



Foto: Valentijn te Plate / Das en Boom

3 Casus korenwolf

In dit hoofdstuk analyseren we de implementatie van het EU-beleid in het specifieke geval van de bescherming van de korenwolf in Nederland. Allereerst presenteren we in paragraaf 3.1 in vogelvlucht de ontwikkelingen in deze casus. Deze paragraaf is nadrukkelijk géén analyse, maar informeert de lezer in grote lijnen over de gebeurtenissen rond de bescherming van de korenwolf in Nederland. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 aan de hand van de dimensies actoren en coalities, discours, spelregels en de verdeling van macht en hulpbronnen de implementatieproblematiek geduid. In de tekst worden 'korenwolf'¹ en 'hamster' door elkaar gebruikt.

3.1 Korte schets

Bedrijventerreinen in de gemeente Heerlen

De hamster staat in de praktijk van het natuurbeleid sinds een aantal jaar volop in de belangstelling. Sinds het ministerie van LNV op 6 augustus 1998 een ontheffing op grond van onder andere artikel 25 van de Natuurbeschermingswet verleende aan de gemeente Heerlen, heeft de hamster voor veel beroering gezorgd in de gelederen van zowel overheden, natuurbeschermingsorganisaties als het bedrijfsleven. De ontheffing werd in de periode van december 1997 tot juli 1998² aangevraagd door de gemeente, omdat ze op haar grondgebied het bedrijventerrein Beitel-Zuid en een grensoverschrijdend bedrijventerrein (GOB) wilde aanleggen. Hiermee zette de gemeente Heerlen de laatste stap in de lange voorbereidingsprocedures rond-

om de bedrijventerreinen. Voordat de ontheffing op de Natuurbeschermingswet werd aangevraagd, was voornamelijk het ruimtelijke ordeningsspoor doorlopen. Het ging hier met name om het goedkeuren van de gewijzigde bestemmingsplannen.

In het kader van de gemeentelijke plannen werd in 1996 een milieueffectrapportage uitgevoerd. Een onderzoek naar de natuurwaarden in het plangebied maakte onderdeel uit van deze rapportage. Dit onderzoek bracht aan het licht dat er in het gebied onder andere hamsters voorkwamen. In het uiteindelijke Milieu Effect Rapport wordt aangegeven dat de aanwezige hamsters daarom naar een ander gebied zouden moeten worden overgebracht. De ontheffingverlening maakte de plannen voor de bedrijventerreinen uiteindelijk mogelijk, maar daaraan werden wel compenserende en mitigerende maatregelen verbonden.

Na de ontheffingverlening tekenden enkele organisaties die zich richten op soort- en of natuurbescherming bezwaar aan bij het ministerie van LNV. Omdat deze bezwaren ongegrond werden verklaard, stapten ze naar de Raad van State, die hen in april 2000 en januari 2001 gedeeltelijk in het gelijk stelde. De vele procedures³ die zijn gevoerd naar aanleiding van de eerder genoemde ontheffingverlening, zijn door zowel de regionale als de nationale pers verslagen. Wellicht mede daardoor wordt de bescherming van de hamster vaak alleen geassocieerd met de juridische procedures die het gevolg waren van het verlenen van de ontheffing aan de gemeente Heerlen. Maar de

1 Korenwolf is een verbastering van het Limburgse 'korenwoof'. 'Koren' verwijst naar het voedsel van de hamster en 'woof' naar inhalig kring. Limburgers maakten daar uiteindelijk weer korenwolf van, wat aangeeft dat het dier niet echt geliefd was (Janssen, 2000).

2 De ontheffing werd niet in één keer, maar in delen in de genoemde periode aangevraagd. Tijdens deze periode was er intensief contact tussen betrokken wethouders en ambtenaren van de gemeente Heerlen en de Directie Zuid van het ministerie van LNV.

3 We beschouwen de uitspraken van de Raad van State van 27 april 2000 en 15 januari 2001 voor dit onderzoek als de belangrijkste. Bij de uitspraak in april 2000 gaat het om diverse natuurorganisaties en apart daarvan de vereniging Das & Boom. Bij de uitspraak van januari 2001 gaat het om dezelfde twee groepen plus een derde groep die bestaat uit: de gemeente Heerlen, GOB N.V. en Beitel-Zuid B.V.

