

Implementatie Natura 2000 in Europa

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn de twee Europese richtlijnen voor de bescherming van Europese natuurwaarden. De Vogelrichtlijn is van 1979 en geeft beschermingsdoelstellingen voor broed- en trekvogels. De Habitatrichtlijn is van 1992 en geeft beschermingsdoelstellingen voor habitats en individuele planten en dieren (uitgezonderd vogels). De Habitatrichtlijn stelt bovendien een stelsel van Europese natuurgebieden in, het Natura 2000 netwerk, dat bestaat uit de gebieden die onder deze twee richtlijnen zijn aangewezen. De Europese Commissie vindt beide richtlijnen belangrijke instrumenten voor het stoppen van de achteruitgang in biodiversiteit in Europa, de zogenoemde 2010 doelstelling, zoals verwoord in de biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie. Alle landen van de EU zijn de afgelopen tien jaar bezig geweest met de implementatie van deze twee richtlijnen.

Het formele proces van implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn bestaat uit een aantal onderdelen:

1. De formele omzetting van de richtlijnen in nationale implementatiewetgeving.
2. De ontwikkeling van nadere regelgeving voor uitvoering en handhaving van de wet.
3. De aanmelding, acceptatie en aanwijzing van de Natura 2000-gebieden.
4. Het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden en het vormgeven aan het gewenste beheer van de gebieden (indien gewenst middels beheersplannen).
5. Monitoring en rapportage over de staat van instandhouding van soorten, habitats en gebieden van de richtlijnen.

6. Het ontwikkelen van interpretaties en jurisprudentie van criteria opgenomen in de richtlijnen en nationale wetgeving.

Deze bijdrage geeft een vergelijking tussen Nederland en de buurlanden (Duitsland, Vlaanderen en Engeland) over de manier waarop de richtlijnen zijn geïmplementeerd, met name het deel rond het beheer van de Natura 2000-gebieden. De analyse in Duitsland richt zich op de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Centraal staat de vraag welke discussies rond het beheer van de Natura 2000-gebieden worden verwacht en hoe eventuele verschillen verklaard kunnen worden. Het antwoord op die vraag kan helpen om in de toekomst de implementatie van beleid te optimaliseren. Het onderzoek bestond uit literatuurstudie en interviews. In de onderzochte regio's zijn de beleidsverantwoordelijke organisaties voor de implementatie van Natura 2000 bezocht als ook enkele belangenvertegenwoordigende organisaties. Voor de interviews is een gestandaardiseerde vragenlijst gebruikt.

Maatschappelijke discussie over het beheer van de gebieden

De tijdsperiode waarin de discussie over het beheer van de gebieden plaatsvindt, verschilt tussen de onderzochte regio's. Slechts in twee van de vijf onderzochte gebieden is de discussie over het beheer al in een vergevorderd stadium (Engeland en Noordrijn-Westfalen voor Natura 2000-gebieden met bos). Echter tijdens het voorgaande proces van selectie en aanwijzing is in alle onderzochte regio's al discussie ontstaan over het beheer van de gebieden en mogelijke conflicten met het bestaande of toekomstige landgebruik.

I.M. Bouwma

De volgende discussies hebben in alle onderzochte regio's plaatsgevonden:

Discussie over de selectie van de gebieden en de begrenzing. Belanghebbenden in alle onderzochte regio's hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de puur ecologische selectiecriteria. In Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen, Neder-Saksen en Nederland zijn er discussies gevoerd met belanghebbenden over de precieze begrenzing. Er is een duidelijk verschil in de gevolgde consultatie- en participatiestrategieën van de onderzochte regio's. In Nederland, Neder-Saksen en Vlaanderen zijn met name overheidsorganisaties en de vertegenwoordigende organisaties van diverse sectoren (zoals landbouw, natuur en jacht) geconsulteerd in het proces rond selectie en aanwijzing. Pas bij de wettelijke aanwijzing zijn de particuliere eigenaren van de gebieden geïnformeerd. Daarentegen is in Engeland en Noordrijn-Westfalen al in een vroeg stadium op lokaal en regionaal niveau een consultatieproces georganiseerd met alle betrokkenen, inclusief private eigenaren en andere lokale belanghebbenden.

