

Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid

Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen

S. de Boer, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas,
M.G.G. Neven & M. van der Zouwen

werkdocumenten

wot

Wetenschappelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Frank Veeneklaas (deel)programmaleider WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **174** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid

Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen

S. de Boer

M.J. Bogaardt

P.H. Kersten

F.H. Kistenkas

M.G.G. Neven

M. van der Zouwen

Werkdocument 174

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, april 2010

Referaat

Boer, S. de, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & Mariëlle van der Zouwen, 2010. *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 174. 194 blz.; 12 fig.; 17 tab.; 47 ref.; 2 bijl.

In dit rapport is nauwkeurig uitgezocht hoe het proces van implementatie van drie EU-richtlijnen - de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water - is verlopen in twee landen - Nederland en Engeland - en in een Duitse deelstaat - Noordrijn-Westfalen. Doel is te analyseren hoe nationale beleidsruimte werd gezocht en hoeveel ruimte werd gevonden. Het onderzoek beschrijft welke inspanningen men zich daarbij heeft getroost, welke strategieën en instrumenten zijn gehanteerd en tot welk resultaat dat uiteindelijk heeft geleid. Dit is gedaan aan de hand van officiële documenten, uitspraken van het Europese Hof van Justitie en aangevuld met een groot aantal interviews met de betrokkenen in de drie landen.

Trefwoorden: natuurbeleid, milieubeleid, Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn, Europa, Nederland, Engeland, Noordrijn-Westfalen

©2010 **Alterra – Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.terra@wur.nl

LEI – Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

In 2006 en 2007 hebben Alterra en LEI Wageningen UR in opdracht van het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (thans Planbureau voor de Leefomgeving) heel precies uitgezocht hoe het proces van implementatie van drie EU-richtlijnen - de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water - is verlopen in twee landen - Nederland en Engeland - en in een Duitse deelstaat - Noordrijn-Westfalen. Doel was te analyseren hoe nationale beleidsruimte werd gezocht en hoeveel ruimte werd gevonden. Het onderzoek beschrijft welke inspanningen men zich daarbij heeft getroost, welke strategieën zijn gehanteerd en tot welk resultaat dat uiteindelijk heeft geleid.

Door personele wisselingen, onder meer van projectleiders, heeft het tot eind 2009 geduurd dat de resultaten van het onderzoek konden worden gepubliceerd. Dat resultaat ligt er nu. Hierin staat een zeer gedetailleerd verslag van de zoektocht naar zowel de formele als de informele beleidsruimte aan de hand van officiële documenten, uitspraken van het Europese Hof van Justitie en aangevuld met een groot aantal interviews met de betrokkenen in de drie landen. De oorspronkelijk verzamelde en geanalyseerde gegevens zijn in 2009 nogmaals tegen het licht gehouden. Dit heeft onder meer geleid tot een heranalyse, de systematische beschrijving van de zoektocht naar beleidsruimte in termen van de inzet van zogenaamde instrumenten. Dit zijn initiatieven, acties en reacties, en interventies van zowel de lidstaten zelf als de EU-instellingen als de Commissie of het Hof. In totaal zijn er zo bijna 200 instrumenten geïdentificeerd in de negen cases. Deze lijsten van instrumenten geven als het ware een röntgenfoto van de evolutie van de regelgeving en de implementatie van de desbetreffende richtlijn in het desbetreffende land.

De gedetailleerde beschrijving van drie richtlijnen in drie landen heeft geleid tot een omvangrijk rapport. Overwogen maar verworpen is het idee het in te dikken tot de hoofdlijnen (en bijvoorbeeld de vele citaten weg te laten). Dit zou geen recht doen aan de rijkdom van het oorspronkelijke materiaal. En, bovendien, de duivel schuilt vaak in het detail. Dit betekent wel dat het meer als naslagwerk gezien moet worden dan als van kaft tot kaft te lezen rapport. Voor de lezer die toch een overzicht wil verkrijgen, is er wel een uitgebreide samenvatting bijgevoegd.

Frank Veeneklaas

WOT-deelprogrammалеider, thema Bestuur & Samenleving
(eindredactie)

Wageningen, april 2010

Inhoud

Samenvatting	11
1 Inleiding	21
1.1 Achtergrond	21
1.2 Probleemstelling	22
2 Aanpak van het onderzoek	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Theorie over het zoeken naar beleidsruimte	23
2.3 Onderzoeksopzet	24
2.3.1 Analyse van casussen	24
2.3.2 Analyse van het implementatieproces	25
2.4 Analyse kader	26
2.4.1 Nationaal-culturele sturingsopvattingen	27
2.4.2 Milieubeleidstijl	28
2.4.3 Aanpak via codificatie of modificatie	29
2.4.4 Analyse van instrumenten	29
3 EU-milieurichtlijnen en formele beleidsruimte	31
3.1 Procedure	31
3.2 Formele beleidsruimte in de Vogel- en Habitatrictlijn	32
3.3 Formele beleidsruimte in de Kaderrichtlijn Water	33
3.4 Formele beleidsruimte in de Nitraatrichtlijn	34
3.5 Beleidsruimte in de richtlijnen	35
4 Implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen	37
4.1 De implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn in Nederland	37
4.1.1 Naar de nationale implementatie	37
4.1.2 Omzetting in nationale wetgeving	40
4.1.3 Organisatie van het implementatieproces	44
4.1.4 Verloop van het implementatieproces	46
4.1.5 Overzicht van instrumenten VHR in Nederland	60
4.2 Implementatie Vogel- en Habitatrictlijn in Noordrijn–Westfalen	61
4.2.1 Naar de nationale implementatie	61
4.2.2 Omzetting in nationale wetgeving	65
4.2.3 Organisatie van het implementatieproces	68
4.2.4 Verloop van het implementatieproces	69
4.2.5 Overzicht van instrumenten implementatie VHR in Duitsland	78
4.3 Implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn in Engeland	79
4.3.1 Naar de nationale implementatie	79
4.3.2 Omzetting VHR in nationale wetgeving Engeland	82
4.3.3 Organisatie van het implementatieproces	86
4.3.4 Verloop van het implementatieproces	87
4.3.5 Overzicht van instrumenten VHR in Engeland	94

5	Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland, Noordrijn-Westfalen en Engeland	97
5.1	Inleiding	97
5.2	Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland	99
5.2.1	Omzetting in nationale wetgeving	99
5.2.2	Organisatie van het implementatieproces	100
5.2.3	Verloop van het implementatieproces	102
5.2.4	Overzicht van instrumenten Kaderrichtlijn Water in Nederland	108
5.3	Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Noordrijn-Westfalen	108
5.3.1	Omzetting in federale en deelstatelijke wetgeving	108
5.3.2	Organisatie van het implementatieproces	109
5.3.3	Verloop van het implementatieproces	112
5.3.4	Overzicht van instrumenten Kaderrichtlijn Water in Noordrijn Westfalen	115
5.4	Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Engeland	115
5.4.1	Omzetting in nationale en regionale wetgeving	115
5.4.2	Organisatie van het implementatieproces	116
5.4.3	Verloop van het implementatieproces	119
5.4.4	Overzicht van instrumenten Kaderrichtlijn Water in Engeland	122
6	Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland, Noordrijn-Westfalen en Engeland	123
6.1	Inleiding	123
6.2	Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland	123
6.2.1	Omzetting in nationale wetgeving	123
6.2.2	Organisatie van het implementatieproces	124
6.2.3	Verloop van het implementatieproces	125
6.2.4	Overzicht van instrumenten Nitraatrichtlijn in Nederland	132
6.3	Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Noordrijn-Westfalen	133
6.3.1	Omzetting in federale en deelstatelijke wetgeving	133
6.3.2	Organisatie van het implementatieproces	134
6.3.3	Verloop van het implementatieproces	135
6.3.4	Overzicht van instrumenten Nitraatrichtlijn in Noordrijn-Westfalen	141
6.4	Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Engeland	141
6.4.1	Omzetting in nationale en regionale wetgeving	141
6.4.2	Organisatie van het implementatieproces	143
6.4.3	Verloop van het implementatieproces	144
6.4.4	Overzicht van instrumenten Nitraatrichtlijn in Engeland	150
7	Analyse van de onderzoekscases	151
7.1	Samenvatting patronen benutting beleidsruimte Vogel- en Habitatrichtlijn	151
7.1.1	Nederland	151
7.1.2	Nordrhein-Westfalen	152
7.1.3	Engeland	152
7.1.4	Overeenkomsten en verschillen tussen landen in het benutten van beleidsruimte VHR	153
7.2	Samenvatting patronen benutting beleidsruimte Kaderrichtlijn Water	154
7.3	Samenvatting patronen benutting beleidsruimte Nitraatrichtlijn	155
8	Implementatieprocessen vergeleken, analyse van de onderzoeksresultaten	159
8.1	Introductie	159
8.2	De nationaal-culturele aanpak	160

8.3	Verschillen in milieubeleidstijl	164
8.4	Codificatie of modificatie als werkaanpak	168
8.5	Instrumenten voor het zoeken naar beleidsruimte	169
8.5.1	Overzicht van instrumenten	169
8.5.2	Inhoudelijke instrumenten	171
8.5.3	Procedurele instrumenten	172
8.5.4	Subjectieve instrumenten,	173
8.5.5	De verandering in instrumentarium en landenspecifieke patronen	174
9	Conclusies en aanbevelingen	177
9.1	Conclusies	177
9.2	Aanbevelingen	178
	Literatuur	179
Bijlage 1	Afkortingen	183
Bijlage 2	Overzicht van instrumenten	185

Samenvatting

De afgelopen jaren is het nationaal natuur- en milieubeleid in toenemende mate vervlochten met Europees beleid. Deze vervlechting is wederkerig van karakter. Enerzijds wordt nationaal natuur- en milieubeleid steeds meer beïnvloed door beleidsontwikkelingen op Europees niveau; *down-loading* van Europees beleid naar het niveau van de lidstaten. Anderzijds proberen nationale actoren in toenemende mate hun stempel te drukken op het Europees beleid; *up-loading* van nationaal beleid naar Europees niveau. Jordan en Liefferink (2004) spreken in dit verband van '*Europeanization as a two way street*'.

De tweezijdige relatie tussen nationaal en Europees beleid vormt een belangrijk uitgangspunt van enkele eerdere studies naar de implementatie van Europese milieuriichtlijnen. Het nu voorliggende onderzoek bouwt voort op de resultaten van deze studies:

1. *Eurosites Insights* (Neven *et al.*, 2005), uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV; en
2. *Richtingen voor Richtlijnen* (Neven *et al.*, 2006), uitgevoerd in opdracht van het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (sinds 2008 samen met het Ruimtelijk Planbureau opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving) en de WOT Natuur & Milieu.

Uit de landenvergelijkende studie *Eurosites Insights* bleek dat er een grote variatie bestaat in de implementatiepraktijk van Europese milieuriichtlijnen. Deze variëteit heeft volgens de auteurs zowel te maken met de bestuursstructuur en -cultuur als met de sociale, economische en fysieke omstandigheden in de onderzochte landen.

Uit de studie *Richtingen voor Richtlijnen* kwam daarnaast naar voren dat de vier onderzochte Europese milieuriichtlijnen (de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, de Nitraatrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn) inderdaad ruimte bieden voor een lidstaatspecifieke invulling en dat deze beleidsruimte door Nederlandse ambtenaren en bestuurders met wisselend succes wordt gezocht. Naast het formele, bestuurlijke circuit bleek vooral het informele, ambtelijke circuit een belangrijke rol te spelen. Verder kwam naar voren dat het zoeken en benutten van beleidsruimte op verschillende ambtelijke en bestuurlijke niveaus plaatsvindt.

Voor het MNP en de WOT Natuur & Milieu waren deze bevindingen aanleiding om aanvullend onderzoek te laten doen naar de manier waarop andere EU-lidstaten formele en informele beleidsruimte zoeken en benutten in interactie met de Europese Unie, en wat de Nederlandse overheid daarvan kan leren. Dit is de centrale vraag in deze studie.

Er is gekozen voor een analyse van implementatieprocessen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (NiR) in de Nederland, Engeland en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen.

De beschrijvingen van de negen cases (drie landen, drie richtlijnen) levert veel informatie over de inhoud en het verloop van het implementatieproces. Alle casebeschrijvingen laten zien dat - en dat is in lijn met eerdere onderzoeken - betrokkenen allen gebruik willen maken van de mogelijkheden om bij de implementatie te komen tot specifiek maatwerk per richtlijn in de nationale context. Zeker in de aanvang van het proces zijn handelingen erop gericht te zoeken naar de eigen interpretatie en invulling van de EU-richtlijn. In deze fase wordt beleidsruimte gevonden en benut. Opmerkelijk is ook, dat in vrijwel alle beschreven cases dit zoeken uitmondt in een juridische confrontatie met de Europese Commissie (EC) en het EU Hof van Justitie. In het proces van toetsing, veroordeling en correctie lijkt veel van de verworven beleidsruimte achteraf toch niet echt te bestaan en zal de feitelijke implementatie van de

richtlijn veel dichter komen te liggen bij de oorspronkelijke letter en geest van de EU-richtlijn. Beleidsruimte kan in het proces dan ook schijnbaar verworven worden (als een gevoeld succes tijdens de uitvoering van het implementatieproces), zonder dat het in een latere fase (als de formele toetsing heeft plaatsgevonden) nog bestaat.

Hoewel de beleidssystematiek van de EU-richtlijnen veel overeenkomsten vertoont, zijn er belangrijke verschillen in de operationele uitwerking. Zo is door de opzet en de redactie van de Nitraatrichtlijn veel minder beleidsruimte op voorhand toegelaten, waardoor ook het implementatieproces minder mogelijkheden tot variaties kent. Dat vervolgens toch vanuit een nationaal perspectief geprobeerd wordt (zoals de poging het MINAS geaccepteerd te krijgen), laat echter zien dat het zoeken naar instrumentarium niet enkel beperkt wordt door de richtlijn zelf. Dit heeft alles te maken met verschillen in de nationale beleidscultuur.

Nationaal culturele verschillen

De zienswijze hoe met de EU en met haar richtlijnen moet worden omgegaan, heeft heel duidelijke nationaal-culturele verschillen. Die hangen samen met het wettelijk kader voor nadere uitwerking. Zo is het EU-regelgevingstelsel gebaseerd op procedure, beschrijving en sanctiesystematiek, waar bijvoorbeeld in Engeland het stelsel van vrijwillige zelfbinding aan de hogere macht als sturingsstijl vigeert. De landsaard hoe om te gaan met milieuproblematiek heeft dus invloed op het implementatieproces. Wat simpel gesteld: Nederland gaat in overleg, Duitsland geeft vanuit de Bund heel duidelijke richtlijnschrijvingen en Engeland plaatst de uitvoering van de richtlijn in het stelsel van samenwerkende non-gouvernementele organisaties.

- In **Nederland** begint de implementatie erg laat en kenmerkt zich door sterk te opteren voor de eigen inhoudelijke uitwerking en polderaanpak. Snel wordt een typerende aanpak gekozen en daaraan vastgehouden om de richtlijnen te interpreteren. Er wordt motivatie en legitimatie geput uit het nationale interne overleg, ook al blijkt dat de werkwijzen niet door de EU zal worden gehonoreerd. Er vindt veel overleg plaats over de inhoudelijke normering en technische inhoud, die daarmee geleidelijk aan vorm krijgt. In beheersplannen kiest Nederland voor een aanpak via conditionele aansturing. De beleidsruimte is vooral gevonden in de eerste inhoudelijke uitwerkingskeuzes: gebiedsaanwijzing en nadere definitie van normen en doelen.
- In **Duitsland** begint de implementatie met het scheppen van een inhoudelijke uitwerking op Bundesniveau, die vervolgens als na te volgen uitwerking naar de Länder wordt voorgeschreven. De normering en technische inhoud staat niet zozeer ter discussie, wel de mogelijkheden om in de uitwerkingsprocedures de landseigen bestuurssystematiek vorm te geven. Er is sprake van expertuitwerkingen in een topdown sturing. Beleidsruimte wordt veel minder duidelijk opgezocht en gevonden in de specifieke uitwerkingen van normen en doelen, alsmede in de vertaling van de regelingen op Bundesländerniveau.
- In **Engeland** wordt de implementatie geplaatst in het traditioneel bestuursstelsel van zelfbinding en vrijwilligheid. Via een nationaal stakeholderoverleg wordt een forum opgericht dat de mogelijkheden en problemen bespreekt om de richtlijnen te implementeren. De verschillende bestuursstijlen tussen Engeland en de EU veroorzaken wederzijdse afstemmingsproblemen die alleen met moeite opgelost kunnen worden. Vrijwillige overeenkomsten is het gangbare sturingsmodel. Ten tijde van het afronden van dit onderzoek (eind 2006) is het nog niet duidelijk wat de uiteindelijke reactie vanuit de EU op deze praktijk zal zijn. Beleidsruimte lijkt vooral gevonden te worden door een veel bredere betrokkenheid van uitvoerende instanties in de keuzes voor de vormgeving van het uitvoerings- en beheers instrumentarium. De beleidsruimte ligt dan niet zozeer binnen het formele stelsel aan regelingen maar meer in de geest van de regeling, en in het overnemen van de algemene beleidskeuze waarvoor de EU-richtlijn in het leven werd geroepen.

Naast deze verschillen zijn ook overeenkomsten te zien. In alle cases is de eerste reflex de regeling vertraagd, in mindere mate of heel duidelijk aangepast aan de nationaal eigen context te willen implementeren. Ook in het verloop van het zoekproces naar beleidsruimte, lopen de lidstaten in de verschillende regelingen dezelfde parcoursen, van het zoveel mogelijk willen benutten van die ruimte tot aan het ontwikkelen van het besef, dat de richtlijn vooral samen met de EU en andere lidstaten moeten worden vormgegeven.

Voor het zoeken naar beleidsruimte lijken de verschillende sturingsstijlen in de uiteindelijke praktijk weinig concrete verschillen op te leveren. Juist door het systeem van formele rapportage en tussentijdse verslaglegging aan de EU, is er een systeem van formele toetsing door de Europese Commissie en het EU Hof van Justitie die steeds van doorslaggevende betekenis is. Ook al lijkt het erop dat tijdens de implementatieprocedure beleidsruimte gevonden kan worden door allerlei activiteiten, uiteindelijk zijn door de formele procedure de mogelijkheden om af te wijken van de richtlijn gering. En feitelijk beperkt tot de ruimte die in het ontwerp van de richtlijn zelf al was aangegeven. De nadruk op de nationaal culturele eigenheid in het implementatieproces heeft voor veel vertraging in de implementatie gezorgd.

Opmerkelijk is dat de focus op de nationaal-culturele aanpak bij de implementatie door de lidstaten ook leidt tot een weinig functionele procedurele aanpak. Alleen in Duitsland is, overigens ook nadat er ervaring was opgedaan met een verworpen implementatietraject, een insteek te zien om EU-richtlijnen uit te willen werken volgens een 1-op-1 traject voor implementatie. In Nederland en Engeland is veel meer de aanpak zichtbaar om de EU-richtlijn te zien als iets, dat nog een eigen culturele invulling behoeft. De beschrijving van de cases en de correcties vanuit de EU laten duidelijk zien, dat deze visie in de praktijk uiteindelijk niet stand kan houden.

Verschillen in milieubeleidstijl

Het zoeken naar overeenkomsten en verschillen in de gehanteerde milieubeleidstijl laat zien dat ten tijde van het implementatieproces de gehanteerde sturingsstijl verandert onder invloed van de handelingen en problemen bij de concrete uitwerking van de richtlijn.

De Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

Veel van de lidstatelijke beleidsruimte zit bij de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Een lidstaat kan deze uiterst ambitieus formuleren (bijv. een moeilijk haalbare *herstel*-doelstelling), maar ook minder ambitieus (bijv. een minimale *behouds*-doelstelling van slechts één kwalificerende soort). Uit de interviews werd dit beeld vooral bevestigd door de **Nederlandse** respondenten, die hieraan nog toevoegen dat beleidsruimte hier ook kan worden benut door geen doelen te formuleren alvorens de gunstige staat van instandhouding is geformuleerd.

Het beeld dat al enigszins uit de beschikbare literatuur naar voren kwam dat vooral **Engeland** de habitattoets als een soepele weging (*balancing approach*) in plaats van een harde toets ziet, wordt bevestigd in de interviews. Gesproken werd van *an informal approach*, beleidsruimte was vooral *'to be reasonable and proportionate, following an informal approach'*. Ook bleek het beeld te kloppen van het zoeken naar eigen werkbare interpretaties van vage richtlijnbegrippen. Daarvoor gebruikt men vooral de HRGN-series (*Habitats Regulation Guidance Notes*) opgesteld door Natural England. Natural England speelt hierbij als zelfstandig bestuursorgaan tussen overheid en burger inderdaad een intermediaire en faciliterende rol. Beleidsruimte benutten is aldus: *'multi-level coordinating and communicating between departments and sector, facilitated by Natural England'*.

Ook de Duitse deelstaat **Noordrijn-Westfalen** wijst op de mogelijkheden van interpretatieruimte die vooral de habitattoets biedt. Men spreekt echter ook van een anti-conflictstrategie en het blijven overtuigen van het *Fachkonzept* en multi-level communicatie. Dat lijkt ook weer enigszins te sporen met het Nederlandse idee van een serieuze plek krijgen in de onderhandelingen: niet alleen in Brussel maar ook binnenlands met ander vak-departementen.

De Kaderrichtlijn Water (KRW)

Zoals al bleek uit de literatuurstudie naar de formele beleidsruimte is men in **Nederland** bekend met de drie, mogelijk zelfs stapelbare, afwijkingsregimes (*exemptions*): bijstel, uitstel en indirecte afwijking via het aanmerken van waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd. In dit verband wordt niet (meer) van derogaties gesproken als wel van *exemptions*: onderhandelbare afwijkingen bepleiten in plaats van derogatieprocedures in gang zetten. De KRW-exemptions hoeven niet vooraf door de EC te worden goedgekeurd (preventief toezicht), maar zullen wel achteraf worden beoordeeld (repressief toezicht).

In **Engeland** zet men vooral in op een bijstel-strategie: eigen werkbare doelen formuleren. De KRW biedt vooral beleidsruimte door rekening te houden met sociaal-economische aspecten van waterbeleid. Voor ieder waterlichaam worden doelen gedefinieerd (in stroomgebied-beheersplannen). Bij de bepaling van deze doelen spelen onder andere sociaal-economische aspecten een belangrijke rol. Als eenmaal per waterlichaam een goede ecologische toestand bepaald is, zijn er vervolgens waarschijnlijk meerdere benaderingen (maatregelenpakketten, scenario's) mogelijk om deze te bereiken. Afwijking kan alleen als sprake is van evenredige kosten. Beleidsruimte zit hem in het feit dat lidstaten en stroomgebieden zelf bepalen welke beleidsdoelen ze op welke manier gaan realiseren: *'Legally, the Commission cannot say how it should be done, that is up to the member states and the River basin districts to decide'*. De KRW *'just gives mechanisms'* en geeft door zijn kennelijk nogal procesmatige focus juist weer ruimte bij de inhoudelijke invulling van noties als goed ecologisch potentieel.

Ook de **Nederlandse** respondenten wezen op dit 'doelzoekend proces' van de KRW. Lidstaten bepalen zelf (tussen 2000 en 2009) op welk niveau ze de doelen vaststellen, waarbij ook de (dis)proportionaliteit van de maatregelen meeweegt. Zo wijst ook de KRW-programmaleider op de voornamelijk procesmatige focus van de KRW en inhoudelijke vrijheid. Zijn inzet is: formeel voldoen aan de eisen (d.w.z. op tijd leveren van documenten), maar discussiëren over de inhoud.

De Nitraatrichtlijn (NiR)

De NiR kenmerkt zich door zijn hardheid en strikte (derogatie)regime. Zodra ook maar een beetje werd afgeweken van de letter van de richtlijn, werd al ingegrepen (ingebrekestellingsprocedures). De EC geeft dit bij monde van een geïnterviewde ook zelf toe: *"De inhoud van de NiR biedt weinig beleidsruimte"*. Zelfs als op zichzelf bezien het beleidsdoel van minder nitraat in de bodem daarmee beter af kon zijn, werden alternatieve instrumenten *sans scrupules* neergesabeld. Men vergelijkte de MINAS-heffingen ingevolge de Nederlandse Meststoffenwet en het harde oordeel van het Europese Hof van Justitie van 2 oktober 2003.

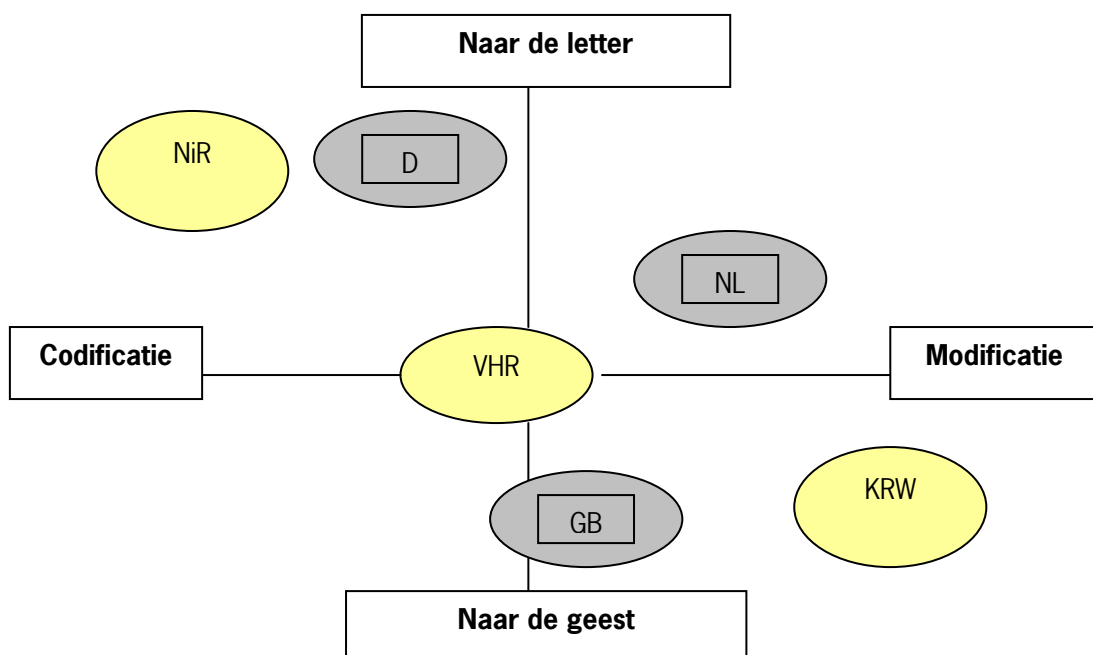
Alleen langs de formele en strak gebaande paden van het derogatieverzoek werd enige afwijking mondjesmaat toegestaan. De NiR biedt naast de beperkte juridische beleidsruimte (derogatie) niet veel beïnvloedingsmogelijkheden. Opmerkelijk is dat alle drie de landen met ingebrekestellingsprocedures te maken kregen: NRW zelfs twee keer, Nederland een keer en in Engeland speelde de dreiging tot ingebrekestelling wegens niet juiste implementatie en handhaving. Dit onderstreept ook weer het harde codificerende en topdown karakter van de NiR.

Een respondent van de Stichting Natuur en Milieu onderscheidde drie soorten beleidsruimte: juridische (derogatie), informele (overleggen over bijv. MINAS-systeem) en illegale beleidsruimte (gewoon niet voldoen aan NiR). In praktijk blijft alleen de derogatie over (bijv. 250 kg stikstof in Nederland en 230 kg in Noordrijn-Westfalen), die trouwens ook weer als 'redelijk dichtgetimmerd' werd gezien. De NiR bood gewoon weinig rek. MINAS-heffingsysteem werd ook in het informele, politieke onderhandelingscircuit geen voordeel van de twijfel gegund.

Codificatie en modificatie

Bij vergelijking tussen de richtlijnen in alle drie de landen blijkt telkens weer het verschil tussen de kennelijk harde inhoudelijke normstelling van de NiR en de veel zachtere, meer procesmatige aanpak van de KRW. De KRW blijkt ook meer op een open governance-aanpak uit te lopen, alwaar de oudere NiR toch meer bleef steken in een klassieke, harde government-aanpak. Er waren harde nitraatnormen topdown vastgelegd ofwel *gecodificeerd* waar slechts in beperkte gevallen en via strenge routes vanaf geweken kon worden (derogatie). De KRW lijkt daarentegen meer op *modificatie*; er is wel sprake van een kader van regelgeving maar er is ook veel aandacht voor het proces naar 2015 toe en het accent lijkt steeds vaker te liggen op het deliberatieve bestuur van normen bijstellen, uitstellen en water anderszins aanmerken (*exemption*). Lijkt bij de NiR de *inhoud* nog te overheersen, bij de KRW is dat eerder het *proces* van samen op weg naar betere waterkwaliteit. Respondenten spreken in dit verband ook treffend van een *doelzoekend proces*.

De VHR lijkt hierbij een middenpositie in te nemen en van beide walletjes mee te eten. Het is enerzijds een gesloten en strenge richtlijn (Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen en de habitattoets moet exact richtlijnconform verricht worden), maar anderzijds geeft het ook ruimte voor een deliberatief en open proces. Zo zijn instandhoudingsdoelstellingen in grote mate op gebiedsniveau zelf invulbaar, kent de habitattoets toch ook weer vage begrippen die ruimte voor eigen lidstatelijke interpretatie overlaten, en de precieze gebiedsgrenzen bepaalt men in een deliberatief governance-achtig proces. In een dilemma-box kan dit als volgt gevisualiseerd worden.



Ook zien wij een chronologische ontwikkeling binnen de drie milieurichtlijnen. Het begint met een nog goeddeels government-achtige NiR en gaat via een ook meer op modificatie gerichte VHR meer en meer toe naar de governance van het *doelzoekend proces* van de KRW. Van weinig oog voor het proces tot juist veel aandacht daarvoor en van codificatie door middel van harde government-achtige normen naar modificatie door gezamenlijke governance.

Ook de in het milieurecht in hardheid oplopende trits van streefwaarde (langetermijndoelstelling), richtwaarde (gemotiveerde afwijking mogelijk) en grenswaarde (in acht te nemen minimum) kan men moeiteloos zetten naast de trits van KRW (langetermijndoelstelling, doelzoekend proces van veel streefwaarden), VHR (via habitattoets afwijking van richtinggevend natuurwaarden mogelijk) en NiR (harde in acht te nemen minimale grenswaarden).

Instrumenten bij het zoeken naar beleidsruimte

Kenmerkend in alle onderzochte implementatieprocessen is het grote scala aan instrumenten dat, al dan niet bewust, is toegepast. Juist doordat de implementatie start met het zoeken naar extra beleidsruimte en de manier waarop een nationale invulling aan de richtlijn kan worden gegeven (met daarbij de weerstand vanuit de EU), is de werkwijze ontstaan om steeds weer andere beleidsinstrumenten in te zetten. Dat geldt voor de verschillende regelingen en de verschillende landen. In het rapport is een lijst van dergelijke instrumenten opgesteld, gespecificeerd naar richtlijn en naar land. Wanneer gekeken wordt naar de lijst van instrumenten vallen de volgende zaken op:

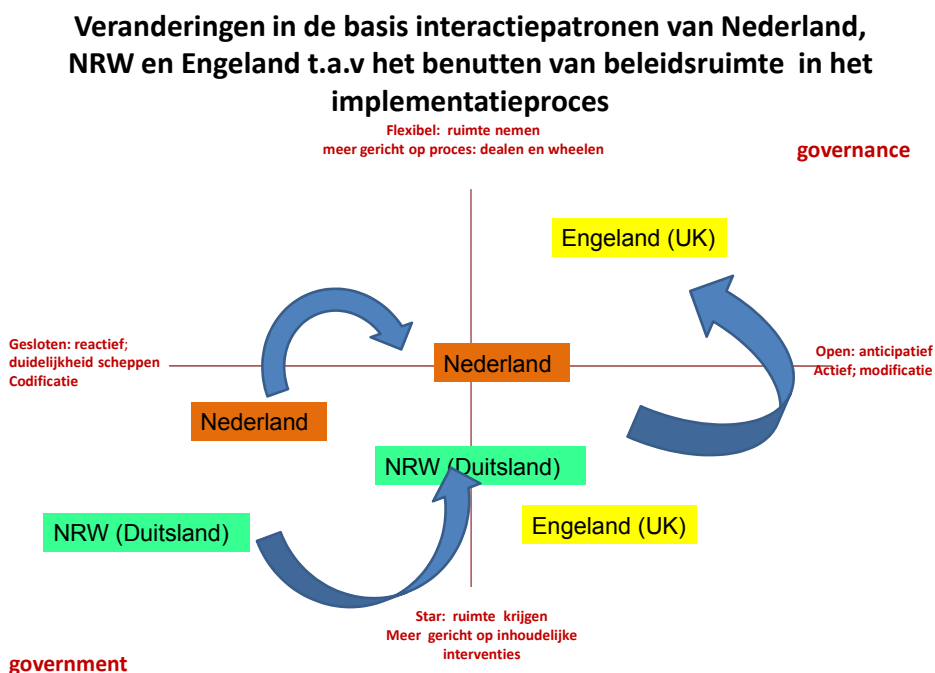
- Er is een open en tamelijk ongestructureerd zoekproces te zien waarin instrumenten worden ingezet zonder ze al te zeer op hun technische kwalificaties te gebruiken. Eerder is er sprake van een **automatisme en routinematig gebruik** van instrumenten: "zo doe we het hier altijd al".
- In de **opeenvolging** van de inzet van instrumenten zit **een relatie naar de manier van werken, typerend voor de lidstaten**. Zo worden in Nederland meer overleginstrumenten gebruikt, Duitsland gebruikt beschrijvende instrumenten en Engeland werkt aan de organisatorische vertegenwoordiging. Door de instrumenten in de casebeschrijvingen te isoleren ontstaat een *story-board* van de inzet van instrumenten (opgenomen in de bijlage). Opvallend is, dat voor eenzelfde richtlijn toch een heel verschillende opeenvolgende inzet van instrumenten per lidstaat gebruikt wordt.
- De inzet van instrumenten wordt niet strak gevolgd of beoordeeld tijdens de uitvoering van het proces. Daarmee **ontbreekt het signaleringsbeeld**, of de handelingen succesvol zijn en bijdragen aan het te bereiken doel. Doordat de instrumenten veelal impliciet worden ervaren, is het ook verklaarbaar dat een degelijke meer bestuurskundige analyse van de implementatiehandelingen ontbreekt.
- Opvallend is dat er verwachtingen tot het vinden van beleidsruimte in heel veel van de processtappen zijn. **De perceptie van de beleidsruimte is breed**, en niet beperkt tot de kaders, die de richtlijn zelf aangeeft. Daarmee is ook de inzet van zoveel instrumenten duidelijker, immers via een *trial and error* benadering wordt gezocht naar mogelijkheden (die immers overal kunnen liggen). Door de open zoekstructuur ontstaat ook het beeld van ongestructureerde inzet van instrumenten.
- Er treedt in de loop van de tijd een **verschuiving aan instrumenten** op die niet alleen te maken heeft met de voortschrijding in uitwerkingsfase van de richtlijn. Het feit, dat steeds duidelijker wordt dat men afstevent op een EC-toetsing en veroordeling van het EU Hof van Justitie, levert nieuwe instrumenten op. Die zijn in het bereiken van beleidsveranderingen en visieontwikkeling veel krachtiger, dan de meer open instrumenten uit de eerdere fasen van het proces. Ondanks de negatieve connotatie van de veroordelingen, hebben die wel de

instrumentele uitwerking van belangrijke koersverandering in beleidsontwikkeling en implementatie.

- **Beleidsruimte** is door instrumentele inzet **vooral gevonden in het allereerste begin** van de implementatie. Naarmate het proces vordert en steeds meer instrumenten zijn ingezet, lijkt de effectiviteit van nog meer nieuwe instrumenten duidelijk af te nemen. Eerder treedt een verharding in het implementatieproces op, waarna een toetsing en veroordeling volgen.
- Wanneer instrumenten gedeeld worden en vanuit lidstaten **gezamenlijk** en in overleg met de EU worden ingezet, neemt de **effectiviteit** tot het vinden van beleidsruimte sterk toe. Nationale instrumenten, die de nationaal specifieke eigenheid benadrukken lijken veel minder effectief in het realiseren van beleidsruimte. Ook al genereren ze veel activiteiten, overleg en afstemming, de uiteindelijke doorwerking op nieuwe beleidsruimte is gering.
- Het overgrote deel van de instrumenten ligt nu vast op de procedurele aspecten. Dat is inherent aan het toepassingsproces en de **fase van implementatie** van de richtlijnen. In 2006 ging het allemaal over gebieden, soorten en normen. Nu (eind 2009) gaat het om de feitelijke procedurele en formele implementatie, waarmee de procesinstrumenten scoren. Wel opmerkelijk is, dan er steeds meer subjectieve instrumenten in de latere fasering van het proces worden ingezet. Toen bleek dat er niet zoveel te scoren viel en er veroordelingen kwamen, zijn de lidstaten hun gedrag gaan aanpassen naar meer samenwerking. En zetten ze instrumenten in om die persoonlijke uitwisseling van kennis, visie en beleid te faciliteren.

Landenspecifieke patronen en verschuivingen in instrumenten

Bij verklaringen is gekeken naar de variatie van publieke en bestuurlijke omstandigheden en cultuur in de desbetreffende landen, naar de verschillende institutionele en persoonlijke perspectieven op deze implementatieprocessen en naar de door respondenten aangedragen verklarende factoren. In onderstaande figuur zien we dat in alle drie de landen een verandering heeft plaatsgevonden in basisinteractiepatroon voor het benutten van beleidsruimte. Alle drie de landen verschuiven meer richting modificatie en een anticiperende en open beleidsvoering.



Engeland heeft hier haar voorlopersrol behouden maar wordt op de voet gevolgd door Nederland. Doordat de Europese Commissie alleen met het UK wilde onderhandelen en niet met de afzonderlijke deelstaten, is DEFRA (het ministerie van Milieu, Voedsel en Platteland) voortaan het coördinerende orgaan met mandaat om te onderhandelen met Brussel. Door het aangaan van de dialoog heeft er geleidelijk aan een verschuiving plaatsgevonden van een minimalistische en inhoudelijke conservatieve instelling van de Engelsen - wij doen het op onze eigen manier - (ruimte willen krijgen) naar een meer open, positieve en aantoonbaar resultaatgerichte instelling (ruimte nemen). Incrementele beleidsontwikkeling is gebaseerd op samenwerking met landeigenaren en de toepassing van de principes van redelijkheid, proportionaliteit en voldoende flexibel zijn.

In **Nederland** zijn langzaam de schotten tussen de departementen aan het verdwijnen en ambtenaren en bestuurders zijn nader tot elkaar gekomen. Er wordt geleerd en samengewerkt ook in Europees verband. Men heeft het idealisme niet laten varen maar is wel meer realistisch geworden. De onderstroom is meer gericht op kaderstellend richting geven en meer ruimte laten aan een bottom up en doelzoekend deliberatief proces.

Doordat de kloof tussen de regio en Brussel vergroot lijkt, komt **Noordrijn-Westfalen** met haar oorspronkelijke formele cultuur van ver. Maar het lijkt er toch definitief op dat communicatie verheven wordt tot het ultieme middel voor het verkrijgen van draagvlak bij betrokken landeigenaren en andere betrokkenen. Men hanteert een bottom-up proces en conflictvermijdende strategie in eigen land, maar een conflictverhogende strategie naar Brussel. Binnenlandse coördinatie en afstemming tussen de Länder slokt zoveel tijd op dat Duitsland in zich zelf gekeerd blijft en niet kan profiteren van de leermomenten van andere lidstaten.

Verklaring voor deze verschuivingen moeten vooral gezocht worden in de politieke en bestuurlijke context. In alle drie de landen maakte een wisseling van de regering en wisseling van het ambtelijk apparaat het mogelijk daadwerkelijk veranderingen door te voeren. Vaak komt het aan op persoonlijke visie en durf van hoge ambtenaren. Maar ook de veranderende houding van Brussel maakte deze verschuivingen mogelijk. Brussel heeft in toenemende mate oog en begrip voor de specifieke situaties in de lidstaten en staat meer open voor gewenste interventies van de lidstaten. Wijzigingen in de richtlijn zelf echter zijn niet eerder mogelijk dan nadat de feitelijke implementatie is voltooid en is geëvalueerd.

Conclusies

Conclusie 1. Er is **beleidsruimte** die wordt benut en gevonden door middel van implementatieprocessen. De omvang en impact moet **niet overschat** worden. In alle cases is te zien, dat een te ruime interpretatie van de beleidsruimte leidt tot formele toetsing door de Europese Commissie en veroordeling door het EU Hof van Justitie. De ruimte ligt vooral in het landenspecifiek maken van de uitwerking en het bereiken van nieuwe internationale consensus over vervolginplementatie, in goede harmonie met de EU-instellingen.

Conclusie 2. **De feitelijke beleidsruimte** die is gevonden, ligt voor het grootste gedeelte **binnen de oorspronkelijke formele beschrijving van de EU-richtlijn**. De aanpak om daarbuiten beleidsruimte te zoeken, faalt door de feitelijke formele toetsing.

Conclusie 3. **De nationale insteek** om te starten met een zoektocht naar de benutting van de beleidsruimte **is in bijna alle gevallen tegen de formele toetsing door de EC en een uitspraak van het EU Hof van Justitie aangelopen**.

Daarmee is veel beleidsenergie verloren gegaan en is er een polariteit gegroeid tussen de EU (die enkel beperkingen oplegt) en de lidstaten (die vooral oog hebben voor de eigenheid en uniekheid). Die polariteit verhindert het toekomstgericht implementeren van de richtlijnen in een beleid dat gericht is op kwalitatieve verbeteringen in het milieu, de oorspronkelijke reden voor de vormgeving van de EU-richtlijnen.

- Conclusie 4.* Binnen de richtlijnen en tussen de landen doen zich overeenkomstige zoekprocessen voor, die vooral herleidbaar zijn tot nationaal-culturele uitingen. Er is weinig sprake van een **strategische beleidsontwikkeling** op het implementatieproces. Ook een **risico-inschatting vooraf ontbreekt** op de effectiviteit voor het inzetten van traditioneel instrumentarium op nieuwe instrumenten als de EU-richtlijnen.
- Conclusie 5.* Er lijkt **weinig relatie te bestaan tussen de formele beleidsruimte in een regeling en de nationale aanpak**. Zelfs op een richtlijn als de NiR (waar de ruimte formeel erg beperkt is in de uitgangsbepaling) wordt toch een procedure gestart om er ten principale van af te wijken.
- Conclusie 6.* Pas wanneer het komt tot een **formele terechtwijzing** vanuit de EU zal de nationale aanpak veranderen, ook al zijn er steeds eerder signalen afgegeven dat de gevonden beleidsruimte door de formele toetsing teniet gedaan zal worden.
- Conclusie 7.* Er is pas sprake van werkelijke **Europeanisering van het EU-milieubeleid** als de lidstaten de richtlijnen omarmen als een kwalitatieve toevoeging aan het lidstatenbeleid en gezamenlijk verder gaan werken om de regelingen te perfectioneren en aan de milieudoelstellingen uit te werken. Zolang er sprake is van een reflex om bij een nieuwe richtlijn direct te gaan zoeken naar beleidsruimte als escape om onder die richtlijn te willen uitkomen, is er geen feitelijke Europeanisering.
- Conclusie 8.* Politiek bestuurlijke dekking, of liever zelfs stimulering, van de implementatie van EU-richtlijnen zal op **lokale schaal** de meeste beleidsruimte opleveren. Daar ligt ruimte om te komen tot bijzondere vormen van beheer en handhaving binnen de kaders die door de EU en Rijk zijn uitgezet. De Engelse vorm van zelfbinding en vrijwilligheid biedt hier inspiratie.

Aanbevelingen

- Aanbeveling 1.* Maak een **strategische inschatting** van het implementatieproces, niet alleen op het vlak van de specifieke disciplinaire vakinhoud. Verken de benodigde implementatieprocessen ook op bestuurskundig niveau en naar de vereiste organisatorische procesarchitectuur.
- Aanbeveling 2.* Betrek voor de implementatie van milieurichtlijnen de andere lidstaten en EU-instellingen van het begin af aan, in een op samenwerking en afstemming gerichte aanpak. Erken dat de formele kracht van de EU zodanig is dat de lidstaten en implementatieprocessen uiteindelijk toch terecht komen op het opvolgen van de aanwijzingen uit de richtlijnen. Dus niet *wheelen and dealen* maar **trots zijn op het implementeren van nieuw beleid**. Zet instrumenten in om ook op persoonlijk niveau het relatiemanagement in te zetten voor succes.

- Aanbeveling 3.* Haal het negativisme uit de nationale aanpak van de implementatieprocessen door een betere regie op **het communiceren van doelbereiking en voorlichting** van de bijdrage die uitvoering van de richtlijn levert aan de kwaliteit van de leefomgeving voor de burger. Laat zien op welke wijze de richtlijnen uitpakken.
- Aanbeveling 4.* In het verlengde van de twee voorgaande aanbevelingen: De implementatie is een dermate complex proces dat het niet door enkele personen door de gehele noodzakelijke procedure heen getrokken kan worden. Zie de implementatie niet als een aantal handelingen die wel in het nationale kader ingepast kunnen worden, maar als een **nieuwe kans tot het realiseren van nieuw beleid**. Ondersteun dat met voldoende geld, mensen en beleid. Werk aan een maatschappelijke acceptatie en doe dat ook door de *return of investment* te illustreren.
- Aanbeveling 5.* **De bestuurlijke ondersteuning op topniveau** van de implementatie is essentieel, misschien nog wel het meest als de uitwerkingen op regionaal niveau in het veld zichtbaar worden. Het houden van bestuurlijke afstand leidt tot een negatieve connotatie die alleen maar problemen oproept. Uiteindelijk zal het er toch van komen. De case beschrijvingen laten zien, dat er dan probleemoplossend gewerkt moet worden.
- Aanbeveling 6.* **Voorkom achteraf correctiewerk door veel beter te anticiperen op nieuwe beleidsvorming** en de ontwikkeling van nieuwe richtlijnen binnen de EU. Daar is beleidsruimte te verdienen, maar beter nog mee te bouwen aan nieuw Europees milieubeleid. Het verdiepen in de EU-aanpak van de revisie van het richtlijnenstelsel en de werking van de inhoudelijke commissies daarbinnen, kan veel beleidsruimte voor de lidstaten opleveren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren is het nationaal natuur- en milieubeleid in toenemende mate vervlochten met Europees beleid. Deze vervlechting is wederkerig karakter. Enerzijds wordt nationaal natuur- en milieubeleid steeds meer beïnvloed door beleidsontwikkelingen op Europees niveau; *down-loading* van Europees beleid naar het niveau van de lidstaten. Anderzijds proberen nationale actoren in toenemende mate hun stempel te drukken op het Europees beleid; *up-loading* van nationaal beleid naar Europees niveau. Jordan en Liefferink spreken in dit verband van *'Europeanization as a two way street'* (2004: 6).

De tweezijdige relatie tussen nationaal en Europees beleid vormt een belangrijk uitgangspunt van enkele eerdere studies naar de implementatie van Europese milieurichtlijnen. Het nu voorliggende onderzoek bouwt voort op de resultaten van deze studies:

1. *Eurosites Insights* (Neven *et al.*, 2005), uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV; en
2. *Richtingen voor Richtlijnen* (Neven *et al.*, 2006), uitgevoerd in opdracht van het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (sinds 2008 samen met het Ruimtelijk Planbureau opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving) en de WOT Natuur & Milieu.

Uit de landenvergelijkende studie *Eurosites Insights* bleek dat er een grote variatie bestaat in de implementatiepraktijk van Europese milieurichtlijnen. Deze variëteit heeft volgens de auteurs zowel te maken met de bestuursstructuur en -cultuur als met de sociale, economische en fysieke omstandigheden in de onderzochte landen.

Uit de studie *Richtingen voor Richtlijnen* kwam daarnaast naar voren dat de vier onderzochte Europese milieurichtlijnen (de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, de Nitraatrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn) inderdaad ruimte bieden voor een lidstaatspecifieke invulling en dat deze beleidsruimte door Nederlandse ambtenaren en bestuurders met wisselend succes wordt gezocht. Naast het formele, bestuurlijke circuit bleek vooral het informele, ambtelijke circuit een belangrijke rol te spelen. Verder kwam naar voren dat het zoeken en benutten van beleidsruimte op verschillende ambtelijke en bestuurlijke niveaus plaatsvindt.

Voor de WOT Natuur & Milieu waren deze bevindingen aanleiding om aanvullend onderzoek te laten doen naar de manier waarop andere EU-lidstaten formele en informele beleidsruimte zoeken en benutten in interactie met de Europese Unie, en wat de Nederlandse overheid daarvan kan leren. Dit is de centrale vraag in deze studie. Er is gekozen voor een analyse van implementatieprocessen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (NiR) in Nederland, Engeland en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen.

De implementatie van Europees natuur- en milieubeleid is geen statische, *top-down* aangelegenheid, waarbij lidstaten simpelweg uitvoeren wat de Europese milieurichtlijnen voorschrijven. Implementatieprocessen zijn dynamische en politieke processen, waarbij nationale actoren veelvuldig gebruik maken van de *formele* beleidsruimte die richtlijnen bieden en bovendien actief op zoek gaan naar aanvullende, *informele* beleidsruimte. Onder formele beleidsruimte verstaan we de ruimte voor lidstaatspecifiek beleid die in de tekst van de richtlijnen geboden wordt, bijvoorbeeld in de vorm van derogatieregimes. Informele

beleidsruimte is de ruimte voor lidstaatspecifiek beleid die in de interactie tussen lidstaten en de Europese Unie tot stand komt, bijvoorbeeld tijdens bilateraal ambtelijk overleg. Behalve de formele beleidsruimte die een richtlijn biedt, speelt ook de specifieke ruimtelijke, maatschappelijke en bestuurlijke context in een lidstaat een belangrijke rol.

Dit onderzoek zal profiteren van de voortgang in implementatie van de verschillende richtlijnen. Sinds de start van de serie onderzoeken zijn concrete ervaringen in de verschillende lidstaten opgedaan met het vertalen van de EU-regelgeving in nationaal beleid en regelgeving. Het is nu goed na te gaan welke van de gekozen instrumenten om beleidsruimte te creëren hebben gewerkt en welke niet.

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is te leren van de implementatiepraktijk van EU-richtlijnen in het nationale beleid. Het gaat dan om de vraag in welke mate en op welke manier de drie (deel)lidstaten formele en/of informele beleidsruimte zoeken en benutten. **Die zoektocht naar beleidsruimte gebeurt via, wat in dit rapport genoemd wordt, 'instrumenten'.**

De volgende vraag is nu in hoeverre de verschillende ingezette instrumenten leiden tot werkelijke veranderingen in beleidsruimte. Daarvoor is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de onderwerpen waarop beleidsruimte werd gezocht, het verloop van interactieprocessen en de rol van de verschillende actoren. Puntsgewijs, staan in ons onderzoek de volgende onderzoeksvragen dus centraal:

1. Welke formele beleidsruimte bieden de EU-richtlijnen VHR, KRW en NiR aan de lidstaten van de Europese Unie?
2. Op welke manier zoeken en/of benutten Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen de formele en informele beleidsruimte bij de implementatie van de drie EU-richtlijnen?
3. Wat zijn de instrumenten die zijn ingezet om beleidsruimte te zoeken? Waar liggen de overeenkomsten en de verschillen tussen de drie richtlijnen en de drie lidstaten?
4. In hoeverre leidt de inzet van die instrumenten tot werkelijke verandering?
5. Welke lessen kunnen hieruit worden geleerd?

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we het conceptueel en methodologisch kader van ons onderzoek. Allereerst geven we in paragraaf 2.2 een kort overzicht van de bestaande literatuur over de implementatie van EU-beleid en geven we aan hoe we ons onderzoek daarin positioneren. Vervolgens werken we in paragraaf 2.3 de bouwstenen voor ons conceptueel kader uit. Een eerste bouwsteen is de context van implementatieprocessen (2.3.1). Ten tweede analyseren we implementatieprocessen als interactieprocessen (2.3.2) en richten we ons op de vragen: Wie? Waarover? Waar?, en Hoe wordt geïnteracteed in de implementatieprocessen? Het methodologisch kader van ons onderzoek staat ten slotte centraal in paragraaf 2.4. Hier presenteren we de door ons gebruikte onderzoekstrategie en onderzoeksmethoden.

2.2 Theorie over het zoeken naar beleidsruimte

Onderzoekers bestuderen al ruim twintig jaar de implementatie van EU-beleid in de verschillende lidstaten. Zij gebruiken in hun onderzoek veelvuldig de term '*compliance*' om aan te geven in welke mate en hoe lidstaten voldoen aan EU-wet- en regelgeving. Aanvankelijk richtten onderzoekers zich vooral empirisch op de implementatieproblemen die zich in de lidstaten voordeden. Ze ontwikkelden hier slechts beperkt theorieën en concepten over. Het laatste decennium is de theorievorming echter gegroeid en heeft het politieke karakter van het implementatieproces meer aandacht gekregen. Mastenbroek (2005) onderscheidt drie perspectieven in de implementatie- of '*compliance*'literatuur met ieder een eigen focus: (1) het empirisch perspectief; (2) het '*goodness of fit*' perspectief; en (3) het politieke proces perspectief. Mastenbroek (2005) gaat uitgebreid in op deze drie perspectieven. We volstaan hier met een kort overzicht.

1. Het *empirisch perspectief* is beperkt theoretiserend en startte vanuit implementatieproblemen die zich vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw in de beleidspraktijk manifesteerden. Oorzaken van implementatieproblemen die onderzoekers identificeerden waren onder meer de complexiteit van richtlijnen en nationale wet- en regelgeving en de scheiding tussen betrokkenen bij de formulering van beleid enerzijds en de implementatie anderzijds. Implementatie werd vooral gezien als een apolitiek proces, waarin problemen optraden wanneer overheden niet in staat waren om aan de EU-vereisten te voldoen.
2. In de jaren negentig won een meer theoretisch perspectief terrein dat het concept '*goodness of fit*' introduceerde. In dit perspectief staat de vraag centraal waarom Europese wet- en regelgeving verschillende invloed heeft in verschillende lidstaten. De *goodness of fit* hypothese houdt in dat het succes van implementatie afhangt van de '*fit*' tussen EU-eisen en bestaand nationaal beleid. Auteurs waaronder Héritier (1997; 2001) gaan in hun onderzoek uit van rationeel handelende actoren en werken met de hypothese dat lidstaten het eigen beleid zoveel mogelijk zullen exporteren naar EU-niveau om zo latere implementatiekosten te minimaliseren. In de conceptualisering van '*(mis)fit*' onderscheiden onderzoekers dimensies als '*regulatory style*' en de structuur van een beleidsveld enerzijds en de inhoud van het beleid anderzijds.

3. Eind jaren negentig en in het begin van de 21^e eeuw toonden auteurs als Haverland (2000) en Falkner *et al.* (2005) aan dat de *goodness of fit* hypothese slechts een beperkt verklarend karakter had. Mastenbroek (2005) geeft aan dat dit te maken kan hebben met het statische karakter van de hypothese. Deze gaat er namelijk vanuit dat lidstaten er alles aan zullen doen om de *status quo* te handhaven. In werkelijkheid is er bij de implementatie van EU-richtlijnen in een lidstaat – net als in de formuleringsfase van een richtlijn – evengoed sprake van een politiek proces. De erkenning van het politieke karakter van het implementatieproces door onderzoekers leidde tot een zoektocht naar meer dynamische verklaringen voor implementatieproblemen. Sommige auteurs ontwikkelden aanvullende variabelen die problemen verklaren, zoals het karakter van het EU-beleid, het nationale *'belief system'*, de mate van institutionalisering van het beleid, de mate van binnenlandse steun en de mate van internationale en binnenlandse druk (zie bijvoorbeeld: Heritier, 2001). Andere auteurs benadrukten de rol van percepties van actoren. Zij vertrekken dan vanuit de veronderstelling dat actoren zich aan een regel houden wanneer zij deze ook als zinvol ervaren.

Het nu voorliggende onderzoek sluit aan bij het derde perspectief en ziet de implementatie van EU-beleid als een dynamisch, politiek proces. De focus richt zich op de wijze waarop EU-milieurichtlijnen in de verschillende landen opgepakt worden, met name op de intentie om (al dan niet als bewust gepland beleid) nieuwe beleidsruimte in de uitwerking op te zoeken. De verkenning kijkt naar de wijze waarop diverse actoren op verschillende bestuurlijke niveaus met elkaar interacteren.

2.3 Onderzoekopzet

Het benutten van beleidsruimte in implementatieprocessen vindt plaats in het doorlopen van uitwerkingshandelingen. Deze activiteiten leveren vele interacties tussen beleidsmakers, stakeholders, bestuurders en EU-functionarissen: Multi-actor en Multi-level van aard. Interactieprocessen zijn goed te bestuderen aan de hand van case-beschrijvingen.

2.3.1 Analyse van casussen

Kiezen voor een casestudy betekent kiezen voor het bestuderen van complexe fenomenen die niet los van hun context zijn te zien (Hutjes en Van Buuren 1992; Yin 1994). We kiezen voor een opzet, om in verschillende contexten (in dit geval EU-lidstaten) dezelfde implementatieprocessen te beschrijven. In dit onderzoek bestuderen we implementatieprocessen als interactieprocessen en zijn we vooral geïnteresseerd in de wie-, waarover-, waar-, hoe- en waarom-vragen van de interacties. Het zijn juist dit type vragen waar een meervoudige casestudy geschikt voor is.

Het onderzoek richt zich op interactieprocessen in de implementatiefase van drie richtlijnen in drie landen. Dat betekent dat we in totaal negen cases bestuderen. Door uniformiteit in de aanpak kunnen we zowel vergelijkingen trekken tussen landen als tussen richtlijnen.

De keuze voor de drie *richtlijnen* komt voort uit ons eerder onderzoek naar de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn. In overleg met de opdrachtgever, de WOT Natuur & Milieu, besloten we in dit onderzoek te kiezen voor de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (NiR). Deze richtlijnen hebben vooral hun werking in het landelijk gebied en bestrijken het 'groene' milieubeleid. In veel gebieden zien we bovendien dat tegelijkertijd

gewerkt wordt aan de implementatie van deze drie richtlijnen. Bij de analyse van uitkomsten moet rekening gehouden worden met de op onbalans.

De keuze voor Nederland als *lidstaat* stond vast. Bij de keuze voor *landen* was verder belangrijk dat we voor de Nederlandse praktijk willen leren van implementatieprocessen in een soortgelijke context. De keuze voor de landen werd bepaald door de volgende criteria:

- (1) een met Nederland overeenkomstige context van de lidstaat;
 - (2) een met Nederland overeenkomstige of kleine variatie in milieubeleidstijl van een lidstaat.
- Dit leidde naast Nederland tot de keuze voor Noordrijn-Westfalen in Duitsland en Engeland in Groot-Brittannië.

Dat betekent, dat de context government/governance en codificeren/modificeren bij de caseselectie geen rol spelen. Juist deze aspecten zullen als analysekader de verschillen in aanpak tussen de richtlijnen en cases in de verschillende landen laten zien.

2.3.2 Analyse van het implementatieproces

De implementatieprocessen die in ons onderzoek centraal staan, zullen we in drie landen vanuit een zelfde aanpak verkennen en analyseren. In de beleidsarrangementen benadering (Van Tatenhove *et al.*, 2000; Arts en Leroy, 2006) wordt gewerkt met de begrippen actoren en coalities, spelregels, de inzet en uitwisseling van hulpbronnen en discoursen. Het gaat dan om de basisvragen in een procesbeschrijving met de hierna genoemde kenmerken.

Wie interacteren?

Bij de uitwerking van de EU-richtlijnen is een breed scala aan actoren noodzakelijk, die met elkaar de uitwerkingsvorm bepalen. Dat kunnen zowel publieke of private partijen zijn, maar ook diverse combinaties publiek-private of publiek-publieke samenwerkingsverbanden. Soms opereren actoren op basis van formele bevoegdheden, soms via het vormen van coalities. Daarnaast kunnen ze verbonden zijn aan verschillende beleidsniveaus (van lokaal tot mondiaal). Indien relevant betrekken we bijvoorbeeld zowel de Europese Commissie, als nationale en EU-parlementariërs, als ministeries, als waterschappen, als lokale en regionale overheden, als semi-overheden (zoals *Natural England*), als milieuorganisaties en landbouworganisaties in ons onderzoek. Interactieprocessen zijn dus multi-actor en multi-level.

Waar wordt geïnteracteerd?

In de organieke locatie van de interacties onderscheiden we drie typen: Allereerst zijn er locaties *binnen* de bestaande *instituties* van de representatieve democratie in de EU, dat wil zeggen in de Milieuraad en daaraan gelieerde organisaties. Daarnaast treffen we locaties aan *binnen* specifieke voor de richtlijn in het leven geroepen *commissies, werkgroepen en expertbijeenkomsten*. Deze organen verschillen per richtlijn en eventueel ook per lidstaat. Ten slotte onderscheiden we locaties *buiten* de boven genoemde organisaties, bijvoorbeeld bilateraal contact tussen een ministerie of een milieuorganisatie enerzijds en ambtenaren van Europese Commissie anderzijds. Juist het overzicht over alle interactietypen geeft inzicht in de zoektocht naar de vertaling van de richtlijn in de nationale context.

Waarover wordt geïnteracteerd?

De interacties die we bestuderen gaan over de formele implementatie van de drie richtlijnen. Daarbij is te zien, dat binnen de formele beschrijving van de regelgeving belangrijke verschillen in interpretatie bij actoren kunnen bestaan. Niet alleen kunnen verschillende actoren de implementatie vanuit heel variërende invalshoeken ervaren. Waar de ene actor de implementatie als zeer problematisch percipieert, kan de andere actor dit juist als niet of matig problematisch zien. Het empirisch onderzoek naar de cases moet duidelijk maken welke

inhoudelijke zaken nu feitelijk aan de orde zijn en welke betekenis die door de actoren wordt gegeven. Het kan bijvoorbeeld gaan om een verschil van mening tussen de Europese Commissie en een lidstatelijk ministerie over het hanteren van een bepaalde standaard of emissienorm, of om de inzet van juridische of vrijwillige instrumenten in de implementatie, etc.

Hoe wordt geïnteracteed?

Spelregels bepalen de mogelijkheden en beperkingen van actoren om te interacteren in beleidsprocessen. Het gaat dan bijvoorbeeld om wie waartoe toegang heeft, oftewel toegangsregels. Daarnaast onderscheiden we interactieregels die aangeven volgens welke procedures actoren interacteren. Zo kunnen bijvoorbeeld regionale overheden direct met de Europese Commissie samenwerken, zonder nationale actoren te betrekken. Ook kunnen vooral interacties plaatsvinden tussen nationale overheden en de Europese Commissie, zonder dat NGOs deel uitmaken van het interactieproces, etc. Vanzelfsprekend kunnen spelregels zowel een formeel als een informeel karakter hebben. Daarnaast geeft het aangehouden discours inzicht in de nationaal culturele aspecten, die de motivatie om te zoeken naar beleidsruimte veroorzaakt.

Hulpbronnen kunnen zijn bevoegdheden, maar ook expertise, menskracht, geld, autoriteit, status, vertrouwen of grondbezit. Zo kan een natuurorganisatie in Nederland haar kennis en inzicht in de toestand van een bepaalde soort onder de aandacht brengen van de Europese Commissie, die op haar beurt haar bevoegdheden gebruikt om het Nederlandse ministerie van LNV te vragen maatregelen te nemen voor een betere bescherming van die soort. In dit onderzoek gaan we vooral na wie welke hulpbronnen waarvoor mobiliseert. Net als bij spelregels kunnen hulpbronnen zowel een formeel als een informeel karakter hebben. Zo is autoriteit op basis van wet- en regelgeving en beschikbaar budget een formele hulpbron, terwijl status en vertrouwen eerder informeel zijn.

De bovenstaande structuur voor de analyse van de implementatieprocessen dient als basis voor de vormgeving van het case-onderzoek en de interview/gesprekken die gehouden worden om de specifieke kenmerken van de cases te kunnen beschrijven.

2.4 Analyse kader

De zoektocht naar de manier waarop beleidsruimte wordt gevonden ligt niet enkel besloten in de EU-richtlijn op zich. Dit laatste bepaalt de ruimte die er op EU-niveau formeel in de tekst van een richtlijn vastligt en feitelijk voor ieder EU-land identiek is. Het onderzoek richt zich vooral ook op de context van de implementatieprocessen en analyseert de procesmatige handelingen bij zowel voor de compliance als bij het opzoeken van de beleidsruimte. Daarbij wordt gekeken naar enkele omgevingsvariabelen, die van invloed kunnen zijn op de manier waarop actoren nu juist zo werken. Er is geen volledige krachtenveld analyse in dit onderzoek voorzien, maar wel aandacht voor aspecten van de context, zoals:

- Nationaal culturele sturingsopvattingen;
- Beleidstijl voor milieu;
- Aanpak via codificatie of modificatie.

Daarbij wordt ook bekeken of deze aspecten nu werkelijk relevant blijken te zijn voor de beschrijving van de zoektocht naar beleidsruimte.

2.4.1 Nationaal-culturele sturingsopvattingen

De uitwerking van de EU-richtlijnen in nationale regelgeving wordt beïnvloed door nationaal-culturele sturingsopvattingen die deels besloten liggen in het wettelijke en bestuurlijke kader van de verschillende lidstaten. Deels zijn ze ook vervat in de nationale zienswijze hoe met de EU omgegaan moet worden.

In het advies *Brussels Lof - Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid* (maart 2008) werpt de VROM-raad een ander licht op de in Nederland ervaren problemen bij de toepassing van een aantal EG-richtlijnen. De raad geeft aan, dat in Nederland de bouwstops door bijvoorbeeld de richtlijn luchtkwaliteit werden ervaren als 'de schuld van Brussel' en de neiging groot is om dan maar in te zetten op zwakkere EU-(milieu)kwaliteitsnormen. De VROM-raad onderscheidt een aantal specifiek Nederlandse kenmerken op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening en wonen zoals de hoge bevolkingsdichtheid, intensief ruimtegebruik (industrie, landbouw, wonen, dienstverlening), de omvang van de sociale huursector en Nederlands positie als haven-, transport- en distributieland. Dat leidt tot een hoge milieudruk, mede gerelateerd aan de ligging in een delta van grote Europese rivieren en de ligging van een belangrijk deel van het land onder de zeespiegel.

De Raad heeft een vijftal dossiers op het gebied van milieu, ruimte, wonen (luchtkwaliteit, bodem, woningcorporaties, hoog water, nationale emissieplafonds) onderzocht om te kijken in hoeverre die specifieke kenmerken zorgen voor een afwijkende doorwerking van deze EU-regelgeving in Nederland ten opzichte van andere Lidstaten (met soms óók dezelfde of soortgelijke kenmerken). De VROM-raad constateert aan de hand van deze cases onder meer dat de effecten van Europese (milieu)richtlijnen ook samenhangen met de bestuurlijke cultuur en het juridische systeem in Nederland, en met de door Nederland gemaakte keuzes met betrekking tot implementatie en de doorwerking daarvan in de besluitvorming.

Kenmerken van het bestuurlijk-juridische systeem in Nederland, in vergelijking met andere EU-lidstaten, zijn bijvoorbeeld de koppeling van milieu- en ruimtelijke-ordeningsregelgeving, de snelheid van de administratieve rechter en een ruime toegang van de burger tot de rechter. Deze kenmerken zorgen ervoor dat mogelijke problemen bij uitvoering en toepassing van in Nederland geïmplementeerde Europese regelgeving met invloed op milieu en ruimtelijke ordening in de Nederlandse economische, ruimtelijke en bestuursrechtelijke omstandigheden eerder zichtbaar worden dan elders. Ze leiden tot snelle en volledige doorwerking van EU-regelgeving.

Conclusie van de VROM-raad is dat nationale keuzes die grotendeels samenhangen met specifieke Nederlandse kenmerken, bepalend zijn voor de gevolgen van Europees beleid voor Nederland, en niet per se de milieunormen zelf. Dit in ogenschouw nemend, adviseert de VROM-raad om in Europa niet te pleiten voor minder strenge milieukwaliteitseisen ofschoon de kwetsbare Nederlandse omstandigheden een dergelijk pleidooi lijken te rechtvaardigen. De raad betoogt echter dat Nederland juist gebaat is bij een krachtig en duidelijk milieubeleid. Echter, bij de totstandkoming van Europees recht en beleid dient de overheid bewuster en in een vroeg stadium naar de mogelijke gevolgen te kijken gezien de bijzondere Nederlandse kenmerken en keuzes. Nederland zou deze effecten beter onder de aandacht moeten brengen van de Europese instellingen en hierbij waar mogelijk coalities moeten zoeken met andere lidstaten of regio's. Daarnaast kan Nederland meer gebruik maken van de ruimte voor interpretatie die de Europese regelgeving biedt, met name bij de implementatie van die regelgeving in Nederlandse wetgeving. (Bron: Kabinetsreactie op het advies van de VROM-raad

Brussels Lof – Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid, Handelingen Tweede Kamer, 14 Juli 2008).

Als omgevingsvariabele speelt de nationale context zo een rol bij beslissingen om beleidsruimte te gaan opzoeken. Dit onderzoek naar de manier waarop in verschillende lidstaten beleidsruimte wordt gevonden, schetst een beeld van de verschillende sturingsopvattingen tussen de onderzochte landen. Het is niet de bedoeling een zelfstandige analyse naar deze omgevingsvariabelen uit te voeren (zoals in het advies Brussels Lof), maar te bezien of deze contextverschillen leiden tot het ontwikkelen van een eigen instrumentarium.

2.4.2 Milieubeleidstijl

In de jaren zeventig van de vorige eeuw was er al aandacht voor het concept 'beleidstijl' in onderzoek naar nationale planningsstijlen en naar de invloed van Europese integratie. Richardson *et al.* (1982) definiëren beleidstijl als de *'standard operating procedures for making and implementing policies'*. Deze zijn gerelateerd aan *'deep-rooted values in societies'*. In navolging van Richardson *et al.* typeren wij de beleidstijl van een land op basis van de volgende twee dimensies:

- (1) de benadering van het oplossen van problemen door de overheid op een schaal van anticipatief/actief tot reactief;
- (2) de relatie tussen overheid en andere actoren in het beleidsproces, variërend van het bereiken van consensus tot conflict, het blokkeren van beslissingen door andere actoren.

Tabel 2.1: Milieubeleidstijlen volgens Jordan en Liefferink (2004)

Land	Stijl	1970 Actief-reactief	2000 Actief-reactief	1970 Conflictgericht- consensusgericht	2000 Conflictgericht- consensusgericht
Nederland		reactief	meer actief	vooral consensusgericht	nog steeds consensusgericht
Groot-Brittannië		reactief	nog steeds reactief	consensusgericht, informeel en onderhandelend	nog steeds consensusgericht
Duitsland		eerst actief, vanaf 1973 meer reactief	meer actief	redelijk consensusgericht, vanaf 1973 meer conflictgericht	nog steeds consensusgericht

We baseren onze typering op de systematische vergelijkende studie van Europeanisering van het milieubeleid (onder redactie van Jordan en Liefferink (2004)). Zij karakteriseren onder andere de milieubeleidstijlen van tien Europese landen in de dimensies actief-reactief en conflictgericht-consensusgericht in 1970 en in 2000, daarbij de indeling van Richardson *et al.* (1982) volgend.

De analyse van implementeringprocessen kan verschillen laten zien per land, die terug te voeren zijn op deze omgevingsvariabele in de landseigen milieubeleidstijl. De effectiviteit en het succes in het vinden van beleidsruimte kan hierdoor beïnvloed worden. Instrumenten, die in het ene land effectief zijn, kunnen in een ander land wellicht niet passen binnen de heersende sturingsstijl.

2.4.3 Aanpak via codificatie of modificatie

Het onderscheid tussen codificatie en modificatie is in de juridische wetgevingsleer niet ongebruikelijk (vgl. T. Koopmans, *De rol van de wetgever*, 1970, p. 122 e.v. en C.W. van der Pot, A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer 2001, p. 537). Bij codificatie stelt de overheid eenzijdig en topdown een scherpe en onwrikbare norm vast. Aldus kwamen bijvoorbeeld in de 19e eeuw de grote en alom bekende codificatiewetboeken als het wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek tot stand. Codificatie van EU-regelgeving kenmerkt zich meer door een één-op-één uitwerking, het rechtstreeks nader uitwerken van de regels in vervolgregelingen.