4 Vóór 1994 zijn drie onderzoeken naar de verspreiding van de hamster in Nederland uitgevoerd. Het gaat om de volgende onderzoekers en perioden: a) Husson (1949) voor de periode vóór 1880 tot 1949, b) Van Mourik (1962) omstreeks 1960, c) Lenders en Pelzers (1986) voor de periode 1970-1984 (bron: Krekels en Gubbels, 1996).

5 Het predikaat 'kwetsbaar' is het gevolg van vergelijking van zogenaamde uurhokken. Deze laten niet zien wat de dichtheden aan hamsters zijn in het gebied van een uurhok. Krekels en Gubbels (1996, p. 44) stellen dan ook: "De Hamster is momenteel nog aanwezig in 19 uurhokken maar de dichtheden zijn toch duidelijk afgenomen in vergelijking met voorgaande jaren. Het beeld wordt hierdoor rooskleuriger voorgesteld dan eigenlijk het geval is."

ontwikkelingen rond de bescherming van de hamster in Nederland kennen een langere voorgeschiedenis.

Aandacht voor de hamster in de jaren tachtig

Verscheidene natuurbeschermingsorganisaties, zoals de vereniging Das & Boom en het Natuurhistorisch Genootschap in Limburg, wijzen al vanaf halverwege de jaren tachtig regelmatig op de verplichtingen die Nederland is aangegaan om de hamster te beschermen. Dit gebeurt met name op momenten dat natuurbeschermingsorganisaties inspreken op plannen op het gebied van infrastructuur en bebouwing vanwege het verlies van leefgebied van beschermde soorten, bijvoorbeeld de aanleg van de A73. Deze organisaties vragen daarin onder andere aandacht voor verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bern, waarin de hamster opgenomen is als streng beschermde diersoort in Bijlage 2. Vaak gaat het overigens niet alleen om de hamster, maar ook om andere beschermde soorten.

Problematiseren van achteruitgang van de hamster begin jaren negentig

Naast planologische bedreigingen voor beschermde soorten als de hamster, speelt vanaf begin jaren negentig de zorg dat de hamster op steeds minder plaatsen in Midden- en Zuid-Limburg gevonden wordt. Dit blijkt uit veldwerk van met name het Natuur Historisch Genootschap in Limburg (NHG) en particulieren. Daaruit bleek bovendien dat de hamster lokaal sterk achteruit ging of zelfs was verdwenen. In 1994 werd in opdracht van het NHG een door het ministerie van LNV en de provincie Limburg gefinancierde inventarisatie uitgevoerd naar de verspreiding en dichtheden van de hamster. Hier-

van werd in 1996 verslag gedaan. Voor alle gebieden waar het onderzoek betrekking op heeft is een achteruitgang ten opzichte van de periode 1970-1984 van 74% in de verspreiding te zien.⁴

De onderzoekers menen dan ook dat de hamster dusdanig 'scoort' dat hij het predikaat 'kwetsbaar' verdient. De gegevens zijn zelfs aanleiding tot indeling in de categorie 'bedreigd'⁵ (Krekels en Gubbels, 1996). Als waarschijnlijk belangrijkste oorzaken van achteruitgang worden het verlies van graanakkers en de verarming van het akkerlandschap genoemd.

In de rapportage van de inventarisatie is tevens een Soortbeschermingsplan opgenomen. Dit plan zal voor de duidelijkheid verder worden aangehaald als 'Hamsterinventarisatie 1994/Soortbeschermingsplan'. In het plan wordt aangegeven dat de leefgebieden van de hamster geen concrete plaats hebben in het Nederlandse natuurbeleid, hoewel dat vanuit de Conventie van Bern en de Habitatrichtlijn noodzakelijk is. In het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV, 1990) wordt de hamster onder de titel van het soortenbeleid niet genoemd. Wel krijgt de hamster in het Natuurbeleidsplan aandacht onder het project 'Actieprogramma Genetisch Kapitaal'.

