



Foto: Peter van Bolhuis / Pandion

4 Casus De Gelderse Poort

In dit hoofdstuk analyseren we de implementatie van het EU-beleid in het specifieke geval van de 'Gelderse Poort'. Allereerst worden in paragraaf 4.1 in vogelvlucht de ontwikkelingen in deze casus gepresenteerd. Deze paragraaf is nadrukkelijk géén analyse, maar informeert de lezer in grote lijnen over de gebeurtenissen rond de Gelderse Poort in Nederland en kort in Duitsland. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 aan de hand van de dimensies actoren en coalities, discours, spelregels en de verdeling van macht en hulpbronnen de implementatieproblematiek geduid.

4.1 Korte schets

De Gelderse Poort of Niederrheinische Pforte is de toegang tot het Nederlandse rivierengebied: hier verlaat de Rijn Duitsland en komt Nederland binnen. De Gelderse Poort is een grensoverschrijdend gebied dat globaal ligt tussen de steden Arnhem, Nijmegen, Emmerich en Kleve. In het gebied splitst de rivier zich in Waal, Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en IJssel. Gezien de ligging aan de top van de Nederlandse delta wordt het gebied in het Nederlandse natuurbeleid van groot belang geacht voor het ecologisch herstel van het Nederlandse rivierengebied. Eind jaren tachtig heeft de Nederlandse overheid de Gelderse Poort aangegeven als natuurontwikkelingsgebied.

Achtergrond en aanleiding van het project

De beleidsmatige uitwerking van het concept natuurontwikkeling werd aanvankelijk vanuit het

ruimtelijk beleid geïnitieerd. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1987⁸) is voorgesteld een Nadere Uitwerking voor het Rivieren-Gebied (NURG) op te stellen. De NURG is vastgesteld in 1991 en bevat de ruimtelijke visie op de ontwikkeling van het rivierengebied op langere termijn. Voor de uitwerking van het beleid uit de NURG zijn zeven stimuleringsprojecten aangewezen, waaronder de Gelderse Poort.

Vanaf dat moment zijn ook Duitse partijen in het project betrokken. Het betrekken van Duitsland wordt in de NURG "*binnen het perspectief van 1992 van extra allure*" geacht (Stuurgroep NURG, 1991: 79). Hiermee doelt de stuurgroep op de Europese eenwording en integratie die in 1992 gestalte krijgt. Op dat moment werd er geen nadere invulling gegeven aan het karakter en de doelstellingen van de grensoverschrijdende samenwerking.

Naast de NURG is de Gelderse Poort in Nederland ook opgenomen in de Vierde Nota Extra (VINEX, 1990) als onderdeel van de 'Groene Koers' en in het Natuurbeleidsplan (1990) als kerngebied van de EHS. De uitwerking van het beleid voor de Gelderse Poort vond aanvankelijk plaats binnen het kader van de NURG. De provincie Gelderland (projectleider) en de betrokken ministeries (LNV, VROM en V&W) beschouwden de NURG als de aanleiding van het project. Ander beleid werd pas in een latere fase van belang.

De Gelderse Poort (en met name de daarin gelegen Millingerwaard) is een belangrijk voorbeeldgebied voor het concept natuurontwikkeling dat

8 Deel a, Beleidsvoor-nemen, deel d Regerings-beslissing dateert uit 1990.

In deze discussies valt op dat de kwaliteit van het Rijnwater niet wordt genoemd als factor die van invloed kan zijn op de ontwikkelingsmogelijkheden van natuur in het gebied

vanaf het begin van de jaren negentig een prominente plaats inneemt in het Nederlandse natuurbeleid. Opvallend in de planvorming en discussies rond de Gelderse Poort is dat, gezien de ligging van het gebied aan de Duits-Nederlandse grens, een bijdrage van Duitsland wenselijk wordt geacht.

In deze discussies valt op dat de kwaliteit van het Rijnwater niet wordt genoemd als factor die van invloed kan zijn op de ontwikkelingsmogelijkheden van natuur in het gebied. Het water komt immers uit Duitsland en de kwaliteit wordt dus voor een belangrijk deel bepaald door wat er stroomopwaarts gebeurt. Vanuit de kritiek die rond het uitkomen van Plan Ooievaar (De Bruin et al., 1987) op het natuurbeheer is geleverd, is dit niet verwonderlijk. Sinds medio jaren tachtig is er in de Nederlandse ecologie een belangrijke stroming die stelt dat het natuurbeheer tot dan toe teveel vertrok vanuit bestaande waarden en te weinig aandacht had voor ontwikkelingsmogelijkheden. Gebrek aan geschikte biotopen, zoals ooibossen en vochtige graslanden, wordt als een belangrijkere oorzaak van de ecologische verarming van het rivierengebied beschouwd dan de (milieuhygiënische) kwaliteit van de rivier.

