

Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld

Bijlage bij WOt-paper 7 - De deur klemt

R.C.M. Arnouts
F.H. Kistenkas

werkdocumenten



wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR
For quality of life

Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld

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

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld

Bijlage bij WOt-paper 7 – De deur
klemt

R.C.M. Arnouts

F.H. Kistenkas

Werkdocument 236

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, april 2011

Referaat

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*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 236. 31 blz.

Ondanks verschillende onderzoeken die het tegendeel beweren, bestaat al lange tijd het beeld dat Nederland op slot gaat door toedoen van het Natura 2000-beleid: het beschermingsregime zou zo streng zijn dat activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden vrijwel onmogelijk worden. In dit werkdokument wordt dit beeld onderzocht, door in te zoomen op de meningen van verschillende partijen die in Nederland bij het Natura 2000-beleid zijn betrokken. Geconstateerd wordt dat de stelling dat Nederland op slot gaat weliswaar een brug te ver is, maar dat er wel een kern van waarheid in zit; het Natura 2000-beleid heeft te kampen met aanzienlijke problemen die het Nederland op slot beeld in stand houden. Het gaat hierbij met name om de gebrekkige afstemming tussen wetgeving en natuur en om een doorgeschoten belangenstrijd, problemen die in de praktijk tot aanzienlijke barrières kunnen leiden.

Trefwoorden: Natura 2000, Nederland op slot, Natuurbeschermingswet (Nbw), belangenstrijd, economische belangen, natuurbelangen.

Dit werkdokument is een bijlage bij: Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011). *De deur klemt; Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld*. WOT-paper 7. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

©2011 **Alterra Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

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

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

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

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

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

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	7
1.2	Onderzoeksdoel- en aanpak	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Achtergrond: Natura 2000 in Nederland	9
2.1	Belangrijkste begrippen	9
2.2	Het proces in vogelvlucht	10
3	Nederland op slot door Natura 2000?	13
3.1	Algemeen beeld	13
3.2	Probleem I: de misfit tussen wet en natuur	13
3.3	Probleem II: uit de hand gelopen belangenstrijd	15
3.4	Probleem III: barrières in de praktijk	17
4	Conclusies	21
4.1	Algemeen oordeel: de deur klemt	21
4.2	De huidige stand van zaken	21
4.3	Suggesties voor de toekomst	22
	Literatuur	25
	Websites	26
	Bijlage 1 Respondenten	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Eén van de verplichtingen die de Europese Unie haar lidstaten heeft opgelegd is het beschermen van de biodiversiteit binnen Europa. De lidstaten doen dit onder andere door het aanwijzen en in stand houden van bijzondere gebieden die samen de parels van de Europese natuur vormen. Het beleid rondom deze zogenaamde Natura 2000-gebieden is binnen Nederland al lang onderwerp van discussie. Een belangrijk en vaak gehoord en herhaald punt van kritiek is dat Natura 2000 te weinig ruimte biedt voor economische ontwikkelingen; door het stringente beschermingsbeleid zijn tal van industriële, agrarische of recreatieve activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden niet meer mogelijk, waardoor Nederland "op slot gaat". Dit idee wordt onder andere verwoord door minister-president Balkenende, die in juni 2009 een brief over dit onderwerp stuurt naar de voorzitter van de Europese Commissie, dhr. Barroso (Balkenende, 2009).

Anderzijds zijn er verschillende onderzoeken die benadrukken dat het wel meevalt met het op slot gaan van Nederland en die de verschillende knelpunten die worden opgeworpen ontzenuwen (zie onder andere Broekmeyer en Kistenkas, 2006; Broekmeyer *et al*, 2008; Backes *et al*, 2009). Daarnaast zijn er verschillende partijen die dit standpunt actief uitdragen (onder andere de Directie Natuur, Landschap en Platteland van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I), het Regiebureau Natura 2000, de provincies en organisaties als Natuurmonumenten). In zijn antwoord op bovengenoemde brief geeft ook dhr. Barroso aan dat de huidige richtlijnen voldoende ruimte bieden om de knelpunten die Balkenende noemt op nationaal niveau op te lossen (Barroso, 2009).

Desalniettemin lijkt het beeld dat niets meer kan door het Natura 2000-beleid te bekijken, zo blijkt onder andere uit recent onderzoek van het Regiebureau Natura 2000 (Franx en Bouwmeester, 2010), onder andere uitgedragen door organisaties die ondernemers in het landelijk gebied vertegenwoordigen (bijvoorbeeld VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland en RECRON). Hierdoor zijn verschillende partijen lijnrecht tegenover elkaar komen te staan en is Natura 2000 inmiddels een omstreden beleidsdossier geworden waar zeer veel tijd en geld in is gaan zitten.

1.2 Onderzoeksdoel- en aanpak

In dit werkdocument willen we achterhalen wat de belangrijkste betrokkenen op dit moment eigenlijk vinden van de stelling dat Nederland op slot gaat door toedoen van het Natura 2000-beleid en hoe de discussie tussen deze partijen er momenteel uitziet. Hierdoor kunnen we het beeld dat Nederland op slot gaat door Natura 2000 uiteenrafelen en achterhalen hoe dit beeld in stand is gehouden. Dit ondanks het feit dat verschillende onderzoeken hebben aangegeven dat het wel meevalt met de beperkingen van het Natura 2000-beleid. Het op deze manier inzichtelijk maken van de discussie kan een eerste stap zijn op weg naar het nader tot elkaar brengen van de betrokken partijen en het doorbreken van de tegenstelling die tussen hen bestaat.

Voordat we 'de Nederland op slot beeldvorming' ontrafelen, presenteren we eerst een overzicht van de belangrijkste begrippen en van de introductie van Natura 2000 in Nederland, bij wijze van achtergrondinformatie. Dit doen we op basis van een

literatuurstudie. In de tekst verwijzen we naar de gebruikte bronnen die zijn weergegeven in de literatuurlijst en de lijst met websites. Bij het analyseren van de Nederland op slot beeldvorming die daarop volgt, baseren we ons op de meningen van de belangrijkste actoren die in het debat rondom het Natura 2000-beleid een rol spelen. Om deze meningen te achterhalen, hebben we gesproken met vertegenwoordigers van het Regiebureau Natura 2000, Natuurmonumenten, provincie Overijssel, VNO-NCW, LTO Noord en RECRON (voor een overzicht van de geïnterviewde respondenten zie Bijlage I). We hebben gevraagd wat deze personen van de stelling dat Nederland op slot gaat door Natura 2000 vinden en waarom ze dit vinden. Ook hebben we ze gevraagd wat hun weerwoord was jegens andere meningen die over de stelling bestaan.

Uit deze verschillende meningen hebben we ten eerste het algemene beeld over de stelling gedestilleerd. Daarna gaan we in op een aantal probleemgebieden die volgens ons aan dit beeld ten grondslag liggen. Deze aspecten werken we uit aan de hand van verschillende argumenten, geïllustreerd met voorbeelden uit de interviews. Hierbij hebben we, wanneer relevant, de verschillende meningen tegenover elkaar geïllustreerd.

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van deze notitie beslaat drie hoofdstukken. Ten eerste geven we in Hoofdstuk 2 het overzicht van de belangrijkste (rechts)begrippen die met Natura 2000 te maken hebben (in paragraaf 2.1) en van het beleidsproces dat sinds de introductie van het Natura 2000-beleid in Nederland ontstaan is (in paragraaf 2.2). Hierbij geven we tevens aan hoe daarbij de Nederland op slot beeldvorming naar voren is gekomen.