Modernere regelgeving geeft evenwel meer en meer ruimte voor onderhandelend bestuur. Het heeft meer oog voor een open en deliberatief proces. Regelgeving codificeert dan niet eenzijdig wat iedereen reeds als geldend recht vindt of zou moeten vinden, maar modificeert de samenleving langzaam in een bepaalde richting, bijv. naar een ander waterbeleid of natuurbeleid. De inhoud staat niet zozeer voorop; er is ook aandacht voor het bestuurlijk proces. Modificatie van EU-regelgeving gaat dan vaak om nadere uitleg en uitwerking van de richtlijn, waarbij de interpretatie van de oorspronkelijke richtlijn aan de orde komt.

Bij de uitwerking van EU-richtlijnen kunnen beide aanpakken voorkomen, vaak in combinatie met een van de andere omgevingsvariabelen (als government of governance). Samen geven de nu aangehouden omgevingsvariabelen een analyseschema, als achtergrond om de implementatieprocessen te verkennen.

2.4.4 Analyse van instrumenten

In de case-beschrijvingen komen handelingen van actoren naar voren, die aangemerkt kunnen worden als instrumenten voor het implementatiedoel. Soms zullen respondenten zelf aangeven, dat ze deze instrumenten als zodanig onderkennen (bijvoorbeeld als er gebruik wordt gemaakt van formele instrumenten), maar vaak zal blijken, dat instrumenten door respondenten niet specifiek onderkend worden. Dat is vooral bij coalitievorming met meer open groepsdiscussies het geval, wanneer een langere communicatie tussen actoren de interactie vormgeeft. De case-beschrijving zal de empirische basis moeten leggen voor de instrument-beschrijving. Er wordt een onderscheid gemaakt in:

- **Inhoudelijke instrumenten**, die betrekking hebben op het object van de richtlijn-uitwerking. Hierbij gaat het om inhoudelijke beschrijvingen van de specifieke kenmerken van bijvoorbeeld soorten, gebieden of concentraties. Technische onderbouwing valt hieronder, maar ook instrumenten gericht op het nader afbakenen van de inhoudelijke doelbeschrijving (bijvoorbeeld derogatie).
- **Procedurele instrumenten**, gericht op het benutten van de mogelijkheden in procedures voor onderhandelen of nadere beleidsbepaling. Ook interventies om nieuwe besluitvormingsprocedures in het proces te betrekken vallen hieronder.
- **Subjectieve instrumenten**, die te maken hebben met de manier waarop de verschillende actoren (de subjecten) met elkaar omgaan (binnen de kaders van inhoud en procedure). Het gaat dan om communicatieve instrumenten, instrumenten om consensus of conflict te beheersen, maar ook om gevoelsinterventies tussen actoren onderling.

Deze indeling zal worden gehanteerd om de resultaten uit de case-beschrijvingen en interviews te genereren. Aan de hand van uitspraken en handelingen worden verschillende instrumenten aangegeven of geformuleerd, waar het minder formele interventies betreft.

3 EU-milieurichtlijnen en formele beleidsruimte

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanwezige formele beleidsruimte in

- de Vogel- en Habitatrichtlijn - VHR,
- de Kaderrichtlijn Water - KRW en
- de Nitraatrichtlijn - NiR.

Het gaat dan om de ruimte, die in de formele EU-richtlijn zelf al is aangegeven aan de lidstaten van de Europese Unie. In de volgende hoofdstukken zullen we ingaan op de wijze waarop de verschillende lidstaten deze mogelijke beleidsruimte benutten (of niet). Omdat het basisinzicht over de formele beleidsruimte tot nu in de rechtsliteratuur nog niet is gegeven, presenteren we in deze paragraaf onze resultaten van een tekstuele analyse van de drie richtlijnen.

3.1 Procedure

De belangrijkste beleidsruimte kan worden gevonden door gebruik te maken van afwijkings- en ontheffingsmogelijkheden in de richtlijnen, de zogenaamde 'derogatieregimes', waar vervolgens toezichtsregimes op van toepassing worden. Bij derogatiemogelijkheden gaat het om:

- (a) de mogelijkheid om af te wijken van de norm (ook wel indirecte derogatie);
- (b) de mogelijkheid tot fasering of uitstel;
- (c) de mogelijkheid tot bijstel of doelverlaging.

Om af te kunnen wijken moet vooraf goedkeuring aan de EU worden gevraagd. Voor ontheffingen, ook wel 'exemption' genoemd, geldt dat niet. Deze worden achteraf beoordeeld. De mate waarin men gebruik kan maken van afwijkings- en ontheffingsmogelijkheden in de richtlijnen wordt bepaald door hardheids-, normativiteits- en het onevenredige kostbaarheid criteria van de derogatieregimes, en door zwaar (preventief/vooraf) of licht (repressief/achteraf) toezicht.

Volgens het EG-Verdrag (artikel 202) is het de taak van de Commissie om de EU-wetgeving uit te voeren. In de praktijk betekent dit dat in elk wetgevingsbesluit de reikwijdte moet worden aangegeven van de uitvoeringsbevoegdheden die de Raad aan de Commissie toekent. Volgens het Verdrag wordt de Commissie bij de uitvoering van deze taak bijgestaan door een comité. Dit gebeurt volgens de zogenaamde comitéprocedure. De comités fungeren als discussieforums. Zij bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en worden voorgezeten door de Commissie. Dankzij deze comités kan de Commissie met de nationale overheidsdiensten overleggen voordat zij uitvoeringsmaatregelen vaststelt. Hiermee wordt beoogd deze maatregelen zo goed mogelijk op de realiteit in elk betrokken land af te stemmen.

De betrekkingen tussen de Commissie en deze comités worden geregeld volgens een eerder genomen besluit van de Raad, het "comitologie"-besluit. Dit besluit garandeert het Europees Parlement het recht van controle op de toepassing van de wetgeving die volgens de mede beslissingsprocedure tot stand is gekomen. Het Parlement kan te kennen geven dat het niet instemt met voorstellen van de Commissie, of eventueel van de Raad, als het van oordeel is dat deze voorstellen de in die wetgeving bepaalde uitvoeringsbevoegdheden te buiten gaan. De comités kunnen worden ingedeeld volgens hun functie; raadgevende functie, comité van beheer, regelgevende comités en comité regelgeving met toetsing.

Sinds 1999 wordt rekening gehouden met de invoering van de medebeslissingsprocedure, de toekenning van een medezeggenschapsrecht aan het Parlement. Het heeft ook de comitéprocedure voor het Parlement en voor het publiek transparanter gemaakt. De documenten van de comités zijn gemakkelijker toegankelijk voor de burgers en worden ook in een openbaar register opgeslagen. Het Parlement wordt bovendien regelmatig en uitvoerig over de werkzaamheden van de comités geïnformeerd (Besluit, juli 2006). Behoudens een enkel hooggevoelig dossier¹, geldt in het algemeen voor het EU milieu- en natuurbeleid dat de Europese Commissie voorstellen doet en de Milieuraad daarover beslist.

In de Milieuraad komen ministers en staatssecretarissen ('junior ministers') van alle lidstaten bijeen. De commissaris voor DG Environment was ten tijde van dit onderzoek Stavros Dimas. Hoewel ministers en staatssecretarissen daar formeel niet met de Europese Commissie aan tafel zitten, is het wél de plaats waar de ideeën van de Europese Commissie en die van de lidstaten bij elkaar komen.

3.2 Formele beleidsruimte in de Vogel- en Habitatrichtlijn

De VHR is een dwingende resultaatverplichting waarop een toezicht van de Europese commissie geldt. Formeel gezien lijken er dus geen mogelijkheden besloten om formele beleidsruimte in de richtlijnen zelf te zoeken.

Toch is bekend dat ook de VHR derogatieregimes kent. Zo kan van het soorten beschermingsregime worden afgeweken via de drie criteria van art. 16 HR en art. 9 VR. Voor het gebiedsbeschermingsregime geldt de habitattoets van art. 6 HR in wezen als derogatiemogelijkheid voor de Natura 2000-gebiedsbescherming. Volgens Kistenkas (2005) en Neven *et al.* (2005) hebben sommige lidstaten daadwerkelijk deze ruimte opgezocht door een herinterpretatie en herdefiniëring van criteria van de voor de gebiedsbescherming vaag gedefinieerde ecologische en juridische (sub)criteria als significantie, cumulatie en passende beoordeling of het begrip 'gunstige staat van instandhouding' bij de soortenbescherming. Hierdoor kunnen ook mogelijk ecologische doelen anders worden gesteld (Cf. F.H. Kistenkas, *Integrating and Interpreting the Habitats- and Birds Directives*, TFLR 2005, passim en M.G.G. Neven & F.H. Kistenkas, *Streken Vergeleken*, Wageningen 2006, passim.).

Onder de beslissingsbevoegde Milieuraad hangt de raads werkgroep milieu. Natuurbeleid wordt daarbinnen voornamelijk behandeld in de biodiversiteit expertgroep. Hierin participeren verschillende ambtenaren van relevante ministeries. Specifiek voor de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn twee comités opgericht die de Europese Commissie assisteren in de implementatie van de richtlijnen naar aanleiding van technische en wetenschappelijke inzichten: respectievelijk het Ornis en het Habitat Comité. Deze comités worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Europese Commissie, DG Milieu. De leden bestaan verder uit ambtenaren van betrokken ministeries van de lidstaten.

Op EU-niveau bestaat daarnaast het zogenaamde natuur-directeurenoverleg. Deelnemers zijn de voor de VHR implementatie verantwoordelijke hoofden van departementen in ministeries van de lidstaten. Net als het Ornis- en Habitatcomité adviseert het directeurenoverleg natuur aan DG Milieu. Het orgaan kent geen formele bevoegdheden om te beslissen over de natuurrichtlijnen.

¹ Deze worden niet systematisch bediscussieerd in werkgroepen of in het comité van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (COREPER).

3.3 Formele beleidsruimte in de Kaderrichtlijn Water

Bij de implementatie van de KRW wordt de Europese Commissie (EC) conform artikel 21 van de KRW bijgestaan door een Comité, ook wel 'Artikel 21-Comité' genoemd. In dit Comité, dat op 6 mei 2003 is opgericht, zijn (ambtenaren van) alle lidstaten vertegenwoordigd. Het Comité wordt voorgezeten door een ambtenaar van de DG Milieu van de EC. De besluitvorming vindt plaats op basis van stemmen.

Om de implementatie van de KRW harmonieus te laten verlopen hebben de EU-lidstaten in mei 2001 een *Common Implementation Strategy* (CIS) afgesproken. De (informele) werkstructuur van de CIS bestaat momenteel (situatie eind 2006) uit vijf Werkgroepen, een Strategische coördinatiegroep (SCG) en het Water-directeurenoverleg. In deze structuur nemen ambtenaren deel van alle 25 lidstaten van de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten en ambtenaren van de Europese Commissie. De Water-directeuren staan aan het hoofd van de technisch-inhoudelijke werkgroepen. De werkgroepen worden aangestuurd door de Strategische coördinatiegroep. Daarnaast ontvangt de EC advies van drie zogeheten *Expert Advisory Fora* (EAF) waarvan één zich bezig houdt met de preventie van en bescherming tegen overstroming (Neven *et al.*, 2006).

De besluitvorming in het overleg van de Waterdirecteuren gebeurt op basis van consensus. De overleggen van de Waterdirecteuren worden gezamenlijk voorgezeten door een ambtenaar van een lidstaat en een ambtenaar van het Directoraat Generaal Milieu van de EC. Twee keer per jaar vindt een overleg van de Waterdirecteuren plaats. In het overleg van de Waterdirecteuren wordt over veel verschillende onderwerpen gesproken, zoals het verloop van de implementatie in de verschillende lidstaten, de voortgang van de CIS, de relatie tussen de KRW en landbouw, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritare stoffen (Neven *et al.*, 2006).

In de bijeenkomsten van de SCG worden eveneens vele onderwerpen behandeld. Een belangrijk agendapunt is de voortgang van de werkgroepen. Ook wordt het werkprogramma voor de komende jaren voorbereid (Neven *et al.*, 2006).

Aanvankelijk richtten de werkzaamheden van de Werkgroepen, de SCG en de Waterdirecteuren zich vooral op methodologische vraagstukken. De werkgroepen hebben al met al 13 'guidances' opgesteld waarin voor verschillende onderwerpen een gezamenlijke interpretatie is ontwikkeld. Later is de aandacht voor een deel verschoven naar de praktische uitvoering van de ontwikkelde methoden en worden verschillende pilots uitgevoerd waarin de guidances worden getest. Er zijn momenteel (situatie eind 2006) vijf werkgroepen (A t/m E) actief die elk zijn gericht op een ander taakveld: ecologische status, integraal stroomgebiedbeheer, grondwater, rapportages en prioritare stoffen. Daarnaast is in 2005 een Strategische stuurgroep (SSG) op het raakvlak van de KRW en landbouw ingesteld (Neven *et al.*, 2006).

De KRW kent, net als andere Europese milieuriichtlijnen, een harde resultaatsverplichting: in 2015 moet in alle Europese wateren een 'goede ecologische status' gerealiseerd zijn. De KRW biedt lidstaten echter ook veel beleidsruimte. Zo geldt slechts marginaal toezicht van de Europese Commissie. Dat toezicht vindt bovendien achteraf plaats (repressief toezicht): vanaf 2015.

Het kernartikel van de KRW (artikel 4) biedt lidstaten bovendien drie, stapelbare mogelijkheden om van de KRW af te wijken:

1. de mogelijkheid een oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd aan te merken. Dit leidt tot lagere milieudoelstellingen (zie artikel 4 lid 1 sub a);

2. de mogelijkheid tot fasering, oftewel uitstel (lid 4) naar 2021 of 2027 (termijnverlenging van twee keer zes jaar);
3. de mogelijkheid tot doelverlaging, oftewel bijstel (lid 5).

Fasering of uitstel (2) is mogelijk als de vereiste verbeteringen technisch niet haalbaar zijn binnen de gestelde termijn, als deze onevenredig kostbaar zijn, of als de natuurlijke omstandigheden een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten. Doelverlaging of bijstel (3) is mogelijk voor waterlichamen met een zodanige natuurlijke gesteldheid dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Een tijdelijke achteruitgang levert geen strijd met de voorschriften van de KRW op als daar een natuurlijke oorzaak of overmacht aan ten grondslag ligt (extreme overstromingen of langdurige droogte) (SER, 2006).

Het criterium waar men bij fasering en doelverlaging steeds mee te maken heeft is de 'onevenredige kostbaarheid'. Dit is een proportionaliteitstoets; zonder uitstel of bijstel zouden er onevenredige kosten (*disproportionate costs*) gemaakt moeten worden. Dit criterium is echter nergens gedefinieerd. Het biedt lidstaten dan ook beleidsruimte bij het beargumenteren van de noodzaak tot uitstel of bijstel. Zelfs als er een EU-guidance zou verschijnen, is het kostbaarheidscriterium rekbaar. Guidances zijn immers slechts 'soft law' (Syncera, 2005). Er is dan ook discussie over de vraag of de KRW een resultaatverplichting of een inspanningsverplichting betreft. Een geïnterviewde van DG Milieu (VROM) zegt hierover: *'De doelstelling uit de KRW dat je een gezond ecosysteem moet realiseren is geen resultaatverplichting als je kunt aantonen dat je het niet kunt halen (bijvoorbeeld vanwege disproportionele kosten). Dan leg je wel een inspanning vast om het zo goed mogelijk te halen.'*

3.4 Formele beleidsruimte in de Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn is net als de VHR een dwingende resultaatverplichting waarop een toezicht van de Europese commissie geldt. Dat toezicht is voor de Nitraatrichtlijn in December 1991 ingegaan. Het afwijkingsregime van de NiR vertoont ook weer gelijkenis met dat van de KRW. Als directe derogatiemogelijkheden gelden weer fasering ofwel uitstel (art. 2 sub a Bijlage III) en doelverlaging ofwel bijstel (art. 2 sub b Bijlage III). Lidstaten mogen immers voor het eerste actieprogramma van vier jaar meer dierlijke mest toestaan (fasering) en nadien mogen zij ook hogere hoeveelheden mest vaststellen mits deze gemotiveerd worden aan de hand van objectieve criteria zoals bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen of bij gewassen met hoge stikstofopname (grasland). Op grond van zijn vele graslanden heeft Nederland aldus derogatie van de EC verkregen en kon het hogere concentraties toestaan. Naast deze directe derogatie zou men nog art. 3 als een vorm van indirecte derogatie kunnen zien (het al dan niet aanmerken van gebieden als 'kwetsbare zone'). Als waterrichtlijn preludeert de NiR dus qua derogatieregimes als het ware al op de latere KRW.

Verder stelt de Nitraatrichtlijn (zie artikel 5 lid 4) dat het Actieprogramma van een lidstaat bepaalde maatregelen moet bevatten volgens bijlage III van de Nitraatrichtlijn. Maar in die bijlage III (artikel 1) staan weinig concrete verplichtingen. Dat biedt beleidsruimte voor een lidstaatspecifieke invulling. En artikel 2 van bijlage III stelt dat "voor het eerste actieprogramma van 4 jaar de op of in de grond gebrachte hoeveelheid 210 kg N per hectare mag bevatten" in plaats van 170 kg N.

Een ander punt dat beleidsruimte biedt, is de diepte waarop de nitraatconcentratie in het grondwater wordt gemeten. De Nitraatrichtlijn vermeldt niet op welke diepte de norm van 50

mg nitraat per liter grondwater moet worden getoetst. Het enige dat de Nitraatrichtlijn stelt is dat grondwater niet meer dan 50 mg nitraat per liter mag bevatten. De Nitraatrichtlijn definieert grondwater als "al het water in de verzadigde zone". De Europese Commissie heeft wel een concept-richtsnoer opgesteld maar die is voor de lidstaten niet formeel bindend. In dat richtsnoer is aangegeven dat in het bovenste grondwater moet worden gemeten d.w.z. 0 tot 5 meter onder de grondwaterspiegel.

3.5 Beleidsruimte in de richtlijnen

Al met al kan worden geconstateerd dat er na nadere bestudering van de richtlijnteksten verschillen maar vooral ook overeenkomsten in hardheids-, toezichts- en afwijkingsregimes bestaan tussen de drie EU milieurichtlijnen. Alle drie de richtlijnen kennen in gelijke mate dwingende resultaatsverplichtingen. De hardheid van de richtlijnen is dus identiek. Alle drie de richtlijnen kennen bovendien vergelijkbare afwijkingsregimes. In zoverre is er dus geen principieel verschil tussen het bestuurskundig technische ontwerp van de richtlijnen. Wel zijn in alle drie de richtlijnen mogelijkheden ingebouwd om aan te kunnen passen aan nationale omstandigheden. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe deze ruimte in de praktijk gebruikt wordt.

4 Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen

Analyse via, vaak onuitgesproken of impliciete, 'instrumenten'

De beschrijving van het implementatieproces in de drie lidstaten heeft als doel instrumenten die gebruikt zijn te identificeren. In de verhalen van respondenten en in de handelingen die verricht zijn, worden instrumenten genoemd en gebruikt, soms zonder dat ze als zodanig duidelijk zijn aangegeven. Betrokkenen benoemen zelf hun werkmethode meestal niet expliciet en ook zaken uit de context werken in de instrumentale aanpak door, zonder dat betrokkenen op voorhand zullen zeggen dat ze die instrumenten in het proces gebruiken. In dit hoofdstuk zijn ze wel geëxpliciteerd, en - in de laatste paragraaf - nog eens opgesomd.

De casebeschrijvingen - het empirische gedeelte van het onderzoek dat de gegevensbasis levert voor de analyse - worden dus aangevuld met instrument-beschrijvingen. Het gaat om de signalering van typen instrumenten, die op zich veelvuldig in de diverse fasen van het implementatieproces worden ingezet. In kaders wordt aangegeven, als een nieuw type instrument in de case-beschrijving te signaleren is. Op die manier ontstaat meer inzicht in alle mogelijk toegepaste instrumenten in het implementatieproces.

4.1 De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland

4.1.1 Naar de nationale implementatie

Voor de implementatie van de VHR in Nederland heeft Nederland in totaal 162 gebieden aangedragen om onder Natura 2000 te laten vallen (fig. 4.1).

Instrument: Het aanwijzen van gebieden voor implementatie

De aanwijzing van Natura 2000-gebieden vloeit voort uit Europese afspraken.

Instrument: Het maken van nadere afspraken met de EU

Een aantal van die gebieden viel al onder de VHR. Voor elk gebied worden in de aanwijzing instandhoudingdoelstellingen vastgelegd, waarin staan welke natuurwaarden in het betreffende gebied behouden of ontwikkeld.

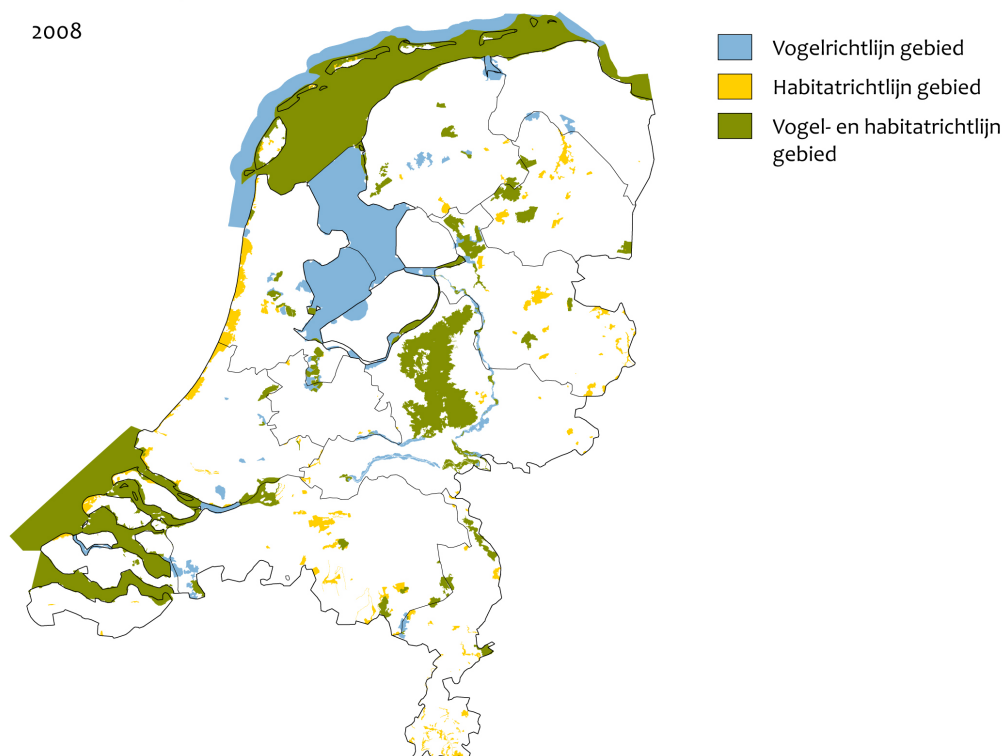
Instrument: Formuleren van instandhoudingsdoelen en natuurwaarden

Maatschappelijke en bestuurlijke context

De bestuurlijke verantwoordelijkheden in het natuurbeheer is verdeeld over drie bestuurslagen; het Rijk, de Provincies en de gemeenten. Verder zorgen Rijkswaterstaat, Defensie, Dienst der Domeinen en Staatsbosbeheer (Rijk), de grote terreinbeheerders en particuliere beheerders ervoor dat de Nederlandse natuur daadwerkelijk beheerd wordt. NGO's dragen vooral bij aan de informatievoorziening en het agenderen van problemen in beleidsontwikkeling en -uitvoering om op die manier het implementatieproces te beïnvloeden.

Natura 2000-gebieden

2008



Bron: LNV.

WUR/feb10/1308
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Figuur 4.1 Natura 2000-gebieden met de verschillende herkomst

Het bestuurlijke verantwoordelijkheid van het **Rijk** heeft voornamelijk betrekking op de formele afstemming en onderhandeling met Brussel over de formele doorwerking en vertaling van de Europese richtlijn in het Nederlandse natuurbeleid en de integratie van dit beleid met ander milieubeleid in Nederland. Het Rijk heeft ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid om samen met maatschappelijke actoren en decentrale overheden richting te geven aan de uitvoering en toepassing van dit beleid, en ruimte te geven aan ieders verantwoordelijkheid daarbij. Belangrijke documenten daarin zijn de aanmelding van de Habitatrictlijngebieden bij de Europese Unie (met de Natura 2000-database), de Contourennotitie (Ministerie van LNV, 2005) waarin de beleidsroute rond Natura 2000-gebieden weergegeven is, het Natura 2000-doelendocument (Ministerie van LNV, 2006) waarin de doelen voor de Natura 2000-gebieden weergegeven zijn, de Decembertota's over de Kaderrichtlijn Water, waarin ook Natura 2000 aan de orde komt en het Integraal Beheersplan Noordzee 2015 (IDON, 2005).

Instrument: Producteren van nationale beleidsnota's

Alhoewel de hoofdlijnen van de VHR-implementatie uitgekristalliseerd zijn, vindt er nog wel afstemming tussen aanpalende beleidsvelden plaats.

Instrument: Afstemming met andere beleidsvelden

Decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) hebben naast de centrale overheid een eigen verantwoordelijkheid. Zij zijn gehouden om mee te werken aan de

uitvoering van het gemeenschapsrecht en moeten dus in voorkomende gevallen voorrang geven aan het EG-recht, indien toepassing van het eigen nationale recht daarmee in strijd zou komen (art.10 EG verdrag; gemeenschapstrouw). Indien de uitvoering van een richtlijn echter is opgedragen aan een decentrale overheid, en deze overheid vervolgens in verzuim is, is het niet de decentrale overheid tegen wie een eventuele verdrag inbreukprocedure gestart kan worden. De lidstaat blijft ook dan verantwoordelijk tegenover de EU voor een juiste uitvoering. Tal van toezichtbevoegdheden blijven dan ook noodzakelijk in de relatie tussen centrale en decentrale overheid, opdat daadwerkelijke uitvoering van de richtlijnen gewaarborgd is.

Instrument: Inzetten van toezichtsbevoegdheden

De 12 Nederlandse provincies werken samen in het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO werkt aan belangenbehartiging en overlegt daartoe met de verschillende overheden en maatschappelijke organisatie. Daarnaast heeft het IPO een platformfunctie en bevordert het de uitwisseling van kennis en ervaringen, gezamenlijke standpuntbepaling en vernieuwingsprocessen binnen provincies.

Instrument: Organisatorische uitwerking kennismanagement

Instrument: Overleg voor gezamenlijke standpuntbenadering

De IPO Kerngroep Europees Milieubeleid (IPO-KEM) werkt sinds 10 jaar aan de verbinding tussen Brussel en de provincies en maakt elk kwartaal de stand van zaken rondom actuele milieudossiers op. Alle provincies gezamenlijk ontwikkelen standpunten om de gang van zaken in Brussel te beïnvloeden. Vooralsnog worden deze standpunten ingebracht in bestuurlijk overleg met het Rijk (voor milieubeleid verantwoordelijke ministerie) en het ministerie van buitenlandse zaken. Op de IPO bijeenkomst Europees milieubeleid en de provincies "de dicht bij mijn bed show" (november 2006) werd door een van de gedeputeerden gepleit voor de provincie als trekker van milieudossier. De provincies wordt immers de uitvoerder van de door Nederland doorvertaalde Europees wet - en regelgeving voor het natuur- en milieubeleid.

De provincies zorgen voor de vertaling van nationale wetgeving in beheersplannen voor de aangewezen gebieden en voor het opstellen en vaststellen van een belangrijk deel van de Natura 2000-beheersplannen, o.a. het uitwerken van de instandhoudingsdoelstellingen. De provincies mogen tevens passende maatregelen nemen om te voorkomen dat de instandhoudingsdoelstellingen niet worden gehaald. Inmiddels heeft het ministerie van LNV een uitgebreide *Handreiking beheersplannen* opgesteld. Indien een aangewezen speciale beschermingszone, dan wel een gebied waarvan aanwijzing in overweging is genomen in meerdere provincies is gelegen, dient het beheersplan in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies te worden vastgesteld (art. 2, vierde lid).

Cruciaal moment formele beïnvloeding IPO doelendocument LNV

Instrument: Formele standpunten brief

Een brief met standpunten is eigenlijk wel een erg formele actie van het IPO. Normaal gesproken vindt het formele beïnvloedingsproces plaats in de bestuurlijke rondjes die het ministerie LNV langs de 12 afzonderlijke provincies houdt. Dat is nu ook nu gebeurd naar aanleiding van de vaststelling van het doelendocument. *"Wat zijn per gebied de doelen, wat zijn de landelijke doelen, hoe worden die geformuleerd? Wat gaat dit voor een gevolgen hebben in de toekomst?"*. Maar het IPO vond dat het doelendocument te veel uitging van het sturingsmechanisme op de natuur. Het IPO was niet de enige die vond dat je die sturingsmogelijkheden niet hebt en niet kunt hebben. Veranderd is dat we in de uitwerking zelf kunnen besluiten hoeveel hectare we van een bepaalde kwaliteit moeten ontwikkelen om tot een voldoende geschikte habitat voor een soort te komen.

Daarnaast zijn de provincies in het kader van de ILG verantwoordelijk voor het Programma Beheer (subsidie natuurbeheer) en de verbetering van milieucondities voor natuur. Ook spelen ze een belangrijke rol bij het realiseren van particulier natuurbeheer. Zij stellen namelijk de gebiedsplannen vast, waarin is aangegeven welke natuur gerealiseerd kan worden en waar particulier natuurbeheer mogelijk is.

Volgens Verburg, minister van LNV, zijn de provincies intensief geraadpleegd bij de voorbereidingen van de 111 ontwerp aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden, die in januari 2007 in de inspraak zijn gebracht. In goed overleg is geprobeerd met hen overeenstemming te bereiken over de keuze van de natuurdoelen en de begrenzingen voor de verschillende gebieden. Bij het overleg met de provincies is de communautaire lijst van de Europese commissie het uitgangspunt geweest.

NGO's dragen vooral bij aan de informatievoorziening en het agenderen van problemen in beleidsontwikkeling en -uitvoering om op die manier het implementatieproces te beïnvloeden.

Instrument: Agenderen van problemen

Zo wijst de voorzitter van het Europese Habitat Forum trots naar het agenderen van het concept *connectivity*. Dat begrip is door hen geïntroduceerd in 2003-2004. Het is eigenlijk een soort EHS-verhaal dat in relatie is gebracht met klimaatverandering en is opgenomen in de 'biodiversity communication' (uitgebracht in 2006). Vervolgens zal er een werkgroep starten waarin de integratie tussen corridors en milieugebieden verder wordt uitgewerkt. Op deze wijze werken de NGO's aan de integratie van verschillend milieubeleid.

4.1.2 Omzetting in nationale wetgeving

Op 1 oktober 2005 traden een groot aantal bepalingen van de reeds eerder in het Staatsblad verschenen Natuurbeschermingswet 1998, alsmede de Wet tot Wijziging van de Natuurbeschermingswet (Nbw 1998) in verband met Europees rechtelijke verplichtingen in Nederland werking².

Instrument: Uitwerken wettelijk kader

De thans vigerende wet geldt mede als de implementatie van de uit art. 6 Habitatrichtlijn voortvloeiende habitattoets. De Nbw 1998 ziet blijkende de considerans van de wet alleen toe op de bescherming van natuur en landschap. Van geïntegreerde milieu- of omgevingswetgeving is geen sprake³. Inmiddels is door het Ministerie van LNV onder andere een Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 gepubliceerd waarin onderdelen van de wet worden toegelicht en van een nadere praktische uitwerking worden voorzien (Backes *et al.*, 2005).

Instrument: uitbrengen van een algemene handreiking

² Op de valreep voor de afronding van het implementatietraject is Nederland nog veroordeeld door het Europese Hof van Justitie, wegens de uitblijvende omzetting van de richtlijnverplichtingen. Het arrest van het Hof is kort en bondig, aangezien de Nederlandse regering tijdens de procedure heeft erkend dat de implementatie niet tijdig was voltooid.

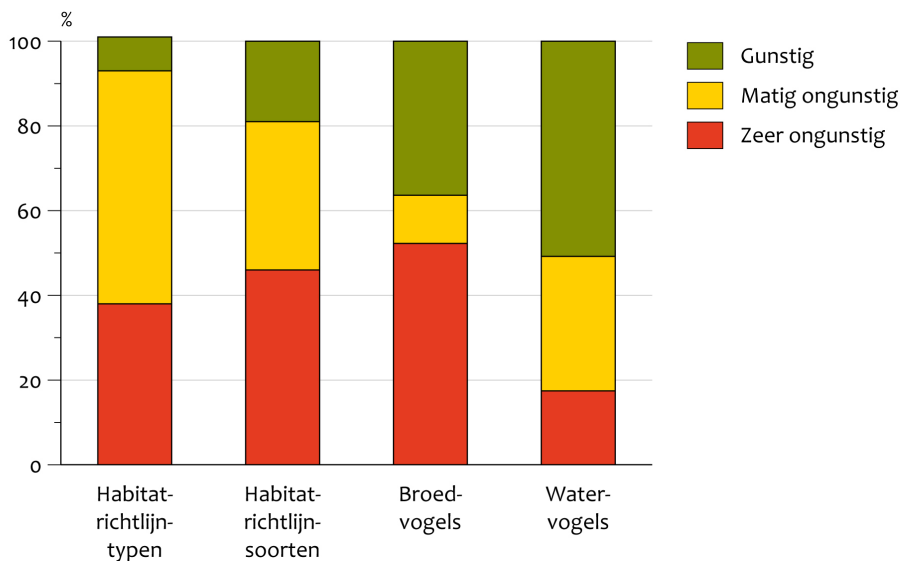
³ In het oorspronkelijke wetsvoorstel was gekozen voor een zogeheten integraal vergunningstelsel. Een dergelijk stelsel houdt in, voorzover op deze plaats relevant, dat de habitattoets zou moeten worden uitgevoerd in het kader van de bevoegdheidsuitoefening zoals die plaatsvindt op grond van sectorale wetten. Dit vergunningstelsel heeft de parlementaire eindstreep niet gehaald. Vastgesteld moet daarom worden dat de bescherming van de natuur in het huidige wettelijk systeem een sector op zichzelf is.

Twee soorten beschermingsregimes

De Nbwet 1998 in Nederland kent twee sporen: de gebiedsbescherming en de soortenbescherming. Hiertoe zijn twee wetten actief, respectievelijk de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet. In beide wetten zijn naast het nationaal natuurbeschermingsbeleid ook tal van internationale verdragen en richtlijnen verankerd, zoals: Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Wetlands-Conventie, Conventie van Bonn, CITES, etc.

Kern van de gebiedsbescherming wordt gevormd door het netwerk van Natura 2000-gebieden (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) die strikt beschermd zijn. Daarnaast zijn er ook nog tal van Beschermd Natuurmonumenten, de Nationale Landschappen, de Nationale Parken, is er de Ecologische Hoofdstructuur (Structuurschema Groene Ruimte en Nota Ruimte) en worden er in het kader van de Wetlands Conventie wetlands aangewezen. De vaststelling van Natura 2000-gebieden is gebeurd aan de hand van de Habitattypen van HR bijlage I, de soorten van HR bijlage 2 en de vogels van VR annex 1. Voor deze soorten en habitattypen is door het Ministerie van LNV in overleg met diverse experts een inschatting gemaakt van huidige landelijke staat van instandhouding op basis van een in Europees verband vastgestelde methode (zie Figuur 4.2). De staat van instandhouding voor habitats is bepaald op basis van de verspreiding, oppervlakte, structuur en functie en toekomstperspectief. Van belang is dat het beschermingsregime alleen van toepassing is indien gebieden zijn aangewezen. Nu de aanwijzing van habitatrichtlijn gebieden nog niet heeft plaatsgevonden, blijft de Habitatrichtlijn en de rechtstreekse toepassing daarvan voorlopig nog steeds actueel.

Staat van instandhouding, 2006



Bron: LNV, EU.

CBS/jul08/1483
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Figuur 4.2 Staat van instandhouding Natura 2000 in 2006

Instrument: Uitstellen van aanwijzing gebieden

Kern van de soortenbescherming is zowel een *passieve* wettelijke bescherming (het tegenhouden van verslechtering) met de Flora- en faunawet als een *actieve* soortenbescherming met onder andere de soortenbeschermingsplannen (het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004) en de rode lijsten. Voor de Natura 2000-soorten is het bepaald op basis van verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief.

Beschermde soorten buiten de Natura 2000-gebieden

De vaststelling van beschermde soorten buiten de Natura 2000-gebieden is gebeurd aan de hand van bijlage 4 van de HR. Alle vogelsoorten vallen onder een individueel beschermingsregiem. In Nederland (Flora- en Faunawet) zijn bovendien ook de Bijlage 2 soorten onder dit beschermingsregiem geplaatst. De vraag is waar deze soorten buiten de Natura 2000-gebieden voorkomen en of concentratie van dergelijke soorten buiten de Natura 2000 en de EHS duidt op zorgvuldig te behandelen en/of te beheren landschappen, landschapselementen of andere natuurelementen. In het kader van de 'leefgebiedenbenadering' in de soortbescherming kan dit tot 'leefgebieden' van die soorten leiden buiten de traditionele natuurgebieden om.

Instrument: Vaststellen inhoudelijke soortenlijsten en beschermingsregime

Alle instrumenten tezamen vormen een stevig fundament voor de bescherming van de waardevolle Nederlandse natuur voor nu en in de toekomst.

In de Nbw 1998 zoals die in 1998 in het Staatsblad werd geplaatst, was in art. 27 een bevoegdheid opgenomen tot aanwijzing van gebieden. Een groot deel van de besluiten tot aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn is op deze bepaling gebaseerd. In de huidige Nbw 1998 is de aanwijzingsbevoegdheid geregeld in art. 189 ABR 22 februari 2001, AB 2001. Deze bepaling is in 1999 in werking getreden. Een belangrijk deel van de speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn is aangewezen zonder wettelijke grondslag. De aanwijzing van Habitatrichtlijn gebieden zal op deze bepaling worden gebaseerd.

Instrument: Bevoegdheid voor de aanwijzing van gebieden vastleggen

De Nbw 1998 verklaart de verschillende rechtsgevolgen (waaronder het specifieke beschermingsregime uit de richtlijnen) van toepassing op gebieden die overeenkomstig art. 10a Nbw 1998 zijn aangewezen, ofwel waarvan de aanwijzing in overweging is genomen.

Instrument: Uitwerken in wettelijke en juridische regelingen

Deze zogenaamde voorbereidingsbescherming is geregeld in art. 12 Nbw 1998. Op grond van deze bepaling kan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een gebied voorlopig aanwijzen, voordat en totdat de definitieve aanwijzingsprocedure is afgerond. Deze systematiek heeft tot gevolg dat de rechtsgevolgen thans in ieder geval gelden voor de aangewezen speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn. Deze gebieden zijn immers aangewezen zoals bedoeld in de Nbw 1998. Voor de Habitatrichtlijn gebieden die op de communautaire lijst zijn geplaatst, is dat echter nog niet het geval. In toelichting op art. 12 van (implementatie)wetsvoorstel is indertijd nadrukkelijk aangegeven dat een voorlopige aanwijzing zal moeten plaatsvinden om te bewerkstelligen dat de rechtsgevolgen voor deze gebieden intreden. De (voorlopige) aanwijzing van deze gebieden is er momenteel nog niet, zodat het in de Nbw 1998 opgenomen beschermingsregime voor deze gebieden nog niet geldt.

Volgens Backes *et al*/(2005) verdient het opgemerkt te worden dat de in art. 6, tweede tot en met vierde lid Habitatrichtlijn opgenomen beschermingsverplichtingen Europees rechtelijk

inmiddels wel gelden voor deze gebieden en de nationale wetgeving er in dient te voorzien dat deze bepalingen ook binnen de lidstaten kunnen werken. Tot het moment waarop voorlopige c.q. definitieve aanwijzing heeft plaatsgevonden, moet worden teruggevallen op het leerstuk van de rechtstreekse werking om de door de richtlijn vereiste bescherming in Habitatrichtlijn gebieden te verzekeren.

In Nederland is in de implementatiewetgeving een instrument opgenomen dat kan worden aangemerkt als beheersplan.

Instrument: Uitwerken van beheersplan

Activiteiten die in deze plannen worden beschreven kennen geen vergunningplicht. Andere activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor speciale beschermingszones vallen wel onder de vergunningplicht. In gevallen waarin een gebied geheel of ten dele wordt beheerd door (of onder verantwoordelijkheid valt van) de Minister van LNV of een van de andere ministers, wordt het beheersplan vastgesteld door de Minister van LNV respectievelijk door de andere betrokken minister in overeenstemming met de Minister van LNV. Een door een minister vast te stellen beheersplan kan deel uitmaken van een ander beheersplan dat al dan niet op grond van enig andere wettelijk voorschrift is opgesteld (bijv. voor militaire terreinen of in het kader van het waterbeheer).

De Natuurbeschermingswet 1998 kent een vergunningstelsel met twee verschillende beoordelingskaders.

Instrument: Uitwerken van vergunningstelsel

In de eerste plaats moet een zogenaamde “verslechterings- en verstoringstoets” voor projecten en andere handelingen die met zekerheid geen significante effecten zullen hebben, maar wel mogelijk verstoring teweegbrengen of leiden tot een kwaliteitsverslechtering.

Instrument: Instellen verslechterings-/ verstoringstoets

Het kan daarbij gaan om bestaande of nieuwe activiteiten. Daarnaast geldt het vereiste van een passende beoordeling conform artikel 6 lid 3 Hrl. voor projecten of andere handelingen die mogelijk significante effecten sorteren op speciale beschermingszones. De noodzaak van een passende beoordeling is beperkt tot ‘nieuwe’ activiteiten. Deze beperking volgt niet uit artikel 6 Hrl. Het Europese Hof van Justitie heeft in het Kokkelvisserij-arrest aangegeven dat een passende beoordeling ook aangewezen kan zijn bij activiteiten die hernieuwd moeten worden beoordeeld. In de Algemene Handreiking wordt aangegeven dat deze bepaling overeenkomstig het arrest moet worden uitgelegd⁴. Een passende beoordeling dient in bepaalde gevallen ook bij strategische plannen van een hoger abstractieniveau (vergelijkbaar met streekplannen, pkb e.d.) of beleidskaders te worden uitgevoerd⁵.

⁴ Dit lijkt echter moeilijk te rijmen met de definitiebepalingen in de Natuurbeschermingswet 1998 waarin activiteiten die, al dan niet jaarlijks, vergunning behoeven en op het moment van aanwijzing van een gebied bestonden en onafgebroken hebben plaatsgevonden, als ‘bestaand gebruik’ moeten worden gekwalificeerd.

⁵ Uit de jurisprudentie blijkt dat een plan alleen aan een habitattoets moet worden onderworpen voor zover een dergelijk plan juridisch bindende onderdelen zoals concrete beleidsbeslissingen als bedoeld in art. 1 WRO bevat. Zuiver indicatieve plannen behoeven niet aan de habitattoets onderworpen te worden. De gedachte daarachter is dat dergelijke plannen op zichzelf geen significante nadelige gevolgen voor een speciale beschermingszone hebben aangezien de plannen niet op enig rechtsgevolg zijn gericht.

Het vergunningstelsel zoals opgenomen in de art. 19f -19i Nbw 1998 ziet uitsluitend op de beoordeling van projecten en andere handelingen. Het beoordelingskader voor plannen is opgenomen in art. 19j Nbw 1998. Een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingdoelstelling voor een aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing in overweging wordt genomen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, moet hetzelfde uitvoerige besluitvormings-traject doorlopen als nieuwe projecten en andere handelingen.

Een plan dat is vastgesteld door bestuursorganen van de provincie behoeft de goedkeuring van de Minister van LNV. Plannen vastgesteld door bestuursorganen van gemeenten of waterschappen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten. Indien een plan wordt vastgesteld door een van de andere ministers, dient dit te gebeuren in overeenstemming met de Minister van LNV.

Instrument: Bestuurlijk goedkeuringsbesluit

Opmerking verdient dat de Algemene Handreiking uitdrukkelijk vermeldt dat ook documenten die niet de naam plan dragen wel degelijk onder het goedkeuringsvereiste van art. 19j kunnen vallen. Dit geldt niet voor beheersplannen op grond van art. 19a van het wetsvoorstel. 219 Voorts geldt ook hier een kennisgevingverplichting aan de Minister van LNV.

Voorzorgsbeginsel

Het in de habitattoets vastgelegde voorzorgsbeginsel is heel belangrijk, omdat hiermee aantasting van beschermde gebieden op efficiënte wijze kan worden voorkomen. Dit voorzorgsbeginsel houdt in dat voordat aan een plan of project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten daarvan moeten worden onderzocht, die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingdoelstellingen van een beschermd gebied in gevaar kunnen brengen. Zo kan worden vastgesteld of de kwaliteit van de natuurlijke habitats of habitats van soorten verslechtert of dat soorten worden verstoord, of dat de natuurlijke kenmerken worden aangetast

Cumulatie

Het element van cumulatie van in elkaars nabijheid gelegen projecten is in de jurisprudentie wel naar voren gekomen, al dan niet in relatie met de externe werking van een SBZ.233. In de Nbw 1998 wordt in art. 19f, lid 2 bepaald dat rekening moet worden gehouden met cumulatieve effecten, voor zover het althans de passende beoordeling betreft. Het lijkt ons zo te moeten zijn dat deze verplichting ook bij de verslechtering- en verstoringtoets zou moeten gelden.

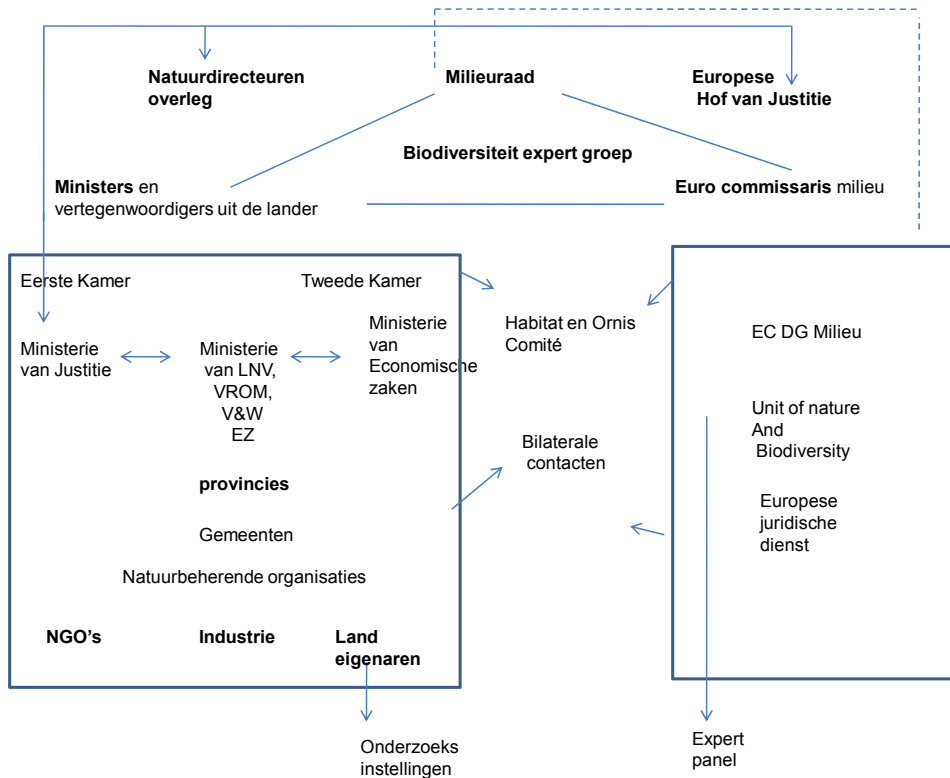
Dwingende redenen van groot openbaar belang, de andere mogelijke redenen voor een toestemming op grond van lid 4 (openbare veiligheid enz.). Het criterium is thans neergelegd in art. 19g lid 2 Nbwet 1998. De toets aan het criterium van de dwingende eisen is in de jurisprudentie van de ABRS enkele keren uitdrukkelijk aan de orde geweest.

Instrument: Toetsen aan dwingende eisen

4.1.3 Organisatie van het implementatieproces

Tijdens de implementatie van de VHR vinden diverse interacties plaats tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid. De structuur van die interacties is weergegeven in figuur 4.3.

Specifiek voor de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn twee comités opgericht die de Europese Commissie assisteren in de implementatie van de richtlijnen naar aanleiding van technische en wetenschappelijke inzichten: respectievelijk het Ornis en het Habitat Comité. Deze comités worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Europese Commissie, DG Milieu. De leden bestaan verder uit ambtenaren van betrokken ministeries van de lidstaten. Voor Nederland gaat het om ambtenaren van de Directie Natuur van het ministerie van LNV. In de comités worden problemen met de implementatie van de richtlijnen en mogelijke amendementen op de richtlijnen besproken. Ze hebben de status van adviserend orgaan aan DG Milieu. Binnen de twee comités bestaat een wetenschappelijke werkgroep met experts uit de verschillende lidstaten. Deze werkgroepen worden voorgezeten door ambtenaren van de lidstaten.



Figuur 4.3 Interactiestructuur VHR Nederlandse overheid en Europese commissie.

Op EU-niveau bestaat daarnaast het zogenaamde natuur- directeurenoverleg. Deelnemers zijn de voor de VHR implementatie verantwoordelijke hoofden van departementen in ministeries van de lidstaten. Voor Nederland is de directeur Natuur van het ministerie van LNV lid van dit overleg. Net als het Ornis- en Habitatcomité adviseert het directeurenoverleg natuur aan DG Milieu. Het orgaan kent geen formele bevoegdheden om te beslissen over de natuurrichtlijnen.

Naast overleg tussen genoemde overlegorganen is er ook regelmatig bilateraal contact tussen ambtenaren van de verschillende ministeries in Nederland enerzijds (hoofdzakelijk de ambtenaren van de directie Natuur van het ministerie van LNV, maar ook van VROM en V&W) en ambtenaren van de unit Nature & biodiversity en de juridische dienst van DG Milieu anderzijds.

Instrument: Bilateraal overleg met EU

De aanleiding voor dergelijke interacties is steeds verschillend. Het gebeurt bijvoorbeeld naar aanleiding van specifieke vragen van Nederlandse ambtenaren over de toepassing van de richtlijnen in grote projecten (bijv. Project Mainportontwikkeling Rotterdam).

Ook bestaan situaties waarin de ambtenaren van de DG Milieu initiatief nemen als zij schriftelijk of mondeling vragen hebben over hoe Nederland de richtlijnen implementeert, eventueel op basis van klachten van bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties. Interacties tussen Nederland en DG Milieu kunnen uiteindelijk ontaarden in procedures bij het Europese Hof van Justitie wanneer de laatste Nederland in gebreke stelt voor onvolledige of onjuiste implementatie van de richtlijnen.

Instrument: Formele rechtstoetsing door EU Hof.

4.1.4 Verloop van het implementatieproces

Nederland heeft bij de totstandkoming van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een actieve rol gespeeld.

Instrument: Actieve inbreng vooraf bij de vormgeving van de richtlijn.

Zo was Nederland ten tijde van het ontwerp van de Habitatrichtlijn voorzitter van de Europese Raad. Nederland zag mogelijkheden om haar beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)⁶ in Europa te introduceren (Hoefnagel, 2003, p 82). De speciale beschermingszones uit de richtlijnen zijn inderdaad onderdeel geworden van het Europese Netwerk Natura 2000.

Aanvankelijk waren Nederlandse Rijksvertegenwoordigers betrokken zijn bij de implementatie van de VHR, idealistisch en tamelijk optimistisch gestemd ten aanzien van het implementatieproces van de VHR. Ten tijde van de implementatie van de KRW ontstaat er echter bij Rijksambtenaren en -bestuurders een meer flexibele en pragmatische houding. Volgens Neven *et al.* (2006, p 89) wordt die flexibele en pragmatische houding door de Europese Commissie hooggewaardeerd. Die houding betekent onder meer een gerichtheid op werkbaarheid, haalbaarheid en beheersbaarheid (ambtelijk niveau) en het zich flexibel opstellen in de onderhandelingen door zowel in te zetten op inhoudelijke doelverwezenlijking als op relaties (politiek en bestuurlijk niveau). Kortom een houding waarin gestreefd wordt naar beleids-effectiviteit.

Er zijn inmiddels aanwijzingen dat Rijksvertegenwoordigers die betrokken zijn bij de implementatie van de VHR kritisch hebben gekeken naar hun eigen houding in deze. Een respondent vertelde in 'n interview bijvoorbeeld dat de idealistische vechters uit de natuurwereld langzaam zijn opgevolgd door een ander type mensen met een meer flexibele en realistische houding.

Instrument: Inzet verschillende actoren en visies in fasen van proces

Mensen die zich afvragen hoe het belang, in effectiviteit te dienen ofwel: 'hoe het maximale er uit te halen'. Een van de respondenten verwoordt het als volgt: "*Je moet reëel kijken naar de*

⁶ De zogenaamde netwerk-benadering die centraal stond in het nationale natuurbeschermingsbeleid sinds 1990

processen. Jezelf niet de vraag stellen of je gelijk hebt, maar proberen je gelijk te krijgen". "Natuurlijk heb ik gelijk als ik zeg dat ze van die diertjes af moeten blijven en dat ze die wegen niet moeten aanleggen en bruggen niet moeten bouwen. Maar die worden wél aangelegd en gebouwd. Dus dat levert mij niks op. In zo'n proces ga ik voor de 70% omdat als ik voor de 100% zou gaan, dan weet ik dat ik moet vechten. Zo'n houding maakt mijn idealisme niet minder, maar wel realistischer".

Die flexibele houding is volgens een andere respondent van het ministerie LNV pure noodzaak in een zo'n dichtbevolkt land als Nederland met niet het kleinste areaal aan natuurgebieden. Er zijn volgens deze respondent verschillende voorwaarden om flexibel te kunnen zijn. In de eerste plaats zal de politiek "milieu-minded" moeten zijn. Op het moment dat een regering dat niet is, worden de natuurdossierhouders ook behoudender; *Men is als het ware 'bang' voor de politieke baas*. In de tweede plaats zullen betrokken partijen volgens deze respondent beter in staat moeten zijn om *de dingen echt aan processen over te laten* en hun angst voor 'afbraak' van de richtlijn, moeten laten varen. In de derde plaats is het bijzonder profijtelijk als je *als lidstaat eensgezind kunt opereren en vertrouwen in het debat kunt hebben*. Nederland geniet in vergelijking met andere landen het voordeel van de Nederlandse poldercultuur, waar weliswaar vaak geruzied wordt tussen departementen, maar waar de EPC samenbindend werk verricht.

Ook instituties als de SER maken het mogelijk de grote discrepanties tussen milieubeweging en bedrijfsleven te slechten. In de vierde plaats moet je er zorg voor dragen dat wetenschappelijke adviezen niet politiek onder de tafel worden geschoffeld. *Wetenschappelijke analyse moet je aldus zodanig inkaderen dat je er beleidsmatig iets mee kan*. Dat doe je het beste door wetenschappelijke groepen beleidsmatige geïnteresseerd te laten zijn. Tot slot wordt door een andere respondent gewezen op de absolute voorwaarde *"boven op het dossier te zitten en de regie in eigen handen te houden. Als je in zo'n ingewikkeld dossier geen regie hebt, dan ben je kansloos"*. De maatschappelijke context is zo ingewikkeld en de institutionele belangen zijn zo groot en van invloed op het politiek debat, dat anticipatie en het voorbereiden van een 'goede' reactie onmogelijk wordt.

Een flexibele houding is noodzakelijk voor het bereiken van openheid en integraliteit. Een respondent van het ministerie van LNV verwoordt dat als volgt: *"Ik vind oprecht dat wij nu niet alles zelf moeten bepalen; wij moeten vertrouwen geven, dat het uiteindelijk wel goed komt"*. Deze respondent doelde hiermee op de sturingsfilosofie van het ministerie 'de juiste balans zoeken tussen richting geven en ruimte laten' en op de strategie van 'strategisch lokaliseren', waarbij het debat gaat over behoud- en de verbeteropgave. Zij stelde verder dat een 'vrouwelijke' bestuurscultuur het 'verbindingen maken' makkelijk maakt. *"Kenmerken van deze cultuur als openheid, eerlijkheid, integriteit en kwetsbaarheid vormen goede basisconditie om integratie van milieubeleid mogelijk te maken."*

Door de actieve bemoeienis van Nederland bij de totstandkoming van de richtlijnen dacht het ministerie van LNV dat de Nederlandse wet- en regelgeving al voldeed aan de VHR. Maar dat bleek niet het geval te zijn. De implementatie van de richtlijnen in Nederland verliep moeizamer en veel minder voorspoedig dan verwacht, getuige het aantal interacties tussen de Nederlandse overheid en het Europese Hof en de Europese Commissie en de interacties tussen NGO's en de Europese Commissie. Onderstaande beschrijving van het verloop van de interacties in het implementatieproces van de VHR in Nederland is ter vereenvoudiging opgedeeld in vier delen

Deel 1 Aanwijzen van zones

In dit eerste deel worden het verloop van de interacties in het implementatie proces beschreven dat betrekking heeft op het aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale

beschermingszones⁷ (Natura 2000-gebieden) door Nederland. In Nederland is dit aanwijzings- en aanmeldingsproces van gebieden onder beide richtlijnen een proces van lange duur gebleken (Van den Top & Van der Zouwen, 2000).

Tijdbalk Implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn, Nederland

Implementatie deel 1	Tijdbalk
Aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) door de lidstaten.	
Vaststelling Vogelrichtlijn	2 april 1979
Formele implementatietermijn aanwijzing VR gebieden	April 1981
1 ^{ste} tranche 30 VR gebieden	1979-1990
2 ^{de} tranche 25 VR gebieden	1986-1998
Europese onderhandelingen over de Habitatrichtlijn	1988-1992
Vaststelling Habitatrichtlijn	22 juli 1992
Deadline transpositie Habitat richtlijn	Juni 1994
1 ^{ste} tranche 27 Habitat gebieden	1996
(*1) Veroordeling door EHvJ – onvoldoende aanwijzen VR gebieden HvJ 19 mei 1998, C-3/96.	19 mei 1998
2 ^{de} tranche 62 Habitat gebieden	1998
Natuurbeschermingswet '89 gedeeltelijk in werking;	1998
Vogelrichtlijn: Publicatie ontwerprijst en start openbare procedure	1999
Aanmelding 76 Habitat gebieden	1999
(*2) Veroordeling door EHvJ	2000
(*3) Ingebrekestellingen Waarschuwingen en veroordelingen door EHvJ	2001
Wetsvoorstel wijziging NBwet	Juni 2001
Inwerkingtreding Flora en Fauna wet - +/- 500 soorten	2002
Habitatrichtlijn: Publicatie ontwerprijst en start openbare procedure	18 febr 2003
Inspraakprocedure	2003
Definitieve aanmelding VHR gebieden. EC aanmelding VHR gebieden, plaatsing communautaire lijst Atlantische regio (141 Habitatrichtlijngebieden (SACs), 79 Vogelrichtlijngebieden (SPAs) en 7 Mariene Gebieden (MAs) .	Eind 2004
(*4) ingebrekestelling onvoldoende omzetting van VR HvJ 14 april 2005, C-441/03.	2005
NBwet (gebiedsbescherming) vastgesteld	Oktober 2005
Review Nationale lijst habitat gebieden door DG ENV	2006
Definitieve aanwijzing VHR gebieden:	2007

Tot aan 1997 was er in Nederland weinig of geen politieke en bestuurlijke aandacht voor de VHR. Specifiek voor wetlands constateerde de Algemene Rekenkamer in 1999 dat Nederland tot op dat moment maar matig tot zwak en op een enkel punt nog helemaal niet had voldaan aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn met betrekking tot wetlands⁸. In 1994 berichtte Nederland de Europese Commissie over de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen⁹ ter omzetting van de Habitatrichtlijn in het Nederlandse rechtsstelsel. De gedragslijn van het ministerie van LNV bestond eruit de gebieden pas bij de Europese Commissie aan te melden, wanneer het nationale beschermingsregime was gewaarborgd. De richtlijnen waren weliswaar 'doorvertaald' in nationaal en regionaal beleid,

⁷ Voor de Vogelrichtlijngebieden is de aanwijzingsprocedure meteen de eerste stap: de gebieden worden rechtstreeks vastgesteld. De selectie en begrenzing gebeurt op basis van wetenschappelijke (ecologische) criteria. Na aanwijzing moeten de gebieden goed worden beheerd en beschermd zodat de natuurlijke habitats en soorten in stand blijven.

⁸ Tot wetlands behoren zowel zoetwatergebieden (bijvoorbeeld natte graslanden, vennen en meren) alsook brak- en zoutwatergebieden (zoals sluffers en ondiepe kustwateren).

⁹ De Natuurbeschermingswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer. Daarnaast zijn genoemd het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte.

maar de implementatie van het beleid in bestemmingsplannen liet te wensen over. De uitvoering van dit beschermingsregime werd belemmerd door weerstanden bij de andere overheden tegen de verplichtingen die het aanwijzen van wetlands met zich zouden meebrengen.

Het onvoldoende tegemoetkomen aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn, bleek in eerste instantie bij de driejaarlijkse verplichte rapportage Vogelrichtlijn. In deze rapportage moet worden gerapporteerd over genomen maatregelen, vogelsoorten en afwijkingen van de richtlijn. De eerste vijf gebieden onder de Vogelrichtlijn, die formeel al in 1981 hadden moeten zijn aangewezen, werden pas in 1986 aangewezen. Tussen 1979 en 1990 kwam men tot een totaal van 30 gebieden (oppervlakte van circa 350.000 hectare), aangewezen als speciale beschermingszone. Na diverse waarschuwingen van de Europese Commissie zijn in de periode 1986–1998 nog eens 24 nieuwe gebieden aangewezen. Er was een veroordeling door het Europese Hof van Justitie in 1998 voor nodig voordat de staatssecretaris van LNV in 2000 nog eens 49 nieuwe Vogelrichtlijngebieden aanwees, zie kader.

Cruciaal moment dat een verandering in houding mogelijk maakte

Als de uitspraak van het EHvJ er niet was geweest dan had de wereld er nu heel anders uit gezien: veroordeling VR werkt als katalysator voor een meer proactieve benadering van Nederland ten aanzien van de dossiers VR, HR en de nNBwet.

Een optelsom van twee cruciale gebeurtenissen - de dreigende veroordeling door het EHvJ t.a.v. het onvoldoende aanwijzen VR gebieden (EHvJ 19 mei 1998, C-3/96) en een nieuw aantredend kabinet – werkte in 1998 als katalysator voor de verandering in de Nederlandse benadering van de dossiers Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Natuurbeschermingswet. Die verandering betekende dat er niet per definitie meer gekozen zou worden om de formele lijn en standpuntbepaling van de Nederlandse regering te blijven uitdragen. Er werd gekozen voor een meer proactievere en anticiperende benadering. In die periode werd ook een deel van de natuurbeschermingswet behandeld en moest Nederland gebieden voor de Habitatrichtlijn aanmelden. In de Ministerraad werd de toen zittende minister Van Aartsen door zijn ambtenaren geadviseerd over de consequenties van de toepassing van een vertragingstactiek dan wel de veroordeling naast zich neerleggen-tactiek. In dat laatste geval zou de Europese Commissie gerechtigd zijn Nederland te veroordelen tot een hoge boete. Ambtenaren hebben toen op basis van berekeningen uit andere zaken, Van Aartsen in de ministerraad, het uitermate hoge bedrag laten noemen. Dat maakte dat Nederland haar formele standpunt liet varen, ging nadenken over de consequenties de betekenis van een veroordeling en begon met het ontwikkelen van een aantal acties om een veroordeling te voorkomen.

Instrument: Veroordeling door het Europese Hof van Justitie

Ook het nakomen van de verplichtingen in het kader van de Habitatrichtlijn bleek problematisch. De Habitatrichtlijn stelt dat elke lidstaat iedere zes jaar rapporteert aan de Europese Commissie over de genomen maatregelen en om iedere twee jaar over afwijkingen van de richtlijn. De Nederlandse regering moest aan de Europese Commissie melden dat zij achterliep met de aanmelding van de gebieden onder de Habitatrichtlijn. De gebieden, die formeel al in 1995 bij de Commissie hadden moeten zijn aangemeld, werden namelijk pas in december 1996 in een eerste tranche van 27 Habitatgebieden onder voorbehoud aangemeld. Dat voorbehoud betrof 37 van de 62 aangemelde gebieden. De Nederlandse regering wilde namelijk de bevestiging krijgen van de Europese Commissie dat de uitgangspunten van de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee een goede omzetting zijn van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Het duurde tot augustus 1998 alvorens een tweede tranche van 62 gebieden werd aangemeld.

Cruciaal moment klachten NGO's leidt tot aanscherping van soortenbeschermingsbeleid

Inmenging Europese Commissie bescherming hamster bedrijventerrein Heerlen Nederland.

In april 1997 vraagt de Commissie de Nederlandse regering om informatie betreffende de bescherming van de hamster in Nederland: de Commissie treedt in contact met het Ministerie van LNV. In februari 1998 doet de Commissie een verzoek om aanvullende informatie¹⁰. In 1998 en 1999 ontving de Europese Commissie klachten van onder andere de Stichting Hamsterwerkgroep Limburg en de vereniging Das & Boom over de dreigende aanleg van de bedrijventerreinen bij Heerlen en de schadelijke invloed daarvan op de aanwezige hamsters en over de onvoldoende bescherming van de hamster in Nederland.

Deze klachten zijn de voor de Europese Commissie mede reden om een volgende stap te zetten in de inbreukprocedure, namelijk de ingebrekestelling. Op 30 april 2000 stuurde de Europese Commissie Nederland officieel een eerste ingebrekestelling vanwege de bescherming van de hamster in het algemeen en het beoogde bedrijventerrein bij Heerlen in het bijzonder. Nederland overlegt dan het Beschermingsplan Hamster 2000-2004 dat op 16 september 1999 is vastgesteld, maar een jaar later, op 30 april 2001, stelt de Commissie vast dat Nederland in gebreke is gebleven wegens onvoldoende bescherming van de populatie hamsters in het algemeen.

Mede naar aanleiding van deze aanvullende ingebrekestelling is met de Directie Natuurbeheer van het Ministerie van LNV een 'pakketvergadering' belegd begin juni 2001. Het vrijwillige karakter van de hamsterbeschermingsmaatregelen was voor de Europese Commissie bij het agendapunt van de hamsterzaak één van de belangrijkste onderwerpen voor de bespreking¹¹. De Commissie kan dan besluiten om de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EG omdat Nederland het EG-verdrag heeft geschonden. Al in juni 1999 had de Commissie besloten om de Europese subsidie voor de aanleg van het terrein stil te leggen vanwege vermeende schending van de Habitatrichtlijn. Ook de Raad van Europa is bij de zaak betrokken. Het Permanent Comité van de Raad van Europa voor het Verdrag van Bern neemt op 3 december 1999 een aanbeveling aan waarin Nederland wordt opgedragen voldoende leefgebied voor de hamster te verzekeren in het gehele voormalige verspreidingsgebied van de hamster in Nederland (Verschuuren *et al.*, 2002).

De Europese Commissie zette de implementatie van Habitatrichtlijn hoog op de agenda van de Milieuraad van 15 oktober 1996 in Luxemburg, waar Nederland vertegenwoordigd werd door de Minister van VROM. Nederland gaf aan dat zij in 1997 een volledige lijst van Habitatrichtlijngebieden naar de Commissie zou sturen. In december 1998 echter, was er nog steeds geen rapportage van Nederland. Wel had het ministerie van LNV een beschrijving gemaakt van 62 in 1998 aangemelde gebieden.

Met de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden en de aanmelding van Habitatrichtlijn gebieden voldeed Nederland dus andermaal niet aan de verplichtingen. Na de veroordeling¹² van Nederland door het Europese Hof van Justitie wegens het onvoldoende aanwijzen van special beschermingszones ingevolge de Vogelrichtlijn 19 mei 1998, dreigde de Europese Commissie de zaak nogmaals¹³ aan het Europese Hof voor te leggen. Vanaf juni 1998 begon Nederland aldus onder druk van de Europese Commissie met een inhaalrace om alsnog tegemoet te komen aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

¹⁰ Brieven van de Europese Commissie aan de Nederlandse regering, respectievelijk 4 april 1997 en 9 februari 1998.

¹¹ In een pakketvergadering begin 2001 op initiatief van de Commissie met vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV is deze aanvullende ingebrekestelling besproken. Tijdens deze vergadering laat de Commissie weten niet gelukkig te zijn met het vrijwillige karakter van de hamsterbescherming in Nederland.

¹² Volgens het Hof had Nederland te kleine (oppervlakte) en te weinig (aantal) gebieden aangewezen. HvJEG 19 mei 1998, zaak C-3/96; Commissie versus Nederland.

¹³ "Bij een tweede veroordeling kan Nederland een hoge dwangsom opgelegd krijgen"

Deze veroordeling verbrak de strategische lijn (gedaagdenlijn) van Nederland over de implementatie van de richtlijnen. De lijn, zo vertelde een van de respondenten van het ministerie LNV hield in dat Nederland niet tégen de Europese Richtlijnen was, maar ze wilde er een eigen invulling aan geven. *“Eerst willen wij gebieden op nationaal niveau beschermen en op het moment dat die gebieden beschermd zijn, kunnen ze ook onderdeel uitmaken van het uiteindelijke Natura 2000-netwerk. Die discussie speelde voor de Vogelrichtlijn al vanaf de jaren '70”*.

Begin 1999 trok Nederland het eerder gemaakte voorbehoud in. Volgens een van de respondenten zette het ministerie van LNV op dat moment weer een meer proactiever periode van implementatie van de richtlijnen in. Nederland diende april 2003 een nieuwe lijst in van aan te wijzen Vogelrichtlijn gebieden en een herziene aanmelding voor de Habitatrichtlijnen. Voorafgaand aan de aanmelding is in februari en maart 2003 een openbare inspraakprocedure gehouden in Nederland. Naar aanleiding van de inspraakprocedure en van aanvullend onderzoek is de begrenzing van ongeveer 80 gebieden gewijzigd en zijn zeven nieuwe gebieden voorgesteld.

In april 2003 werd uiteindelijk de herziening van de begrenzing van zes Vogelrichtlijngebieden definitief. In Nederland zijn 79 Vogelrichtlijngebieden aangewezen. Begin juli 2003 werd de aanmelding van in totaal 141 Habitatgebieden goedgekeurd door de EC. Deze frontrunneractie van Nederland was heel belangrijk voor de Europese Commissie omdat zij daarmee andere lidstaten overtuigend konden stimuleren hetzelfde te doen. Hiermee heeft Nederland de aanmelding voor het grootste gedeelte afgerond. De gebieden buiten de 12-mijls-zone en het Eems-Dollard gebied moeten nog worden aangewezen. Na vaststelling worden de gebieden aangewezen als speciale beschermingszones. De Habitatrichtlijn gebieden en de Vogelrichtlijngebieden overlappen elkaar voor 59%. Overlappende Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn gebieden worden gecombineerd in één Natura 2000-aanwijzingsbesluit.

Instrument: Overlappende richtlijnen combineren

Een respondent van het ministerie LNV geeft aan dat de uitspraak van het EHvJ over de kokkelvisserij hem verraste en dat deze uitspraak tevens leidde tot het aanpassen van de ingezette strategische lijn. *“Onze strategie voor alle aanwijzingen hield in dat bestaand gebruik was toegestaan. Immers onder die omstandigheden was de natuur ook tot stand gekomen. En daarna zou bestaand gebruik worden aangepakt als het de ontwikkeling van een duurzame populatie zou bedreigen”*. Deze strategie werd door EHvJ van 7 september 2004 in zaak C-127-02 niet geaccepteerd, waardoor Nederland gedwongen werd de wet aan te passen. De respondent geeft aan dat het proces wel zodanig gemanaged moet kunnen worden, dat je ook de natuur krijgt die je wil hebben. Hij zegt: *“het kan toch niet zo zijn dat ik 10% van Nederland aanwijs en dat dan alle bestaand gebruik aan vergunningverplichting moet worden blootgesteld. Dat is maatschappelijk en economisch onacceptabel. De minister moet bepalen of het bestaand gebruik significante effecten heeft. En als dat op voorhand niet zo is, dan hoeft er geen vergunning te komen”*.