Ook in Duitsland worden de discussies over de kwaliteit van water en natuur deels gescheiden en in verschillende beleidsdomeinen gevoerd. Ook in het internationale overleg is sprake van een scheiding van de discussie over de kwaliteit van het rivierwater en de discussie over het ecologisch herstel van de rivier zelf.

De Rijnministersconferenties zijn vooral gericht op de reductie van lozingen van verontreinigende stoffen en minder en pas recent op de natuurwaarden.

In Duitsland wordt sinds medio jaren tachtig in het Gelderse Poortgebied gewerkt aan de bescherming van wetlands en de daarbij behorende soorten (met name weidevogels en trekvogels). De beleidsmatige basis hiervoor is het Feuchtwiesenschutzprogramm (1984), dat tot doel heeft 20 procent van het totale oppervlak van Nordrhein-Westfalen te beschermen als wetland. Samenwerking tussen landbouw en natuurbescherming wordt van groot belang geacht voor het realiseren van deze doelstelling. Binnen het Gelderse Poort gebied zijn op basis van dit beleid voor ongeveer 575 hectare grasland beheersovereenkomsten gesloten.

De Gelderse Poort maakt onderdeel uit van een groter gebied, de Unterer Niederrhein, dat sinds 1983 is opgenomen op de lijst internationaal belangrijke wetlands van de Ramsar-conventie. Met het oog op de implementatie van de verplichtingen uit deze conventie zijn grote oppervlakten van het Duitse deel van de Gelderse Poort aangewezen als Naturschutzgebiet of als Landschaftsschutzgebiet.

Organisatie en betrokken actoren

Voor de uitwerking van het beleid uit de NURG voor de Gelderse Poort werd de provincie Gelderland projectleider. Tevens waren de ministeries van VROM, LNV en V&W betrokken. De ambtelijke voorbereiding vond plaats in een projectgroep en het bestuurlijk overleg vond plaats in een stuurgroep (beide geïnstalleerd in 1991). Daarnaast was er een klankbordgroep waarin onder meer maatschappelijke groeperingen waren vertegenwoordigd.

De eerste bestuurlijke contacten tussen Nederland en Duitsland worden gelegd in december

1991 toen de provincie Gelderland het Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) uitnodigde om deel te nemen aan het Gelderse Poort project. Het MURL antwoordde dat de Kreis Kleve de meest aangegeven counterpart voor de provincie is en als aanspreekpunt voor het Gelderse Poort project zal fungeren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Kreis in het kader van de Landschaftsplanung de meest relevante bevoegdheden heeft.

In januari 1993 werd er op advies van Nederland, in Duitsland een Lenkungsgruppe en een Projektgruppe ingesteld. In mei 1993 werd de Duits-Nederlandse stuurgroep geïnstalleerd. Naast de leden van de Nederlandse stuurgroep hebben hierin namens Duitsland zitting: het MURL, de Kreis Kleve, het Staatliches Umweltamt, de Regierungspräsident Düsseldorf en de Stadt Kleve. De grensoverschrijdende stuurgroep kwam tijdens de planvormingsfase ongeveer één keer per half jaar bijeen, daarna vonden er minder frequent en onregelmatig bijeenkomsten plaats.

Beleidsvorming en -uitvoering: internationaal?

Voor de Gelderse Poort is gekozen voor een zogenoemde conceptuele planningsbenadering. Dit houdt in dat voor de beleidsvorming wordt gewerkt met concepten als richtinggevende ordeningsprincipes. Deze aanpak was gericht op de ruimtelijke vertaling van een bepaalde visie, in dit geval het streefbeeld Kraanvogel uit de NURG. Belangrijkste motief voor deze benadering was dat de Nederlandse initiatiefnemers ervan uitgingen, dat vanuit een integrale benaderingswijze eerder overeenstemming zou kunnen

worden bereikt tussen de betrokken partijen. Individuele, sectorale deelbelangen werden niet individueel in beeld gebracht maar opgenomen in een totaalbeeld (Harms en Roos-Klein Lankhorst, 1994).