Hoofdstuk 3 bevat vervolgens onze analyse. Hier ontleden we de stelling dat Nederland op slot gaat door toedoen van het Natura 2000-beleid. Daartoe schetsen we in paragraaf 3.1 het algemene beeld wat jegens de stelling bestaat. Paragraaf 3.2 gaat in op het eerste probleemgebied dat meer inhoudelijk en juridisch-ecologisch van aard is. Paragraaf 3.3 behandelt tweede meer procesmatig een belangen gerelateerd probleem. Paragraaf 3.4 gaat in op meer lokale en praktische problemen, waarin de eerste twee probleemgebieden doorwerken. Per paragraaf geven we aan waar het probleemgebied uit bestaat en wat voor consequenties dit heeft in relatie tot het beeld dat Nederland op slot gaat door Natura 2000. Ook zullen we bij ieder probleem een nuance plaatsen, met daarin aangegeven op welke manier het probleem in kwestie wel meevalt of al is aangepakt.

In Hoofdstuk 4 wordt deze notitie afgerond. Paragraaf 4.1 bevat een eindoordeel over de stelling dat Nederland op slot gaat door Natura 2000. Paragraaf 4.2 geeft een karakterisering van de huidige stand van zaken van Natura 2000 en van de Nederland op slot discussie, gezien vanuit onze respondenten. Paragraaf 4.3 ten slotte, presenteert enkele suggesties voor de toekomst die de verschillende respondenten ons aan de hand gedaan hebben.

2 Achtergrond: Natura 2000 in Nederland

2.1 Belangrijkste begrippen

Het Natura 2000-beleid komt voort uit twee Europese natuurrichtlijnen. De Vogelrichtlijn richt zich op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden op het grondgebied van de Europese Unie. Een lijst van deze soorten is als bijlage in de richtlijn opgenomen. De Habitatrictlijn vult de Vogelrichtlijn aan door zich te richten op de instandhouding van de overige wilde flora en fauna en hun habitats. Ze bevat een lijst van plant- en diersoorten en natuurlijke leefomgevingen die extra bescherming nodig hebben (Osieck, 1998).

Eén van de maatregelen die voortvloeit uit de Vogel- en Habitatrictlijnen (of VHR) is het realiseren van een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie. De lidstaten moeten dit netwerk, Natura 2000 genoemd, ieder afzonderlijk opzetten door het uitkiezen van Natura 2000-gebieden. Het netwerk zal uiteindelijk ongeveer 450.000 km² beslaan en bevat de belangrijkste Europese natuurgebieden. Het doel van het Natura 2000-beleid is het behoud en herstel van de Europese biodiversiteit (www.natura2000.nl).

Voor Natura 2000 is met name Artikel 6 van de Habitatrictlijn van belang. Hierin wordt beschreven welke verplichtingen de lidstaten hebben voor de Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat in en om Natura 2000-gebieden vaak allerlei activiteiten plaatsvinden. Lid 3 stelt bijvoorbeeld dat voor projecten die mogelijk een significant negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied hebben een passende beoordeling moet worden gemaakt. Als uit die beoordeling blijkt dat zo'n effect er niet is, dan mag het project doorgaan. Lid 4 geeft aan wat er moet gebeuren als zo'n effect er wel is. In dat geval moet eerst gezocht worden naar alternatieven. Als die er niet zijn, en als er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn, dan mag de activiteit toch doorgaan, mits het natuurverlies elders gecompenseerd wordt (Backes *et al*, 2009). Juridisch is er bij deze zogenoemde *habitattoets* dus sprake van een cumulatie van vijf (sub)toetsingscriteria: significantie, passende beoordeling, alternatieventoets, dwingende redentoets en compensatie. Toetsing aan de laatste drie criteria wordt in de rechtsliteratuur ook wel de *ADC-toets* genoemd (Kistenkas, 2008).

Binnen Nederland is het Natura 2000-beleid vastgelegd in de Natuurbeschermingswet (vanaf nu Nbw). Deze implementatiewet bepaald ten eerste het proces van aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Het ministerie van EL&I moet een gebied eerst aanmelden bij de EU. Daarna moet het gebied zeer precies worden begrensd en moet worden aangegeven welke habitattypen en kwalificerende Bijlage IV-soorten beschermd moeten worden, in overleg met betrokken partijen. Het aanwijzingsbesluit komt daarna ook nog ter inzage te liggen. Vervolgens wordt het gebied in kwestie definitief aangemeld bij de EU.

Ten tweede regelt de wet ook de bescherming van de aangewezen gebieden. Na de aanwijzing moet de overheid inventariseren welke waarden aanwezig zijn en waar de te beschermen habitats precies liggen. Ook moet ze een beheerplan maken, opnieuw in overleg met de betrokken partijen. In dit plan staat wat moet gebeuren om de aanwezige waarden en habitats te beschermen en wie dat gaat doen. Na een inspraakprocedure wordt het plan vastgesteld, waarna het zes jaar geldig is.

Ten derde bepaald de wet welke activiteiten in en nabij Natura 2000-gebieden plaats mogen hebben. Hiermee wordt het zojuist genoemde artikel 6 van de Habitatrictlijn

uitgewerkt. In het zojuist genoemde beheerplan komt te staan welke activiteiten zonder Nbw-vergunning in of nabij het gebied plaats mogen vinden. Voor activiteiten die niet in het beheerplan staan moet wel een Nbw-vergunning worden aangevraagd. De geplande activiteiten die in de vergunningaanvraag beschreven staan, worden dan via de habitattoets onderzocht, waarbij allereerst wordt gekeken naar mogelijke significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen (www.natuurbeheer.nu, Kistenkas, 2008; Backes *et al*, 2009).

2.2 Het proces in vogelvlucht

De Vogelrichtlijn ontstaat in 1979 als Richtlijn 79/409/EEG. Ze komt voort uit een breed gedragen verontwaardiging over het jaarlijks doden van vele trekvogels in de gebieden rond de Middellandse Zee. In 1992 besluiten de lidstaten van de Europese Unie Richtlijn 92/43/EEG in te stellen, ter aanvulling op de Vogelrichtlijn. De aanleiding voor het opstellen van deze richtlijn is de achteruitgang van natuurlijke habitats in Europa en de bedreigde status van vele soorten (Osieck, 1998). Vanaf dat moment worden de twee richtlijnen in één mond genoemd.

Het is de bedoeling dat iedere Europese lidstaat een aantal gebieden met specifieke natuurwaarden uitkiest die onder de richtlijnen gaan vallen. In het netwerk van deze Natura 2000-gebieden gaat dan een beschermingsregime gelden waarmee de doelstellingen van de VHR gehaald kunnen worden. Deze aanpak is geïnspireerd op het Ecologische Hoofdstructuurbeleid dat Nederland in eigen land introduceert in 1990 en vervolgens exporteert naar het Europese niveau (Van den Top en Van der Zouwen, 2000).

In eerste instantie maakt het ministerie van EL&I, verantwoordelijk voor het uitvoeren van de VHR, geen haast met het aanmelden van Natura 2000-gebieden. Men is van mening dat men met het eigen EHS-beleid al in de geest van de VHR handelt en dus genoeg doet aan het beschermen van natuurgebieden. Het ministerie denkt daarom dat het niet nodig is ook nog eens Natura 2000-gebieden aan te wijzen en te beschermen (*ibid*).

De Europese Commissie denkt daar duidelijk anders over. Na een aantal waarschuwingen, waar Nederland niet op reageert, volgt in 1998 een veroordeling bij het Europese Hof van Justitie, vanwege het in gebreke blijven bij het uitvoeren van de Europese natuurrichtlijnen. Vanaf dat moment schrikt het ministerie van EL&I wakker en komt de uitwerking van het Natura 2000-beleid hoog op de agenda te staan (Arnouts, 2004).