Deel 2 Beschermingsbepalingen

Naast de aanwijzing moet de nationale overheid de beschermingsbepalingen voor deze gebieden in nationaal recht omzetten. In dit deel wordt het verloop van de interacties betreffende de transpositie van de VHR in het Nederlandse Nationaal Natuurbeschermingsbeleid beschreven. Tot de inwerkingtreding van de Nbw 1998 was van een omzetting van art. 6 Habitatrichtlijn geen sprake (Backes, 2005). De Nederlandse regering heeft tegenover de Europese Commissie lange tijd het standpunt ingenomen dat de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn waren omgezet door middel van de aanwijzing

van beschermde natuurmonumenten ingevolge de Nbw enerzijds en het instrumentarium op grond van de WRO anderzijds. In beide sporen bleek het wettelijk kader echter ontoereikend in het licht van de implementatieverplichtingen.

Uitsluitend de Nbw (oud) bood in zeer beperkte mate een aanknopingspunt. Via richtlijnconforme interpretatie van art. 12 Nbw, werkte de toets aan artikel 6, lid 2 Habitatrictlijn door in het nationale recht.

De Nederlandse jurisprudentie over de periode 1999-2005 biedt vele voorbeelden van rechtstreekse toetsing aan artikel 6 Habitatrictlijn in sectorale besluiten. Het gaat daarbij onder andere om: besluiten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, vergunningen op grond van de Wet milieubeheer, vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, peilbesluiten op grond van de Wet op de waterhuishouding, ontheffingen op grond van de Wet verontreiniging zeewater, besluiten op grond van de Wet op de waterkering, concessies op grond van de Wet houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen, tracébesluiten, aanwijzingsbesluiten op grond van de Luchtvaartwet en besluiten op grond van de Wet op de openluchtrecreatie.

Verder zijn de bepalingen over soortbescherming in de Nb-wet '98 met ingang van 1 april 2002 komen te vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Flora- en Faunawet¹⁴. Deze wet voorziet in de bescherming van planten- en diersoorten zowel binnen als buiten de beschermde natuurgebieden die in de bijlage IV van de Habitatrictlijn en de bijlage I van de Vogelrichtlijn staan genoemd maar ook soorten die niet in die bijlagen zijn opgenomen. De Nb-wet richt vanaf dat moment alleen nog op gebiedsbescherming.

Bij brief van 24 oktober 2000 oordeelde de Europese Commissie opnieuw dat sprake was van een onvoldoende implementatie van de richtlijnen in Nederland.

Instrument: EC brief onvoldoende voortgang of implementatie

Zij was van mening dat Nederland niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking heeft laten treden om te voldoen aan de bepalingen betreffende het beschermingsregime. Met die brief werd aldus de procedure ingeluid die uiteindelijk zou kunnen leiden tot een uitspraak door het Europese Hof van Justitie¹⁵. De kritiek van de Europese Commissie op de Nederlandse omzetting luidde: De doorwerking van de artikelen 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn is zowel in de Natuurbeschermingswet als in het bestemmingsplan onvoldoende.

Naar aanleiding van bovenstaande kritiek van de EC stelde de regering op 19 december 2001 uiteindelijk toch voor de in 1998 tot stand gekomen Natuurbeschermingswet te wijzigen.

¹⁴ Onbekend is of en hoe er briefcontact, dan wel (bilateraal) overleg is geweest tussen Nederlandse ambtenaren met de Europese Commissie of leden van werkgroepen.

¹⁵ De Europese Commissie heeft dezelfde signalen afgegeven tegen Zweden, Frankrijk, België, Portugal en Luxemburg. En Frankrijk is door het Hof al veroordeeld voor het niet goed omzetten van het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrictlijn in Frans recht.

Interacties Implementatie fase 2	Tijdbalk
Formele implementatie: Doorvertaling VHR in Nationaal Natuurbeschermingsbeleid	
Vaststelling Vogelrichtlijn	2 april 1979
Formele implementatietermijn aanwijzing VR gebieden	April 1981
Vaststelling Habitatrichtlijn	22 juli 1992
Deadline transpositie Habitat richtlijn	Juni 1994
Natuurbeschermingswet '89 gedeeltelijk in werking;	1998
Wetsvoorstel wijziging NBwet	Juni 2001
Inwerkingtreding Flora en Fauna wet - +/- 500 soorten	2002
IBO rapportage <i>Nederland op slot</i> stimuleerde tot serieuze pogingen om de wettelijke transpositie en de praktische implementatie op gang te brengen.	2003
(*4) ingebrekestelling onvoldoende omzetting van VR HvJ 14 april 2005, C-441/03.	2005
NBwet (gebiedsbescherming) vastgesteld	Oktober 2005
Evaluatie natuurbeschermingsbeleid	2007

In antwoord op deze kritiekpunten heeft de Nederlandse regering bij brief¹⁶ van 8 maart 2001 aan de Europese Commissie erkend dat het bestaande instrumentarium van de Natuurbeschermingswet en de WRO niet geheel naar behoren voldoet aan die verplichtingen.

Dat wetsvoorstel tot wijziging van de Nb-wet 1998 werd eind 2001, begin 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden. Met dat voorstel ging de nieuwe Natuurbeschermingswet '98 danig op de schop. Het wetsvoorstel introduceerde een nieuw beschermingsregime voor Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden. Vanwege verwachte problemen en vanwege de vrees dat geen enkel bestuursorgaan zich verantwoordelijk zal voelen voor een deugdelijke uitvoering van de Natuurbeschermingswet, werd na overleg tussen de minister van LNV en de Tweede Kamer het voorstel op 26 september 2002 weer van de agenda afgevoerd.

Parallel aan de acties in Nederland riep ook de Raad van Milieuministers een vergadering bijeen. Op 25 juni 2002 werden de lidstaten door de Europese Commissie nogmaals opgeroepen te werken aan een oplossing voor de implementatieproblemen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In dit verband zond Nederland een agenderende brief¹⁷ aan Brussel waarin de Europese Commissie werd verzocht op korte termijn de VHR te evalueren op doelmatigheid, doeltreffendheid en praktische toepasbaarheid.

Instrument: Evaluatieonderzoek op doelmatigheid, doeltreffendheid en toepasbaarheid

De Commissie antwoordde hierop per brief¹⁸. Bij monde van EU-Commissaris mevrouw Margot Wallström werd aangegeven dat er mogelijk in 2007 een evaluatie van de richtlijnen zou worden overwogen.

Een tweede nota van wijziging voor de Nb-wet '98 werd in juni 2003 ingediend. In de daarop volgde jaren hebben diverse amendementen en behandelingen plaatsgevonden. Het was voor de Nederlandse regering pijnlijk te moeten constateren dat het integrale spoor van implementatie via het Ruimtelijke Ordening instrumentarium (PKB) als wettelijk onjuist werd opgevat. Dat plan om de VHR via de wet RO te implementeren kwam in 1999 van de toenmalige Staatssecretaris Geke Faber. Volgens een van de respondenten op het ministerie LNV gaat het RO spoor uit van processturing. "*Met RO geef je aan dat er afwegingen gemaakt*

¹⁶ Brief van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel.

¹⁷ Brief d.d. 13 december 2002 is opgesteld door ambtenaren van de beleidsdirectie Natuur van het Ministerie van LNV.

¹⁸ Brief d.d. 3 februari 2003.

moeten worden, maar wát de conclusie van die afweging is dát staat er niet, terwijl die conclusies wel in de richtlijn staan gedefinieerd (er zullen duurzame populaties zijn, er zal niet verstoord worden). Met RO kan je niet de garantie bieden dat de normering van de artikel 16 over het niet verstoren en verontrusten en van artikel 12 het garanderen van duurzame populaties. Je hebt dan toch vergunningverlening nodig. Het is beter te werken aan een oplossing met de richtlijnen want dan heb je allereerst in ieder geval binnen 10 jaar wat op de plank liggen waar je wat mee kunt en bovendien loop je niet het risico dat er nog weer infractie procedures op je afkomen. "We zullen de VHR gewoon één-op-één in onze wetgeving moeten vertalen. Dat heb ik samen met mijn collega van juridische zaken aangepakt. Met dikke rapporten en voldoende doorslaggevende argumenten hebben we de implementatie in Nederland daardoor onverkort kunnen doorvoeren.

Maar binnen de Nederlandse overheid en onder verantwoordelijke politici werd het Habitat dossier als een ramp ervaren. Mede onder invloed van het uitkomen van de IBO rapportage "Nederland op slot?" (2003), stimuleerde dit echter wel tot serieuze pogingen om de wettelijke transitie en de praktische implementatie op gang te brengen.

Cruciaal moment om angst voor reviews te overwinnen

Habitat Ci overwint dankzij interventie Nederland, de angst voor reviews en de angst voor de daling van het ambitieniveau VHR

In een van de Habitat Comité vergaderingen in 2006 stond de wens van de EC om HR te reviewen ter discussie. Een meerderheid van de vertegenwoordigers uit de Europese landen was zeer terughoudend en bleef in formele zin redelijk op de vlakte. Maar volgens een van de respondenten werd in informele zin toegegeven dat men bang was dat de beschermingsniveaus naar beneden zouden gaan. Met andere woorden dat de Habitatrichtlijn uitgekleeft zou worden. Argumenten dat de richtlijn niet goed afgestemd was op andere richtlijnen moeten er toe bijdragen dat de review nog niet zou moeten plaatsvinden.

Nederland heeft toen aangegeven dat zij, juist vanuit de omvangrijke kritiek op de richtlijn, wél voorstander was van een serieuze review. Tevens heeft Nederland een pleidooi gehouden over het belang van de richtlijn. Daarbij maakte Nederland gebruik van de parallel met het Nederlandse IBO-onderzoek, waarin knelpunten van het implementeren van de richtlijn en wat daaraan te doen waren geïnventariseerd.

De vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV in het Habitat cie zei: *"Als wij zelf niet proactief de knelpunten serieus willen reviewen, dan gaan anderen dat namelijk voor ons doen. De Nederlandse ervaring is dat dat niet heeft geleid tot het onderuit halen van de richtlijn, maar dat het heeft geleid tot een herbevestiging van de doelstelling van de richtlijnen. Ook als ik kijk naar de Nationale rapportages voor 2007, dan is het mijn verwachting is dat het een steun in de rug voor de richtlijn zal zijn".*

Uiteindelijk heeft dit moeizame proces dat 5 jaar duurde geleid tot een wetvoorstel dat uiteindelijk in januari 2005 in de Tweede Kamer is goedgekeurd. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen nationale overheid en de provincies bleek langdurig controversieel zoals blijkt uit het convenant tussen Rijk en provincies over natuurbeschermingsbeleid waarin de hele habitat richtlijn niet werd genoemd (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002, 14). De wet is in oktober 2005 in werking getreden.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit evalueert in 2007 drie natuurwetten: de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet aan de hand waarvan verbeteringsvoorstellen van de wetgeving en van de uitvoering en handhaving worden gedaan. Deze wetten moeten immers een kans krijgen zich in de praktijk te bewijzen, daarom wordt dit

samen met de 'handhavingpartners' (provincies, openbaar ministerie, politie, douane) uitgevoerd.

Wetgeving is echter 'slechts' één van de manieren om planten, dieren en natuurgebieden te beschermen. Aangezien het moeilijk is om een direct verband te leggen tussen effecten in de natuur en de wetgeving, zal er ook een analyse worden uitgevoerd naar

- de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (veldanalyse);
- de kansen en bedreigingen voor naleving;
- de aansluiting bij richtlijnen en verdragen;
- de bevoegdheidsverdeling;
- de integratie van besluitvorming; en
- de effectiviteit van de wetgeving.

Tot slot wordt, aan de hand van de resultaten van de genoemde analyses bekeken wat de voor- en nadelen zijn van één integrale Natuurwet. LNV voert deze evaluatie samen met de provincies uit, aangezien zij grote delen van de natuurwetgeving uitvoeren.

Deel 3 De beschermingsbepalingen in het nationale recht

Naast het aanwijzingsproces van speciale beschermingszones en de transpositie van beschermingsbepalingen voor deze gebieden in nationaal recht, is Nederland ook ten aanzien van de EU verantwoordelijk voor een juiste uitvoering. In dit deel wordt het verloop van de interacties betreffende de uitvoering van het Nederlandse Nationaal Natuurbeschermingsbeleid beschreven.

Het zwaartepunt ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Nbwet 1998 is gelegen bij gedeputeerde staten. Het zijn in de regel gedeputeerde staten die beheersplannen als bedoeld in art. 19a vaststellen en ook wat betreft de Nbw-vergunning van art. 19d zijn gedeputeerde staten in beginsel het bevoegd gezag. In bijzondere gevallen is de minister van LNV degene die beheersplannen vaststelt of vergunningen verleent.

Voor alle Natura 2000-gebieden moeten beheersplannen opgesteld worden. In een beheersplan wordt vastgelegd hoe en wanneer de doelen voor een gebied gehaald worden (instandhoudingdoelstellingen). Activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden (landbouw, recreatie, waterbeheer) die negatieve effecten op de natuur(doelen) hebben, kunnen ook in het beheersplan geregeld worden. Hiermee wordt een integrale aanpak bewerkstelligd.

Deel 3	Tijdbalk
Uitvoering: duurzame instandhouding van soorten en habitats; in standhouding en opstellen beheersplannen	
Ministerie van LNV stelt een Taskforce Impuls Soortenbeleid in	2002
Ontwikkelen 'beleidsstrategie soorten'	2006

In het (implementatie)wetsvoorstel was aanvankelijk bepaald dat gedeputeerde staten voor een gebied een beheersplan zouden opstellen, in gevallen waarin dit met het oog op de instandhoudingdoelstelling van een gebied noodzakelijk is. Eigenaren en gebruikers waren in deze opzet verplicht om zorg te dragen voor uitvoering van de in een plan opgenomen beheersmaatregelen. Aan gedeputeerde staten was de bevoegdheid toegekend om het uitvoeren van beheersdaden overeenkomstig het beheersplan af te dwingen door middel van aanschrijvingen gericht tot eigenaren of gebruikers. Het voorstel voorzag in de mogelijkheid een schadeloosstelling toe te kennen voor gevallen waarin de kosten en lasten die aan de uitvoering van een aanschrijving verbonden zouden zijn in redelijkheid niet ten laste van de eigenaar of de gebruiker behoorden te komen.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling is bij de tweede nota van wijziging drastisch veranderd. De uitvoeringsverplichting voor eigenaren en gebruikers en de aanschrijvingsbevoegdheid van gedeputeerde staten zijn komen te vervallen. Bovendien werd het facultatieve karakter van het plan losgelaten. De aanpassing van het wetsvoorstel was het resultaat van overleg met de Europese Commissie waaruit naar voren was gekomen dat de regeling in strijd zou kunnen komen met de Europese regels voor staatssteun. Staatssteun voor verplichte uitvoering van beheersmaatregelen is niet toegestaan. Ook de verplichting tot het opnemen van concrete beheersmaatregelen is bij deze wijziging vervallen. Dit heeft een vergelijkbare reden. Voor het beheer worden op grond van het Nederlandse Programma beheer subsidies verleend. Europees rechtelijk is het uitsluitend toegestaan om maatregelen te subsidiëren die worden uitgevoerd op basis van vrijwilligheid en die uitgaan boven de normale bedrijfsvoering.

In 2002 is er door het Ministerie van LNV een Taskforce Impuls Soortenbeleid ingesteld. Deze Taskforce heeft in het voorjaar van 2005 de minister geadviseerd te kiezen voor de leefgebiedenbenadering. Deze strategie is eind 2006 nog in ontwikkeling.

Cruciaal moment oprekken van het debat over artikel 2 leefgebiedenbenadering

Denken in macht, afhankelijkheden en kansen ofwel gelijk krijgen in plaats gelijk hebben:

De dominante doelstelling van artikel 2 over populaties legt net als alle verbodsbepalingen alles stil, zo is de mening van het ministerie van LNV in 2005. Tijdens een natuur-directeurenoverleg in 2005 in Agimore (Schotland) scherpte het ministerie het debat om de richtlijn op te rekken aan en kreeg er uiteindelijk voldoende politieke kracht voor bijeen. Dat ging echter niet vanzelf. Wetende dat de EC te maken heeft met 25 landen, was het cruciaal dat het politiek middel 'macht' werd ingezet. Als namelijk alle 25 landen de kont tegen de krib gooien, kan de commissie niets.

Instrument: Genereren consensus bij lidstaten

Dat is al bewezen. Immers, de richtlijn is al 25 jaar in werking en heeft nog niet echt iets opgeleverd. De keuze is dus of nog een keer 25 jaar verder kijken of meegaan met de goedwillende landen. Het ministerie van LNV zette dan ook in genoemd overleg de leefgebieden benadering vol overtuiging neer. Nederland wilde haar goedwillendheid laten zien, maar ging eveneens ervan uit dat het nooit zo zou kunnen zijn, dat de politiek accepteert dat er hele grote economische belangen worden geschaad vanwege het verdwijnen van bepaalde soorten. Het ministerie zette dat als volgt kracht bij "*Je kan dus beter onderhandelen over wat je ervoor terugkrijgt (bijvoorbeeld 90% binnen halen), dan over wat je gaat tegenhouden (de 10 % die je ook nog wil hebben). Dat verlies je toch, je kunt moeilijk 25 landen gaan zitten vormgeven. Zo werkt dat niet in de politiek*".

Nick Hanley kon zich toen wel in die redenering vinden volgens een woordvoerder van het ministerie LNV. Van de VHR heeft immers iedereen last en naar landen die meewerken daar wil de EC wel graag naar luisteren.

Samengevat, richt de leefgebiedenbenadering zich op groepen van soorten in hun habitat/leefgebieden, in plaats van op individuele soorten. Maatregelen die voor één bedreigde soort worden genomen, kunnen ook goed (of slecht) zijn voor andere soorten. Daarnaast sluit de leefgebiedenbenadering aan op een gebiedsgerichte aanpak en de integratie in ander beleid. Maatregelen voor soorten sluiten zoveel mogelijk aan op andere maatregelen, beleid en plannen in het landelijke gebied. Ten slotte wordt met de leefgebiedenbenadering een verbreding van de verantwoordelijkheid voor het behoud van biodiversiteit beoogd. Er wordt gekeken hoe de provincie de regie voor de uitvoering van het soortenbeleid kan doen bij invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Ook worden zoveel mogelijk andere partijen betrokken bij de uitvoering van het soortenbeleid, zoals waterschappen, gemeenten en projectontwikkelaars.

Om aan de verantwoordelijkheid voor soortbescherming invulling te geven werden in het verleden maatregelen per soort vastgesteld in soortenbeschermingsplannen. Dit bleek niet altijd even goed te werken. Er werden vaak voor groepen diersoorten plannen gemaakt, zoals voor vleermuizen. Toch verwacht het ministerie dat meer bundeling van maatregelen voor te beschermen soorten binnen bepaalde typen van gebieden (habitats) efficiënter is. Zo kunnen voor verschillende soorten die vergelijkbare eisen aan hun leefgebied stellen pakketten van maatregelen gemaakt worden. LNV is in overleg met betrokken overheden, terreinbeherende en soortbeschermingorganisaties om te komen tot een 'beleidsstrategie soorten' (bron: MinLNV.nl).

De soortenbescherming zoals geregeld in de Flora- en faunawet blijft bestaan. De wet wordt niet vereenvoudigd. De relatie tussen deze wettelijke passieve bescherming en de actieve beschermingsmaatregelen wordt echter verbeterd. Door met de leefgebiedenbenadering actief in te zetten op de instandhouding van de wettelijk streng beschermde soorten, kan de bestaande ontheffingsprocedure voor de Flora- en faunawet naar verwachting gemakkelijker worden doorlopen. De uitkomst van de ontheffingsprocedure wordt naar verwachting beter voorspelbaar.

In de EU richtlijn staat: Elk gebied levert een bijdrage aan de duurzame instandhouding. Er staat dus *niet* dat alles in elk gebied in een gunstige staat van instandhouding moet zijn. Het ministerie LNV communiceert nu naar Brussel een nieuwe lijn, die van het *relatieve belang* van gebieden. Niet ieder gebied is voor elke soort belangrijk is, maar gebied x is voor soort y belangrijk. *“Ieder gebied levert namelijk een eigen bijdrage. Namelijk die, die het kan leveren en sommige gebieden moeten dus een grotere bijdrage leveren. Dat is toch eco-logisch!”* geeft een respondent van het ministerie aan. Begrippen als proportionaliteit en redelijkheid worden verder ingevuld en daarmee krijgen habitattypen meer reliëf. *“In onze systematiek hebben we dus de vraag ingebouwd naar wat nu eigenlijk de essentie van een gebied is. Daarmee hebben we voor een gebied een kernopgave geïntroduceerd. We hebben geschoven in gelaagdheid en de focus van gebieden. Dus als er voor een bepaald gebied een beheersplan moet worden opgesteld dan is dát de niche waarop je je moet richten”.*

Instrument: Creatie van gelaagdheid tussen kernopgave en focus op gebieden of soorten

Deze nieuwe lijn is van terreinbeheerder tot aan Brussel besproken. Nicolas Hanley staat er sympathiek tegenover, maar voor Brussels juristen gaat het iets te voortvarend.

Deel 4 Samenhang tussen Europese richtlijnen en beleidsintegratie

In deze studie is gekeken naar het verloop van de interacties en de samenwerking in de implementatieprocessen van drie richtlijnen in drie landen en aan respondenten is gevraagd in hoeverre het implementatieproces bij andere richtlijnen én in andere landen vergelijkbaar dan wel anders verloopt dan het proces van de VHR. Tevens is gevraagd of die interacties ook buiten de eigen beleidskokers aan de orde zijn gekomen.

In de *eerste* plaats is het zo dat in de filosofie van de milieurichtlijnen, de inhoudelijke samenhang en de verbinding tussen de richtlijnen logisch naar voren worden gebracht. Die verbindingen en daarmee de noodzaak tot samenwerken en mogelijke integratie met ander Europees beleid komen dan ook in de uitvoeringprocessen van de implementatie van de VHR in Nederland steeds pregnanter naar voren. Inhoudelijke afstemming tussen de VHR en de KRW is nodig omdat Natura-2000 gebieden beschermde gebieden zijn binnen de Kaderrichtlijn Water en veel wateren zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Doelen die geformuleerd worden in het kader van Natura 2000-gebieden kunnen leiden tot waterdoelen die op onrealistische termijn gehaald moeten worden. Een respondent van het ministerie LNV zegt

hierover het volgende: *“Het voelt alsof je ergens op wordt afgerekend, wat nog niet waargenomen wordt. De verbinding zit niet in de doelen, maar in de maatregelen. Welke maatregelen je gaat nemen in welk tempo en wanneer, dat bepaal je pas als in de beheersplannen. In feite zit daar dus de analogie, de samenloop en de afhankelijkheid met het KRW – proces, namelijk bij het opstellen van de stroomgebiedplannen.”*

In de *tweede* plaats is er afstemming tussen implementatieprocessen van de Europese richtlijnen nodig om te ontdekken waar ze elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken. Gerritsen (2006) concludeert dat in de implementatieprocessen van de VHR en de KRW andere actoren werkzaam zijn, die pas zeer recent informatie over elkaars doelstellingen uitwisselen, en dat de implementatiewijze van beide richtlijnen behoorlijk van elkaar verschilt.

Instrument: Stimuleren communicatie tussen richtlijnprocessen

De implementatie van de KRW start bottom-up bij maatregelen, waaruit haalbare doelen worden geformuleerd. Daarna worden stroomgebiedbeheersplannen vastgesteld die vervolgens gezamenlijk de nieuwe nota waterhuishouding vormen. De implementatie van de VHR is bij de doelen gestart om daar vervolgens maatregelen uit af te leiden. De benadering lijkt meer topdown te werken. De doelen op nationaal niveau zijn formeel vastgesteld, gebiedsuitwerkingen volgen. Om uitwisseling van afstemmingsproblemen en misverstanden uit de wereld te helpen, en kennis uit te wisselen en aanpassingen in doelstellingen geaccepteerd te krijgen, hebben zowel het ministerie van LNV als het ministerie van V&W in 2006 gezamenlijk een “rondje interactie” langs en met de Regionale Bestuursoverleggen Water uitgevoerd.

In de *derde* plaats is ook afstemming en onderhandeling op zowel Europese beleidsniveau als op nationaal en regionaal beleidsniveau hoogst noodzakelijk. Door het multi-actor en multilevel karakter van de implementatie van de Europese richtlijnen worden onderlinge afhankelijkheden duidelijker.

Instrument: Versterken Multi-actor en Multi-level benadering, ook tussen lidstaten

Dat maakt communicatie over de implementatie, het van elkaar leren en het samen optrekken steeds belangrijker. *“Het is als het ware de succesfactor voor een effectieve implementatie”,* vertelt een van de respondenten van het ministerie van LNV, *“Wij zitten regelmatig met de Vlamingen rond een tafel om te bespreken hoe zaken bij de Belgen lopen of om iets slims op te pakken. Wij leerden van de Belgen over de werking van sobere aanwijzingsbesluiten en zij leerden van ons dat wij voorafgaande aan een aanwijzingsbesluit voor een gebied, eerst een landelijk document maakten.*

Onderzoek van Neven en Kistenkas (2006) toonde aan dat alle onderzochte landen in hun studie op enige manier werken aan de integratie van Natura 2000-beleid. Ofwel in wetgeving, ofwel in planvorming of in vergunningverlening. Zij bevelen aan integratie op maat te bewerkstelligen door de synergie tussen inhoudelijke en procesmatige aanpak. En de bottom-up benaderingen een kans te bieden en open te staan voor de dialoog tussen partijen over de consequenties van implementatie van de Europese richtlijnen.

In Nederland heeft men weliswaar de mond vol over integratie van besluitvorming van sectoren, over open planprocessen en over samenwerking met relevante partijen enzovoorts, maar dat is schijn. Het blijkt dat partijen behoorlijk wat angst hebben om dingen echt aan processen over te laten, vertelt een respondent van het ministerie LNV: *“Tranentrekkende verhalen worden er geschreven door beleidsmakers. Ik heb gemerkt dat die angst er diep zit.*

Eenzijds is men bang om lastig gevonden te worden, anderzijds is men er ook bang voor dat de richtlijn door deze integrale processen wordt afgebroken. Die spanning blijkt erg lastig. Ik ben ervan overtuigd dat leren, wennen is. De tijd zal echter alle wonden helen”.

Maar er zijn meer initiatieven en mogelijkheden om integratie aan de orde te stellen, om van elkaar te leren en om samen op te trekken. Op Europees niveau wordt natuurlijk in de eerste plaats over integratie gesproken door het Directoraat Generaal van de Europese commissie. Zo moedigt de Europese Commissie bijvoorbeeld *strategic complaint* aan. Dat wil zeggen dat een aantal landen tegelijkertijd (horizontale) problemen aankaarten en samen een klacht indienen. Zo is die klacht sterker en hoeft de EC niet tien, maar een klacht te behandelen.

De Stichting Natuur & Milieu (SNM) heeft samen met de Stichting Rijnwater input geleverd voor een horizontale klacht over de KRW artikel 5 analyses omdat daarin de economische analyse over o.a de kosten voor waterzuivering niet voldeed. SNM was van mening dat het ambitieniveau van Nederland te laag was en er te gemakkelijk uitgegaan werd van de natuurlijke status van water. Landen kunnen in zaken van het Hof ook *schikken*. Met andere woorden, zij kunnen in bepaalde zaken waar zij belang bij hebben, medepartij worden of een *tijdelijke coalitie* vormen. Duitsland heeft zich bijvoorbeeld gevoeg in de zaak van Nederland om het moment dat de EC naar Duitsland toe zich te stringent in de leer toonde (zie casus Duitsland). Maar dat wil volgens een respondent van LNV niet zeggen dat je bondgenoten voor het leven bent. *“Lobbyen kenmerkt zich namelijk niet bepaald door een gigantische openheid. Je bent niet snel geneigd in zo’n onderhandelingsproces het achterste van je tong te laten zien, want je weet als geen ander dat dat wordt afgestraft in het onderhandelingsproces”.*

Daarnaast is tijdens het voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk een Integrale Steering Group *cross compliance* opgericht met het doel informatie te verzamelen en advies te geven over hoe het Europese landbouwbeleid de implementatie van de KRW zou kunnen ondersteunen. De voorzitter van de landbouwwerkgroep, tevens voorzitter van het EEB heeft er, zo zegt hij *“bewust aan getrokken om landbouwmensen erbij te betrekken. Deze stuurgroep, die in eerste instantie op redelijk hoog niveau is ingezet, heeft behoorlijk wat invloed gehad op DG Landbouw”.*

De erkenning dat landen van elkaar kunnen, moeten en wensen te leren, komt vooral ook van de nieuwe EU landen. Polen organiseerde bijvoorbeeld een informele internationale ministeriële bijeenkomst om implementatieproblemen van Natura 2000 te bespreken. Ondanks het feit dat dit leren op dit politieke niveau niet de gewoonte was, is het volgens sommigen toch een zinvolle bijeenkomst gebleken. Een respondent van een NGO vertelde dat het ene na het andere land op die bijeenkomst vertelde hoe geweldig de richtlijnen zijn en op welk wijze je er mee kunt omgaan. De Poolse minister bleek daarmee geholpen en toonde nadien ook zelf een attitudeverandering.

Instrument: Kennisdisseminatie door sociaal leren

Sommige respondenten zijn er van overtuigd dat leren alleen zinvol is als je kijkt naar de overeenkomsten. De verschillen zijn immers erg groot en daarnaar kijken belemmert de implementatie.

Verder geeft een respondent van de EC aan onder de indruk te zijn van Nederland met zijn samenhangende strategische en integrale aanpak voor duurzame ontwikkeling voor de Waddenzee. *“Dat zijn voorbeelden die we minder kennen van andere lidstaten. Deze aanpak en ontwikkelingsstrategie voor 2010 is besproken met Vlaanderen. De kern is dat er onderzoek en assessments op strategisch niveau plaatsvinden, voordat er gepland wordt. Bovendien is*

het interessant te zien hoe Nederland wetgeving toepast en toch ook in staat is ontwikkeling mogelijk te maken zoals bijvoorbeeld met de instandhoudingsdoelstellingen. Dat is wellicht makkelijker omdat Nederland een samenhangend beleid heeft, wat in landen als Duitsland, Frankrijk en Spanje natuurlijk niet zo is."

4.1.5 Overzicht van instrumenten VHR in Nederland

In het volgende overzicht zijn de in principe toegepaste instrumenten uit de Nederlandse implementatieprocessen weergegeven:

- Het aanwijzen van gebieden voor implementatie
- Het maken van nadere afspraken met de EU
- Formuleren van instandhoudingsdoelen en natuurwaarden
- Produceren van nationale beleidsnota's
- Afstemming met andere beleidsvelden
- Inzetten van toezichtsbevoegdheden
- Organisatorische uitwerking kennismanagement
- Overleg voor gezamenlijke standpuntbenadering
- Formele standpunten brief
- Agenderen van problemen
- Uitwerken wettelijk kader
- Uitbrengen van een algemene handreiking
- Uitstellen van aanwijzing gebieden
- Vaststellen inhoudelijke soortenlijsten en beschermingsregime
- Bevoegdheid voor de aanwijzing van gebieden vastleggen
- Uitwerken in wettelijke en juridische regelingen
- Uitwerken van beheersplan
- Uitwerken van vergunningenstelsel
- Instellen verslechterings-/ verstoringstoets
- Bestuurlijk goedkeuringsbesluit
- Toetsen aan dwingende eisen
- Formeel regulier overleg met EU
- Bilateraal overleg met EU
- Formele rechtstoetsing door EU Hof.
- Actieve inbreng vooraf bij de vormgeving van de richtlijn
- Inzet verschillende actoren en visies in fasen van proces
- Veroordeling door EU Hof van Justitie
- Overlappende richtlijnen combineren
- EC brief onvoldoende voortgang of implementatie
- Evaluatieonderzoek op doelmatigheid, doeltreffendheid en toepasbaarheid
- Genereren consensus bij lidstaten
- Creatie van gelaagdheid tussen kernopgave en focus op gebieden of soorten
- Stimuleren communicatie tussen richtlijn processen
- Versterken Multi-actor en Multi-level benadering, ook tussen lidstaten
- Kennisdisseminatie door sociaal leren

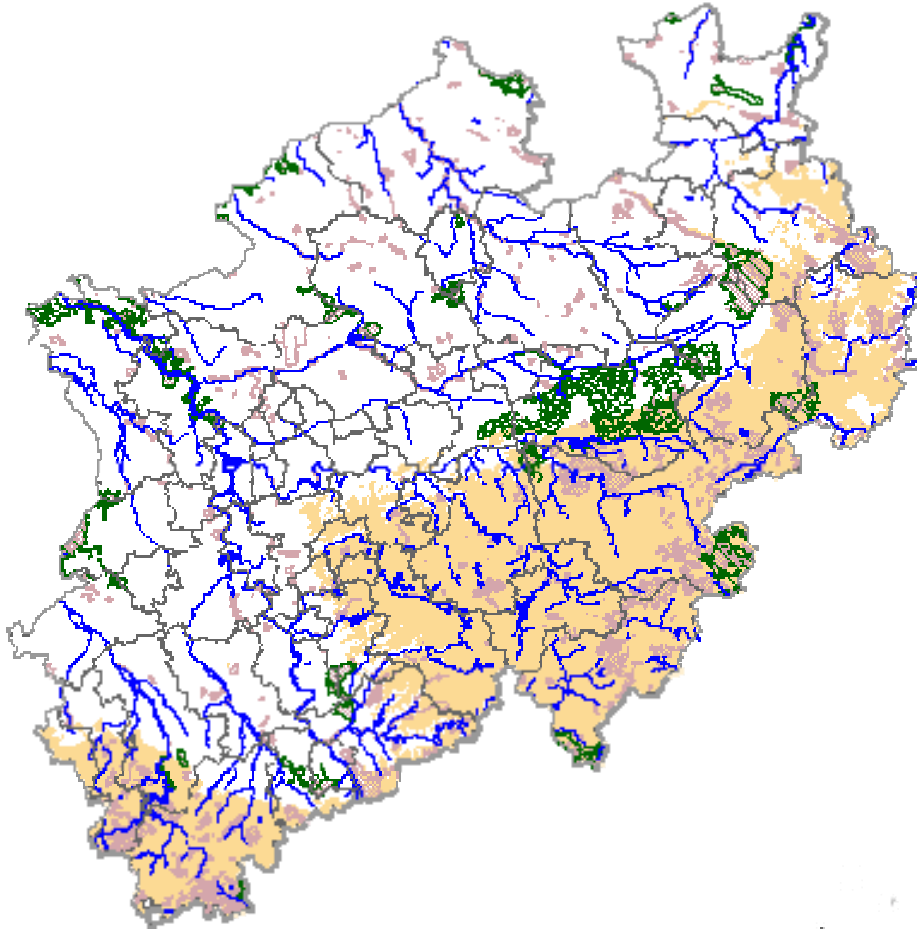
4.2 Implementatie Vogel- en Habitatrictlijn in Noordrijn-Westfalen

4.2.1 Naar de nationale implementatie

In Nordrhein-Westfalen (Noordrijn-Westfalen) (NRW) staan 40% van de plantensoorten, 53% van de soorten zoogdieren, 58% van de vogelsoorten, 50% van de vissoorten en 50% van de vlindersoorten op de "rode lijst", D.w.z. dat deze bedreigd zijn, dreigen uit te sterven of reeds zijn uitgestorven. Ten behoeve van het behoud van de inheemse flora en fauna werden de nog bestaande zeldzame biotooptypen in het verleden op de lijst van beschermde biotopen geplaatst. Zie figuur 4.2 voor een overzicht van Natura 2000-gebieden in Nordrhein-Westfalen.

Instrument: Aanwijzen van soorten en biotopen

Volgens het biotopenkadaster van de *Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung NRW* beslaan deze te beschermen biotopen nog slechts 3% van het totale oppervlak van Nordrhein-Westfalen. De *Landesregierung* heeft zich ten doel gesteld om deze geheel te behouden. Daar deze biotopen klein van omvang en over de gehele deelstaat verspreid zijn, is het echter niet mogelijk om in het kader van de bescherming ervan de natuurlijke grondslagen van het bestaan op grote schaal te waarborgen.



Figuur 4.4 Natura 2000-gebieden in NRW (Bron: MUNLV, 2006)

Hiertoe dient veeleer te worden gestreefd naar een natuur- en landschapsbescherming op deelstaatniveau. Het doel is een regeneratie van de natuurlijke landschapsstructuren in de gehele deelstaat waarbij, rekening houdend met andere ruimteclaims, dient te worden onderscheiden tussen:

- (1) de bescherming en ontwikkeling van natuurlijke landschapselementen en van landschapsfactoren die van belang zijn voor het functioneren van de natuurhuishouding op het niveau van de gehele deelstaat;
- (2) het behoud, de ontwikkeling en de sanering van regionale groenvoorzieningen in de stedelijke concentratiegebieden;
- (3) de bijzondere bescherming van de natuur en de extensivering van het ruimtebeslag in bepaalde gebieden die de natuurlijk-ruimtelijke en historisch gegroeide kenmerken van het landschap in voldoende mate representeren; alsmede;
- (4) de koppeling van deze gebieden tot een biotoopsysteem op deelstaatniveau.

Instrument: Doelbeschrijving op deelstaatniveau

Het *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)* beschrijft de positie van Nordrhein-Westfalen en de deelregio's ervan in het geheel van de aangrenzende Europese en Duitse regio's. In het *LEP NRW* zijn de voorwaarden en de uitgangspunten ten behoeve van de realisering van deze doelstellingen opgenomen in de vorm van desbetreffende beschrijvingen en grafische weergaven van gebieden ter bescherming van de natuur die groter zijn dan 75 ha en die of zijn aangewezen als natuurbeschermingsgebieden of op basis van tot nog toe verworven inzichten geschikt lijken voor de opbouw van een biotoopkoppelsysteem op deelstaatniveau.

Instrument: Aanwijzen van gebieden voor implementatie

In de *Gebietsentwicklungspläne* die tevens de functie van *Landschaftsrahmenpläne* vervullen, dienen de in het *LEP NRW* geformuleerde doelstellingen m.b.t. de bescherming en de ontwikkeling van de natuur en het landschap op regionaal niveau te worden geconcretiseerd en aangevuld. In de *Landschaftspläne* en andere plannen op het gebied van de natuurbescherming dienen deze doelstellingen te worden omgezet in desbetreffende lokale plannen en maatregelen.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid in het natuurbeheer is verdeeld over 4 bestuurslagen.

Nationaal niveau: Bondsregering; Federale Agentschap voor Natuurbescherming (BfN). In Duitsland is binnen de federale structuur op andere wijze vorm gegeven aan de bevoegdheidsverdeling.

Instrument: Bevoegdheidsverdeling en doorwerkingsvoorschriften

Het Bundesamt für Naturschutz is op bondsniveau het coördinerende en adviesgevende orgaan. Uit de Duitse grondwet vloeit voort dat de federale overheid een *Rahmenkompetenz* heeft op het gebied van natuurbescherming. In de Duitse wetgeving is een onderscheid gemaakt tussen de federale wetgeving die niet direct doorwerkt in de deelstaten en die nader moet worden geconcretiseerd en voorschriften die wel direct werken. De wettelijke bepalingen ter implementatie van artikel HVR behoren voor het overgrote deel tot de eerste categorie, maar deels gaat het ook om direct werkende bepalingen (bijv. federale tracé besluiten, zoals worden gemaakt (Backes, *et al.*, 2005). Bij herziening van de federale wetgeving, de *BundesNaturschutzGesetz*, in 2002 is de boogde rol van de federale overheid meer kaderstellend.

Volgens artikel 33 van de Federale Natuurbeschermingswet is het Federale ministerie voor milieu, natuurbeheer en nucleaire veiligheid verantwoordelijk voor berichtgeving en consultatie over geselecteerde sites met de EC. De nationale coördinatie wordt uitgevoerd door het Federale Agentschap voor Natuurbescherming (BfN), gevestigd in Bonn. Als toevoeging aan wetenschappelijke coördinatie en nationale assessments volgens criteria van Annex III, is het Agentschap voor Natuurbescherming (BfN) ook betrokken bij dataverzameling, habitat interpretatie en verzamelen van data voor habitat en soorten op nationaal niveau. Tevens zijn zij verantwoordelijk voor het aanmelden en aanwijzen mariene sites in de EEZ. De federale natuurbeschermingswet benadrukt dat (...) *een vroegtijdige uitwisseling van informatie met betrokken partijen en belanghebbende segmenten van het algemeen publiek moeten worden veiliggesteld ingeval er maatregelen voor natuurbescherming worden gepland* (...) (artikel 2 p 1, clause 15).

Level	Government	Non government
Supra Nationaal	EC en andere internationale organisaties > Europese commissie DG environment > Europees parlement > Committee on the environment > Permanent representatives of Germany in Brussels: (3) BUM	Transnationale private business orginsaties Transnational milieu belangengroepen > WWF
Nationaal	Parlement > Bundesrat vertegenwoordigt de 16 Länder > Bundestag (lagerhuis) > Kabinet Federale departementen (Bundesamt) > Bundesamt für Naturschutz – ramen competentz Ministerium für Umwelt (BMU) and Min JZ + Min EZ prepare the expert draft Law; makes Frame law for water, landscape and nature. > MURL Das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und landwirtschaft > MUNLV NRW Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrheinwestfalen >> Landschaftsgezet > StUÄ Staatlichen Umweltämter > LUA Ländersumweltamt; Regierungsbeziecke (bestuurlijke regio's) in Düsseldorf. LANA	Nationale belangengroepen > LOBF nature protection agencies > BfN Federal agency for Nature Protection f.i. interpretation of manual EUR 15 (EC DG ENV 2003a) in BONN > Bund Für Umwelt und Naturschutz > Bfn Federal species protection Birdlife
Sub-nationaal 16 BundesLänder MUNLV	> MURL Das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und landwirtschaft > MUNLV NRW Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrheinwestfalen >> Landschaftsgezet > StUÄ Staatlichen Umweltämter > LUA Ländersumweltamt; Regierungsbeziecke (bestuurlijke regio's) in Düsseldorf. LANA	Locale belangengroepen > Biologischen Stationen (in NRW/42 BS)
Decentraal	> LandKreise (district >>gemeenten) > Stadsdistricten	

In Duitsland bestaan aparte autoriteiten voor de natuurbescherming. Hoofdverantwoordelijkheid voor natuurbescherming ligt bij de *Landesregierung* als de *Oberste Landschaftsbehörde*. De ministeries van de Länder nemen echter het initiatief. Selectie, aanmelden en aanwijzen van gebieden is de verantwoordelijkheid van de Länder, de Bezirke en de Kreise hebben de taak de bestemmingen uit te werken.

Deelstaatniveau: Bundesländer

In dit onderzoek nemen we de deelstaat NRW als (nationale) casus. NRW is met 18 miljoen inwoners op 34.080 km² is de dichtstbevolkte, maar qua oppervlakte de vierde, van Duitslands zestien deelstaten. Noordrijnland-Westfalen bestaat uit vijf Regierungbezirke (bestuurlijke regio's), die samen weer verdeeld zijn in 31 districten (Kreise) en 23 stadsdistricten (*kreisfreie Städte*). Alles bij elkaar opgeteld kent de deelstaat 396 gemeenten (in 1997), inclusief de stadsdistricten.

Natuurbescherming is in Duitsland de verantwoordelijkheid de 16 Länder, die hun eigen milieuministeries hebben en hun eigen agentschappen. Met uitzondering van de aanwijzing van nationale parken, is het aanmelden en aanwijzen van beschermde natuurgebieden een van de verantwoordelijkheden van de Länder (art 22, p 4, Federale natuurbeschermingswet).

Verantwoordelijk voor selectie en aanmelding van de Natura 2000-gebieden zijn de deelstaten. Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV NRW) is verantwoordelijk voor de bescherming van Water, Bodem en Lucht. Sommige deelstaten behandelen de aanmelding van de Vogel- en Habitatgebieden gelijktijdig, terwijl andere de voorkeur aan de Habitatgebieden geven. De reden hiervoor is de dreigende dwangsom als de deadline van 1 januari 2005 niet gehaald wordt.

Instrument: Formele voortgangsplanning

Derhalve is het niet duidelijk wanneer de aanmelding van de Vogelgebieden afgesloten zal zijn. Verder is aan de deelstaten een termijn gesteld voor de omzetting van de federale wetgeving¹⁹. Die termijn is op 8 mei 2003 verstreken, maar slechts een klein deel van de deelstaten heeft aan deze verplichting voldaan (Backes, 2005).

De natuurbeschermingswetten van de Duitse Länder zijn meer specifiek in het benoemen van het recht tot participatie: (...) *als de dienstdoende natuurbeschermingsinstanties een beschermd (natuur) gebied willen aanwijzen, dan zijn zij verplicht voorafgaande aan aanwijzing zowel de landeigenaren te informeren als de betrokken belangenorganisaties en de NGO's. Zij moeten de mogelijkheid krijgen hun zienswijzen in te brengen*²⁰.

Decentraal niveau: de Regierungsbezirke en de Landkreise

Er zijn verschillende institutionele arrangementen waarmee de ministeries de overdracht van competenties regelen.

Instrument: Institutionele arrangementen voor competenties

Een Landkreis is een district in Duitsland, één bestuurlijk niveau boven de gemeente. Niet alle deelstaten hebben dus deze bestuurslaag: de meeste deelstaten zijn direct onderverdeeld in districten.

Natuurbeschermingsorganisaties en expertgroepen

Belangrijke natuurbeschermingsorganisaties zijn: de *Naturschutzbund Deutschland*, de Duitse tak van Birdlife International of *de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* en de Duitse tak van Friends of the Earth.

Expertgroepen zijn de zg. *Biologischen Stationen*. Dit zijn regionaal ingerichte instituten voor natuurbescherming. In alle Landkreise bestaat er wel een. In Nordrhein-Westfalen zijn er 42. Ze vormen een coöperatie met de Naturschutzverbänden en worden door het ministerie van Milieu van NRW gefinancierd. De 'biologische stations' krijgen naar alle waarschijnlijkheid een belangrijke rol in de controle en monitoring. Zij vervullen deze taak nu al mbt. de Naturschutzgebiete. De LÖBF als hogere landautoriteit, is verantwoordelijk voor de administratieve en specialistische supervisie van de 8 bureaus voor landbouw in NRW.

¹⁹ Wel beschikken alle lidstaten over implementatiewetgeving maar die voldoet niet altijd aan de federale eisen.

²⁰ Bescherming en landschapsplanning wet voor Hesse, artikel 16

4.2.2 Omzetting in nationale wetgeving

Het ontwikkelen van wetgeving is in Duitsland een uitvoerig proces omdat er drie grondwettelijke instanties bij betrokken zijn. Naast de Federale regering die het hoofddeel van de wettelijke voorstellen introduceert, speelt de Bundestag (Lagerhuis) een centrale rol in wetgeving. Maar de Bundesrat (Hogerhuis) die de Länder vertegenwoordigt, heeft een aanzienlijke zeggenschap hierbij. Het Duitse wetgevingsproces heeft een hoop ruimte voor *checks and balances*, waarmee het voorkomt dat er een eenzijdige wet wordt aangenomen en een breed draagvlak bevordert.

Het federale Ministerie van Milieu (BMU) bereid een 'expert draft' van de wet voor. Zelfs in dit vroege stadium worden de gezichtspunten van vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen frequent gehoord.

Instrument: Informatie uitwisseling gezichtspunten vertegenwoordigers

Na consultatie met Ministeries van Justitie en Financiën wordt het concept voorgedragen aan het Kabinet en dan passeert het de Bundesrat en vervolgens de Bundestag voor commentaar. De wet heeft aldus drie leesrondes.

Instrument: Systematiek van wettelijke vaststelling

Tussen de eerste en de tweede lezing passeert het de competente comités, waar ook nog veel amendementen worden gemaakt. Na de derde lezing, die eindigt in een stemming, wordt de wet teruggegeven aan de Bundesrat. De Bundesrat moet consent geven voor wetten die een behoorlijke impact hebben op de Länder. Lukt dit niet dan wordt de wet voorgelegd aan een *mediation* comité en aldaar herzien.

Op de terreinen waterbeheer en natuur- en landschapsbescherming legt de federale regering alleen een Kaderwet voor.

Instrument: Formuleren van een Rijkskaderwet

De individuele Länder maken dan meer gedetailleerde voorschriften. Nadat de wet door de Bundesrat is of de Kamers hebben overeenstemming bereikt in het mediation comité, wordt deze bekend gemaakt door de federale president en treedt in werking.

Instrument: Wettelijk kader Länder

Duitsland kent op het milieuterrein 800 wetten, ongeveer 2800 verordeningen en bijna 4700 bestuurlijke regelgevingen op het niveau van de federale regering, de Länder en de lokale autoriteiten (Altman, 1997. p 312). Er zijn drie hogere autoriteiten die aan de BMU rapporteren. Eén daarvan is het federale bureau voor natuurbescherming (BfN). Het BfN is verantwoordelijk voor soortenbescherming.

De internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in Duitsland in 1998 doorvertaald naar de nationale wet- en regelgeving, waarbij de formuleringen deels letterlijk (Habitatrichtlijn) en deels in afgeleide vorm zijn overgenomen (Vogelrichtlijn, Verdrag van Bern).

Instrument: Doorvertaling EU richtlijnen naar wettelijk kader

De soorten beschermingsverplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn is geïmplementeerd in de FFH Richtlijn van 21 mei en is de wetgeving rondom gebiedsbescherming vastgelegd in de Natuurbeschermingswet (Naturschutzgesetz) uit 1998. Daarvoor heeft Duitsland vrij direct de aanbevelingen van officiële documenten van het Habitatcomité en haar wetenschappelijke werkgroepen gevolgd. Ten behoeve van een consistent gebruik binnen Duitsland is de EU *Interpretatie Manual EUR15* door de BfN specifiek voor de Duitse situatie aangepast. Doorgaans wordt het bevoegd gezag, dat niet primair deskundig is op het terrein van natuurbescherming bijgestaan door een deskundig overheidsorgaan dat advies uitbrengt.

De implementatie van natuurbeschermingswetgeving wordt verder uitgewerkt op deelstaatniveau door het Ministerie van Milieu, ruimtelijke ordening en landbouw (MURL). De basiswet voor de Federale Republiek van Duitsland (art 72, par 2) voorziet in de mogelijkheid een kaderwet voor natuurbescherming op deelstaatniveau te maken (Leibenath, 2005). Voor Nordrhein-Westfalen geldt bijvoorbeeld nog het Landschaftsgezet (Backes, 2005, Kuindersma *et al*, 2004).

Duitse overheden beroepen zich volgens Kuindersma *et al*. (2004) vaak op het Europees rechterlijke subsidiariteitsbeginsel (art. 5 EG-verdrag). Dit houdt in dat het optreden van de EU niet verder mag gaan dan wat nodig is om de communautaire doelstellingen te verwezenlijken. Op de punten waar deze overheden de eisen vanuit de VHR beoordelen als nauwelijks na te komen en ook niet reëel, kiest men liever voor een verstandige oplossing in strijd met het Europees recht, dan voor een onverstandige oplossing in overeenstemming met dat Europees recht.

Instrument: Toepassen van het subsidiariteitsbeginsel

In Duitsland maakt men gebruik van interpreterende beleidsregels en hardheidsclausules (CvM, 1999) ²¹. In interpreterende beleidsregels hebben met name de deelstaten in Duitsland de soms vage rechtstermen uit de VHR verduidelijkt en ingekaderd. Zo zijn er per deelstaat beleidsregels over natuurcompensatie en over zonerings rond de Speciale beschermingszones.

Bij de gebiedsbescherming is gekozen voor een integrale benadering, waarmee zij reeds veel ervaring heeft opgedaan. In het Bouwgezet o.a. wordt er altijd een koppeling gemaakt met natuurbelangen bij de verlening van een bouwvergunning door een gemeente. De habitattoets van art.6. Habitatrichtlijn is in Duitsland dus geïntegreerd op het ruimtelijk ordeningsspoor (cf.art. 34 NnatSchG).

De soortenbescherming is in Duitsland in dezelfde wet opgenomen als de gebiedsbescherming. De ontheffingen- en vrijstellingenbevoegdheid is bij de soortenbescherming gedelegeerd aan de deelstaten (art.42 ev BnatSchG).

Instrument: Soortenbeschermingsbeleid bij de Länder

De Länder zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en implementatie van de wet. M.a.w., zij hebben de taak de regels te detailleren en toe te passen in individuele cases. De verantwoordelijkheid voor de toepassing van deze wetgeving ter omzetting van art 6 verschilt per deelstaat. De bescherming, die geldt vanaf het moment dat de richtlijngebieden op de communautaire lijst staan behelst vier onderdelen:

²¹ Hardheidsclausules dienen als een soort ontsnappingsformule voor specifieke gevallen waarin de wet onnodig streng uitvalt.

Lid 1 voorziet in het treffen van de noodzakelijke instandhoudingmaatregelen en is hoofdzakelijk gericht op positieve en proactieve ingrepen. Bijvoorbeeld; beheersplannen gericht op de ecologische vereisten van de natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten.

Instrument: Formuleren beheersplan

In Duitsland is in de implementatiewetgeving een instrument opgenomen dat kan worden aangemerkt als beheersplan. Beheersplannen dienen naast vele andere documenten in de afweging te worden betrokken. Er zijn echter nog geen beheersplannen opgesteld. Ook is nog niet gebleken dat beheersplannen een rol spelen in de besluitvorming over plannen en projecten als bedoeld in art 6.3 en 6.4, dan wel bij gerechtelijke toetsing van deze plannen en projecten.

Lid 2 bepaalt dat kwaliteitsverlies en verstoring van soorten moet worden voorkomen. De lidstaten treffen hiervoor preventieve maatregelen.

Instrument: Formuleren preventieve maatregelen

Bestaand gebruik krijgt in Duitsland in de literatuur en de rechtspraak nauwelijks aandacht. Soms wordt in toelichtende handreikingen, circulaires e.d. deels een verstrekkend onderscheid tussen bestaand gebruik en toekomstige activiteiten gemaakt.

Lid 3 en 4 regelen de beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor richtlijngebieden en treffen de nodige maatregelen om deze gevolgen te voorkomen of te compenseren. In de Duitse wetgeving is niet alleen een algemene definitie opgenomen van de begrippen plan en project, maar tevens worden enkele categorieën en plannen onderscheiden die expliciet binnen de werkingssfeer van de begripsbepaling zijn gebracht.

Instrument: Opstellen wettelijke planvormen

De *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung* (LANA) beveelt een ruime uitleg aan, de implementatiewetgeving geeft echter ook weer in sommige opzichten beperkte uitleg aan beide begrippen. In Duitsland is voorzien in een algemene verplichting om strategische plannen aan een passende beoordeling te onderwerpen.

Instrument: Beoordeling en toetsing van planvormen

Bij de beoordeling of sprake is van een plan en project wordt impliciet een voortoets uitgevoerd. Daarbij wordt er in interpretatiedocumenten met lijsten gewerkt, waarin soorten projecten (met indicatie van een bepaalde omvang) zijn opgesomd waarvan waarschijnlijk is dat die geen significante effecten hebben²². De toetsingsplicht geldt hier niet alleen voor plannen die bindend zijn in het kader van vergunningsbesluiten. Bouwvergunningen die op grond van *Bebauungspläne* (soort bestemmingsplan) worden verleend hoeven (niet nog een keer) aan een habitattoets te worden onderworpen. Dit lijkt niet in overeenstemming met de richtlijn te zijn.

Mitigatie is niet als afzonderlijke verplichting in nationale wetgeving verankerd. Wel wijst de LANA op de verschillende betekenissen van mitigerende maatregelen. Beoordeling van cumulatieve effecten is verplicht is op grond van artikel 6.3. In Duitsland kan uit één uitspraak

²² Deels wordt gedifferentieerd om soorten gebieden, respectievelijk soorten habitats.

van het Verwaltungsgericht Oldenburg worden afgeleid dat de effecten van geplande activiteiten in samenhang met die van bestaande activiteiten moet worden gezien.

In Duitsland, net als in Frankrijk en Engeland, bestaat geen aparte vergunningvereiste voor natuurbescherming. In deze landen worden de beslissingen over de toepassing van art 6.3 en 6.4 genomen in het kader van andere op de toelating van plannen en projecten gerichte vergunningstelsels (Backes, 2005). Bij de gebiedsbescherming in Duitsland is volgens Kistenkas (2005) gekozen voor een integrale benadering, d.w.z. dat de habitattoets van artikel 6 HR in Duitsland in het ruimtelijk ordeningsspoor is geïntegreerd (cf. art. 34 BNatSchG). Soms hangt dat af van het niveau (Regierungsbezirk, deelstaatregering) van het orgaan dat ook over de vergunning zelf beslist.

In Duitsland interpreteert het *Bundesverwaltungsgericht* de reikwijdte van het alternatievenonderzoek zodat ook alternatieven waarmee de doelstelling minder goed kan worden bereikt, onder omstandigheden in de afweging moeten worden betrokken.

Instrument: Alternatievenonderzoek

Een voorbeeld vormt een aanpassing van een wegtracé in plaats van de aanleg van een nieuw tracé. Het Bundesverwaltungsgericht kijkt daarbij opvallend genoeg kennelijk vooral alternatieven die alle doelstellingen van een project of plan kunnen verwezenlijken, zonder daarbij aandacht te besteden aan de rechtvaardigingsgronden voor de uitvoering van het plan of project, zoals dwingende redenen van groot openbaar belang. Een alternatief mag ook dan worden uitgesloten als het niet voldoet aan een doelstelling die niet als een dwingend vereiste van groot openbaar belang zou kunnen worden gekwalificeerd. Het is de vraag of dat te verenigen is met artikel 6 lid 4 HRI.

4.2.3 Organisatie van het implementatieproces

De Permanente Vertegenwoordiging (PV) is de interface tussen Brussel en Bonn/Berlijn.

Instrument: Formeel regulier overleg met EU en Bondsregering

De coördinatie van het Duitse EU-beleid is grotendeels horizontaal, tussen de verschillende ministeries, ingevuld en verloopt via standaard diplomatieke weg, maar ook via meer specialistische sporen. Die laatste zijn sinds 1950 steeds belangrijker geworden, hetgeen een toename van directe contacten tussen Duitsland en EU-ambtenaren heeft bewerkstelligd (Derlien, 2000). Binnen de sectororen, bijv. milieu, is het gebruikelijk dat het functionele ministerie leidinggevend is. De bondskanselier en de minister van buitenlandse zaken komen alleen in beeld als het hoog politiek gevoelige zaken gaat als amendement van verdragen in intergouvernementele conferenties (IGCs). De scheiding van verantwoordelijkheden voor natuurbescherming naar de Länder enerzijds en de federale structuur van Duitsland anderzijds resulteert in een diverse problematische situaties.

Ondanks het feit dat implementatie van Europese wetgeving in het algemeen meer complex is in federale staten dan in centralistische staten, weigert het EHvJ de coördinatiemoelijkheden van deze federale staten te accepteren als een excuus voor onvolledige of vertraagde implementatie (Jordan & Liefing, 2004 p 109).

Instrument: coördinatie tussen federale staen en de Bundesregering

En dat is volgens een van de respondenten een groot probleem. De BMU, representant van Duitsland/Bonn in Brussel, krijgt van de EC te horen dat NRW bijvoorbeeld niet aan haar verplichtingen heeft voldaan. En die boodschap wordt dan weer naar het ministerie in Düsseldorf gebracht, die er dan maar een oplossing voor moeten aandragen. Erg indirect allemaal. Deze federale structuur leidt tot verschillende manieren en methoden in de selectie van sites, site-management en site-bescherming binnen de Länder, hetgeen weer vraagt om nationale coördinatie voor een coherent Natura 2000-netwerk.

4.2.4 Verloop van het implementatieproces

Bekend is dat de autoriteiten voor milieu en natuurbescherming veel energie hebben gestoken in het promoten van de VHR en achterliggende ideeën (WWF, 2004). Het tegengestelde was echter waar voor de autoriteiten van economie en landbouw in Duitsland. De VHR werd voorgesteld en gezien als een echt obstakel voor economische ontwikkeling en vooruitgang. De hevige politiek discussies in 1999 en 2000 zijn echter ten tijde van het completeren van de habitatlijsten in 2005 afgezwakt.

Deel 1: aanmelden vaststellen en aanwijzen FFH- gebieden

In dit eerste deel worden het verloop van de interacties in het implementatieproces beschreven dat betrekking heeft op het aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) door Duitsland.

Het complexe implementatieproces in Duitsland²³ start met de selectie en het samenstellen van een lijst pSCI's in de Länder, gevolgd door politieke en publieke consultaties in de Länder. De hoofdverantwoordelijkheid voor natuurbescherming in Duitsland ligt bij de Landesregierung als de *Oberste Landschaftbehörde*. De ministeries verantwoordelijk voor natuurbescherming van de Länder namen echter het initiatief. Met uitzondering van de aanwijzing van nationale parken, is het aanmelden en aanwijzen van beschermde natuurgebieden een van de verantwoordelijkheden van de Länder. Zij zijn degene die uiteindelijk beslissen welke sites (begrenzungen en data) officieel door Duitsland worden aangemeld.

In NRW is het selectieproces erg intensief en langdurig geweest.

Instrument: Uitgebreid selectieproces gebieden en soorten

Het expert instituut in NRW, de *Landesanstalt für Öcologie, Boden und Forsten*, bereidde op instructie van het ministerie een lijst voor. Voor de eerste selectie vertrouwde de *Landesanstalt* op de beschikbare data van de landsdekkende database van NRW. Over die eerste lijst waren boeren, landeigenaren en bosbouwers zeer boos. Onzekerheden over de consequenties van dit nieuwe beleid maakte hen furieus. Ook experts en staf van regionale en lokale autoriteiten betrokken bij natuurbescherming waren verontrust, maar om andere redenen.

Aan de ene kant voelde men zich ongemakkelijk omdat de implementatie van Natura 2000 niet volgens een systematische benadering en op basis van ecologische data zoals in de

²³ Voor de Habitatrichtlijnen moet iedere lidstaat eerst een nationale lijst bij de EC indienen (*aanmelden*). De EC stelt dan aan de hand van deze lijsten in overleg met de lidstaten voor elk van de zes biogeografische regio's binnen de Europese Unie een lijst van gebieden van communautair belang vast (*vaststelling*). Nadat die lijst is vastgesteld, starten de lidstaten de aanwijzingsprocedure voor de gebieden (*aanwijzen*).

habitatrichtlijn had plaatsgevonden. En anderzijds omdat de implementatie van Natura 2000 verhinderde dat NRW de scope van bestaande natuurbeschermingsbeleid kon uitbreiden, in bijzonder met *wertvolle Kulturlandschaften*. Iedereen was het echter met elkaar eens dat er te weinig communicatie had plaatsgevonden over de noodzaak en de consequenties van de implementatie van de VHR in NRW.

In plaats van het site selectieproces te integreren in de Biotopverbund-benadering, startte de *Landesanstalt* een grondiger en systematischer site selectieproces, afzonderlijk van de door NRW ingezette beweging. Zij maakte voor de interpretatie van habitattypen en soorten uit de richtlijn gebruik van de interpretation manual van de EC en van het BfN Handbuch zur umsetzung der Faune-Flora-habitatrichtlijn und der Vogelschutzrichtlijn van het Bundesamt für Naturschutz (1998). Beide werden aangepast aan de karakteristieken van specifiek habitats in NRW.

Instrument: Vaststellen Handboek inhoudelijke soortenlijsten en beschermingsregime

Net als andere Länder besloot NRW de sites voor de HR in drie tranches aan te melden. Deel A van de eerste tranche betrof bestaande Naturschutzgebiete of Landschaftschutzgebiete²⁴. In deel B van de eerste tranche werden de sites die duidelijk aan de criteria van de HRi zouden voldoen voorgesteld, echter pas na inventariserende inspanningen en onderhandelingen met de landeigenaren²⁵. Er zijn zgn Konsensgespräche gehouden, waarin betrokkenen uitvoerig zijn gehoord.

Instrument: Konsensgespräche

In de tweede tranche werden de sites geselecteerd die buiten de Natur- of Landschaftschutzgebiete lagen. Ook hier was de toevoeging van dataverzameling nodig. Maar omdat de EC dreigde structuurfondsen achter te houden is in mbt deze 2^{de} tranche de inspraakijd verkort hetgeen ook weer tot veel weerstand leidde²⁶. Opnieuw werd de schaal van het Landesentwicklungsplan gebruikt om het selectieproces te versnellen. Men keek naar sites groter dan 75 ha in bestaande natuurbeschermingsgebieden, zoals was overeengekomen met de Länder. Het aantreden van een nieuwe rood-groene regering in NRW heeft een extra impuls gegeven in deze kritische fase van selectie van gebieden.

De Landesanstalt moest erkennen dat het topdown karakter van het selectieproces volgens de VHR het onmogelijk maakte de Biotopverbund-benadering vol te houden. Er ontstond grote vertraging ten aanzien van het tijdschema van de richtlijn, waarin geëist werd dat juni 1995 de lijst van geselecteerde sites of community interest aan de commissie moesten zijn aangemeld.

Instrument: Faseren van de uitwerking

Deze aangemelde sites worden na een kabinetsbeslissing aan de federale regering toegezonden, waarna opnieuw politieke consultaties volgen. Tegelijkertijd wordt de nationale

²⁴ Beide gebieden zijn natuurbeschermings- en landschapsbeschermingscategorieën in de wetgeving van de Länder volgens de federale Bundes Naturschutzgesetz (BnatSchG)

²⁵ Er zijn volgens een respondent van het LOBF (2001) zeer heftige protesten geweest: een versperring met 450 tractoren, 3000-4000 demonstranten

²⁶ Volgens een respondent van het LOBF (2001) heeft die grote maatschappelijke weerstand (15000 bezwaarschriften) wel geleid tot vertraging, maar het heeft er ook toe geleid dat de selectie zeer zorgvuldig, met veel aandacht voor ecologische/wetenschappelijke onderbouwing en zeer transparant heeft plaatsgevonden

assessment van de sites uitgevoerd door de federale Agentschap voor Natuurbescherming, waarna de resultaten van de consultatie worden teruggezonden naar de Länder autoriteiten.

Volgens het Duitse federale raamwerk natuurbescherming is alleen de federale overheid geautoriseerd om de implementatie van de Habitatrichtlijn te representeren buiten Duitsland. Dat is dus het departement natuurbescherming van het Bundesministerium für Umwelt. In 1995, het moment waarop de lijsten SCIs aan de Commissie moesten worden aangemeld, besloot men op de *Umweltministerkonferenz*²⁷ dat de Länder geen sites konden voorstellen. Daarvoor was enerzijds een federale wet voor de procedure van site selectie nodig. Anderzijds moesten er zaken betreffende federale financiering, die niets met de VHR te maken hadden, politiek behandeld worden (Buunk, 2003. p 281).

Instrument: Bestuurlijke bevoegdheidsbepaling

Pas nadat de commissie Duitsland voor het EHvJ had gedaagd (case C-7/99) erkenden de Länder dat hun politiek druk geen succes zou sorteren en dat het ministerie inderdaad zelf een procedure kon opleggen voor de implementatie van de HR.

Instrument: Veroordeling door het EU Hof van Justitie

Tijdbalk Implementatie VHR- NRW

Implementatie deel 1	Tijdbalk
Aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) door de lidstaten.	
Vaststelling Vogelrichtlijn	2 april 1979
Formele implementatietermijn aanwijzing VR gebieden	April 1981
Vaststelling Habitatrichtlijn	22 juli 1992
Milieu-ministers conferentie	1995
Deadline aanmelding lijst pSCI's BfN, 2005; Kehrein 2002; SRU 2004: 113-120	1996
Duitsland stelt de EC op de hoogte van de eerste pSCI	1996
Deadline vaststellen SCI's (sites of Community importance). NGO's maken melding van incomplete /inadequate lijsten. Start 1 ^{ste} juridische procedure door EC	1998
Strafmaatregelen/ sankties art 228 EC verdrag; nog geen nieuwe ECvJ case > Onderhandelingen EC + ETC/NPB Paris (+ 2-2,5 % PCI's)	2001
Start 2 ^{de} juridische procedure door EC over onvoldoende aanmelding	2002
Designation SACs volgens art 4 p 1, 3 en 4 van de HR; Resultaat 9-10% PCI's en 2 SPAs	2003
Informeel contact: Toets op namelding designations. Bilateral contact tussen Duitsland en de EC noodzakelijk. Duitsland krijgt de tijd tot January 2005	2004
De regering van NRW besluit tot definitieve aanwijzing VHR gebieden. 500 Habitatrichtlijngebieden (SACs), 500 Vogelrichtlijngebieden (SPAs)	25 jan 2006

Eerste veroordeling EHvJ (case C-71/99 11 september 2001)

Zowel met de omzetting van de Habitatrichtlijn als met de omzetting van de Vogelrichtlijn is Duitsland sterk in gebreke gebleven. Verschillende NGO's in Duitsland, waaronder de NABU,

²⁷ Een typische Duits formeel coördinatiemechanisme om met het meerlagen beleidsproces om te gaan.

hebben bij de Europese Commissie geklaagd over incomplete lijsten en in sommige gevallen ook over fouten in de lijsten die door de Duitse staten waren samengesteld. In april 1998 werd daarop door de Europese Commissie een wettelijke procedure tegen Duitsland geïnitieerd en naar het EHvJ gezonden. Ook zond de Europese Commissie in Februari 2001 Duitsland een beredeneerd advies over de gebrekkige bescherming van de hamster (*Cricetus cricetus*) met verwijzing naar de deelstaat Nordrhein-Westfalen.

Vanwege verlate en incomplete aanmelding van sites (pSCI's) werd Duitsland in september 2001 door het Europese Hof van Justitie (EHvJ) veroordeeld. Brussel dreigde met het inhouden van structuurfondsen. Volgens een van de respondenten van het Ministerium für Umwelt was dat geen slecht idee van de EC. Het ministerie van de deelstaten konden dit namelijk wederom ook weer als pressie middel beschouwen bij het conflict met de landeigenaren. Aangezien de Länder de financiële en wettelijke consequenties van de geselecteerde Natura 2000-gebieden moesten dragen, volgden zij volgens Ssymank (2005: 26 f.) een conflictvermijdende strategie. Dat hield in dat de Länder-regeringen hun eerste tranche pSCI baseerden op politieke in plaats van ecologische overwegingen. Ze selecteerden alleen die gebieden die al beschermd werden. Die nationale parken en natuurbeschermingsgebieden omvatten maar 2,8 % van het landoppervlakte van Duitsland. Bovendien waren de meeste gebieden te klein om als Natura 2000-gebied te kunnen worden beoordeeld (SRU, 2004; Ssymank 2000: 22).

Biogeografische EU-seminars

De eerste set seminars op EU-niveau voor de Atlantische en Continentale biogeografische regio's werd gehouden in respectievelijk Den Haag (juni 2002) en in Potsdam (november 2002) zonder de Duitse aanmeldingen. Op dat moment bestond de lijst voor Duitsland uit 6,7 % pSCI's (2,4 mln ha terrestrische en 773.000 ha mariene en Waddenzee biotopen). De EU Commissie coördineerde dit proces en legde de nadruk op completeren van de dataverzameling. De vertegenwoordigers van de lidstaten moesten op basis van wetenschappelijke ecologische besluiten nemen over de te selecteren sites. Spanje, Duitsland en Nederland werden voor het EHvJ gedaagd.

Zonder dat dit wettelijk vereist was, praktiseerden de meeste Länder verschillende vormen van publieke participatie²⁸ bij het site-selectieproces, met name om additionele informatie over de pSCI te krijgen en de kwaliteit van de lijst de verbeteren²⁹. Daarnaast werden interdepartementale coördinatie toegepast in alle cases. In Duitsland is het, bij wet, in de eerste fase van het formele implementatie proces niet nodig het publiek te betrekken, omdat het niet uitmaakt of er wel of niet soorten of habitatype van community interest op die gebieden voorkomen. Daar waren de landeigenaren het echter niet mee eens. Zij dienden een klacht in bij het EHvJ over de lijst van SCI's voor de Alpine biogeografische regio, waarbij het recht op participatie claimden.

Dreiging van een tweede veroordeling EHvJ (Case april 2003)

Op basis van de aanmeldingen in 2002 initieerde de EC een 2^{de} procedure tegen Duitsland waarbij gedreigd werd met het mogelijke opleggen van een dwangsom. Om problemen te voorkomen en een complete lijst te garanderen werd er in januari 2004 door de EC en door ETC/NPB uit Parijs over nieuwe aanmelding onderhandeld met Duitsland.

²⁸ (1) Participatie van publieke agentschappen en relevante NGO's (Träger öffentlicher Belange) (2) informele participatie van lokale stakeholders in de vorm van publieke hoorzittingen, on-site meetings en openbaarmaking van de pSCI's lijsten (3) formele participatie van lokale stakeholders, inclusief publicatie van pSCI lijsten en *calls for submitting* schriftelijke documenten.