Het proces is gestart met een document met drie 'koersen' of (natuur)ontwikkelingsrichtingen voor de Gelderse Poort (1992). Deze koersen zijn aan Nederlandse zijde besproken met diverse belangenorganisaties en betrokken overheden. De Duitse actoren zijn niet actief in dit proces betrokken. De Kreis heeft wel gereageerd op de koersen. De reactie van de Kreis is echter niet opgenomen of verwerkt in het volgende document. In de conceptuele planningsbenadering is geen rekening gehouden met Duitse visies of (sectorale) belangen (De Jong, 1999).

In een later stadium van planvorming (bij het gereed komen van het vierde werkdocument 1993) werd opgemerkt dat het grensoverschrijdende Gelderse Poort gebied als een eenheid gezien moet worden. Ten aanzien van natuurontwikkeling werden er op dat moment twee mogelijkheden onderkend: het Duitse deel is supplementair aan het Nederlandse of het Duitse deel is complementair in contrast met het Nederlandse deel (DLO-Staring Centrum en Projectgroep de Gelderse Poort, 1993).

Ongeveer op het moment dat deze conclusie wordt getrokken, werd er in Duitsland gewerkt aan een Machbarkeitsstudie (Baumann and Lana-plan, 1994). Deze studie beoogde de haalbaarheid van deelname van Duitsland aan het Gelderse Poort project te onderzoeken. De haalbaarheid is beoordeeld binnen het kader van het vigerende



Foto: Peter van Bolhuis / Pandion

beleid voor het gebied in Duitsland (Ramsar-conventie, Gebietsentwicklungsplan e.d.). De conclusie van de studie was dat deelname van Duitsland aan het Gelderse Poort project binnen deze kaders mogelijk was. Voor de Machbarkeitsstudie is een Interreg-subsidie verleend.

Tegelijkertijd werd in Nederland gewerkt aan de Ontwikkelingsvisie. De Ontwikkelingsvisie is in maart 1995 vastgesteld en gaat alleen over het Nederlandse deel van de Gelderse Poort. Alleen voor het onderwerp 'Recreatie en toerisme' is in het plan een grensoverschrijdende kaart, met streefbeeld opgenomen. Ook later in het samenwerkingsproces blijkt dat de betrokkenen recreatie steeds belangrijker vinden. Bovendien blijken Nederlandse en Duitse actoren relatief snel overeenstemming te bereiken op dit punt. Dit wordt gestimuleerd door de aanwezigheid van Europese subsidies, bijvoorbeeld voor aanleg van fietspaden, bewegwijzeringen en informatiecentra. Ook tijdens de implementatiefase ligt de nadruk in het grensoverschrijdende overleg op recreatieve aspecten en de daarvoor noodzakelijk geachte voorzieningen. Daarbij wordt vaak gerefereerd aan de mogelijkheden die het Europese beleid biedt voor samenwerking op dit terrein. Voor de realisatie van een bezoekerscentrum aan beide zijden van de grens (een in Herwen en een in Kranenburg) is bijvoorbeeld een Interreg II subsidie verleend. In maart 1995 besluit de grensoverschrijdende stuurgroep dat er geen grensoverschrijdend streefbeeld voor het totale gebied van de Gelderse Poort wordt opgesteld. Op uitvoeringsniveau vindt nog wel afstemming plaats.

Naar aanleiding van discussies over de Habitatrichtlijn en de mogelijkheid om een LIFE-Nature

subsidie te ontvangen voor de Gelderse Poort – indien het gebied onder de Habitatrichtlijn valt – is er in augustus 1997 overleg tussen de provincie Gelderland, het ministerie van LNV, de Kreis Kleve, de NABU (Naturschutzbund Deutschland), LÖBF (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten) en MURL. Basis voor dit overleg zijn de kaarten die door de provincie Gelderland en de Kreis Kleve waren opgesteld in verband met de aanwijzing van de gebieden onder de Habitatrichtlijn. De voorgestelde kaarten bleken relatief goed op elkaar aan te sluiten. Het MURL gaf echter aan het niet eens te zijn met het voorstel van de Kreis en was van mening dat er een groter gebied aangewezen moest worden, gebaseerd op de aanwezige Naturschutzgebiete. Er ontstond grote onrust onder de agrariërs in het Duitse deel van de Gelderse Poort. Mede daarom heeft de Kreis vanaf dat moment gekozen voor een voorzichtige handelingswijze. Uiteindelijk hebben Nederland en Duitsland los van elkaar een deel van de Gelderse Poort aangemeld bij de Europese Commissie. Samen met 36 andere gebieden werd het Nederlandse gedeelte in augustus 1998 onder voorbehoud aangemeld (zie verder 4.2). Begin 1999 wordt dit voorbehoud ingetrokken en is de Gelderse Poort definitief aangemeld onder de Habitatrichtlijn.