Zo gaat het ministerie aan de slag met het aanmelden van Natura 2000-gebieden. Binnen twee jaar worden bijvoorbeeld 49 Vogelrichtlijngebieden en 76 Habitatrictlijngebieden aangemeld. De Europese Commissie is echter niet tevreden en stuurt de Nederlandse lijsten terug, waarop het ministerie aan de slag gaat met het aanbrengen van de noodzakelijke wijzigingen (Milieu- en Natuurplanbureau, 2001). Ook worden de aanmeldingen ter inzage gelegd, waarop duizenden reacties volgen (Arnouts, 2004). Uiteindelijk is de lijst met aan te melden gebieden in 2003 klaar; ze bevat 162 Natura 2000-gebieden, verspreid over het hele land. Eind 2004 zet de Europese Commissie deze gebieden op de zogenaamde communautaire lijst waar de aangemelde Natura 2000-gebieden van alle lidstaten op staan (Backes *et al*, 2009). In 2009 meldt Nederland nog vier extra gebieden aan, alle gelegen in de Noordzee. In totaal is ongeveer 1,1 miljoen hectare aangewezen, ongeveer 70 procent daarvan in het water, de overige 30 procent op het land (www.natura2000.nl).

Verder begint het ministerie met de wijziging van de al bestaande Nbw, om zo het gebiedenbeleid van de VHR in de Nederlandse wetgeving te verwerken. De eerste wijzigingen vinden plaats in 1998, maar in de jaren daarna blijft de wet onderwerp van discussie en wordt ze nog verscheidene malen aangepast. Dit proces verloopt zeer moeizaam. Zo oordeelt het Europese Hof van Justitie in 2000 dat Nederland er nog altijd niet in geslaagd is de VHR op een adequate manier in de eigen wetgeving om te zetten (Milieu- en Natuurplanbureau, 2002). Ook de Raad van State is kritisch op de manier waarop het ministerie de wet vormgeeft. Daarnaast proberen onder andere Kamerleden de wet te beïnvloeden door het indienen van tal van amendementen (Arnouts, 2004). Uiteindelijk worden de bepalingen uit de VHR pas in oktober 2005 in de Nbw opgenomen (Backes *et al*, 2009).

Vanaf 2000 begint echter ook het idee te ontstaan dat door het Natura 2000-beleid ruimtelijke plannen en projecten niet door kunnen gaan. Dit komt omdat het in de rechtspraak begint door te dringen dat er bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden moet worden met de verplichtingen uit de Habitatrictlijn. Het is tot die tijd nog niet gebruikelijk om een habitattoets uit te voeren, maar in 2000 vernietigt de Raad van State voor het eerst een vergunning omdat een dergelijke toets ontbreekt. Daarna volgen soortgelijke uitspraken die veel stof doen opwaaien in de media, onder andere over de Westerschelde Container Terminal en het Project Mainport Rotterdam (Backes *et al*, 2009).

Hierdoor ontstaat het beeld dat Nederland op slot gaat, een term die voor het eerst gebruikt wordt in de eindrapportage van de werkgroep Vogel- en Habitatrictlijn. Deze werkgroep voert in 2002 en 2003 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek uit naar de knelpunten van het soorten- en gebiedenbeleid dat voortvloeit uit de VHR (Werkgroep Vogel- en Habitatrictlijnen, 2003).

De werkgroep stelt onder andere dat door het ontbreken van een goede uitwerking van de VHR in de Nederlandse wetgeving er grote onduidelijkheid bestaat rondom belangrijke begrippen als significante effecten, bestaand gebruik, externe werking en cumulatie (zie hierboven). Het gevolg van deze onduidelijkheden is dat rechters zeer voorzichtig zijn in het toestaan van activiteiten.

Daarnaast is er een groot gebrek aan kennis bij de betrokken partijen. Zo zijn bijvoorbeeld provincies en gemeenten niet toegerust op het opnemen van een habitattoets in een vergunningentraject. Ook zijn bestemmingsplannen vaak nog niet "habitatproof" gemaakt. Verder is ecologische kennis over de karakteristieken van de voorlopig aangemelde Natura 2000-gebieden of over de mogelijke gevolgen van geplande activiteiten vaak niet voorhanden. Hierdoor worden vergunningen die zijn verleend door de Raad van State afgekeurd op grond van onzorgvuldigheid of onvolledigheid in de gevolde procedure (zie ook Backes *et al*, 2009).

Bij de uitwerking van de Nbw probeert het toenmalige ministerie van LNV met deze knelpunten rekening te houden. Ze heeft daarbij te maken met verschillende uitspraken van de Raad van State en het Europese Hof van Justitie. Zo concludeert in 2004 het Hof bijvoorbeeld op basis van het zogenaamde Kokkelarrest dat ook bestaand gebruik voortaan getoetst moet gaan worden. Deze bepaling moet in de Nbw worden meegenomen. Om de belangrijkste begrippen die in de wet een rol spelen uit te leggen en uit te werken, komt het ministerie in 2005 met verschillende handreikingen (LNV, 2007).

Vanaf dat jaar gaat LNV ook aan de slag met het verwerken van de aanmeldingen tot definitieve aanwijzingsbesluiten. Daartoe maakt men voor elk gebied een concept aanwijzingsbesluit, met daarin begrenzingsvoorstellen en een overzicht van de te beschermen natuurwaarden (de zogenaamde instandhoudingsdoelstellingen). Deze

voorstellen worden besproken met provincies, gemeenten, waterschappen en verschillende maatschappelijke organisaties. Daarna komen ze ter inzage te liggen. Dit proces verloopt echter zeer moeizaam. Op de eerste 111 conceptversies die medio 2007 ter inzage worden gelegd volgen bijvoorbeeld meer dan 5000 bezwaarschriften. Hoewel het ministerie begin 2008 met een nota van antwoord komt, slaagt ze er niet in alle bezwaren van een antwoord te voorzien (www.vogelsendewet.nl/nieuws). Aan het einde van 2010 zijn nog maar 56 van de 166 Natura 2000-gebieden definitief aangewezen (www.rijksoverheid.nl/natura2000).

Terwijl de conceptversies van de aanwijzingsbesluiten worden omgevormd tot definitieve versies, begint de overheid in 2007 alvast met het maken van beheerplannen. Voor gebieden die bij overheidsinstanties zoals Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat of het ministerie van Defensie in beheer zijn, is het Rijk verantwoordelijk, bij de overige beheerplannen hebben de provincies de leiding. Er worden werkgroepen opgesteld waarbij verschillende belanghebbenden aan tafel zitten. Gezamenlijk maken deze partijen afspraken over hoe behoud en eventueel herstel van natuurwaarden op een haalbare en betaalbare manier vorm gaat krijgen, welke activiteiten wel en niet mogen en hoe de belangen van natuur, economie en recreatie gecombineerd kunnen worden.

De discussies in de werkgroepen zijn vaak ingewikkeld en verlopen moeizaam. Daarom komt het ministerie met een handreiking die moet worden ingevuld (LNV, 2007) en wordt medio 2008 het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000 ingesteld. Dit bureau coördineert de totstandkoming van de beheerplannen en ondersteunt dit proces door het toegankelijk maken van kennis. Ook heeft ze een lijst vastgesteld met de definities van de belangrijkste begrippen die bij Natura 2000 een rol spelen (www.natura2000.nl). In mei 2010 bevinden de beheerplannen zich in verschillende stadia. Een klein gedeelte nadert afronding, bij andere plannen is het onderhandelingsproces halverwege, terwijl er ook nog gebieden zijn waarvoor nog geen proces is opgestart (Regiebureau Natura 2000, 2010).

