

Wot-paper 7, april 2011

Achtergronden van deze paper zijn te vinden in Wot-werkdocument 236: Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011).
Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Bijlage bij Wot-paper 7 - De deur klemt.

ISSN 1879-4688

Project WOT-04-006-052

© 2011

Alterra Wageningen UR
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00
E-mail: info.alterra@wur.nl

De deur klemt

Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld

Rikke C.M. Arnouts en Fred H. Kistenkas
Alterra, onderdeel van Wageningen UR

Eén van de verplichtingen die de lidstaten van de Europese Unie op zich hebben genomen is het beschermen van de biodiversiteit. Ze doen dit onder andere door het aanwijzen en beschermen van Natura 2000-gebieden die samen een netwerk van Europese natuur vormen. Het Natura 2000-beleid is in Nederland echter al geruime tijd onderwerp van discussie. Het zou te weinig ruimte bieden voor economische ontwikkeling; door de strenge bescherming zijn tal van activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden niet mogelijk, waardoor Nederland 'op slot gaat'. Dit idee wordt onder andere uitgedragen door organisaties als VNO-NCW, MKB, LTO en RECRON en door toenmalig minister-president Balkenende, in een brief naar de voorzitter van de Europese Commissie, dhr. Barroso (Balkenende, 2009).

Hoewel uit veel onderzoek blijkt dat het wel meevalt met het op slot gaan van Nederland (o.a. Broekmeyer *et al*, 2008; Backes *et al*, 2009) en hoewel partijen als het Regiebureau Natura 2000, Natuurmonumenten en dhr. Barroso (in zijn antwoord aan Balkenende, zie Barroso, 2009) stellen dat de huidige richtlijnen voldoende ruimte bieden om economische ontwikkelingen toe te staan, lijkt het beeld dat Nederland op slot gaat door Natura 2000 toch te beklijven (zie o.a. Franx en Bouwmeester, 2010).

Eind 2010 hebben we onderzocht waarom dit beeld nog steeds bestaat. Daartoe hebben we de stelling dat Nederland op slot gaat door Natura 2000 voorgelegd aan de belangrijkste partijen¹ en hebben we de huidige discussie tussen deze partijen in kaart gebracht.

¹ Het onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen van VNO-NCW, LTO, RECRON, Natuurmonumenten, Regiebureau Natura 2000 en provincie Overijssel.

Nederland op slot is algemeen beeld

Het valt op dat wanneer de betrokkenen geconfronteerd worden met de stelling dat Nederland door Natura 2000 op slot gaat, ze geen van allen volmondig "ja" antwoorden. De meningen lopen uiteen van "dat is veel te extreem neergezet" tot "echt helemaal op slot is het natuurlijk niet".

Tegelijkertijd geven de verschillende betrokkenen ook aan dat ze begrijpen dat het beeld bestaat en waar het vandaan komt. Ze stellen zonder uitzondering dat in de loop van de tijd een aantal problemen zijn opgetreden die ervoor gezorgd hebben dat bepaalde activiteiten niet of nog niet mogelijk zijn, vertraging op hebben gelopen of nodeloos ingewikkeld of duur zijn geworden. Maatregelen bedoeld om activiteiten te faciliteren, bijvoorbeeld het uitwerken van beheerplannen die aangeven wat wel en niet mag of een aanpak om de uitstoot van stikstof door met name de agrarische sector gereguleerd toe te staan, zijn nog niet klaar.

De conclusie dat Nederland op slot zit of gaat door Natura 2000 is dus kennelijk een brug te ver, maar er zit wel een kern van waarheid in. Hoewel overdreven, is 'Nederland gaat op slot' de oneliner geworden waarmee mensen hun ongenoegen over de verschillende problemen die zijn ontstaan uiten. In ons onderzoek zijn we drie probleemgebieden tegengekomen.





Probleem I: misfit tussen wet en praktijk

Een eerste probleem dat de betrokkenen aanhalen, heeft te maken met de kloof tussen wetgeving en beheerpraktijk. Ze constateren een gebrek aan afstemming tussen de Natuurbeschermingswet (Nbw) waarin het Natura 2000-beleid verankerd is en de manier waarop natuurgebieden functioneren.