In maart 2000 is een deel van de Gelderse Poort aangewezen als Vogelrichtlijngebied. De aanwijzing kwam nadat Nederland op 19 mei 1998 door het Europese Hof van Justitie was veroordeeld omdat er te weinig en een te kleine oppervlakte aan gebieden is aangewezen. Met de dreiging van een dwangsom als Nederland voor de tweede keer voor dezelfde zaak wordt veroor-

Er ontstond grote onrust onder de agrariërs in het Duitse deel van de Gelderse Poort

De Gelderse Poort wordt zonder nader overleg aangemeld als Habitat-richtlijngebied

deeld, is de Directie Natuurbeheer van LNV versneld gebieden gaan aanwijzen. De Gelderse Poort is één van die gebieden. Delen van de uiterwaarden en het zomerbed werden echter buiten de aanwijzing gelaten. Hierdoor is het gebied in vogelkundig en landschapsecologisch opzicht geen samenhangend geheel. De Europese Commissie stemt hier niet mee in en heeft de Directie Natuurbeheer laten weten te verwachten dat Nederland de betreffende gebieden alsnog als speciale beschermingszone aanwijst.

4.2 Dynamiek in het arrangement

4.2.1 Actoren en coalities: regionale en nationale interacties gescheiden

In de Gelderse Poort werken vanaf begin jaren negentig de provincie Gelderland en de regionale beleidsdirecties van LNV, VROM en V&W samen. In de jaren daarna worden de plannen voor het project Gelderse Poort steeds verder uitgewerkt, en doen via de instelling van projectgroepen, stuurgroepen en klankbordgroepen nieuwe actoren hun intrede. Het gaat om een regionale coalitie van actoren uit zowel Nederland als Duitsland. Het betreft zowel regionale overheden en belangengroepen uit de landbouw, recreatie en natuurbescherming. Hoewel het beleidsproces in de Gelderse Poort zich afspeelt rond een regionale coalitie, zijn er volgens respondenten vooral in de beginperiode duidelijke lijnen naar het centrale niveau vanuit de regionale afdelingen van de betrokken ministeries.

In 1997 is er op initiatief van de Duitse regionale actoren, in het bijzonder de Kreis Kleve, even sprake van een potentiële grensoverschrijdende

coalitie rond de mogelijke gezamenlijke aanmelding van delen van het grensoverschrijdende projectgebied van de Gelderse Poort. Maar meningsverschillen in Duitsland tussen nationale en regionale overheden, agrariërs en natuurbeschermers en tussen Nederlandse en Duitse regionale overheden belemmeren dit. Uiteindelijk plaatst de Directie Natuurbeheer de Gelderse Poort op de lijst voor aan te melden gebieden onder de Habitatrichtlijn. Volgens respondenten gebeurt dit zonder nader overleg met de betrokkenen partijen die op regionaal niveau in het projectgebied van de Gelderse Poort samenwerken.

In datzelfde jaar verkende een aantal actoren uit de regionale coalitie de mogelijkheden om voor projecten op het gebied van natuurbescherming en natuurontwikkeling zogenaamde LIFE-Nature gelden te krijgen. Het gaat om de provincie Gelderland, de Dienst Landelijk Gebied en de Kreis Kleve. Zij zochten contact met de Directie Natuurbeheer, die daar aanvankelijk enthousiast op reageert. Maar toen de Directie Natuurbeheer echter na een aantal maanden aangaf dat het aanvragen en verkrijgen van LIFE-Nature gelden nauw samenhangt met het aanwijzen van SBZ's, lieten de regionale actoren hun plannen varen.

De Gelderse Poort is vrij recent aangewezen en aangemeld als SBZ onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. In augustus 1998 werd de Gelderse Poort aangemeld in het kader van de Habitatrichtlijn en in maart 2000 werd het gebied aangewezen onder de Vogelrichtlijn. In december 1996 meldde Nederland een eerste tranche van 27 gebieden aan bij de Europese Commissie onder de Habitatrichtlijn. Een tweede tranche van 62 gebieden, waaronder de Gelderse Poort,

volgde in augustus 1998. De Directie Natuurbeheer neemt hierin het voortouw.