Hoewel het in de loop van de tijd steeds duidelijker is geworden wat de begrippen die bij Natura 2000 een belangrijke rol spelen betekenen, blijven deze begrippen onderwerp van discussie en van wets- en beleidswijzigingen. Zo wordt begin 2009 de Nbw opnieuw gewijzigd, onder andere om bestaand gebruik vrij te stellen van toetsing, totdat de beheerplannen zijn opgesteld (www.vogelsendewet.nl/nieuws). Daarnaast blijven de begrippen significante effecten en externe werking voor problemen zorgen, met name in relatie tot stikstofdepositie vanuit de agrarische sector. Het blijft onduidelijk welk effect stikstofdepositie op bepaalde habitats heeft, en wat de afstand van een (agrarische) activiteit van een Natura 2000-gebied moet zijn om zeker te zijn van het uitblijven van significante negatieve effecten. Het Toetsingskader Ammoniak, ontwikkeld om op dit punt duidelijkheid te geven tot de inwerkingtreding van de beheerplannen, wordt in maart 2008 afgeschoten door de Raad van State. Vanaf dat moment werkt het Ministerie met een aantal partijen aan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), een benadering die, verweven in de verschillende beheerplannen per saldo de stikstofdepositie omlaag wil brengen, waardoor ruimtelijke ontwikkelingen weer mogelijk zijn.

Ten slotte wordt via de Crisis- en Herstelwet van 2010 de Nbw gewijzigd, dusdanig dat er een separaat stikstofregime mogelijk wordt: in een nieuw art. 19ia Nbw wordt gezegd dat als er geen sprake is van een toename (dus van een zogenaamde "stand still") de stikstofdepositie buiten de beoordeling van een Nbw-vergunningsaanvraag blijft. Bij deze gelegenheid worden ook enkele oude doelen, i.e. de niet-Europese natuurdoelen van de oude natuurmonumenten uit de habitattoets gehaald en wordt bestaand gebruik vergunningsvrij verklaard (Dirkx, 2010).

3 Nederland op slot door Natura 2000?

3.1 Algemeen beeld

Het valt op dat wanneer onze respondenten geconfronteerd worden met de stelling dat Nederland door Natura 2000 op slot gaat, ze geen van allen met een volmondig "ja" als antwoord komen. De meningen lopen uiteen van "die stelling is volkomen onzin" tot "echt helemaal op slot is het natuurlijk niet". Hieruit valt af te leiden dat de bewering dat heel Nederland op slot gaat waarschijnlijk overtrokken is. Een respondent zegt bijvoorbeeld: "Nederland op slot, dat is echt overdreven, veel te extreem neergezet".

Tegelijkertijd geven de verschillende respondenten 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. Maatregelen die bedoeld zijn om activiteiten te faciliteren, bijvoorbeeld de beheerplannen of de programmatische aanpak voor het stikstofprobleem, zijn nog altijd niet klaar. Of zoals één respondent het verwoordt: "Ik kan me indenken dat er door alle problemen voorbeelden zijn waarbij voor individuele ondernemers de wereld wel degelijk een beetje op slot gaat door Natura 2000".

Hieruit kan worden afgeleid dat de conclusie dat Nederland op slot zit of gaat door Natura 2000 een brug te ver is. Dat betekent echter niet dat er geen kern van waarheid in de stelling zit. Hoewel overdreven, is "Nederland gaat op slot" de oneliner geworden waarmee mensen hun ongenoegen uiten over de verschillende problemen die zijn ontstaan. Een van onze respondenten stelt: "Natura 2000 is gewoon een heel taai, langlopend probleemdossier geworden dat nog niet is opgelost. Dus het slot is er nog niet af".

3.2 Probleem I: de misfit tussen wet en natuur

Een eerste probleem dat onze respondenten aanhalen, heeft te maken met de kloof tussen wetgeving en beheerpraktijk. Ze constateren een gebrek aan afstemming tussen de wet waarin het Natura 2000-beleid verankerd is, i.e. de Natuurbeschermingswet, en de manier waarop natuurgebieden functioneren, en dan in het bijzonder de invloed van verschillende activiteiten op deze gebieden. In de woorden van een van onze respondenten: "De praktijk en hoe het juridisch geregeld is, dat sluit totaal niet op elkaar aan. Het gaat dan echt over twee verschillende werelden". Een andere respondent zegt: "De gedachte achter de wet is in orde. Maar hoe dat in de praktijk uitwerkt, dat schiet het doel voorbij".

Volgens verschillende respondenten gaat de Nbw uit van het idee dat de natuur meetbaar en maakbaar is. We kunnen door middel van wetenschappelijk onderzoek achterhalen hoe de natuur in elkaar zit. 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. Een respondent heeft het over "het beschermen van habitat X, en dat is bijvoorbeeld geslaagd wanneer de waterkwaliteit naar Y gaat, en er 30 paren van soort Z zijn. Op die manier zijn er doelen en gebieden aangewezen". Mensen die dan een activiteit willen ondernemen, moeten juridisch gezien onomstotelijk aan kunnen tonen dat hun plannen deze mechanismen

niet negatief beïnvloeden. Alleen dan is het immers zeker dat natuurschade voorkomen wordt. Volgens een respondent "getuigt dit van een maakbaarheidsdenken op een zeer gedetailleerd laboratoriumachtig niveau".

De praktijk blijkt echter weerbarstiger te zijn dan de Nbw voorstelt. Zo is het volgens verschillende respondenten meestal niet mogelijk om met absolute zekerheid uit te sluiten dat een activiteit een negatieve invloed heeft. Een respondent zegt hierover: "De wetgeving is op zoek naar 100 procent zeker weten, 100 procent uitsluiten. Maar dat kan niet met iets dynamisch als de natuur. Het probleem met de natuurwetten is dat ze zo gemaakt zijn dat ze de dynamiek van de natuur uitschakelen, ze maken het 100 procent beheersbaar, en dat is natuur natuurlijk niet". Er wordt geconstateerd dat de juristen die de Nbw vorm hebben gegeven niet voldoende ecologische kennis van zaken hebben gehad om dit probleem te ondervangen: "De juristen verlangen een mate van zekerheid die je ecologisch wetenschappelijk gezien niet op een verantwoorde manier kunt leveren".

Daarnaast, en gerelateerd aan het vorige punt, is er überhaupt nog niet voldoende ecologische kennis voorhanden om de mechanismen waar de Nbw naar verwijst te doorgronden. Een respondent stelt: "Wetenschappers geven zelf aan dat er op ecologisch gebied nog heel veel vragen te beantwoorden zijn. En dat strookt helemaal niet met de absoluutheid waarmee via de regels dingen gesteld worden". Een andere respondent stelt: "Er is tussen ecologen onderling al heel vaak discussie over hoe een systeem nu precies in elkaar zit. En de anderen weten dan al helemaal niet waar het over gaat, en wie ze moeten geloven". Een gevolg hiervan is dat het vaak moeilijk is om vooral de wat complexere ecologische systemen (bijvoorbeeld laagveen) te begrijpen. En dus is het moeilijk om te bepalen hoe met deze systemen omgegaan moet worden.

Door deze weerbarstigheid zijn in de loop van de tijd behoorlijk wat problemen ontstaan. Ten eerste is er veel onduidelijkheid over de benodigde kennis. Zo bleek bij de aanwijzing van gebieden dat allerlei ecologische gegevens nog verzameld moesten worden, een probleem dat ook bij het uitwerken van de beheerplannen aan de orde is.

Ook moeten er, om een maatregel uit te voeren, zeer omslachtige habitattoetsen plaats vinden, om alles helemaal af te dekken. Een respondent geeft aan dat ook voor een project met een natuurontwikkelingsdoelstelling eerst moet worden aangetoond dat de geplande activiteiten geen negatieve effecten op de natuur hebben terwijl volgens hem "iedereen op zijn klompen aan kan voelen dat een natuurontwikkelingsproject goed is voor de natuur".