Volgens verschillende betrokkenen gaat de Nbw, in het verleden uitgewerkt door het ministerie van LNV, uit van het idee dat de natuur meetbaar en maakbaar is. Hieruit volgt dat we bijvoorbeeld kunnen vaststellen wat de effecten zijn die verschillende activiteiten op de natuur hebben en wat ervoor nodig is om bepaalde beschermingsdoelen te realiseren. Deze mechanismen kunnen dan op een cijfermatige manier worden vastgelegd. Mensen die een activiteit willen ondernemen, moeten onomstotelijk aan kunnen tonen dat hun plannen deze mechanismen niet negatief beïnvloeden. Alleen dan is het immers zeker dat natuurschade voorkomen wordt. Volgens een betrokkene *“getuigt dit van een maakbaarheidsdenken op een zeer gedetailleerd laboratoriumniveau”*.

De praktijk blijkt echter weerbarstiger te zijn dan de Nbw voorstelt. Zo is het volgens verschillende betrokkenen niet mogelijk om met absolute zekerheid uit te sluiten dat een activiteit een negatieve invloed heeft. Ze constateren dat de juristen die de Nbw vorm hebben gegeven niet voldoende ecologische kennis van zaken hebben gehad om dit probleem te ondervangen.

Daarnaast is er volgens de betrokkenen überhaupt nog niet voldoende ecologische kennis voorhanden om de mechanismen waar de Nbw naar verwijst te doorgronden. Het is moeilijk om vooral de wat complexere ecologische systemen te begrijpen en te bepalen hoe met deze systemen omgegaan moet worden. Dit gebrek aan kennis leidde tot problemen. Zo bleek bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden dat allerlei ecologische gegevens nog verzameld moesten worden, een probleem dat ook bij het uitwerken van de beheerplannen aan de orde is.

Verder is er op juridisch gebied veel onduidelijk. In de loop van de tijd zijn bijvoorbeeld uitvoerige studies gedaan naar open juridische begrippen als significantie, cumulatie, dwingende redenen en externe werking. Op basis van dergelijke studies, en van bevindingen in de praktijk, veranderde of repareerde het toenmalige ministerie van LNV de wet dan weer, waarna de Raad van State soms oordeelde dat verdere aanpassing nodig was. Door het continue proces van afkeuren en aanpassen is de jurisprudentieontwikkeling een lang en moeizaam proces geworden en is de Nbw veranderd in *“een juridische moloch”*, aldus een betrokkene.

Overigens geven sommige betrokkenen wel aan dat verschillende begrippen inmiddels grotendeels helder zijn. Verder wordt er al geëxperimenteerd met een minder stringente aanpak bij het

toelaten van activiteiten, de zogenaamde ‘hand aan de kraan’ benadering, waarbij een activiteit wordt toegestaan, maar wel nauwlettend in de gaten wordt gehouden, zodat er ingegrepen kan worden als het nodig is. Ook heeft de Crisis- en herstelwet van maart 2010 de Natuurbeschermingswet op enkele punten al vereenvoudigd.

Probleem II: verstikkende belangenstrijd

Een tweede probleem dat onze betrokkenen signaleren en wat ook deels in hun eigen uitspraken naar voren komt, is het bestaan van een continue belangenstrijd. Hoewel veel betrokkenen zeggen een aanpak waarbij natuur en economie zoveel mogelijk geïntegreerd worden na te streven, zijn desalniettemin twee kampen zichtbaar: degenen die denken vanuit het belang van de natuur en degenen die denken vanuit economisch belang.

Er zijn betrokkenen die aangeven dat bij het Natura 2000-beleid de focus veel te veel op de natuur ligt. Dat is begonnen in de vroege jaren 2000, toen het beleid geïntroduceerd werd. Het aanmelden en aanwijzen van gebieden gebeurde door LNV, in samenwerking met een kleine groep partijen, met name natuurclubs, en uitsluitend op basis van ecologische kennis. Er was op dat moment geen plaats voor een ander geluid. Ook verdenken deze betrokkenen de natuurbeschermers ervan de Nbw te gebruiken om hun gram te halen op met name de agrarische sector. Verschillende betrokkenen hebben in dit licht ook kritiek op de rol van de Raad van State; ze vinden dat de Raad te veel de kant van het ministerie van LNV koos en vaak erg streng oordeelde.