Krekels en Gubbels (1996) noemen verschillende initiatieven en beleidsnota's die gunstig kunnen werken voor de bescherming van de hamster. Zo wijzen ze bijvoorbeeld op de Relatienota (beheerspakketten 'bouwland' gericht op de bevordering van akkerkruiden), het afsluiten van goedovereenkomsten met landgebruikers buiten Relatienotagebieden, de Ruime Jas Relatienota, de provinciale Stimuleringsplannen Natuur, Bos en Landschap en het ROM-project Mergelland. In het Handboek Natuurdoeltypen van Nederland (Bal et al., 1995) wordt de hamster als te

beschermen soort binnen de EHS opgevoerd. In werkelijkheid vallen de verspreidingsgebieden van de hamster grotendeels buiten de Ecologische Hoofdstructuur waarop het Handboek zich richt.

Hoewel halverwege de jaren negentig bekend is dat de hamster zienderogen achteruit gaat én daarvoor een Hamsterinventarisatie 1994/Soort-beschermingsplan (1996) is opgesteld, lijkt van verbetering van de verspreiding en bescherming van de hamster in de jaren daarna nauwelijks sprake. De Hamsterinventarisatie 1994/Soort-beschermingsplan dient als basis voor acties die vanaf 1996 worden ondernomen door onder andere de provincie Limburg, de Directie Zuid van het ministerie van LNV en de Dienst Landelijk Gebied. Het plan heeft echter niet de status van een beleidsnota. Het presenteert de mogelijkheden die er binnen het dan geldende beleidskader zijn voor hamsterbescherming. Het sluiten van vrijwillige overeenkomsten met agrariërs voor 'hamstervriendelijk' akkerbeheer is een van de belangrijkste activiteiten op dit gebied. In het kader van de Relatienota en de zogenaamde 'ruime jas methode', de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon) en verschillende noodmaatregelen Hamster is met beheersovereenkomsten geprobeerd de hamster te beschermen.

Geen duurzame oplossing, Overlevingsplan Hamster en Hamsteroverleg Limburg in 1998
Als in 1997 vanuit natuurbeschermingsorganisaties wordt aangedrongen op de toenemende noodzaak voor het nemen van strenge maatregelen, besluit de Directie Zuid tot een onderzoek waarin aandacht wordt geschonken aan het verzamelen en verwerken van alle data die er van

de hamster zijn, de belangrijkste bedreigingen voor de hamster en de planologische en beleidsmatige kaders voor bescherming. Het onderzoek wordt onder leiding van Alterra uitgevoerd door het Natuurhistorisch Genootschap en de vereniging Das & Boom. Al tijdens het onderzoek blijkt dat de hamster zo ernstig bedreigd wordt, dat in 1998 een nieuwe Noodmaatregel Hamster van kracht wordt waardoor de Dienst Landelijk Gebied beheersovereenkomsten met een zwaardere hamsterbescherming kan afsluiten met grondeigenaren. De onderzoeksresultaten worden beschreven in het rapport Overlevingsplan Hamster (Van Apeldoorn en Nieuwenhuizen, 1998). Daaruit blijkt dat de hamster in Nederland alleen kan worden behouden als op korte termijn verregaande beheermaatregelen worden getroffen in het leefgebied van de hamster.

1998 is een turbulent jaar voor de hamster. In maart van dat jaar roept de vereniging Natuurmonumenten regionale overheden, natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeheerders bijeen. Natuurmonumenten wil de actie 'Red de Korenwolf'⁶ beginnen om zo de aandacht te vestigen op de slechte situatie waarin de hamster verkeerde. In het kader daarvan leek het de vereniging een goed idee om de verschillende initiatieven rond de hamsterbescherming in Nederland eens met de meest direct betrokkenen te bespreken. Tijdens de bijeenkomst zijn de aanwezigen het al snel eens dat een dergelijk overleg goed zou kunnen dienen als klankbord en overleg voor de verschillende activiteiten die betrokkenen op het gebied van de hamsterbescherming nemen. De Directie Zuid van LNV voegt de daad bij het woord en besluit onder haar voorzitterschap het Hamsteroverleg Limburg (HOL) in het leven te

6 Met de actie werd een bedrag van 1,8 miljoen gulden ingezameld. Dit werd gebruikt om in Zuid-Limburg – grenzend aan percelen van de vereniging – grond te kopen waar de korenwolf intensief beschermd zou kunnen worden (Plateau van Eys: 6 hectare en Schinveldse Es: 3,5 hectare).