Ten tweede is er op juridisch gebied veel onduidelijk. Zo was er bij de wijziging van de Nbw in het begin van de jaren 2000 nog niet duidelijk wat bepaalde abstracte (rechts)begrippen in de praktijk zouden gaan betekenen. Jurisprudentie op dit gebied moest zich nog ontwikkelen. In de loop van de tijd zijn dus 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, werd de wet dan weer veranderd of gerepareerd, waarna de Raad van State soms oordeelde dat de wet nog altijd niet voldoende rechtszekerheid bood. Een respondent stelt "dat EL&I eigenlijk de hele tijd achter de feiten aanliep". Hierbij speelde mee dat EL&I lange tijd onder druk stond van de EU om de wetgeving aan te passen (zie boven).

Volgens enkele respondenten heeft dit de zorgvuldigheid van het proces geen goed gedaan. Al met al is door het continue proces van afkeuren en aanpassen de jurisprudentieontwikkeling een lang en moeizaam proces geworden, waarbij steeds nieuwe onduidelijkheden bleven ontstaan. Hierdoor is de Nbw veranderd in "een

juridische moloch”, zo oordeelt één respondent; “een echte hoofdpijnwet, bijna niet te lezen”, zo oordeelt een ander.

Uiteindelijk hebben deze ontwikkelingen bijgedragen aan het beeld dat Nederland op slot gaat. Er is bijvoorbeeld veel vertraging ontstaan omdat nieuwe kennis ontwikkeld moest worden, een proces wat ook nog eens heel kostbaar is. Daarnaast is het zeer complex om vast te stellen wanneer iets nu wel of niet mag. Er blijven vragen, misverstanden en onduidelijkheden bestaan, die bijvoorbeeld bij het vastleggen van de beheerplannen naar voren komen. Provincies reageren afwachtend en onderzoeken of ze de aanwijzing van sommige gebieden nog willen veranderen. Daarnaast is er nog steeds geen oplossing gevonden voor stikstofuitstoot, met name door de landbouw, in de buurt van Natura 2000-gebieden; verschillende voorstellen om de stikstofproblematiek aan te pakken zijn na confrontatie met de Nbw juridisch niet houdbaar gebleken.

Geconfronteerd met deze problematiek brengen sommige respondenten wel enkele nuances aan. Zo geven ze aan dat verschillende begrippen, zoals significantie, cumulatie en externe werking, inmiddels grotendeels uitgekristalliseerd zijn. Een respondent stelt dat “de kinderziektes van de wet aan het verdwijnen 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 wanneer het risico op een negatief effect zeer klein is, 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 Nbw op enkele punten al vereenvoudigd en mogelijk ook versoepeld. Zo is er een apart verlicht regime voor stikstof (art. 19ia Nbw) waardoor er een programmatische aanpak stikstof (PAS) mogelijk wordt waarbij op langere termijn pas de stikstofdepositie behoeft te worden teruggebracht, ook al is die op dit moment (nog) te hoog in verband met de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende Natura 2000-gebied. Voorts is bestaand gebruik vergunningsvrij (art. 19d lid 3 Nbw) en zijn de oude doelen uit de habitattoets gelicht en geldt daarvoor nu weer het lichtere regime van art. 16 Nbw.

3.3 Probleem II: uit de hand gelopen belangenstrijd

Een tweede probleem dat onze respondenten signaleren en wat ook deels in hun eigen uitspraken naar voren komt, is het bestaan van een belangenstrijd die continue en wijdverbreid plaats lijkt te vinden. Hoewel veel respondenten aangeven dat ze het belang zien van een aanpak waarbij natuur en economie zoveel mogelijk geïntegreerd worden, zijn desalniettemin twee kampen zichtbaar: degenen die denken vanuit het belang van de natuur en degenen die vanuit economisch belang denken. De tegenstelling tussen natuurbelangen en agrarische belangen bestaat al heel lang, “maar het hele verhaal rondom Natura 2000 heeft de verhoudingen wel heel erg op scherp gezet”, aldus één van onze respondenten. Een andere respondent zegt: “Iedereen heeft in de loop van de tijd de hakken in het zand gezet, zowel de natuurmensen als de mensen die baat hebben bij uitbreiding. Ze zijn allemaal heel streng en vaak ook niet constructief bezig”.

Er zijn respondenten die aangeven dat bij het Natura 2000-beleid de focus veel te veel op de natuur ligt. Zeker in het verleden, toen het beleid geïntroduceerd werd, was dat zo; dit had mede te maken met het politieke klimaat, “waarin het not done was om kritisch op natuur te zijn”, aldus een respondent. Daarnaast speelde ook de al eerder genoemde druk van de EU op Nederland een rol. Bovendien ging EL&I behoorlijk gesloten te werk. Het aanmelden en aanwijzen van gebieden gebeurde door het ministerie zelf, in samenwerking met en een kleine groep partijen, met name

natuurclubs, en uitsluitend op basis van ecologische argumenten. Er was op dat moment geen plaats voor een ander geluid. Een van de respondenten stelt: "EL&I is toen met alleen de groene organisaties in een hok gestapt, en er is een heel gesloten overleg gevoerd, en een heel gesloten systeem opgezet. Een een-tweetje tussen het Ministerie en de natuurclubs waarbij andere maatschappelijke partijen en belangen niet betrokken zijn geweest. Een beetje een incrowd die de boze heks economie buiten de deur wilde houden". De duizenden inspraakreacties die de aanmeldingen en aanwijzingen opleverden werden maar nauwelijks gehoord.

Verskillende respondenten 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 EL&I koos. Zo haalt één van de respondenten aan dat ecologische kennis van zijn organisatie niet werd meegenomen, omdat de Raad ervan uitging dat het ministerie de juiste kennis al in huis had. Een andere respondent vindt dat de Raad in een later stadium vaak erg streng oordeelde, bijvoorbeeld bij het Kokkelarrest, waarbij de Raad besloot dat ook bestaand gebruik getoetst moet gaan worden (zie Hoofdstuk 2).

In de jaren daarna wordt het aantal partijen dat bij Natura 2000 betrokken is groter. Er blijven steeds opnieuw problemen en onduidelijkheden rondom de Nbw opduiken, en verschillende belangenorganisaties spelen hier op in, door via bijvoorbeeld Kamerleden hun mening te geven. Bovendien verandert het ministerie van EL&I van sturingsstrategie wanneer het besluit om beheerplannen op te gaan stellen. Daar waar men in eerste instantie met een kleine groep partijen op een vrij hiërarchische manier het beleid vorm geeft, gaat men het Natura 2000-beleid nu op gebiedsniveau uitwerken. Deze verandering is noodzakelijk om de hierboven aangehaalde spanning tussen de wetgeving en de beheerpraktijk aan te pakken.

Door deze toenames van betrokkenen wordt de belangenstrijd nog intensiever. Vandaag de dag is ze nog steeds duidelijk zichtbaar. Vertegenwoordigers van de economische belangen ageren nog steeds tegen de eenzijdige ecologische benadering waar de Nbw op gestoeld is en vinden dat er meer ruimte moet komen "voor een eerlijkere afweging tussen natuur en economie", zo meent een respondent. Een ander stelt: "Nu is het zo dat er hele kleine gebiedjes zijn aangewezen, en die leveren hele grote problemen op voor de bedrijven daaromheen. En dan moet dat toch allemaal beschermd worden. Dat is buitenproportioneel". Ook beschuldigen ze de natuurclubs ervan de Nbw te gebruiken om hun gram te halen. Een respondent stelt: "Vroeger waren er wetten waar de natuur mee ontgonnen werd, en toen waren natuurbeschermers redelijk machteloos. Toen dus de Nbw kwam, zagen deze partijen dat als een wet waarmee zij eens in het voordeel waren. En die wet zouden ze gebruiken ook".