Daar tegenover staan betrokkenen die vanuit het belang van de natuur redeneren. Zij vinden dat de partijen met een economisch belang heel wat in de melk te brokkelen hebben en stellen dat het tijd wordt dat boeren en bedrijven inzien dat ze in de loop van de tijd slechte burens van de natuurgebieden zijn geweest. Ze vinden bovendien dat in de praktijk helemaal niet zo veel nadruk ligt op natuurbescherming.

Doordat de verschillende partijen uitgaan van hun eigen belang stellen ze zich niet constructief op, terwijl ze zelf vinden dat juist de tegenpartij dat niet doet. Ze houden elkaar hiermee in de houdgreep. Ook benadrukken ze de knelpunten, en datgene wat niet meer kan, in plaats van zich te focussen op de mogelijkheden. Gevolg hiervan is dat de betrokkenen hun mening over Natura 2000 behoorlijk extreem neerzetten, zodat het debat tussen voor- en tegenstanders vaak op het scherpst van de snede gevoerd wordt. Een betrokkene: *“Dan roept iemand in de media dat Natura 2000 300.000 banen kost, of dat een snelweg niet door kan gaan door de gevlekte witsnuitlibel... Dergelijke uitspraken zijn ongefundeerd, maar mensen in het land pikken het wel op”*.



Vrijwel alle betrokkenen geven overigens aan dat ze inzien dat ze zichzelf extreem positioneren en erkennen dat de ruimte voor compromissen beperkt is: *“Natura 2000 heeft ervoor gezorgd dat de schutting die er altijd al was tussen de verschillende belangenbehartigers een hele hoge muur is geworden”*, aldus één van hen. Ook zeggen ze dat ze elkaars standpunten begrijpen. Degenen met een economisch belang geven aan dat ze *“natuurlijk de doelen van Natura 2000 onderschrijven en echt geen fabrieken op de Veluwe willen”*, terwijl de natuurbeschermers aangeven *“dat het natuurlijk niet de bedoeling is dat geen enkele boer meer uit kan breiden”*.

Probleem III: barrières in de praktijk

Door de zojuist beschreven problemen ontstaan in de praktijk barrières. Ondernemers worden bijvoorbeeld geconfronteerd met een overheid die zelf niet zeker weet wat wel en niet mag en voor de zekerheid uitgaat van het meest strenge scenario. Hiermee voorkomen ambtenaren dat een afgegeven vergunning later nietig verklaard wordt door bijvoorbeeld de Raad van State. Het gevolg is echter dat meer activiteiten verboden worden dan volgens de Nbw noodzakelijk zou zijn.

Vervolgens geven overheden vanwege hun gebrek aan ervaring soms pas laat aan ondernemers door dat een vergunning voor de Nbw nodig is. *“Daardoor ontstaat dan het beeld dat natuur de spelbreker is”*, aldus een betrokkene. Ook worden er nog steeds fouten gemaakt met de vergunningprocedures, waardoor vergunningen nietig verklaard worden.

Verder hebben ondernemers vaak niet de kennis of de financiële middelen voor een vergunningaanvraag. Zo is vaak niet duidelijk welke kennis nodig is om een toets uit te voeren of zijn de eisen die aan de benodigde kennis gesteld worden zeer streng; het komt voor dat het onderzoek dat door externe adviesbureaus is gedaan, door het bevoegd gezag afgekeurd wordt. Bovendien draait de ondernemer zelf op voor de kosten die hiermee gemoeid zijn. Het valt op dat niet alleen ondernemers, maar ook natuurbeschermers met dit probleem worstelen en duur extern onderzoek moeten laten uitvoeren.

Ook is er, doordat het lastig is aan te tonen wat het effect van extra stikstofuitstoot op een Natura 2000-gebied is, nog altijd geen goede oplossing gevonden voor het stikstofprobleem. Door het ontbreken van deze oplossing mogen agrarische bedrijven vooralsnog niet uitbreiden.