Binnen de regionale coalitie in de Gelderse Poort werd volgens respondenten echter géén aandacht besteed aan de mogelijke aanwijzing van de Gelderse Poort en de eventuele gevolgen daarvan.

Voor 37 van de 62 aangemelde gebieden is bij aanmelding bij de Europese Commissie een voorbehoud gemaakt. Daarmee waren deze 37 gebieden nog niet officieel aangemeld. 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 art. 6 van de Habitatrichtlijn. In art. 6 staat namelijk vermeld welke procedures moeten worden gehanteerd om te bepalen of plannen en projecten significante effecten hebben voor een SBZ.

Dit afwegingskader is ook van toepassing op de Vogelrichtlijn. De Nederlandse regering vindt dat de hoofdlijnen voor bestuurlijke afweging en het juridisch instrumentarium voor te beschermen gebieden al in de twee genoemde kernbeslissingen zijn opgenomen (brief Minister van Aartsen aan de Tweede Kamer, d.d. 17 juni 1998). Het voorbehoud is volgens respondenten het gevolg van een felle discussie op interdepartementaal niveau over de consequenties van de aanwijzing van gebieden onder de EU-richtlijnen. De Directie Natuurbeheer van LNV geeft volgens respondenten aan dat aanmelding onder de Habitatrichtlijn slechts een bevestiging is van de bescherming die de gebieden ook al hebben als onderdeel van de EHS. De Vogel- en Habitatrichtlijn zouden dus niet tot aanvullende eisen leiden. Andere departementen (onder andere V&W,

Defensie, EZ) zijn hier minder gerust op. Het voorbehoud bij de aanmelding bij de Europese Commissie, is volgens respondenten het gevolg van deze discussie. De Directie Natuurbeheer van LNV is van de betrokken actoren de spil waar rond zich interacties afspeelen. Begin 1999 trok Nederland het voorbehoud in, toen namelijk duidelijk werd dat de Europese Commissie dit niet accepteert.

Vanaf juni 1998 is op centraal niveau gewerkt aan een inhaalslag voor de aanwijzing van gebieden onder de Vogelrichtlijn. Deze inhaalslag volgde na de veroordeling van Nederland door het Europese Hof van Justitie op 19 mei in dat jaar (zaak C-3/96). Nederland werd daarin veroordeeld omdat te weinig en een te klein oppervlakte gebieden is aangewezen. De veroordeling is een laatste stap in de inbreukprocedure die de Europese Commissie al eind jaren tachtig tegen Nederland was begonnen.

Na de uitspraak in mei 1998 dreigde de Europese Commissie de zaak nogmaals aan het Europese Hof voor te leggen. Bij een tweede veroordeling kan Nederland een hoge dwangsom opgelegd krijgen. Vanaf dat moment werden de regionale beleidsdirecties van LNV ingeschakeld voor de uitvoering van de aanwijzingen. De Directie Natuurbeheer verzorgde de coördinatie. De andere ministeries verdwenen naar de achtergrond.

Bij het uitvoeren van de aanwijzing van De Gelderse Poort onder de Vogelrichtlijn was geen overleg met de provincie of andere actoren. Wel presenteerde de Directie Natuurbeheer een voorstel voor aanwijzing aan de provincie. Het bediscussieren van de aanwijzing en de begrenzing was volgens respondenten geen optie. De aanwijzing van de Gelderse Poort in maart 2000 betekende

De Directie Natuurbeheer verzorgde de coördinatie. De andere ministeries verdwenen naar de achtergrond



Foto: Peter van Bolhuis / Pandion

echter niet het einde van het aanwijzingstraject. De Europese Commissie vond namelijk dat alle gebieden aangewezen moeten worden die zich volgens ornitologische criteria kwalificeren, zoals de uiterwaarden en het zomerbed. Met name de uiterwaarden vallen in de meeste riviergebieden – waaronder de Gelderse Poort - echter buiten de door Nederland gepresenteerde aanwijzing. Van daar dat de Europese Commissie Nederland verzocht om deze alsnog aan te wijzen. Contact tussen de Commissie en de Directie Natuurbeheer zal volgens betrokkenen binnenkort leiden tot het oprekken van de begrenzing van de Gelderse Poort, waardoor ook de uiterwaarden bij de SBZ horen.