Foto: Valentijn te Plate / Das en Boom

roepen. In het HOL vindt afstemming en overleg over de hamsterbescherming in Nederland plaats. Deelnemers aan het overleg zijn de Dienst Landelijk Gebied, de provincie Limburg, landbouworganisaties, de vereniging Natuurmonumenten, de Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen, Staatsbosbeheer, het Natuurhistorisch Genootschap in Limburg, de Stichting het Limburgs Landschap, vereniging Das & Boom en Alterra.

Fokprogramma in 1999

Het Overlevingsplan Hamster van Van Apeldoorn en Nieuwenhuizen (1998) maakt melding van het nog aanwezig zijn van enkele honderden hamsters (tussen de twee- en driehonderd), verspreid over Midden- en Zuid-Limburg. De vereniging Das & Boom die eerder nog zou optreden als co-auteur van het rapport, distantieert zich van de uitspraak dat het zou gaan om een dergelijk groot aantal. De discussie over de precieze hoeveelheid hamsters is fel en verschillende deskundigen spreken elkaar tegen.

De vereniging Das & Boom wil begin mei 1999 niet langer wachten op het mogelijke uitsterven van de hamster in Nederland. Daarom forceert ze begin mei 1999 – ondersteund door een hamsterwake op een akker bij het Limburgse Heer waar volgens de vereniging de laatste hamsters in dat leefgebied zouden zitten – een overleg op het ministerie van LNV in Den Haag waarbij de staatssecretaris, het Natuurhistorisch Genootschap, de Hamsterwerkgroep Limburg, de terreinbeherende organisaties en de regionale overheden aanwezig zijn. Daar wordt besloten dat de situatie van de hamster zo slecht is dat het vangen en terugfokken van het dier gerechtvaardigd is.

Op 19 mei 1999 en 15 september 1999 geeft de staatssecretaris een ontheffing van de Natuurbeschermingswet aan de vereniging Das & Boom om hamsters bij Heer te vangen. Met deze hamsters wordt vanaf 25 mei 1999 een fokprogramma gestart bij Das & Boom en Diergaarde Blijdorp, onder verantwoordelijkheid van deze laatste. In mei worden 3 hamsters gevangen. Omdat de genetische basis te smal is voor een succesvol fokprogramma, worden in september nog eens 12 hamsters gevangen. Das & Boom en Diergaarde Blijdorp dringen vanaf die tijd regelmatig aan op uitwisseling van de gevangen hamsters met exemplaren uit Duitsland en België. Op ambtelijk en politiek niveau wordt daardoor uiteindelijk bij zowel de Duitsers als de Belgen aangedrongen op het bijplaatsen van hamsters uit die landen. Zelfs premier Kok schijnt de premier van Nordrhein Westfalen begin juni 2001 te wijzen op de noodzaak van het bijplaatsen van hamsters uit de Duits-Nederlandse grensstreek. Begin juni blijkt inderdaad dat onder de hamsters in het fokprogramma sprake is van inteelt (NRC 2 juni 2001).

1999: Beschermingsplan Hamster

Mede onder toenemende druk van natuurbeschermingsorganisaties en het besef bij betrokkenen dat een krachtig plan nodig is om de hamster in Nederland te beschermen, wordt er gewerkt aan een beschermingsplan voor de hamster. Het Beschermingsplan Hamster 2000-2004 is het resultaat van een samenwerking tussen de Directie Zuid van het ministerie van LNV, de provincie Limburg, de Dienst Landelijk Gebied, de vereniging Das & Boom, de vereniging Natuurmonumenten, het Natuurhistorisch Genootschap, het Limburgs Landschap, Bureau Natuurbalans - Limes Diver-

De discussie over de precieze hoeveelheid hamsters is fel en verschillende deskundigen spreken elkaar tegen

gens en Alterra. Het plan wordt uiteindelijk op 16 september 1999 gepubliceerd en heeft de status van een beleidsnota. Dit laatste houdt in dat de staatssecretaris van LNV hier politiek op kan worden aangesproken.

De doelstelling van het plan, het behouden van de hamster voor de Nederlandse fauna, wordt voor de periode 2000-2004 in drie doelen uiteengelegd (Krekels, 1999):

- het beschermen van hamsters en hun burchten en het voorkomen van uitsterven;
- het scheppen van voorwaarden voor de ontwikkeling van hamster(netwerk)populaties;
- het geven van een extra aanzet voor het creëren van duurzame akkerlandschappen in Zuid- en Midden-Limburg, met zodanige kwaliteit dat daarin ook de hamster kan overleven.