²⁹ De meest verrijkende participatiegelegenheden vonden in de latere fasen van de implementatie plaats.

Daarop volgde nieuwe voorstellen en een strakke tijdtabel voor iedere land, met als einddatum januari 2005.

Bij toetsing van de aanmeldingen van Habitatgebieden werden er door de EU-commissie tekorten vastgesteld, waardoor het namelden van gebieden noodzakelijk werd. Om deze nameldingen te toetsen, vond er op 21 en 22 januari een bilaterale ontmoeting tussen Duitsland en de EU-commissie plaats. Tijdens deze ontmoeting is afgesproken dat Duitsland tot januari 2005 tijd heeft om nog gebieden na te melden aan de commissie. Tot die tijd wordt de procedure voor het opleggen van een dwangsom, waartoe Duitsland al in 2001 door het Europese Gerechtshof veroordeeld was, niet voortgezet.

Sommige deelstaten behandelden de aanmelding van de Vogel- en Habitatgebieden gelijktijdig, terwijl andere de voorkeur aan de Habitatgebieden geven. De nameldingsplannen van de deelstaten voor de Habitatgebieden omvatten een extra oppervlak van ongeveer 1 miljoen hectare, die uit talrijke nieuwe meldingen evenals gebiedsuitbreidingen bestaat. Daarmee zou het oppervlak van de Habitatgebieden met 1/3 verhoogd worden van tot op heden 6,7% tot 9,1% van het Duitse landsoppervlakte. In het kader van de Vogelrichtlijn zijn tot nog toe 468 gebieden (Special Protected Area) door Duitsland gemeld. Dit aantal bedraagt 5,7% van de landsoppervlakte. Duitsland maakt uiteindelijk in 2005 de site-selectie en aanmelding compleet: Het gaat om circa 13 % terrestrisch oppervlakte is Natura 2000-gebied.

Op 25 januari 2006 besluit de regering van NRW (website naturschutz) melding te maken van de laatste FFH-Gebiete (Fauna, Flora, Habitat) aan de EC. Men noemt het een "*vernünftige Lösung für Wirtschaft und Natur am Rhein Grund dieser Meldung ist die Fortsetzung des laufenden Zwangsgeldverfahrens der EU gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Meldungen (...)*". Met dit besluit werden de strafmaatregelen afgewend.

Vanuit het perspectief van betrokkenen in NRW conflicteren de Brusselse vereisten in sterke mate met natuurbescherming. Volgens een van de respondenten van het Ministerium für Umwelt van NRW is het heel erg jammer dat Brussel niet tevreden is met de omvang van de aangewezen gebieden. Brussel wil niet inzien dat zij met dergelijke signalen de goede samenwerking met de boeren weer teniet doen. Een samenwerking die juist de laatste jaren behoorlijk was gegroeid.

Deel 2 Transpositie VHR in natuurbeschermingsbeleid van de deelstaat NRW

Naast de aanwijzing moet de nationale overheid de beschermingsbepalingen voor deze gebieden in nationaal recht omzetten. In dit deel wordt het verloop van de interacties betreffende de transpositie van de VHR in het natuurbeschermingsbeleid van de deelstaat NRW beschreven

De implementatie van Natura 2000 in Duitsland is vergaand gebaseerd op het wettelijk kader van de VHR en volgt vrij direct de aanbevelingen van officiële documenten, die door het Habitatcomité en haar wetenschappelijke werkgroepen worden uitgegeven ten behoeve van een consistent gebruik binnen Duitsland.

De wettelijke implementatie van de VHR in Duitsland in federale (nationale) natuurbeschermingswet (BNatSchg) kwam tot stand in 1998 met amendementen over het

mariene milieu buiten de 12 miles EEZ zones (exclusieve economische zone). Deze eerste federale wet werd in 2002 herzien (Bundesregierung 1998; 823 ff.; Gellermann 2001: 1 ff.; Leibenath, 2005). De soortenbescherming is in Duitsland in dezelfde wet als de gebiedsbescherming opgenomen (Kuindersma *et al*, 2004).

In de procedure tegen Duitsland (C-98/03) heeft de AG op 24 nov. 2005 zijn conclusie uitgebracht. Duitsland is door het Hof veroordeeld bij uitspraak van 10 jan 2006 omdat de Duitse wetgeving niet in overeenstemming is met onder meer art 6, met name om de vraag welke handelingen en activiteiten het vereiste van een passende beoordeling van toepassing is. Eigenlijk is er in Duitsland nog steeds sprake van een constante wetswijziging (Backes, e.a 2005 p 25).

De implementatie van natuurbeschermingswetgeving wordt verder uitgewerkt op deelstaatniveau. De basiswet voor de Federale Republiek van Duitsland (art 72, par 2) voorziet in de mogelijkheid een kaderwet voor natuurbescherming op deelstaatniveau te maken (Leibenath, 2005). Voor Nordrhein-Westfalen geldt bijvoorbeeld nog het Landschaftsgezet. Het is ook aan de deelstaten de federale wetgeving om te zetten in regionale wetgeving, waarvoor de termijn is op 8 mei 2003 verstreken. Maar slechts een klein deel van de deelstaten heeft aan deze verplichting (vertaling artikel 6, 10 en 16) voldaan (Backes, 2005). De meeste hebben in hun regionale wetgeving maar kleine veranderingen aangebracht.

Het idee voor een ecologisch netwerk van beschermde gebieden in Nordrhein-Westfalen (Natur 2000) is ontstaan in 1980, dezelfde periode waarin Natura 2000 werd ontwikkeld binnen de Habitatrichtlijn. Natura 2000 is in NRW echter veel gedetailleerder dan het Biotopverbund. Dit Biotopverbund kent een planologische bestemming en staat in het Landesentwicklungsplan (1995), dat vergelijkbaar is met het Nederlandse SGR. Dit Landesentwicklungsplan bracht officieel dit nieuwe perspectief op natuurbeleid verder. Aangezien NRW nog geen specifiek beleidsdocument voor natuurbescherming had, werd het natuur en landschapsbeleid gedekt door het Landesentwicklungsplan³⁰. Naast de bestaande natuurgebieden bood dat plan ook nog de Trittstein Lebensräume (stepping stones) en de wertvolle Kulturlandschaften.

In tegenstelling tot de andere Duitse deelstaten, die de richtlijn één-op-één door vertaalden, heeft NRW de FFH-Richtlijn doorvertaald in het Landschaftsgezet. Daarmee verplichten zij zichzelf om van de FFH Gebiete Natura 2000-gebieden (Naturschutzgebiete) te maken. Dat is voor 80% gelukt en dat was niet makkelijk omdat voor betreffende gebieden vrijwillige contracten met de landeigenaren afgesloten moesten worden.

Tijdbalk Implementatie VHR- NRW

Interacties Implementatie fase 2	Tijdbalk
Formele implementatie: Doorvertaling VHR in nationaal natuurbeschermingsbeleid	
Vaststelling Vogelrichtlijn	2 april 1979
Vaststelling Habitatrichtlijn	22 juli 1992
Deadline transpositie Habitat richtlijn	Juni 1994
Ländersentwicklungsplan [Biotop verbund]	1995
Formele deadline transpositie Federal Naturschutz	8 mei 2003
Landschaftsgezet goedgekeurd door het Landeskabinett	Juni 2006

³⁰ Een strategisch beleidsdocument dat indicaties bevatte voor de te beschermen natuurgebieden. De Bbezircke en Kreise hadden de taak de aanwijzingen in detail uit te werken

Op 4 juli 2006 heeft Umweltminister Uhlenberg tijdens een persconferentie een nieuw ontwerp Landschaftsgesetzes voorgesteld, dat reeds in juni 2006 goedkeurig heeft verkregen van het Landeskabinett. Tot 31 augustus 2006 konden de Verbände de gelegenheid aangrijpen om stelling te nemen ten aanzien van het Referenten-Entwurf.

Verder vindt NRW het heel belangrijk dat de HR en de VR geharmoniseerd worden. Veel deelstaten vinden het een enorme uitdaging om een vogelbeschermingsgebied dat is aangemeld ook onder de FFH richtlijn te laten vallen. Dit proces wordt door velen uit de natuurbeschermingswereld kritisch gevolgd. Men heeft de angst dat als de richtlijnen nog eens worden gezien, er opnieuw tegenkrachten worden losgemaakt en geprobeerd wordt om een en ander met economische argumenten af te zwakken.

Deel 3 Uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid van NRW; ontwikkeling beheersplannen

Naast het aanwijzingsproces van speciale beschermingszones en de transpositie van beschermingsbepalingen voor deze gebieden in nationaal recht, is Duitsland ook ten aanzien van de EU verantwoordelijk voor een juiste uitvoering. Dit wordt in dit deel beschreven.

Voor alle Natura 2000-gebieden moeten beheersplannen opgesteld worden.

Instrument: Beheersplannen N2000

In een beheersplan wordt vastgelegd hoe en wanneer de doelen voor een gebied gehaald worden (instandhoudingdoelstellingen). Activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden (landbouw, recreatie, waterbeheer) die negatieve effecten op de natuur(doelen) hebben, kunnen ook in het beheersplan geregeld worden. Hiermee wordt een integrale aanpak bewerkstelligd.

Tijdbalk Implementatie VHR- NRW

Deel 3	Tijdbalk
Uitvoering: duurzame instandhouding van soorten en Habitats; i.s.h. en opstellen beheersplannen	
In NRW maakt men sinds 1980 natuurbeheersplannen, maar veel minder in samenwerking met anderen en nog niet VHR-proof.	1980
VHR-proof maken van natuurbeheersplannen door de zgn „untere Behörden“. Het LOBF maakt zgn “Kurtzbeschreibungen	
Stilstand vanwege organisatieveranderingen milieubureaus en biologische stations in de regio.	2006-2007
Tussen de verschillende deelstaten en zelfs op Kreise-niveau bestaat een grote variëteit aan <i>Environmental impact assessments</i> en procedures. Discussie over monitoring van gebieden is gestart.	2006-2007

Terwijl voor de eerste fasen door de EU deadlines zijn vastgesteld, is er voor de laatste fase, de duurzame instandhouding van soorten en habitats, geen harde datum in de richtlijn vastgelegd.

Er zijn onder invloed van de VHR geen nieuwe beschermingscategorieën bijgekomen. Wel hebben de HR gebieden nog een verschillende mate van bescherming. Bijna alle aangemelde sites hebben reeds een beschermingsstatus *Naturschutzgebiet* en voor een klein aantal sites

bestaan ook al beheersplannen. De deelstaatregeringen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de beheersplannen.

In NRW gaat het nu nog om een klein aantal Natura 2000-beheersplannen, maar de uitvoering stagneert. In de eerste plaats komt dat doordat het ontbreekt aan financiering voor het ontwikkelen van beschermingsplannen. Financieringsmogelijkheden zijn eigenlijk alleen te vinden in speciale projecten met cofinanciering door het LIFE programma. Daarnaast is er veel tijd nodig voor het opstellen van een beheersplan. Dat kan soms wel twee jaar duren, omdat er enerzijds veel overleg en communicatie moet plaatsvinden met diverse betrokkenen, waaronder de boeren.

Instrument: Communicatie met betrokkenen, boeren en landeigenaren

Anderzijds is er sinds 2006-2007 sprake van veel organisatieveranderingen in de milieubureaus en de biologische stations in de regio. Zodoende is er veel discussie en blijft het werk liggen. Er vinden wel al gesprekken plaats met landgebruikers en eigenaren (Nutzenden Forst)/SL) maar van structureel overleg is nog geen sprake omdat deelname vrijwillig is.

In NRW maakt men sinds 1980 natuurbeheersplannen, maar veel minder in samenwerking met anderen en nog niet VHR – proof. Dat gebeurt nu wel door de zgn 'untere Behörden'. *"Hierin zijn we in NRW uniek in Duitsland", zo vertelt ons een respondent, "Wij hebben namelijk in iedere regio van NRW een 'Biologische Station'. Die zijn heel bijzonder omdat de biologen die daar werken en vaak afkomstig zijn van NGO's, niet bureaucratisch en niet bevooroordeeld met de betrokkenen omgaan. Bovendien kennen zij de waarde van gebieden en de landeigenaren. Ze worden goed betaald om dit VHR-proof beheersplanproces uit te voeren, om te bemiddelen tussen ambtelijk natuurbescherming aan de ene kant en landeigenaren, gebruikers en de bevolking aan de andere kant. Tevens hebben ze opdracht om brochures te maken en te communiceren dat natuurbescherming ook iets moois is. Want op dit moment is het nog zo dat iedereen boos naar het ministerie kijkt omdat het lijkt dat we hen iets afnemen."*

Om het bevoegd gezag (decentraal), landeigenaren, landgebruikers en beheerders te informeren over instandhoudingdoelstellingen van de gebieden die zijn geselecteerd voor de VHR heeft het LOBF zgn. Kurzbeschreibungen gemaakt.

Instrument: Voorlichting door Kurzbeschreibungen

Baden-Württemberg, Brandenburg und Mecklenburg zijn het meest actief, zo worden wij geïnformeerd door een vertegenwoordiger van het NABU. Per gebied is dan aangegeven op grond van welke habitats en soorten het gebied is geselecteerd, wat de betekenis is van het gebied voor Natura 2000 is en welke beschermingsmaatregelen genomen dienen te worden. Voor het bevoegd gezag is op deze wijze duidelijk welke natuurwaarden centraal dienen te staan bij de toetsing van ingrepen in beschermd gebied.

Daarnaast komt de discussie op gang over hoe de 'monitoring' van gebieden zal moeten verlopen, als de Natura 2000-gebieden uiteindelijk zijn toegewezen. Tussen de verschillende deelstaten en zelfs op Kreise-niveau bestaat een grote variëteit aan "Environmental impact assessments" en "procedures".

Bij de gebiedsbescherming in Duitsland is gekozen voor een integrale benadering, d.w.z. dat de habitattoets van artikel 6 HR in Duitsland in het ruimtelijk ordeningsspoor is geïntegreerd (cf.art.34 BNatSchG).

Deel 4 Samenhang tussen Europese richtlijnen en beleidsintegratie

In deze studie is gekeken naar het verloop van de interacties en de samenwerking in de implementatieprocessen van drie richtlijnen in drie landen en aan respondenten is gevraagd in hoeverre het implementatieproces bij andere richtlijnen én in andere landen vergelijkbaar dan wel anders verloopt dan het proces van de VHR. Tevens is gevraagd of die interacties ook buiten de eigen beleidskokers aan de orde zijn gekomen.

In de **eerste** plaats is het zo dat in de filosofie van de milieurichtlijnen, de inhoudelijke samenhang en de verbinding tussen de richtlijnen logisch naar voren wordt gebracht.

Instrument: Beschrijven van de uitgangsvisie

Die verbindingen, en daarmee de noodzaak tot samenwerken en mogelijke integratie met ander Europees beleid, komen dan ook in de uitvoering van de VHR in Duitsland steeds pregnanter naar voren. In NRW zijn de lokale en regionale overheden sterk betrokken en verantwoordelijk voor zowel de natuurbeheersplannen als de stroomgebiedbeheersplannen. Volgens een van de respondenten leren de personen verantwoordelijk voor de KRW in hoge mate van het moeilijke VHR-implementatieproces.

De belangrijkste les is volgens deze respondent wel dat je intensieve communicatie op lokaal niveau nodig hebt om weerstand vroegtijdig in de kiem te smoren. Hij zegt daarover het volgende: *“Der nutzen der Erfahrungen die wir mit der Umsetzung der Habitatrichtlinie gemacht haben, für die Kollegen Waterframework Directive, ist das die daraus gelernt haben, man muss sehr intensiv mit den Region, also mit den Kreisen, mit den Gemeinden, and mit den Landeigentümern sprechen. Wenn man sie überfährt, schlägt das schrecklich zurück und hält den ganzen Prozess, auch politisch, auf. Dann revoltieren die, gehen zu ihren Politikern, die wiederum gehen bei uns in den Landtag, dann wird Rabats gemacht. Dann ist der ganze Administrationsprozess unglaublich dornenreich, sagen wir mal. So war der Habitatprozess, weil vieles einfach, ich sag mal so, in der Retroperspective, im zurückgucken, ist noch nicht genügend, also nicht ausreichend genug kommuniziert worden. Man hätte einfach viel mehr die Menschen Vorort mitnehmen müssen, intensiver informieren müssen. Wir machen das im Management jetzt. Also, beim Water Framework Directive, macht man das jetzt. Das wird intensiv kommuniziert “.*

In de **tweede** plaats is afstemming tussen implementatieprocessen van de Europese richtlijnen nodig om te ontdekken waar ze elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken.

Instrument: Afstemming implementatieprocessen

De motivatie om een gemeenschappelijke monitoring op te zetten is onder andere ingegeven door financiële motieven. Voor de implementatie van de KRW is in vergelijking met de VHR heel veel meer geld gereserveerd. In Duitsland en in NRW is het zo dat alle landeigenaren in een regio een speciaal comité moeten oprichten, puur en alleen om vragen van watergebruik te kunnen beantwoorden. Ze krijgen een klein budget voor iedere hectare, maar in totaal is het een heleboel geld. De mensen van natuur komen nu ook naar deze comités toe en volgens een respondent werken deze regionale comités met een gevoel van niet onder druk te staan van Brussel en overleg op gelijk niveau. *“Voorlopig, omdat we nog in een vroeg stadium bezig zijn gaan we uit van een inspanningsverplichting, die kan omslaan in een resultaatverplichting na 2012”*

In tegenstelling tot het Ministerium für Umwelt, vindt het NABU de communicatie op het individuele niveau - met de boeren - maar moeilijk en emotioneel. Op zowel lokaal als op regionaal niveau nemen zij deel aan discussies met experts.

In de **derde** plaats is ook afstemming en onderhandeling op zowel Europese beleidsniveau als op nationaal en regionaal beleidsniveau hoogst noodzakelijk.

Instrument: Nadere communicatie met de EU

Onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten en Brussel maken communicatie over de implementatie, het van elkaar leren en het samen optrekken steeds belangrijker. Maar over de communicatie tussen de regio en Brussel is men in NRW erg gefrustreerd. *“On the regional level we are, just like Austria, only talking with the other countries in Germany. I think it is very important that Brussels learns that it must be possible to speak directly with the regions, not only with the government of Germany. Speaking about the borders of an area, correct or not. Such subjects must be discussed between the desk-officers and the region. To get a better understanding we must communicate in an informal manner. However the only way now is to manage it via Bonn/Berlin”.*

Andere initiatieven en mogelijkheden om integratie aan de orde te stellen, om van elkaar te leren en om samen op te trekken worden door de autoriteiten in in NRW niet gegeven. Men geeft vooral aan zeer druk te zijn met de afstemming tussen de 16 Länder in eigen land en geen tijd en capaciteit te hebben voor informele communicatie.

4.2.5 Overzicht van instrumenten implementatie VHR in Duitsland

In het volgende overzicht zijn de in principe toegepaste instrumenten uit het implementatieproces in NRW weergegeven:

- Aanwijzen van soorten en biotopen
- Doelbeschrijving op deelstaatniveau
- Aanwijzen van gebieden voor implementatie
- Bevoegdheidsverdeling en doorwerkingsvoorschriften
- Formele voortgangsplanning
- Institutionele arrangementen voor competenties
- Informatie uitwisseling gezichtspunten vertegenwoordigers
- Systematiek van wettelijke vaststelling
- Formuleren van de Rijkskaderwet
- Wettelijk kader Länder
- Doorvertaling EU richtlijnen naar wettelijk kader
- Toepassen van subsidiariteitsbeginsel
- Soortenbeschermingsbeleid bij de Länder
- Formuleren beheersplan
- Formuleren preventieve maatregelen
- Opstellen wettelijke planvormen
- Beoordeling en toetsing van planvormen
- Alternatievenonderzoek
- Formeel regulier overleg met EU en Bondsregering
- Coördinatie tussen federale staten en de Bondsregering
- Uitgebereid selectieproces gebieden en soorten
- Vaststellen Handboek inhoudelijke soortenlijsten en beschermingsregime

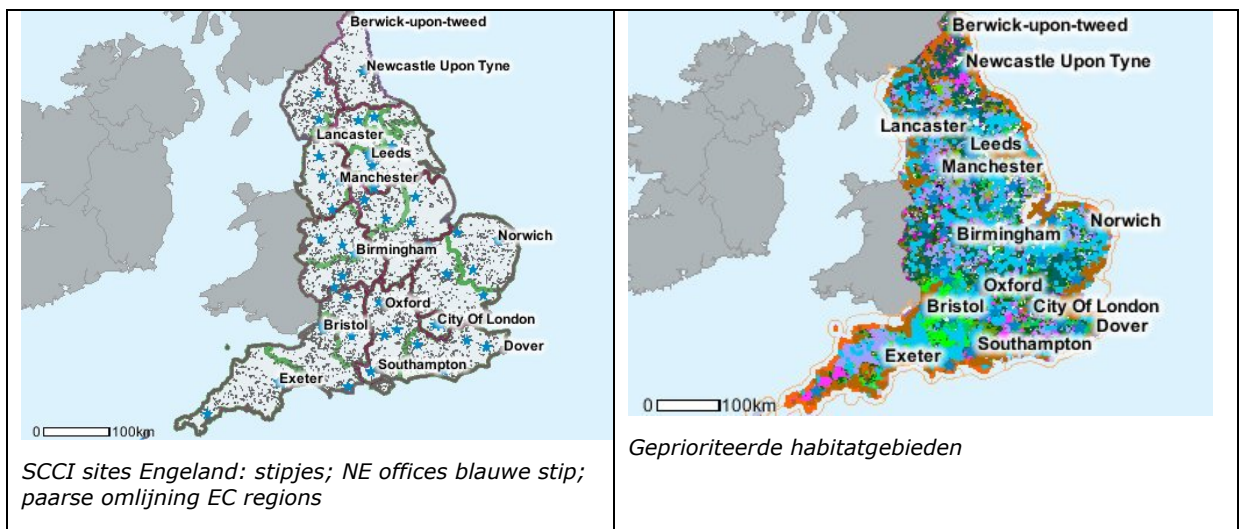
- Konsensgespräche
- Fasern van de uitwerking
- Bestuurlijke bevoegdheidsbepaling
- Veroordeling door het EU Hof van Justitie
- Bilateraal overleg met de EU
- Beheersplannen N2000
- Communicatie met betrokkenen, boeren en landeigenaren
- Voorlichting door Kurzbeschreibungen
- Beschrijven van de uitgangsvisie
- Afstemming implementatieprocessen
- Nadere communicatie met de EU.

4.3 Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Engeland

4.3.1 Naar de nationale implementatie

Engeland, is naast Schotland, Wales and Noord Ierland, een van vier landen van het Verenigd Koninkrijk, wat het natuurbeleid politiek gezien erg ingewikkeld maakt. Er worden andere wettelijke procedures gebruikt in Schotland and Noord Ierland dan in Engeland and Wales. Zie figuur 4.3 voor een overzicht van Natura 2000-gebieden.

Instrument: Stelsel van verschillende wettelijke procedures per federaal land



Bron: Natural England, 2006

Figuur 4.5 Sites of community importance - Natura 2000 in Engeland

Het gevolg is dat er drie aparte parlementaire wetten zijn. Dit komt overeen met andere Europese landen met een federale structuur. De politiek relaties in het UK zijn nog steeds aan het veranderen en vragen blijvende aandacht vanwege de roep om een grotere onafhankelijkheid en autonomie in Wales and Schotland en de moeilijke situatie in Noord Ierland. Dit is vooral van belang voor het JNCC (Joint Nature Conservation Committee).

Instrument: Organisatorische vertegenwoordiging van landen in besluitvorming en wetgeving

Dat is een forum van de national statutory advisory agencies (English Nature, Countryside Council of Wales, Environment and Heritage Service and Scottish Natural Heritage) dat international verantwoordelijk is voor het natuurbeleid van het gehele Verenigd Koninkrijk.

Level	Government	Non government
Supra national	European Union and other international organisations <ul style="list-style-type: none"> ➤ Europese commissie DG environment ➤ Europees parlement ➤ Comité on the environment ➤ Public health and consumer policy 	Transnational private Business org.; Transnational environmental interest groups, such as WWF
National England	Parliament: Select committees in the Houses <ul style="list-style-type: none"> ➤ Houses of commons select committees; environment, food and rural affairs, transport and the regions and environment audit ➤ House of Lords select committees – EU environment, agriculture, public health and consumer protection Central government departments <ul style="list-style-type: none"> ➤ DEFRA, DoE, ODPM, Treasury, DTI, DE and Cabinet office ENV and Ministerial sub-committee on green ministers (ENV(G)) Quasi Government <ul style="list-style-type: none"> ➤ Executive agencies ➤ Executive Non-departmental Public bodies such as EN and the Environmental Agency ➤ Advisory boards National based public corporation, tribunal and others British waterways	National private Business org Individual firms Electric producers association; National trade association; Professional bodies; National based environmental interest groups, such as RSPB, CPRE.
Sub-national	Devolved bodies <ul style="list-style-type: none"> ➤ National assembly for Wales, Scottish parliament and Scottish executive, Northern Ireland assembly; regional development agencies and Greater London assembly ➤ Lower government: counties and unitary authorities 	Locally based Private Business org.; Locally based environmental interest groups

Nationaal niveau

Implementatie en interpretatie van Natura 2000-begrippen, maar ook integratie van natuur bescherming met planautoriteiten, verloopt in Engeland langs de lijn van DEFRA via EN als bestuurlijk intermediair naar de lagere overheden (county's). Respondenten van DEFRA geven aan dat zij er buitengewoon goed in slagen het natuurbeleid tussen Brussel, de andere Europese lidstaten en de rest van het VK te coördineren en te communiceren.

Instrument: Uitwerken en vertalen van EU richtlijn en beleid naar de landen

Daarbij gaan zij, i.t.t. tot Duitsland niet de strijd aan met de landen binnen het VK, maar kiezen zij voor samenwerking. Dat is wat anders dan “speaking with one voice” zegt een van de respondenten. *“In fact we’ve got five Länder in the UK. But because of our history and the nature of how our country comes apart and slightly moves apart recently, it has been easier for us to continue to work on a friendly contributively basis with other countries. When you want to focus on England in particular, we are talking about cooperation. There are particular issues coming out from Brussels, that has dropped on the member states, at two week notice and you have to try and work out a line, a coordinated line. All governments that have a federal make up, Germany and Austria in the extreme, but also Spain, have to coordinate. They seem to struggle a lot more than we do. In general we can agree things amongst the four countries relatively rapidly. We can go back to Europe and give a UK line. Frequently Germany, Austria, Spain and sometimes even Belgium need more time, because they have to go through formal processes. In the UK it is far more flexible”.*

Instrument: Aanpak vanuit strategische visie op basis van samenwerking

Regionaal niveau

Engeland is ingedeeld in negen regio's, the County Councils met ieder hun eigen bestuur. De County Councils³¹ hebben twee hoofdfuncties; een strategische en planningrol en een uitvoerende & regulerende rol. De strategische plannen voor de regio worden ontwikkeld op basis van ontwikkelingen in landgebruik en infrastructuur.

Instrument: strategische planning op county niveau

Deze worden dan gereviewed door de centrale overheid en deels ook door publieke consultaties. EN consulteert met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen die de SACs beïnvloeden. De plannen geven richting aan het planningsproces in de regio. Daarnaast wordt nationaal beleid en wetgeving door locale overheden geïmplementeerd.

Er zijn sinds de hervorming van het lokale bestuur in 1990 veel kleine unitaire autoriteiten. In feite zijn dit gemeenten met graafschapstatus. In het algemeen beslaan Unitary authorities grote plaatsen of steden die groot genoeg zijn om onafhankelijk te kunnen functioneren in plaats als onderdeel van een *county* of regionale bestuurlijke eenheid. De term wordt sindsdien gebruikt om een gebied met een eigen bestuur aan te duiden, dat tussen de kleinere gemeente en de grotere staat of provincie in zit.

De regeringen van county's zijn meestal verantwoordelijk voor diensten zoals registratie, verkiezingen, en gerechtelijke administratie. In een Unitary authority is de functie van twee bestuurslagen in één bestuur verenigd, bijvoorbeeld van de graafschap (county) en district in Engeland. (Een traditionele county is verdeeld in districten). Op het laagste niveau spreekt men over de Town of de Parish Councils. Zij hebben weinig macht, verantwoordelijkheid of administratieve ondersteuning.

³¹ *Decentraal niveau:* Engeland is van oudsher onderverdeeld in graafschappen. Een graafschap stond onder het bestuur van een graaf ('count'). Deze gebieden werden oorspronkelijk (ten tijde van de Angelsaksen) *shires* genoemd, zoals nog blijkt uit de namen van een groot aantal graafschappen, zoals Bedfordshire, Hampshire enz. Na de komst van de Normandiërs kwam de benaming *county* in zwang. In 1974 werd het hele lokale bestuur van Engeland gereorganiseerd en werden de stedelijke (voor de zes grote stedelijke gebieden buiten Londen) en niet-stedelijke graafschappen van Engeland ingevoerd.

Non Departmental Public Body (NDPB)

In Engeland bestaat een aparte autoriteiten voor de natuurbescherming, Natural England (NE). Zij hebben wettelijk taken die zij goeddeels onafhankelijk van de departementale hiërarchie kunnen uitoefenen. Het gaat om advisering, onderzoek waaronder monitoring en een beperkte vergunningverlenende bevoegdheid tav. soortenbescherming.

Natuurbeschermingsorganisaties

In Engeland zijn de NGO's ook behoorlijk actief. Zij dragen vooral bij aan de informatievoorziening en het agenderen van problemen in beleidsontwikkeling en -uitvoering om op die manier het implementatieproces te beïnvloeden. Een respondent van het Herpetological Conservation Trust (HCT) vertelt ons dat zij in toenemende mate proactief opereren.

Instrument: Speciale Europese rol NGO's als proactieve vertegenwoordiging

Ze wachten consultaties van de overheid niet meer af, maar komen zelf met ideeën over de implementatie van de richtlijnen of met amendementen op Engelse wetgeving. In het VK zijn actief: RSPB (Society for the protection of Birds), CPRE (Council for the Protection of Rural England), WWF, Bird Life International, Flora and Fauna International, IWRB (International Waterfowl and Wetlands Research Bureau (IWRB) en Greenpeace.

Ondanks het feit dat de NGO's in eerste instantie eigen nationaal beleid en wetgeving moeten promoten, worden zij, doordat zij goed samenwerken en lobbyen zowel binnen het UK als in Europa, veelal gezien als een NGO met een Europese focus.

Een van de respondenten van het Herpetological Conservation Trust vertelt ons het volgende: *"We have got a sort of European hat on. We are a member of an organization called Societal European Herpetological, which is involved in a network called the European Habitat Forum. The main reason behind that network is to promote the implementation of the Habitat and Bird Directive. We work together with the working group on article 12 for example, within the European commission and we promoted the idea of total conservation status. We have also met up with European topic centers to talk about the article 17 monetary. So, with the European hat on we lobby within the UK about implementing the legislation on a national level and - at the same time - promote the UK government and UK agencies thinking about how we can use different conservation methods to make the Habitat Directive implementation more effective".*

Volgens een van de respondenten van DEFRA heeft ook Greenpeace een internationale oriëntatie. Hij zegt daarover: *"Greenpeace is a very effective pressure group. Also by undertaking a number of fairly landmark core cases and in terms of the ruling over the international boundary lines"*

4.3.2 Omzetting VHR in nationale wetgeving Engeland

Het ontwikkelen van wetgeving in Engeland is een uitvoerig proces omdat er verschillende grondwettelijke instanties bij betrokken zijn. De internationale verplichtingen die voortvloeien uit de VHR zijn in Groot Brittannië in de 1994 doorvertaald naar nationale wet- en regelgeving, de zgn. 1994 Regulations (hierna: *Habitat Regulations - Hr*).

Instrument: Doorvertaling EU richtlijnen naar UK Regulations

Op 30 oktober 1994 trad de wet in werking. De bepalingen inzake gebiedsbescherming en soortenbescherming zijn in dezelfde wetgeving omgezet.

Instrument: Gebiedskeuze, gebiedsbescherming en soortenbescherming

De bescherming, die geldt vanaf het moment dat de richtlijngebieden op de communautaire lijst staan, behelst vier onderdelen:

Lid 1 voorziet in het treffen van de noodzakelijke instandhoudingmaatregelen en is hoofdzakelijk gericht op positieve en proactieve ingrepen.

De systematiek van de Habitat Regulations wijkt fundamenteel af van de Nederlandse wetgeving. In Engeland voorziet de systematiek in vrijwillige beheersovereenkomsten en, waar vangnetbepalingen gelden bij het uitblijven daarvan, zijn in de implementatiewetgeving instrumenten opgenomen die kunnen worden aangemerkt als beheersplannen.

Instrument: Vrijwillige beheersovereenkomsten

Op dit moment (2006) zijn er nog geen beheersplannen opgesteld. Het is daarom ook verklaarbaar dat niet is gebleken dat deze op dit moment reeds een rol spelen in de besluitvorming over plannen en projecten als bedoeld in artikel 6, derde en vierde lid HR, dan wel bij de rechterlijke toetsing van deze plannen en projecten.

Lid 2 bepaalt dat kwaliteitsverlies en verstoring van soorten moet worden voorkomen. De lidstaten treffen hiervoor preventieve maatregelen. In een aantal landen wordt bestaand gebruik in de wetgeving uitdrukkelijk geregeld. (vaak gaat het om bescherming van bestaand gebruik). In Engeland wordt in de regelgeving een onderscheid gemaakt tussen bestaande en toekomstige activiteiten en situaties. Opmerkelijk is dat in Engeland een verplichting in de regelgeving is opgenomen om in bepaalde gevallen bestaande vergunningen of plannen opnieuw te beoordelen (Backes, 2005).

Instrument: Uitwerking in stelsel vergunningverlening en planbeoordeling

Voor het beschermingsregime bij bestaande activiteiten geldt dat in de regelgeving een verplichting wordt opgenomen om bestaande vergunningen, etc, opnieuw te beoordelen. De facto gaat het echter nog niet om bestaand gebruik, maar om een herbeoordeling van bepaalde vergunde activiteiten, plannen etc. De verplichting tot herbeoordeling bestaat voor plannen die nog niet (volledig) zijn uitgevoerd en voor bepaalde vergunningen, die nog niet in werking zijn getreden. Ook voor bestaande situaties bestaat er een uitgebreid regiem ten aanzien van managementovereenkomsten en dwingende maatregelen die bij gebreke van een managementovereenkomst kunnen worden opgelegd.

Instrument: Stelsel van managementovereenkomsten

Tevens is er een procedure waarin wel rechtstreeks aan de richtlijn wordt getoetst.

Instrument: Procedure plantoetsing

Deze procedure strekt zich niet uit tot de Exclusieve Economische Zone (EEZ). Wetgeving die in deze lacune voorziet is in voorbereiding

Lid 3 en 4 regelen de beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor richtlijngebieden en treffen de nodige maatregelen om deze gevolgen te voorkomen of te compenseren. In de Engelse wetgeving is de implementatie van artikel 6, lid 3 en 4 Hrl. zeer uitvoerig. Dit hangt samen met de keuze voor een integraal stelsel. Niet alleen zijn de algemene vereisten uit artikel 6 opgenomen, maar ook zijn voor besluiten waar de toets aan de orde kan zijn, nog specifieke bepalingen opgenomen.

Instrument: Bij significante gevolgen richtlijnen voor integrale maatregelen

Het Hof van Justitie heeft aangegeven dat de implementatiewetgeving ten aanzien van een aantal besluiten tekortschiet. Dit betreft beslissingen inzake wateronttrekking en ruimtelijke plannen. Voor eerstgenoemde beslissingen voorzien de Habitat Regulations noch andere wetgeving in de verplichting om in voorkomende gevallen te toetsen conform de eisen van artikel 6 Hrl. Wat betreft ruimtelijke plannen is in de Habitat Regulations bepaald dat niet hoeft te worden getoetst. Het Hof achtte dit onjuist nu deze plannen het toetsingskader vormen voor uitvoeringsbesluiten.

Instrument: Uitspraak door EU Hof van Justitie

In Engeland, als in Nederland, is niet gekozen voor een definiëring van de begrippen. Wel vloeit uit de Engelse regelgeving expliciet voort dat aansluiting dient te worden gezocht bij de uitleg van de begrippen uit de Habitat Regulations. Voorts bevat de wetgeving een *General Clause* als vangnetbepaling. Daarin wordt aangegeven dat bevoegde instanties gehouden zijn hun bevoegdheden uit te oefenen in overeenstemming met de Habitatrichtlijn.

Instrument: Algemene bevoegdheidsbepaling met *General Clause* voor uitwerking

Inmiddels is uit het recente arrest van het Hof van Justitie gebleken dat de waarde van deze clausule beperkt is, aangezien de richtlijnbevestigingen nauwkeurig moeten worden omgezet in nationale wetgeving.

Instrument: Formele rechtstoets door EU Hof van Justitie

Een beroep van de regering van het Verenigd Koninkrijk om lacunes in de omzetting te dichten met een beroep op de vangnetbepaling, strandde bij het Hof. Het meest opmerkelijke verschil tussen de Nederlandse en de Engelse regelgeving is gelegen in het feit dat in Engeland 18 verleende vergunningen en andere toestemmingen in bepaalde gevallen moeten worden herbeoordeeld.

De ***passende beoordeling*** wordt niet in alle lidstaten bij strategische plannen uitgevoerd. In Engeland zijn ontwikkelingsplannen uitgezonderd van toetsing, aangezien die niet worden aangemerkt als plan of programma bedoeld in de strategische m.e.r.-richtlijn. Op grond van de Engelse regelgeving hoeft een ruimtelijk plan of ontwikkelingsplan niet te worden getoetst. De Britse regering onderbouwde dit uitgangspunt door erop te wijzen dat pas de uitvoeringsbesluiten en de praktische uitvoering daarvan tot effecten leiden. Het Hof oordeelde echter dat deze plannen een toetsingskader vormen voor vergunningen. Dat het plan zelf geen significante effecten veroorzaakt, achtte het Hof niet van belang. Alleen als significante effecten mogelijk zijn kunnen optreden, is een beoordeling vereist conform artikel 6, derde lid Habitat Regulations.

Bij de beoordeling of sprake is van een plan en project wordt derhalve reeds impliciet een voortoets uitgevoerd. In Engeland bestaat geen onderscheid tussen een voortoets en een passende beoordeling. In een van de Engelse *guidances* wordt in dat verband opgemerkt dat

de effecten op een gebied moeten worden bepaald om ervoor te zorgen dat plannen en projecten die significante effecten kunnen sorteren aan een passende beoordeling worden onderworpen. In een van de *Guidance documents* wordt expliciet op de werking van het voorzorgbeginsel gewezen, zonder een nadere toelichting overigens.

In Engeland is de diepgang van de passende beoordeling blijktens een circulaire van het Office van de Deputy Prime Minister (ODPM) en het Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) afhankelijk van de locatie, de omvang en de significantie van het voorgestelde plan of project. English Nature adviseert op een case-by-case-basis. De wijze waarop English Nature kijkt naar de passende beoordeling volgt uit een van de door haar opgestelde Habitats Regulations Guidance Notes (HRGN).

Instrument: Samenwerking en taakverdeling op basis van Habitats Regulations Guidance Notes

In de bijlage bij deze Habitats Regulations Guidance Notes (HRGN) wordt verwezen naar informatie over:

- de beschermde status van het gebied;
- de instandhoudingsdoelstellingen;
- reeds beschikbare informatie;
- de directe en indirecte effecten, en tijdelijke en permanente effecten; en
- de betekenis van deze effecten in relatie tot de aard omvang, ruimtelijke reikwijdte, locatie, duur en impact van de effecten.

Instrument: In de Habitats Regulations Guidance Notes gebiedskeuzes, status, doelen en informatie

Tevens moet worden toegelicht op welke wijze deze effecten kunnen worden voorkomen door voorwaarden en beperkingen in bijvoorbeeld overeenkomsten.

Zowel in de Nederlandse als de Engelse rechtspraak is de discussie aan de orde geweest in hoeverre de **compenserende maatregelen** juridisch verzekerd moeten zijn. In de Engelse Humber-zaak waren de compenserende maatregelen neergelegd in een overeenkomst die de toets der kritiek kon doorstaan. Een bijzonderheid in die procedure was dat sprake was van een overeenkomst voordat de plicht tot compensatie was ontstaan. De rechter was van oordeel dat de uitvoering van de compensatieverplichtingen bovendien niet ongedaan werden gemaakt dan wel belemmerd. Bovendien werd overwogen dat partijen met verschillende belangen bij de overeenkomst betrokken waren (o.a. natuurbeschermingsorganisaties) en de uitvoering van die overeenkomst ook kon worden afgedwongen door degenen die het belang van de natuur behartigen, indien de belanghebbende bij het besluit de overeengekomen compensatiemaatregelen niet zou realiseren. In de HRGN is aangegeven dat de bevoegde autoriteit gehouden is de passende beoordeling uit te voeren. Met het oog daarop mogen van een initiatiefnemer alle benodigde gegevens worden gevraagd.

Behoudens in Engeland is **mitigatie** in geen van de onderzochte landen als afzonderlijke verplichting in de wetgeving verankerd. In Engeland wordt de betekenis van mitigerende maatregelen in de Habitats Regulations geregeld voor zover het de herbeoordeling van bestaande vergunningen en andere toestemmingen betreft. Daarbij geldt de verplichting te onderzoeken of door aanpassing van een beslissing negatieve effecten op de integriteit van het gebied kunnen worden voorkomen.

Instrument: Mitigatiemaatregelen in HRGN voor nieuwe situaties

Voor (nieuwe) plannen en projecten is dit niet expliciet geregeld. Inspraak en rechtsbescherming In Engeland worden in ieder concreet geval bepaald of inspraakmogelijkheden worden geboden. Vanuit DEFRA is aangegeven dat tegen sectorale besluiten veelal ook rechtsbescherming openstaat. Of deze mogelijkheid er in een concreet geval is, is veelal afhankelijk van de vraag of betrokkene 'locus standi' heeft.

De beoordeling van **cumulatieve effecten** is verplicht is op grond van artikel 6.3. Een Guidance Document is volledig gewijd aan de beoordeling van cumulatieve effecten. Daarin worden drie categorieën onderscheiden:

- vergunde activiteiten die nog niet volledig zijn uitgevoerd;
- voortdurende activiteiten die onderworpen zijn aan herhaalde beoordeling; en
- activiteiten waarvoor nog een besluitvormingsprocedure loopt.

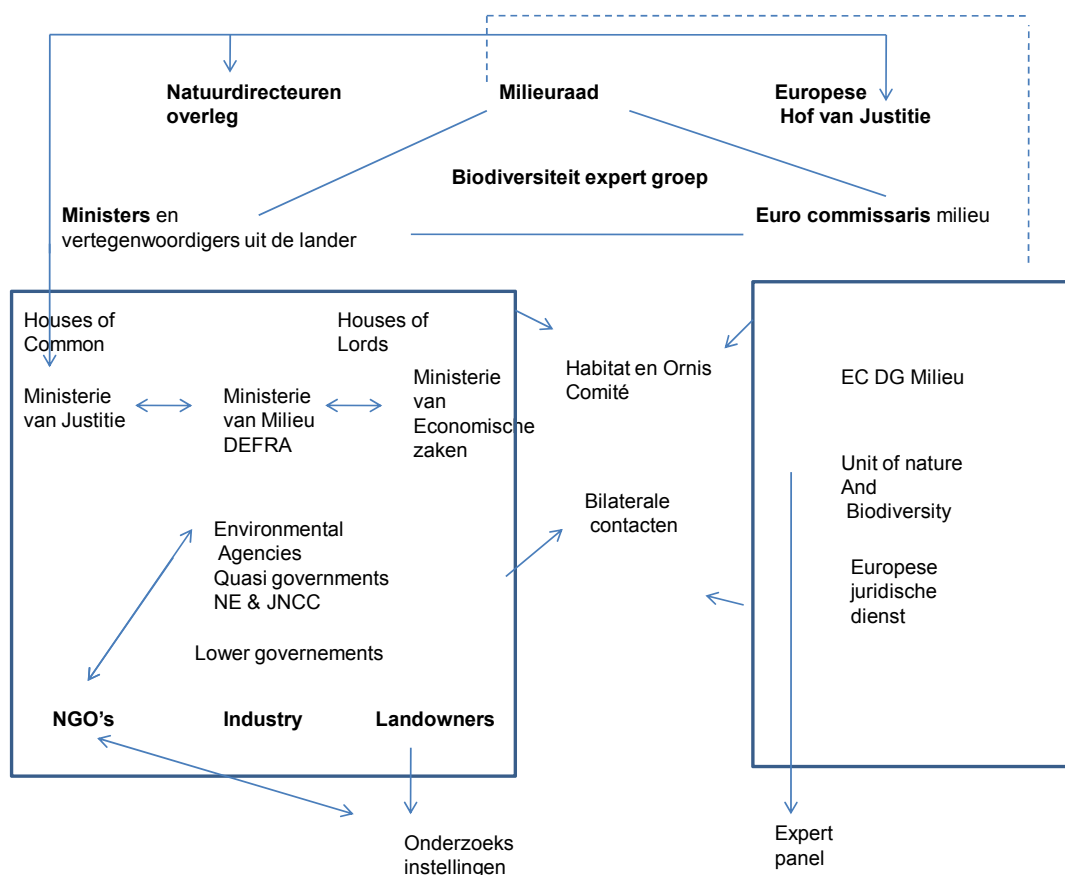
Met name in Duitsland, Engeland en Nederland speelt het **alternatievenonderzoek** een rol van betekenis en hebben veel discussies betrekking op de vraag wat wel en wat niet een alternatief voor een project of plan is. Jurisprudentie biedt geen aanknopingspunten voor de reikwijdte van het alternatieven onderzoek, maar een circulaire van ODPM/DEFRA geeft aan dat het daarbij zowel kan gaan om een alternatieve locatie als een alternatieve wijze van uitvoering. Op de website van DEFRA is een uiteenzetting gegeven van dwingende redenen van groot openbaar belang die in overweging moeten worden genomen.

Instrument: Informatie op de website DEFRA
--

Voor **gebiedsbescherming** in Engeland is, net als in Duitsland, een integraal stelsel van kracht waarin er geen aparte vergunningvereiste voor natuurbescherming bestaat, maar de beslissingen over de toepassing van artikel 6, lid 3 en lid 4 Hrl. worden genomen in het kader van andere, op de toelating van plannen en projecten gerichte vergunningstelsels (Backes, 2005). De bevoegdheidsverdeling met betrekking tot deze toelatingsstelsels bepaalt wie het bevoegd gezag is. Doorgaans wordt het bevoegd gezag in deze landen, dat niet primair deskundig is op het terrein van natuurbescherming, bijgestaan door een deskundig overheidsorgaan dat advies uitbrengt (bijvoorbeeld English Nature in Engeland). Welk overheidsorgaan dat is, verschilt in artikel 6, lid 3 en 4 Hrl. om plannen en projecten, dus (in beginsel) toekomstige activiteiten. Artikel 6, lid 3 Hrl. heeft echter ook betrekking op al langer ondernomen activiteiten waarvoor periodiek toestemming moet worden verleend. In de wetgeving van alle onderzochte landen is dit onderscheid overgenomen. De vergunningstelsels voor toekomstige activiteiten gelden ook voor activiteiten die al langer worden uitgevoerd, maar waarvoor periodiek vergunning moet worden verleend.

4.3.3 Organisatie van het implementatieproces

Tijdens de implementatie van de VHR vinden diverse interacties plaats tussen de Europese Commissie en de Engelse overheid. De structuur van die interacties is weergegeven in figuur 4.6.



Figuur 4.6 Interactiestructuur VHR Engelse overheid en Europese Commissie

4.3.4 Verloop van het implementatieproces

In dit eerste deel van de beschrijving wordt het verloop van de interacties in het implementatie proces beschreven dat betrekking heeft op het aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale beschermingszones³² (Natura 2000-gebieden) door Engeland.

In Engeland werden aanwijzing en implementatie van de Europese richtlijnen en het biodiversiteit-actieplan als gescheiden parallelle processen beschouwd. Als op tijd de link tussen beide processen zouden zijn gezien, zou het actieplan als een vrijwillige maatregel zijn gepercipieerd, het aanwijzingsproces zonder problemen zijn geweest en het Europese HvJ geen waarschuwing hebben hoeven geven. Dat meldt een van de respondent van het HCT.

³² Voor de Vogelrichtlijngebieden is de aanwijzingsprocedure meteen de eerste stap: de gebieden worden rechtstreeks vastgesteld. De selectie en begrenzing gebeurt op basis van wetenschappelijke (ecologische) criteria. Na aanwijzing moeten de gebieden goed worden beheerd en beschermd zodat de natuurlijke habitats en soorten in stand blijven.

Deel 1 Aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale beschermingszones

Het praktische en ook complexe implementatieproces van de VR in Engeland³³ startte met de selectie en samenstellen van een lijst SPA's. In 1981 waren er volgens de NCC, RSPB en Wildtrust maar 32 SPA's aangemeld.

Instrument: Het aanwijzen van gebieden voor implementatie

De NCC claimde verder dat er 188 kandidaat sites waren geïdentificeerd, maar dat deze op een regeringsbeslissing wachtten (House of Lords Select Committee on European Communities, 1989: 9). In juli 1982 had de UK, 15 maanden te laat, maar een paar sites aangemeld (Pritchard, 1995: 2-3). Vanuit o.a. de RSPB kwam er binnen het UK veel kritiek op de wijze waarop UK dacht te voldoen aan de implementatie met name art. 3 en 4 van de HR en art 9 betreffende derogaties van de VR. Vertraging was niet alleen een kwestie van trage besluitvorming. Ook de conflicterende belangen van landbouw en natuurbescherming speelden een rol en andere Britse departementen, waaronder het Department of Trade and Industry, waren bezorgd over de nadelige effecten van de implementatie en probeerden het proces te vertragen.

Instrument: Afstemming met andere beleidsvelden

Daar kwam bij dat er ook moeilijkheden waren met mariene sites. In 1989 waren er maar 40 Ramsar-wetlands aangemeld terwijl men in 1986 wel 120 beloofde. De RSPB argumenteerde dat deze vertraging kwam vanwege het economisch potentieel van bepaalde extuarine en mariene sites.

Tijdbalk implementatie Habitat- en Vogel richtlijn in Engeland

Implementatie deel 1	Tijdbalk VR	Tijdbalk HR
Aanmelden, vaststellen en aanwijzen van speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden) door de lidstaten.		
Voorstel Vogelrichtlijn	20 december 1976 COM (76) 676	
Vaststelling Vogelrichtlijn	2 april 1979	
Formele implementatie termijn aanwijzing VR gebieden	6 april 1981	
Voorstel Habitatrichtlijn		September 1988
Vaststelling Habitatrichtlijn		22 juli 1992
In gebreke stelling verlate implementatie VR	1993	
Formele implementatie HR		6 juni 1994
Inwerkingtreding Habitat Regulations		30 oktober 1994 Regulations

³³ Voor de Habitatrichtlijnen moet iedere lidstaat eerst een nationale lijst bij de EC indienen (*aanmelden*). De EC stelt dan aan de hand van deze lijsten in overleg met de lidstaten voor elk van de zes biogeografische regio's binnen de Europese Unie een lijst van gebieden van communautair belang vast (*vaststelling*). Nadat die lijst is vastgesteld starten de lidstaten de aanwijzingsprocedure voor de gebieden (*aanwijzen*).

Aanmelding 1 ^{ste} Lijst van sites aan CEC		Na 3 jaar: 5 juni 1995
Amendering 1994 Habitat Regulations: nieuwe definities HR als extra effect van amendementen ingediend door Oostenrijk, Finland, Zweden Council Directive 97/62/EC		1997, S.I. 1997/3055
Lijst Community importance art 4.3.4.4 Council Directive 92/43/EC		5 juni 1998
Amendering door Engeland: toevoegingen extra sites in regulation 10 of Habitat Regulations		2000, S.I 192. A Regulations 2000
1 ^{ste} samengestelde implementatie rapport door de EC		5 juni 2002
Deadline aanmelding sites		5 juni 2004
Case HvJ 2005: EG 30: C-6/04: EU vs UK onjuiste omzetting HR; het gaat om een meerjarig conflict		Oktober 2005

Eerste EU ingebrekestelling

In 1983 startte de CEC (natuurbeschermingsunit van DG milieu) een ingebreke stellingsprocedure tegen alle EU lidstaten vanwege te late implementatie van de VR³⁴.

Instrument: EU-procedure ingebrekestelling implementatie

Specifieke problemen met de implementatie van de VR waren het gevolg van het nog niet implementeren en doorwerken van de HR door de lidstaten. De ingebrekestelling van het VK betrof de Lappel Bank³⁵ casus over de Medway SPA om de ontwikkelingen van de Sheerness haven te kunnen laten doorgaan. De RSPB verloor de casus in het HC of Appeal. Een verwijzing naar de casus Leybucht³⁶ hielp niet want het EHvJ stelde dat artikel 7 en (4) van de HR direct vanaf het moment van vaststelling van de HR van toepassing waren (zie kader op de volgende pagina).

Volgens het ENDS Report uit 1996 (p 43) waren er meerdere casus (Cardiff Bay/Barrage/Severn Estuary) waarbij de CEC intervenieerde in de aanwijzing van SPA en waarbij de afweging tussen ecologie en economie speelden. Die gevallen werden min of meer opgelost door de belofte van het nemen van compenserende maatregelen.

De verwachting was dat door gebrek aan richtlijnen mbt. de criteria voor het aanwijzen van gebieden, de implementatie traag zou gaan verlopen. Maar dat bleek niet zo te zijn. De Britse regering was meer vooruitstrevend bij de SAC's dan bij de SPA's, misschien om de HR strikter implementatievoorschriften inhielden.

³⁴ Het ging om drie hoofdzaken: (i) niet aanwijzen/designation van SPA's; (ii) de kwestie van derogaties waarbij incorrecte procedures gevolgd werden; en (iii) het falen van lidstaten om de jachtwet in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

³⁵ Ofschoon de Lappel bank geen enkele lijst van vogels in art 4 van de VR ondersteunde, was het wel een belangrijke component voor de algemene estuarine ecosystemen (inid., 43)

³⁶ De Marisman de Santana (C355/90) casus VR .

Casus Leybucht Dykes in gebrekestellingsprocedure VR (C 57/89 CEC V Federal Republic of Germany (Haigh, 1997: 9. 2-7)

De Leybucht casus (1991) gaf een eerste signaal over de acceptatie van de EHvJ over het idee dat lidstaten een zekere discretie (eigen goeddunken) kunnen aanbrenen in de oorspronkelijke designation of SPA's. Terwijl de richtlijnen daar niets over aangeven was de EHvJ bereid om derogaties toe te staan in hele specifieke gevallen waar het algemeen belang boven het ecologische belang zou gaan.

De Britse regering intervenieerde in deze Duitse casus omdat het principe van het EHvJ sterk contrasteerde met het Britse. Het EHvJ verwierp zowel de argumenten van de CEC, waarin werd gesteld dat de bescherming van SPA's een absolute plicht is, op de risico's van menselijk leven na. Het VK en Duitsland stelden dat nationale autoriteiten een brede marge zouden moeten kunnen aanbrenen in de weg van verschillende sociale en economische belangen. De EHvJ hield vast aan het idee dat als een SPA eenmaal was vastgesteld, de lidstaten een absolute plicht hebben om die site te beschermen en dat er geen enkele ingreep is toegestaan om economische redenen.

Op dit moment, zo vertelt een respondent betrokken bij het aanwijzingsproces van natuurgebieden, hebben de Engelse autoriteiten een meer reflectieve houding. Hij licht dat als volgt toe: *"There is a sort of reflective attitude now that we have done very well. The outcome of the third and second moderation is that we perhaps were too minimalistic in interpreting the directives originally. We could have been slightly more widely embracing or generous in the number of sites we included within the number of sites we have designated. There has been a change in attitude right from the start in 1994 regarding the value and the extent of land included in a SAC. It is fair to say that all the emphasis was on the terrestrial sites and only now we are getting to grip with marine SAC's. Although there is also the danger that there will be a change for the worse. We hear that there are considerations in government for not designating some of their estuarine sites, largely because there are things that are being developed which are designed to assist the global warming initiatives"*. Op dit moment vinden er onderhandelingen plaats tussen de UK en de Europese Commissie over het completeren van het aanwijzingsproces van de SAC's.

Instrument: Maken van nadere afspraken met de EU

De Europese Commissie verwacht dat de eerste mariene sites in 2008 zullen worden geïdentificeerd en aangemeld, maar door de discussies over klimaatverandering wordt ook dit proces ernstig vertraagd. Een brede range van soorten, denk aan dolfijnen en specifieke zeevogels, beweegt mee met de golfstroom waarin de meeste vissen in de Noordzee terechtkomen. Een site selecteren die meebeweegt met de golfstroom is zinloos. De Europese Commissie heeft nog geen richtlijn voor het aanwijzen van mariene sites omdat ook zij niet weet hoe de richtlijnen op de offshore-gebieden toe te passen. Maar op het moment dat zij dit wel weten, verwachten zij dat lidstaten relatief dit proces snel zullen afronden.

Deel 2 Doorvertaling VHR in nationaal natuurbeschermingsbeleid

Een tweede implementatiefase betreft de doorvertaling van de Europese VHR naar de nationale wet- en regelgeving. De internationale verplichtingen die voortvloeien uit de VHR zijn in Groot Brittannië in de 1994 doorvertaald naar nationale wet- en regelgeving, en op 30 oktober 1994 in werking getreden. De 1994 Regulations (hierna Habitat Regulations)³⁷, zijn inmiddels twee keer aangepast en een derde wijziging is in voorbereiding. In de Habitat

³⁷ Nadien hebben Wales, Noord-Ierland en Schotland een regionaal bestuur gekregen. In Noord-Ierland en Schotland zijn de Habitats Regulations aangepast in eigen wetgeving.

Regulations zijn zowel de aanwijzingsprocedure op grond van de Habitatrichtlijn als de vereisten uit artikel 6 HR geïmplementeerd. Er is geen procedure opgenomen voor de aanwijzing van vogelrichtlijngebieden.

Interacties Implementatie fase 2 Formele implementatie: Doorvertaling VHR in Nationaal natuurbeschermingsbeleid	Tijdbalk
Vaststelling Vogelrichtlijn	2 april 1979
Formele implementatietermijn aanwijzing VR gebieden	April 1981
Wildlife and Countryside Act (WL & CA, 1981)	1981
Vaststelling Habitatrichtlijn	22 juli 1992
Deadline transpositie Habitatrichtlijn	Juni 1994
Draft 1994 Habitat Regulations	1994
Onjuiste omzetting HR: Case EHvJ 2005: EG 30: C-6/04: EU vs UK	2005

Lange historie

In de eerste plaats heeft Engeland een *lange historie* van natuurbescherming en wetgeving die terug gaat naar de 19^{de} eeuw (Reid 1997: 2000). Na de oorlog was de Britse regering vooral actief in verschillende invloedrijke comités en biodiversiteit werd sterk verankerd in diverse rapporten en natuurbeschermingswetgeving. Zelfgenoegzaam Engeland dacht niks te kunnen leren van Europa. Daarnaast werden de Britse initiatieven mbt. biodiversiteit behoorlijk beïnvloed door de sterke gesloten maar geïntegreerde landbouwbeleidsgemeenschap, die bestond uit het ministerie MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) en de National Farmers Union (NFU). Buitengesloten werden de CLA (Countryside Landowners Association) en de milieugroeperingen (Cox *et al.*, 1986: 183). In essentie werd de Britse benadering tav. landbouw en natuurbescherming belichaamd in het principe van vrijwilligheid, dat tegenstrijdig was met de Europese, meer geformaliseerde regulerende benadering.

Instrument: Inzet van het principe van vrijwilligheid (ipv. strikte regulering)

Wildlife and Countryside Act

Het conflict tussen natuurbeschermers en de landbouwgemeenschap werd op de spits gedreven door de Wildlife and Countryside Act (WL & CA, 1981). Duidelijk werd hoe sterk de landbouwlobby in Groot Brittannië was. Britse boeren voelden zich niet verplicht om biodiversiteit te beschermen, maar als zij die rol wel speelden dan zouden zij daarvoor financieel beloond moeten worden.

Vogelrichtlijn

Na het ontwikkelingsproces van de Vogelrichtlijn³⁸ begin jaren '70 werd de VR door UK/Engeland uiteindelijk met een beetje twijfel toch goedgekeurd, omdat de regering dacht dat het geen ernstige bedreiging vormde voor de bestaande Britse beleidspraktijk. De Britse wet zou maar een aantal amendementen vereisen om aan de Europese wettelijke standaarden te voldoen (House of Commons Select Committee on European legislation etc. 1997: 6).

³⁸ Door Heritier (1997) wordt dit technocratische proces een uitvlucht genoemd dat de natuurbeschermingsunit van de DG milieu van de EC, die alles baseerden op rapporten en inhoudelijke natuurbeschermingsexperts.

Instrument: Strikte vertaling binnen traditionele vigerende beleidspraktijk en bestuursystematiek

Tevens geloofde het Department of Environment dat er nog maar weinig meningsverschillen bestonden tussen natuurbeschermers en andere belangengroepen als landeigenaren, boeren en jagers. Een derde miscalculatie van de Britse regering was dat men de Europese richtlijnen als 'flexibele' instrumenten beschouwden. Toen de Britse regering gedurende de jaren '80 de onwelkome implicaties van de Europese richtlijnen begon te erkennen, namen spanningen en conflicten toe (Haigh and Lanigan 1995: 22-25).

Habitatrichtlijn en subsidiariteit

Sommigen wijzen de oorsprong van de HR-draft toe aan het 3^{de} Milieu Actie Programma (AP), sommigen zoals de CEC en verschillende NGO's aan het 4^{de} AP. Hoe het ook zij, Engeland was bezorgd en signaleerde een aantal onwelkome trends uit Brussel, zoals centralisatie en bureaucratisering.

De HR hield vooralsnog geen rekening met het opkomende idee van 'subsidiariteit', waarvoor Engeland stemmen had verworven in de EU. Ook conflicteerde de mate van bescherming van sites door de EU met die van het Engelse landgebruikers- en industriebeleid. En bovendien was men tevreden met de UK combinatie van wettelijke en vrijwillige maatregelen. In september 1988 werd de HR voorgesteld en bediscussieerd in de Environmental Council meeting. Tussen 1988 en december 1991 werden onderhandelingen over de ontwerp HR gerekt en betwist. Hoofdzakelijk ging het om speciale financiële voorzieningen voor 'natuurrijk' en 'economisch arme' staten zoals Spanje.

In de onderhandelingen over de HR tussen 1991 en 1994 gaf Engeland in eerste instantie blijk van een niet enthousiaste en bekrompen houding. De Habitat Regulations werden gekarakteriseerd als 'minimalistisch', terwijl de EU vroeg voor 'absolute bescherming' (Ball, 1997, 215/216). Dat minimalistische had te maken met de spanningsvolle relatie van Engeland en Europa op het gebied van biodiversiteit. Die houding veranderde naarmate het proces vorderde, onder andere door veranderingen in ministers die zich met dit dossier bezighielden: Ridley (1986-1989), Patten (1989-1990), Hesseltine (1990-1992) en het voorkomen van een overmachtige CEC. Door hun positieve benadering van Europa en het milieu, versoepelden de onderhandelingen in Brussel onder Patten en Hesseltine.

Engeland amendeerde met succes de concept HR door deze minder mechanistisch en onpraktisch te maken.

Instrument: Actieve opstelling bij de vormgeving van de EU-Richtlijn

Ook bleek het vijfde Actie Programma (AP) (CEC, 1993, p 83) een heel belangrijke input te leveren voor het Europese natuurbeleid. In feite werd daarin gesteld dat de implementatie van Europees milieubeleid niet een éénrichting-implementatie van Europese richtlijnen is, maar participatie van velen vereist. Het 5^{de} AP moedigde de Europese instituties en de lidstaten aan in hun zelfdiscipline. Rollen en verantwoordelijkheden van andere organisaties, zoals bedrijven en individuele burgers met betrekking tot milieubescherming, werden geïdentificeerd en neergelegd in het subsidiariteitsprincipe. Tevens werden de leidende principes zoals het 'precautary principle' en het 'polluter principle' aangenomen. De introductie van het Natura 2000-concept verbreedde in feite het gehele Europese natuurbeschermingsbeleid behoorlijk.

Terwijl Engeland nog geen confrontatie met de EU over de HR had gehad, was dat in eigen land wel zo. Greenpeace begon een procedure tegen de Engelse regering over de offshore

exploitatie en de vergunningverlening om te boren buiten de 12-mile zone van de Britse wateren. De Engelse regering zou de richtlijnen verkeerd hebben geïnterpreteerd. De HR, zo concludeerde het Hof³⁹, is van toepassing op het continentale plat en de 200 mile fishing limit (ENDS Report, 1999: 54-56).

Volgens een van de respondenten van DEFRA wordt er nu gewerkt aan nieuwe regelgeving: *"The core of the case was the way in which we took decisions under article 12 in relation to taking precautions to protect the dolphins etc. We won on that element, but we lost on the fact that we had to at least make those judgements beyond territorial limits. So we lost the generality, but we won the specific. DTI did not had the trade industry and the people did not had to change their procedures, cause they actually had a voluntary approach. They said: Even though the Habitat and Bird Directives do not apply, we will treat them as if they do. But it did mean that we had to look again at our legal base. Because the Habitat '94-regulations were limited to territorial, just to 12 nautical miles. And we held our hands up, and said guilty as charged, we know that we lost the case".*

Deel 3 Duurzame instandhouding van soorten en habitats en het opstellen beheersplannen

Terwijl voor de eerste fasen door de EU deadlines zijn vastgesteld, is er voor de laatste fase, de duurzame instandhouding van soorten en habitats, geen harde datum in de richtlijn vastgelegd⁴⁰.

Instrument: Open fasering en tijdsplanning

In samenwerking met Brussel werkt DEFRA aan een guidance voor de interpretatie van artikel 12 en de instandhoudingsdoelstelling. Maar volgens een respondent van het HCT wilde in Engeland tot voor kort niemand hiermee aan de slag:

"When looking at the room to maneuver idea, in fact we have been involved in the article 12 group discussions. We were quite keen to see a much more flexible interpretation of the legislation, that guaranteed the conservation of the species without being too tight on the protection of the individuals. What happened was that protection became very strict, very rigid. You can also license a removal, put it somewhere else and provide an authentic habitat. The licenses system however works a little bit different in the UK then in the rest of Europe. This is part of the reason that we got very interested in the favorable conservation status. Because we saw it is a way of setting targets.

The starting point is that you should be more flexible within the derogation of article 16. It is where we thought more flexibility should lie. If you had a clear objective to get to, then you could be more relaxed in the way licenses were applied to ensure that the goals were achieved."

Samen met Birdlife, het WWF en de Foundation for Environmental Law hebben zij daarom een seminar georganiseerd. Maar dat kon niet voorkomen dat instandhoudingsdoelstellingen als idee voor het biodiversiteitsactieplan werd afgewezen.

³⁹ Case HvJ 2005: EG 30: C-6/04: EU vs UK onjuiste omzetting HR

⁴⁰ Deze derde fase van daadwerkelijke bescherming behelst de vier onderdelen van artikel 6 van de VHR, waarvan het eerste lid voorziet in het treffen van de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en het maken van beheersplannen.

Deel 4 Samenhang tussen Europese richtlijnen en beleidsintegratie

In deze studie is gekeken naar het verloop van de interacties en de samenwerking in de implementatieprocessen van drie richtlijnen in drie landen en aan respondenten is gevraagd in hoeverre het implementatieproces bij andere richtlijnen én in andere landen vergelijkbaar dan wel anders verloopt dan het proces van de VHR. Tevens is gevraagd of die interacties ook buiten de eigen beleidskokers aan de orde zijn gekomen.

In de **eerste plaats** moet in de filosofie van de milieurichtlijnen, de inhoudelijke samenhang en de verbinding tussen de richtlijnen logisch naar voren worden gebracht.

Instrument: Samenhang van maatregelen in en tussen richtlijnen

Die verbindingen, en daarmee de noodzaak tot samenwerken en mogelijke integratie met ander Europees beleid, zullen dan ook in de uitvoering van de VHR in Engeland steeds pregnanter naar voren moeten komen. Een belangrijke rol voor integratie en stroomlijning is weggelegd voor Natural England, maar volgens een respondent van HCT werken de Environmental agencies en de Water agencies in Engeland nog niet zo zichtbaar samen. Het zijn heel erg verschillende agencies die bovendien heel anders tegen implementatie aankijken.

In de **tweede plaats** is afstemming tussen implementatieprocessen van de Europese richtlijnen nodig om te ontdekken waar ze elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken. Een van de respondenten van het HCT geeft aan dat de Engelsen gewoonlijk niet kijken naar hoe anderen het doen. Een van de redenen daarvoor is dat de richtlijnen nog voornamelijk als een wettelijk instrument wordt gezien. Daarnaast zal het van doen hebben met het een eiland zijn. En daar geldt alleen de UK-focus and het traditionele "*we do it our way!*". Tenslotte zijn het ook de specifiek fysieke en klimatologische omstandigheden, die maken dat de kaders in Duitsland bijvoorbeeld niet zomaar zullen werken in Engeland.

In de **derde plaats** is ook afstemming en onderhandeling op zowel Europese beleidsniveau als op nationaal en regionaal beleidsniveau hoogst noodzakelijk.

Instrument: Bilateraal en formeel overleg met de EU

Onderlinge afhankelijkheden tussen lidstaten en Brussel maken communicatie over de implementatie, het van elkaar leren en het samen optrekken steeds belangrijker. Volgens een van de respondenten van het HCT worden de NGO's in Engeland, in tegenstelling tot Nederland bijvoorbeeld, maar mager gesubsidieerd en voor hun gevoel matig gerespecteerd. Zij proberen hun invloed op het biodiversiteitsproces in diverse casus in te brengen. De noodzakelijk samenwerking met o.a. het JNNC lijkt vaak meer op strijd, een paar individuen daar gelaten. Betrokkenheid en openheid zijn ver te zoeken.

4.3.5 Overzicht van instrumenten VHR in Engeland

In het volgende overzicht zijn de in principe toegepaste instrumenten uit de Engelse implementatieprocessen weergegeven:

- Stelsel van verschillende wettelijke procedures per federaal land
- Organisatorische vertegenwoordiging van landen in besluitvorming en wetgeving
- Uitwerken en vertalen van EU richtlijn en beleid naar de landen
- Aanpak vanuit strategische visie op basis van samenwerking

- Strategische planning op county niveau
- Speciale Europese rol NGO's als proactieve vertegenwoordiging
- Doorvertaling EU richtlijnen naar UK Regulations
- Gebiedskeuze, gebiedsbescherming en soortenbescherming
- Vrijwillige beheersovereenkomsten
- Uitwerking in stelsel vergunningverlening en planbeoordeling
- Stelsel van management overeenkomsten
- Procedure plantoetsing
- Bij significante gevolgen richtlijnen voor integrale maatregelen
- Uitspraak door EU Hof van Justitie
- Algemene bevoegdheidsbepaling met *General Clause* voor uitwerking
- Formele rechtstoets door Europese Hof van Justitie
- Samenwerking en taakverdeling op basis van Habitats Regulations Guidance Notes (HRGN)
- In de HRGN gebiedskeuzes, status, doelen en informatie
- Mitigatiemaatregelen in HRGN voor nieuwe situaties
- Informatie op de website DEFRA
- Het aanwijzen van gebieden voor implementatie
- Afstemming met andere beleidsvelden
- EU procedure ingebrekestelling implementatie
- Maken van nadere afspraken met de EU
- Inzet van het principe van vrijwilligheid (ipv. strikte regulering)
- Strikte vertaling binnen traditionele vigerende beleidspraktijk en bestuurssystematiek
- Actieve opstelling bij de vormgeving van de EU Richtlijn
- Open fasering en tijdsplanning
- Samenhang van maatregelen in en tussen richtlijnen
- Bilateraal en formeel overleg met de EU

5 Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland, Noordrijn-Westfalen en Engeland

Analyse via, vaak onuitgesproken of impliciete, 'instrumenten'

De beschrijving van het implementatieproces in de drie lidstaten heeft als doel instrumenten die gebruikt zijn te identificeren. In de verhalen van respondenten en in de handelingen die verricht zijn, worden instrumenten genoemd en gebruikt, soms zonder dat ze als zodanig duidelijk zijn aangegeven. Betrokkenen benoemen zelf hun werkmethode meestal niet expliciet en ook zaken uit de context werken in de instrumentale aanpak door, zonder dat betrokkenen op voorhand zullen zeggen, dat ze die instrumenten in het proces gebruiken. In dit hoofdstuk zijn ze wel geëxpliciteerd, en - in de laatste paragraaf - nog eens opgesomd.