Conclusie

De regionale coalitie in het beleidsproces rond de Gelderse Poort kreeg vanaf begin jaren negentig gestalte. Deze coalitie is op horizontaal niveau goed georganiseerd en geeft uitvoering aan de plannen zoals die in diverse nationale en regionale nota's zijn neergelegd. Iedere keer dat de aanmelding en aanwijzing van gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland aan de orde is, vormt de Directie Natuurbeheer de spil van een gelegenheidscoalitie die uitsluitend lijkt te bestaan uit actoren op nationaal niveau en de regiodirecties van het ministerie van LNV. Actoren uit de regionale coalitie rond de Gelderse Poort worden daar nauwelijks bij betrokken, waardoor van een goede verticale organisatie geen sprake is. Hierdoor zijn in de toekomst mogelijke afstemmingsproblemen te verwachten.

4.2.2. Natuurontwikkeling en gebiedsbescherming: gescheiden discoursen

Het ontwikkelen van natuur in De Gelderse Poort is voor de Nederlandse betrokkenen in de regionale coalitie de belangrijkste doelstelling. Dit vindt plaats in het kader van Plan Ooievaar (De Bruin et al., 1987), het Natuurbeleidsplan (1990), De Vierde Nota Extra (Ontwerp-PKB, 1990), de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG, 1991) en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR, 1993). De NURG is begin jaren negentig voor de provincie en de betrokken ministeries het belangrijkste beleidskader voor het project. In 1993 krijgt het gebied in het Structuurschema Groene Ruimte de status van Strategisch Groen Project. Binnen dit project staat natuurontwikkeling wederom centraal. Binnen de centrale doelstelling van natuurontwikkeling zijn internationale afspraken op het gebied van natuurbescherming, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, niet aan de orde. Met name de discussie over natuurontwikkeling, welk soort natuur in het project gerealiseerd diende te worden, en het verwerven van draagvlak voor het project, waren volgens respondenten de belangrijkste zaken waarop de betrokkenen zich in de eerste helft van de jaren negentig richtten. De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in de beginperiode geen punt van bespreking. Ook de Directie Oost van LNV, die mede verantwoordelijk is voor de implementatie van de richtlijnen, heeft volgens de respondenten nooit aandacht gevraagd voor het EU-natuurbeleid.

Ondanks dat in de beginperiode nauwelijks is gesproken over de Vogel- en Habitatrichtlijn, heerste onder de Nederlandse betrokkenen wel het idee dat met de uitvoering van het project een natuurgebied werd gecreëerd dat een belangrijke

9 Met Ruimte voor de Rivier wordt getracht ruimte voor water in het winterbed van rivieren te handhaven en te creëren, zodat er meer ruimte is voor de doorstroming van water. Hiermee wordt het gevaar voor overstroming – en daarmee materiële schade – beperkt.

*Binnen het discours
rond natuur-
ontwikkeling
op regionaal
niveau spelen de
EU-richtlijnen
geen rol*

waarde had voor de Europese natuur. Respondenten geven aan dat dit met name in het licht van de Europese eenwording en integratie van 1992 moet worden gezien. In de loop van het project werd dit echter niet structureel gekoppeld aan de doelstellingen en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Rond de veroordeling van Nederland door het Europese Hof van Justitie op 19 mei 1998 en een mogelijke dreiging van een dwangsom, werd binnen de Directie Natuurbeheer op centraal niveau besloten dat de gebiedsbescherming in het kader van de EHS bestuurlijk en juridisch versterkt moet worden via het aanwijzen en aanmelden van gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit leidde op nationaal niveau tot discussie met andere departementen. Respondenten geven aan dat in het bijzonder voor de riviergebieden, waar onder de Gelderse Poort, geldt dat het ministerie van V&W problemen heeft met aanmelding onder de Habitatrichtlijn, omdat dit mogelijk conflicten oproept met plannen in bijvoorbeeld het kader van de beleidslijn Ruimte voor de Rivier⁹ (Ministerie van VROM en V&W, 1997). De Europese Commissie maakt met betrekking tot deze discussie duidelijk dat een voorbehoud niet aan de orde is en dat ze het SGR niet accepteert als voldoende implementatie van het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn. De aanmelding en aanwijzing van gebieden wordt inhoudelijk nauwelijks besproken met de provincies. Volgens respondenten heeft dit te maken met de haast die de Directie Natuurbeheer van LNV heeft met het aanwijzen van gebieden na de veroordeling door het Europese Hof in mei 1998. Bovendien zou de Directie Natuurbeheer de aanmelding en aanwijzing een zaak van de centrale overheid vinden.