De belangrijkste maatregelen die in dit kader worden genomen zijn het redden van de laatste hamsters door middel van een fokprogramma (onder druk van de vereniging Das & Boom was dit al voor het uitkomen van het beschermingsplan in gang gezet), de inrichting van elf kernleefgebieden (500 hectare, waarvan 150 hectare wordt aangekocht en 350 hectare via beheersovereenkomsten) en de bescherming van het akkerleefmilieu.

Toenemende druk Europese Commissie

Het beschermingsplan wordt door de meeste betrokkenen toegejuicht, al blijft er kritiek op een aantal punten. Een voorbeeld hiervan is de hoogte van de vergoeding voor grondeigenaren die een contract afsluiten met de Dienst Landelijk Gebied om het land met een zogenaamd 6-jarig hamsterpakket te bewerken (f 4000,- per hectare).

Na het verschijnen van het beschermingsplan wordt het niet rustiger rond de hamsterbescherming. Zoals hiervoor al werd aangegeven doet de Raad van State uitspraak in een aantal zaken waarin natuurbeschermingsorganisaties in beroep zijn gegaan tegen de ontheffingverlening aan de gemeente Heerlen. Maar niet alleen binnen Nederland worden de perikelen rond de korenwolf kritisch gevolgd. De Europese Commissie mengt zich steeds nadrukkelijker in de bescherming van de hamster in Nederland. Vanaf 1997 treedt ze daarover in contact met het ministerie van LNV. Op 30 april 2000 stuurt ze een ingebrekestelling en op 27 april 2001 een aanvullende ingebrekestelling, omdat Nederland de hamster nog steeds onvoldoende beschermt.

In een pakketvergadering begin juni 2001 op initiatief van de Commissie met vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, is deze ingebrekestelling besproken. Lastig punt op dat moment is dat een dag voor de vergadering een akker bij Heer in Zuid-Limburg omgeploegd blijkt te zijn waar zich de 'laatste hamsters' in Nederland bevonden. Hier worden op 7 juni 2001 kritische vragen over gesteld in de Tweede Kamer. Kritiek van de vereniging Das & Boom op het vrijwillig instrumentarium dat ingezet wordt in de hamsterbescherming doet de discussie hierover oplaaien. Tijdens de pakketvergadering laat de Commissie weten niet gelukkig te zijn met het vrijwillige karakter van de hamsterbescherming in Nederland. Op de jaarlijkse landelijke soortenbeschermingsdag begin juni 2001 geeft de staatssecretaris van Natuurbeheer aan dat ze de mogelijkheid tot afdwingen van medewerking aan de hamsterbescherming overweegt. In een overleg met de vaste kamercommissie voor Landbouw,

Natuurbeheer en Visserij (13 juni 2001) laat de Staatssecretaris weten dat medewerking van grondeigenaren moet kunnen worden afgedwongen als het niet lukt om met grondeigenaren op basis van vrijwilligheid tot overeenstemming te komen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 XIV, nr. 112). Dit zal volgens de Staatssecretaris in de op handen zijnde aanpassing van de Natuurbeschermingswet worden geregeld.

Op 13 augustus 2001 heeft de vereniging Das & Boom een sommatie gestuurd aan de staatssecretaris. Daarin stelt de vereniging dat de (Rijks)-overheid er ondanks internationale verplichtingen niet in is geslaagd de hamster in Nederland voldoende te beschermen. De feitelijke maatregelen die tot nu toe zijn genomen zijn volgens de vereniging getroffen of afgedwongen door niet-gouvernementele organisaties en niet door de overheid. De Staat der Nederlanden heeft jegens de vereniging Das & Boom onrechtmatig gehandeld, zo wordt in de brief van de advocaat van de vereniging gesteld.

Daarom sommeert de advocaat “*zeer dringend*” en “*voor zover nodig*” de Staatssecretaris om: buitenlandse hamsters aan het fokprogramma toe te voegen, een reële vergoeding voor het afsluiten van beheersovereenkomsten met hamsterpakket te betalen aan grondeigenaren (in dit geval betekent dat een vergoeding die in ieder geval hoger is dan de f 4000,- die in het Beschermingsplan Hamster wordt genoemd) en voor medio april 2002 voldoende aaneengesloten hamsterkernleefgebied beschikbaar te stellen om een groot deel van de gefokte hamsters uit te zetten. In een persbericht van 14 augustus 2001 laat de vereniging weten dat ze met de sommatie aanstuurt “*op een definitieve ontknoping in het hamster-*

drama”. Als de staatssecretaris binnen een maand niet reageert, zal de vereniging Das & Boom de Staat der Nederland dagvaarden en aansprakelijk stellen voor de ontstane schade van het onrechtmatig handelen van de overheid in de laatste 20 jaar.