De case beschrijvingen - het empirische gedeelte van het onderzoek dat de gegevensbasis levert voor de analyse - worden dus aangevuld met instrument-beschrijvingen. Het gaat om de signalering van typen instrumenten, die op zich veelvuldig in de diverse fasen van het implementatieproces worden ingezet. In kaders wordt aangegeven, als een nieuw type instrument in de case-beschrijving te signaleren is. Op die manier ontstaat meer inzicht in alle mogelijk toegepaste instrumenten in het implementatieproces.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water centraal. We bespreken achtereenvolgens de organisatie en het verloop van de implementatieprocessen in Nederland, Noordrijn-Westfalen en Engeland. In onze analyse van de implementatieprocessen ligt de focus op de manier waarop de drie EU (deel)lidstaten beleidsruimte zoeken en/of benutten. We richten ons daarbij op de periode vanaf de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in december 2000 tot de afronding van onze dataverzameling in december 2006.

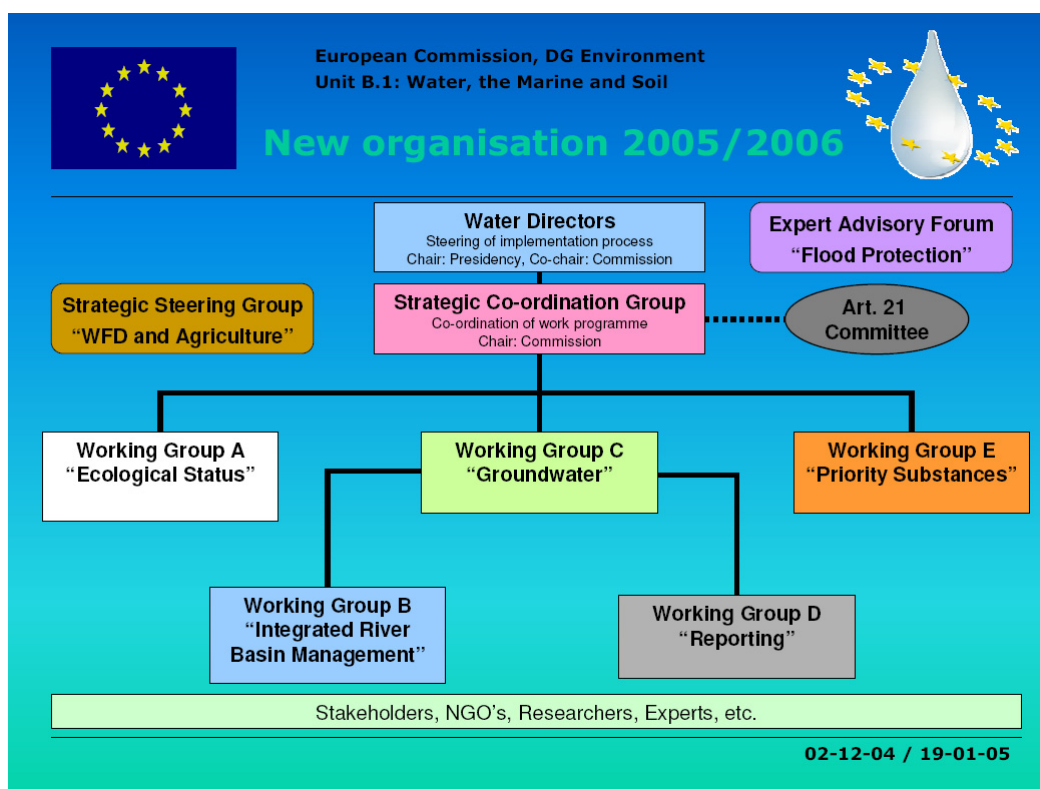
De beschrijvingen van de KRW-casus is meer compact dan de uitgebreide verslaglegging over de VHR. Dat zal in deze rapportage resulteren in (schijnbaar) een minder omvangrijke inzet van instrumenten in het KRW proces om beleidsruimte op te zoeken. In de analyse zal aandacht geschonken worden aan het onderzoekstechnische effect, dat een uitgebreidere beschrijving meer instrumenten lijkt op te leveren dan een meer compacte case benadering.

De tekst van de Kaderrichtlijn Water biedt lidstaten veel (formele) beleidsruimte. De KRW kent weliswaar een harde resultaatsverplichting (in 2015 moet in alle Europese wateren een 'goede ecologische status' gerealiseerd zijn), er is echter slechts marginaal toezicht van de Europese Commissie op het naleven van die resultaatsverplichting. Dat toezicht vindt bovendien pas achteraf plaats, na 2015. Daarnaast hebben lidstaten drie, stapelbare, mogelijkheden om van de resultaatsverplichting af te wijken:

1. De mogelijkheid een oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd aan te merken, wat leidt tot lagere milieudoelstellingen.
2. De mogelijkheid tot fasering, oftewel uitstel, naar 2021 of 2027, als de vereiste verbeteringen technisch niet haalbaar zijn binnen de gestelde termijn, als deze onevenredig kostbaar zijn, of als de natuurlijke omstandigheden een tijdelijke verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten.

- De mogelijkheid tot doelverlaging, oftewel bijstel, voor waterlichamen met een zodanige natuurlijke gesteldheid dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Het criterium 'onevenredige kostbaarheid', dat bij zowel fasering als doelverlaging een rol speelt, is nergens gedefinieerd. Met andere woorden: lidstaten kunnen zelf bepalen welke maatregelen onevenredig kostbaar zijn, mits ze hier goede argumenten voor hebben.

De samenwerking tussen lidstaten in de Common Implication Strategy (CIS) biedt mogelijkheden om de eigen inbreng, ideeën en belangen voor het voetlicht te brengen in Europees verband en om invloed uit te oefenen op de *guidance documents*. Hierbij is het van belang in een vroegtijdig stadium als lidstaat een standpunt te ontwikkelen. Het bereiken van consensus staat echter centraal in de CIS: het is een kwestie van geven en nemen. De Duitse Waterdirecteur zegt hierover: *'The main challenge is: do we have, at the end of the first Water Frame Directive cycle, comparable measures and comparable results beyond national borders? Or do member states follow' the Frank Sinatra approach: 'I did it my way'. We probably have to find a kind of middle position.'*



Bron: MUNLV, 2006a

Figuur 5.1 Organisatiestructuur van de Common Implementation Strategy (CIS)

In het totstandkomingproces van de KRW zijn aanvankelijk geen belangenorganisaties betrokken. Vooral natuur- en milieuorganisaties, maar ook andere belangenpartijen, zien echter steeds meer het belang in van een actieve betrokkenheid. Het belang van transparantie wordt ook onderkend in het Waterdirecteurenoverleg, vooral omdat al snel duidelijk wordt dat de KRW grote gevolgen zal hebben voor uiteenlopende sectoren (o.a. binnenvaartsector, energiesector, landbouw, recreatie en toerisme). De Waterdirecteuren besluiten dan ook de verschillende belangenpartijen actief te betrekken in de CIS. De positieve boodschap: *'We do*

not want to get you out of the rivers. What we expect from you is a more environmentally friendly behaviour' slaat aan volgens de Duitse waterdirecteur. De partijen zien: 'You are not the same guys as the nature protection guys. You have a different approach.'

Een geïnterviewde van DG Water (VenW) zegt over de beleidsruimte binnen de KRW: *'Bij de KRW heb je binnen bepaalde randvoorwaarden de mogelijkheid om zelfstandig te besluiten tot doelverlaging en fasering, het aanwijzen van 'sterk veranderde wateren', tijdelijke achteruitgang en (doel)verlaging van 'zeer goed' naar 'goed'. (...) Zoals bij elk beleid, hoort daar een gedegen motivatie onder. Dus je moet aantonen dat het om onevenredige kosten gaat. Maar dat is dus een heel ander verhaal dan bij een derogatie waarbij je vooraf toestemming moet vragen aan de Europese Commissie en de andere lidstaten.'*

In dit hoofdstuk analyseren we op welke manier Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen de hierboven genoemde formele beleidsruimte benutten en hoe zij op zoek gaan naar aanvullende informele beleidsruimte in interacties met de Europese Commissie en/of andere lidstaten.

5.2 Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland

5.2.1 Omzetting in nationale wetgeving

Nederland is erg laat met het omzetten van de KRW in nationale wetgeving.

Instrument: Faseren van de implementatie

Volgens artikel 24 van de kaderrichtlijn hadden lidstaten tot 22 december 2003 de tijd om de nationale wetgeving aan te passen. Nederland overschrijdt deze implementatietermijn ruimschoots. In januari 2004 wordt Nederland dan ook in gebreke gesteld door de Europese Commissie. Uiteindelijk is de KRW in Nederland pas in 2005 formeel geïmplementeerd door wijzigingen in de Wet op de waterhuishouding (Wwh) en de Wet milieubeheer (Wm). Het betreft wijzigingen in de organisatie van de planvorming (in de Wwh) en een aanpassing van de milieukwaliteitseisen in overeenstemming met de KRW-milieudoelstellingen (in de Wm).

Instrument: Uitwerken wettelijk kader

De wetswijzigingen zijn op 5 april 2005, bijna anderhalf jaar te laat, aangenomen door de Eerste Kamer en treden op 22 juni 2005 in werking.

<i>Transpositie van de KRW in Nederland</i>	
Transpositie KRW	Datum
Inwerkingtreding KRW	22 december 2000
Implementatietermijn KRW	22 december 2003
Ingebrekestelling Nederland	27 januari 2004
Implementatiewetgeving (Wwh en Wm)	22 juni 2005

5.2.2 Organisatie van het implementatieproces

In hoofdstuk 3 is de organisatiestructuur van het KRW implementatieproces op Europees niveau beschreven. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de implementatie van de KRW in Nederland georganiseerd is. We besteden daarbij zowel aandacht aan de interacties met de Europese Commissie als aan de interacties tussen de bij het waterbeheer betrokken partijen in Nederland.

Organisatie van de interacties met de Europese Commissie

Tijdens de implementatie van de KRW vinden op verschillende 'plaatsen' interacties plaats tussen de Europese Commissie (EC) en de Nederlandse overheid, onder meer in de formele structuur van het Artikel 21-Comité en in de informele structuur van het Waterdirecteuren-overleg.

Instrument: Formeel regulier overleg met EU

In het (formele) Artikel 21-Comité bestaat de Nederlandse delegatie uit twee ambtenaren van het Ministerie van VenW (DG Water en RIZA). Zij krijgen een formele instructie mee vanuit Nederland. In het (informele) Waterdirecteurenoverleg bestaat de Nederlandse delegatie uit vier ambtenaren: drie van het Ministerie van VenW (DG Water, DG Juridische Zaken en RIZA) en één van het Ministerie van VROM (DG Milieu). Voor elk Waterdirecteurenoverleg neemt het hoofd van de Nederlandse delegatie een 'aandachtspuntenlijst' mee. Ongeveer een maand voor het Waterdirecteurenoverleg vindt de bijeenkomst van de Strategische coördinatiegroep (SCG) plaats.

Instrument: Informeel afstemmingsoverleg

Voorzitter van de SCG is de ambtenaar van de Europese Commissie. De Nederlandse delegatie bestaat uit twee ambtenaren: één van VenW (RIZA) en één van VROM.

In voorbereiding op een internationale vergadering (Artikel 21-Comité of Waterdirecteurenoverleg) wordt een nationaal vooroverleg georganiseerd om het Nederlandse standpunt te bepalen. VenW (DGW, RWS, RIZA en RIKZ), VROM, LNV en de Unie van Waterschappen zijn hier altijd zeer actief bij betrokken. IPO, VNG en de LBOW clusters (zie verder) zijn afwachtender. Iemand van RIZA zegt hierover: *'Door de actoren te betrekken die ook in de LBOW-lijn actief zijn, probeer je zo goed mogelijk af te stemmen en een gezamenlijk standpunt te creëren.'*

Daarnaast is er het rechtstreekse (informele) contact tussen ambtenaren van het ministerie van VenW en hun collega's in andere lidstaten of van de Europese Commissie (DG Environment of de Juridische Dienst). Dit contact gaat buiten de werkstructuur van de CIS om.

Organisatie van het implementatieproces in Nederland

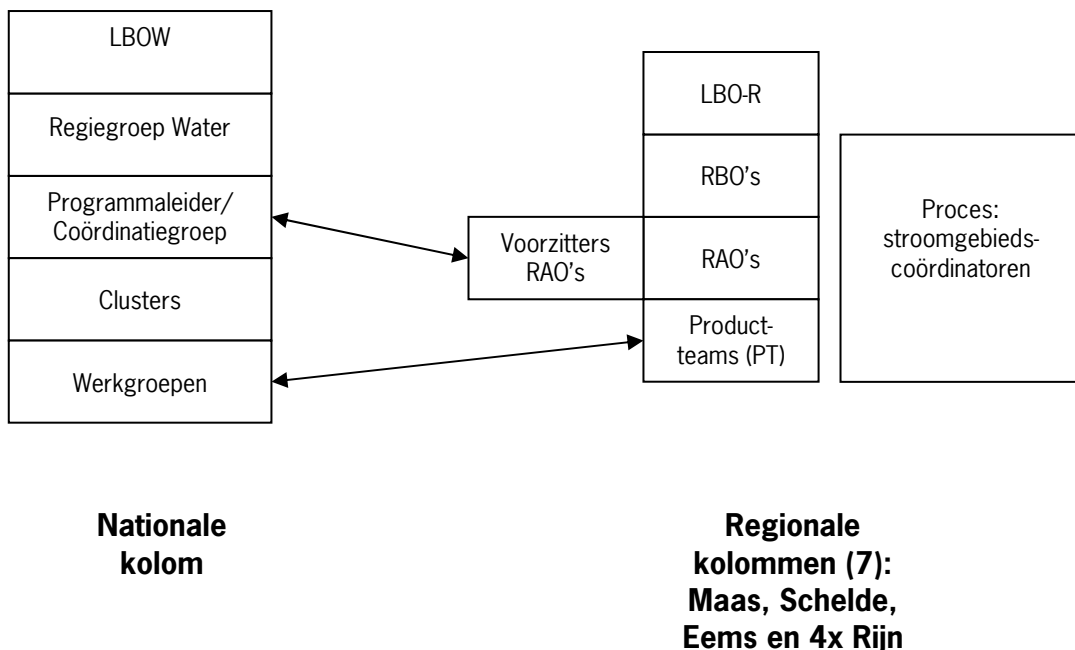
Het Nederlandse waterbeheer wordt gekenmerkt door een relatief complexe bestuurlijke structuur. Maar liefst vier verschillende bestuurslagen hebben bevoegdheden op het gebied van de kwaliteit en/of de kwantiteit van de Nederlandse (grond)wateren: rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Deze bestuurslagen zijn ook alle vier betrokken bij de implementatie van de KRW in Nederland. Om tot een gezamenlijke aanpak en uitvoering van de KRW implementatie te komen is begin 2005 een overlegstructuur opgezet op nationaal niveau (LBOW) en per stroomgebied (RBO's). Figuur 5.2 is een schematische weergave van deze overlegstructuur.

Instrument: Organisatorische uitwerking van overlegstructuur

In het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) overlegt de Staatssecretaris van VenW met de (bestuurlijke) vertegenwoordigers van de overige drie bestuurslagen: de koepelorganisaties IPO, Unie van Waterschappen en VNG. In het LBOW worden de kaders ontwikkeld voor de regionale aanpak in de stroomgebieden. Ter ondersteuning van het LBOW functioneert een (ambtelijke) Regiegroep met vertegenwoordigers van VenW, LNV, VROM, IPO, UvW, en VNG.

De discussies en besluiten in het LBOW en de Regiegroep worden voorbereid door de Programmaleider (DG Water) en de (ambtelijke) Coördinatiegroep. Zij zorgen voor de afstemming tussen de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's, zie verder) en de verschillende werkgroepen. De werkgroepen, die de beleidskaders verder uitwerken, zijn ondergebracht in zes clusters: institutionele zaken, ruimte, water en de stad, milieu, monitoring, rapportage en evaluatie, en communicatie.

De Programmaleider van DG Water hanteert een strakke planning voor het implementatieproces van de KRW in Nederland. Belangrijke mijlpalen zijn de jaarlijkse decembernota's van het Ministerie van VenW, die de beleidsvoornemens voor het daaropvolgende jaar formuleren. Aan het verschijnen van deze nota's gaan meerdere overlegondes vooraf. Eerst wordt aan ongeveer 25 verschillende maatschappelijke organisaties (landbouw- en recreatiesector, natuur- en milieuorganisaties) gevraagd wat volgens hen in de nota moet komen. Hierover vindt vervolgens afstemming plaats met de bestuurlijke partners in het LBOW. De uitkomst daarvan wordt weer meegenomen in het politieke overleg in de Ministerraad en de Tweede Kamer.



Bron: Rijkswaterstaat

Figuur 5.2 Organisatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland

Op regionaal niveau is een aparte 'bestuurskolom' opgezet. Hierin werken de betrokken overheden - provincies, waterschappen, gemeenten, Rijkswaterstaat - met elkaar samen op basis van hun eigen verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer. Nederland is daarbij opgedeeld in zeven stroomgebieddistricten. Het betreft de stroomgebieddistricten Eems, Schelde en Maas en vier districten in het stroomgebied van de Rijn (noord, zuid, oost en west).

In ieder district wordt de organisatie aangestuurd door een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO). Daaronder is een Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) geplaatst dat onder meer het werk van een aantal 'productteams' coördineert. De productteams maken de regionale producten (plannen) voor de uitvoering van de KRW. Zij werken nauw samen met de landelijke werkgroepen.

De voorzitters van de zeven RBO's overleggen drie keer per jaar met de Staatssecretaris in het LBO-R. De voorzitter van het RBO Rijn-Midden zegt over haar rol in het regionale proces: *'Mijn voornaamste taak als voorzitter is te zorgen dat alle partijen meegaan in het proces. We zetten steeds een paar stapjes verder. En iedereen moet meedoen. Dat vind ik het allerbelangrijkste: er mogen geen partijen afhaken.'* De RBO's worden geadviseerd door maatschappelijke klankbordgroepen. De voorzitter van het RBO Rijn-Midden zegt hierover: *'Die maatschappelijke groeperingen zijn natuurlijk ook van groot belang om het doel (van de KRW) te halen. Je kunt het als overheden niet alleen. En soms hoor je onverwachte dingen, bijvoorbeeld een veehouder die zegt: "Ik heb alle belang bij schoon water, want mijn dieren drinken uit de sloot".'* De stroomgebiedcoördinatoren van DGW zijn ten slotte verantwoordelijk voor het verloop van het proces op regionaal niveau. Zij hebben geen formele rol in de besluitvorming.

Bij de implementatie van de KRW is dus gekozen voor een typisch Nederlandse 'polder'-aanpak: een uitgebreide overlegstructuur op nationaal niveau (LBOW) en per stroomgebied (RBO's). Hierin maken de 'uitvoerders' van het waterbeheer (Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen, gemeenten) bindende afspraken over wat ze gaan doen om een duurzaam waterbeheer (conform de KRW) te realiseren. De gedachte achter deze aanpak is dat de uiteindelijke stroomgebiedbeheerplannen van 2009 uitvoerbaar moeten zijn. De partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering geven zelf aan welke doelen ze kunnen bereiken en welke kosten daaraan verbonden zijn. Na dit proces van 'zelfbinding' wordt regelgeving ontwikkeld (in de vorm van AMvBs) die de betrokken partijen bindt aan de gemaakte afspraken.

Instrument: Uitwerken wettelijk kader

5.2.3 Verloop van het implementatieproces

In de vorige paragraaf is beschreven hoe het implementatieproces van de KRW in Nederland georganiseerd is. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe het implementatieproces in de periode 2000-2006 is verlopen. Centraal staat de manier waarop de Nederlandse overheid, in interacties met de Europese Commissie en andere lidstaten, beleidsruimte zoekt en/of gebruikt om een eigen invulling te geven aan de implementatie van de KRW.

Proactieve, inhoudelijke inbreng op Europees niveau

De Nederlandse (rijks)overheid speelt vanaf het begin een actieve rol in het Waterdirecteurenoverleg. In dit informele overleg tussen de Europese Commissie en de lidstaten staan onder meer de guidances (leidraden) voor de implementatie van de KRW op de

agenda. De Nederlandse delegatie laat hier veelvuldig van zich horen. Enerzijds hebben de ambtenaren van het ministerie van VenW veel expertise op het gebied van waterbeheer, anderzijds hebben ze door hun betrokkenheid bij het internationale stroomgebied de Rijn veel ervaring opgedaan met grensoverschrijdend waterbeleid.

Instrument: Uitwerking kennismanagement

Die kennis en ervaring wordt ingebracht in het Waterdirecteurenoverleg. Op veel agendapunten levert de Nederlandse delegatie dan ook een belangrijke inhoudelijke bijdrage. Zo ontstaat het beeld bij de Europese Commissie en bij de andere lidstaten dat Nederland serieus bezig is met de implementatie van de KRW (Neven *et al.*, 2006).

Een voorbeeld van een succesvolle Nederlandse interventie is die in het Waterdirecteurenoverleg van juni 2002 in Valencia. Tijdens dit overleg laat de Nederlandse afvaardiging weten dat ze de voorliggende guidance over de aanwijzing van waterlichamen niet accepteert. Uitvoering van die guidance zou voor Nederland betekenen dat elke poldersloot als apart waterlichaam moet worden aangewezen; dat de waterschappen deze moeten monitoren en er maatregelenpakketten voor moeten opstellen. De vertegenwoordigers van Finland hebben een soortgelijk probleem: Finland zou al haar duizenden meren als aparte waterlichamen moeten aanwijzen.

Instrument: Genereren lidstaten consensus

Samen met hun Finse collega's krijgen de Nederlandse ambtenaren uiteindelijk voor elkaar dat de guidance opnieuw in behandeling wordt genomen in de betreffende werkgroep en dat de tekst van de guidance zodanig wordt aangepast dat rekening wordt gehouden met de specifieke situatie in Nederland en Finland.

Daarnaast stellen de Nederlandse ambtenaren in het Waterdirecteurenoverleg in Valencia aan de orde dat Nederland een probleem heeft met de voorliggende guidance over wetlands. Deze impliceert namelijk dat alle veenweidegebieden in Nederland een wetland zijn en beschermd moeten worden. Als gevolg daarvan zou het niet meer toegestaan zijn er veeteelt te bedrijven. Dit is voor de Nederlandse delegatie niet acceptabel. Ze laat weten dat de tekst van de guidance moet worden aangepast. Het kost echter veel moeite de andere lidstaten ervan te overtuigen dat het Nederland er niet om gaat onder de KRW-verplichtingen uit te komen. Net als bij de guidance over waterlichamen blijkt een goede toelichting op de specifieke Nederlandse situatie doorslaggevend.

Instrument: Nadere afspraken met EU

Met een presentatie en een folder over 'Delta Dilemmas' weet de Nederlandse delegatie de andere lidstaten en het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie zover te krijgen dat de tekst van de guidance wordt aangepast.

Ingebrekestelling

Het krediet dat de Nederlandse (rijks)overheid in Europees verband heeft opgebouwd als het gaat om de implementatie van de KRW wordt echter ook weer verspeeld. Nederland is namelijk te laat met het omzetten van de kaderrichtlijn in nationale wetgeving (zie 5.2.2). Op 27 januari 2004 stuurt de EC dan ook een ingebrekestelling naar de Nederlandse overheid.

Instrument: Ingebrekestelling door EU Hof van Justitie

De ingebrekestelling wordt in Nederland gezien als een verzoek om opheldering over de vertraging. Dat Nederland niet op tijd is met de transpositie komt doordat de Tweede Kamer de aanpassing van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) aanvankelijk afkeurt. Het parlement wil eerst goed geïnformeerd worden over de Nederlandse inzet bij de invoering van de KRW. Zo staan de bestuurlijk-organisatorische consequenties van de KRW ter discussie. Daarnaast zijn de verwachte kosten van de uitvoering van de KRW een bron van zorg. Vooral voor de agrarische sector worden hoge kosten verwacht. Daarbij speelt een belangrijke rol dat veel onrust is ontstaan over het Alterra-rapport Aquarein (2003) dat in opdracht van het ministerie van LNV is uitgevoerd. Het rapport Aquarein stelt dat als gevolg van de implementatie van de KRW tweederde van de landbouw in Nederland zal verdwijnen. De Tweede Kamer wordt niet alleen behoorlijk in verwarring gebracht door het rapport en de daarin geschetste consequenties van de KRW voor de landbouw in Nederland, maar ook door de enorme commotie die hierover ontstaat in de pers en de landbouwsector.

Als reactie stuurt de Staatssecretaris van VenW de 'Ambitienotitie Kaderrichtlijn Water' naar de Tweede Kamer. In deze nota wordt een ander beeld geschetst van de mogelijkheden en beperkingen van de KRW dan in het doemscenario van het rapport Aquarein. Ondertussen moeten Nederlandse ambtenaren van DG Water (VenW) tekst en uitleg geven aan de Europese Commissie (DG Environment) over het rapport Aquarein. Het kost veel moeite om via informele contacten het negatieve beeld van Nederland dat is ontstaan bij de ambtenaren van de Europese commissie weer weg te nemen.

Door alle commotie is er anno 2004 nog weinig tot niets gedaan aan de implementatie van de KRW in Nederland: er is geen wettelijke implementatie geweest, de stroomgebieden zijn niet gedefinieerd en er zijn geen stroomgebiedautoriteiten aangewezen. Met een 'crash actie' heeft de Nederlandse overheid wel een procedure bij het Europese Hof weten te voorkomen. Het hoofd van de afdeling water van het DG Milieu (VROM) zegt hierover: *'Er is een 'crash actie' gepleegd door de normen, zoals die in de Nota Waterhuishouding stonden, in een AMvB naar te zetten. Daarmee hebben we ze wel wettelijk vastgelegd.'*

Het implementatieproces over een andere boeg

Ondertussen blijkt de oorspronkelijke opzet van de KRW implementatie in Nederland voor betrokkenen niet werkbaar te zijn. De gedachte was aanvankelijk dat het ministerie van VenW met de koepels IPO, UvW en VNG nationale beleidskaders zou opstellen en dat de regio's vervolgens met de uitvoering daarvan aan de slag zouden gaan. Rijk, IPO, UvW en VNG bereiken echter geen overeenstemming over de nationale kaders. Daardoor dreigt het gehele implementatieproces te stagneren. De programmaleider KRW van DG Water besluit het proces dan ook over een andere boeg te gooien: *'Toen heb ik gezegd: "We stoppen er mee. Ik wil nu alleen nog maar praten over: wat we (de partijen in de stroomgebieden) willen bereiken, wat we daarvoor moeten doen en wat het mag kosten".'* In plaats van de topdown aanpak waar aanvankelijk voor is gekozen (nationale kaders, regionale uitvoering) kiest het ministerie van VenW dus min of meer noodgedwongen alsnog voor een bottom up benadering (planvorming en -uitvoering op regionaal niveau).

Begin 2005 wordt, na maanden van overleg met alle betrokkenen, bestuurlijke overeenstemming bereikt over een werkprogramma.

Instrument: Formuleren van nadere doelen en werkprogramma

Alle bestuurslagen, inclusief de Ministerraad en de Tweede Kamer gaan akkoord met de aanpak van jaarlijkse nota's, een jaarlijkse agendering en jaarlijkse aanleveringen. Daarmee is de typisch Nederlandse aanpak van nationaal (LBOW) en regionaal (RBO) overleg geboren (zie

5.2.3). Dit lijkt een onomkeerbaar proces. De programmaleider KRW van DG Water zegt hierover: *'Een volgende bewindspersoon kan niet zomaar wat doen. Die wordt geconfronteerd met een situatie waarin men, bestuurlijk gezien, toch gewend is geraakt aan een stijl van werken die breed gedragen wordt, nu.'*

Anno 2006 zijn provincies en waterschappen volledig aangehaakt bij het implementatieproces: ze hebben het tot het hunne van gemaakt. Bij gemeenten is sprake van een groeiende 'voorhoede' en een groeiend 'peloton', maar het overgrote deel van de gemeenten zit nog in 'de achterhoede'. Voor veel gemeenten staat stedelijk waterbeheer (riolering) relatief laag op de politieke agenda. De programmaleider KRW van DG Water legt uit: *'De agenderingskansen – dus hoe je er mee kunt 'scoren', hoe je het op de agenda krijgt – zijn voor een spectaculaire kwestie als veiligheid veel groter. Daar zit veel meer emotie omheen. En riolering is gewoon een verplicht nummer: "It is a lousy job, but somebody has got to do it". Het is een basisvoorwaarde die helemaal niet ter discussie staat.'*

Een andere risicofactor in het implementatieproces is dat er lang slepende discussiepunten ontstaan, zoals de enorme weerstand die lange tijd heeft bestaan om de doelstellingen voor waterkwantiteit en waterkwaliteit aan elkaar te koppelen, of de angst voor de enorme kosten die de KRW met zich zou meebrengen. Partijen hebben tijd nodig om daaraan te wennen. De voorzitter van RBO Rijn-Midden is desondanks heel positief over de manier waarop het implementatieproces in Nederland is opgezet en de manier waarop het ministerie van VenW het proces begeleidt. Ze zegt hierover: *'Ik denk dat de instelling van de RBO's echt een gouden greep is geweest. Daarmee zet je iedereen die zeggenschap heeft over het water en belang heeft bij het water in één club, en zeg je: "Jullie gaan het regelen met elkaar.". (...) De staatssecretaris (Schultz-van Haegen) heeft het proces ook heel goed geleid. (...) Ze luistert naar de mensen (...) en ze is heel pragmatisch. Ook zij beseft: we moeten gewoon aan de slag.'*

De partijen in de (deel)stroomgebieden ervaren het echter als probleem dat de Nederlandse overheid de uiteindelijke normen voor waterkwaliteit nog niet heeft vastgesteld. De voorzitter van RBO Rijn-Midden zegt hierover: *'Het is van belang dat je op tijd kunt inschatten wat het (de KRW) betekent voor jouw gebied. (...) Maar de uiteindelijke normen zijn nog niet helemaal duidelijk. Dus zeggen wij constant: "Laat ons nou zo gauw mogelijk weten waar we aan moeten voldoen in de eindsituatie."'.* Ze vervolgt: *'We zijn nu het proces van 'trechteren' ingegaan. We doen eerst de maatregelen waarvan we weten: die zijn altijd goed. Maar op een gegeven ogenblik moet je natuurlijk gaan kiezen: waar steken we als eerste geld in; en wat zijn de normen die we niet gaan halen, die we dus moeten uitstellen tot 2021?'*. Daarmee plaatst de voorzitter van RBO Rijn-Midden dus ook een kanttekening bij het 'doelzoekend' karakter van het KRW implementatieproces: er bestaat (nog) geen duidelijkheid over het te behalen einddoel, waardoor de partijen in de (deel)stroomgebieden (nog) niet weten waar ze precies aan toe zijn.

Het belang van goede (informele) contacten

Begin 2005 stuurt Nederland de eerste serie Artikel 5 rapportages (voortgangsrapportages) naar de Europese Commissie. Hierin zijn de verschillende stroomgebiedsdistricten in Nederland gedefinieerd en is de 'huidige toestand' van de Nederlandse waterlichamen beschreven.

Instrument: Aanwijzen van gebieden

Maar liefst 95% van de Nederlandse wateren is gedefinieerd als 'kunstmatig' of 'sterk veranderd'. Bovendien bestaat volgens de Nederlandse Artikel 5 rapportage voor 97% van de oppervlaktewateren en 32% van de grondwaterlichamen in Nederland het risico dat de KRW

milieudoelstellingen niet gehaald zijn in 2015 (over 56% van de grondwateren is onvoldoende informatie beschikbaar) (Europese Commissie, 2007).

Instrument: Inzetten van specifieke gebiedsinformatie

Hiermee claimt Nederland veel (formele) beleidsruimte om af te wijken van de KRW doelstellingen.

De periode 2005-2006 staat in het teken van de zoektocht naar mogelijke maatregelen voor het realiseren van de KRW milieudoelstellingen. Bovendien wordt een maatschappelijke kosten-batenanalyse van deze maatregelen uitgevoerd. De methode van kosten-batenanalyse die daarbij wordt gebruikt, wordt door ambtenaren van het ministerie van VenW informeel teruggekoppeld met de Europese Commissie (DG Environment). De inzet van de Nederlandse (rijks)overheid is een aanpak waarbij de maatstaven voor en het oordeel over de (dis)proportionaliteit van maatregelen door betrokken partijen in de stroomgebieddistricten (RBO's) zelf worden bepaald. De Programmaleider KRW van DG Water (VenW) zegt hierover: *'Er zijn geen maatstaven voor proportionaliteit. Dat kan dus flexibel geïnterpreteerd worden en dat doen we ook. Dat oordeel vellen we zelf. Brussel zegt daarvan: "Dat moet je vooral doen en we kijken uit naar hoe jullie het doen, want wij weten ook niet hoe we het moeten doen".'*

In de periode 2007-2008 wordt vervolgens steeds verder 'getrechted': maatregelen die disproportionele kosten met zich meebrengen, worden geschrapt. Een goede onderbouwing van de uiteindelijke keuze voor maatregelen in de Nederlandse stroomgebieddistricten is van groot belang om de Europese Commissie en de andere lidstaten te overtuigen. Ook het belang van goede (informele) contacten met de Europese Commissie en andere lidstaten wordt door de Nederlandse overheid steeds meer onderkend.

Instrument: Bilateraal overleg met EU

Ambtenaren van VenW gaan dan ook regelmatig (meerdere malen per jaar) naar de Europese Commissie om te vertellen over de Nederlandse aanpak en de stand van zaken in Nederland. De EC krijgt zodoende steeds meer begrip voor de specifieke problemen die de implementatie van de KRW in Nederland met zich meebrengt.

Het hoofd van de afdeling Water van VROM zegt hierover: *'Nederland heeft in de loop van de jaren geleerd dat je niks bereikt met de EC tot je vijand maken. Het helpt wel om de EC mee te nemen in je problemen.'* Ook vertegenwoordigers van de RBO's gaan geregeld (eens per jaar) naar Brussel om met de EC te informeren over de gekozen werkwijze. De voorzitter van RBO Rijn-Midden (tevens woordvoerder namens alle RBO's in Nederland) vertelt: *'Als afvaardiging van de RBO's in Nederland hebben we al een aantal keren met de Europese Commissie gepraat. En dat heeft geleid tot wat meer begrip. De eerste keer dat wij met de Commissie praatten, hadden ze echt zoiets van: "Daar heb je die Nederlanders weer. Die gaan weer roepen: "Dat kan niet, dat is te duur" en die gaan alleen maar tegenwerken. (...) Toen hebben we een goed gesprek gehad met ambtenaren van DG Environment en dat heeft er toe geleid dat de houding van de Commissie wat anders werd.'* Ze vervolgt: *'Dit jaar zijn we weer geweest en toen had ik het idee dat de Commissie verbaasd was over de vaart die we maken met de KRW in Nederland. Toen kwamen we met vragen waar ze eigenlijk alleen maar procesantwoorden op hadden, terwijl wij gewoon even wilden weten: "Waar zijn we nou aan toe?". Dat was wel heel grappig eigenlijk.'*

Vooraf de input in expertgroepen die 'guidances' voorbereiden wordt door de Nederlandse (rijks)overheid steeds belangrijker gevonden: *'daar kun je als lidstaat veel invloed uitoefenen'*. Over verschillende onderwerpen worden in CIS verband 'guidance documents' geschreven.

Instrument: Opstellen inhoudelijke guidance documents

Bij belangrijke onderwerpen stelt Nederland zich beschikbaar voor de 'expertgroep' of 'drafting groep'. Zo is Nederland vertegenwoordigd in een drafting team over eutrofiëring, omdat dit voor Nederland een belangrijk onderwerp is.

Een guidance document is niet bindend, maar geeft wel richting aan de manier waarop een lidstaat een bepaald thema aan kan pakken. De kans om met een acceptabele uitleg van de eigen aanpak is groter als je de guidance volgt. De Nederlandse experts handelen daarbij niet langer op persoonlijke titel. In plaats daarvan worden dossierteams gevormd met vertegenwoordigers van betrokken ministeries, IPO, UvW, VNG en soms belangenorganisaties. Deze dossierteams bepalen gezamenlijk het Nederlandse standpunt in een 'position paper'. Daarin staat welke onderwerpen voor Nederland belangrijk zijn, hoe Nederland die het liefst zou regelen, en wat Nederland beslist niet wil. Hiermee gaat de expert naar Brussel. Vervolgens koppelt hij terug wat er in de EU expertgroep wordt besproken.

De programmaleider Water en Kwaliteit van DG Water (VenW) vertelt: *'Op dit moment is het niet zozeer dat we (Nederland) allerlei discussies met de Commissie apart hebben, maar is de Common Implementation Strategy, die onder de Waterdirecteuren plaatsvindt, heel bepalend voor hoe we in Europa met een aantal dingen bezig zijn. Dat heeft tot nu toe een stuk of 15 documenten opgeleverd van: hoe gaan we er mee om?' Hij vervolgt: 'De landen dichterbij ons heen, daar hebben we de meeste relaties mee. Die liggen in dezelfde stroomgebieden. Maar ook de Engelsen zitten vaak op dezelfde lijn als wij. Dus die zoeken we wat gemakkelijker op. Maar dat hangt ook van het onderwerp af.'*

Op deze manier gaat Nederland tijdens een **Europese KRW workshop in Praag** in oktober 2005 opnieuw op zoek naar beleidsruimte.

Instrument: Nadere uitwerking in overleg met lidstaten ('pragmatism')

Nederland stelt voor de procedure voor het bepalen van de KRW-milieudoelen (c.q. de definitie van 'Goed Ecologisch Potentieel', GEP) op stroomgebiedniveau te vereenvoudigen. De gedachte achter deze 'Pragmatische aanpak' is om niet uit te gaan van 'backcasting', waarbij wordt teruggedeneerd vanuit het hoogst haalbare (natuurlijk referentiekader), maar om de huidige situatie als uitgangspunt te nemen en te kijken wat met proportionele maatregelen bereikt kan worden.

De programmaleider Water en Kwaliteit van DG Water (VenW) blikt terug op het Nederlandse voorstel tijdens de workshop in Praag: *'Vervolgens gaat het er, met de mensen die er waren, in de wandelgangen nog eens over. Vervolgens zorg je dat er een mooie eindconclusie komt en dan gaat dat weer naar de expertgroep en dan wordt er aan de Waterdirecteuren gevraagd: Goh, dat is wel een leuk idee hè? Zullen we dat niet toch maar gaan uitwerken gewoon verder?'*

Ondanks het feit dat als gevolg van deze aanpak de beoogde realisatie van de KRW-doelen in 2015 op losse schroeven komt te staan, wordt het Nederlandse voorstel in het Waterdirecteurenoverleg aanvaard. De programmaleider Water en Kwaliteit vertelt verder: *'Er*

zat nog wel wat weerstand bij de Commissie, bij Frankrijk en bij de milieubeweging, omdat er toch zorg is dat het een methode is die tot lagere milieudoelen leidt. Ons verhaal is: of je nou begint bij de realiteit of bij de natuurlijke theorie, in het ene geval trek je er dingen van af, in het andere geval tel je er dingen bij op, en als het goed is kom je op hetzelfde punt uit, namelijk: wat kan ik hier nou reëel doen zonder significante schade op functies waar ik dat water sterk voor veranderd had?'

5.2.4 Overzicht van instrumenten Kaderrichtlijn Water in Nederland

- Faseren van de implementatie
- Uitwerken wettelijk kader
- Formeel regulier overleg met EU
- Informeel afstemmingsoverleg
- Organisatorische uitwerking van overlegstructuur
- Uitwerken wettelijk kader
- Uitwerking kennismanagement
- Genereren lidstaten consensus
- Nadere afspraken met EU
- Formuleren van nadere doelen en werkprogramma
- Aanwijzen van gebieden
- Inzetten van specifieke gebiedsinformatie
- Bilateraal overleg met EU
- Opstellen inhoudelijke guidance documents
- Nadere uitwerking in overleg met lidstaten ('pragmatism')

5.3 Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Noordrijn-Westfalen

5.3.1 Omzetting in federale en deelstatelijke wetgeving

Duitsland is deels op tijd met de omzetting van de Kaderrichtlijn Water in nationale wetgeving.

Instrument: Fasering van de implementatie

In Duitsland heeft de KRW gedeeltelijk zijn neerslag gevonden in de vernieuwde federale Waterhuishoudingwet (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) die op 18 juni 2002 in werking is getreden. Als de implementatietermijn afloopt, in december 2003, moet echter het merendeel van de 16 deelstaten (Länder) van Duitsland de KRW nog in de eigen waterwetgeving doorvertalen.

Instrument: Uitwerking wettelijk kader

Om die reden wordt Duitsland in januari 2004 in gebreke gesteld en op 15 december 2005 door het Europese Hof van Justitie veroordeeld tot het betalen van een boete wegens het niet nakomen van de verplichtingen die voortkomen uit de KRW.

Instrument: Veroordeling EU Hof van Justitie

In Noordrijn-Westfalen is de KRW uiteindelijk doorvertaald in de vernieuwde Waterwet (Landeswassergesetz, LWG) van 3 mei 2005. Op 11 februari 2006 treedt bovendien de Verordening tot inventarisatie, groepering en bewaking van wateren in Noordrijn-Westfalen (Gewässerbestandsaufnahme-, Einstufungs- und Überwachungsverordnung in Nordrhein-Westfalen, GewBEÜV) in werking.

Instrument: Formuleren nadere uitwerking, typering en inhoudelijke data

Deze omvat richtlijnen voor onder meer de typering van wateren en de vaststelling, typering, bewaking en beschrijving van de toestand van de wateren (MUNLV, 2006b).

<i>Transpositie van de KRW in Duitsland</i>	
Transpositie KRW	Datum
Inwerkingtreding KRW	22 december 2000
Implementatiewetgeving Duitsland (WHG)	18 juni 2002
Implementatietermijn KRW	22 december 2003
Implementatiewetgeving Noordrijn-Westfalen (LWG en GewBEÜV)	3 mei 2005 en februari 2006

5.3.2 Organisatie van het implementatieproces

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de implementatie van de KRW in Duitsland en in Noordrijn-Westfalen georganiseerd is. We besteden daarbij zowel aandacht aan de interacties met de Europese Commissie als aan de interacties tussen de bij het waterbeheer betrokken partijen in (Duitsland en) Noordrijn-Westfalen.

Organisatie van de interacties met de Europese Commissie

De implementatie van de KRW is in Duitsland, net als in Groot-Brittannië een complex proces, omdat de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer verdeeld is over de federale overheid en de 16 deelstaten. De federale overheid is het aanspreekpunt voor de Europese Commissie, maar in de praktijk valt de implementatie van de KRW onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten.

Op federaal niveau is het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) verantwoordelijk voor de implementatie van de KRW. Ambtenaren van dit ministerie zijn dan ook vertegenwoordigd in het Artikel 21-Comité en het Waterdirecteurenoverleg. Behalve BMU ambtenaren bestaat de Duitse delegatie in de Common Implementation Strategy ook uit een vertegenwoordiger namens de 16 deelstaten. Tot halverwege de jaren '90 gingen de Duitse deelstaten nog afzonderlijk voor overleg naar Brussel. Er was geen sprake van een gecoördineerde Duitse inbreng; de Europese Commissie werd geconfronteerd met zeer uiteenlopende 'Duitse' standpunten.

Instrument: Organiseren van structureel en bilateraal overleg met EU

De huidige Duitse Waterdirecteur heeft er vlak na zijn aantreden in 1996 voor gezorgd dat Duitsland voortaan met één stem spreekt in CIS-verband. Dit kostte veel moeite, maar hij wist de vertegenwoordigers vanuit de deelstaten uiteindelijk toch te overtuigen: *'I said: "You are always complaining that the French and the British are the driving forces. You can continue to*

complain, but if you want to change something, we have to change something in our own country. If not, nothing will change in Brussels.“

Volgens de Duitse Waterdirecteur wordt de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in de verschillende deelstaten op een vergelijkbare manier aangepakt. Hij zegt: *‘In all federal states, it is more or less done in the same way.’*

Instrument: organiseren van interne consensus en visie

Een vertegenwoordiger van de milieuorganisatie Grüne Liga geeft echter aan dat er sprake is van grote onderlinge verschillen. Hij zegt: *‘There is a very wide range of state activities when it comes to public participation or organising the process. It is a big mess, everybody is doing something different. Some states have split up their state territory (and) are working on local projects with local councils. Other states still have very general ideas about the implementation on the local level. And some are in between.’* Over het verloop van de KRW implementatie in de deelstaat Noordrijn-Westfalen is hij positief.

Voor de manier waarop de participatie van maatschappelijke organisaties in Noordrijn-Westfalen georganiseerd is, is naar Duitse begrippen zeer vernieuwend. De vertegenwoordiger van de milieuorganisatie Grüne Liga zegt: *‘That was unheard of, in a way. It involved environmental NGOs, agricultural NGOs and industry. However, the NGOs were not invited by the government to participate. The NGOs said: We want to participate. And the (state) government said: Well, if you want to participate, you have to deliver data. And that worked, really. It is a constructive cooperation. And it is quite open.’*

Organisatie van het implementatieproces in Noordrijn-Westfalen

In de deelstaat Noordrijn-Westfalen vindt de implementatie van de KRW plaats onder de regie van het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV). Dit ministerie is verantwoordelijk voor het waterbeheer in Noordrijn-Westfalen. Voor de implementatie van de KRW in Noordrijn-Westfalen zijn verschillende overlegorganen ingericht.

Instrument: Uitwerken noodzakelijk betrokkenen overleg

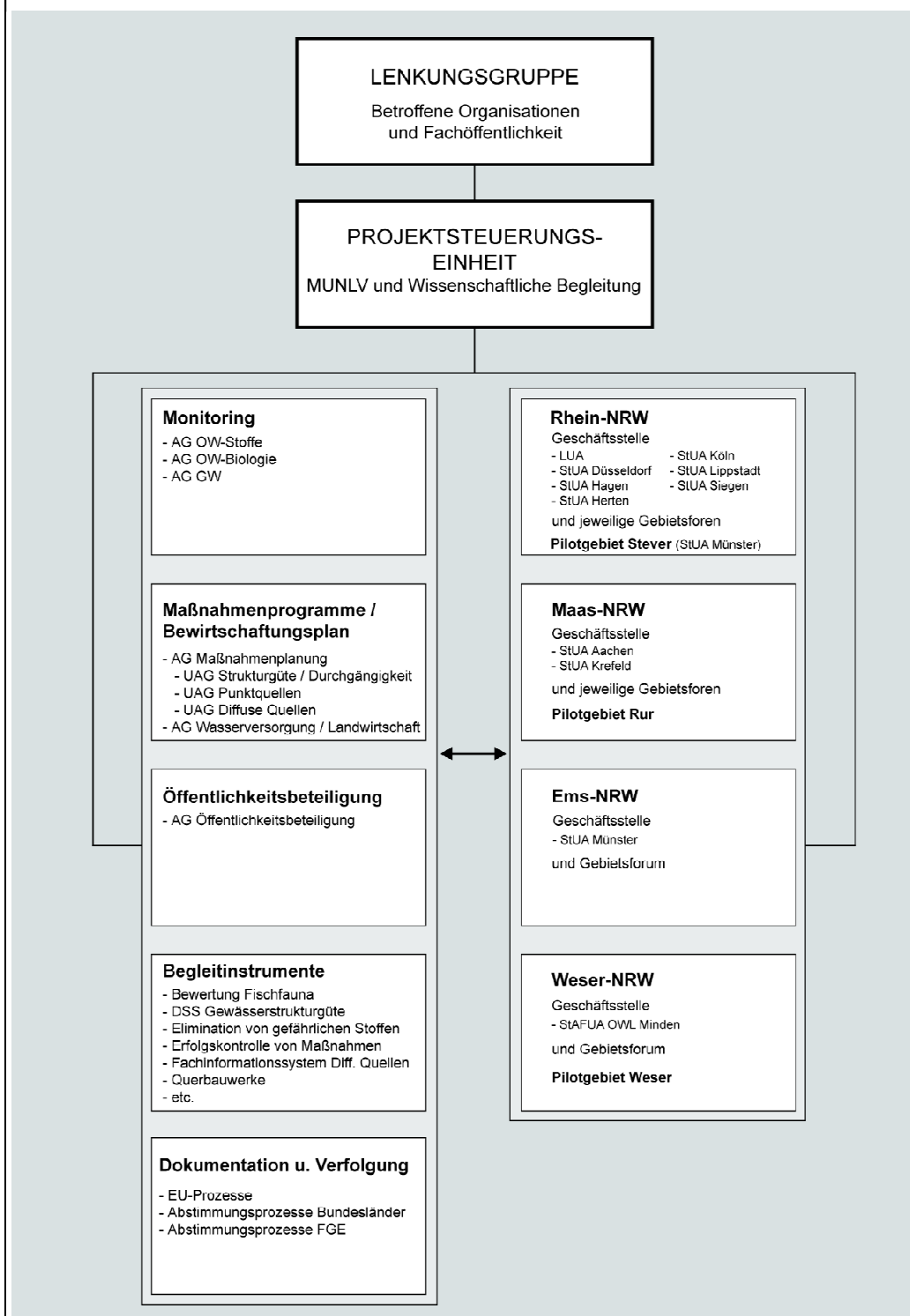
Figuur 5.3 is een schematische weergave van de overlegstructuur.

De stuurgroep (Lenkungsgruppe) bestaat uit vertegenwoordigers van de (overheids)organisaties met een verantwoordelijkheid en/of expertise op het gebied van waterbeheer. De stuurgroep staat onder leiding van MUNLV en houdt zich bezig met de onderlinge afstemming van de gevolgde werkwijze in Noordrijn-Westfalen. Ter ondersteuning van de stuurgroep functioneren technische werkgroepen (Fachliche Arbeitsgruppen, AG) op onder meer het gebied van monitoring, maatregelenprogramma's en beheerplannen, en publieke participatie. Deze werkgroepen werken de concrete opgaven van de KRW verder uit.

Instrument: Uitwerken wettelijk en inhoudelijk kader

De resultaten worden gerapporteerd aan en afgestemd met de stuurgroep (MUNLV, 2006b). Voor de implementatie van de KRW is Noordrijn-Westfalen betrokken bij vier stroomgebieden: Rijn, Eems, Weser en Maas. Deze stroomgebieden zijn, met uitzondering van het stroomgebieddistrict Weser, grensoverschrijdend. Voor de afstemming met andere deelstaten en landen (waaronder Nederland) zijn samenwerkingsovereenkomsten opgesteld.

**Organisationsdiagramm für die Umsetzung der
Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in NRW:
Phase 2005 bis 2007**



Bron: MULNV, 2006

Figuur 5.3 Organisatie van de implementatie in Noordrijn-Westfalen

De vier stroomgebieddistricten in Noordrijn-Westfalen zijn verder verdeeld in 12 deelstroomgebieden of werkgebieden (Arbeitsgebiete).

Instrument: Aanwijzen van gebieden

De grenzen van deze gebieden komen echter niet overeen met de bestaande bestuurlijke grenzen van de vijf Regierungsbezirke (bestuurlijke regio's) in Noordrijn-Westfalen. Daarom zijn speciale bureaus (Geschäftsstellen) ingericht bij de bestaande regionale Milieudiensten (Staatlichen Umweltämtern, StUÄ en/of Landesumweltamt, LUA). Deze bureaus zijn verantwoordelijk voor het coördineren van de werkzaamheden in de verschillende deelstroomgebieden en voor het publiceren van gegevens, resultaten, beoordelingen, ervaringen en verbetervoorstellen. Afstemming met regionale en lokale belangengroepen vindt plaats in gebiedsfora (Gebietsforen).

Voor de uitvoering van het waterbeheer bestaan in Noordrijn-Westfalen regionale samenwerkingsverbanden, waaronder het Emscher Genossenschaft (EG), het Lippe Verband (LV) en het Ruhr Verband (RV). Lokale overheden en bedrijfsleven (o.a. de mijnbouw) werken hierin samen op het gebied van de afvoer van (riool)water, waterzuivering, drinkwatervoorziening en de bescherming tegen hoogwater. Deze regionale samenwerkingsverbanden drukken een belangrijke stempel op de implementatie van de KRW in Noordrijn-Westfalen, vooral omdat zij veel geld (de opbrengst van particuliere rioolrechten) ter beschikking hebben voor investeringen in het waterbeheer. Een vertegenwoordiger van de milieuorganisatie Grüne Liga zegt hierover: *'They are influential and they have lots of money for investments. They may tell the industry: "You must not do something here, rather do it there".'*

5.3.3 Verloop van het implementatieproces

In de vorige paragraaf is beschreven hoe het implementatieproces van de KRW in (Duitsland en) Noordrijn-Westfalen georganiseerd is. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe het implementatieproces in de periode 2000-2006 is verlopen. Centraal staat de manier waarop de (Duitse en) Noordrijn-Westfaalse overheid, in interacties met de Europese Commissie en andere lidstaten, beleidsruimte zoekt en/of gebruikt om een eigen invulling te geven aan de implementatie van de KRW.

Duitsland: voortrekkersrol op het gebied van internationaal en integraal waterbeleid

Duitsland speelt vanaf het begin een prominente rol in het Waterdirecteurenoverleg. Duitsland is als een van de eerste landen in Europa een groot voorstander van een coherent Europees waterbeleid, vanwege het grensoverschrijdend karakter van de waterproblematiek. In de Duitse opvatting moeten daarin niet alleen milieudoelen centraal staan, maar moet ook rekening worden gehouden met de diverse functies en gebruikers van water.

Instrument: Actieve inbreng vooraf bij het vormgeven van de richtlijn

De Duitse Waterdirecteur zegt hierover: *"From the very beginning, we wanted to get a balance between protection and the various uses of water."* Na de inwerkingtreding van de KRW in 2000 pleit Duitsland ervoor dat, net als het totstandkomingproces, ook de implementatie van de KRW een open en gezamenlijk proces moet zijn, waarin de Europese Commissie voortdurend op de hoogte wordt gehouden van de voortgang in de verschillende lidstaten.

Instrument: Genereren lidstaten consensus

De Duitse waterdirecteur heeft dan ook mede aan de basis gestaan van de Common Implementation Strategy (CIS). Hij zegt over de CIS : *"It is clear. There is no mix-up of responsibilities. The implementation of the directive is the responsibility of the member states, but the Commission takes actively part in this process."*

De Duitse overheid vindt het daarnaast van belang de diverse gebruikers van water (drinkwaterbedrijven, de binnenvaart, de landbouw-, en de energiesector) actief te betrekken bij het KRW implementatieproces.

Instrument: Afstemming met andere beleidsvelden

Dit lijkt voorlopig te lukken. Er is een open dialoog tot stand gekomen tussen de Duitse overheid en de verschillende sectoren. De Duitse Waterdirecteur zegt: *'If we accept that in different areas of water management, the economic pressures are different and they need different solutions, then we will make progress. Two years ago, I would not have expected such open dialogues with inland navigation or hydropower people. But we have positive signals, even in the field of agriculture.'* De veranderde opstelling van de Duitse overheid, waarbij de dialoog met de verschillende sectoren actief wordt opgezocht, werpt dus haar vruchten af.

De Duitse milieuorganisatie Grüne Liga ziet echter een gevaar in de groter geworden rol van de gebruikers van water. Ze vreest dat het zal leiden tot bijstel van de oorspronkelijke milieudoelen van de KRW. Een geïnterviewde van de Grüne Liga geeft aan: *'The process now turns into a process in which people say: "The aims of the WFD are too ambitious. The users must not be disturbed in any way. So we need time exemptions, lower goals". The discussion is more about getting the aims of the WFD down and saying: "We did a lot already, but for agriculture it is not possible to bear any more problems. And transport is so very important." So the process is about trying to avoid implementation.'* Daarmee wijst de vertegenwoordiger Grüne Liga op de mogelijke consequentie van een open, doelzoekend proces met alle stakeholders aan tafel: de noodzaak tot fasering en/of doelverlaging.

Noordrijn-Westfalen: het goede voorbeeld, maar hoe lang nog?

De deelstaat Noordrijn-Westfalen is vroegtijdig aan de implementatie van de KRW begonnen. Het Ministerium für Umwelt heeft hierbij vanaf het begin alle relevante actoren in het waterbeleid betrokken. Zo zijn begin 2004 twee inspraakrondes (Öffentlichkeitsbeteiligung) georganiseerd naar aanleiding van de concept Artikel 5 rapportages (Dokumentationen der wasserwirtschaftlichen Grundlagen). In vergelijking met de andere Duitse deelstaten is Noordrijn-Westfalen zeer vooruitstrevend als het gaat om de participatie van belangenorganisaties in het KRW implementatieproces. Een geïnterviewde van de milieuorganisatie Grüne Liga zegt hierover: *'They have a forum and working groups at state level; and they have working groups in about 30 regions. (...) That was unheard of, that the state authorities were willing to let the NGO participants into these steering committee and working groups. It involves environmental NGOs, agricultural NGOs and industry. (...) It is a constructive cooperation. And it is quite open.'*

Op basis van de vele reacties die er komen worden de rapportages aangepast.

Instrument: Inzetten van specifieke gebiedsinformatie

Vervolgens wordt voor alle deelstroomgebieden een definitieve Artikel 5 rapportage (Ergebnisberichte) opgesteld. Deze vormen de basis voor de uitvoering van het waterbeheer in Noordrijn-Westfalen. In maart 2005 zijn deze rapportages voorgelegd aan de Europese Commissie en via internet voor het publiek toegankelijk gemaakt. Al met al heeft Duitsland in de Artikel 5 rapportage 35% van de Duitse wateren aangemerkt als 'kunstmatig aangelegd' of 'sterk veranderd'. Bovendien bestaat voor 55% van de oppervlaktewateren en 52% van de grondwaterlichamen in Duitsland het risico dat de KRW milieudoelstellingen niet gehaald zijn in 2015.

Het milieuministerie (MUNLV) werkt ondertussen de richtlijnen en prioriteiten voor het maatregelenprogramma en de stroomgebied-beheerplannen uit en stemt deze af met de betrokkenen.

Instrument: Nadere uitwerking in specifieke stroomgebied-beheerplannen

Het eerste ontwerp stroomgebiedbeheerplan (Bewirtschaftungsplan) wordt naar verwachting eind 2008 gepubliceerd en vervolgens voorgelegd aan het publiek. Verwacht wordt dat in de loop van 2007 de concrete opgaven voor de beheerplannen opgesteld worden.

Niet alleen wat betreft de participatie van stakeholders, maar ook inhoudelijk heeft Noordrijn-Westfalen een voortrekkersrol in het Duitse waterbeheer. Zo heeft de deelstaat sinds een aantal jaar een speciaal programma voor het beheer van uiterwaarden. Dit Flood Plain Programme beoogt met een combinatie van publieke en private middelen een goede ecologische status te realiseren in de uiterwaarden van de grote rivieren. Een geïnterviewde van de Grüne Liga vertelt: *'The idea is to have a network of potential areas where they revitalize the flood plains. (...) They have achieved quite a lot. That is something that is unique in Germany.'*

Door veranderde politieke verhoudingen staat het KRW implementatieproces in Noordrijn-Westfalen echter onder druk. De progressieve rood-groene coalitie (SPD en Grünen) heeft in 2006 plaats gemaakt voor een conservatief-liberale regering (CDU en FDP). Volgens een vertegenwoordiger van de Duitse milieuorganisatie Grüne Liga heeft de voormalige rood-groene coalitie de implementatie van de KRW in Noordrijn-Westfalen zeer voortvarend aangepakt: *'The red-green alliance was very productive, promoting good participation.'* Hij verwacht dat de politieke omwenteling consequenties heeft voor het natuur-, milieu- en waterbeleid in Noordrijn-Westfalen en dus ook voor het verdere verloop van de implementatie van de KRW.

Een collega zegt over de inhoud: *'We do not know the extent of the roll back. The classification of heavily modified water bodies will probably be revised. That would be drastic.'* Hij doelt hiermee op een mogelijke uitbreiding van het aantal wateren dat als 'sterk veranderd' is aangewezen, waarmee Noordrijn-Westfalen dus meer beleidsruimte zou claimen. Over de mogelijke consequenties voor de organisatie van het implementatieproces in Noordrijn-Westfalen vervolgt de vertegenwoordiger van de Grüne Liga: *'The former government organised such a strong involvement of environmental NGOs that it would be difficult (for the new government) to completely throw this away. (...) So far, they have been working just as they had been before, in the same kind of participation, but the general impression is that it is a step back.'*

5.3.4 Overzicht van instrumenten Kaderrichtlijn Water in Noordrijn Westfalen

- Fasering van de implementatie
- Uitwerking wettelijk kader
- Veroordeling EU Hof van Justitie
- Formuleren nadere uitwerking, typering en inhoudelijke data
- Organiseren van structureel en bilateraal overleg met EU
- Organiseren van interne consensus en visie
- Uitwerken noodzakelijk betrokkenen overleg
- Uitwerken wettelijk en inhoudelijk kader
- Aanwijzen van gebieden
- Actieve inbreng vooraf bij het vormgeven van de richtlijn
- Genereren lidstaten consensus
- Afstemming met andere beleidsvelden
- Inzetten van specifieke gebiedsinformatie
- Nadere uitwerking in specifieke stroomgebied-beheerplannen

5.4 Implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Engeland

5.4.1 Omzetting in nationale en regionale wetgeving

Het Verenigd Koninkrijk is net op tijd met de omzetting van de KRW in nationale wetgeving.

In december 2003 heeft het Verenigd Koninkrijk de KRW omgezet in de nationale Waterwet (Water Act 2003).

Instrument: Fasering van de implementatie

Deze is op 28 november 2003 gepubliceerd. De Europese Commissie start in 2004 echter wel een procedure tot ingebrekestelling tegen het Verenigd Koninkrijk wegens het aanvankelijk ontbreken van transpositiewetgeving voor Gibraltar.

Instrument: Procedure ingebrekestelling EU door EC

Dit leidt uiteindelijk niet tot een gang naar het Europese Hof van Justitie (Europese Commissie, 2007).

In Engeland (en Wales) is de KRW doorvertaald in de 'Water Environment Regulations 2003'.

Instrument: Uitwerking in Water Environment Regulations

Deze regelgeving is op 2 januari 2004 in werking getreden en omvat hoofdzakelijk regels voor de ontwikkeling en uitvoering van waterbeleid in de stroomgebiedsdistricten van Engeland en Wales.

<i>Transpositie van de KRW in het Verenigd Koninkrijk</i>	
Transpositie KRW	Datum
Inwerkingtreding KRW	22 december 2000
Implementatiewetgeving Verenigd Koninkrijk (Water Act)	28 november 2003
Implementatietermijn KRW	22 december 2003
Implementatiewetgeving Engeland (Water Environment Regulations)	2 januari 2004

5.4.2 Organisatie van het implementatieproces

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de implementatie van de KRW in het Verenigd Koninkrijk en in Engeland georganiseerd is. We besteden daarbij zowel aandacht aan interacties met de Europese Commissie als aan de interacties tussen de bij het waterbeheer betrokken partijen in Groot-Brittannië en in Engeland.

Organisatie van de interacties met de Europese Commissie

De implementatie van de KRW is een complex proces in Groot-Brittannië, omdat de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer verdeeld is over de Britse nationale overheid en de regionale overheden van Engeland, Schotland, Noord-Ierland en Wales. De Britse nationale overheid is het aanspreekpunt voor de Europese Commissie.

Op verschillende 'plaatsen' vinden interacties plaats tussen de Europese Commissie (EC) en de Britse (en Engelse) overheid, onder meer in de formele structuur van het Artikel 21-Comité en in de informele structuur van de Common Implementation Strategy.

Instrument: Formeel regulier overleg met EU

In het Artikel 21-Comité wordt het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigd door ambtenaren van het Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). Ambtenaren van DEFRA participeren eveneens in het Waterdirecteurenoverleg, de Strategic Coordination Group en verschillende CIS werkgroepen. Vanuit Engeland zijn ambtenaren van de Environmental Agency en English Nature vertegenwoordigd in een aantal CIS werkgroepen.

De inbreng van het Verenigd Koninkrijk in het Artikel 21-Comité en het Waterdirecteurenoverleg wordt bepaald door de Britse regering (DEFRA). Het standpunt dat de Britse regering inneemt wordt van tevoren afgestemd in de UKTAG adviesgroep (zie verder). Vanuit Engeland zijn daar (ambtenaren van) DEFRA, de Environment Agency en English Nature bij betrokken.

Instrument: Organiseren intern overleg

Buiten het Artikel 21-Comité en het Waterdirecteurenoverleg om zoeken ambtenaren van DEFRA, de Environment Agency en English Nature regelmatig (informeel) contact met collega's uit andere lidstaten om onderling ervaringen uit te wisselen.

Instrument: Organiseren consensus lidstaten

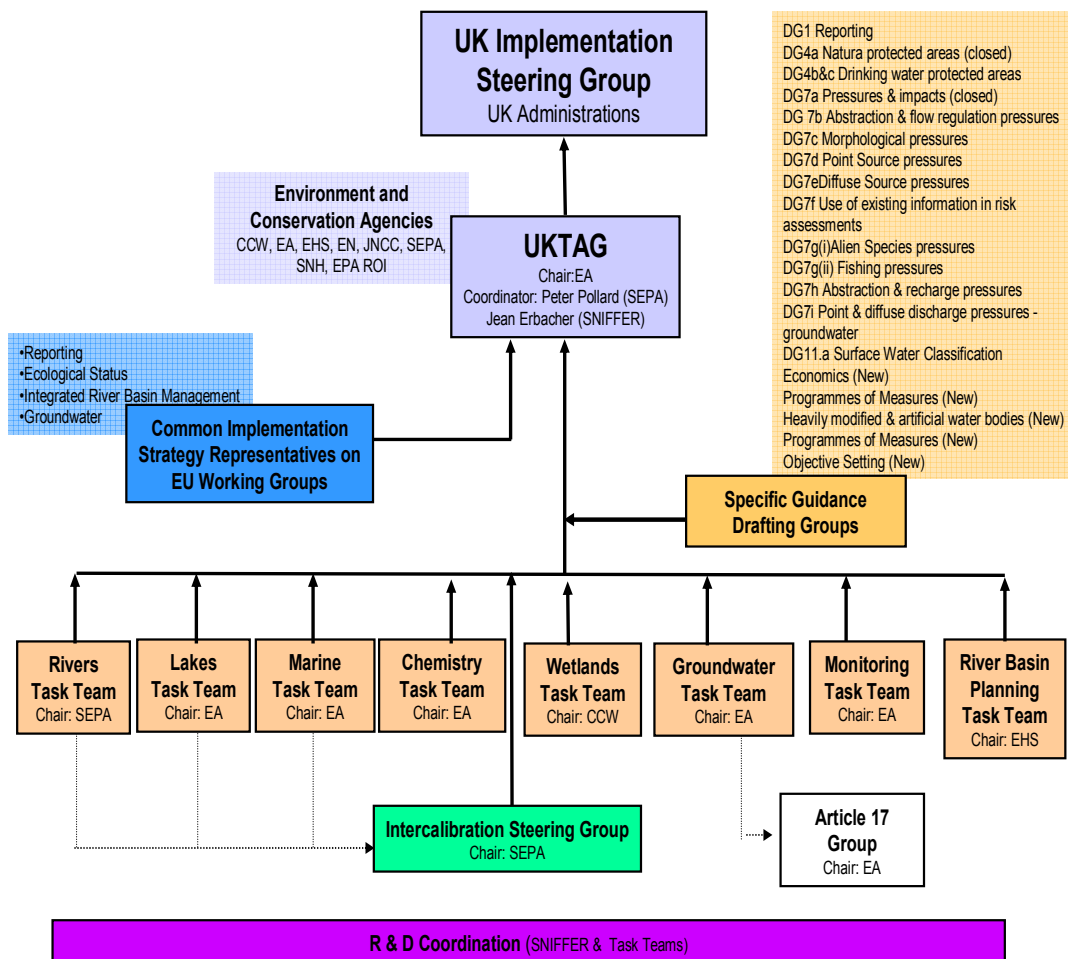
Een geïnterviewde van DEFRA zegt hierover: 'It is very important to understand how similar countries are implementing the WFD. We can learn from each other and we need to establish 'level playing field': to use a comparative approach.'

Organisatie van het implementatieproces in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk (en Engeland) ligt de eindverantwoordelijkheid voor de implementatie van de KRW bij het Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). DEFRA houdt zich zowel bezig met het ontwikkelen van algemene beleidskaders voor het gehele Verenigd Koninkrijk als met de concrete uitwerking daarvan in Engeland en Wales. Voor de afstemming binnen het Verenigd Koninkrijk (tussen Engeland, Schotland, Noord-Ierland en Wales) zijn in 2001 de UK Implementation Steering Group (UKISG) en de UK Technical Advisory Group (UKTAG) in het leven geroepen.

Instrument: Organiseren van implementatie procedures en organisatie

Figuur 5.4 is een schematische weergave van de UKTAG overlegstructuur.



Bron: Environmental Agency, 2006

Figuur 5.4 De UKTAG organisatiestructuur

In de UKISG stuurgroep en de UKTAG adviesgroep werken alle verantwoordelijke overheidsorganisaties gezamenlijk aan algemene beleidskaders voor het waterbeheer in het Verenigd Koninkrijk. Vanuit Engeland zijn DEFRA, de Environment Agency en English Nature hierbij betrokken. De belangrijkste taken van de UKTAG adviesgroep zijn (a) het adviseren van de verschillende overheden in de UK (DEFRA in Engeland); (b) het coördineren van de Britse inbreng in de Common Implementation Strategy; en (c) het ontwikkelen van leidraden voor de implementatie van de KRW in het Verenigd Koninkrijk.

De UKTAG adviesgroep komt vier keer per jaar bijeen. Ze staat onder toezicht van de UKISG stuurgroep en wordt ondersteund door:

- Task Teams van experts vanuit verschillende overheidsorganisaties (waaronder de Environment Agency in Engeland), die zich bezighouden met beleidsontwikkeling rond specifieke thema's (chemie, grondwater, meren, rivieren, stroomgebiedplanning etc.);

Instrument: Expertise uitwerkingen op inhoud en planning

- Steering Groups, die taakgroepoverschrijdende werkzaamheden coördineren, bijvoorbeeld ten aanzien van intercalibratie;

Instrument: Afstemming andere beleidsvelden

- (tijdelijke) Drafting Groups, die advies uitbrengen over specifieke onderwerpen, zoals de drinkwater guidance.

Organisatie van het implementatieproces in Engeland

Niet alleen op het niveau van het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Engeland is DEFRA een belangrijke actor in het waterbeheer. Zo stuurt het departement de Environment Agency aan, die de feitelijke implementatie van de KRW in Engeland tot taak heeft. Ook keurt DEFRA de uiteindelijke stroomgebiedbeheerplannen (River Basin Management Plans) goed, evenals de bijbehorende milieudoelen (environmental objectives) en maatregelenprogramma's (Programmes of Measures).

In juni 2001 heeft DEFRA met de belangrijkste betrokkenen partijen de National Stakeholder Group opgezet om te discussiëren over onderwerpen gerelateerd aan de Kaderrichtlijn Water en het waterbeleid in Engeland. In dit forum participeren ongeveer 40 partijen. Het betreft vertegenwoordigers van verschillende overheidsorganisaties (DEFRA, de Environment Agency, English Nature en de Local Government Association), natuur- en milieuorganisaties (de Royal Society for the Protection of Birds, de Marine Conservation Society en de World Wildlife Fund), de waterbedrijven (Water UK en British Water), de landbouw (de National Farmers Union en de Country Land & Business Association) en de industrie (de Association of Electricity Producers, de Confederation of British Industry, de Chemical Industries Association en de UK Major Ports Group).

De National Stakeholder Group adviseert DEFRA op het gebied van het waterbeleid in het algemeen en de implementatie van de KRW in het bijzonder. Daarbij agendeert de National Stakeholder Group onderwerpen die volgens (leden van) de groep van belang zijn voor de implementatie van de KRW in Engeland. De National Stakeholder Group wordt door betrokkenen als een open forum ervaren. Zo zegt een geïnterviewde van de koepel van waterbeheerders Water UK: *'A long list of organizations are involved in the National Stakeholder Group: industry, government, regulators, and also local authorities for instance, planning authorities, environmental NGOs involved in the process. My impression is that it is an open forum.'*

Onder de paraplu van de National Stakeholder Group functioneren nog twee ander overleggroepen in Engeland: de Communications Subgroup en de Economic Advisory Stakeholder Group.