Daar tegenover staan degenen die vanuit het belang van de natuur redeneren. Zij stellen bijvoorbeeld dat het tijd wordt dat bijvoorbeeld de landbouw inziet dat ze in de loop van de tijd slechte burens van de natuurgebieden zijn geweest. Ook zijn ze van mening dat je eerst in natuur moet investeren en dat veilig moet stellen voordat je ruimte kunt scheppen voor economische activiteiten. Het is vooralsnog echter niet gebruikelijk om dat te doen in Nederland. Een respondent stelt: "Mensen willen gewoon niet horen dat iets niet kan vanwege natuur. Als door het aanleggen van een weg een boerderij moet verdwijnen hoor je niemand. Als dat moet vanwege natuur is het land te klein". Enkele respondenten stellen dan ook dat in de praktijk bestuurders helemaal niet zo veel nadruk leggen op natuurbescherming. Zo proberen sommige provincies bijvoorbeeld het te beschermen areaal zo klein mogelijk te houden, om nog zoveel mogelijk agrarische activiteit toe te kunnen staan. Een respondent zegt hierover: "Omdat overheden bepaalde knopen maar niet doorhakken en niet met voldoende middelen komen om echt maatregelen te nemen, ontstaat het beeld dat er gekonkeld

wordt. Er is geld genoeg in ons land, maar dat wil men als puntje bij paaltje komt
blijkbaar niet inzetten voor natuur”.

Doordat het debat tussen voor- en tegenstanders vaak op het scherpst van de snede
gevoerd wordt, formuleren de betrokken partijen hun mening over het Natura 2000-
beleid behoorlijk extreem. Tegenstanders gebruiken dan de kreet “Nederland gaat op
slot” om het eigen standpunt aan te dikken. Een respondent stelt: “Het Nederland op
slot verhaal wordt politiek ingezet door allerlei sectoren die denken dat ze Natura 2000
nog kunnen keren of afzwakken. Er wordt dus bewust gepolariseerd”. Een andere
respondent noemt dit gedrag “alles behalve constructief; hierdoor zet iedereen de
hakken in het zand, en dan komen we nooit ergens”.

Verschillende respondenten geven aan dat tegen dergelijke polariserende uitspraken
nauwelijks op te boksen is. Een van hen stelt: “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. Of dat je niet eens meer een dakkapel mag bouwen op je huis
door Natura 2000, of dat een pannenkoekenhuis niet eens een uurtje langer open mag
blijven. Dergelijke uitspraken zijn ongefundeerd en onverantwoord, maar mensen
pikken het wel op”. Mede als gevolg hiervan is het beeld ontstaan dat
natuurbescherming van alles tegenhoudt. Een respondent zegt: “Het is nu onderhand
zover dat de natuur het altijd gedaan heeft. Dat is echt de omgekeerde wereld”.

De voortdurende belangenstrijd draagt in belangrijke mate bij aan het beeld dat
Nederland op slot gaat. Doordat verschillende partijen uitgaan van hun eigen belang
stellen ze zich niet constructief op, terwijl ze zelf vinden dat juist de tegenpartij dat niet
doet. Hierdoor houden ze elkaar in de houdgreep, waardoor de bovengenoemde
problemen met de Nbw niet adequaat aangepakt worden. Ook blijven de partijen
polariserende uitspraken doen, uitspraken die overgenomen en herhaald worden. Ze
benadrukken de knelpunten, en datgene wat niet meer kan, in plaats van zich te
focussen op de mogelijkheden. Zo stelt een respondent: “Laatst waren we op de
Veluwe, en daar ging men ons laten zien dat er een recreatieondernemer was die één
bepaalde activiteit niet meer kon uitvoeren. Terwijl er bijna 3000 activiteiten nog steeds
wel konden. Waarom benadrukken ze dat dan niet?”.

Ook bij dit probleem kunnen enkele nuances geplaatst worden. Vrijwel alle
respondenten hebben bijvoorbeeld aangegeven dat ze inzien dat ze zichzelf extremer
positioneren dan ze eigenlijk zijn. Ze erkennen dat ze hierdoor de ruimte voor
compromissen beperken. Een respondent zegt hierover: “Natura 2000 heeft ervoor
gezorgd dat de schutting die er altijd al was tussen de verschillende belangen-
behartigers een hele hoge muur is geworden. De relatie is alleen maar verergerd. Dat
was natuurlijk nooit de bedoeling. Als we echt met elkaar gepraat zouden hebben, dan
zouden we erachter zijn gekomen dat als we het slim gespeeld hadden, we het beeld
hadden kunnen vermijden dat de wereld op slot zou gaan. Ook zeggen de respondenten
dat ze elkaars standpunten begrijpen. Degenen die het economische belang
vertegenwoordigen geven aan dat ze “natuurlijk de doelen van Natura 2000
onderschrijven en ook echt geen fabrieken op de Veluwe willen” of dat “als het echt
moet er dan maar een boerderij moet wijken voor natuur”, terwijl de natuur-
beschermers aangeven “dat het natuurlijk niet de bedoeling is dat geen enkele boer
meer uit kan breiden”.

3.4 Probleem III: barrières in de praktijk

De zojuist beschreven problemen werken op verschillende manieren door in en rondom
de verschillende Natura 2000-gebieden. Zo worden ondernemers die een vergunning

aanvragen geconfronteerd met gemeenten en provincies die risicomijdend optreden. Omdat dergelijke instanties vaak zelf niet zeker weten wat wel en niet mag, gaan ze uit van het meest strenge scenario. Hiermee voorkomen ze dat een vergunning die ze afgeven in een later stadium nietig verklaard wordt door bijvoorbeeld de Raad van State, iets wat in het verleden geregeld gebeurde. Het gevolg hiervan is dat meer activiteiten verboden worden dan volgens de Nbw noodzakelijk zou zijn. Zo vertelt een respondent over een ondernemer die een sauna wilde bouwen. De ondernemer nam contact op met de gemeente. Deze gemeente – niet eens bevoegd gezag in dit geval – gaf echter aan dat de plannen niet mogelijk waren vanwege Natura 2000. Toen deze ondernemer daarna in contact kwam met Natuurmonumenten bleek dat het aanleggen van een sauna helemaal geen probleem was; het uitvoeren van een habitattoets bleek niet eens noodzakelijk te zijn. De ondernemer in kwestie kon zijn plannen dus gewoon uit gaan voeren.

Daarnaast gebeurt het dat overheden vanwege hun gebrek aan ervaring pas relatief laat aan ondernemers doorgeven dat er ook nog een vergunning voor de Nbw nodig is. Een respondent zegt hierover: "Zo'n ondernemer heeft dan alle andere vergunningen al rond, en wordt dan helemaal op het einde nog eens geconfronteerd met de natuurwetgeving. Daardoor ontstaat bij hem dan het beeld dat natuur de spelbreker is". 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 om het aanvragen van een vergunning te volbrengen. Een respondent hierover: "Een individuele ondernemer snapt er echt niets van wat de Nbw van hem vraagt". Daarnaast draait de ondernemer op voor alle kosten die het uitvoeren van een habitattoets met zich meebrengt, "en een ondernemer moet echt heel lang werken voordat hij die 7.000 euro die een toets dan kost terugverdient heeft", aldus een respondent. Ook is het vaak niet duidelijk welke kennis er precies 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 hierdoor de onderzoeken die door externe adviesbureaus gedaan zijn door het bevoegd gezag afgekeurd worden. Het is opvallend dat niet alleen ondernemers, maar ook natuurbeschermingsorganisaties met dit probleem geconfronteerd worden. Zo moet ook een organisatie als Natuurmonumenten dure externe onderzoeken laten uitvoeren.