3.2 Dynamiek in het arrangement

Grofweg zijn in de bescherming van de hamster in Nederland twee perioden te onderscheiden. In de eerste plaats gaat het om de periode voor de ontheffingverlening van 6 augustus 1998 van het ministerie van LNV aan de gemeente Heerlen. De tweede periode loopt vanaf deze ontheffingverlening tot de dag van vandaag. Hieronder zullen we per dimensie aan iedere periode aandacht besteden. Het zwaartepunt ligt daarbij op de tweede periode. Per dimensie zal worden aangegeven welke verschuivingen zijn opgetreden als gevolg van de ontwikkelingen rond de hamsterbescherming in Nederland. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan de rol en betekenis van het EU-natuurbeleid.

3.2.1 Actoren en coalities: van regionale coalitie naar transnationale verbreding

Zoals in de korte historische schets al naar voren kwam, zijn het in deze casus met name natuurbeschermingsorganisaties die de implementatie van internationale afspraken op het gebied van natuurbescherming aankaarten. Daardoor wordt deze implementatie gestimuleerd en mogelijk versneld. Tot voor de ontheffingverlening in 1998 voor de bedrijventerreinen Beitel-Zuid en GOB hebben deze pogingen nauwelijks zichtbaar resultaat.



Foto: Kees Campfens

1e periode

De hamsterbescherming is in de eerste periode vooral een zaak van natuurbeschermingsorganisaties en regionale overheden. De eerste concrete acties op dit gebied dateren van december 1992 toen er breder aandacht werd gevraagd voor de situatie van de hamster. Een eerste coalitie van betrokken actoren tekent zich af rond de Hamsterinventarisatie 1994/Soortbeschermingsplan dat in 1996 verschijnt. De rapportage over de inventarisatie en het beschermingsplan verschijnt in 1996 en is een product van de coalitie Natuurhistorisch Genootschap, de Directie Zuid van LNV en de provincie Limburg. Deze partijen komen in de periode 1994-1996 regelmatig als begeleidingsgroep van de inventarisatie en het beschermingsplan bijeen⁷.

Vanaf 1996 werd vooral via het hamstervriendelijk beheer van akkers geprobeerd om de hamster te beschermen. Omdat ondanks deze maatregelen duidelijke verbetering in de situatie van de hamster na 1996 uitbleef, drongen natuurbeschermingsorganisaties (vereniging Das & Boom, Natuurhistorisch Genootschap) aan op verdergaande maatregelen. Zij doen dat door te wijzen op de inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Daarbij richtten ze zich rechtstreeks tot het ministerie van LNV op centraal niveau (bijvoorbeeld brief van de vereniging Das & Boom aan Minister van Aartsen van LNV, 28 augustus 1996). Bovendien informeren ze Tweede-Kamerleden die vragen stellen over de slechte toestand van de hamster in Nederland (schriftelijke vragen van de leden Stellingwerf, Swildens-Rozendaal, Esselink en Vos, 19 januari 1995). Ook in het Europees Parlement worden schriftelijke vragen gesteld over de

bescherming van de hamster in Nederland (schriftelijke vragen van het lid Van Dijk, 17 en 31 maart 1995 en 6 maart en 31 oktober 1997). Deze vragen zijn mede aanleiding voor de Europese Commissie om de Nederlandse regering in april 1997 en aanvullend in februari 1998 om inlichtingen te vragen over deze zaak (brieven Europese Commissie aan de Nederlandse regering, respectievelijk 4 april 1997 en 9 februari 1998).