Instrument: Sterk accentueren van National Stakeholder Group, intern en naar EU

In de Communications Subgroup wordt een strategie voor publieksvoorlichting ontwikkeld. De Economic Advisory Stakeholder Group (EASG) richt zich op het ontwikkelen van economische analysemethoden, onder meer voor het bepalen van 'disproportionate costs'. Beide overleggroepen bestaan uit partijen die ook vertegenwoordigd zijn in de National Stakeholder Group.

De Environment Agency (EA) is verantwoordelijk voor de feitelijke implementatie van de KRW in Engeland. Zo coördineert de Environment Agency de planvorming op het niveau van de stroomgebieddistricten (River Basin Districts) in Engeland. Engeland is verdeeld in tien stroomgebieddistricten: Anglian, Humber, North West, South East, South West, Thames en de vier grensoverschrijdende stroomgebieddistricten Solway Tweed, Northumbria (deze liggen deels in Schotland), Severn en Dee (deze liggen deels in Wales). Voor elk stroomgebieddistrict wordt een stroomgebiedbeheersplan (River Basin Management Plan) en een maatregelenprogramma (Programme of Measures) opgesteld. Aangezien sommige stroomgebieddistricten erg groot zijn en een complexe milieuproblematiek kennen, zijn ze verdeeld in brongebieden (catchments) voor waterbeheer. Hier wordt zoveel mogelijk gewerkt met bestaande samenwerkingsverbanden tussen lokale partijen. Waar nodig worden nieuwe netwerken gecreëerd.

Begin 2006 zijn in elk van de 9 stroomgebieddistricten planvormingsprocessen gestart. Er zijn Liaison Panels ingericht waarin alle betrokken partijen en belangengroepen (nationale, regionale en lokale overheden en vertegenwoordigers vanuit de landbouw-, recreatie- en scheepvaartsector, waterbedrijven en -consumenten, en natuur- en milieuorganisaties) participeren⁴¹. Deze Liaison Panels hebben een adviserende rol. Momenteel houden ze zich bezig met de vraag: welke problemen ('significant water management issues') spelen in het stroomgebied en welke ideeën zijn er om deze problemen aan te pakken? In 2007 gaat de Environment Agency hierover het gesprek aan met de betrokken partijen in de stroomgebieddistricten.

5.4.3 Verloop van het implementatieproces

In de vorige paragraaf is beschreven hoe het implementatieproces van de KRW in het Verenigd Koninkrijk en Engeland georganiseerd is. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe het implementatieproces in de periode 2000-2006 is verlopen. Centraal staat de manier waarop de Britse en Engelse overheid, in interacties met de Europese Commissie en andere lidstaten, beleidsruimte zoekt en/of gebruikt om een eigen invulling te geven aan de implementatie van de KRW.

Een actieve rol in het informele circuit

Het Verenigd Koninkrijk en Engeland spelen een actieve rol in het informele circuit van de Common Implementation Strategy. Ambtenaren van DEFRA en de Environment Agency

⁴¹ Anders dan in Nederland hebben regionale en lokale overheden in Engeland geen taken of bevoegdheden op het gebied van het waterbeheer. Private ondernemingen (*water companies*) zijn verantwoordelijk voor zowel de drinkwatervoorziening als de riolering en de verwerking van afvalwater.

participeren in verschillende CIS werkgroepen. Afhankelijk van het onderwerp wordt samenwerking gezocht met andere lidstaten.

Instrument: Genereren lidstaten consensus

Vooraf in het informele circuit worden ideeën uitgewisseld tussen de vertegenwoordigers van verschillende lidstaten. Een geïnterviewde van DEFRA zegt hierover: *'There is a big informal circuit in the margins of a meeting. We find out what the positions of other countries are.'*

Instrument: Nadere uitwerking in overleg met lidstaten ('pragmatisch')

Als voorbeeld noemt hij de 'Praagse' discussie over een alternatieve ('Pragmatische') manier voor het definiëren van het concept 'Goed Ecologisch Potentieel' (GEP) uit de KRW: *'With regard to this new approach for defining good ecological potential, quite a few member states realized that the existing approach is very difficult to use. This is discussed in the margins of meetings.'*

Ook met lobbyorganisaties worden, in geval van vergelijkbare standpunten, allianties gesloten. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de Britse scheepvaartsector. De vertegenwoordiger van DEFRA vertelt: *'Obviously, the UK is a maritime nation. So if there are some issues related to the ports, then we quite often get lobbied. For example, some of the cost that will be coming out of the daughter directive on priority substances, that is an example where the European navigation sector raised concerns with the UK. We supported them, we agreed with their concerns, because we can see the major cost implications.'*

Daarnaast probeert DEFRA de Europese Commissie te betrekken bij het verloop van de KRW implementatie in het Verenigd Koninkrijk.

Instrument: Formeel regulier overleg met EU

De geïnterviewde van DEFRA zegt hierover: *'Obviously, the Commission is very interested to know what is happening in member states. So informally, if there was a particular guidance that we thought was very relevant, we may send that to the Commission on a voluntary basis and say: "This is what we are doing in the UK." Or, maybe in the future, we might invite the Commission to come over to one of our workshops, so our stakeholders can talk to the Commission and the Commission can see what is happening.'*

In maart 2005 heeft het Verenigd Koninkrijk de Artikel 5 rapportage naar de Europese Commissie gestuurd. In de rapportage is 38% van de Britse wateren aangemerkt als 'kunstmatig aangelegd' of 'sterk veranderd'. Daarnaast bestaat volgens het rapport voor 75% van de oppervlaktewateren en 61% van de grondwaterlichamen in het Verenigd Koninkrijk het risico dat de KRW milieudoelen niet gerealiseerd zijn in 2015.

Een doelzoekend proces met de stakeholders

DEFRA en de Environment Agency betrekken op verschillende niveaus 'stakeholders' (belangenorganisaties) bij het implementatieproces van de KRW (in de National Stakeholder Group in Engeland en in de Liaison Panels op stroomgebiedniveau) om tot breed gedragen en uitvoerbare plannen en guidances te komen. Tot nu toe stellen alle partijen zich zeer actief en constructief op, volgens enkele betrokkenen. De verwachting is echter dat zodra de consequenties van de KRW duidelijker worden, dus zodra afspraken gemaakt gaan worden

over concrete maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van de doelen van de KRW (op stroomgebiedniveau), er conflicten zullen ontstaan.

Conflicten zijn vooral te verwachten met de agrarische sector, de waterbedrijven en de scheepvaartsector. Een geïnterviewde van Water UK zegt hierover: *'Clearly, there will be some discussions about where things should go. But that is part of the process. We may have a different view, but ultimately, the government and the competent authority will have to decide. But as long as they can take the views of different sectors, they will come out with a decision that will, hopefully, reflect the views of the various stakeholders.'*

De meest **'mondige' belangengroepen** in Engeland zijn de National Farming Union (NFU), de Royal Society for Protection of Birds (RSPB), de World Wildlife Fund (WWF), de scheepvaartsector, waterbedrijven en consumenten. Voor deze partijen staan de grootste belangen op het spel: of ze kunnen profiteren van de KRW (natuur- en milieu, recreatiesector en recreanten waaronder sportvissers), of ze zullen de kosten dragen (agrarische sector, scheepvaartsector, waterbedrijven en consumenten).

Voor veel **kleinere belangenorganisaties** in het Verenigd Koninkrijk is het een enorme opgave om het implementatieproces van de KRW bij te houden, vanwege de complexiteit van de verschillende onderwerpen, de hoge frequentie van overlegbijeenkomsten, en de enorme hoeveelheid documenten die op hen af komen. Daarnaast is het een grote opgave de achterban op de hoogte te houden en te betrekken bij het KRW proces. Vooral nog zijn er echter nog geen partijen 'afgehaakt' uit de National Stakeholder Group.

De koepelorganisatie van **waterbedrijven** in het Verenigd Koninkrijk, Water UK, is voornamelijk positief over de invloed die belangengroepen via het National Stakeholder Forum kunnen uitoefenen op onder meer de ontwikkeling van guidances voor de KRW implementatie. Recent heeft DEFRA bijvoorbeeld de 'River Basin Planning Guidance' voorgelegd aan het National Stakeholder Forum. Dit heeft geleid tot veranderingen in o.a. de manier waarop bij stroomgebied-beheerplannen met beroep en bezwaar wordt omgegaan; en de manier waarop besluiten genomen moeten worden over deze plannen bij meningsverschillen tussen partijen. Anderen benadrukken echter dat waar DEFRA spreekt van belangengroepen ('stakeholders'), het in veel gevallen gaat om (andere) overheden. Een vertegenwoordiger van de organisatie van grootgrondbezitters CLA zegt: *"They are telling us: 'We are talking to our partners in industry'. Well, they are bloody not. They are talking to themselves most of the time."*

Een grote bottleneck voor de implementatie van de KRW in het Verenigd Koninkrijk is de **agrarische sector**. Enerzijds wil DEFRA de sector niet opzadelen met allerlei ingrijpende maatregelen; anderzijds heeft men zich gecommitteerd aan de KRW-milieudoelen en zijn maatregelen noodzakelijk om 'good ecological status' te realiseren. Een complicerende factor is het feit dat DEFRA geen middelen beschikbaar heeft om onderzoek te doen naar (de kosten en baten van) maatregelen in de agrarische sector.

De sector zelf (bij monde van de CLA) maakt zich vooral zorgen over de methode van vaststelling van (i) de 'good ecological status'; (ii) de huidige 'ecological status'; en (iii) de 'cost effective measures' voor de agrarische sector. Het gaat hier om wetenschappelijk zeer complexe vraagstukken. Mede als gevolg hiervan heeft Engeland in de loop van 2006 vertraging opgelopen in het KRW implementatieproces. De geplande 'consultation' over o.a. het 'Programme of Measures for Agriculture' is uitgesteld. De publicatie van de 'Preliminary Cost Effectiveness Analysis' (pilot), die in de zomer van 2006 beschikbaar zou komen, is eveneens vertraagd.

DEFRA heeft hier een nationaal kader voor ontwikkeld, maar op stroomgebiedniveau vindt de feitelijke uitwerking plaats onder de regie van de Environment Agency (in Engeland en Wales). De Environment Agency heeft hiertoe participatieve, doelzoekende processen opgezet in de verschillende stroomgebieden. De uitkomsten van deze processen kunnen dus enigszins variëren. Een geïnterviewde van DEFRA zegt hierover: *'The outcome of these regional processes depends very much on the actors that are involved. So there may be different issues in the Southwest of England from the North of England, which may lead to slightly different approaches.'*

5.4.4 Overzicht van instrumenten Kaderrichtlijn Water in Engeland

- Fasering van de implementatie
- Procedure ingebrekestelling EU door EC
- Uitwerking in Water Environment Regulations
- Formeel regulier overleg met EU
- Organiseren intern overleg
- Organiseren consensus lidstaten
- Organiseren van implementatieprocedures en organisatie
- Expertise uitwerkingen op inhoud en planning
- Afstemming andere beleidsvelden
- Sterk accentueren van National Stakeholder Group, intern en naar EU
- Genereren lidstaten consensus
- Nadere uitwerking in overleg met lidstaten ('pragmatism')
- Formeel regulier overleg met EU
- Uitwerking beheerplannen en maatregelen programma's

6 Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland, Noordrijn-Westfalen en Engeland

6.1 Inleiding

De Nitraatrichtlijn is een dwingende resultaatverplichting waarop een toezicht van de Europese commissie geldt. Dat toezicht is met de inwerkingtreding van de Nitraatrichtlijn in december 1991 onmiddellijk ingegaan.

De Nitraatrichtlijn biedt lidstaten op een aantal punten beleidsruimte. Een belangrijk punt is dat een lidstaat aan de Europese Commissie kan vragen te mogen afwijken van de norm in de Nitraatrichtlijn als de lidstaat van mening is dat de gebruiksnorm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar niet realistisch is voor zijn specifieke situatie⁴². Afwijken van de norm is toegestaan als die andere hoeveelheid kg/jaar zodanig wordt vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, namelijk het verminderen en voorkomen van verdere waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen (zie artikel 1 van de Nitraatrichtlijn).

In dit hoofdstuk analyseren we op welke manier Nederland, Noordrijn-Westfalen en Engeland de hierboven genoemde (formele) beleidsruimte benutten en hoe zij op zoek gaan naar aanvullende (informele) beleidsruimte in interacties met de Europese Commissie en/of andere lidstaten.

6.2 Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland

6.2.1 Omzetting in nationale wetgeving

Nederland heeft niet voldaan aan het verplichte tijdschema voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn.

Instrument: Fasering van de implementatie

Ten **eerste** is de Nitraatrichtlijn later omgezet in nationale wetgeving door de Nederlandse overheid dan werd verplicht. De Nitraatrichtlijn is in Nederland in bestaande nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd via de Meststoffenwet (1986), de Wet Bodembescherming (1986) en het Besluit Gebruik Meststoffen (1987-1998), het Lozingenbesluit (2000) en de Wet Milieubeheer 1980).

Instrument: Uitwerking wettelijk kader

VROM en LNV hebben in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (1995) gekozen om de normen uit de Nitraatrichtlijn te implementeren met een stelsel van verliesnormen genaamd MINAS (Mineralen Aangifte Systeem). In MINAS worden inkomende mineralenstromen (veevoer, kunstmest) en uitgaande mineralenstromen (mest e.d.) geadministreerd. Het verschil tussen aan- en afvoer is de hoeveelheid mineralen die in het milieu terecht komt.

⁴² zie bijlage III, artikel 2, sub b van de Nitraatrichtlijn.

Omdat de Nederlandse overheid had besloten om heel Nederland aan te wijzen als nitraat-gevoelige zone, hoefde ze geen aparte kwetsbare gebieden aan te wijzen.

Een **tweede** verplichting vanuit de Nitraatrichtlijn is het opstellen van een actieprogramma. Nederland leek op tijd met haar eerste Actieprogramma maar die werd niet goedgekeurd door de Europese Commissie. Uiteindelijk werd twee jaar later dan verplicht het Actieprogramma ingediend. In september 1998 wordt Nederland in gebreke gesteld voor wat betreft de toepassing van de Nitraatrichtlijn. Ongeveer 5 jaar later, op 2 oktober 2003, wordt Nederland door het Hof van Justitie veroordeeld voor de onjuiste implementatie van de Nitraatrichtlijn.

Implementatie Nitraatrichtlijn Nederland	Datum
Vaststelling Nitraatrichtlijn	12 december 1991
Opstelling Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid	oktober 1995
Indiening Eerste Actieprogramma en mededeling gebruikmaking van derogatie mogelijkheid	december 1995
Nederland trekt Actieprogramma in naar aanleiding van negatief advies van Europese Commissie	december 1996
Nederland dient herziende (tweede) Actieprogramma in	December 1997
Ingebrekestelling Nederland	29 september 1998
Een met redenen omkleed advies van de EC aan Nederland	3 augustus 1999
Nederland dient derogatieverzoek in	Mei 2000
EC daagt Nederland voor Europese Hof van Justitie	Augustus 2000
Advies uitspraak van advocaat-generaal van Europese Hof van Justitie	November 2000
Uitspraak (arrest) van Europese Hof van Justitie	2 oktober 2003
Nederland dient Derde Actieprogramma in	18 december 2003
Akkoord tussen Europese Commissie en Nederland over Derde Actieprogramma	1 juli 2004
Indiening formeel derogatieverzoek	8 april 2004
Positief advies van Nitraatcomité over derogatieverzoek	27 juni 2005
Goedkeuring derogatieverzoek door Europese Commissie	November 2005
Derogatie van kracht	1 januari 2006
Overheid besluit geen herziening toetsdiepte voor nitraat	Juli 2006

6.2.2 Organisatie van het implementatieproces

In hoofdstuk 3 is de organisatiestructuur van het implementatieproces van de Nitraatrichtlijn op Europees niveau beschreven. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland georganiseerd is. We besteden daarbij zowel aandacht aan de interacties met de Europese Commissie als aan de interacties tussen de bij mestbeleid betrokken partijen in Nederland.

Organisatie van de interacties met de Europese Commissie

Tijdens de implementatie van de Nitraatrichtlijn vinden diverse interacties plaats tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid.

Instrument: Formeel regulier overleg met EU en lidstaten

1. Allereerst vindt formeel contact plaats in het Nitraatcomité tussen ambtenaren van de ministeries van VROM en LNV, ambtenaren van DG Milieu van de EC en ambtenaren van andere lidstaten. Het formele overleg in het Nitraatcomité wordt voorgezeten door een ambtenaar van DG Milieu van de EC.
2. Ten tweede hebben ambtenaren (zowel beleidsmedewerkers als directeur-generaal) van de ministeries van VROM en LNV bilateraal contact (informeel en formeel) met ambtenaren van DG Milieu (zowel beleidsmedewerkers als directeur-generaal) en van de Juridische Dienst van de EC. De ambtelijke overleggen vinden plaats op verschillende niveaus. Zo vonden er eind 2002 tot juni 2003 drie overleggen tussen beleidsmedewerkers plaats over de derogatie van Nederland (zie § 6.2.4).

Instrument: Bilateraal en informeel overleg met EU

De overleggen op 'laag ambtelijk niveau' werden afgewisseld met meerdere overleggen op 'hoog ambtelijk niveau': tussen de directeuren-generaal van DG Milieu en van VROM en LNV.

3. Ten derde hebben de ministers van VROM en LNV zowel formeel als informeel contact met de Eurocommissaris voor Milieu.
4. Ten slotte vindt formeel contact plaats tussen ministers en ambtenaren van de ministeries van VROM en LNV en het Europese Hof van Justitie. Dit contact bestaat vooral uit schriftelijke communicatie en het bijwonen van hoorzittingen van het Hof door ambtenaren van de rijksoverheid.

Organisatie van het implementatieproces in Nederland

De ontwikkeling van het nationale mestbeleid wordt gekenmerkt door nauwe samenwerking tussen de betrokken ministeries van LNV, VROM en V&W. Verder wordt ook nauw overlegd met de meest betrokken landbouworganisaties (met name LTO) en sinds de invoering van MINAS in 1998 ook met Stichting Natuur en Milieu/Waterpakt, het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG.

Instrument: Nauwe interne samenwerking en afstemming betrokkenen

6.2.3 Verloop van het implementatieproces

Nitraatrichtlijn van toepassing op heel Nederland

Volgens artikel 3 van de Nitraatrichtlijn moet de aanwijzing van kwetsbare zones uiterlijk op 12 december 1993 plaatsvinden. Hiervoor is in de richtlijn een aantal criteria opgenomen. Nederland is gedurende de onderhandelingen over de Nitraatrichtlijn (beleidsvormingsfase) voorstander geweest van deze criteria met als doel om heel Nederland aan te wijzen (Bavel *et al.*, 2004: 12).

Instrument: Selectie van gebieden voor implementatie

De Nederlandse overheid heeft altijd heel Nederland als kwetsbaar gebied gezien. Het alternatief om een kleiner gebied dan geheel Nederland aan te wijzen als kwetsbaar (d.w.z. nitraatgevoelig) gebied, werd door VROM en LNV als niet haalbaar gezien.

Een Werkgroep Aanwijzing EG-nitraat bestaande uit vertegenwoordigers van het Informatie- en Kenniscentrum Veehouderij (IKC-V) van het Ministerie van LNV, RIZA en RIVM, had in 1994 een analyse gemaakt van de typen wateren die in Nederland voorkomen en had geconcludeerd dat geheel Nederland als kwetsbaar gebied moet worden beschouwd. Voor zowel het grondwater als het zoete- en zoute oppervlaktewater is de emissie vanuit de landbouw een relevante bron.

De Nederlandse overheid heeft in januari 1994 aan de Europese Commissie meegedeeld de Nederlandse actieprogramma's op heel Nederland van toepassing te verklaren. Daarmee was Nederland ontheven van de verplichting tot het aanwijzen van kwetsbare gebieden. Nederland maakte dus gebruik van de beleidsruimte in de Nitraatrichtlijn, waar ze in de totstandkoming zo voor had gepleit.

Instrument: Actieve inbreng in de vormgeving van de richtlijn

Wel moest voor heel Nederland dan een actieprogramma worden opgesteld.

Nitraatrichtlijn implementeren met MINAS

In de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (1995) gaf de Nederlandse regering aan dat de doelstelling van de Nitraatrichtlijn via een andere weg dan de Nitraatrichtlijn voorschrijft, wordt bereikt.

Instrument: Uitwerking in een beleidsnotitie

In die beleidsnotitie werd voorgesteld om het tot dan toe gebruikte systeem van normen voor het gebruik van dierlijke mest te vervangen door een systeem dat nauwkeuriger de aan- en afvoer van alle mineralen registreert op individuele landbouwbedrijven: het zogeheten mineralenaangiftesysteem (afgekort MINAS). MINAS gaat uit van het idee dat de mineralenverliezen (fosfaat, stikstof, ammoniak) naar het milieu teruggedrongen kunnen worden door 'management op bedrijfsniveau'. Landbouwbedrijven moeten jaarlijks aangifte doen van de hoeveelheden mineralen die ze hebben aangevoerd (in de vorm van mest, kunstmest en veevoer) en de hoeveelheden mineralen die ze hebben afgevoerd (in de vorm van slachtvee, melkproducten, akker- en tuinbouwproducten, dierlijke mest en ruwvoer). Als de aanvoer groter is dan de afvoer, en er dus mineralen in het milieu terecht zijn gekomen, moet een heffing worden betaald, waarbij rekening gehouden mag worden met een acceptabel geacht verlies: de zogeheten verliesnormen.

In tegenstelling tot MINAS die in 1998 wettelijk is ingevoerd in Nederland, gaat het bij de Nitraatrichtlijn echter om het vastleggen van een maximale op te brengen hoeveelheid bemesting op een bepaald perceel, die 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar (de gebruiksnorm). Volgens de EC bood MINAS onvoldoende garanties om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen.

Eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Nederland diende haar eerste vierjarige Actieprogramma Nitraatrichtlijn in december 1995 in bij de Commissie. Dit was conform het tijdschema in de Nitraatrichtlijn.

Instrument: Indienen derogatieverzoek

Met dat derogatieverzoek probeerde de Nederlandse overheid duidelijk meer beleidsruimte te krijgen.

Het actieprogramma was conform het lange termijn beleid zoals was geformuleerd in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. Kernelementen van het actieprogramma waren MINAS en het stelsel van verliesnormen (zie vorige alinea). De reactie van de Commissie was niet positief. Volgens de Commissie voldeed het actieprogramma niet aan een aantal verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. De Nederlandse overheid trok daarop haar eerste actieprogramma weer in en herzag het enigszins om aan de Commissie tegemoet te komen.

Op 15 december 1997 diende de Nederlandse overheid een nieuw actieprogramma in bij de Commissie. Opnieuw wees de EC het actieprogramma af. Vervolgens gingen ambtenaren van de Ministeries van VROM en LNV intensief overleggen met ambtenaren van het DG Milieu om toch tot overeenstemming te komen.

Instrument: Inzetten van visie voor afwijkende benadering

Waarschijnlijk had dat te maken met de houding van de Nederlandse overheid. Die was er namelijk van overtuigd dat MINAS beter voor de boer en het milieu is dan het systeem van de gebruiksnormen van de Nitraatrichtlijn. *“Nederland heeft zich lang verzet tegen de verplichting om MINAS opzij te schuiven omdat we van mening waren, en nog steeds zijn, dat MINAS echt beter is.”* (respondent van VROM). Maar gelijk hebben is in Brussel wat anders dan gelijk krijgen. Daarnaast was de Nederlandse overheid er ook van overtuigd juridische argumenten te hebben voor de Nederlandse interpretatie. Nederland vond dat een lidstaat op het doel en niet op het middel (MINAS) moest worden afgerekend. Nederland en de EC wensten echter niet van hun standpunt te wijken (von Meijenfeldt, 2005). *“Nederland heeft steeds gedacht: De EC doet moeilijk. Goed, dan gaan we ertegen in. Dan wordt het maar een procedure bij het Hof van Justitie. Maar we gaan door.”* (respondent van LNV). En dat resulteerde in een ingebrekestellingsprocedure.

Ingebrekestelling

De Nederlandse overheid en DG Milieu kwamen niet tot overeenstemming over het actieprogramma en op 29 september 1998 stelde de EC Nederland formeel in gebreke en startte een inbreukprocedure tegen Nederland.

Instrument: Procedure ingebrekestelling door EC

Het lukte de Nederlandse ambtenaren dus niet om beleidsruimte te creëren via het actieprogramma.

De EC was van mening dat MINAS onvoldoende garanties bood om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen. De EC achtte het pakket aan maatregelen ontoereikend om tijdig aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. Zo bleven naar het oordeel van de EC de verliesnormen te ver boven het niveau van de richtlijn liggen om zware verontreiniging van het water te voorkomen. Ook was de EC van mening dat het systeem van heffingen niet voldoende regulerend was omdat de heffingen aanvankelijk te laag waren. De EC vond dat de hoogte van de heffing over de eerste 10 kg per hectare zo laag was dat betaling van de heffing aantrekkelijker was dan maatregelen in de bedrijfsvoering of het afvoeren van mest. Vanaf 2000 is de hoogte van de heffing dan ook naar boven bijgesteld.

Als reactie daarop scherpste VROM en LNV het mestbeleid aan. Die aanscherping hield in dat MINAS ook van toepassing werd op akkerbouw- en tuinbouwbedrijven. Verder werden de verliesnormen aangescherpt. Zo werd de verliesnorm voor stikstof op bouwland in 1998 vastgesteld op 175 kg/ha en in 2000 op 150 kg/ha. Ook werden de heffingen hoger.

Instrument: Nadere uitwerking van normen, heffingen en beleid

Daarnaast werden met ingang van 1 januari 2002 mestafzetovereenkomsten (MAO's) geïntroduceerd. De MAO's richten zich op het beheersen van de veestapel. Een veehouder die meer mest produceert dan hij zelf op zijn eigen bedrijf kan afzetten, sluit een mestafzetovereenkomst af met een afnemer, bijvoorbeeld een akkerbouwer of een exporteur die het teveel geproduceerde mest naar het buitenland exporteert. Maar de EC was niet positief. Het gevolg was dat de Europese Commissaris voor Milieu mevrouw Margot Wallström op 3 augustus 1999 Nederland een met redenen omkleed advies geeft. Ondanks meerdere overleggen eind 1999 en begin 2000 op ministerieel en ambtelijk niveau tussen Nederland en de EC over vooral MINAS, was de EC niet tevreden. Het gevolg daarvan was dat op 1 maart 2000 Nederland door de EC voor het Europese Hof van Justitie werd gedaagd.

Start van derogatieverzoek

Ondanks het feit dat de EC bezig was met van een procedure bij het Hof van Justitie vanwege het Nederlandse actieprogramma, diende de Nederlandse overheid op 20 april 2000 via een brief van VROM aan de EC officieel een derogatieverzoek in. Nederland vroeg derogatie aan om 250 kg stikstof op te mogen brengen op 50% van haar landbouwareaal in plaats van 170 kg. Dit was een verstrekkende vrijstelling. Denemarken had bijvoorbeeld derogatie aangevraagd om 210 kg stikstof op te mogen brengen op 4% van haar areaal (Bavel e.a., 2004: 13).

Vanaf september 2000 vonden gesprekken over het derogatieverzoek plaats tussen ambtenaren van DG Milieu en ambtenaren van de ministeries van VROM en van LNV. Er is toen op verzoek van de Nederlandse overheid een internationaal expertpanel door de EC ingesteld die het Nederlandse derogatieverzoek gaat beoordelen. Het panel bestond uit vijf deskundigen van het uit Italië, België, Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk. Daarnaast vond op 6 maart 2001 een bijeenkomst plaats van een door de EC samengestelde expertpanel van vijf deskundigen uit Italië, België, Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk.

Instrument: Nadere uitwerkingen in overleg met lidstaten en EU

Tijdens de eerste bijeenkomst met het expertpanel in september 2000 gaf de Nederlandse delegatie een gedetailleerde uitleg over het derogatieverzoek. Na die bijeenkomst met het expertpanel brachten twee ambtenaren van DG Milieu een bezoek aan Nederland. Daarna kreeg de Nederlandse overheid diverse vragen over het derogatieverzoek. Op 8 augustus 2001 verscheen het rapport van het expertpanel met daarin haar oordeel over het derogatieverzoek. Het rapport bestond uit een aantal verklaringen ('statements') en vijftien aanbevelingen. De aanbevelingen waren gebaseerd op het statement van het expertpanel dat een derogatie voor grasland niet garandeert dat de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn worden gerealiseerd.

De EC hanteerde het oordeel van de experts en de 15 aanbevelingen als uitgangspunt voor de verdere discussie met de Nederlandse overheid over de derogatie. Bij die verdere gesprekken streefde de Nederlandse overheid ernaar om het overleg met de EC zo spoedig mogelijk af te ronden zodat de derogatie nog kon worden behandeld in de vergadering van het Nitraatcomité in december 2001. "*Vanaf ongeveer september 2001 hebben wij (d.w.z. 1 of 2 ambtenaren*

van VROM en 1 of 2 ambtenaren van LNV) vervolgens alle 15 aanbevelingen punt voor punt besproken met twee ambtenaren van DG Milieu in meerdere bijeenkomsten bij de EC in Brussel. Vooraf aan die gesprekken stuurden wij hen een aantal door ons opgestelde documenten. Zo'n gesprek duurde soms een halve dag maar soms ook een hele dag. We werden het niet altijd eens met elkaar. De ambtenaren van de EC waren dan niet overtuigd. Dan spraken we af dat wij voor de volgende bijeenkomst met aanvullende informatie zouden komen. Terug in Nederland namen we contact op met onderzoekers van RIVM en DLO. We vroegen hen of zij ons informatie konden geven over een bepaald onderwerp."

Instrument: Inzet van kennis en informatie in overleg met EU

"De onderzoekers kwamen dan met aanvullende informatie die wij vervolgens naar de ambtenaren in Brussel stuurden voor het volgende gesprek. Het contact met de onderzoekers leverde toch een ander pallet met oplossingen op voor de problemen met nitraat door mest dan de aanbevelingen van het expertpanel. Vervolgens zijn we samen met de ambtenaren gaan praten hoe processen zoals het scheuren van grasland nu werkelijk gebeuren, mede op basis van de door de onderzoekers aangeleverde kennis. En van daaruit hebben we gepraat over wat nu redelijke maatregelen voor Nederland zijn. Het resultaat was dat wij bijna geen enkele aanbeveling letterlijk moeten uitvoeren. In de afspraken die we vervolgens hebben gemaakt met de ambtenaren van DG Milieu is wel heel veel terug te vinden van die 15 aanbevelingen qua onderwerp, maar inhoudelijk zijn bijna alle aanbevelingen omgebogen in een andere richting die voor Nederland vruchtbaarder is en waarmee er meer ruimte is gecreëerd voor Nederland." (respondent van LNV).

Op deze manier hebben de Nederlandse ambtenaren beleidsruimte gecreëerd. Uiteindelijk is het derogatieverzoek niet behandeld in het Nitraatcomité in december 2001. Vervolgens streefde de Nederlandse overheid ernaar dat het derogatieverzoek in het voorjaar van 2002 zou worden behandeld in het comité. Maar toen kwam de uitspraak van het Hof van Justitie op 8 november 2002 in het kader van de procedure waarin de EC op alle punten in het gelijk werd gesteld.

Instrument: Veroordeling EU Hof van Justitie

Die uitspraak verstoorde de voortgang in de onderhandelingen die tot nu toe plaatsvonden tussen de Nederlandse overheid en de EC over het verder uitwerken van een derogatie voor Nederland.

Verder was er eind 2002 een nieuw Nederlands kabinet Balkenende I met bewindspersonen die geen verleden in het nitraatdossier hadden. Samen met de adviesuitspraak zorgde dat voor politieke bereidheid bij Nederland om wat meer te bewegen richting de EC. In november 2002 vond overleg plaats tussen de staatssecretarissen van VROM en van LNV met Eurocommissaris Wallström.

Instrument: Bilateraal bestuurlijk topperleg

De beide staatssecretarissen van VROM en LNV deden een nieuw openingsbod. Dat openingsbod luidde:

- i) dit is een bod met mandaat van het gehele (nieuwe) kabinet;
- ii) bereidheid is aanwezig om te bewegen;
- iii) de wens om een einde te maken aan de juridische strijd;
- iv) streven is een door de EC gesteunde derogatie (von Meijenfeldt, 2005).

Wallström reageerde positief en nam de uitgestoken hand aan. De opzet van de onderhandelingen werd vanaf dat moment ook anders:

1. Ten eerste werd onderscheid gemaakt tussen technische uitwerking (door experts of onderzoekers), oplossingsvarianten (door de beleidsambtenaren) en het trekken van conclusies (door directeuren-generaal en politiek);
2. Ten tweede gingen VROM en LNV voortaan samen naar Brussel met een duidelijke opdracht of instructie;
3. En ten derde ging de Nederlandse overheid anders onderhandelen met de EC.

Een belangrijke voorwaarde was het herstellen van vertrouwen tussen Nederland en de EC. Dat werd gerealiseerd door te zorgen voor goede persoonlijke contacten op meerdere niveaus. Van december 2002 tot juni 2003 vonden er drie overleggen tussen Nederlandse ambtenaren en ambtenaren van DG Milieu plaats die steeds werden afgewisseld met drie overleggen tussen de directeuren-generaal van DG Milieu, VROM en LNV. Het onderwerp van die overleggen was de inhoud van de Nederlandse derogatie: een maximale hoeveelheid van 250 kg stikstof per ha per jaar uit dierlijke mest grasland in Nederland.

Deze fase eindigde begin juni 2003 met een politiek overleg tussen de staatssecretarissen van VROM en LNV en Eurocommissaris Wallström en een publieke verklaring van Wallström: Nederland kon de derogatie van 250 kg krijgen maar moest daartoe wel prijsgeven dat het, in plaats van een landelijk gemiddeld, een voor elke individuele boer met minstens 70% grasland geldend maximum zou worden.

Wallström ging dus akkoord met MINAS voor wat betreft de sturing op het gebruik van meststoffen maar wel onder de voorwaarde dat het Hof van Justitie niet negatief zou oordelen over MINAS en dat de verliesnormen zouden worden aangescherpt. De Nederlandse overheid was in principe ook bereid tot die aanscherpingen.

In juli 2003 en de maanden daarna gingen de onderhandelingen tussen de EC en de Nederlandse overheid verder. Eind september 2003 was er overeenstemming tussen de EC en de Nederlandse overheid op hoofdlijnen vooral over de hoeveelheid koeien en de stikstofproductie per koe. Met die nieuwe onderhandelingsopzet lijkt Nederland beleidsruimte te hebben gecreëerd. Maar of dat ook echt zo is hangt helemaal af van het oordeel van het Hof in het kader van de ingebrekestellingsprocedure zoals ook duidelijk door Wallström werd gezegd.

Negatief oordeel van Hof over MINAS zorgt voor wijziging actieprogramma.

Op 2 oktober 2003 stelde het Hof de EC op alle punten gelijk: MINAS werd afgewezen. Daarmee was de schijnbaar gecreëerde beleidsruimte in een klap verdwenen. Ook al was Nederland dichtbij een overeenstemming gekomen met de EC waarbij MINAS nog kon blijven bestaan. Daarna vonden dan ook meerdere overleggen plaats op ministerieel en ambtelijk niveau tussen de Nederlandse overheid en de EC over de gevolgen van Hofarrest voor het derogatieverzoek van Nederland.

De Nederlandse overheid wijzigde het derde Actieprogramma als reactie op het hofarrest en bood het aan op 18 december 2003 aan de EC. De belangrijkste wijziging is dat MINAS, het stelsel van verliesnormen, werd in 2006 vervangen door een stelsel van gebruiksnormen. In de tussenliggende periode 2004-2005 bleef het stelsel van verliesnormen nog wel van kracht om nitraatverontreiniging tegen te gaan. Tevens wordt in 2004 de Meststoffenwet geëvalueerd om de definitieve hoogte van de gebruiksnormen in het nieuwe stelsel te kunnen bepalen. Verder is de beschrijving van de derogatie geen onderdeel meer van het actieprogramma. De EC heeft aangegeven dat het actieprogramma zelf de basis voor de derogatie moet zijn.

In 2004 vonden verdere onderhandelingen plaats tussen ambtenaren van VROM en LNV met ambtenaren van DG Milieu over het derde actieprogramma. Uiteindelijk werd op 1 juli 2004 bekend gemaakt dat de Minister van LNV en de staatssecretaris van VROM een akkoord hadden bereikt met Eurocommissaris voor Milieu over het derde actieprogramma. Met het derde actieprogramma werd het Nederlandse mestbeleid ingrijpend aangepast. Centraal in het derde actieprogramma was de invoering van een gebruiksnormenstelsel per 2006 als vervanging van het stelsel van verliesnormen.

De uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat MINAS ontoereikend was om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen, heeft er dus voor gezorgd dat Nederland in 2006 een nieuw mestbeleid moet voeren en dat het Nederland dus niet lukte alle beleidsruimte voor zichzelf te creëren die aanvankelijk werd beoogd. Nederland probeert nog wel beleidsruimte te creëren met de derogatie.

Derogatie

In vergaderingen van het Nitraatcomité is het derogatieverzoek van Nederland behandeld en werd gestemd over het uiteindelijke advies, positief of negatief, dat het Nitraatcomité gaf aan de EC over het derogatieverzoek van Nederland. Nederland heeft ook wel eens de agenda van de vergadering van het Nitraatcomité beïnvloed.

Instrument: Agenderen van problemen

Toen eind 2002 bleek dat de Eurocommissaris voor Milieu Wallström een negatieve beschikking over het derogatieverzoek van Nederland zou sturen naar het Nitraatcomité, hebben ambtenaren van VROM en LNV er binnen drie weken voor gezorgd het derogatieverzoek van Nederland van de agenda van de aankomende vergadering van het Nitraatcomité werd gehaald.

Behalve invloedsoefening door ambtenaren op de agenda van het comité hebben een Nederlandse minister en staatssecretaris ook eens invloed uitgeoefend op de besluitvorming (via stemming) in het Nitraatcomité. Dat betrof de conceptbeschikking van de EC betreffende het derogatieverzoek van Nederland. In de periode oktober 2004 tot april 2005 vond overleggen plaats met de Commissie ter voorbereiding van de derogatie. In april 2005 vond de vergadering van Nitraatcomité plaats waarin geen besluit werd genomen over de Nederlandse derogatie en het actieprogramma van Nederland. In de zitting bleven veel vragen onbeantwoord. Zo moest Nederland aan andere lidstaten uitleggen waarom het verantwoord is om in Nederland 250 kg stikstof per ha op grasland aan te wenden. Nederland had daarover een uitvoerige wetenschappelijke uitleg gegeven maar die was voor een aantal lidstaten in het Nitraatcomité niet bevredigend genoeg. Uiteindelijk gaf het Nitraatcomité in juni 2005 een positief advies over de conceptbeschikking van de EC betreffende de Nederlandse derogatie. Bij de stemming stemden alleen Frankrijk en Zweden tegen en onthield Denemarken zich van stemming. Aan de stemming zijn intensieve contacten met lidstaten voorafgegaan.

Instrument: Intensiveren overleg met de lidstaten

Minister Veerman van LNV en staatssecretaris Van Geel van VROM hadden amice-brieven gestuurd naar bewindspersonen van andere lidstaten waarin werd uitgelegd dat de derogatie voor Nederland van groot belang is met name voor de landbouwsector. Daarnaast zijn politieke deals gesloten met andere lidstaten.

Discussie over toetsingsdiepte vooral 'binnenlandse' kwestie

Vanaf het begin van de implementatie van de Nitraatrichtlijn heeft de Nederlandse overheid besloten om de 50 mg-norm in de bovenste meter van het grondwater te toetsen d.w.z. 0 tot 1 meter onder de grondwaterspiegel. Andere lidstaten meten op andere diepten. LTO pleit echter al vanaf 1996 voor diepere metingen. LTO denkt dat wanneer in dieper gelegen grondwater wordt gemeten aanzienlijk lagere nitraatwaarden zullen worden gemeten. LTO en de Tweede Kamer hebben de regering meerdere keren gevraagd te onderzoeken of het in Nederland ook mogelijk is om dieper te meten. Om aan het verzoek van de Tweede Kamer gehoor te geven heeft de Nederlandse regering in het Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) aan de EC gemeld de mogelijkheden van dieper toetsen te laten onderzoeken. En in 2006 hebben de minister van LNV en de minister van VROM het RIVM dan ook opdracht gegeven een verkennend onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden en gevolgen van een verlaging van de toetsdiepte voor nitraat. Als uit het onderzoek zou blijken dat er, als gevolg van denitrificatie, een significante afname van de nitraatconcentraties waarneembaar is, dan zou dit volgens de Staatssecretaris van VROM ruimte kunnen scheppen in het overleg met de EC over de effectiviteit van het door Nederland gevoerde mestbeleid.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot de zandgronden. Uit het onderzoek van het RIVM blijkt dat de nitraatgehaltes in de droge zandgronden gemiddeld niet afnemen met de diepte. In natte en neutrale gronden neemt het nitraatgehalte met de diepte gemiddeld wel af, maar naast denitrificatie zijn er volgens staatssecretaris Van Geel meerdere andere mogelijke oorzaken waaronder uitspoeling naar het oppervlaktewater. Verder verwacht Van Geel niet dat de resultaten van een aanvullend onderzoek voldoende houvast bieden om te discussiëren met de EC over (herziening van) de toetsdiepte. LTO is het niet eens met die conclusie en ook de Nederlandse Melkveehouders Vakbond is teleurgesteld over het besluit van Van Geel om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om op 5 meter diepte te meten. Ondanks de langdurige druk vanuit de landbouwbelangenorganisatie LTO besluit de Nederlandse overheid geen beleidsruimte te zoeken ten aanzien van de toetsingsdiepte, wellicht gesterkt door de onderzoeksbevindingen van wetenschappers.

6.2.4 Overzicht van instrumenten Nitraatrichtlijn in Nederland

- Fasering van de implementatie
- Uitwerking wettelijk kader
- Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
- Bilateraal en informeel overleg met EU
- Nauwe interne samenwerking en afstemming betrokkenen
- Selectie van gebieden voor implementatie
- Actieve inbreng in de vormgeving van de richtlijn
- Uitwerking in een beleidsnotitie
- Indienen derogatieverzoek
- Inzetten van visie voor afwijkende benadering
- Procedure ingebrekestelling door EC
- Nadere uitwerking van normen, heffingen en beleid
- Nadere uitwerkingen in overleg met lidstaten en EU
- Inzet van kennis en informatie in overleg met EU
- Veroordeling EU Hof van Justitie
- Bilateraal bestuurlijk topperleg
- Agenderen van problemen
- Intensiveren overleg met de lidstaten

6.3 Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Noordrijn-Westfalen

6.3.1 Omzetting in federale en deelstatelijke wetgeving

De Nitraatrichtlijn is in Duitsland geïmplementeerd in de Mestverordening (Düngeverordnung) die in januari 1996 door het Duitse parlement is goedgekeurd.

Instrument: Vaststellen van Bundes mestverordening

Met de Mestverordening werd een Actieprogramma uitgevaardigd dat geldt voor de hele Bondsrepubliek. Duitsland heeft dus gekozen om het hele grondgebied als kwetsbare zone aan te wijzen.

Instrument: Aanwijzen van gebieden voor implementatie

Daarmee verviel de verplichting (artikel 3 lid 5 van de Nitraatrichtlijn) tot het aanwijzen van nitraatgevoelige gebieden.

Verder heeft Duitsland codes van goede landbouwpraktijken opgesteld om de emissie van stikstof te verminderen.

Instrument: Opstellen codes goede landbouwpraktijken

Die codes zijn ingevoerd op nationaal niveau. In de code staat onder meer in welke periode een boer geen mest op of in de bodem van zijn land mag brengen en welke maatregelen een boer moet treffen t.a.v. de capaciteit van de opslag tanks voor dierlijke mest op zijn bedrijf. Verder is een overgangperiode ingevoerd voor de periode van juli 1996 tot juli 1997, en het gebruik van stikstof uit dierlijke mest mag niet meer bedragen dan 210 kg N per hectare.

Implementatie Nitraatrichtlijn in Duitsland	Datum
Aanmaningsbrief van EC aan Bondsrepubliek Duitsland (1 ^e ingebrekestelling)	15 juni 1995
Implementatie in wetgeving (Mestverordening)	Januari 1996
Aanvullende aanmaningsbrief van EC	11 juli 1997
EC stuurt een met redenen omkleed advies	29 september 1998
Arrest van het Hof van Justitie tegen Duitse federale overheid	14 maart 2002
EC stuurt een met redenen omkleed advies (2 ^e ingebrekestelling)	Januari 2004
Voorstel grote aanpassing Mestverordening door Bondsministerie	September 2004
Derde rapportage over omzetting en uitvoering Nitraatrichtlijn naar de EC	September 2004
Afkeuring aanpassing Mestverordening door meerderheid Bondsraad	Oktober 2004
Bondsraad keurt gewijzigde Mestverordening goed	December 2005

Implementatie Nitraatrichtlijn in Duitsland	Datum
EC daagt Duitse federale overheid voor Hof van Justitie (nog steeds 2 ^e ingebrekestelling)	December 2005
Gewijzigde Mestverordening in werking	1 januari 2006
EC gaat niet akkoord met nieuwe Mestverordening	Augustus 2006
Duitsland dient derogatieverzoek in	Oktober 2006
Nitraatcomité positief advies over derogatie	November 2006

6.3.2 Organisatie van het implementatieproces

Organisatie van de interacties met de Europese Commissie

De informele, bilaterale besprekingen met de ambtenaren van DG Milieu worden uitgevoerd door een delegatie die bestaat uit ambtenaren van het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) en van het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) .

Instrument: Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
--

De besprekingen met de EC werden altijd voorbereid in de werkgroep die bestaat uit ambtenaren van de betrokken ministeries van de deelstaten, voor Noordrijn-Westfalen is dat het BMELV en van het Bundesministerium. Door afstemming in de werkgroep werd met één stem gepraat met de ambtenaren van de EC. In de bijeenkomsten van het Nitraatcomité wordt Duitsland vertegenwoordigd door een ambtenaar van het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz en twee of drie ambtenaren van de Länderministeriums. De ambtenaren die de deelstaten vertegenwoordigen zijn gekozen uit de werkgroep van ambtenaren van de deelstaten en van het federale ministerie. Het gaat om ambtenaren van de ministeries van Landbouw en Milieu van de deelstaten Hessen, Beieren en Baden-Württemberg.

Organisatie van het implementatieproces in Noordrijn-Westfalen

Federaal niveau

In Duitsland wordt het beleid ten aanzien van de landbouw vooral op federaal niveau gemaakt. Het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) is de belangrijkste instantie bij het ontwikkelen en uitvoeren van het landbouwbeleid in Duitsland. In 2005 is Horst Seehofer (CSU) de minister van Voedselvoorziening, Landbouw en Consumentenbescherming. Hij wil de competitiviteit van de Duitse landbouw versterken en de bureaucratie verminderen. Hij kondigt aan dat Europese richtlijnen voortaan letterlijk ("ein auf eins") omgezet worden en dat hij pragmatisch en in overleg met de sector wil besturen i.p.v. ideologisch en in confrontatie met de landbouworganisaties.

Instrument: Bestuurlijke Bundes keuze "eins auf eins" implementatie (2005)
--

De federale overheid voert ook de onderhandelingen met de Europese Unie. Maar de zestien deelstaten (Länder) kunnen eigen accenten leggen. De uitvoering van het beleid en de controle op de uitvoering ervan op het landbouwbedrijf ligt echter hoofdzakelijk bij de deelstaten. Op politiek vlak wordt het beleid van de federale regering "gecontroleerd" door de Bundestag, de

Kamer van Volksvertegenwoordigers. In het wetgevend traject komen ook de interesses van de deelstaten daarbij aan bod, via de Bundesrat, de Deelstatenkamer.

Het Duitse landbouwbeleid wordt niet alleen door de politiek bepaald. Ook landbouworganisaties spelen een rol in de besluitvorming en zorgen mede voor de discussie en aansturing over het te voeren beleid. In Duitsland zijn de vier belangrijkste landbouworganisaties vertegenwoordigd in het Centraal Comité van de Duitse Landbouw (Zentralausschuss der Deutschen Landwirtschaft). Het zijn de Deutsche Bauernverband, de Deutsche Raffeisenverband, de Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft en de Landwirtschaftskammern. De Landwirtschaftskammern (landbouwkamers) zijn zelfstandige bestuursorganen van de landbouw, die zich in hun regio inzetten voor de landbouwers en het platteland. Het zijn publiekrechtelijke lichamen, die geleid worden door verkozen, onbezoldigde comités. De Landbouwkamers zijn een soort interface tussen de overheid en de landbouwers. Naast voorlichting en belangenbehartiging van de boeren, voeren zij medebewindstaken uit die zijn vastgelegd in beheersovereenkomsten met de overheid. Er zijn landbouwkamers in Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Rheinland-Pfalz en Saarland.

Deelstaat niveau

De deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft sinds de oprichting in 1980 één gezamenlijk ministerie van milieu, landbouw, consumentenbescherming en natuurbescherming: het MUNLV. Dit ministerie werkt samen met zowel het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als met het Bundesministerium für Umwelt. De landbouwminister van de deelstaat Noordrijn-Westfalen geeft vorm aan het landbouwbeleid op regionaal niveau.

Instrument: Nadere uitwerking op deelstaatniveau
--

De deelstaten hebben ook invloed op het nationale beleid via hun aanwezigheid in de Bundesrat en in de twee keer per jaar vergaderende "Agrarministerkonferenz".

Verder bestaat er een werkgroep van de ministeries van alle 16 deelstaten en het Bondsministerie van Landbouw. De deskundigen op het gebied van de mestwetgeving van elke deelstaat zitten in de werkgroep m.b.t. de Nitraatrichtlijn. Die werkgroep houdt zich bezig met de coördinatie van de implementatie van nationale wetgeving in verschillende richtlijnen voor de deelstaten.

De uitvoering en controle op naleving van de Mestverordening en derogatie vindt in Noordrijn-Westfalen plaats in samenwerking met de Landbouwkamer en de lagere overheden. De lagere overheden zijn de Kreise (gemeenten) en de vijf Regierungsbezirke (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln en Münster). De monitoring is de verantwoordelijkheid voor de waterbeschermingsautoriteiten. Die beschikken over een netwerk van grondwatermeetpunten.

6.3.3 Verloop van het implementatieproces

Centraal staat de manier waarop de Duitse en Noordrijn-Westfaalse overheid, in interacties met de Europese Commissie en andere lidstaten, beleidsruimte zoekt en/of gebruikt om een eigen invulling te geven aan de implementatie van de Nitraatrichtlijn.

Eerste ingebrekestelling

De Duitse regering had de EC niet voor alle deelstaten een code van goede landbouwpraktijken bezorgd. Daarom stuurde de EC de Bondsrepubliek Duitsland op 15 juni 1995 een aanmaningsbrief waarin een aantal vragen werden opgeworpen met betrekking tot de omzetting van de richtlijn. Op 11 juli 1997 stuurde de EC Duitsland een aanvullende

aanmaningsbrief. De antwoorden van de Duitse regering vond de EC niet afdoende. Vervolgens heeft de EC op 29 september 1998 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin de EC stelde dat Duitsland de verplichtingen in de Nitraatrichtlijn betreffende de regels inzake de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest niet had nageleefd.

Instrument: Procedure ingebrekestelling door EC

Toen de Duitse regering nieuwe informatie verstrekke aan de EC besloot de EC de ingebrekestellingsprocedure niet voort te zetten. Maar omdat de EC van mening was dat de mestverordening niet voldeed aan de verplichting van artikel 5. Volgens de EC was de berekening van de toegestane maximumhoeveelheden op of in de bodem gebrachte dierlijke mest niet juist, en besloot de EC toch een beroep in te stellen bij het Hof van Justitie. Op 14 maart 2002 oordeelde het Hof dat de Mestverordening niet voldeed aan de Nitraatrichtlijn. Het beroep van de EC werd gegrond verklaard.

Duitsland was zijn verplichtingen volgens de Nitraatrichtlijn niet nagekomen.

Instrument: Veroordeling door EU Hof van Justitie

Landbouwconferentie start van discussie over nationale mestbeleid

Tijdens een conferentie van de ministers van Landbouw van alle deelstaten samen met het Bondsministerie van Landbouw in 2002, deed de minister van Landbouw van Noordrijn-Westfalen een voorstel om de mestwetgeving te veranderen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. Hij stelde een verplichte nutriëntenboekhouding voor boeren voor. Andere landbouwministers steunden dat voorstel. Het gevolg was dat Bondsministerie van Landbouw een voorstel moest maken voor een nieuwe mestverordening. Dat was het begin van discussies in Duitsland over de mestverordening. Daarbij speelden de eisen van de EC ook een belangrijke rol.

Uiteindelijk eindigde de nationale beleidsdiscussie ongeveer vier jaar later in januari 2006 met, ten gevolge van de ingebrekestellingsprocedure, een aantal veranderingen van de mestverordening.

Instrument: Herziening beleid via een nationale beleidsdiscussie

Tweede ingebrekestelling

In januari 2004 kreeg Duitsland een met redenen omkleed advies van de EC vanwege de tekortkomingen in de bestaande nationale Mestverordening. De verordening staat toe om jaarlijks maximaal 210 kg N per hectare uit te rijden op grasland terwijl de norm van 170 kg N geldt in de Nitraatrichtlijn. Verder houdt de Mestverordening volgens de EC onvoldoende rekening met de gevolgen van het op of in de bodem brengen van kunstmest op steile hellingen voor de nitraatverontreiniging van water.

De Duitse federale overheid zei tegen de EC dat een nieuwe Mestverordening werd voorbereid. Maar volgens de EC moest er al lang een aangepaste Mestverordening zijn aangenomen door het parlement en in werking zijn getreden.

Deelstaten in conflict met het federale ministerie

In september 2004 kwam het federale ministerie voor Landbouw met een veelomvattende aanpassing van de Mestverordening. De grenswaarde is verminderd van 210 tot 170 kilogram en er zijn bijkomende vrijwaringsmaatregelen in vervat met betrekking tot steil aflopende grond (hellingen op landbouwpercelen). Maar de meeste deelstaten wezen die aanpassing af.

Een grote meerderheid van de deelstaten wilde niet instemmen met de door het Bondsministerie van Landbouw voorgestelde sterkere reglementering van de bemesting met een veelvoud aan detailvoorschriften.

Volgens de deelstaten ging de voorgestelde Mestverordening verder dan de normen van de Nitraatrichtlijn. De Bondsraad volgde de aanbevelingen van haar Landbouwcommissie en maakte haar toestemming voor het regeringsvoorstel afhankelijk van een aantal veranderingen. Alle landbouwministers van de deelstaten waren tegen een diepgaande aanpassing van de Mestverordening, behalve de twee toenmalige “groene” landbouwministers van deelstaten Noordrijn-Westfalen en Sleeswijk-Holstein.

De Duitse Boerenbond was blij met het besluit van de Bondsraad dat volgens de bond een ‘getrouwe’ omzetting van het Europese recht betekende en een toename aan bureaucratie (administratieve lasten) verhinderde.

Toch besloot toenmalig federaal landbouwminister Renate Künast (De Groenen) de door de Bondsraad gewijzigde mestverordening niet uit te vaardigen. De minister vreesde anders een nieuwe inbreukprocedure van de Europese Commissie wegens onvolledige omzetting van de Nitraatrichtlijn. Volgens ambtenaren van het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Berlijn waren er al dergelijke signalen uit Brussel geweest zijn, vóór de beslissing van de Bondsraad. Volgens minister Künast had de EC op voorhand gesignaleerd dat er nog meer veranderingen aan de Duitse mestverordening vereist waren. Dat zou ook tijdig zijn meegedeeld aan de deelstaten zodat het door het ministerie genomen besluit niet als een verrassing kwam.

Federale regering en deelstaten werken samen aan compromis-oplossing

Kritiek op de handelingswijze van toenmalig federaal minister van Landbouw Renate Künast (De Groenen) kwam er van de minister van Landbouw Stanislaw Tillich (CDU) van de deelstaat Saksen. Tillich vroeg zich in maart 2005 af “waarom de boeren in Duitsland steeds strenger moeten worden beoordeeld dan hun Europese burens. Dat schaadt de concurrentiekracht van de Duitse landbouw”. Tillich erkende ook dat het probleem niet mag worden genegeerd.

Intussen had de EU sancties tegen Duitsland aangekondigd. Men verwachtte in Duitsland dat programma's van de deelstaten voor plattelandontwikkeling en voor de verbetering van de landbouwstructuur pas in Brussel zouden worden behandeld als er een duidelijk teken kwam voor de rechtmatige omzetting van de nitraatrichtlijn. Tillich waarschuwde het conflict niet uit te vechten over de hoofden van de landbouwers. De Bondsregering en de deelstaten besloten tot een gezamenlijke aanpak. Experts gingen een nieuw voorstel opstellen dat tussen de Bondsregering en de deelstaten moest worden afgestemd en dat rekening hield met de bezwaren van de Europese Commissie. Dit betekende dat Duitsland besloot geen beleidsruimte te zoeken. In de zomer van 2005 nam de Bondsraad een beslissing over het nieuwe voorstel.

In augustus 2005 hield het Bondsministerie van Landbouw nog steeds vast aan de doelstelling om nieuwe voorschriften voor de bemesting en de nutriëntenbalans vast te leggen. Uit het voorontwerp van het Bondsministerie van Landbouw bleek dat deze op onderdelen verder ging dan de normen van de Nitraatrichtlijn. Er was echter een grote ‘maar’: de Bondsregering kon haar voornemen niet voor de parlementsverkiezingen van 18 september 2005 omzetten omdat er tot dan geen vergadering van de Bondsraad meer voorzien was. En bij een mogelijke regeringswisseling zou het ontwerp wel eens in de prullenmand kunnen belanden. Dat laatste zou niet het geval geworden. Er zouden echter wel veel wijzigingen worden aangebracht aan het voorstel (zie volgende alinea).

Bondsraad keurt gewijzigde mestverordening goed

Na de verkiezingen voor de Bondsdag op 18 september 2005 treedt een nieuwe federale minister van Landbouw aan: Horst Seehofer van de CSU. In december 2005 keurt de Bondsraad de gewijzigde Mestverordening goed die in de plaats komt van de geldende Mestverordening uit 1996. Aan het eerdere voorontwerp van de Bondsregering zijn wel wijzigingen aangebracht

Instrument: Wijziging Bundes mestverordening

Sommige voorschriften gaan toch iets verder dan de Europese normen:

- Bij de bemesting in de buurt van waterlopen moet een afstand van minstens 3 m en op percelen met een sterke glooiing een afstand van minstens 10 m worden toegepast;
- Bedrijven die meer dan 10 ha landbouwareaal bebouwen of meer dan 1 ha bijzondere teelt beoefenen moeten jaarlijks een nutriëntenbalans voor stikstof en fosfaat voorleggen;
- De periode waarin geen mest mag worden uitgereden werd verlengd: voor bouwland van 1 november tot 31 januari en voor permanent grasland van 15 november tot 31 januari.

Vermoedelijk anticipeerde Duitsland met deze strengere voorschriften al op de onderhandelingen met de EC over een mogelijke derogatie. In een resolutie verzocht de Bondsraad de Bondsregering de verplichting tot de opmaak van een "Hoftorbilanz" (nutriëntenbalans op bedrijfsniveau die rekening houdt met de toevoer en afvoer van nutriënten) en de verplichting tot bedrijfsadvies betreffende plantennutriënten te onderzoeken.

Een aanvankelijk geplande eerste wijzigingsverordening voor de mestverordening is echter op het laatste moment van de agenda van de Bondsraad gehaald. Daarmee wou Duitsland van de uitzonderingsregeling in de Europese nitraatrichtlijn gebruik maken en de bovengrens voor stikstof uit organische mest onder bepaalde (strikte) voorwaarden op 230 kg/ha en per jaar verhogen (voor grasland, voedergewassen en groenten). Toch werd eerst het overleg in het Nitraatcomité afgewacht voordat men daadwerkelijk over de regeling zou beslissen.

De Duitse Boerenbond toonde zich niet onverdeeld gelukkig met het ontwerp. De landbouworganisatie had kritiek op de *"nog altijd duidelijke strenge eisen van het bemestingsrecht, die noch door het Europese recht, noch uit het perspectief van de milieu- en consumentenbescherming noodzakelijk waren"*.

De inbreukprocedure tegen de Duitse Bondsregering wegens de gedeeltelijke niet-omzetting van de Europese nitraatrichtlijn was formeel nog hangende, hoewel de kritieke punten van de EC volgens de Bondsregering met de eind november 2005 besloten wijziging van de Mestverordening waren opgelost. Doorslaggevend was echter dat ook de EC tot dat oordeel zou komen. In de wandelgangen was te horen dat het Directoraat-generaal Milieu van de EC bezwaren had tegen de nieuwe Duitse mestverordening. En de EC ging pas beslissen over uitzonderingen op de nitraatrichtlijn als in Duitsland de richtlijn volledig omgezet is. Dat hield in dat alle deelstaten een voor minstens zes maanden toereikende capaciteit voor de opslag van organisch mest hebben voorgeschreven.

Pleidooi voor hogere grenswaarde (derogatie)

In februari 2006 eiste de landbouwminister Josef Miller (CSU) van de deelstaat Beieren dat federaal landbouwminister Horst Seehofer (CSU) zich moest inzetten in de Europese Unie voor een uitzonderingsregeling op de geldende bovengrens voor het uitrijden van organische mest van dierlijke herkomst. Door zijn vele varkenshouderijen en melkveehouderijen (34% van alle landbouwbedrijven in Duitsland) kampt Beieren met veel mestoverschot. De deelstaat Beieren heeft dus er alle belang bij dat een derogatie voor Duitsland wordt verkregen.

Instrument: Inzet op derogatieverzoek

Om de melkveehoudende bedrijven in Duitsland in hun moeilijke financiële situatie niet verder te belasten, zou volgens Miller voor graslandbedrijven 230 kg stikstof per ha toegelaten moeten zijn: *“De huidige bovengrens van 170 kg stikstof is voor intensieve graslandbedrijven een serieuze verslechtering tegenover de toestand tot dusver. Het uiteindelijke gevolg is dat de bedrijven in de gebieden met van oudsher veel grasland hun veestapel moeten reduceren”.*

Blijkbaar is het van belang dat een deelstaat druk uit (blijft) oefenen op de federale regering voor het verkrijgen van meer beleidsruimte. De federale minister Seehofer had voor het overleg met de EC over een uitzonderingsregeling op Nitraatrichtlijn voor Duitsland een eerste voorzet gegeven. Gelijktijdig met de in januari 2006 van kracht geworden herziene Meststoffenverordening was namelijk ook een eerste wijziging daarvan gepubliceerd waarmee Duitsland gebruik wilde maken van de uitzonderingsregeling (derogatie) in de Nitraatrichtlijn om de bovengrens voor stikstof uit organische mest onder bepaalde voorwaarden tot 230 kg/ha per jaar te verhogen voor permanent grasland, tijdelijk grasland (in rotatie) en groenteteelt.

Hiermee gaat Duitsland dus op zoek naar beleidsruimte voor het opbrengen van meer mest op specifieke landbouwgronden dan in eerste instantie is toegestaan door de Nitraatrichtlijn.

EC niet akkoord met nieuwe mestverordening

Er waren veel bijeenkomsten tussen de ambtenaren van de Duitse overheid en van de EC waarin werd gediscussieerd over de veranderingen van de Mestverordening. De meeste bijeenkomsten vonden plaats bij de EC in Brussel. Eén keer zijn de ambtenaren van DG Milieu naar Bonn gekomen voor overleg. In augustus 2006 besluit de EC toch niet akkoord te gaan met de nationale mestverordening. Eurocommissaris Dimas van Milieu: *“De richtlijnen van de Duitse overheid zijn te vaag en vertonen hiaten. Daarnaast worden er teveel uitzonderingen op de regels gemaakt.”* De EC stelt dat de mestverordening moet worden aangepast, anders zal de EC een ingebrekestellingsprocedure starten bij het Europese Hof van Justitie. De Duitse overheid onderhandelt ondertussen met de ambtenaren van de EC over het verhogen van de maximale hoeveelheid uit te rijden stikstof uit dierlijke mest van 170 kilo per hectare naar 230 kilo. Eurocommissaris Dimas wil daar slechts over praten als Duitsland de Mestverordening op de door hem bekritiseerde punten verbetert.

Mestverordening aangepast en derogatieverzoek ingediend

In oktober 2006 heeft de Duitse overheid haar derogatieverzoek ingediend bij de EC. Het derogatieverzoek wordt ingediend door de federale overheid en niet door de deelstaten. Het Duitse derogatieverzoek betreft een maximum van 230 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar in plaats 170 kg stikstof voor intensief grasland. Na voorlopige toezeggingen van ambtenaren van DG Milieu van de Europese Commissie denken de ambtenaren van het Bundesministerieum van landbouw dat er een aanzienlijke kans is dat Duitsland die ‘versoepeling’ van de Nitraatrichtlijn krijgt van de Europese Commissie.

Instrument: Intensief bilateraal overleg met EU

Daarmee zou Duitsland beleidsruimte voor zichzelf creëren: voor grasland mag dan worden afgeweken van de norm van 170 kg/ha zoals gesteld in de Nitraatrichtlijn. De Duitse overheid heeft haar mestverordening los daarvan al aangepast na kritiek van de EC.

Eén van de lacunes volgens de EC was dat er in de mestverordening geen duidelijke regel ten aanzien van de minimale afstand tot waterlopen en oppervlaktewater was geformuleerd. De minimale afstand is nu één meter voor precisiebemesting en drie meter in andere gevallen geworden. En drassige, overstroomde gebieden en bevroren grond mogen helemaal niet meer bemest worden. De Duitse overheid had een felle discussie met de EC over het onderwerp bemesting op bevroren grond. Duitsland vroeg aan de EC wat zij verstaan onder bevroren grond. Om hoeveel centimeters diepte gaat het? Bij hoeveel diepte vorst mag bemesting wel en niet?

Tevens is de plicht om akkers vóór de winter in te zaaien aangescherpt. Dus tegenover de wens van Duitsland om te mogen afwijken van de norm van 170 kg N/ha staan strengere eisen van de EC ten aanzien van maatregelen in de Mestverordening en het daaraan gekoppelde Actieprogramma.

Derogatie goedgekeurd

In Duitsland zijn vier deelstaten die problemen hebben met het realiseren van de nitraatnorm van 170 kg stikstof en daarom een derogatie willen. Het gaat om de volgende deelstaten:

- Noordrijn-Westfalen vanwege de gebieden met veel dierlijke mest productie van vooral de varkenshouderijen en melkveehouderijen;
- Beieren waar zich veel melkveehouderijen en graslanden bevinden;
- Baden-Württemberg dat ook enkele gebieden heeft met veel dierlijke productie (varkens en melkvee);
- En Nedersaksen vanwege de hoge dierlijke productie vlakbij de grens met Nederland.

In de onderhandelingen over de derogatie had de EC nog meer aanvullende (in vergelijking tot de ingebrekestellingprocedure) eisen. De EC kwam met voorbeelden van andere landen die een derogatie hadden. De Duitse ambtenaren maakten duidelijk dat de situatie in Duitsland anders dan in de andere landen.

Instrument: Claimen van een lidstaat uitzonderingspositie

Tijdens de onderhandelingen over de derogatie heeft de Duitse overheid veel concessies gedaan waardoor op verschillende punten de Mestverordening in 2006 moest worden veranderd: *“We zouden het graag op een andere manier hebben gedaan maar anders kregen we geen derogatie en daarom deden we concessies.”*

De beleidsruimte die Duitsland dus in eerste instantie voor ogen had, is uiteindelijk beperkt door de EC. De derogatie van Duitsland werd behandeld in drie bijeenkomsten van het Nitraatcomité in 2006. In de eerste bijeenkomst presenteerde de ambtenaren het derogatieverzoek. In de volgende bijeenkomst werd met de EC en ander lidstaten daarover gediscussieerd.

Instrument: Nadere uitwerkingen in overleg met EU en lidstaten

En in de derde bijeenkomst van het Nitraatcomité in november 2006 werd besloten (via stemmen) tot het geven van een positief advies over het derogatieverzoek. De regeling hield in dat bedrijven met meer dan drie grootvee-eenheden, waarbij minstens tweederde van het vee uit rundvee bestaat, voor de derogatie in aanmerking kunnen komen. De derogatie is uitsluitend van toepassing op bedrijven die hun grasland intensief gebruiken. De derogatie zal ongeveer 13.500 bedrijven betreffen. Dat is ongeveer 2,4% van het totale aantal bedrijven. De derogatiebedrijven liggen voornamelijk in de deelstaten Boven-Beieren, Baden-Württemberg,

Nedersaksen en Sleeswijk-Holstein. Noordrijn-Westfalen profiteert daarmee het minst van de derogatie. De betreffende waterautoriteit in de deelstaten zal elk afzonderlijk derogatieverzoek gaan beoordelen in het licht van de te realiseren doelstellingen voor de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. De bedrijven moeten elk jaar een verzoek voor derogatie indienen en zijn ook verplicht om een bemestingsplan bij te houden.

Het derogatieverzoek van Duitsland is goedgekeurd door de Europese Commissie. De landbouwers kunnen met terugwerkende kracht voor 2006 van de bijzondere regeling gebruik maken. De regeling is beperkt tot eind 2009. De Duitse overheid moet de effecten van de uitzonderlijke regeling op de waterkwaliteit wel regelmatig controleren en de resultaten jaarlijks aan de Commissie meedelen.

6.3.4 Overzicht van instrumenten Nitraatrichtlijn in Noordrijn-Westfalen

- Vaststellen van Bundes mestverordening
- Aanwijzen van gebieden voor implementatie
- Opstellen codes goede landbouwpraktijken
- Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
- Bestuurlijke Bundes keuze "eins auf eins" implementatie (2005)
- Nadere uitwerking op deelstaatniveau
- Procedure ingebrekestelling door EC
- Veroordeling door EU Hof van Justitie
- Herziening beleid via een nationale beleidsdiscussie
- Wijziging Bundes mestverordening
- Inzet op derogatieverzoek
- Intensief bilateraal overleg met EU
- Claimen van een lidstaat uitzonderingspositie
- Nadere uitwerkingen in overleg met EU en lidstaten

6.4 Implementatie van de Nitraatrichtlijn in Engeland

6.4.1 Omzetting in nationale en regionale wetgeving

Engeland heeft de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd met een aantal wettelijke maatregelen en ministeriele documenten.

Instrument: Uitwerking wettelijk kader en ministeriele documenten

De belangrijkste zijn de Statutory Instruments⁴³ die de nitraatgevoelige gebieden bepalen: Statutory Instrument 1996 nr. 306, Statutory Instrument 1998 nr. 1202 en Statutory Instrument 2002 No. 2614.

Verder heeft de subsidieregeling Farm Waste Grant Scheme een rol gespeeld bij de uitvoering van de Actieprogramma's voor de nitraatgevoelige zones.

⁴³ In het Verenigd Koninkrijk heeft secundaire wetgeving van de regering verschillende benamingen zoals *Orders in Council* (regeringsbesluiten, vergelijkbaar met de AmvB in Nederland), *Regulations* of *Rules* (bestuurlijke besluiten, vergelijkbaar met de ministeriele regeling in Nederland). Deze worden allen onder de noemer "Statutory Instruments" gevat.

Instrument: Uitwerken van subsidieschema

Met de Farm Waste Grant (Nitrate Vulnerable Zones) Scheme kunnen agrariërs subsidie ontvangen voor het bouwen of verbeteren van mestverwerkings- en mestopslaginstallaties. Deze installaties zijn nodig om te voldoen aan de beperkingen voor het uitrijden van dierlijke mest zoals bepaald in de actieprogramma's. De Farm Waste Grant (Nitrate Vulnerable Zones) Scheme is voor het eerst ingevoerd in 1996. De vergoeding bedroeg toen 25%. In 2000 is de subsidieregeling gewijzigd (Farm Waste Grant (Nitrate Vulnerable Zones) Scheme no. 2) en werd de vergoeding verhoogd naar 40%.