Daarnaast laten ondernemers door alle onduidelijkheden en de negatieve beeldvorming een Nbw-vergunningaanvraag maar achterwege omdat ze opzien tegen de zware toets. Ze kijken daarbij soms niet eens of ze nu wel of niet in de nabijheid van een Natura 2000-gebied zitten.

Ten slotte komt de hierboven beschreven belangenstrijd terug op regionaal niveau, met name in de onderhandelingen over de beheerplannen. Belangenorganisaties ageren tegen Natura 2000, waarbij ze uiting geven aan de onvrede in hun achterban. Natuurbeschermers zien zich geconfronteerd *“met één brok emotie in plaats van met argumenten”*, aldus een betrokkene. Aan de andere kant zijn er ook lokale natuurclubs of individuen die de hakken in het zand zetten. De onderhandelingen lopen hierdoor aanzienlijke vertraging op. Bovendien worden ze bemoeilijkt door het ingewikkelde karakter van de materie.

Toch blijken de barrières niet onoverkomelijk. Veel ontwikkelingen kunnen immers gewoon doorgaan, bijvoorbeeld de Tweede Maasvlakte. De vertragingen en hoge kosten zijn dan investeringen die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Ook stellen betrokkenen de informatieverstrekking naar ondernemers toe in de loop van de tijd al sterk verbeterd is.

Eindoordeel: de deur klemt

We concluderen dat het beeld dat Nederland op slot gaat door het Natura 2000-beleid door alle betrokkenen als overdreven wordt beschouwd, maar wel een kern van waarheid bevat. Om in termen van dezelfde metafoer te blijven: Nederland zit niet op slot, maar de deur klemt wel.

De doelstellingen van het Natura 2000-beleid worden door alle betrokken partijen onderschreven. De problemen komen vooral voort uit de manier waarop Nederland Natura 2000 heeft geïnterpreteerd en vervolgens heeft uitgewerkt in de nationale wetgeving. Het grootste knelpunt hierbij is dat deze interpretatie en uitwerking niet toegesneden lijkt op het reilen en zeilen van natuurgebieden. Daarnaast veroorzaakt de voortdurende belangenstrijd tussen voor- en tegenstanders van Natura 2000 problemen.

Door de misfit tussen wetgeving en beheerpraktijk en door de voortdurende belangenstrijd zijn in de loop van de tijd tal van onduidelijkheden, vertragingen en complexe, dure procedures ontstaan. Ondernemers zijn sceptisch geworden over de slagingskansen van hun uitbreidingsplannen. Hierdoor ontstaat een negatief beeld over de ruimte die Natura 2000 biedt om activiteiten toe te staan.

Het goede nieuws is dat de betrokken partijen de problemen onderkennen en aan de kaak stellen. Zo wordt al langere tijd gezocht naar een oplossing voor de disbalans tussen wetgeving en beheerpraktijk. Het ‘hand aan de kraan’ principe, de regeling voor stikstofdepositie (op basis van de Crisis- en herstelwet 2010) en de beheerplannen zijn hier voorbeelden van. Als deze disbalans verdwijnt, kunnen ook de problemen op lokaal- en gebiedsniveau aangepakt worden. Het is dan wel van belang dat de polemische belangenstrijd tussen de betrokkenen verdwijnt of althans vermindert.



De deur open: enkele suggesties

Pas op de plaats maken

Om de problemen met de klemmende deur op te lossen hebben de betrokkenen verschillende suggesties. Ze stellen ten eerste vrijwel allemaal voor om in het debat een pas op de plaats te maken. Omdat de discussie de laatste jaren zo heftig is geweest, is er bij partijen weerstand ontstaan ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het Natura 2000-beleid. Hierdoor is ook de weerstand in de samenleving toegenomen, gepaard met een afname van het draagvlak voor natuurbescherming. Het is tijd voor een periode van bezinning, waarbij iedere partij de balans op kan maken en kan reflecteren op de eigen standpunten. Daarna kan de discussie hervat worden, met een schone lei en op een constructievere manier dan tot nu toe het geval is geweest.