Conclusie

Binnen het discours rond natuurontwikkeling op regionaal niveau spelen de EU-richtlijnen geen rol. Er wordt nauwelijks over gesproken en vanuit nationaal niveau komen geen signalen om de richtlijnen te betrekken bij de besluitvorming rond de Gelderse Poort. Op nationaal niveau worden de richtlijnen aangegrepen om de positie van de EHS in bestuurlijke en juridische zin te versterken. Daarbij gaat het alleen om de aanmelding en aanwijzing van gebieden en worden toekomstige aspecten van de implementatie niet meegenomen.

Deze scheiding tussen het regionale en nationale discours maakt duidelijk dat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn vooral een nationale, bestuurlijke aangelegenheid is geweest. Hierdoor lijken de Vogel- en Habitatrichtlijn op lagere overheidsniveaus zowel inhoudelijk als bestuurlijk niet of nauwelijks te leven. Regionale weerstand in de verdere implementatie van de richtlijnen wordt daardoor gestimuleerd.

4.2.3. Spelregels: regionale consensus en een strikt 'Europees' afwegingskader

In de regionale coalitie in het project de Gelderse Poort werken betrokkenen in het Nederlandse gedeelte samen op basis van consensus (zie ook De Jong, 1999). De nationale beleidskaders geven daarvoor voldoende ruimte. Tot 1997 wordt er op regionaal niveau binnen het project de Gelderse Poort niet gesproken over de Vogel- en Habitatrichtlijn. Volgens respondenten had dat ook niet gekund, omdat de signalen daarvoor van de Directie Natuurbeheer en de Directie Oost van

LNV hadden moeten komen. Tot 1998 had het ministerie van LNV in het algemeen weinig aandacht voor de implementatie van de richtlijnen en daarmee ook niet voor de aanmelding en aanwijzing van SBZ's. Volgens respondenten had dit te maken met het idee bij de Directie Natuurbeheer, dat Nederland al in grote mate voldeed aan de bepalingen in de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Vanaf het moment dat de implementatie, mede onder druk van de Europese Commissie wél op de beleids- en politieke agenda staat, zag men het vooral als een zaak van de Directie Natuurbeheer en de Directie Oost. Binnen deze spelregel was weinig tijd en ruimte voor andere actoren, zoals de provincie en andere departementen. Een aantal respondenten geeft aan dat dit op zich niet echt problematisch is voor de aanmelding en aanwijzing van de Gelderse Poort. Maar dit betekent volgens hen in veel gevallen wel dat veel actoren slecht en in een betrekkelijk laat stadium op de hoogte zijn van de betekenis van de richtlijnen voor de regionale beleidspraktijk. Respondenten geven aan dat dit heeft geleid tot slechte coördinatie tussen de activiteiten die verschillende actoren in het landelijk gebied uitvoeren of van plan zijn uit te voeren.

Bij gebrek aan coördinatie door het ministerie van LNV geven in de regionale beleidspraktijk andere departementen, zoals V&W en Defensie, een eigen invulling aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit kan in de toekomst problemen opleveren. Een voorbeeld is ook hier weer de beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Bij de uitwerking van deze beleidslijn wordt natuurontwikkeling ingezet in riviergebieden. Veel van die gebieden zijn al aangewezen of aangemeld in het kader van de natuurrichtlijnen. Daarbij diende

het huidige voorkomen van diersoorten en habitats als uitgangspunt. Natuurontwikkeling in dit soort gebieden kan een bedreiging vormen voor de dan aanwezige diersoorten en habitats, waardoor dus sprake zou zijn van de aantasting van het gebied. De slechte samenwerking en het ontbreken van verticale coördinatie op dit punt is opmerkelijk, omdat bij de beleidsvorming voor de Gelderse Poort wel sprake was van een zeer intensieve (horizontale) samenwerking tussen de ministeries van VROM, V&W en LNV.