Naast de natuurbeschermingsorganisaties, kamerleden en de Europese Commissie, wijst de Directie Zuid van LNV het eigen ministerie op centraal niveau ook herhaaldelijk op de verslechterende situatie van de hamster, maar volgens verschillende respondenten worden deze signalen op centraal niveau niet echt serieus genomen. Wel slaagt de Directie Zuid er in om op regionaal niveau aandacht te vragen voor de status van de hamster en de Habitatrichtlijn. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de Provinciale Planologische Commissie op het moment dat de hamster ter sprake komt in het kader van de plannen voor de bedrijventerreinen bij Heerlen (juli 1996). Bovendien vindt vóór de ontheffingverlening regelmatig overleg plaats tussen de gemeente, de provincie Limburg en de Directie Zuid over de aantallen aanwezige hamsters in het plangebied en de aard van de compensatie als een ontheffing inderdaad zou worden verleend. Wat het laatste punt betreft wilde de gemeente Heerlen een hamsterleefgebied in Duitsland compenseren. De Directie Zuid liet weten dat dit onaanvaardbaar was: er moest volgens Nederlandse wetgeving in het plangebied gecompenseerd worden. Bovendien was door het ontbreken van een verdrag met Duitsland compensatie buiten Nederland juridisch niet afdwingbaar.

7 Deze partijen participeren ook in het zogenaamde Fauna-overleg. Naast de drie genoemde organisaties nemen de volgende betrokkenen daaraan deel: de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging Limburg (KNJV), de terreinbeherende organisaties en de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB). Het overleg is in 1994 in het leven geroepen en vindt ongeveer twee keer per jaar plaats. Als doel wordt in de notulen van de eerste bijeenkomst op 18 maart 1994 geformuleerd: "het elkaar informeren over relevante ontwikkelingen m.b.t. fauna en zo mogelijk terzake afstemming te plegen." De voortgang van de hamsterinventarisatie en de het beschermingsplan is een regelmatig terugkerend agendapunt.

Ondanks de signalen van verschillende kanten en op verschillende bestuurlijke niveaus over de slechte staat van de Nederlandse hamsterpopulatie, werd de situatie op centraal niveau rond de hamster niet geproblematiseerd. Verschillende respondenten, zowel vanuit natuurbeschermingsorganisaties als overheden, gaven aan dat dit te maken heeft met de (politieke) prioriteiten van dat moment binnen het ministerie van LNV en meer specifiek de Directie Natuurbeheer. Volgens hen heeft dit in de eerste plaats te maken met het idee dat bij de Directie Natuurbeheer leefde dat het om een regionale problematiek in Midden- en Zuid-Limburg ging. Daarom zou de Directie Zuid van LNV de eerste aangewezen zijn.

In de tweede plaats zou de hamster op het centrale niveau destijds weinig aandacht hebben gekregen omdat het zou gaan om de bescherming van soorten en niet zozeer gebieden (zie ook het onderdeel 'discours'). Het is juist de bescherming van gebieden die op dat moment dominant is in het natuurbeleid. Tenslotte ontbrak het op dat moment aan duidelijke gegevens over de verspreiding van de hamster. De dan bekende gegevens zijn voor verschillende interpretaties vatbaar (zie ook het onderdeel 'verdeling van macht en invloed').

In contrast met de geringe aandacht op nationaal niveau, ontstond er in maart 1998 op regionaal niveau het zogenaamde Hamsteroverleg Limburg (HOL). Zoals hierboven al werd aangegeven participeren hierin regionale overheden, natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeheerders.

2e periode

Tot medio 1998 is de hamsterbescherming in Nederland vooral een zaak van de organisaties op regionaal niveau. Rondom de ontheffingverlening gaan echter de Directie Natuurbeheer

van het ministerie van LNV, de Europese Commissie en de activiteiten van individuele natuurbeschermingsorganisaties een steeds belangrijker rol spelen. De Directie Natuurbeheer werd actief op het moment dat natuurbeschermingsorganisaties bezwaar aantekenen op de ontheffingverlening. Daarin beroepen de organisaties zich op de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Als de staatssecretaris van LNV deze bezwaren ongegrond verklaart, starten de betrokken organisaties juridische procedures bij de Raad van State (met name zaken 199901039/1 - uitspraak 27 april 2000, en 200004163/1 - uitspraak 15 januari 2001). Het is hier overigens opmerkelijk dat het Natuur Historisch Genootschap in Limburg niet in beroep gaat. Bovendien valt op dat Limburgse (lokale) natuurbeschermingsorganisaties een coalitie aangaan bij het beroep, terwijl de vereniging Das & Boom solitair optreedt.