Discussie over de landgebruikrestricties. In alle onderzochte regio's zijn belanghebbenden en de organisaties die hen vertegenwoordigen beducht voor de beperkingen die aanwijzing van de Natura 2000-gebieden tot gevolg kan hebben. Het feit dat men op het tijdstip van aanwijzing geen duidelijkheid kon geven over de gevolgen van de aanwijzing voor het bestaande grondgebruik heeft dat versterkt. Er is wel duidelijk een verschil tussen de reacties van verschillende sectoren op aanwijzing. In vier van de vijf regio's speelt de relatie tussen landbouwkundig gebruik

en de gebieden sterk. Discussie over mogelijke conflicten tussen recreatief gebruik van de Natura 2000-gebieden en de natuurbeleidsdoelstellingen is vooral een typisch Nederlands fenomeen.

Financiële compensatie van beperkingen in huidig en toekomstig landgebruik en voor beheersinspanningen voor private eigenaren.

In alle regio's is discussie geweest over de financiële gevolgen van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Hierbij zijn drie onderwerpen van belang:

1. Schadeloosstelling vanwege opgelegde restricties. Hoe worden private eigenaren gecompenseerd voor mogelijke landgebruikrestricties en planologische schaduwwerking ten gevolge van het feit dat hun eigendom aangewezen is als Natura 2000-gebied?
2. Vrijwilligheid van beheer versus verplichtende bescherming. Alle regio's hebben gekozen voor een beheer dat is gebaseerd op vrijwilligheid. De basisbescherming is wettelijk geregeld (behoud van wat er nu is) middels de aanwijzing van de gebieden. Het beheer van gebieden wordt geregeld via diverse beheersubsidies.
3. Regelingen beschikbaar voor financiële compensatie en beheer. Natuurbeschermingsorganisaties en belangengroeperingen betwijfelen of de bestaande financieringsmechanismen voldoende zijn om het inkomensverlies te compenseren en daardoor aantrekkelijk genoeg zijn voor privé-eigenaren. Gestegen landbouw prijzen, de afschaffing van de EU-braakleggingsregeling en de vraag naar biobrandstoffen zijn ontwikkelingen die deelname aan de beheersregelingen negatief zullen beïnvloeden.

Discussie over mogelijke conflicten tussen recreatief gebruik van de Natura 2000-gebieden en de natuurbeleidsdoelstellingen is vooral een typisch Nederlands fenomeen

Resultaten

Vier aspecten rond de implementatie van Natura 2000 zijn onderzocht:

- Beleidsopgave.
- Landgebruik en eigendom (op hoofdlijnen).
- Het proces van aanmelding, aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en de consultatie met betrokken partijen.
- Algemene politieke en bestuurlijke setting van het natuurbeleid.

Beleidsopgave

Het aandeel landoppervlak dat de onderzochte regio's hebben aangewezen is redelijk vergelijkbaar, variërend van 6% (Engeland) tot 12% (Vlaanderen). Ook de huidige staat van instandhouding die reeds beschikbaar is voor Nederland, Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen verschilt niet heel sterk tussen de onderzochte gebieden (Tabel 1). De staat van instandhouding van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is iets ongunstiger dan van Nederland. Voor habitats is de staat van instandhouding iets ongunstiger in Nederland en Vlaanderen dan in Noordrijn-Westfalen. In de tabel is het aantal habitats en soorten van de Habitatrichtlijn opgenomen, waarvoor de landen gebieden moeten aanwijzen. Tevens is aangegeven

wat het totale aangewezen oppervlak in een land is. Sommige landen hebben namelijk grote watergebieden en kustzones, zoals de Waddenzee aangewezen, zodat het terrestrische deel ('landoppervlak') in de tabel apart is vermeld.