Gedurende de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn is een aantal spelregels van kracht geworden voor het beheer en de bescherming van SBZ's, inclusief gebieden die zich als zodanig kwalificeren. Het gaat om:

- Het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen en zo nodig het vaststellen van beheersplannen (art. 6, eerste lid Habitatrichtlijn). Het in Nederland gangbare vrijwillige karakter van de instrumenten in het natuurbeleid is daarbij in een discussie tussen Nederland en de Europese Commissie een moeilijk punt (zie ook casus hamster). De Commissie heeft Nederland recent nog gewezen op de wenselijkheid om een juridisch harder instrumentarium in te zetten.
- Bestaande activiteiten in een SBZ zullen opnieuw moeten worden beoordeeld op de effecten op de natuurwaarden in het gebied (art. 6, tweede lid). Deze beoordeling zal volgens veel respondenten vaak laten zien dat de activiteiten kunnen worden gecontinueerd. Maar de Commissie acht het niet uitgesloten dat bijvoorbeeld in het geval van de schelpdiervisserij in de Waddenzee deze activiteit zal moeten worden beperkt of beëindigd.

- Er moet een passende beoordeling zijn van de significante effecten van een plan of project op de SBZ (art. 6, derde lid). Dit geldt niet alleen voor een plan of project binnen een SBZ, maar ook daarbuiten.
- Als het gebied door een plan of project zou worden aangetast, dan mag alleen onder bijzondere omstandigheden toestemming worden verleend (art. 6, vierde lid). De volgende vragen dienen dan eerst te worden beantwoord: zijn er geen alternatieven of alternatieve oplossingen? Is er sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang? Zo ja, hoe worden dan de significante effecten gecompenseerd?, etc.

Deze spelregels zullen door de betrokken actoren in de Gelderse Poort in acht moeten worden genomen op het moment dat sprake is van (geplande) activiteiten.

Conclusie

De spelregels die voortvloeien uit de EU-richtlijnen vormen een strak juridisch kader dat geldt voor huidige en toekomstige SBZ's. Dit staat in schril contrast met de in de Nederlandse beleidspraktijk gangbare spelregel van beleidsvoering op basis van consensus. Dit verschil in spelregels zou in de toekomst de regionale samenwerking in het natuurbeleid onder druk kunnen zetten. Dat andere actoren dan het coördinerende ministerie van LNV nauwelijks of niet zijn geïnformeerd over de betekenis van de richtlijnen voor de beleidspraktijk kan dit nog eens versterken. Bovendien blijken betrokken andere departementen zelf, zonder afstemming, te zoeken naar een manier om rekening te houden met de verplichtingen uit de richtlijnen.

4.2.4. Verdeling van hulpbronnen

Toen in 1998 de aanmelding en aanwijzing van gebieden meer gestalte kreeg, werd Nederland geconfronteerd met een veroordeling van het Europese Hof. Deze veroordeling kwam niet uit de lucht vallen. Een hele inbreukprocedure van de Europese Commissie ging daaraan vooraf. De manier waarop de versnelling van de implementatie daarna door de Directie Natuurbeheer is ingezet, laat een centralisatie zien. De provincies, gemeenten, andere departementen en belangenorganisaties worden nauwelijks betrokken bij de aanmelding en aanwijzing. In de regionale beleidspraktijk zijn het juist deze actoren die gezamenlijk beleid uitvoeren. Nu de Gelderse Poort de status van een SBZ heeft, is het ook aan de actoren uit de regionale coalitie om rekening te houden met de spelregels die voor deze status gelden.

Naast de tijdelijke centralisatie van macht in het kader van de aanmelding en aanwijzing, lijkt van een wijziging van geldende machtsverhoudingen in de regionale beleidspraktijk nauwelijks sprake. De decentralisatie halverwege de jaren negentig had al een gedeelte van de invloed van het natuurbeleid bij de provincie gelegd. Bovendien is de opzet van het Gelderse Poortproject voor wat betreft het Nederlandse gedeelte altijd geweest dat de betrokken actoren samen beleid vormgeven en uitvoeren. Op het moment dat natuurwaarden worden aangetast, is in de toekomst wel een sterkere bemoeienis van de Europese Commissie te verwachten. Dit zal altijd in eerste instantie via het nationale niveau – het ministerie van LNV – lopen. Hierdoor kan het ministerie wellicht in de toekomst sterker een stempel drukken op het beleid in de Gelderse Poort.

Conclusie

De verdeling van hulpbronnen en macht in de Gelderse Poort lijkt tot op heden nauwelijks te veranderen als gevolg van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij mogelijke toekomstige activiteiten in het gebied heeft de Commissie, maar ook mogelijke tegenstanders, een sterke positie als gevolg van het strikte juridische kader van waaruit de activiteiten moeten worden beoordeeld.