Natuurwetgeving grondig herzien

Ten tweede vindt een groot deel van de betrokkenen het wenselijk de natuurwetgeving grondig te herzien. Er zijn vele suggesties over hoe dit dan zou moeten. De Nbw zou, samen met andere wetten die over natuur gaan, moeten opgaan in een nieuwe wet waarin het hele natuurbeleid verankerd wordt. Deze nieuwe wet zou uit moeten gaan van praktische ecologische kennis, en meer ruimte bieden voor een evenwicht tussen natuur en economie, gebaseerd op streefwaarden, waardoor een juridische versimpeling plaatsvindt. Verder zou de wet een proactief karakter moeten krijgen, gericht op ontwikkelingsmogelijkheden, in plaats van op verbieden en tegenhouden. Ook zou de wet goed moeten aansluiten op de ruimtelijke ordeningswetgeving. Hierdoor kunnen natuurbelangen direct worden meegenomen in processen van ruimtelijke besluitvorming. Ten slotte vinden met name de betrokkenen die economische belangen vertegenwoordigen dat de Nbw zo zou moeten worden aangepast dat alleen de verplichtingen die Europees zijn opgelegd een plek krijgen. De zogenaamde nationale koppen, ook *goldplating* genaamd, zouden verwijderd moeten worden.

Communicatie rondom Natura 2000 verbeteren

Ten derde raden enkele betrokkenen aan om de communicatie rondom Natura 2000 verder te verbeteren. Het invoeren van een gezamenlijke communicatiestrategie zou de onrust rondom het dossier kunnen doen afnemen. Om de kennis die over dit dossier bestaat inzichtelijker te maken, zou de Gegevensautoriteit Natuur verder moeten worden uitgebreid en breder toegankelijk gemaakt moeten worden. Ook zou de aanwezige kennis kosteloos aan belanghebbenden verstrekt moeten worden. Daarnaast zou meer nadruk gelegd moeten worden op het uitdragen van oplossingen die werken en op het bekender maken van Natura 2000, bijvoorbeeld door het plaatsen van borden langs de snelwegen. Verder zou men het idee moeten uitwerken dat het beschermen van natuur door middel van Natura 2000 ook geld op kan leveren.

Procesbegeleider aanstellen in gebieden

Ten vierde geven de betrokkenen suggesties om de gebiedsprocessen te verbeteren waarin de beheerplannen worden uitgewerkt. Zo zou het kunnen helpen een goede procesbegeleider aan te stellen. Deze zou partijen vroegtijdig moeten betrekken, uitleggen wat er gaat gebeuren, voeling moeten houden met de sentimenten in het gebied, de betrokkenen vaker moeten bijeen roepen voor een kop koffie, en moeilijke maatregelen koppelen aan perspectieven op eventuele uitbreidingen of activiteiten.

Literatuur

- Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011). *Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Bijlage bij WOT-paper 7 - De deur klemt*. WOT-werkdocument 236. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Backes, C.W., Freriks, A.A. en J. Robbe (2009). *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*. 2^e geheel herziene druk, Sdu juridisch, Den Haag.
- Balkenende, J.P. (2009), *Letter to H.E. Mr J.M. Barroso, President of the European Commission*. Den Haag, 13 juli 2009 (no. 3080107).
- Barroso, J.M. (2009), *Letter to Dr. J.P. Balkenende, Prime Minister of the Kingdom of the Netherlands*. Brussel, 26 oktober, 2009 (D/2375).
- Broekmeyer, M., Griffioen, A. & D. Kamphorst (2008). *Vergunningverlening Natuurbeschermingswet; een overzicht van aanvragen en besluiten art. 19D Natuurbeschermingswet 1998 sinds 1 oktober 2005 tot 31 juli 2008*. Alterra-rapport 1748, Alterra, Wageningen.

Colofon

De reeks 'WOT-papers' is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Het onderzoek in deze paper is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. De paper draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Deze paper is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
t (0317) 48 54 71, f (0317) 41 90 00
info.wnm@wur.nl; 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 wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.