Landgebruik en eigendomssituatie

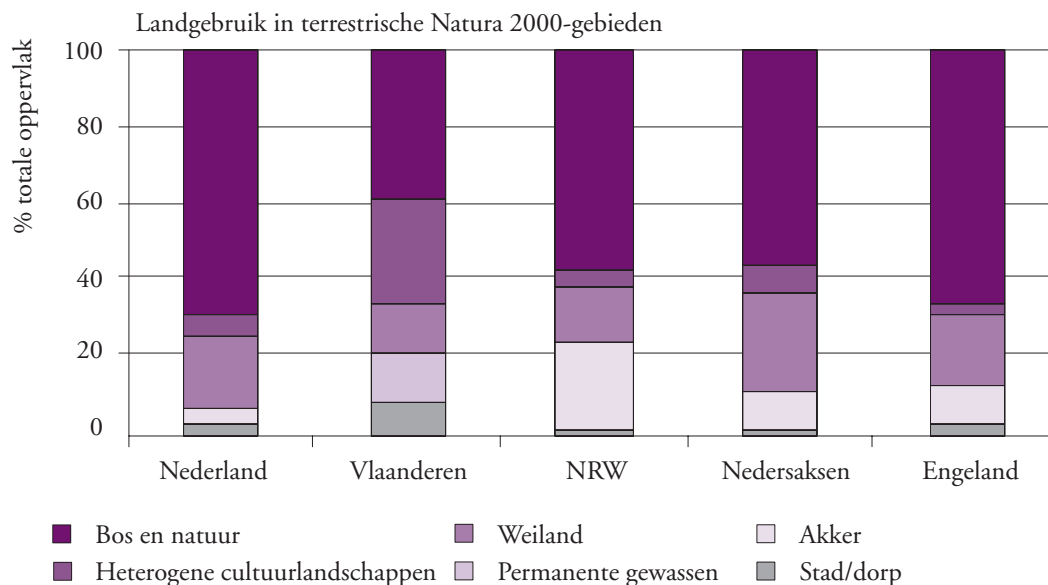
Alle onderzochte regio's hebben landbouwgrond in de Natura 2000-gebieden liggen. Het aandeel landbouwgrond varieert echter van 29% (Nederland) tot 53% (Vlaanderen). Nederland heeft het hoogste aandeel bos- en natuurgebied in zijn Natura 2000-gebieden (Figuur 1). In de directe omgeving van Natura 2000-gebieden hebben Vlaanderen en Nederland minder natuur dan de overige onderzochte regio's. In alle gebieden zijn er discussies gevoerd over de te verwachten beperkingen voor de landbouw. Discussies met de recreatieve sector, jacht en visserij zijn niet in alle gebieden even intensief geweest.

Vlaanderen heeft het kleinste aandeel (terreestisch) Natura 2000-gebied dat in handen is van terreinbeherende organisaties (staat of natuurbeschermingsorganisaties). Van die organisaties kan verwacht worden dat natuurbescherming ook een doelstelling is. In Nederland is minder dan de

	Nederland	Nedersaksen	Noordrijn-Westfalen	Vlaanderen	Engeland
Habitats	51	87	70	44	78
Soorten habitatrichtlijn oppervlak (%)	35	65	54	22	43
Totaal (inclusief water + kustzone)	13	15.4	Nvt	Nvt	Nvt
Totaal landoppervlak	9	8.2 (alleen land)	10.5	12 (land)	5.7

Tabel 1. Kerncijfers over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in Nederland, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Engeland

Figuur 1. Landgebruik in de Natura 2000-gebieden in de onderzochte regio's



heft van de gebieden prive-eigendom, wat het laagst is van de onderzochte gebieden. De eigendomssituatie heeft een grote invloed gehad op de intensiteit van de discussie en tevens op de manier waarop het consultatieproces georganiseerd is.