Implementatie Nitraatrichtlijn in het Verenigd Koninkrijk	Datum
The Nitrate Sensitive Areas Regulations 1994, S.I. 1994 No. 1729	Juli 1994
The Nitrate Sensitive Areas (Amendment) Regulations 1995, S.I. 1995 no. 1708	Juli 1995
The Nitrate Sensitive Areas (Amendment) (No. 2) Regulations 1995, S.I. 1995 no. 2095 ⁴⁴	Augustus 1995
The Protection of Water Against Agricultural Nitrate Pollution (England and Wales) Regulations 1996, S.I. 1996 no. 888 (betreft de eerste NVZ aanwijzingen)	April 1996
The Farm Waste Grant (NVZ England en Wales) Scheme 1996, S.I. 1996 No. 908	April 1996
EC stuurt aanmaningsbrief aan het VK	Oktober 1997
EC stuurt een met redenen omkleed advies aan het VK	Juni 1998
The Action Programme for Nitrate Vulnerable Zones (England and Wales) Regulations 1998, S.I. 1998 no. 1202 (betreft actieprogramma voor de aangewezen NVZ's)	December 1998
EC dient beroep in bij Hof tegen het VK	Februari 1999
The Farm Waste Grant (NVZ England) Scheme 2000, S.I. 2000 No. 2890	November 2000
The Farm Waste Grant (NVZ England No. 2) Scheme 2000, S.I. 2000 no. 2911	November 2000
Arrest van het Hof	December 2000
EC stuurt aanmaningsbrief	Oktober 2001
The Nitrate Sensitive Areas (Amendment) Regulations 2002, S.I. 2002 No. 744	April 2002
The Nitrate Vulnerable Zones (Additional Designations) (England) (No. 2) Regulations 2002, S.I. 2002 No. 2614 (betreft extra NVZ aanwijzingen)	Oktober 2002
The Farm Waste Grant (NVZ Engeland) Scheme 2003, S.I. 2003 No. 562	Maart 2003
The Protection of Water Against Agricultural Nitrate Pollution (England and Wales) (Amendment) Regulations 2006, S.I. 2006 no. 1289	Juni 2006
Nieuw Actieprogramma	Eind 2006

⁴⁴ Na 1995 is deze regeling nog meerdere keren gewijzigd: S.I. 1996 no. 3105, S.I. 1997 no. 990, S.I. 1998 no. 79, S.I. 1998 no. 2138 en S.I. 2002 no. 744.

6.4.2 Organisatie van het implementatieproces

Organisatie van de interacties met de Europese Commissie

Voor 2001 worden de gesprekken over de implementatie van Nitraatrichtlijn gevoerd tussen ambtenaren van het toenmalige ministerie van Landbouw (MAFF) en het toenmalige ministerie van Milieu (DETR).

Instrument: Formeel regulier overleg met EU en lidstaten

Vanaf 2001 voeren ambtenaren van het Ministerie van Milieu, Voedsel en Plattelandszaken (DEFRA) namens Engeland de gesprekken met de ambtenaren van DG Milieu van de EC. DEFRA is verantwoordelijk voor het milieu- en landbouwbeleid in het Verenigd Koninkrijk, en in Engeland (en Wales).

Organisatie van het implementatieproces in het Verenigd Koninkrijk/Engeland

- Het ministerie van Milieu, Voedsel en Plattelandszaken (DEFRA) is verantwoordelijk voor de omzetting van de Nitraatrichtlijn in nationaal mestbeleid in Engeland.
- De Environment Agency van Engeland en Wales is de uitvoerende dienst,

Instrument: Vaststellen van de uitvoeringsorganisatie

- en controleert de naleving van de maatregelen die boeren moeten uitvoeren conform het Actieprogramma.

Instrument: Vaststellen van actieplan en handhavingsbeleid

- Tevens voert het agentschap ook de handhaving uit. Dit Milieuagentschap wordt gefinancierd door DEFRA en het regering van Wales. De minister van Milieu, Voedsel en Rurale zaken houdt toezicht op het milieuagentschap.
- De belangenorganisaties National Farmers Union (NFU) en Country Land and Business Association (voormalige Country Landowners Association) hebben een belangrijke rol gespeeld bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Engeland.

De regeling S.I. 2006 nr. 1289 "Bescherming van water tegen nitraatverontreiniging door de landbouw (Engeland en Wales)" is opgesteld om artikel 2 van de Europese Verordening 2003/35/EC betreffende het zorgen voor publieke deelname m.b.t. bepaalde plannen en programma's op het gebied van het milieu, om te zetten in nationale regelgeving. Dat betekent dat Engeland wettelijk werd verplicht om het publiek te consulteren over het actieprogramma voor nitraatgevoelige gebieden in Engeland en Wales van 1998. Hoewel DEFRA vóór 2003 niet wettelijk verplicht was om het publiek te betrekken bij de besluitvorming over de implementatie van de Nitraatrichtlijn, heeft DEFRA dat wel gedaan. Zo heeft DEFRA in de periode 1992-2001 meerdere consultatiedocumenten gepubliceerd (zie de tabel op de volgende pagina)

<i>Consultatie over de implementatie van de Nitraatrichtlijn in het Verenigd Koninkrijk</i>	
Consultatiedocumenten gepubliceerd door DEFRA	Datum
Criteria and Procedures for Identifying Sensitive Areas and Less Sensitive Areas (Urban Waste Water Treatment Directive) and Criteria and Procedures for Identifying Polluted Waters (Nitrates Directive).	Maart 1992
Methodology for Identifying Sensitive Areas (Urban Waste Water Treatment Directive) and Methodology for Designating Vulnerable Zones (Nitrates Directive).	Maart 1993
Designation of Vulnerable Zones In England and Wales under the Nitrates Directive.	Mei 1994
Government Response to the Consultation on the Designation of Nitrate Vulnerable Zones in England and Wales.	Mei 1995
Report of the Independent Review Panel on Nitrate Vulnerable Zones.	Oktober 1995
Proposed Measures to Apply in Nitrate Vulnerable Zones and Draft Regulations Transposing the Directive in England and Wales.	November 1995
Explanation of the Final Decisions on Nitrate Vulnerable Zone Designations.	Mei 1996
Draft Regulations Establishing the Action Programme Measures to Apply in Nitrate Vulnerable Zones in England and Wales.	December 1997
The Protection of Waters Against Agricultural Nitrate Pollution in England: How Should England Implement the 1991 Nitrates Directive? – NVZs vs. Whole Territory Approach.	December 2001

6.4.3 Verloop van het implementatieproces

Engeland kiest voor het aanwijzen van nitraatgevoelige zones

Kort na de inwerkingtreding van de Nitraatrichtlijn kreeg het National Rivers Authority⁴⁵ de opdracht van het Ministerie van Milieu, Transport en Regio's (DETR) om in 1992 de concentratie van nitraat in oppervlaktewater te monitoren in het kader van de Nitraatrichtlijn. De monitoring vond plaats bij meetstations conform de Europese richtlijn Surface Water Abstraction Directive (75/440/EEC)⁴⁶.

Instrument: Uitvoeren van consultatieproces in samenwerking met betrokkenen

⁴⁵ agentschap dat in 1997 is opgegaan in de Environment Agency van Engeland en Wales.

⁴⁶ Het doel van deze Europese richtlijn is dat de onttrekking van drinkwater uit oppervlaktewater voldoet aan bepaalde standaarden en dat het onttrokken water een juiste behandeling krijgt voordat het naar de drinkwatervoorziening gaat. De richtlijn schrijft voor hoe de monsterneming en analyse van oppervlaktewater moet gebeuren.

In maart 1992 begon de regering met het consultatieproces⁴⁷ door het uitbrengen van een eerste consultatiedocument waarin het voorstel van de regering stond met criteria en procedures voor het bepalen van met nitraat verontreinigde wateren in Engeland en Wales. Daarmee was het Verenigd Koninkrijk de eerste lidstaat die een publieke consultatie verrichtte over de wijze van implementatie van de Nitraatrichtlijn. Een jaar later, in maart 1993, kwam de regering met een tweede consultatiedocument over de methode voor het bepalen van nitraatgevoelige zones in Engeland. In mei 1994 kwam het toenmalige Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedsel (MAFF) met een algemeen consultatiedocument waarin werd voorgesteld om 72 nitraatgevoelige zones vast te stellen.

Het Ministerie van Landbouw ontving meer dan 500 schriftelijke reacties op dat consultatiedocument. Een jaar later, in mei 1995, kwam de regering met een nieuw voorstel waarbij rekening is gehouden met de publieke bezwaren. Zo waren de begrenzingen van 31 voorgestelde nitraatgevoelige zones gewijzigd en werd de bepaling van twee nitraatgevoelige grondwater zones voorlopig uitgesteld. Tevens besloot de regering tot de oprichting van een Independent Review Panel.

Instrument: Instelling van een *Independent Review Panel*

Dat moest bepalen of het overheidsbeleid m.b.t. het bepalen van nitraatgevoelige zones 'aanvaardbaar en redelijk' is uitgevoerd. Het panel is benoemd door de ministers van Landbouw en van Milieu. In oktober 1995 kwam het panel met een rapport waarin niet alleen de algemeen geuite bezwaren werden onderzocht en beoordeeld, maar ook de bezwaren van belangenorganisaties ten aanzien van 29 voorgestelde nitraatgevoelige zones.

Instrument: Nadere uitwerking van normen zonering en overwegingen

Het panel was van mening dat:

- Nitraatgevoelige zones moeten worden aangewezen als de concentratie van het water meer is dan 50 mg nitraat/liter ook als blijkt dat de nitraatverontreiniging niet door de landbouw wordt veroorzaakt;
- De oorzaak van de nitraatverontreiniging in bepaalde gevallen niet de landbouw is;
- Het aantal en de plaats van de meetpunten stroomopwaarts niet juist waren;
- De nitraatconcentratie van oppervlaktewater bij de meetpunten van drie rivieren niet juist was.

Bijna alle commentaren op de door de overheid voorgestelde nitraatgevoelige zones richtten zich op de rol van niet-landbouwkundige bronnen van nitraatverontreiniging bij het vaststellen van nitraatgevoelige zones. Tegenstanders beweerden ook dat het vaststellen van nitraatgevoelige zones zal resulteren in lagere winsten voor boeren, een daling van de waarde van de grond en aanzienlijke nalevingskosten als compensatievergoedingen van de overheid achterwege bleef. Bezwaren waren onder meer afkomstig van de National Farmers Union (NFU) en de Country Landowners Association (CLA). Na de definitieve bepaling van de nitraatgevoelige zones uitte de nationale boerenbond zijn kritiek in de publieke opinie via agrarische tijdschriften. Tevens deed de boerenbond mee bij bezwaarprocedures tegen de aanwijzing van een aantal gebieden als nitraatgevoelige zone.

⁴⁷ Bij sommige consultaties werden ruim 300 stakeholders (bedrijven en belangenorganisaties) uitgenodigd om hun mening te geven over een regeling of een voorstel. Die consultaties worden uitgevoerd volgens het *Cabinet Office Code of Practice on Written Consultation*. De periode van consultatie duurt normaliter minimaal 12 weken (3 maanden). Vaak is een concept *Regulatory Impact Assessment* toegevoegd als onderdeel van de consultatie, met name wanneer een plan of actieprogramma administratieve en andere lasten veroorzaakt voor bedrijven.

De ministers van Milieu en van Landbouw namen het rapport met aanbevelingen van het Review Panel in beraad. En na consultatie van de National Rivers Authority stelde de regering de definitieve begrenzings van de nitraatgevoelige zones in Engeland en Wales vast.

Instrument: Aanwijzing van gebieden en vereiste wetgeving

Verder kwam de regering met voorstellen voor regelgeving om de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn om te zetten in nationale wetgeving. In maart 1996 werd de *Protection of Water Against Agricultural Nitrate Pollution Regulation 1996* vastgesteld waardoor 68 nitraatgevoelige zones werden aangewezen inclusief 5 oppervlaktewater gebieden.

Uiteindelijk heeft het dus ruim vier jaar geduurd om nitraatgevoelige zones in Engeland vast te stellen terwijl volgens de Nitraatrichtlijn de zones uiterlijk 19 december 1993 moest zijn aangewezen

Instrument: Fasering van de implementatie

Het is niet bekend of en hoe de EC heeft gereageerd op het te laat aanwijzen van kwetsbare zones door Engeland. Engeland heeft zich niet gehouden aan het tijdschema volgens de Nitraatrichtlijn en heeft daarmee beleidsruimte, of beter gezegd beleidstijd, voor zichzelf gecreëerd.

Formele aanwijzing van 68 nitraatgevoelige zones in Engeland

Na de consultatie werden in april 1996 68 nitraatgevoelige zones in Engeland formeel aangewezen met de bepalingen in Statutory Instrument 1996 nr. 306 (zie tabel 6.3). De aanwijzingen moeten elke vier jaar opnieuw worden beoordeeld en eventueel worden gewijzigd.

Verder werden procedures voor het monitoren van de nitraatconcentratie in oppervlaktewater voorgeschreven zoals is vereist door de Nitraatrichtlijn. De SI 1996/306 verwijst ook naar de verplichting in de Nitraatrichtlijn om een Actieprogramma in te stellen na de aanwijzing van nitraatgevoelige zones. De minister van Landbouw, Visserij en Voedsel (MAFF) en de minister van Milieu (DoE) zijn samen verantwoordelijk voor het opstellen van Actieprogramma's voor de nitraatgevoelige zones.

Ondanks dat Engeland 2 jaar te laat was met het aanwijzen van nitraatgevoelige zones, kon de Engelse overheid nog wel de deadline van de implementatie van het Actieprogramma halen. Die was namelijk gesteld op 19 december 1999.

Hof van Justitie stelt Engeland in gebreke

Nadat de Britse regering de EC had gerapporteerd over de maatregelen die worden genomen in het kader van de implementatie van de Nitraatrichtlijn, stuurde de EC in oktober 1997 een aanmaningsbrief naar de Britse regering met het verzoek om aanvullende inlichtingen. Omdat de EC na de briefwisseling over de door het VK genomen maatregelen niet tevreden was met de verstrekte antwoorden, bracht de EC op 9 juni 1998 een met redenen omkleed advies uit waarin de EC concludeerde dat het VK de artikelen 3, leden 1 en 2, en 5 van de Nitraatrichtlijn heeft geschonden.

Instrument: Procedure ingebrekestelling EC

De EC verzocht het VK om dat advies binnen een termijn van twee maanden op te volgen. In een aantal brieven die de Britse regering vervolgens stuurde aan de EC in de periode oktober 1998 tot en met januari 1999 erkende het VK dat de redenen die de EC gaf voor haar ontevredenheid met de implementatie van de Nitraatrichtlijn in het VK gegrond waren. Tevens zei de Britse regering toe zijn nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de Nitraatrichtlijn. Tussendoor werd in december 1998 het eerste Actieprogramma in Engeland formeel van kracht door het *Statutory Instrument 1998 nr. 1202 (The Action Programme for Nitrate Vulnerable Zones in England and Wales Regulations 1998)*.

Toch dient de EC in februari 1999 een beroepschrift in bij het Europese Hof van Justitie. De EC wil dat het Hof beoordeelt of het VK nu wel of niet de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn is nagekomen. De EC voert aan dat de nationale wetgeving m.b.t. de omzetting van de Nitraatrichtlijn op drie punten niet voldoet aan de Nitraatrichtlijn.

Het eerste punt heeft betrekking op heel VK en dus ook op Engeland. De andere twee punten hebben alleen betrekking op Noord-Ierland. Wat betreft het eerste punt stelt de EC dat het VK de verplichtingen van artikel 3 lid 1 van de Nitraatrichtlijn niet is nagekomen. Uit een rapport dat het VK aan de EC heeft gestuurd blijkt dat het VK alleen zoet oppervlaktewater dat is bestemd voor de winning van drinkwater heeft vastgesteld als water dat door nitraatverontreiniging wordt beïnvloed. Maar volgens de EC moet al het zoet oppervlaktewater gezien worden als water dat door nitraatverontreiniging wordt beïnvloed. En dat geldt ook voor grondwater en natuurlijke zoetwatermeren. Naar aanleiding van het beroepschrift van de EC dient de regering van het VK in mei 1999 een verweerschrift in. In juli 2000 verschijnt de conclusie van de advocaat-generaal aan het Hof van Justitie. Daarin adviseert de advocaat-generaal dat het Hof verklaart dat het VK de verplichtingen niet is nagekomen. Tenslotte stelt het Hof in december 2000 in zijn arrest dat het VK de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn niet is nagekomen.

Instrument: Veroordeling EU Hof van Justitie

De Britse regering is nalatig in het vaststellen van met nitraat verontreinigde wateren en oppervlaktewateren die niet worden gebruikt voor het onttrekken van drinkwater en moet vervolgens zo snel mogelijk maatregelen nemen. En als het VK niet handelt in overeenstemming met de uitspraak van het Hof, is de EC bevoegd om tegen het VK op te treden. Het commentaar van Eurocommissaris Wallström op de uitspraak van het Hof is: *“De EC is vastbesloten de verontreiniging van water door nitraat afkomstig uit de landbouw te verminderen. Het VK maakt wel vorderingen maar het moet nog steeds veel doen om te voldoen aan het oordeel van het Hof.”*

Na de uitspraak van het Hof heeft de Britse regering aanvullende gebieden geïdentificeerd in Engeland en ging het nitraatgevoelige zones aanwijzen. Ingeschat werd dat het om ongeveer 80% van Engeland zou gaan. Toch stuurt de EC eind oktober 2001 een aanmaningsbrief naar het VK vanwege het in de ogen van de EC niet naleven van het oordeel dat het Hof in december 2000 heeft uitgesproken. Nu is eveneens sprake van een formele ingebrekestelling die kan uitmonden tot het opleggen van een geldboete door het Hof.

Via de ingebrekestellingsprocedure is Engeland er niet in geslaagd beleidsruimte voor zichzelf te creëren bij het bepalen van nitraatgevoelige gebieden. Integendeel, de uitspraak van het Hof heeft tot gevolg dat de beleidsruimte voor Engeland is ingeperkt. Engeland moet meer gebieden aanwijzen.

Aanpassing van het nationale beleid: nieuwe gebieden worden aangewezen

Naar aanleiding van het oordeel van het Hof van Justitie start het net opgerichte Ministerie van Milieu, Voedsel en Rurale Ontwikkeling (DEFRA), verantwoordelijk voor zowel de bescherming van het milieu als de landbouw, op 20 december 2001 een publieke consultatie over twee opties om te voldoen aan de uitspraak van het Hof en om een geldboete te voorkomen.

Instrument: Nieuwe aanwijzing van gebieden

De eerste optie was om heel Engeland als nitraatgevoelige zone aan te wijzen. Dat betekent dat de maatregelen van het Actieprogramma van toepassing zijn op alle landbouwbedrijven in Engeland.

De tweede optie was 'aparte zone benadering'. Dat betekent het toepassen van maatregelen van het Actieprogramma binnen bepaalde aangewezen nitraatgevoelige zones. Die laatste optie zou volgens de Environment Agency ongeveer 80% van het landoppervlak van Engeland beslaan.

DEFRA ontving ongeveer 13.000 reacties. Deze reacties werden in opdracht van DEFRA door een onafhankelijke commissie geanalyseerd. In februari 2002 gaf DEFRA opdracht aan het Britse milieuonderzoeks- en adviesbureau ADAS om een gedetailleerde beoordeling te maken van de gebieden volgens optie 2.

Instrument: Ontwikkelen van aanvullende en nieuwe kennis

Conclusie was dat niet 80% maar ongeveer 55% van het landoppervlak van Engeland zou moeten worden aangewezen als nitraatgevoelig gebied. De Britse regering besloot te kiezen voor de 'least regulatory' optie 2. Bij het aanwijzen van nieuwe nitraatgevoelige gebieden in Engeland baseerde de Britse regering zich op de gegevens afkomstig van de monitoring van de waterkwaliteit. In oktober 2002 werd in de Statutory Instrument 2002 No. 2614 *The Nitrate Vulnerable Zones (Additional Designations)* 55% van het landoppervlak van Engeland aangewezen als nitraatgevoelige zones. Hieronder viel de 8% die oorspronkelijk in 1996 was aangewezen. Daardoor zijn de boeren in die nitraatgevoelige zones vanaf 19 december 2002 verplicht om de maatregelen uit het Actieprogramma uit te voeren.

De boeren in nitraatgevoelige zones konden vanaf september 2003 subsidie uit de Farm Waste Grant Scheme krijgen voor het kopen van nieuwe of betere mestopslagfaciliteiten. Er werd 7,6 miljoen Engelse ponden aan subsidie vrijgemaakt. De subsidieregeling liep tot 31 maart 2006. Met de subsidieregeling ondersteunde de regering de boeren om te voldoen aan de maatregelen van het actieprogramma zodat de doelstellingen van Nitraatrichtlijn konden worden bereikt.

In mei/juni 2005 beraadde DEFRA zich over maatregelen om de Nitraatrichtlijn op 55% van het grondgebied te implementeren. De EC heeft een tijd het nieuwe landbouwmilieubeleid voor Engeland niet willen voorzien van een goedkeuringsstempel in verband met een discussie over het nieuwe Actieprogramma. DEFRA schatte dat in juni 2005 70% van het aanwezige nitraat in Engelse wateren afkomstig is van de landbouw.

Overleg over nieuwe Actieprogramma op zowel Europees als nationaal niveau

Vanaf december 2005 organiseerde DEFRA zogeheten 'consultatie-workshops' voor boeren in Engeland over het ontwikkelen van nieuwe maatregelen voor Actieprogramma voor de

nitraatgevoelige zones. De Nitraatrichtlijn stelt namelijk dat het Actieprogramma elke vier jaar moet worden herzien.

De bestaande maatregelen van het (tweede) Actieprogramma van 2002 zouden onvoldoende effectieve bescherming van oppervlaktewater en grondwater tegen verontreiniging door nitraat geven. In het bestaande Actieprogramma is het opbrengen van organische mest tot een maximum van 250 kilo nitraat per hectare per jaar toegestaan op de grasland en tot 210 kilo stikstof per hectare per jaar op niet-grasland van een landbouwbedrijf. In het komende Actieprogramma zal dat moeten worden teruggebracht tot 170 kilo per hectare per jaar om te voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn.

De voorstellen voor nieuwe maatregelen werden ook besproken met grote belangenorganisaties zoals de NFU, CLA en de Tenant Farmers Association, een belangenorganisatie voor pachters van landbouwgrond. Ten aanzien van de verbodsperiode (uitrijden van mest op het land) was de inzet van de CLA er op gericht dat boeren ongeacht de duur van de periode *flexibel* mogen omgaan met de verbodsperiode als de omstandigheden (het weer, type grond in bepaalde gebieden) zich er toe lenen, waardoor de kans op het wegspoelen van mest minimaal is.

In maart 2006 spraken de ambtenaren van DEFRA met de ambtenaren van de EC over de bepalingen en nieuwe maatregelen van het nieuwe (derde) Actieprogramma.

Instrument: Bilateraal overleg met EU

Daarbij maakte DEFRA gebruik van de commentaren van de boeren in de workshops. In het nieuwe Actieprogramma zouden beperkingen komen voor het gebruik van kunstmest en elk landbouwbedrijf moet een nitraatbeheersplan opstellen. DEFRA was tevens bezig met het uitwerken van specifieke voorschriften voor landbouwbedrijven op verschillende soorten grond. Daarnaast bekeek DEFRA ook de huidige aangewezen nitraatgevoelige gebieden. De planning was dat de voorgestelde maatregelen in mei 2006 zouden uitkomen. Maar DEFRA wilde dat eigenlijk niet omdat in die periode de Local Planning Authority (LPA) van de Engelse overheid, door problemen met het computersysteem, nog steeds niet de "single income payment" (bedrijfstoeslagen) van 2005 aan boeren had betaald. Het was dus, politiek gezien, een slecht moment om een discussie over nieuwe maatregelen voor het Actieprogramma te beginnen. Daarom kwam DEFRA pas later in 2006 met een consultatieronde.

Het was echter de bedoeling geweest het voorstel voor te leggen aan het Britse parlement voor december 2006 maar de consultatie door DEFRA duurde toen nog drie maanden. Daardoor was DEFRA te laat en voldeed DEFRA niet aan de deadline die was afgesproken met de EC voor het in werking treden van het nieuwe Actieprogramma.

Engeland heeft dus beleidsruimte wat betreft tijd voor zichzelf gecreëerd, om met boeren en ook andere stakeholders overeenstemming te bereiken over de nieuwe maatregelen van het actieprogramma.

Pas in november 2006 startte DEFRA met een formele consultatie over de voorgestelde wijzigingen van het Actieprogramma in Engeland. Het heeft uiteindelijk een jaar geduurd voordat er overeenstemming tussen DEFRA en de EC was over nieuwe maatregelen van het Actieprogramma. De nieuwe maatregelen hadden betrekking op de duur van de periode waarin geen mest mag worden uitgereden op het land. De EC wilde een langere periode, namelijk van zes maanden. Dat heeft gevolgen voor de capaciteit van de mestopslag en dus de kosten voor de veehouders, vooral melkveehouders.

Verder deed DEFRA voorstellen voor het gebruiken van verschillende soorten stikstof in de nitraatgevoelige zones. Tevens wilde de EC de mestboekhouding (*record keeping*) verscherpen namelijk zorgen voor een evenwicht tussen invoer en uitvoer van stikstof op het agrarische bedrijf. Ook vond de EC het Engelse *fertiliser recommendation system* (gebruik van kunstmest) niet geschikt.

6.4.4 Overzicht van instrumenten Nitraatrichtlijn in Engeland

- Uitwerking wettelijk kader en ministeriele documenten
- Uitwerken van subsidieschema
- Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
- Vaststellen van de uitvoeringsorganisatie
- Vaststellen van actieplan en handhavingsbeleid
- Uitvoeren van consultatieproces in samenwerking met betrokkenen
- Instelling van een *Independent Review Panel*
- Nadere uitwerking van normen zonering en overwegingen
- Aanwijzing van gebieden en vereiste wetgeving
- Fasering van de implementatie
- Procedure ingebrekestelling EC
- Veroordeling EU Hof van Justitie
- Nieuwe aanwijzing van gebieden
- Ontwikkelen van aanvullende en nieuwe kennis
- Bilateraal overleg met EU

7 Analyse van de onderzoekscases

7.1 Samenvatting patronen benutting beleidsruimte Vogel- en Habitatrichtlijn

7.1.1 Nederland

Formele beleidsruimte

Respondenten op verschillende beleidsniveaus geven aan dat er een verandering in de aard en het verloop van de interacties in de implementatie van de VHR in Nederland heeft plaatsgevonden. Die verschuiving kwam enerzijds door een samenloop van gebeurtenissen in de context, en anderzijds doordat de respondenten zich meer en meer bewust zijn geworden van een aantal bestuurlijke dilemma's. Het ter discussie stellen van die dilemma's heeft langzaamaan een cultuurverandering in eigen geleding op gang gebracht.

Voor 1998 bestond de gedragslijn van het ministerie van LNV er uit dat de gebieden pas bij de Europese Commissie zouden worden aangemeld wanneer het nationale beschermingsregime was gewaarborgd. Dat laatste liet echter zeer lang op zich wachten. Een optelsom van twee cruciale gebeurtenissen - de dreigende veroordeling door het EHvJ t.a.v. het onvoldoende aanwijzen VR gebieden (EHvJ 19 mei 1998, C-3/96) en een nieuw aantredend kabinet - werkte in 1998 als katalysator voor de verandering in de Nederlandse benadering van de dossiers Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Natuurbeschermingswet. Die verandering betekende dat er niet per definitie meer gekozen zou worden om de formele lijn en standpuntbepaling van de Nederlandse regering te blijven uitdragen. Er werd gekozen voor een meer proactievare en anticiperende benadering.

In die periode werd ook een deel van de natuurbeschermingswet behandeld en moest Nederland gebieden voor de Habitatrichtlijn aanmelden. Ook het nakomen van de verplichtingen in het kader van de Habitatrichtlijn bleek problematisch. De veroordeling verbrak de strategische lijn (gedaagdenlijn) van Nederland over de implementatie van de richtlijnen. Begin 1999 trok Nederland het eerder gemaakte voorbehoud in. Volgens een van de respondenten zette het ministerie van LNV op dat moment weer een meer proactiever periode van implementatie van de richtlijnen in.

Het inzetten van die meer proactieve beleidslijn werd mogelijk doordat zowel een nieuw kabinet aantrad als ook op het ministerie van LNV personele wisselingen plaatsvonden. Deze gebeurtenissen maakte een cultuurverandering mogelijk. Stelde de overheid voorheen eenzijdig en topdown scherpe onwrikbare normen vast, nu werd de inhoud niet meer zo voorop gesteld maar is er ook aandacht voor het bestuurlijk proces en participatie van andere overheidslagen. Daarvoor moest wel de richtingstrijd worden aangegaan, de 'angst' voor een doelzoekend en deliberatief proces worden overwonnen en een meer zakelijk optreden met dealen en wheelen worden geaccepteerd.

Informele beleidsruimte

Het leren en durven omgaan met die dilemma's, zowel op persoonlijk niveau, als op het niveau van het middenbestuur, het niveau van het ministerie en het Europees niveau, hebben geleid geleidelijk tot een verschuiving van een gesloten (reactief) naar een meer open (anticipatief/actief) bestuurscultuur en van een onwrikbaar vasthouden aan normen en waarden (blokkeren van beslissingen door andere actoren) naar een meer flexibele onderhandelende houding en op inhoudelijk debat gebaseerde discussies (consensus).

7.1.2 Nordrhein-Westfalen

Formele beleidsruimte

Ook in Duitsland heeft gaandeweg een verschuiving in de aard en het verloop van de interacties in de implementatie van de VHR in NRW plaatsgevonden. Met name doordat respondenten zich meer en meer bewust zijn geworden van een aantal bestuurlijke dilemma's. Het ter discussie stellen van die dilemma's heeft langzaamaan een cultuurverandering in eigen geleding op gang gebracht.

Ver voor 1995 was de gedragslijn van het ministerie van MUNLNV ten aanzien van de selectie en aanwijzing van gebieden gebaseerd op landsdekkende ecologische data en de top down Biotopverbund-benadering. Communicatie met betrokkenen was volgens Duitse wetgeving in eerste instantie niet verplicht. In het algemeen vond men dat de Brusselse vereisten in sterke mate conflicteerde met de natuurbeschermingshistorie in NRW. Nadat de commissie Duitsland voor het EHvJ had gedaagd (case C-7/99) en nadat er gedreigd werd de structurele fondsen in te houden, erkende NRW dat politieke druk geen succes zou sorteren en dat het ministerie inderdaad zelf een procedure en wetgeving voor de implementatie van de VHR kon ontwikkelen.

De centralisatie-impuls, iedere deelstaat moet eigen natuurbeschermingswetgeving maken en krijgt verantwoordelijkheid voor natuurbescherming en het aantreden van het nieuwe rood-groene regering in NRW in 1998, bracht de verandering. Het belangrijkste inzicht van voorgaande jaren was namelijk dat intensieve communicatie op lokaal niveau nodig is om weerstand vroegtijdig in de kiem te kunnen smoren en de mogelijkheid om de wijze van implementeren eigenstandig in te vullen. De nieuwe regering zet dus in op een goede samenwerking met de boeren en op het overtuigen van Brussel van de noodzaak daarvan .

Informele beleidsruimte

Het leren en durven omgaan met conflicten met zowel de lokale bevolking als met de EC heeft tot een verschuiving geleid van een procedureel gesloten naar een meer communicatief en onderhandelende deelstaatregering. Helaas blijft het vanwege de complexe bestuursstructuur in Duitsland vrijwel onmogelijk voor deelstaten, hun belangen direct in het Brussels onderhandelingscircuit onder te brengen. Frustraties hierover lopen hoog op. Binnenlandse coördinatie en afstemming tussen de Länder slokt zoveel tijd op dat Duitsland in zich zelf gekeerd blijft en niet kan meeprofiteren van de leermomenten van andere lidstaten.

7.1.3 Engeland

Formele beleidsruimte

Voor Engeland bleek 1994 een belangrijk jaar. In de onderhandelingen over de HR tussen 1991 en 1994 gaf Engeland in eerste instantie blijk van een weinig enthousiaste houding. Er wordt zeer sterk vastgehouden aan het traditioneel stelsel van wetgeving en regelingen. Deze zijn gebaseerd op de oude Engelse bestuurstraditie en werken via het principe van zelfbinding en vrijwilligheid (in plaats van het andere juridische stelsel van procedurele geboden, verboden en sancties).

Daarnaast werden de 'Habitat Regulations' gekarakteriseerd als 'minimalistisch', terwijl de EU vroeg om 'absolute bescherming'. Dat minimalistische had te maken met de spanningsvolle relatie van Engeland en Europa op het gebied van biodiversiteit. De mindset van de Engelsen ten aanzien van het aanwijzen van natuurgebieden bestond eruit dat zij het aanwijzingsproces via het implementatieproces van de Europese richtlijnen en het biodiversiteitsactieplan, als gescheiden parallelle processen beschouwden. Die houding veranderde naarmate het proces

vorderde, onder andere door veranderingen in ministers die zich met dit dossier bezighielden: Ridley (1986-1989), Patten (1989-1990), Hesselting (1990-1992) en het voorkomen van een overmachtige CEC. Door hun positieve benadering van Europa en het milieu, versoepelden de onderhandelingen in Brussel onder Patten en Hesselting.

Informele beleidsruimte

Die open benadering bleek van cruciaal belang. Door met de Europese Commissie regelmatig aan tafel te zitten, de Engelse problematiek en denkbare oplossingen door te spreken en te laten zien dat vooruitgang wordt geboekt in het behalen van de doelen, kreeg met veel credit. Daarvoor moest wel worden geaccepteerd dat de Europese Commissie alleen met het UK wilde onderhandelen en niet met de afzonderlijke deelstaten. DEFRA zou voortaan het coördinerende en het met Brussel onderhandelende ministerie zijn met een mandaat van de andere landen. English Nature werd omgebouwd tot Natural England die verdergaande binnenlandse coördinerende taken op zich moest gaan nemen. Door het aangaan van de dialoog heeft er geleidelijk aan een verschuiving plaatsgevonden van een minimalistische en inhoudelijke conservatieve instelling van de Engelsen - wij doen het op onze eigen manier - (ruimte willen krijgen) naar een meer open, positieve en aantoonbaar resultaatgerichte instelling (ruimte nemen).

7.1.4 Overeenkomsten en verschillen tussen landen in het benutten van beleidsruimte VHR

In de paragraaf *Verkenning formele beleidsruimte* werd reeds opgemerkt dat vooral veel lidstatelijke beleidsruimte zit bij de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Een lidstaat kan deze uiterst ambitieus formuleren (bijv. een moeilijk haalbare herstel-doelstelling), maar een lidstaat kan deze ook minder ambitieus formuleren (bijv. een minimale behoudsdoelstelling van slechts één kwalificerende soort).

Uit de interviews is dit beeld vooral bevestigd door de **Nederlandse** respondenten, die hieraan nog toevoegen dat beleidsruimte hier ook benut kan worden door geen doelen te formuleren alvorens de gunstige staat van instandhouding is geformuleerd. Het nemen van eigen verantwoordelijk is in alle drie de landen opgepakt.

Voor **Engeland** ziet de habitattoets als een soepele weging (balancing approach) in plaats van een harde toets. Men spreekt over an informal approach; beleidsruimte is vooral 'to be reasonable and proportionate, following an informal approach'. Ook zoekt men eigen werkbare interpretaties van vage richtlijnbegrippen. Daarvoor gebruikt men vooral de HRGN-serie (Habitats Regulation Guidance Notes) opgesteld door Natural England. Natural England speelt hierbij als zelfstandig bestuursorgaan tussen overheid en burger inderdaad een intermediaire en faciliterende rol. Beleidsruimte benutten is aldus: 'multi-level coordinating and communicating between departments and sector, facilitated by Natural England'.

Ook de Duitse deelstaat **Noordrijn-Westfalen** wijst op de mogelijkheden van interpretatieruimte die vooral de habitattoets biedt. Men spreekt evenwel ook van een anti-conflictstrategie en het blijven overtuigen van het Fachkonzept en multi-level communicatie. Dat lijkt ook weer enigszins te sporen met het Nederlandse idee van een serieuze plek krijgen in de onderhandelingen: niet alleen in Brussel maar ook binnenlands met ander vakdepartementen.

7.2 Samenvatting patronen benutting beleidsruimte Kaderrichtlijn Water

Op welke manier benutten Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen de formele beleidsruimte die de KRW biedt? En in hoeverre gaat Nederland op zoek naar aanvullende, informele beleidsruimte in interacties met (vertegenwoordigers van) de Europese Commissie en/of andere lidstaten? In onderstaande tabellen vatten we onze bevindingen samen.

Benutting van beleidsruimte KWR door Nederland	
Formele beleidsruimte	<p><u>Aanwijzen kunstmatige waterlichamen</u> In de Artikel 5 rapportage heeft Nederland maar liefst 95% van de Nederlandse wateren aangemerkt als 'kunstmatig aangelegd' of 'sterk veranderd'.</p> <p><u>Fasering en doelverlaging</u> Volgens de Nederlandse Artikel 5 rapportage bestaat voor 97% van de oppervlaktewateren en 32% van de grondwaterlichamen in Nederland het risico dat de KRW milieudoelstellingen niet gehaald zijn in 2015 (over 56% van de grondwateren is onvoldoende informatie beschikbaar).</p> <p>Nederland organiseert een open, doelzoekend proces op stroomgebiedniveau om tot uitvoerbare maatregelenpakketten te komen die op draagvlak kunnen rekenen bij de uitvoerende partijen (provincies, gemeenten, waterschappen). Mogelijke consequentie hiervan is de noodzaak tot fasering en/of doelverlaging.</p>
Informele beleidsruimte	<p>Nederland heeft vanaf het begin een proactieve houding en een constructieve, inhoudelijke inbreng in CIS verband. Nederland vraagt aandacht voor de specifieke, Nederlandse situatie en de Europese Commissie en de andere lidstaten worden regelmatig op de hoogte gebracht van de vorderingen in Nederland.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In 2002 krijgt Nederland voor elkaar dat de guidance voor het classificeren van waterlichamen zodanig aangepast wordt dat niet elke poldersloot apart aangewezen en geclassificeerd hoeft te worden. • Nederland introduceert in 2005 met succes de 'Pragmatische aanpak', waarbij op basis van de huidige toestand van waterlichamen gekeken wordt wat met proportionele maatregelen bereikt kan worden.

Benutting van beleidsruimte KWR door het Verenigd Koninkrijk en Engeland	
Formele beleidsruimte	<p><u>Aanwijzen kunstmatige waterlichamen</u> In de Artikel 5 rapportage van het Verenigd Koninkrijk is 38% van de Britse wateren aangemerkt als 'kunstmatig aangelegd' of 'sterk veranderd' (voor Engeland is dit cijfer niet bekend).</p> <p><u>Fasering en doelverlaging</u> Volgens de Britse Artikel 5 rapportage bestaat voor 75% van de oppervlaktewateren en 61% van de grondwaterlichamen in het Verenigd Koninkrijk het risico dat de KRW milieudoelen niet gerealiseerd zijn in 2015 (voor Engeland zijn deze cijfers niet bekend).</p> <p>In het Verenigd Koninkrijk en in Engeland zijn open, doelzoekende processen gestart om tot breed gedragen en uitvoerbare beheersplannen en maatregelenprogramma's te komen. De uitkomsten van deze processen zijn bepalend voor de mate waarin en de manier waarop de KRW doelstellingen gerealiseerd zullen worden. Mogelijk leidt dit tot fasering en/of doelverlaging.</p>
Informele beleidsruimte	<p>Het Verenigd Koninkrijk en Engeland spelen een actieve rol in het informele circuit rondom de Common Implementation Strategy. Het contact met de Europese Commissie, andere lidstaten en belangengroepen wordt actief gezocht. DEFRA wil de Europese Commissie ook in de toekomst actief blijven betrekken bij het implementatieproces in het Verenigd Koninkrijk en Engeland, om op die manier begrip te kweken voor de Britse situatie (en de eventuele noodzaak tot fasering of doelverlaging).</p>

<i>Benutting van beleidsruimte KWR door Duitsland en Noordrijn-Westfalen</i>	
Formele beleidsruimte	<p><u>Aanwijzen kunstmatige waterlichamen</u> In de Artikel 5 rapportage heeft Duitsland 35% van de Duitse wateren aangemerkt als 'kunstmatig aangelegd' of 'sterk veranderd' (voor Noordrijn-Westfalen is dit cijfer niet bekend).</p> <p><u>Fasering en doelverlaging</u> Volgens de Duitse Artikel 5 rapportage bestaat voor 55% van de oppervlaktewateren en 52% van de grondwaterlichamen in Duitsland het risico dat de KRW milieudoelstellingen niet gehaald worden in 2015 (voor Noordrijn-Westfalen zijn deze cijfers niet bekend).</p> <p>Duitsland stimuleert de betrokkenheid van alle gebruikers van water in het KRW implementatieproces. Ook in Noordrijn-Westfalen zijn open participatieprocessen gestart op zowel deelstaat- als stroomgebiedniveau met belangengroepen vanuit verschillende sectoren (milieu, landbouw, industrie) om draagvlak te creëren voor beheersplannen en maatregelenprogramma's. Mogelijke consequentie van een open, doelzoekend proces is een keuze voor fasering en/of doelverlaging.</p> <p>Noordrijn-Westfalen heeft in Duitsland lange tijd een voorbeeldfunctie gehad als het gaat om de implementatie van de KRW (zowel qua inhoud als organisatie). In 2005 is er echter een nieuwe, conservatief-liberale regering aangetreden, wat mogelijk tot gevolg heeft dat meer beleidsruimte gezocht gaat worden (o.a. hoger percentage 'kunstmatig aangelegde' of 'sterk veranderde' waterlichamen).</p>
Informele beleidsruimte	<p><u>Duitsland</u> Duitsland speelt vanaf het begin een prominente rol in het Waterdirecteurenoverleg en is één van de grondleggers van de CIS.</p> <p>Van groot belang voor de Duitse inbreng op Europees niveau is dat de Duitse Waterdirecteur het in 1996 voor elkaar krijgt dat de 16 deelstaten voortaan door één persoon vertegenwoordigd worden in Brussel. Duitsland versterkt hiermee zijn positie ten opzichte van de andere lidstaten.</p> <p><u>Noordrijn-Westfalen</u> Er is alleen indirect contact met de Europese Commissie via de vertegenwoordiger namens de 16 Duitse deelstaten.</p>

7.3 Samenvatting patronen benutting beleidsruimte Nitraatrichtlijn

Op welke manier benutten Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen de formele beleidsruimte die de NiR biedt? En in hoeverre gaat Nederland op zoek naar aanvullende, informele beleidsruimte in interacties met (vertegenwoordigers van) de Europese Commissie en/of andere lidstaten? In onderstaande tabellen vatten we onze bevindingen samen.

<i>Benutting van beleidsruimte NiR door Nederland</i>	
Formele beleidsruimte	<p><u>Aanwijzen van nitraatgevoelige gebieden</u> Nederland heeft aangegeven geen afzonderlijke gebieden als nitraatgevoelige zones in Nederland aan te wijzen, maar het gehele grondgebied van Nederland als kwetsbaar gebied aan te wijzen. Nederland maakte dus gebruik van die beleidsruimte in de Nitraatrichtlijn.</p> <p><u>Derogatie</u> Nederland mag afwijken van de gebruiksnorm van 170 kg stikstof vanaf 2006 onder de voorwaarde dat MINAS verdwijnt. Verder moet Nederland in 2009 aantonen middels monitoring dat wordt voldoen aan de norm in de Nitraatrichtlijn van maximaal 50 mg nitraat per liter grondwater. Volgens de ambtenaren van VROM en LNV is het uiteindelijk een</p>

	<p>'magere' derogatie geworden voor Nederland.</p> <p><u>Toetsingsdiepte</u></p> <p>De toetsingsdiepte is nooit vastgelegd in formele regelgeving van de EC. Wel geeft een de door EC opgestelde concept-richtsnoer enige beleidsruimte op dat vlak: elke lidstaat moet meten tussen 0 en 5 meter diepte. De Nederlandse overheid heeft echter nooit gebruik gemaakt van die beleidsruimte. Alleen de landbouwbelangenorganisatie LTO spant zich al lange tijd in om van die beleidsruimte gebruik te maken. Ondanks pogingen samen met enkele fracties in de Tweede Kamer heeft de Nederlandse overheid besloten om niet op een andere diepte te meten zich daarbij baserend op de bevindingen van wetenschappelijk onderzoek.</p>
Informele beleidsruimte	<p>Informele, bilaterale overleggen tussen de ambtenaren van VROM en LNV en de ambtenaren van DG Milieu hebben beleidsruimte opgeleverd voor Nederland. Zo zijn de aanbevelingen van het expertpanel uiteindelijk zodanig omgezet in afspraken met de EC dat Nederland informeel beleidsruimte heeft gecreëerd.</p> <p>Ook de in 2002 gewijzigde onderhandelingsopzet heeft gezorgd voor veel meer begrip bij de ambtenaren van de EC en zelfs voor een verandering in hun opvattingen over het Nederlandse beleid, en met name MINAS, waarmee de doelstelling van de Nitraatrichtlijn kan worden bereikt.</p> <p>Tegelijkertijd zien we ook dat de houding van ambtenaren in informele gesprekken negatief kan uitwerken op het verloop en de resultaten van die gesprekken over de wijze waarop de Nitraatrichtlijn kan worden geïmplementeerd in een actieprogramma.</p> <p>Verder zien we dat een eenmaal ingeslagen formeel juridische weg, d.w.z. de ingebrekestellingsprocedure bij het Hof van Justitie, de vorderingen in de informele, bilaterale gesprekken teniet doet. Het oordeel van het Hof dat MINAS moet verdwijnen, kan door de ambtenaren van de EC niet terzijde worden geschoven ondanks hun tussentijds gewijzigde opvattingen over MINAS.</p> <p>Ook de activiteiten door ambtenaren en ook ministers in de voorbereiding en aanloop van de bijeenkomsten van het Nitraatcomité, met name waarin de stemming plaatsvindt over het advies van het comité aan de EC over het derogatieverzoek van Nederland, dragen bij aan het benutten van beleidsruimte.</p> <p><u>Verplicht tijdschema</u></p> <p>Nederland heeft zich niet gehouden aan het verplichte tijdschema in de Nitraatrichtlijn ten aanzien van het actieprogramma. Niet naleving ("illegale beleidsruimte").</p>

<i>Benutting van beleidsruimte NiR in het Verenigd Koninkrijk en Engeland</i>	
Formele beleidsruimte	<p><u>Aanwijzen van nitraatgevoelige gebieden</u></p> <p>Het Britse regering heeft besloten om gebieden in Engeland aan te wijzen als nitraatgevoelige zones in plaats van heel Engeland aan te wijzen. Vanaf 1992 is de regering houdt meerdere publieke consultaties (formele inspraakprocedures) ten behoeve van de besluitvorming over het aanwijzen van nitraatgevoelige zones. Voor zover ons bekend, vindt tot in 1996 geen (van belang zijnde) interactie met de EC plaats. Engeland 'neemt' de beleidsruimte qua tijdsspanne om later dan voorgeschreven in de Nitraatrichtlijn tot de aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden te komen.</p> <p>Maar tegenover de gecreëerde beleidsruimte qua tijd, zorgde de uitspraak van het Hof in de ingebrekestellingsprocedure ervoor dat de beleidsruimte qua aanwijzing van gebieden als nitraatgevoelige zone, wordt ingeperkt.</p> <p><u>Derogatie</u></p> <p>Engeland maakt gebruik van de mogelijkheid om de eerste vier jaar meer dan 170 kg stikstof/ha uit te rijden op landbouwgrond. Engeland dient geen verzoek in bij de EC om na die vier jaar te mogen afwijken van de norm van 170 kg per ha per jaar.</p> <p><u>Toetsingsdiepte</u></p> <p>Engeland heeft niet gezocht naar beleidsruimte voor de toetsingsdiepte tijdens de implementatie van de Nitraatrichtlijn.</p>

Informele beleidsruimte	<p>Na de inbreukprocedure over het aanwijzen van nitraatgevoelige zones heeft Engeland informeel, bilateraal overleg gevoerd met de EC over het actieprogramma voor die nitraatgevoelige zones. Maar ook bij de totstandkoming van het actieprogramma blijven de consultaties van stakeholders een belangrijke rol spelen voor de regering. De regering lijkt veel belang te hechten aan draagvlak bij de doelgroep van het beleid.</p> <p><u>Verplicht tijdschema</u> Engeland heeft ruim 2 jaar extra de tijd genomen voor het aanwijzen van nitraatgevoelige zones.</p>
<i>Benutting van beleidsruimte NiR in Duitsland en Noordrijn-Westfalen</i>	
Formele beleidsruimte	<p><u>Aanwijzen van nitraatgevoelige gebieden</u> Ook Duitsland heeft besloten geen afzonderlijke gebieden als nitraatgevoelige zones aan te wijzen, maar haar gehele grondgebied als kwetsbaar gebied te beschouwen. Duitsland maakt net als Nederland dus gebruik van die beleidsruimte in de Nitraatrichtlijn.</p> <p><u>Derogatie (afwijken van norm 170 kg stikstof/ha)</u> Net als Nederland heeft Duitsland beleidsruimte gecreëerd t.a.v. de maximale hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die op het land mag worden gebracht. Landbouwbedrijven die hun grasland intensief gebruiken mogen jaarlijks maximaal 230 kg stikstof per hectare toepassen. Deze norm geldt voor vier jaar: van 2006 (met terugwerkende kracht) tot en met 2009. Maar er zijn wel voorwaarden aan verbonden, waaronder monitoring en rapportage aan de EC. Verder geldt de derogatie maar voor 2,4% van alle landbouwbedrijven in Duitsland.</p> <p><u>Fasering</u> Duitsland heeft gebruik gemaakt van de fasering: de eerste vier jaar een hogere gebruiksnorm van 210 kg stikstof hanteren.</p>
Informele beleidsruimte	<p><u>Duitsland</u> Door de twee ingebrekestellingsprocedures had de EC een sterke positie in de besprekingen met de Duitse federale overheid over de omzetting van de Nitraatrichtlijn in de Mestverordening. De Duitse federale overheid heeft alle details van de nieuwe Mestverordening moeten bespreken met de EC. De positie van de EC werd tevens versterkt doordat de Duitse overheid tegelijkertijd een derogatie wilde. Door deze 'afhankelijkheidsrelatie' heeft de EC bepaalde eisen en opvattingen kunnen opleggen aan de Duitse federale overheid. Zo stelde de EC dat pas over een derogatie kon worden gesproken als Duitsland de Nitraatrichtlijn juist had geïmplementeerd. Met de laatste wijziging van de Mestverordening in januari 2006 voldeed de Duitse overheid aan de eisen van de EC betreffende de ingebrekestelling. Toen kon pas met het derogatieverzoek voor 230 kg stikstof worden begonnen.</p> <p><u>Noordrijn-Westfalen</u> Volgens de overheid van de deelstaat Noordrijn-Westfalen biedt de Nitraatrichtlijn beleidsruimte voor Duitsland omdat de richtlijn op sommige punten niet duidelijk (concreet) is en daarmee ruimte geeft voor eigen interpretatie en invulling. Maar de EC geeft ook zijn interpretatie aan de punten in de richtlijn die niet helder zijn.</p>

8 Implementatieprocessen vergeleken, analyse van de onderzoeksresultaten

8.1 Introductie

De beschrijvingen van de negen cases (drie landen, drie richtlijnen) levert veel informatie over de inhoud en het verloop van het implementatieproces. In dit hoofdstuk gaat het om de analyse van die data. Daarbij komen in overeenstemming met het theoretische kader de volgende aspecten aan de orde:

- De nationaal-culturele sturingsopvattingen;
- De milieu beleidsstijl;
- De aanpak via codificatie of modificatie;
- Het stelsel aan instrumenten.

In de casebeschrijving ging het vooral om het aangeven van de handelingen en meningsvorming van betrokkenen in het proces. In de analyse komt de duiding hiervan aan de orde, met het zoeken naar de beleidsruimte als centraal punt.

Alle casebeschrijvingen laten zien dat - in lijn met de voorgaande onderzoeken naar beleidsruimte in de richtlijnen - betrokkenen allen gebruik willen maken van de mogelijkheden om bij de implementatie te komen tot specifiek maatwerk per richtlijn in de nationale context. Zeker in de aanvang van het proces zijn handelingen erop gericht te zoeken naar de eigen interpretatie en invulling van de EU Richtlijn. In deze fase wordt beleidsruimte gevonden en benut. Opmerkelijk is ook, dat in vrijwel alle beschreven cases dit zoeken uitmondt in een juridische confrontatie met de EC en het EU Hof van Justitie. In het proces van toetsing en veroordeling en correctie lijkt veel van de verworven beleidsruimte achteraf toch niet echt te bestaan en zal de feitelijke implementatie van de richtlijn veel dichter aan komen te liggen bij de oorspronkelijke letter en geest van de EU richtlijn. Beleidsruimte kan in het proces dan ook schijnbaar verworven worden (als een gevoeld succes tijdens de uitvoering van het implementatieproces), zonder dat het in een latere fase (als de formele toetsing heeft plaatsgevonden) nog bestaat.

Een tweede kanttekening vooraf bij de analyse betreft de relatie die schijnbaar bestaat tussen de mate van detail in de case beschrijvingen en het stelsel van benutte instrumenten of gevonden beleidsruimte. In het voorliggende onderzoek heeft de VHR de meest gedetailleerde aandacht gekregen, waardoor het lijkt alsof daar de meeste handelingen verricht zijn, de meeste instrumenten zijn gebruikt en de meeste beleidsruimte is gevonden.

Al eerder is gesteld, dat hoewel de beleidssystematiek van de EU-richtlijnen veel overeenkomsten vertoont, er toch sprake is van regelingen met een verschillend operationeel uitwerkingseffect. Zo is door de opzet en de redactie van de NiR veel minder beleidsruimte op voorhand toegelaten, waardoor ook het implementatieproces minder mogelijkheden tot variaties kent. Dat vervolgens toch vanuit een nationaal perspectief geprobeerd wordt (zoals de poging het MINAS geaccepteerd te krijgen), laat zien dat het zoeken naar instrumentarium niet enkel beperkt wordt door de richtlijn zelf.

De VHR heeft veel aandacht gekregen in dit onderzoek omdat het zoekproces naar beleidsruimte daar intensief heeft plaatsgevonden. De inzet van zoveel instrumenten, het starten van zoveel zoekprocessen voor nadere uitwerking en de noodzaak tot een steeds

hechtere afstemming met de EU en andere lidstaten is ook in de andere richtlijnprocessen te zien, maar dan op een wat beperktere schaal en intensiteit. Daarmee krijgen de uitkomsten die schijnbaar vooral door de detaillering van de cases van de VHR opvallen, een meer generieke betekenis.

8.2 De nationaal-culturele aanpak

De zienswijze hoe met de EU en met haar richtlijnen moet worden omgegaan, kent heel duidelijke nationaal culturele verschillen. Die hangen samen met het wettelijk kader voor nadere uitwerking.

Zo is het EU-regelgevingstelsel gebaseerd op procedure, beschrijving en sanctiesystematiek, waar bijvoorbeeld in Engeland het stelsel van vrijwillige zelfbinding aan de hogere macht als sturingsstijl vigeert. De landsaard hoe om te gaan met milieuproblematiek heeft dus invloed op het implementatieproces. Wat simpel gesteld: Nederland gaat in overleg, Duitsland geeft vanuit de Bund heel duidelijke richtlijnschrijvingen en Engeland plaatst de uitvoering van de richtlijn in het stelsel van samenwerkende non-gouvernementele organisaties.

Naast belangrijke verschillen zijn ook duidelijke overeenkomsten te zien. In alle cases is de eerste "reflex" de regeling vertraagd, in mindere mate of heel duidelijk aangepast aan de nationaal eigen context te willen implementeren. Ook in het verloop van het zoekproces naar beleidsruimte, lopen de lidstaten in de verschillende regelingen dezelfde parkoersen, van het zoveel mogelijk willen benutten van die ruimte tot aan het ontwikkelen van het besef, dat de richtlijn vooral samen met de EU en andere lidstaten moeten worden vormgegeven.

Met enkele sleuteluitspraken wordt dit gegeven - vertrekken om zoveel mogelijk beleidsruimte voor eigenheid op te zoeken, de correctie vanuit de EU en het nieuwe zoeken naar samenwerking - te illustreren.

In het zoeken naar beleidsruimte geven respondenten van DEFRA uit Engeland aan dat er problemen zijn geweest met de interpretatie van de richtlijnen, maar dat men die onzekerheden heeft leren omgaan: *"We have find our way by working together with European Commission to produce guidance documents and such, rather than moving straight to the need for the moment for a Directive for instance. So we engaged in a dialogue and participated actively in every working group that has been established under the Habitat & Ornithology Comity and all their scientific groups. Because of this informal approach we can live with the principal of having guidance supporting legislation. Other countries, like Germany and a lot of the new accession states, are more rigid and would rather have amendments to the Directives."*

Beleidsruimte zit ook in artikel 3 van de VHR zelf bijvoorbeeld. Het is namelijk aan de lidstaat zelf om, op basis van de richtlijn en de bijlagen, een voorstel te formuleren voor de gebieden die je wil gaan aanwijzen. *"Daarbij mag je dus keuzen maken en afweiger",* vertelt een ambtenaar van het ministerie van **LNV**. *"De belangrijkste gebieden moet je natuurlijk meenemen en daar een beargumenteerde keuze bijdoen. Maar in sommige gevallen, namelijk die gebieden, waar de interactie tussen natuurgebied en economische sectoren, zeker gezien de lange termijn, zó onhandig is voor het nastreven van een duurzame situatie, die zetten we niet bovenaan het lijstje om aan te melden. Het is een misvatting om te zeggen dat je die afweegruimte niet hebt. Je kan zelfs zeggen dat die afweegruimte nog verder gaat omdat aan het onmogelijke niemand is gehouden. Datgene wat je voor de richtlijn doet, moet ook in verhouding staan tot de sociaal economische kosten die dat teweeg brengt. Zo staat het in de richtlijn".*

Volgens ambtenaren van de EC zijn er meerdere lidstaten die de richtlijnen te streng vinden en die vragen aan de EC daarnaar te kijken. Soms ook wordt gevraagd de richtlijnen samen te voegen of een artikel uit de HR in de VR over te nemen. Ook kan het gaan om de definitie van de instandhoudingsdoelstelling. Volgens een van de **EU** ambtenaren is de lijn van de EU heel erg duidelijk: *"Het is echter nog veel te vroeg om te zeggen of iets wel of niet goed is. Volgend jaar voeren we een assessment uit. Dan kijken we eerst of in 2010 de biodiversiteitsdoelstelling in Europa wordt gehaald en of er een herziening moet komen"*. De NGO's hebben in deze stellingname een rol gespeeld. Een van de respondenten geeft aan ervan overtuigd te zijn dat het hele circuit in Brussel toch wel benaderbaar is en dat je serieus genomen wordt, als je maar goede argumenten hebt.

"Beleidsruimte zit niet zoveel in de uitvoering, maar die is wel te vinden in tijd en de ruimte in de wijze waarop die uitvoering zal gaan plaatsvinden. Immers, niet de doelen maar de maatregelen hebben gevolgen voor de burger", vertelt een van de respondenten van het **IPO** over de ontwikkeling van het beleidskader voor ammoniak in Natura 2000-gebieden. Met LNV wordt samengewerkt aan het beoordelingskader voor vergunningverlening en Alterra is daar ook sterk bij betrokken. *"Het gaat er dus ook om dat die besluiten voor de rechter standhouden. Als jij een uitvoeringskader hebt waar je je aan houdt en je hebt bepaalde rekenrichtlijnen en je kan beargumenteren bij de rechter hoe je tot je besluit bent gekomen, dan gaat het goed. De rechter zegt dan het zorgvuldig gedaan is; het klopt. Je hoeft dan niet bang te zijn dat de milieubeweging nog een keer naar de rechter stapt"*.

Een van de respondenten van het ministerie van **LNV** geeft twee voorbeelden waaruit blijkt dat beleidsruimte ontstaat tijdens het 'dealen en wheelen' en het kunnen uitbuiten van je onderhandelingspositie. De 2^{de} Maasvlakte vind hij een voorbeeld van *"de deal van de eeuw"*: 750 ha natuur en een zeereservaat als compensatie voor de 50 ha waardevolle natuur bij Oostvoorne. En bij de uitbreiding van hotel Noordwijkerhout speelde een heel erg gevoelige casus. Daar zat in een gebied van nog geen hectare de zandhagedis, waarvan de populatie niet verplaatsbaar is. Na veel dealen en wheelen en commitment op ministerieel niveau, is een gebied ter grootte van 10-15 ha ontwikkeld als habitat voor de zandhagedis ter waarde van 4 miljoen investeringskosten. Het creëren en benutten van beleidsruimte kwam in beide cases tot stand door Brusselse regels te breken.

Ook het Ministerium von Umwelt in **NRW** ging uit van *"eines guten Fachkonzeptes"* om alle tegenstanders ervan te overtuigen dat men niet zomaar op eigen goeddunken besluiten neemt: *"Die Wirtschaft hat natürlich versucht zu intervenieren und zu lenken welche Flächen, aus ihrer Sicht, besser nicht in das Netz eingestellt worden wären. Das war aber bei uns, zum Glück, sage ich als Fachmann dazu, nicht möglich, weil wir ein eigenes Fachkonzept für Nordrhein-Westfalen entwickelt haben. Da stand genau drin, wenn die und die Qualitäten gegeben sind, und der und der, und die Priorität darin vorkommen, muss dieses Gebiet ins Netz gehen. Diese Transparenz in der FFH-process hat zu einer großen acceptance geführt für den Bird-guideline Prozess in Nordrhein-Westfalen. Ich denke aber dass wirtschaftliche Erwägungen bei der Auswahl und der Meldung bei uns, so gut wie keine Rolle gespielt hat. Nur auf Grund eines guten Fachkonzeptes, das war die Voraussetzung. Das war der Hauptgrund, sonst wäre ständig Kampf gewesen"*.

Beleidsruimte benutten betekent ook op hoog interventie niveau in te steken. Het ministerie van **LNV** heeft doelbewust gekozen om de doelen op hoog abstractie abstract te formuleren. Het ministerie formuleerde bijvoorbeeld de volgende abstracte doelstelling: *"We willen dat er hier een habitat beschikbaar is/komt/dan wel gaat komen, die een populatie – van zoveel van deze soorten vogels – van voedsel of slaappleats gaat kan voorzien. Deze doelstelling is gecommuniceerd met de EC, die dat begrijpt. Over het algemeen is onze doelstelling zelfs"*

nog abstracter. Bijvoorbeeld dat we willen dat de kwaliteit van het habitat type groeit of dat het gelijk blijft. Iedere concretisering naar ruimte en tijd - wanneer je wat moet halen en wat het exacte niveau is - dat doen wij niet in een aanwijzingsbesluit, maar in het beheersplan. De gedachte daarachter is dat het beheersplan iedere zes jaar vastgesteld wordt. Dan kan je dus na zes jaar, als er andere inzichten zijn die je nog steeds moet verantwoorden, deze als het ware opnieuw invulling geven”.

Een van de respondenten van het ministerie Van LNV geeft twee voorbeelden waaruit blijkt dat beleidsruimte ontstaat door het debat aan te gaan en aanwezige richtingenstrijd te beslechten.

Een eerste debat betrof de rigiditeit van artikel 2 van de richtlijn. Het lijkt veel meer op een verbodsbepaling. Zowel Nederland als Duitsland en nog een aantal landen hebben die rigiditeit aan de orde gesteld omdat dat de natuur niet dient. Zij vonden dat de 'duurzame populatie garantie' voorop moest staan. Voor 95% van de soorten en habitats zou dat de ruimte om te dealen en te wheelen doen toenemen. *“Als er in een provincie een duurzame populatie van bijvoorbeeld de rugstreeppad wordt aangewezen in zowel het noorden, het westen en het oosten, en je hebt voor deze dieren ook nog in de habitat 's ervan geïnvesteerd, dan kan je wat mij betreft blanco ontheffingen verlenen rond bijvoorbeeld de uitbreiding van Almere. Het belang om die individuele pad daar te beschermen, valt weg, omdat de duurzame populaties gewoon zijn gegarandeerd”.* Door de leefgebiedenbenadering centraal te stellen is er ruimte in de wet gecreëerd.

Een tweede debat hield meer een discussie in over haalbare en betaalbare normen voor de beheersplannen van de aan te wijzen natuurgebieden. Als er aantoonbare disproportionele kosten zijn (bijvoorbeeld 200 miljoen voor de venen) in verhouding tot wat je ervoor terugkrijgt op de langere termijn (doel 100 ha kalmoes), dan zou je dat niet moeten willen en moeten zoeken naar een ander gebied, misschien zelf elders in Europa.

Tot slot is in de interviews aangegeven dat beleidsruimte te verkrijgen is door zelf duidelijkheid te scheppen en te durven zeggen dat niet alles altijd even belangrijk is. *“Met de directeurs van DG milieu in Brussel, is halverwege 2006, nog voordat we het naar buiten brachten, ons 'bouwwerk' besproken”,* zo vertelde een respondent van Min LNV. *“Wij vinden niet alles even belangrijk. Voor een aantal habitattypen zijn wij een belangrijk land maar voor andere helemaal niet belangrijk. Dit habitatype, dat wordt nooit wat in Nederland, daar doen we dus ook niet zo veel aan of in ieder geval heel weinig”.* Tegen Nederland hebben we gezegd: *“Daar waarvan wij vinden dat het belangrijk is, moeten we ook wat harder werken. In de regio begint het nu ook langzaam door te dringen. We hebben de ruimte gekregen om te implementeren zoals wij willen. De minister zegt nu: Ik kan dat goed uitleggen en verdedigen in Brussel. Dat hebben we daar eerst gesondeerd. Aan alle kanten hebben we zitten plussen en minnen. We hebben gekeken naar hoeveel we hebben aangemeld in Brussel, we weten nu dat het met dit habitatype in Nederland gaat, we hebben ook bediscussieerd dat we eigenlijk een stuk gebied erbij moeten hebben, dus we moeten 'bijplussen'. Voor een aantal soorten kan het ook wel wat minder, dan dus halen we er daar wat vanaf. Beleidsruimte is dus de Brusselse methode mee helpen ontwikkelen. De Brusselse methode is gewoon drie kleuren van het stoplicht. Als iets 10 jaar achteruit gaat dan scoor je rood of oranje. Het ministerie LNV heeft de 'best guess' gedaan, samen met deskundigen en experts kennis opgebouwd.”*

Voor **Duitsland** pakt deze strategie voorlopig echter anders uit omdat een directe interactie en interventie tussen de desk-officers van Duitsland en de deelstaatregeringen in NRW niet meer zo soepel verloopt als ten tijde van het FFH Prozess (Flora Fauna Habitat Prozess). Een van de respondent van het ministerium von Umwelt in NRW zegt hierover: *“Die verstehen uns irgendwie nicht mehr. Wir haben unser Fachkozept umgesetzt, aber die Leute acceptierennich*

mehr dass die EC mehr fragt: Wir haben jetzt natürlich noch mal unsere Fachleute gebeten zu beurteilen ob das richtig ist was die Kommission sagt, oder nicht? Die sind zum Ergebnis gekommen das wir er richtig gemacht haben, es ist fachlich absolut sauber. Das Nordrhein-Westfälische Landeskabinet, also die Politik hier, mein Minister, wird in Drei Wochen das Kabinett beschließen lassen, das wir die Forderungen der EU, zurückweisen. Da muss man mal abwarten. Die Fachleute sind Ekologen Biologen, Geobotaniker, Faunisten von unserer Fachanstalt. Also Fachleute die rein fachlich auf der Grundlage des Landesfachkonzeptes zu beurteilen haben, haben wir es richtig gemacht, oder nicht? Die EU seht es im Moment anders, und da müssen wir gucken wie wir damit klar kommen. Was wir uns wünschen, ist das die Kommission uns mal einlädt, so dass wir mit ihr sprechen können um das nochmals führlich zu erklären.

Uit de casebeschrijvingen komen duidelijke verschillen in de nationaal culturele aanpak tevoorschijn. In de implementatiepraktijk van de drie richtlijnen zijn (in grote lijnen) de volgende verschillen te zien:

- In **Nederland** begint de implementatie erg laat en kenmerkt zich door sterk te opteren voor de eigen inhoudelijke uitwerking en polderaanpak. Snel wordt een typerende aanpak gekozen en daaraan vastgehouden om de richtlijnen te interpreteren. Er wordt motivatie en legitimatie geput uit het nationale interne overleg, ook al blijkt dat de werkwijzen niet door de EU zal worden gehonoreerd. Er vindt veel overleg plaats over de inhoudelijke normering en technische inhoud, die daarmee geleidelijk aan vorm krijgt. In beheersplannen kiest Nederland voor een aanpak via conditionele aansturing. De beleidsruimte is vooral gevonden in de eerste inhoudelijke uitwerkingskeuzes: gebiedsaanwijzing en nadere definitie van normen en doelen.
- In **Duitsland** begint de implementatie met het scheppen van een inhoudelijke uitwerking op Bundesniveau, die vervolgens als na te volgen uitwerking naar de Länder wordt voorgeschreven. De normering en technische inhoud staat niet zozeer ter discussie, wel de mogelijkheden om in de uitwerkingsprocedures de landseigen bestuurssystematiek vorm te geven. Er is sprake van expertuitwerkingen in een topdown sturing. Beleidsruimte wordt veel minder duidelijk opgezocht en gevonden in de specifieke uitwerkingen van normen en doelen, alsmede in de vertaling van de regelingen op Bundesländerniveau.
- In **Engeland** wordt de implementatie geplaatst in het traditioneel bestuursstelsel van zelfbinding en vrijwilligheid. Via een nationaal stakeholderoverleg wordt een forum opgericht dat de mogelijkheden en problemen bespreekt om de richtlijnen te implementeren. De verschillende bestuursstijlen tussen Engeland en de EU veroorzaken wederzijdse afstemmingsproblemen die alleen met moeite opgelost kunnen worden. Vrijwillige overeenkomsten is het gangbare sturingsmodel. Ten tijde van het afronden van dit onderzoek (eind 2006) is het nog niet duidelijk wat de uiteindelijke reactie vanuit de EU op deze praktijk zal zijn. Beleidsruimte lijkt vooral gevonden te worden door een veel bredere betrokkenheid van uitvoerende instanties in de keuzes voor de vormgeving van het uitvoerings- en beheers instrumentarium. De beleidsruimte ligt dan niet zozeer binnen het formele stelsel aan regelingen maar meer in de geest van de regeling, en in het overnemen van de algemene beleidskeuze waarvoor de EU richtlijn in het leven werd geroepen.

Voor het zoeken naar beleidsruimte lijken de verschillende sturingsstijlen in de uiteindelijke praktijk weinig concrete verschillen op te leveren. Juist door het systeem van formele rapportage en tussentijdse verslaglegging aan de EU, is er een systeem van formele toetsing door de Europese Commissie en het EU Hof van Justitie die steeds van doorslaggevende betekenis is. Ook al lijkt het erop dat tijdens de implementatieprocedure beleidsruimte gevonden kan worden door allerlei activiteiten, uiteindelijk zijn door de formele procedure de mogelijkheden om af te wijken van de richtlijn gering. En feitelijk beperkt tot de ruimte die in

het ontwerp van de richtlijn zelf al was aangegeven. De nadruk op de nationaal culturele eigenheid in het implementatieproces heeft voor veel vertraging in de implementatie gezorgd.

Opmerkelijk is dat de focus op de nationaal culturele aanpak bij de implementatie door de lidstaten ook leidt tot een weinig functionele procedurele aanpak. Alleen in Duitsland is, overigens ook nadat er ervaring was opgedaan met een verworpen implementatietraject, een insteek te zien om EU-richtlijnen uit te willen werken volgens een 1 op 1 traject voor implementatie. In Nederland en Engeland is veel meer de aanpak zichtbaar om de EU richtlijn te zien als iets, dat nog een eigen culturele invulling behoeft. De beschrijving van de cases en de correcties vanuit de EU laten duidelijk zien, dat deze visie in de praktijk uiteindelijk niet stand kan houden.

In het rapport van de VROM raad *Brussels Lof* wordt ook gesteld dat Nederland beter gebruik kan maken van de ruimte voor interpretatie die de EU regelgeving biedt. Daarbij moet dan wel worden aangetekend dat het dan ook om werkelijke ruimte moet gaan. En niet om ruimte, die enkel vanuit het doorredeneren vanuit een eng Nederlands perspectief daar aanwezig wordt verondersteld te zijn.

8.3 Verschillen in milieubeleidstijl

Het zoeken naar overeenkomsten en verschillen in de gehanteerde milieubeleidstijl laat zien dat ten tijde van het implementatieproces de gehanteerde sturingsstijl verandert onder invloed van de handelingen en problemen bij de concrete uitwerking van de richtlijn.

Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn

Veel van de lidstatelijke beleidsruimte zit bij de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Een lidstaat kan deze uiterst ambitieus formuleren (bijv. een moeilijk haalbare *herstel*doelstelling), maar ook minder ambitieus (bijv. een minimale *behouds*doelstelling van slechts één kwalificerende soort). Uit de interviews werd dit beeld vooral bevestigd door de **Nederlandse** respondenten, die hieraan nog toevoegen dat beleidsruimte hier ook kan worden benut door geen doelen te formuleren alvorens de gunstige staat van instandhouding is geformuleerd.