Naast het beroep bij de Raad van State zijn er nog tal van individuele acties van bijvoorbeeld de vereniging Natuurmonumenten en de vereniging Das & Boom rond de hamsterbescherming. In paragraaf 3.1 werd de actie 'Red de korenwolf' al genoemd van de eerste vereniging en de hamsterwake van de laatste.

De Europese Commissie mengt zich vanaf 1998 steeds actiever in het debat rond de hamsterbescherming. Ze ontving in 1998 en 1999 klachten van onder andere de Stichting Hamsterwerkgroep Limburg en de vereniging Das & Boom over de dreigende aanleg van de bedrijven-terreinen bij Heerlen en de schadelijke invloed daarvan op de aanwezige hamsters én over de onvoldoende bescherming van de hamster in Nederland (klachtennr. 1998/2016, 1998/5070,

1999/4439, 1999/4773). Deze klachten zijn voor de Commissie mede reden om een volgende stap te zetten in de inbreukprocedure, namelijk de ingebrekestelling.

Op 30 april 2000 stuurde de Europese Commissie een eerste ingebrekestelling die vooral betrekking heeft op de bedreiging van de populatie hamsters die aanwezig zouden zijn op het terrein van het geplande GOB. Een jaar later, op 27 april 2001, wordt Nederland door de Europese Commissie aanvullend in gebreke gesteld wegens onvoldoende bescherming van de populatie hamsters in het algemeen. Mede naar aanleiding van deze aanvullende ingebrekestelling is met de Directie Natuurbeheer een 'pakketvergadering' belegd begin juni 2001. Het vrijwillige karakter van de hamsterbeschermingsmaatregelen was voor de Commissie bij het agendapunt van de hamsterzaak één van de belangrijkste onderwerpen voor bespreking.

Naast de stappen van de natuurbeschermingsorganisaties richting de staatssecretaris en het ministerie van LNV, de Raad van State en de Europese Commissie, is de bescherming van de hamster ook veelvuldig aangekaart in de Tweede Kamer. In de periode december 1998 tot en met juli 2001 zijn zeven keer vragen gesteld over de hamster. Vijf keer ging het om kritische vragen ten aanzien van onvoldoende bescherming van hamsters en de aanleg van de bedrijventerreinen bij Heerlen (Vergaderjaar 1998-1999, Aanhangel, nrs. 647/761, 1443 en 1586; Vergaderjaar 2000-2001, Aanhangel, nr. 767 en Vergaderjaar 2000-2001, Vragen, nr. 2000111800). In twee gevallen zijn de vragenstellers juist kritisch ten opzichte van de genomen of te nemen beschermingsmaatregelen die niet in verhouding zouden staan met

de hoge kosten die daarmee gemoeid zijn (Vergaderjaar 1999-2000, Aanhangel, nrs. 55 en 1392).

Conclusie

Ten aanzien van de betrokken actoren bij de hamsterbescherming is sprake van een verbreding naar nationaal en EU-niveau. Tot medio 1998 is de bescherming van de hamster in Nederland vrijwel uitsluitend een zaak van regionale actoren. In Limburg kan vanaf maart 1998 zelfs worden gesproken van een geïnstitutionaliseerde coalitie in de vorm van het HOL. Met behulp van onderzoek trachten verschillende regionale actoren soortenbescherming zoals vervat in de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern te agenderen. Daardoor werd de implementatie van deze afspraken geagendeerd. Regionale actoren agenderen de implementatie van deze afspraken zowel direct bij het ministerie van LNV als indirect via de Europese Commissie, het Europees Parlement en Tweede-Kamerleden.

Deze pogingen slagen echter pas in de tweede periode, vanaf medio 1998, op het moment dat rond de ontheffingverlening voor de bedrijventerreinen bij Heerlen verschillende juridische procedures worden gestart. Via ingebrekestellingen, mede naar aanleiding van klachten van natuurbeschermingsorganisaties, is de Europese Commissie een duidelijkere rol gaan spelen in de hamsterbescherming in Nederland. Hierdoor werd de overwegend regionale coalitie verbreed naar een transnationale. De Directie Natuurbeheer kan onder deze druk niet anders dan de implementatie van de internationale afspraken problematiseren.

Nieuw was echter dat de natuurbeschermingsorganisaties deze keer werden gesteund in hun appèl op de internationale afspraken