Aanmelding, aanwijzing en betrokkenheid

Noordrijn-Westfalen en Engeland hebben al voor de melding van de gebieden aan Brussel op regionaal en lokaal nivo belanghebbenden geïnformeerd en geconsulteerd over de op handen zijnde aanwijzing. In de andere regio's zijn de discussies daardoor doorschoven naar het moment waarop het beheer van de gebieden geregeld moet gaan worden. In alle onderzochte gebieden was er kritiek op de manier waarop het proces van selectie was georganiseerd en met name ook

op de hantering van puur ecologische criteria voor de keuze van de gebieden.

Algemeen natuurbeleid

De natuurbeleidstraditie heeft het proces van de implementatie van Natura 2000 sterk beïnvloed. Ook de mate waarin het 'nieuwe' Natura 2000-beleid paste bij het reeds bestaande beleid, heeft de discussie beïnvloed. In Engeland, waar het bestaande terrestrische beschermde-gebiedenbeleid van de Sites of Special Scientific Interest goed aansluit op Natura 2000, is het publieke debat beperkt gebleven. Alleen in de kustgebieden, met name rond havens, waar tot dan toe geen beschermde gebieden waren aangewezen, is er veel discussie geweest. Ook de lange traditie van consultatie van private eigenaars heeft ervoor

gezorgd dat de aanwijzing van de gebieden in Engeland redelijk soepel is verlopen.

In Nederland, waar Natura 2000 een verandering van het nationale beleid met zich meebracht (van bescherming middels de EHS naar wettelijke bescherming), was er veel discussie met private eigenaren die plotseling geconfronteerd werden met een nieuw beschermingsregime.

In Noordrijn-Westfalen leidde de aanwijzing van Natura 2000-gebieden tot een grote toename van beschermd bosgebied waardoor een groep nieuwe belanghebbenden (private bosgenaren) ontstaan is. Ook in Nedersaksen leidde de aanwijzing van Natura 2000 tot nieuwe gebieden die eerder nog geen bestaande bescherming hadden. Hierdoor nam het aantal private eigenaren toe die rekening moesten gaan houden met natuurbeschermingsdoelstellingen. In Vlaanderen heeft het reeds bestaande conflict rond de aanwijzing van het Vlaams ecologisch netwerk de discussie rond Natura 2000 sterk beïnvloed.

Conclusies van het onderzoek

Naar aanleiding van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden worden in alle onderzochte gebieden discussies gevoerd over de (potentiële) spanning tussen het huidige landgebruik en de natuurbeschermingsdoelen. Wel verschilt de discussie in intensiteit en toonzetting, wat in belangrijke mate bepaald wordt door de manier waarop belanghebbenden betrokken zijn in het hele beleidsproces. Tijdige betrokkenheid en goede informatievoorziening over het implementatieproces blijkt essentieel te zijn voor het creëren van draagvlak. In landen waar grote aanpassingen nodig waren ten opzichte van het reeds bestaande nationale natuurbeleid, is meer discussie ontstaan

tijdens het implementatieproces. Bij de introductie van nieuw beleid moeten overheden zich dus rekenschap geven van de noodzaak tot verandering van de diverse beleidsimplementatiemechanismen zoals nieuwe wetgeving, beheersplanning en subsidiemechanismen.

In de onderzochte regio's buiten Nederland is besloten om beheersplannen niet verplicht te maken en is de managementplanning grotendeels gebaseerd op de reeds bestaande systemen. Het besluit van Nederland om beheersplannen voor alle gebieden wettelijk te verplichten, was vanuit politiek oogpunt wellicht een logische beslissing, maar doorkruist in veel gebieden reeds lopende gebiedsprocessen of leidt tot een herhaling van eerdere discussies.

In Nedersaksen leidde de aanwijzing van Natura 2000 tot nieuwe gebieden die eerder nog geen bestaande bescherming hadden