Het beeld dat al enigszins uit de beschikbare literatuur naar voren kwam dat vooral **Engeland** de habitattoets als een soepele weging (*balancing approach*) in plaats van een harde toets ziet, wordt bevestigd in de interviews. Gesproken werd van *an informal approach*, beleidsruimte was vooral *'to be reasonable and proportionate, following an informal approach'*.

Ook bleek het beeld te kloppen van het zoeken naar eigen werkbare interpretaties van vage richtlijnbegrippen. Daarvoor gebruikt men vooral de HRGN-series (*Habitats Regulation Guidance Notes*) opgesteld door Natural England.

Natural England speelt hierbij als zelfstandig bestuursorgaan tussen overheid en burger inderdaad een intermediaire en faciliterende rol. Beleidsruimte benutten is aldus: 'multi-level coordinating and communicating between departments and sector, facilitated by Natural England'.

Ook de Duitse deelstaat **NRW** wijst op de mogelijkheden van interpretatieruimte die vooral de habitattoets biedt. Men spreekt evenwel ook van een anti-conflictstrategie en het blijven overtuigen van het *Fachkonzept* en multi-level communicatie. Dat lijkt ook weer enigszins te sporen met het Nederlandse idee van een serieuze plek krijgen in de onderhandelingen: niet alleen in Brussel maar ook binnenlands met ander vakdepartementen.

Implementatie van de Kaderrichtlijn Water

Zoals al bleek uit de literatuurstudie naar de formele beleidsruimte is men in **Nederland** bekend met de drie, mogelijk zelfs stapelbare, afwijkingsregimes (*exemptions*): bijstel, uitstel en indirecte afwijking via het aanmerken van waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd. In dit verband wordt niet (meer) van derogaties gesproken als wel van *exemptions*: onderhandelbare afwijkingen bepleiten in plaats van derogatieprocedures in gang zetten. De KRW-exemptions hoeven niet vooraf door de EC te worden goedgekeurd (preventief toezicht), maar zullen wel achteraf worden beoordeeld (repressief toezicht).

In **Engeland** zet men vooral in op een bijstel-strategie: eigen werkbare doelen formuleren. De KRW biedt vooral beleidsruimte door rekening te houden met sociaal-economische aspecten van waterbeleid. Voor ieder waterlichaam worden doelen gedefinieerd (in stroomgebied-beheersplannen). Bij de bepaling van deze doelen spelen o.a. sociaal-economische aspecten een belangrijke rol. Als eenmaal per waterlichaam een goede ecologische toestand bepaald is, zijn er vervolgens waarschijnlijk meerdere benaderingen (maatregelenpakketten, scenario's) mogelijk om deze te bereiken. Afwijking kan alleen als sprake is van evenredige kosten. Het DEFRA ministerie heeft hier een belangrijke sturende rol. Op dit moment worden methoden ontwikkeld voor het berekenen van disproportionele kosten. Scenario's worden in de loop van 2007 ontwikkeld in de Summary Reports of Significant Water Management Issues (per stroomgebied).

Ook via de Brusselse guidance documents kan men als lidstaat ruimte creëren door vroegtijdig inbreng te leveren. Respondenten noemden de CIS (Common Implementation Strategy), waarin Engeland (lees: DEFRA en EA) heel actief zou participeren. Binnen de CIS is er ook inbreng vanuit de nationale UK-regering in de Strategic Coordination Group. Deze CIS en SCG werden ook door de Nederlandse respondenten met name genoemd.

Beleidsruimte zit hem in het feit dat lidstaten en stroomgebieden zelf bepalen welke beleidsdoelen ze op welke manier gaan realiseren: *'Legally, the Commission cannot say how it should be done, that is up to the member states and the River basin districts to decide'*. De KRW *'just gives mechanisms'* en geeft door zijn kennelijk nogal procesmatige focus juist weer ruimte bij de inhoudelijke invulling van noties als goed ecologisch potentieel.

Ook de **Nederlandse** respondenten wezen op dit 'doelzoekend proces' van de KRW. Lidstaten bepalen zelf (tussen 2000 en 2009) op welk niveau ze de doelen vaststellen, waarbij ook de (dis)proportionaliteit van de maatregelen meeweegt. Zo wijst ook de KRW-programmaleider op de voornamelijk procesmatige focus van de KRW en inhoudelijke vrijheid. Zijn inzet is: formeel voldoen aan de eisen (d.w.z. op tijd leveren van documenten), maar discussiëren over de inhoud. Maatregelen die irreëel zijn, worden geschrapt. De methode van kosten- en batenanalyse wordt informeel teruggekoppeld naar Brussel. Het belang van goede onderbouwing, maar ook van goede contacten met de EC, is een stuk belangrijker geworden. Bij het uitschrijven van de Decemhernota 2006 gaat de discussie over de mogelijkheid van uitstel van doelen (van 2015 naar 2021) op basis van kostenoverwegingen. Het hoofd van de afdeling water op VROM zegt: *"De doelstelling uit de KRW om een gezond ecosysteem te realiseren is geen resultaatsverplichting als je kunt aantonen dat je het niet kunt halen; je legt wel een inspanning vast om het zo goed mogelijk te halen"*.

De EC wordt meer gezien als club 'om mee te nemen in je problemen' dan als boeman. Dat geldt ook bij het meedenken en meeschrijven in de *Drafting group* van een ontwerp (dochter)richtlijn (bij grondwaterrichtlijn zat bijv. een VROM-medewerker 3 dagen per week in Brussel om aan een draft te werken) of van een interpretatie-guidance (in feite pseudowetgeving, volgens Broseliske) van een reeds bestaande richtlijn.

De KRW-doelstellingen blijken voor een heel groot deel lidstatelijk en zelfs regionaal te kunnen worden bepaald in plaats van topdown te worden opgelegd, zoals bijv. bij de NiR meer het geval is.

Implementatie van de Nitraatrichtlijn

De NiR kenmerkt zich door zijn hardheid en strikte (derogatie)regime. Zodra ook maar een beetje werd afgeweken van de letter van de richtlijn, werd al ingegrepen (ingebrekestellingsprocedures). De EC geeft dit bij monde van een geïnterviewde ook zelf toe: *"De inhoud van de NiR biedt weinig beleidsruimte"*.

Zelfs als op zichzelf bezien het beleidsdoel van minder nitraat in de bodem daarmee beter af kon zijn, werden alternatieve instrumenten *sans scrupules* neergesabeld. Men vergelijkte de MINAS-heffingen ingevolge de Nederlandse Meststoffenwet en het harde oordeel van het EHvJ van 2 oktober 2003.

Alleen langs de formele en strak gebaande paden van het derogatieverzoek werd enige afwijking mondjesmaat toegestaan. De NiR biedt naast de beperkte juridische beleidsruimte (derogatie) niet veel beïnvloedingsmogelijkheden. Opmerkelijk is dat alle drie de landen met ingebrekestellingsprocedures te maken kregen: NRW zelfs twee keer, Nederland een keer en in Engeland speelde de dreiging tot ingebrekestelling wegens niet juiste implementatie en handhaving. Dit onderstreept ook weer het harde codificerende en topdown karakter van de NiR.

Een respondent van de Stichting Natuur en Milieu onderscheidde drie soorten beleidsruimte: juridische (derogatie), informele (overleggen over bijv. MINAS-systeem) en illegale beleidsruimte (gewoon niet voldoen aan NiR). In praktijk blijft alleen de derogatie over (bijv. 250 kg stikstof in Nederland en 230 kg in NRW), die trouwens ook weer als 'redelijk dichtgetimmerd' werd gezien. De NiR bood gewoon weinig rek. MINAS-heffingensysteem werd ook in het informele, politieke onderhandelingscircuit geen voordeel van de twijfel gegund.

Verschuivingen in de milieu beleidsstijl

In de volgende tabellen is te zien, welke verschuivingen optraden in de implementatieprocessen.

Nederland

Eerst	Later
1. Integratie: Hoge schotten tussen departementen	1. Beleidsschotten tussen departementen zijn aan het verdwijnen
2. Gelijk hebben	2. Gelijk krijgen
3. Leren en samenwerken beperkt en intern gericht	3. Leren en samenwerken nu ook in Europees verband
4. Competenties ambtenaren – volgend	4. Betrouwbare en solide verhalen (kunnen) vertellen
5. Topdown	5. Bottom up: een doelzoekend en deliberatief proces
6. Idealisme	6. Realisme
7. Onderstroom in Nederland is afzetten tegen richtlijnen – Nederland gaat op slot; behoudend/gemakzuchtig	7. Onderstroom wordt richting geven en ruimte laten; meer openheid
8. Bestuurlijke overleggen worden gebruikt en misbruikt voor eigen strategie	8. Bestuurlijke overleggen worden gebruikt voor een gezamenlijke strategie
9. Kloof tussen bestuurders en (inhoudelijk/technici) beleidsmensen	9. Grotere afstemming en coördinatie tussen ambtenaren en bestuurders
10. Dat moet van Brussel	10. Het is onze eigen verantwoordelijkheid

Noordrijnland-Westfalen

Eerst	Later
<ol style="list-style-type: none"> 1. Standaard diplomatiek weg; buitenland bureau van Min EZ lange tijd representant van Duitsland in Brussel; coördinatie EU beleid moeilijk; 12 Länder vertegenwoordigd in Brussel; geen eenduidig standpunt Duitland 2. Weinig of geen communicatie over de consequenties van VHR implementatie met betrokkenen 3. Topdown karakter selectieproces zorgt voor veel vertraging en conflict met boeren en landeigenaren 4. Implementeren moet van Brussel 5. Brussel gebruikt het inhouden van structuurfondsen als machtsmiddel 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Functionele ministeries leidinggevend in Europese zaken. Vanaf 2003 drie vertegenwoordigers (BMU) in Brussel. Eenduidig standpunt wordt vooraf in Duitsland geregeld. Kloof tussen regio en Brussel vergroot 2. Communicatie wordt verheven tot het ultieme middel voor het verkrijgen van draagvlak bij betrokken landeigenaren en andere betrokkenen 3. Bottom up proces; conflictvermijdende strategie binnenland; conflictverhogende strategie Brussel 4. Implementeren is eigen verantwoordelijkheid 5. NRW zet machtsmiddel Brussel onverkort in bij de onderhandelingen met landeigenaren; gebruikt informatie als machtsdrager naar Brussel

Engeland

Eerst	Later
<ol style="list-style-type: none"> 1. Vier verschillende soorten wetgeving niet te communiceren met Brussel 2. proactieve en informele benadering uitgaande van common law 3. Het moet van Brussel 4. ENG wordt ingezet voor holding things back 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een autoriteit DRFRA met mandaat om te praten met Brussel 2. Incrementele beleidsontwikkeling gebaseerd op samenwerking met landeigenaren en toepassing van de principes van redelijkheid en proportionaliteit 3. NE wordt ingezet voor consultaties, advies en coördinatie 4. Het is onze eigen verantwoordelijkheid . Voldoende flexibel zijn; probeer regimes te managen door een <i>softly-softly</i> basis ofwel op een zodanige manier dat men de implicaties begrijpt

De verschuivingen in beleidstijl zijn opmerkelijk en fundamenteel van karakter. Het vasthouden aan het eigen nationale belang maakt plaats voor een situatie, waarin sprake is van een gedeeld belang tussen de lidstaten en de EU. Deze verschuiving komt pas tot stand wanneer duidelijk wordt dat het land de eigen voorgestane aanpak niet redt, en ziet dat andere landen het ook niet redden.

De Europeanisering van het milieubeleid is hiermee veel effectiever dan de situatie als beschreven voor 2000 door Jordan en Liefferink (2004). De implementatie van de richtlijn (en met name de systematiek van formele toetsing en veroordeling) heeft uiteindelijk een enorme impact op de nationale sturingsstijl en daarbij gehanteerde instrumenten. Niet alleen voor wat betreft de inhoudelijke normen en waarde-doelstellingen, maar zeker ook voor het implementeren van nieuwe sturingsvisie, gericht op internationale samenwerking. Wellicht is dit aspect wel een belangrijk resultaat van de implementatie van de richtlijnen: de verandering in bestuurskundige visie van een situatie waarin de nationaal culturele eigenheid zo centraal werd gesteld dat daarmee de noodzaak ontstaat tot het zoeken naar een maximalisering van de beleidsruimte als vertrekpunt voor de implementatieproces, naar de situatie waarin de internationale samenwerking met EU en Lidstaten gezamenlijk leidt tot een nieuwe gedeelde visie op implementatie. En daarmee is beleidsruimte gevonden buiten de strikte regeling om, namelijk zicht op een andere sturingsbenadering als milieubeleidstijl.

8.4 Codificatie of modificatie als werkaanpak

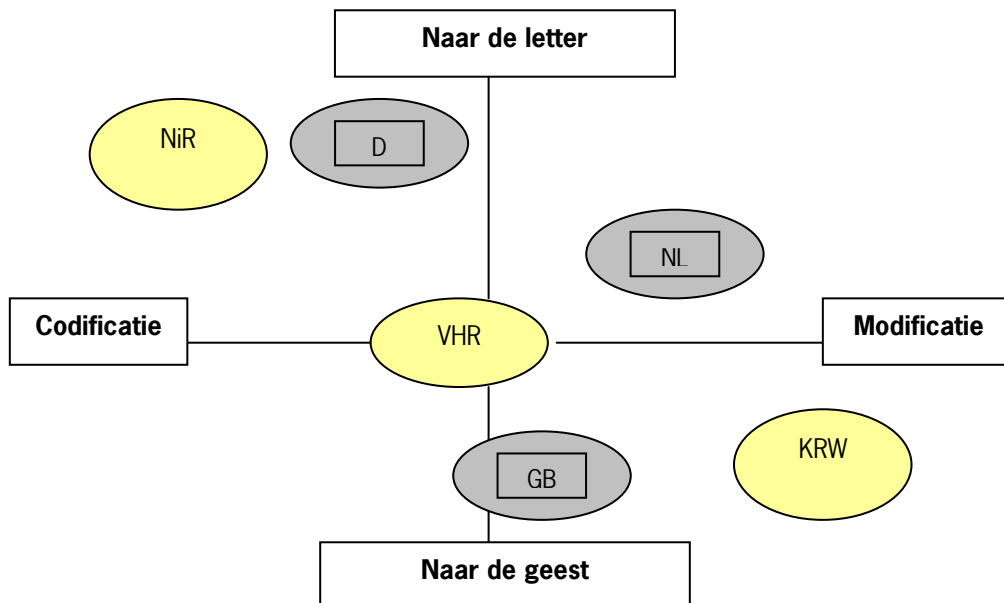
Bij vergelijking tussen de richtlijnen in alle drie de landen blijkt telkens weer het verschil tussen de kennelijk harde inhoudelijke normstelling van de NiR en de veel zachtere, meer procesmatige aanpak van de KRW. De KRW blijkt ook meer op een open governance-aanpak uit te lopen, alwaar de oudere NiR toch meer bleef steken in een klassieke, harde government-aanpak.

Er waren harde nitraatnormen topdown vastgelegd ofwel *gecodificeerd* waar slechts in beperkte gevallen en via strenge routes vanaf geweken kon worden (derogatie). De KRW lijkt daarentegen meer op *modificatie*; er is wel sprake van een kader van regelgeving maar er is ook veel aandacht voor het proces naar 2015 toe en het accent lijkt steeds vaker te liggen op het deliberatieve bestuur van normen bijstellen, uitstellen en water anderszins aanmerken (exemption).

Lijkt bij de NiR de *inhoud* nog te overheersen, bij de KRW is dat eerder het *proces* van samen op weg naar betere waterkwaliteit. Respondenten spreken in dit verband ook treffend van een *doelzoekend proces*.

Stelt bij de NiR de Brusselse overheidslaag nog hard en hiërarchiek de regels op waaraan lidstaten zich moeten houden (codificatie), bij de KRW is eerder sprake van een open proces van zachtere governance waarbij regelgeving meer wordt gezien als middel en kader om gezamenlijk tot ander beleid te geraken (modificatie). Regelgeving in de KRW wordt ook meer gezien als procesinstrument om tot beleidsrealisatie te komen.

De VHR lijkt hierbij een middenpositie in te nemen en van beide walletjes mee te eten. Het is enerzijds een gesloten en strenge richtlijn (Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen en de habitattoets moet exact richtlijnconform verricht worden), maar anderzijds geeft het ook ruimte voor een deliberatief en open proces. Zo zijn instandhoudingsdoelstellingen in grote mate op gebiedsniveau zelf invulbaar, kent de habitattoets toch ook weer vage begrippen die ruimte voor eigen lidstatelijke interpretatie overlaten, en de precieze gebiedsgrenzen bepaalt men in een deliberatief governance-achtig proces. In een dilemmabox kan dit als volgt gevisualiseerd worden.



Ook zien wij een chronologische ontwikkeling binnen de drie milieuriichtlijnen. Het begint met een nog goeddeels government-achtige NiR en gaat via een ook meer op modificatie gerichte VHR meer en meer toe naar de governance van het doelzoekend proces van de KRW. Van weinig oog voor het proces tot juist veel aandacht daarvoor en van codificatie dmv. harde government-achtige normen naar modificatie dmv. gezamenlijke governance.

Ook de in het milieurecht in hardheid oplopende trits van streefwaarde (langetermijndoelstelling), richtwaarde (gemotiveerde afwijking mogelijk) en grenswaarde (in acht te nemen minimum) kan men moeiteloos zetten naast de trits van resp. KRW (langetermijndoelstelling, doelzoekend proces van veel streefwaarden), VHR (via habitattoets afwijking van richtinggevende natuurwaarden mogelijk) en NiR (harde in acht te nemen minimale grenswaarden (Uylenburg & Vogezang-Stoute, p. 164).

Kenmerken benutten formeel – juridische beleidsruimte

De NiR kenmerkt zich door een sterke nadruk op inhoud en codificatie van harde normen (hard law); de KRW daarentegen door een nadruk op het doelzoekend proces en werkt eerder modificerend dan codificerend. Er is in de meer governance-achtige setting van de KRW eerder sprake van een procesmatige doelstelling dan van een normstelling.

De VHR ligt tussen beide in: het is een mix van inhoud en proces alsmede een mix van de codificatie- en modificatie-gedachte.

NiR	hard law	codificatie	normstelling	government	inhoud
VHR	hard+soft law	codificatie en modificatie	norm- en doelstelling	government en governance	inhoud en proces
KRW	soft law	modificatie	doelstelling	governance	proces

8.5 Instrumenten voor het zoeken naar beleidsruimte

Kenmerkend in alle onderzochte implementatieprocessen is het grote scala aan instrumenten dat, al dan niet bewust, is toegepast. Juist doordat de implementatie start met het zoeken naar extra beleidsruimte en de manier waarop een nationale invulling aan de richtlijn kan worden gegeven (met daarbij de weerstand vanuit de EU), is de werkwijze ontstaan om steeds weer andere beleidsinstrumenten in te zetten. Dat geldt voor de verschillende regelingen en de verschillende landen.

8.5.1 Overzicht van instrumenten

Wanneer gekeken wordt naar de lijst van instrumenten vallen de volgende zaken op:

- Er is een open en tamelijk ongestructureerd zoekproces te zien waarin instrumenten worden ingezet zonder ze al te zeer op hun technische kwalificaties te gebruiken. Eerder is er sprake van een **automatisme en routinematig gebruik** van instrumenten: zo doe we het hier altijd al. Pas in een later fase van het implementatieproces worden handelingen meer op hun instrumentele kenmerken benaderd. Bijvoorbeeld als onderhandelingen, die aan een stelsel van technische eisen moeten voldoen willen ze succesvol zijn.
- In de **opeenvolging** van de inzet van instrumenten zit **een relatie naar de manier van werken, typerend voor de lidstaten**. Zo worden in Nederland meer overleg-instrumenten gebruikt, Duitsland gebruikt beschrijvende instrumenten en Engeland werkt aan de organisatorische vertegenwoordiging. Door de instrumenten in de case beschrijvingen te isoleren ontstaat een *story-board* van de inzet van instrumenten (zie bijlage). Opvallend is, dat voor eenzelfde richtlijn toch een heel verschillende

opeenvolgende inzet van instrumenten per lidstaat gebruikt wordt. Alleen daardoor ontstaat er beleidsruimte, de bedoelde aanpassingen aan de nationale context waarbinnen de doelen van de EU-richtlijnen zijn te implementeren.

- Soms zijn de instrumenten onderdeel van **planmatige sturing** van een gewenste visie in de fase van implementatie. Wanneer het beleid kiest voor een aanpak om bijvoorbeeld het MINAS te willen handhaven, wordt steeds wisselende instrumenten ingezet om dat doel richting EU te realiseren. Toch lijkt een bewuste inzet van een reeks instrumenten meer op toeval te berusten, dan dat er sprake is van een draaiboekbenadering.
- De inzet van instrumenten wordt niet strak gevolgd of beoordeeld tijdens de uitvoering van het proces. Daarmee **ontbreekt het signaleringsbeeld**, of de handelingen succesvol zijn en bijdragen aan het te bereiken doel. Doordat de instrumenten veelal impliciet worden ervaren, is het ook verklaarbaar dat een degelijke meer bestuurskundige analyse van de implementatiehandelingen ontbreekt.
- Opvallend is dat er verwachtingen tot het vinden van beleidsruimte in heel veel van de processtappen zijn. **De perceptie van de beleidsruimte is breed**, en niet beperkt tot de kaders, die de richtlijn zelf aangeeft. Daarmee is ook de inzet van zoveel instrumenten duidelijker, immers via een *trial and error* benadering wordt gezocht naar mogelijkheden (die immers overal kunnen liggen). Door de open zoekstructuur ontstaat ook het beeld van ongestructureerde inzet van instrumenten.
- Er treedt in de loop van de tijd een **verschuiving aan instrumenten** op die niet alleen te maken heeft met de voortschrijding in uitwerkingsfase van de richtlijn. Het feit, dat steeds duidelijker wordt dat men afstevent op een EC toetsing en veroordeling van het EU Hof van Justitie, levert nieuwe instrumenten op. Die zijn in het bereiken van beleidsveranderingen en visieontwikkeling veel krachtiger, dan de meer open instrumenten uit de eerdere fasen van het proces. Ondanks de negatieve connotatie van de veroordelingen, hebben die wel de instrumentele uitwerking van belangrijke koersverandering in beleidsontwikkeling en implementatie.
- **Beleidsruimte** is door instrumentele inzet **vooral gevonden in het allereerste begin** van de implementatie. Naarmate het proces vordert en steeds meer instrumenten zijn ingezet, lijkt de effectiviteit van nog meer nieuwe instrumenten duidelijk af te nemen. Eerder treedt een verharding in het implementatieproces op, waarna een toetsing en veroordeling volgen.
- Wanneer instrumenten gedeeld worden en vanuit lidstaten **gezamenlijk** en in overleg met de EU worden ingezet, neemt de **effectiviteit** tot het vinden van beleidsruimte sterk toe. Nationale instrumenten, die de nationaal specifieke eigenheid benadrukken lijken veel minder effectief in het realiseren van beleidsruimte. Ook al genereren ze veel activiteiten, overleg en afstemming, de uiteindelijke doorwerking op nieuwe beleidsruimte is gering.
- De indeling van instrumenten naar inhoud, proces en subjectieve werkingssfeer is in de bijlage aangebracht en leidt tot een nadere sortering en rangschikking van toegepast instrumentarium. Ook is duidelijk, dat de begrenzing tussen de drie categorieën moeilijk is aan te brengen.
- Wel is te zien, dat het overgrote deel van de instrumenten nu vast ligt op de procedurele aspecten. Dat is inherent aan het toepassingsproces en de **fase van implementatie** van de richtlijnen. In 2006 ging het allemaal over gebieden, soorten en normen. Nu (eind 2009) gaat het om de feitelijke procedurele en formele implementatie, waarmee de procesinstrumenten scoren. Wel opmerkelijk is, dat er steeds meer subjectieve instrumenten in de latere fasering van het proces worden ingezet. Toen bleek, dat er niet zoveel te scoren viel en er veroordelingen kwamen, zijn de lidstaten hun gedrag gaan aanpassen naar meer samenwerking. En zetten ze instrumenten in om die persoonlijke uitwisseling van kennis, visie en beleid te faciliteren.

8.5.2 Inhoudelijke instrumenten

Er zijn veel inhoudelijke instrumenten ingezet, die gaan over de nadere specificatie van kenmerken van soorten, gebieden, normen en te bereiken doelen. Daarbij vallen de volgende zaken op:

- De primaire uitwerkingskeuzes aan het begin van de implementatieprocedures zijn voor het uitwerken van nieuwe beleidsruimte belangrijker, dan uit de vervolgpcedures wordt afgeleid. Juist in het **concreet maken van deze uitwerkingskeuzes ligt veel van de EU-beleidsruimte** binnen de richtlijn **besloten**. Door bijvoorbeeld het gehele land aan te wijzen als implementatiegebied vervalt de mogelijkheid tot gezoneerd beleid te komen. Door het ontwikkelen van centrale handboeken en nadere uitwerkingsrichtlijnen door het Rijk wordt de beleidsruimte beperkt van de federale gebiedsautoriteiten. Relatief weinig informatie is uit het onderzoek naar voren gekomen over het verkennen van de mogelijkheden om juist op deze primaire keuze beleidsruimte te ontwikkelen.
- In de cases zijn veel situaties beschreven, waarin de nadere uitwerking van inhoudelijke instrumenten leidde tot de **noodzaak tot nadere afstemming en zelfs conflict**. Dan gaat het vaak om de relatie naar het bevoegd gezag en de autoriteit tot het nader bepalen van de inhoudelijke uitwerking. Veel van deze instrumenten zijn niet direct effectief en worden dat pas als er flankerende overleg-instrumenten aan te pas komen.
- In de ontwikkeling van het proces-verhaal lijken de **meeste van de inhoudelijke instrumenten aan het begin van het proces** te worden gebruikt. Daarna verschuift de aandacht zich meer naar overleg. Dat is zeker gerelateerd aan de beperkingen die in het ontwerp van de richtlijnen aan de beleidsruimte zijn aangebracht. En aan de eerder genoemde nationale inzet om toch in te zetten op extra ruimte. Het is wel opmerkelijk dat de voortgang in concretisering van het wettelijke implementatieproces slechts in enkele gevallen leidt tot een andere aanscherping van eerder genomen inhoudelijke keuzes.
- Er zijn heel **weinig instrumenten** gebruikt om de inhoudelijke beleidskeuzes uit de richtlijnen uit te werken in termen **van voorlichting en communicatie**. Zeker om een grote publiek te bereiken zijn tal van instrumenten aanwezig om beleid over te brengen naar de bredere achterban, die de voor- en nadelen van de richtlijnen zullen gaan ervaren. Met name de communicatie naar de burgers en niet direct betrokkenen uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven, is opvallend afwezig. Mogelijk komt dit omdat men de implementatie nog wilde aanpassen. Toch is het afwezig zijn van dergelijke inhoudelijke instrumenten om de doelstellingen van de EU-richtlijnen als een positieve ontwikkeling te communiceren opvallend.
- Veel van de instrumenten uit de eerste fase van het implementatieproces worden ingezet om de **unieke eigenheid** te accentueren en juist de inhoudelijke instrumenten worden daarvoor uitgekozen. De nadere vaststelling van normen, eenheden of gebieden is datgene waarover de discussie voor meer beleidsruimte feitelijk start. Maar al snel is te zien dat procesinstrumenten de discussie overnemen en zelden komen de inhoudelijke interventies nog weer in hun volle omvang voor het voetlicht.
- Er worden instrumenten gebruikt, om de inhoudelijke **ontwikkelingsvoortgang** te rapporteren, bijvoorbeeld aan de EU als periodieke monitoringsverplichting. Ook zijn er instrumenten in de richtlijn uitwerking gebruikt, die voor de lidstaten eenzelfde inzicht in de normontwikkeling zouden kunnen opleveren (zoals in het MINAS). Het lijkt, dat in de latere fasen van de richtlijn uitwerking (wanneer het accent steeds meer komt te liggen in het dan maar uitwerken van de vast gegeven richtlijn) dergelijke instrumenten minder aandacht krijgen. In de case beschrijvingen wordt niet enthousiast verteld over de mogelijkheden om nu na te gaan hoe de implementatie van de EU-richtlijnen nu feitelijk bijdragen tot het realiseren van de nationale doelstellingen op milieubeleid. Terwijl dan nu toch wel de bedoeling is van het hele stelsel. De cases laten weinig aanknopingspunten zien om te veronderstellen dat hiervoor een nieuwe set instrumenten ingezet zal worden.

- De feitelijke indiening van **derogatieverzoek** dwingt in de procedure terug te keren tot de toetsing van de lidstaat implementatie. Deze indiening laat in de regel erg lang op zich wachten, maar de behandeling schept heel veel duidelijkheid. De formele definitie van de inhoudelijke maatregelen is daarmee feitelijk veel krachtiger dan de informele vorderingen uit onderhandelingen en overleg.

8.5.3 Procedurele instrumenten

Bij de analyse van de procedurele instrumenten, zijn de volgende opmerkingen te plaatsen :

- Allereerst valt op, **hoeveel verschillende procesinstrumenten** er in alle landen en alle richtlijn uitwerkingen zijn gebruikt. Veel van de instrumenten zijn niet ingezet als het gevolg van bewuste of geplande instrumentele keuze. Ze zijn feitelijk gebruikt in het reguliere contact of in de procesprocedures zoals dat uitkwam. Op zich is dat niet bijzonder en de gebruikelijke praktijk bij veel beleidsprocessen. Wel bijzonder is de verscheidenheid en veelheid aan instrumenten in de verschillende fasen van het proces. Er is duidelijk sprake van zoekprocessen, waarbij het leren van de ontwikkelingen aan de orde is. Maar ook voor open zoekprocessen kan een procesarchitectuur ontworpen worden, iets wat bij de implementatie van de richtlijnen kennelijk niet gebeurd is.
- In de interviews en case beschrijvingen lag veel accent op het proces en de diverse activiteiten van actoren. Maar ook uit de verslagen van interviews komt naar voren, dat betrokkenen uit alle landen het **verloop van het proces** cruciaal vinden om de implementatie te beschrijven.
- Opmerkelijk is, dat in vrijwel alle onderzochte cases de procedures **te laat** begonnen. De fasering van de proceswerkzaamheden is niet goed onderkend als een cruciaal instrument. Daardoor ging er uiteindelijk ook beleidsruimte verloren, toen tijdnood een snelle beslissing vergde over een aantal nader in te vullen parameters, zoals de gebiedskeuze. Met meer aandacht vooraf voor de tijdsplanning van het proces was minder druk op het beleidsruimte traject gekomen.
- De verhaallijn in de opeenvolging van de inzet van procedurele instrumenten vertoont duidelijke **nationaal-culturele kenmerken** en resultaten. Er is een spanningsveld tussen: "je moet het bij ons zo doen" en "als je het zo doet dan zal het werken" en "doe je het niet zo dan krijg je geen gewenste effecten" . Beleidswerkers en betrokkenen kennen deze regels en handelen ernaar. Daarmee komt ook iets van procesroutine in het implementatieproces binnen; dit is de manier waarop het moet. Dit ongeacht de specificaties en mogelijkheden die op zich in de EU richtlijn besloten ligt. Met name bij de Nederlandse ervaring in de eerste NiR periode speelt dit sterk.
- Bij de inzet van procesinstrumenten is te weinig ingegaan op het **verplichtende karakter** van de implementatie **in de voorfasen** van het proces; teveel is gedacht dat het wel zou lukken ruimte te regelen. Daardoor zijn lange onderhandelingen gevoerd en zijn verschillende uitwerkingspogingen ondernomen, die achteraf nutteloos bleken te zijn. Daarbij is de EU niet veel van haar voorgenomen koers afgeweken. Een betere procesanalyse vooraf had duidelijk kunnen maken met welk risico op mislukking de pogingen ondernomen werden om beleidsruimte te ontwikkelen.
- De inzet van procesinstrumenten laat duidelijk zien een heel sterk **vasthouden aan de eigenheid**, terwijl de lidstaten toch te maken krijgen met een nieuw fenomeen in de EU-regelgeving. Dat is niet gezien als een vernieuwing, die ook kansen kan bieden. Door de negatieve connotatie zijn procesinstrumenten gekozen, die niet zich richten op de maximale exploitatie van de richtlijn mogelijkheden.
- De inzet van de **procesinstrumenten veranderen naarmate het proces vordert**. Als het duidelijk wordt dat de EU echt gevolgd moet worden en de marges tot beleidsruimte ontwikkeling erg smal zijn, komen nieuwe procesinstrumenten gericht op het bewerkstelligen van samenwerking en consensus tot stand. Ook de inzet van bestuurlijk

topoverleg op de richtlijn onderwerpen komt in deze latere fasen pas tot ontwikkeling. Het lijkt erop, dat deze latere instrumenten op het bereiken van de eindresultaten van goter belang zijn dan de veelheid aan instrumenten uit de eerder fasen.

- Er is sprake van relatief **weinig procesprofessionaliteit**. De ontwikkeling van een afzonderlijke processtrategie komt pas op als het eerdere proces vast loopt. Het is opmerkelijk, dat in een complex implementatieproces met aanvankelijk een duidelijk open zoekkarakter het procesdesign zo weinig aandacht krijgt.
- De internationalisering van de milieuregelingen werden niet gezien als kansen, en daarmee ook het implementatieproces niet als nationale mogelijkheden tot **beleidsvernieuwing**. De richtlijnen waren een negatieve inbreuk op de mogelijkheden voor het maken van nationaal beleid. Ook nu nog zijn de perspectieven van de richtlijnen door het ontbreken van procesinstrumenten om ze te ontwikkelen en te cultiveren onderbelicht ten opzichte van de instrumenten voor handhaving en controle. Er is in die zin nog geen sprake van een cultuuromslag, nadat er in procedurele zin wel een waterscheiding in de implementatieprocessen is geweest.
- Opmerkelijk is dat het **voortouw genomen wordt door een uitwerkingsniveau (rijk)**, dat in de feitelijke formele uitwerking in de beheersplannen slechts een secundaire rol speelt. Wellicht dat de ervaringen vanuit de Engelse benadering inspiratie kunnen geven (als deze aanpak door de EU toetsing wordt onderschreven).
- De inzet op instrumenten voor het bereiken van beleidsruimte door **governance en samenwerking** gebeurt pas laat in het proces. Het wordt niet als vormgevend principe ingezet, maar als instrument om draagvlak te winnen voor eerder uitgewerkte besluitvorming. Het is dan niet meer effectief en zal eerder extra problemen genereren.
- **De formele procesinstrumenten werken veel krachtiger dan de informele**. De verplichtende werking, toetsing en veroordelingen zetten zoveel druk op de voortgang van het proces, dat daarmee wel omslagen in de procesarchitectuur tot stand komen.
- **'Pragmatism'** is ontdekt als krachtig instrument, waarmee in onderling goed overleg beleidsruimte kan worden gedefinieerd. Niet gevonden als resultaat van slimme verkenningen om marges in de beleidsformulering op te zoeken, maar als gedeelde beleidsintenties om samen uitwerking te geven aan de bedoelingen van de richtlijn.

8.5.4 Subjectieve instrumenten,

De case beschrijvingen laten veel instrumenten zien, die te maken hebben met het beïnvloeden van de intermenselijke verhoudingen en relaties tussen de betrokkenen in het implementatieproces. Daarbij zijn de volgende opmerkingen te plaatsen:

- Toen de aanvankelijke inzet om beleidsruimte te zoeken op basis van inhoud en proces niet dat bracht wat ervan werd verwacht, werden de betrokken uitwerkingsverantwoordelijke als het ware tot elkaar gedreven. Toen werd voor het eerst geïnvesteerd in instrumenten om de inter-persoonlijke relatievorming te verbeteren. Tussen de lidstaten en de EU en tussen de lidstaten onderling. Dit gebeurt pas na enige jaren, waarin heel veel energie werd gezet op het ontwikkelen van een eigen voorkeursbehandeling per lidstaat. **Kennelijk moet eerst het eigen belang geschaad worden voordat men gaat voor de ontwikkeling van gedeeld belang.**
- De rol van de **EU committees** wordt onderschat als instrument voor het onderhouden van relaties en de inzet van instrumenten om deze commissies deelgenoot te maken van de implementatieproblemen en -mogelijkheden. Wellicht speelt hier eenzelfde interpretatie als naar de richtlijn zelf een rol: vanuit de nationale context geredeneerd spelen deze commissies geen belangrijke rol. Wanneer echter naar het ontstaan en het beleidsbeheer van de EU-richtlijnen wordt gekeken zijn de commissies van cruciaal belang. Ze kunnen functioneren om specifieke uitwerkingen mogelijk te maken en stellen zo tijdens de implementatieprocessen de beleidsruimte voor de lidstaten bij. Pas in de laatste jaren

worde deze functionaliteit van de commissies onderkend en is er sprake van een relatiestrategie naar deze EU-instelling.

- Pas nadat er procedurele problemen zijn gerezen, wordt op **inter-persoonlijke communicatie** op niveau ingezet. Eerst wordt veel verwacht van bilateraal overleg en het toelichten, het maken van nadere afspraken en het treffen van subregelingen met de EU. Toen dit onvoldoende opleverde, kwam naast de al reeds bestaande negatieve connotatie van de EU-richtlijnen ook frustratie op. Veel van de respondenten gaven aan dat er sprake was van individuele leerprocessen, waarbij gevoelens van vertrouwen en overtuiging essentieel waren. Deze zijn niet gezien als instrumenten in het proces, hooguit als randvoorwaarden voor internationale communicatie. Pas in de latere fasen van de implementatie kiest men ervoor te investeren in het optimaliseren van de uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten die alle met dezelfde soort implementatieprocessen werken. Het faciliteren van het zoeken naar doorwerkingsvormen kan leiden tot meer inzicht in *best processes* en dus indirect tot nieuwe beleidsruimtes, gevonden door de andere lidstaten. Dan is er werkelijk sprake van europeanisering van het milieubeleid. Om dit te bereiken moeten nog vele stappen gezet worden. Ook nu nog is er een scheiding tussen het ontwikkelen van de nationale milieuvisie en de afstemming tussen lidstaten en de EU en nog geen sprake van een coherent EU-gevoel bij het ontwikkelen van de milieubeleid. De case beschrijvingen laten zien, dat nog steeds de insteek bestaat om de nationale belangen als eerste belangrijk te vinden.

8.5.5 De verandering in instrumentarium en landenspecifieke patronen

Bij verklaringen is gekeken naar de variatie van publieke en bestuurlijke omstandigheden en cultuur in de betreffende landen, naar de verschillende institutionele en persoonlijke perspectieven op deze implementatieprocessen en naar de door respondenten aangedragen verklarende factoren. In onderstaande figuur zien we dat in alle drie de landen een verandering heeft plaatsgevonden in basis interactiepatroon t.a.v. het benutten van beleidsruimte. Alle drie de landen verschuiven meer richting modificatie en een anticiperende en open beleidsvoering.

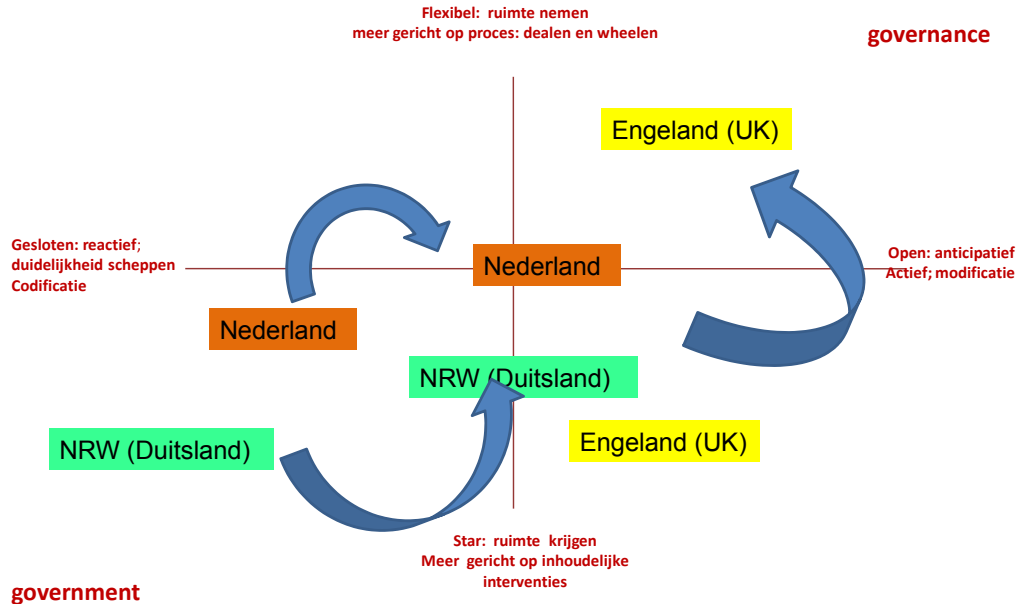
Engeland heeft hier haar voorlopersrol behouden maar wordt op de voet gevolgd door Nederland. Doordat de Europese Commissie alleen met het UK wilde onderhandelen en niet met de afzonderlijke deelstaten, is DEFRA voortaan het coördinerende orgaan met mandaat om te onderhandelen met Brussel. Door het aangaan van de dialoog heeft er geleidelijk aan een verschuiving plaatsgevonden van een minimalistische en inhoudelijke conservatieve instelling van de Engelsen - wij doen het op onze eigen manier - (ruimte willen krijgen) naar een meer open, positieve en aantoonbaar resultaatgerichte instelling (ruimte nemen). Incrementele beleidsontwikkeling is gebaseerd op samenwerking met landeigenaren en de toepassing van de principes van redelijkheid, proportionaliteit en voldoende flexibel zijn.

In **Nederland** zijn langzaam de schotten tussen de departementen aan het verdwijnen en ambtenaren en bestuurders zijn nader tot elkaar gekomen. Er wordt geleerd en samengewerkt ook in Europees verband. Men heeft het idealisme niet laten varen maar is wel meer realistisch geworden. De onderstroom is meer gericht op kaderstellend richting geven en meer ruimte laten aan een bottom up en doelzoekend deliberatief proces.

Doordat de kloof tussen de regio en Brussel vergroot lijkt, komt **Noordrijn-Westfalen** met haar oorspronkelijke formele cultuur van ver. Maar het lijkt er toch definitief op dat communicatie verheven wordt tot het ultieme middel voor het verkrijgen van draagvlak bij betrokken landeigenaren en andere betrokkenen. Men hanteert een bottom-up proces en conflictvermijdende strategie in eigen land, maar een conflictverhogende strategie naar

Brussel. Binnenlandse coördinatie en afstemming tussen de Länder slokt zoveel tijd op dat Duitsland in zich zelf gekeerd blijft en niet kan profiteren van de leermomenten van andere lidstaten.

Veranderingen in de basis interactiepatronen van Nederland, NRW en Engeland t.a.v het benutten van beleidsruimte in het implementatieproces



Verklaring voor deze verschuivingen moeten vooral gezocht worden in de politieke en bestuurlijke context. In alle drie de landen maakte een wisseling van de regering en wisseling van het ambtelijk apparaat het mogelijk daadwerkelijk veranderingen door te voeren. Vaak komt het aan op persoonlijke visie en durf van hoge ambtenaren. Maar ook de veranderende houding van Brussel maakte deze verschuivingen mogelijk. Brussel heeft in toenemende mate oog en begrip voor de specifieke situaties in de lidstaten en staat meer open voor gewenste interventies van de lidstaten. Wijzigingen in de richtlijn zelf echter zijn niet eerder mogelijk dan nadat de feitelijke implementatie is voltooid en is geëvalueerd.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

- Conclusie 1. Er is **beleidsruimte** die wordt benut en gevonden door middel van implementatieprocessen. De omvang en impact moet **niet overschat** worden. In alle cases is te zien, dat een te ruime interpretatie van de beleidsruimte leidt tot formele toetsing door de Europese Commissie en veroordeling door het EU Hof van Justitie. De ruimte ligt vooral in het landenspecifiek maken van de uitwerking en het bereiken van nieuwe internationale consensus over vervolimplementatie, in goede harmonie met de EU instellingen.
- Conclusie 2. **De feitelijke beleidsruimte** die is gevonden, ligt voor het grootste gedeelte **binnen de oorspronkelijke formele beschrijving van de EU richtlijn**. De aanpak om daarbuiten beleidsruimte te zoeken, faalt door de feitelijke formele toetsing.
- Conclusie 3. **De nationale insteek** om te starten met een zoektocht naar de benutting van de beleidsruimte **is in bijna alle gevallen tegen de formele toetsing door de EC en een uitspraak van het EU Hof van Justitie aangelopen**. Daarmee is veel beleidsenergie verloren gegaan en is er een polariteit gegroeid tussen de EU (die enkel beperkingen oplegt) en de lidstaten (die vooral oog hebben voor de eigenheid en uniekheid). Die polariteit verhindert het toekomstgericht implementeren van de richtlijnen in een beleid dat gericht is op kwalitatieve verbeteringen in het milieu, de oorspronkelijke reden voor de vormgeving van de EU-richtlijnen.
- Conclusie 4. Binnen de richtlijnen en tussen de landen doen zich overeenkomstige zoekprocessen voor, die vooral herleidbaar zijn tot nationaal-culturele uitingen. Er is weinig sprake van een **strategische beleidsontwikkeling** op het implementatieproces. Ook een **risico-inschatting vooraf ontbreekt** op de effectiviteit voor het inzetten van traditioneel instrumentarium op nieuwe instrumenten als de EU-richtlijnen.
- Conclusie 5. Er lijkt **weinig relatie te bestaan tussen de formele beleidsruimte in een regeling en de nationale aanpak**. Zelfs op een richtlijn als de NiR (waar de ruimte formeel erg beperkt is in de uitgangsbepaling) wordt toch een procedure gestart om er ten principale van af te wijken.
- Conclusie 6. Pas wanneer het komt tot een **formele terechtwijzing** vanuit de EU zal de nationale aanpak veranderen, ook al zijn er steeds eerder signalen afgegeven dat de gevonden beleidsruimte door de formele toetsing teniet gedaan zal worden.
- Conclusie 7. Er is pas sprake van werkelijke **Europeanisering van het EU-milieubeleid** als de lidstaten de richtlijnen omarmen als een kwalitatieve toevoeging aan het lidstatenbeleid en gezamenlijk verder gaan werken om de regelingen te perfectioneren en aan de milieudoelstellingen uit te werken. Zolang er sprake is van een reflex om bij een nieuwe richtlijn direct te gaan zoeken naar beleidsruimte als escape om onder die richtlijn te willen uitkomen, is er geen feitelijke Europeanisering.

Conclusie 8. Politiek bestuurlijke dekking, of liever zelfs stimulering, van de implementatie van EU-richtlijnen zal op **lokale schaal** de meeste beleidsruimte opleveren. Daar ligt ruimte om te komen tot bijzondere vormen van beheer en handhaving binnen de kaders die door de EU en Rijk zijn uitgezet. De Engelse vorm van zelfbinding en vrijwilligheid biedt hier inspiratie.

9.2 Aanbevelingen

- Aanbeveling 1. Maak een **strategische inschatting** van het implementatieproces, niet alleen op het vlak van de specifieke disciplinaire vakinhoud. Verken de benodigde implementatieprocessen ook op bestuurskundig niveau en naar de vereiste organisatorische procesarchitectuur.
- Aanbeveling 2. Betrek voor de implementatie van milieuriichtlijnen de andere lidstaten en EU-instellingen van het begin af aan, in een op samenwerking en afstemming gerichte aanpak. Erken dat de formele kracht van de EU zodanig is dat de lidstaten en implementatieprocessen uiteindelijk toch terecht komen op het opvolgen van de aanwijzingen uit de richtlijnen. Dus niet *wheelen and dealen* maar **trots zijn op het implementeren van nieuw beleid**. Zet instrumenten in om ook op persoonlijk niveau het relatiemanagement in te zetten voor succes.
- Aanbeveling 3. Haal het negativisme uit de nationale aanpak van de implementatie processen door een betere regie op **het communiceren van doelbereiking en voorlichting** van de bijdrage die uitvoering van de richtlijn levert aan de kwaliteit van de leefomgeving voor de burger. Laat zien op welke wijze de richtlijnen uitpakken.
- Aanbeveling 4. In het verlengde van de twee voorgaande aanbevelingen: De implementatie is een dermate complex proces dat het niet door enkele personen door de gehele noodzakelijke procedure heen getrokken kan worden. Zie de implementatie niet als een aantal handelingen die wel in het nationale kader ingepast kunnen worden, maar als een **nieuwe kans tot het realiseren van nieuw beleid**. Ondersteun dat met voldoende geld, mensen en beleid. Werk aan een maatschappelijke acceptatie en doe dat ook door de *return of investment* te illustreren.
- Aanbeveling 5. **De bestuurlijke ondersteuning op topniveau** van de implementatie is essentieel, misschien nog wel het meest als de uitwerkingen op regionaal niveau in het veld zichtbaar worden. Het houden van bestuurlijke afstand leidt tot een negatieve connotatie die alleen maar problemen oproept. Uiteindelijk zal het er toch van komen. De case beschrijvingen laten zien, dat er dan probleemoplossend gewerkt moet worden.
- Aanbeveling 6. **Voorkom achteraf correctiewerk door veel beter te anticiperen op nieuwe beleidsvorming** en de ontwikkeling van nieuwe richtlijnen binnen de EU. Daar is beleidsruimte te verdienen, maar beter nog mee te bouwen aan nieuw Europees milieubeleid. Het verdiepen in de EU-aanpak van de revisie van het richtlijnenstelsel en de werking van de inhoudelijke commissies daarbinnen, kan veel beleidsruimte voor de lidstaten opleveren.

Literatuur

- Altmann, J. (1997). *Umweltpolitik. Daten, Fakten, Konzepte für die Praxis*, Stuttgart.
- Arts, B. en P. Leroy (red.) (2006). *Institutional dynamics in Environmental governance*. Dordrecht, Springer.
- Backes Ch.W. (2004). *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, Den Haag.
- Backus, Ch. W., A.A. Freriks & J. Robbe (2005). *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag.
- Backes, Ch.W., T. van Nieuwerburgh, R.B.A. Koelemeijer (2005). *Transformation of the First Daughter Directive on air quality in several EU Member States and its application in practice. European Environmental Law Review (EELR)*.
- Bavel, M. van, J. Frouws, P. Driessen (2004). *Nederland en de Nitraatrichtlijn. Struisvogel of strateeg?*, Rapport Leerstoelgroep Rurale Sociologie, Wageningen Universiteit.
- Cox, C., P. Lowe & M. Winter (eds) (1986). *Agriculture and conservation in Britain: a policy Community under siege*. London, Allen and Unwin.
- Derlien, H.-H. (2000). "Germany". In: H. Kassim, B.G. Peters and V. Wright (eds), *The national coordination of EU Policy: The domestic level*. Oxford, Oxford University Press.
- Gellerman, G. (2001). *Natura 2000*. Berlin.
- Haigh, H. & V. Lanigan (1995). "Impact of the European Union on UK Environmental Policy making." In: T.S Gray (ed), *UK Environmental policy in the 1990's*. Basingstoke, MacMillan.
- Haje, A. (2006), Internationaal symposium Kaderrichtlijn Water. "Nederland het braafste jongetje van de klas?", in: *Het waterschap. Tijdschrift voor waterschapsbestuur en waterschapsbeheer*, mei 2006, nummer 5, p. 6-8.
- Haverland, M. (2000), National Adaptation to European Integration. The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of public policy*, vol. 20, afl. 1, pag. 83-104.
- Heritier, A. (1997). "Policy making by subterfuge: Interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe; Perspectives from distinct policy areas" *Journal of European public policy* 4:2, 171-89.
- Heritier, A. (ed.) (2001). *Different Europe. The EU impact on national policymaking*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hoefnagel, F. (2003). "EG Vogelrichtlijn 1979", In: J. Bouma et al. (2003), *Milieubeleid in een veranderende context*, WRR, Werkdocumenten, SDU, Den Haag.
- Hutjes, J.M. en J.A. Van Buuren (1992), *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*, Meppel, Boom.
- IBO-werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijn (2003). *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek rapport nr 7, Den Haag.
- IPO (2006), "Financiële gevolgen Bestuursakkoord Water nader in beeld", in: *IPO Nieuwsoverzicht*, week 28.

- Jordan, A. (2004), The United Kingdom: from Policy "Taking" to Policy "Shaping", in: Jordan, A. en D. Liefferink, *Environmental policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*, London, Routledge.
- Jordan, A. en D. Liefferink (red.) (2004), *Environmental policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*, London, Routledge.
- Kistenkas, F.H. (2005). *Integrating and Interpreting the Habitats- and Birds Directives*, TFLR .
- Kuindersma, W., F.H. Kistenkast & R.C. van Apeldoorn (2004). *De transformatie van Nederlands natuurbesluit door Europees recht*, Planbureaustudies nr 8. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Leibenath, M. (2005). *Legitimacy of biodiversity policy in a multilevel setting; The case of Germany*. Seminar Wageningen nov. 2005.
- Liefferink, D. en M. van der Zouwen (2004), "The Netherlands: the Advantages of Being "Mr. Average" ", in: Jordan, A. en D. Liefferink, *Environmental policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*, London, Routledge.
- Mastenbroek, E. (2005), "Europa tegen heug en meug? De omzetting van richtlijnen in Nederland", in: *Beleid en Maatschappij: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, vol. 32, afl. 1, pag. 13-23.
- Meijerfeldt, H.G. von (2005). *Onderhandelen in Europa. Lessen uit het Nitraatdossier*, Inleiding op de Actualiteitendag Agrarisch Recht 14 januari 2005.
- Neven, M.G.G., F.H. Kistenkas en R.C. Van Apeldoorn (2005), *Eurosites insights. Image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective: United Kingdom, Sweden, Spain, France and Hungary*, Alterra-rapport 1222.1, Wageningen.
- Neven, M.G.G. & F.H. Kistenkas (2006). *Streken vergeleken. Hoofdpijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief*. Alterra rapport 1222.2, Wageningen.
- Neven, M.G.G. & F.H. Kistenkas (2006). *Highlights Eurosites Insights: Highlights image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective*. Alterra Rapport 1222.3, Wageningen.
- Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Van den Bogaardt, F.H. Kistenkas en M.W. Van der Zouwen (2006), *Richtingen voor richtlijnen. Interacties tussen Nederland en de Europese Commissie in de implementatie van Europese milieuriichtlijnen*, WOT-rapport 25, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Ragin, C.C. (1994), *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Reid, C. (1997). "Nature conservation law". In: J. Holder (ed), *The impact of EC environmental law in the United Kingdom*. Chichester, Wiley.
- Rijswick, H.F.M.W. Van (2003), *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, Utrecht, STOWAS.
- SER (2006), *Ontwerpadvies. Nederland en EU-milieuriichtlijnen*, Den Haag, Commissie Duurzame Ontwikkeling, DUO/463.
- SRU (German environmental advisory council) (2004). *Umwelgutachten 2004: Umweltpolitischen Handlungsfähigkeit sichern*.

- Ssymank, A. (2000). *Rahmenbedingungen für ein Bundesvorrangflächensystem für den Naturschutz*, Bonn-Bad Godesberg.
- Syncera (2005), *Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) KRW*, Arnhem, in opdracht van RIZA.
- Uylenburg, R., E.M. Vogelesang-Stoute (2005), *Toegang tot het milieurecht*, Deventer.
- Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (red.) (2000). *Political Modernization and the environment. The renewal of Environmental policy arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Top, M. van den en M. van der Zouwen (2000). "Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt". In: *Landschap*, 17/2: pp 81-96
- Verschuuren, J.M. & P.C.E. van Wijmen (2002). *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Planbureaustudies nr. 5, Wageningen.
- VROM-raad (2008). *Brussels lof, Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Advies 066, maart 2008.
- World Wide Fund for Nature and European Environmental Bureau (2005), *EU Water Policy: Making the Water Framework Directive work. The quality of national transposition and implementation of the Water Framework Directive at the end of 2004. A second "Snapshot" Report - Assessment of results from an environmental NGO questionnaire by the EEB and WWF*, February 2005, Brussels.
- World Wide Fund for Nature and European Environmental Bureau (2006), *EU Water Policy: Making economics work for the environment. Survey of the economic elements of the Article 5 report of the EU Water Framework Directive*, May 2006, Brussels.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research, design and methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Zouwen, M. van der, J.P.M. van Tatenhove (2002). *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr.1, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

Bijlage 1 Afkortingen

AG	<i>Fachliche Arbeitsgruppen</i>
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AP	(Milieu) Actie Programma (EU)
BMU	Federale ministerie van Milieu (D)
BfN	Federaal bureau voor natuurbescherming (D)
BMELV	<i>Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz</i>
BnatSchG	<i>Bundes NaturSchutzGesetz</i>
BWL	Bureau Water en Luchtkwaliteit (VROM)
CEC	Natuurbeschermingsunit van DG Milieu (EU)
CIS	<i>Common Implementation Strategy</i>
CLA	<i>Country Land and Business Association</i> (voorheen: <i>Countryside Landowners Association</i>) (Eng)
DCLG	<i>Department for Communities and Local Government</i>
DEFRA	<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i>
DETR	<i>Department for Environment, Transport and Regions</i>
DGM	Directoraat-generaal Milieubeheer (VROM)
DGW	Directoraat-generaal Water (VenW)
DLO	Dienst Landbouwkundig onderzoek (NL)
DoE	<i>Department of Environment</i> (Eng)
DTI	<i>Department of Trade and Industry</i> (Eng)
EA	<i>Environment Agency</i>
EAF	<i>Expert Advisory Fora</i> (CIS)
EASG	<i>Economic Advisory Stakeholder Group</i>
EC= EU Ci	Europese Commissie
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHvJ	Europese Hof van Justitie
EN	<i>English Nature</i>
FFH	Flora, Fauna & Habitat
GEP	Goed Ecologisch Potentieel
GewBEÜV	<i>Gewässerbestandsaufnahme-, Einstufungs- und Überwachungsverordnung in Nordrhein-Westfalen</i>
HCT	<i>Herpetological Conservation Trust</i> (Eng)
HR = HRi	Habitat Richtlijn
Hrl	<i>Habitat Regulations</i>
HRGN	<i>Habitat Regulations Guidance Notes</i>
IPO	Interprovinciaal Overleg (NL)
JNCC	<i>Joint Nature Conservation Committee</i> (Eng)
KRW	Kaderrichtlijn Water
LANA	<i>Landarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftsplege und Erholung</i>
LBOW	Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPA	<i>Local Planning Authority</i> (Eng)
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie (NL)
LUA	<i>Landesumweltamt</i>
LWG	<i>Landeswassergesetzes</i>
MAFF	<i>Ministry of Agriculture, Fisheries and Food</i> (Eng)
MAO	Mest Afzet Overeenkomst (NL)

MINAS	MINeralen Aangifte Systeem
MUNLV	<i>Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz</i>
N2000	Natura 2000
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
Nbw	Natuurbeschermingswet
NCC	<i>Nature Conservation Committee</i> (Eng)
NDPB	<i>Non-Departmental Public Body</i> (Eng)
NE	<i>Natural England</i>
NFU	<i>National Farmers Union</i> (Eng)
NGO	<i>Non-Governmental Organisation</i>
NiR	Nitraat Richtlijn
NRW	<i>Nordrhein-Westfalen</i>
NVZ	<i>Nitrate Vulnerable Zones</i> (Eng)
ODPM	<i>Office of the Deputy Prime Minister</i> (Eng)
PoM	<i>Programme of Measures</i>
pSCI	<i>proposed Sites of Community Importance</i>
PV	Permanente vertegenwoordiging (bij de EU)
RAO	Regionaal Ambtelijk Overleg
RBD	<i>River Basin District</i>
RBMP	<i>River Basin Management Plan</i>
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg Water
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
RIKZ	Rijksinstituut voor Kust en Zee
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RSPB	<i>Royal Society for the Protection of Birds</i> (Eng)
RWS	Rijkswaterstaat (VenW)
SAC	Special Area of Conservation
SCG	Strategische coördinatiegroep (CIS)
SCI	<i>Sites of Community Importance</i>
SER	Sociaal-Economische Raad (NL)
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
SNM	Stichting Natuur en Milieu
SPAs	<i>Special Protected Areas</i>
SSCI	<i>Sites of Special Scientific Interest</i>
SSG	Strategische stuurgroep (CIS)
StUÄ	<i>Staatlichen Umweltämtern</i>
UK = VK	Verenigd Koninkrijk
UK TAG	<i>UK Technical Advisory Group</i>
UK ISG	<i>UK Implementation Steering Group</i>
UvW	Unie van Waterschappen
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VR	Vogel Richtlijn
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WFD	<i>Water Framework Directive</i>
WHG	<i>Wasserhaushaltsgezet</i>
Wm	Wet milieubeheer
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
Wwh	Wet op de waterhuishouding

Bijlage 2 Overzicht van instrumenten

1. Vogel- en Habitatrictlijn

Overzicht van instrumenten VHR in Nederland

- Het aanwijzen van gebieden voor implementatie
- Het maken van nadere afspraken met de EU
- Formuleren van instandhoudingsdoelen en natuurwaarden
- Produceren van nationale beleidsnota's
- Afstemming met andere beleidsvelden
- Inzetten van toezichtsbevoegdheden
- Organisatorische uitwerking kennismanagement
- Overleg voor gezamenlijke standpuntbenadering
- Formele standpunten brief
- Agenderen van problemen
- Uitwerken wettelijk kader
- Uitbrengen van een algemene handreiking
- Uitstellen van aanwijzing gebieden
- Vaststellen inhoudelijke soortenlijsten en beschermingsregime
- Bevoegdheid voor de aanwijzing van gebieden vastleggen
- Uitwerken in wettelijke en juridische regelingen
- Uitwerken van beheersplan
- Uitwerken van vergunningenstelsel
- Instellen verslechtings-/ verstoringstoets
- Bestuurlijk goedkeuringsbesluit
- Toetsen aan dwingende eisen
- Formeel regulier overleg met EU
- Bilateraal overleg met EU
- Formele rechtstoetsing door EU Hof.
- Actieve inbreng vooraf bij de vormgeving van de richtlijn
- Inzet verschillende actoren en visies in fasen van proces
- Veroordeling door EU Hof van Justitie
- Overlappende richtlijnen combineren
- EC brief onvoldoende voortgang of implementatie
- Evaluatieonderzoek op doelmatigheid, doeltreffendheid en toepasbaarheid
- Genereren consensus bij lidstaten
- Creatie van gelaagdheid tussen kernopgave en focus op gebieden of soorten
- Stimuleren communicatie tussen richtlijn processen
- Versterken Multi-actor en Multi-level benadering, ook tussen lidstaten
- Kennisdisseminatie door sociaal leren

Overzicht van instrumenten VHR in Duitsland

- Aanwijzen van soorten en biotopen
- Doelbeschrijving op deelstaatniveau
- Aanwijzen van gebieden voor implementatie

- Bevoegdheidsverdeling en doorwerkingsvoorschriften
- Formele voortgangsplanning
- Institutionele arrangementen voor competenties
- Informatie uitwisseling gezichtspunten vertegenwoordigers
- Systematiek van wettelijke vaststelling
- Formuleren van de Rijkskaderwet
- Wettelijk kader Länder
- Doorvertaling EU richtlijnen naar wettelijk kader
- Toepassen van subsidiariteitsbeginsel
- Soortenbeschermingsbeleid bij de Länder
- Formuleren beheersplan
- Formuleren preventieve maatregelen
- Opstellen wettelijke planvormen
- Beoordeling en toetsing van planvormen
- Alternatievenonderzoek
- Formeel regulier overleg met EU en Bondsregering
- Coördinatie tussen federale staten en de Bondsregering
- Uitgebereid selectieproces gebieden en soorten
- Vaststellen Handboek inhoudelijke soortenlijsten en beschermingsregime
- Konsensgespräche
- Faseren van de uitwerking
- Bestuurlijke bevoegdheidsbepaling
- Veroordeling door het EU Hof van Justitie
- Bilateraal overleg met de EU
- Beheersplannen N2000
- Communicatie met betrokkenen, boeren en landeigenaren
- Voorlichting door Kurzbeschreibungen
- Beschrijven van de uitgangsvisie
- Afstemming implementatieprocessen
- Nadere communicatie met de EU

Overzicht van instrumenten VHR in Engeland

- Stelsel van verschillende wettelijke procedures per federaal land
- Organisatorische vertegenwoordiging van landen in besluitvorming en wetgeving
- Uitwerken en vertalen van EU richtlijn en beleid naar de landen
- Aanpak vanuit strategische visie op basis van samenwerking
- Strategische planning op county niveau
- Speciale Europese rol NGO's als proactieve vertegenwoordiging
- Doorvertaling EU richtlijnen naar UK Regulations
- Gebiedskeuze, gebiedsbescherming en soortenbescherming
- Vrijwillige beheersovereenkomsten
- Uitwerking in stelsel vergunningverlening en planbeoordeling
- Stelsel van management overeenkomsten
- Procedure plantoetsing
- Bij significante gevolgen richtlijnen voor integrale maatregelen
- Uitspraak door EU Hof van Justitie
- Algemene bevoegdheidsbepaling met *General Clause* voor uitwerking
- Formele rechtstoets door Europese Hof van Justitie
- Samenwerking en taakverdeling op basis van Habitats Regulations Guidance Notes (HRGN)
- In de HRGN gebiedskeuzes, status, doelen en informatie

- Mitigatiemaatregelen in HRGN voor nieuwe situaties
 - Informatie op de website DEFRA
 - Het aanwijzen van gebieden voor implementatie
 - Afstemming met andere beleidsvelden
 - EU procedure ingebrekestelling implementatie
 - Maken van nadere afspraken met de EU
 - Inzet van het principe van vrijwilligheid (ipv. strikte regulering)
 - Strikte vertaling binnen traditionele vigerende beleidspraktijk en bestuurssystematiek
 - Actieve opstelling bij de vormgeving van de EU Richtlijn
 - Open fasering en tijdsplanning
 - Samenhang van maatregelen in en tussen richtlijnen
 - Bilateraal en formeel overleg met de EU
-

2. Kaderrichtlijn Water

Overzicht van instrumenten KRW in Nederland

- Fasering van de implementatie
- Uitwerken wettelijk kader
- Formeel regulier overleg met EU
- Informeel afstemmingsoverleg
- Organisatorische uitwerking van overlegstructuur
- Uitwerken wettelijk kader
- Uitwerking kennismanagement
- Genereren lidstaten consensus
- Nadere afspraken met EU
- Formuleren van nadere doelen en werkprogramma
- Aanwijzen van gebieden
- Inzetten van specifieke gebiedsinformatie
- Bilateraal overleg met EU
- Opstellen inhoudelijke guidance documents
- Nadere uitwerking in overleg met lidstaten ('pragmatism')

Overzicht van instrumenten KWR in Noordrijn Westfalen

- Fasering van de implementatie
- Uitwerking wettelijk kader
- Veroordeling EU Hof van Justitie
- Formuleren nadere uitwerking, typering en inhoudelijke data
- Organiseren van structureel en bilateraal overleg met EU
- Organiseren van interne consensus en visie
- Uitwerken noodzakelijk betrokkenen overleg
- Uitwerken wettelijk en inhoudelijk kader
- Aanwijzen van gebieden
- Actieve inbreng vooraf bij het vormgeven van de richtlijn
- Genereren lidstaten consensus
- Afstemming met andere beleidsvelden
- Inzetten van specifieke gebiedsinformatie
- Nadere uitwerking in specifieke stroomgebied-beheerplannen

Overzicht van instrumenten KWR in Engeland

- Fasering van de implementatie
 - Procedure ingebrekestelling EU door EC
 - Uitwerking in Water Environment Regulations
 - Formeel regulier overleg met EU
 - Organiseren intern overleg
 - Organiseren consensus lidstaten
 - Organiseren van implementatieprocedures en organisatie
 - Expertise uitwerkingen op inhoud en planning
 - Afstemming andere beleidsvelden
 - Sterk accentueren van National Stakeholder Group, intern en naar EU
 - Genereren lidstaten consensus
 - Nadere uitwerking in overleg met lidstaten ('pragmatism')
 - Formeel regulier overleg met EU
 - Uitwerking beheerplannen en maatregelen programma's
-

3. Nitraatrichtlijn

Overzicht van instrumenten NiR in Nederland

- Fasering van de implementatie
- Uitwerking wettelijk kader
- Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
- Bilateraal en informeel overleg met EU
- Nauwe interne samenwerking en afstemming betrokkenen
- Selectie van gebieden voor implementatie
- Actieve inbreng in de vormgeving van de richtlijn
- Uitwerking in een beleidsnotitie
- Indienen derogatieverzoek
- Inzetten van visie voor afwijkende benadering
- Procedure ingebrekestelling door EC
- Nadere uitwerking van normen, heffingen en beleid
- Nadere uitwerkingen in overleg met lidstaten en EU
- Inzet van kennis en informatie in overleg met EU
- Veroordeling EU Hof van Justitie
- Bilateraal bestuurlijk topperleg
- Agenderen van problemen
- Intensiveren overleg met de lidstaten

Overzicht van instrumenten NiR in Duitsland

- Vaststellen van Bundes mestverordening
- Aanwijzen van gebieden voor implementatie
- Opstellen codes goede landbouwpraktijken
- Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
- Bestuurlijke Bundes keuze "eins auf eins" implementatie (2005)
- Nadere uitwerking op deelstaatniveau
- Procedure ingebrekestelling door EC

- Veroordeling door EU Hof van Justitie
- Herziening beleid via een nationale beleidsdiscussie
- Wijziging Bundes mestverordening
- Inzet op derogatieverzoek
- Intensief bilateraal overleg met EU
- Claimen van een lidstaat uitzonderingspositie
- Nadere uitwerkingen in overleg met EU en lidstaten

Overzicht van instrumenten NiR in Engeland

- Uitwerking wettelijk kader en ministeriele documenten
- Uitwerken van subsidieschema
- Formeel regulier overleg met EU en lidstaten
- Vaststellen van de uitvoeringsorganisatie
- Vaststellen van actieplan en handhavingsbeleid
- Uitvoeren van consultatieproces in samenwerking met betrokkenen
- Instelling van een *Independent Review Panel*
- Nadere uitwerking van normen zonering en overwegingen
- Aanwijzing van gebieden en vereiste wetgeving
- Fasering van de implementatie
- Procedure ingebrekestelling EC
- Veroordeling EU Hof van Justitie
- Nieuwe aanwijzing van gebieden
- Ontwikkelen van aanvullende en nieuwe kennis
- Bilateraal overleg met EU

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2007

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 2007**
- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicatoren for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7b** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.11** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.12** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** Niet verschenen/ vervallen
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60** Niet verschenen/ vervallen
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureaufunctie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinszen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonchot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

- 75 *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapswaarde; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76 *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77 *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureau functies Natuur en Milieu.
- 79 *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80 *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81 *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008
- 82 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83 *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86 *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuyper.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetikzijn.nl.
- 87 *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouwsubsidies
- 88 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90 *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – MAVP
- 96 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureau functie
- 97 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureau functie
- 98 *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100 *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101 *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn.* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102 *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103 *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104 *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105 *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106 *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107 *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen.* LARCH Status A
- 108 *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109 *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds.* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitslag
- 110 *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111 *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman.* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112 *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113 *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114 *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115 *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116 *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize Biodiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117 *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118 *Roos-Klein Lankhorst, J.* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS

- 119 *Henkens, R.J.H.G.* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120 *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirkx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121 *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122 *Lange de, H.J., G.H.P. Arts & W.C.E.P. Verberk.* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123 *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer & R. Henkens.* Recreatief gebruik van water. Achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124 *Oenema, O. & J.W.H. van der Kolk.* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van het milieubeleid
- 125 *Oenema, O. & A. Tiktak.* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan
- 2009**
- 126 *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127 *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128 *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129 *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130 *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131 *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 137 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 138 *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139 *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140 *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141 *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142 *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143 *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144 *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145 *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146 *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147 *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148 *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149 *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150 *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151 *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152 *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.
- 153 *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink.* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154 *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155 *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof.
- 156 *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157 *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158 *Bouwma, I.M.* Quicksan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000

- 159 *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160 *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161 *Deneer, J.W. & R. Kruijne.* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003.
- 162 *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirxx, B. de Knegt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 163 *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning.
- 164 *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden.
- 165 *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen,* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken.
- 166 *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009.
- 167 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten.
- 169 *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen.
- 170 *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World.
- 171 *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold,* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172 *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest.* Grassland simulation with the LPJmL model
- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- 174 *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 180 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 181 *Annual reports for 2009; Programme WOT-04*