Bovendien komt de boven beschreven belangenstrijd terug in de participatieve processen die zijn opgestart om de verschillende beheerplannen vorm te geven. Organisaties als LTO, RECRON en VNO-NCW ageren tegen het Natura 2000-beleid, waarbij ze uiting geven aan de onvrede in hun achterban. Natuurbeschermers zien zich bij bijeenkomsten geconfronteerd "met één brok emotie in plaats van met argumenten, heel heftig allemaal, en niet constructief", aldus een respondent. Aan de andere kant zijn er ook lokale natuurclubs of individuen die in het participatieve proces de hakken in het zand zetten, of die buiten het proces om bewust op zoek gaan naar manieren om vergunningstrajecten te frustreren. Zo geeft een respondent het voorbeeld van een lokale natuurvereniging die een groot vuurwerkevenement traineert door zich te beroepen op het Natura 2000-beleid. Een respondent hierover: "Met de meeste partijen kom je er wel uit, maar zijn er altijd weer van die echte specifieke 'die hard' clubjes die bezwaar blijven maken, waardoor zand in de raderen komt". De belangenstrijd op gebiedsniveau wordt bemoeilijkt door het ingewikkelde karakter van de materie en doordat iedereen eigen onderzoek laat doen en de resultaten daarvan vervolgens inzet tegen partijen die iets anders beweren.

De zojuist beschreven praktische en lokale problemen veroorzaken het overkoepelende idee dat Nederland op slot gaat. In sommige gevallen wordt dit heel tastbaar. Een respondent haalt bijvoorbeeld aan dat door het boven beschreven ontbreken van een

juridisch houdbare aanpak van het stikstofprobleem agrarische bedrijven vooralsnog niet mogen uitbreiden. Pas als de nieuwe benadering, de PAS, uitontwikkeld is en blijkt te werken, zijn agrarische activiteiten weer mogelijk. In andere gevallen zijn de problemen meer psychologisch van aard. Verschillende respondenten geven bijvoorbeeld aan dat door alle onduidelijkheden en de negatieve beeldvorming ondernemers een Nbw-vergunningaanvraag maar achterwege laten omdat ze opzien tegen de zware toets die ze wellicht toch niet door zullen komen. Ze kijken daarbij soms niet eens of ze nu wel of niet in de nabijheid van een Natura 2000-gebied zitten. Door dit zogenaamde *chilling effect* worden veel plannen niet doorgezet. Ook geeft één van de respondenten het voorbeeld van een wandelvereniging die door alle verhalen bang was dat de jaarlijkse vierdaagse niet door kon gaan.

Ook in dit geval zijn er respondenten die de problemen nuanceren. Ze stellen bijvoorbeeld dat veel dingen gewoon door kunnen gaan. Zo geeft een respondent aan: "Er is vooralsnog niet één voorbeeld te noemen waar onomstotelijk vast is komen te staan dat ergens iets echt niet meer kan". Er wordt gesteld dat een project als de Tweede Maasvlakte uiteindelijk gewoon gerealiseerd gaat worden. Ze erkennen dat door de vele problemen vaak lange vertragingen en hoge kosten ontstaan, maar geven tegelijkertijd aan dat dit investeringen zijn die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Andere respondenten stellen dat de informatieverstrekking naar ondernemers toe in de loop van de tijd sterk verbeterd is. Er zijn bijvoorbeeld handreikingen van het ministerie van EL&I en van het Regiebureau Natura 2000 waarin stapsgewijs wordt uitgelegd hoe een vergunning aangevraagd kan worden.

4 Conclusies

4.1 Algemeen oordeel: de deur klemt

Op basis van de bevindingen in Hoofdstuk 3 valt te concluderen dat het beeld dat Nederland op slot gaat door het Natura 2000-beleid door alle respondenten als overdreven wordt beschouwd, maar wel een kern van waarheid bevat. Om in termen van dezelfde metafoer te blijven, lijken de respondenten het er dus over eens dat Nederland niet op slot zit, maar dat de deur wel klemt. Hoe erg dit klemmen dan is, daar zijn de meningen over verdeeld.

Het blijkt dat de problemen die voor dit beeld zorgen niet voortkomen uit de aard van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De doelstellingen van deze richtlijnen worden door alle betrokken partijen onderschreven, zo blijkt uit de interviews met onze respondenten. De problemen komen enerzijds voort uit de manier waarop Nederland de richtlijnen geïnterpreteerd en uitgewerkt heeft in haar nationale wetgeving en hoe daarbij is omgegaan met de nog niet geconcretiseerde begrippen uit de VHR. Het grootste knelpunt hierbij is dat de wetgeving niet toegesneden is op de het reilen en zeilen van natuurgebieden. De Nbw gaat uit van een juridisch zeer gedetailleerd uitgewerkte vorm van maakbaarheid en zekerheid die ecologisch gezien niet te bieden is. Men zou i.c. zelfs kunnen spreken van een mismatch. Anderzijds zijn de problemen het gevolg van een voortdurende belangenstrijd tussen voor- en tegenstanders van het Natura 2000-beleid, waaronder verschillende belangenorganisaties, maar ook lokale, provinciale en nationale overheden en zelfs instanties als de Raad van State. Doordat dit debat op het scherpst van de snede wordt gevoerd, ontstaat een negatief beeld over Natura 2000.

Deze twee probleemgebieden werken door op lokaal niveau en op gebiedsniveau. Door de misfit tussen wetgeving en beheerpraktijk zijn in de loop van de tijd tal van onduidelijkheden, vertragingen en complexe en dure procedures ontstaan, waardoor ondernemers niet konden of kunnen uitbreiden. Verder heeft de voortdurende belangenstrijd tussen de behartigers van natuurbelangen en economische belangen het negatieve beeld aangewakkerd, waardoor er veel wantrouwen bestaat tussen partijen en waardoor veel ondernemers sceptisch zijn geworden over de slagingskansen van hun uitbreidingsplannen.

Het goede nieuws is dat de betrokken partijen de verschillende probleemgebieden 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 PAS-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. Partijen zeggen dat ze begrip voor elkaar hebben, maar dit blijkt vooralsnog vaak niet uit hun handelingen. Ook ontbreekt het vaak nog aan bestuurlijke daadkracht om moeilijke knopen door te hakken.

4.2 De huidige stand van zaken

Op het moment van schrijven is het nog steeds onrustig rondom het Natura 2000-beleid. De betrokken partijen wachten in spanning af wat de beheerplannen op gaan leveren en hoe de belangrijke PAS-regeling er in detail uit gaat zien. Alle respondenten

geven aan dat de ontwikkeling van deze maatregelen cruciaal is voor het vlottrekken van het problematische vergunningentraject. Pas als de huidige barrières zijn weggewerkt, kunnen er resultaten geboekt worden. De meeste respondenten spreken de verwachting en ook de hoop uit dat dit de Nederland op slot beeldvorming zal doen verminderen.

Verder heeft de komst van het nieuwe kabinet en de samenvoeging van de ministeries van EZ en LNV tot het nieuwe ministerie van EL&I voor nieuwe onduidelijkheid over de te volgen koers geleid. De respondenten die economische belangen vertegenwoordigen zijn enthousiaster over het samenvoegen van de twee ministeries dan de vertegenwoordigers van de natuurbelangen. Eerstgenoemden verwachten een gelijkschakeling van natuur en economie, laatstgenoemden vrezen dat het nieuwe kabinet rigoureuus gaat snijden in het Natura 2000-beleid.

Waar alle partijen het over eens zijn is dat het Nederlandse natuurbeleid, en het Natura 2000-beleid in het bijzonder, te maken heeft met een slecht imago. Zo vindt een respondent dat "de Nbw door alle problemen de natuur helemaal niet beschermd heeft. Misschien is het tegenovergestelde wel waar: er is juist een enorme afbraak ontstaan van het draagvlak voor natuur". Een ander stelt dat "de wetgeving is echt zijn doel voorbijgeschoten. Mensen begrijpen er niets van dat er voor allerlei soorten maatregelen genomen moeten worden. Ze willen mooie natuur, maar die hele ingewikkelde ecologische toer, dat waarderen ze niet".

Het valt op dat zelfs de natuurbeschermingsorganisaties een negatief beeld van Natura 2000 krijgen. Een respondent stelt dat "deze organisaties in eerste instantie blij waren met het nieuwe beleid, maar daar denken ze nu anders over". Weer een andere respondent durft zelfs de stelling aan dat "het ledenverlies van een organisatie als Natuurmonumenten, 63.000 afgelopen jaar, voor een gedeelte te maken heeft met de problemen rondom Natura 2000 en de Nbw". Ook het bedrijfsleven is negatief. Respondenten geven aan dat bedrijven best iets willen doen aan natuurbescherming, maar op het moment "denken bedrijven niet in termen van natuur beschermen, maar in termen van voldoen aan allerlei lastige regeltjes", aldus één van hen.

4.3 Suggesties voor de toekomst

Om de problemen die gezorgd hebben voor het beeld dat Nederland op slot gaat door Natura 2000 op te lossen, geven de respondenten verschillende suggesties. Opvallend daarbij is dat ze vrijwel allemaal voorstellen om in het debat rondom Natura 2000 een pas op de plaats in te laten. Omdat de discussie de laatste jaren zo heftig gevoerd is, is er bij veel partijen, of ze nu het economische belang of het natuurbelang voorstaan, weerstand ontstaan ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het Natura 2000-beleid. Hierdoor is ook de weerstand in de samenleving toegenomen. De betrokkenen vinden het tijd voor een periode van bezinning, waarbij iedere partij de balans op kan maken en kan reflecteren op de eigen standpunten. Daarna kunnen ze de discussie hervatten, maar met een schone lei en op een constructievere manier dan tot nu toe het geval is geweest.

Ten tweede valt op dat een groot deel van de respondenten het wenselijk acht dat de natuurwetgeving grondig herzien wordt. 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 er zou meer ruimte moeten komen voor een evenwicht tussen natuur en economie, gebaseerd op streefwaarden, waardoor een juridische versimpeling plaatsvindt. Verder zou de wet een proactief

karakter kunnen krijgen, gericht op ontwikkelingsmogelijkheden, in plaats van een defensief karakter dat gefocust is op verbieden en tegenhouden. Ook zou de wet goed moeten aansluiten op de ruimtelijke ordeningswetgeving. Hierdoor kunnen natuurbelangen direct worden meegenomen in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Ten slotte vinden met name de respondenten die economische belangen vertegenwoordigen dat de Nbw zo zou moeten worden aangepast dat alleen de verplichtingen die Europees zijn opgelegd een plek zouden moeten krijgen. De zogenaamde nationale koppen (in recent juridisch jargon: *goldplating*) zouden verwijderd moeten worden.

Ten derde raden enkele respondenten aan om de communicatie rondom Natura 2000 verder te stroomlijnen, extraverter te maken en positiever neer te zetten. Om "broodje aap verhalen", zoals een respondent ze noemt, te voorkomen is een gezamenlijke communicatiestrategie nodig. Hierdoor kan de onrust rondom het dossier wat afnemen.

Om de kennis die over dit dossier bestaat inzichtelijker te maken, zou de reeds opgerichte Gegevensautoriteit Natuur (GAN) 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 moet men inzetten op het uitwerken van het idee dat het beschermen van natuur door middel van Natura 2000 ook geld op kan leveren. Een mooi natuurgebied is bijvoorbeeld van belang voor een recreatieondernemer die er in de buurt zit en levert de gemeente extra WOZ-inkomsten op.

Ten vierde geven de respondenten suggesties voor het verbeteren van de gebiedsprocessen waarin de beheerplannen worden uitgewerkt. Zo is het aanstellen van een goede procesbegeleider van levensbelang. Een dergelijke begeleider zou andere partijen vroegtijdig moeten betrekken, ze moeten 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 het uiteenzetten van moeilijke maatregelen koppelen aan het aangeven van perspectieven op eventuele uitbreiding.

Literatuur

- Arnouts, R. (2004). Multi-actor en multi-level governance: optimisme regeert... terecht? Een analyse van het probleemoplossend vermogen van multi-actor en multi-level governance aan de hand van een vergelijking van de implementatiefasen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Masterthesis Milieumaatschappijwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.
- 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. en 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.
- Broekmeyer, M. en F. Kistenkas (2006). Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijke ordeningsspoor; Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006. WOt-werkdocument 44, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Dirkx, J. (2010). Quick responsefunctie 2009; Verslag van de werkzaamheden. WOt-werkdocument 184, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Franx, K. en J. Bouwmeester (2010). Bekendheid en imago Natura 2000. Regiebureau Natura 2000, Oktober 2010, Rapportnummer 2010-1724, I&O Research BV, Hoorn.
- Kistenkas, F. (2008). Recht voor de groene ruimte. Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2002). Natuurbalans 2001. Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- LNV (2007). Veel gestelde vragen Natuurbeschermingswet 1998 / Natura 2000, 14-06-2007. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Osieck, E. (1998). Vogel- en Habitatrichtlijn: hoekstenen van het Europese Natuurbeleid, pp. 204-231 in: De Levende Natuur, themanummer Vogel- en Habitatrichtlijn.
- Regiebureau Natura 2000 (2010). Beheerplanprocessen Natura 2000; Voortgangsrapportage nr. 11, 1 december 2010. Utrecht.
- Van den Top, M. en M. van der Zouwen (2000). Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt, in: Landschap, No. 17, Vol. 2.
- Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen (2003). Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien; Eindrapportage van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 7, Den Haag.

Websites

www.natura2000.nl

www.natuurbeheer.nu

www.rijksoverheid.nl/natura2000

www.vogelsendewet.nl/nieuws

Bijlage 1 Respondenten

Ivo Gelsing
RECRON

Meine Bruinsma
Regiebureau Natura 2000

Jos Rijkhoff en Willem-Henk Streekstra
VNO-NCW / MKB

Michiel van der Weiden en Rob Messelink
Provincie Overijssel

Bart de Haan
Natuurmonumenten

Jasper van der Horst
LTO Nederland

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2009

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2009

- 126** *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127** *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130** *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143** *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casuonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144** *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145** *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146** *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147** *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148** *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149** *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150** *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151** *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152** *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.
- 153** *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink (2010).* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154** *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155** *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof.
- 156** *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157** *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158** *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159** *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160** *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161** *Deneer, J.W. & R. Kruijne. (2010).* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003.
- 162** *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirkx, B. de Knegt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 163** *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een

- verkenning.
- 164** *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden.
- 165** *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen,* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken.
- 166** *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009.
- 167** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten.
- 169** *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen.
- 170** *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World.
- 171** *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold.* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172** *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest (2010)* Grassland simulation with the LPjml model
- 173** *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- 2010**
- 174** *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 180** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 181** *Annual reports for 2009; Programme WOT-04*
- 182** *Oenema, O., P. Bikker, J. van Harn, E.A.A. Smolders, L.B. Sebek, M. van den Berg, E. Stehfest & H. Westhoek.* Quickscan opbrengsten en efficiëntie in de gangbare en biologische akkerbouw, melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij. Deelstudie van project 'Duurzame Eiwitvoorziening'.
- 183** *Smits, M.J.W., N.B.P. Polman & J. Westerink.* Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland; Ervaringen uit het buitenland
- 184** *Dirkx, G.H.P. (red.).* Quick responsefunctie 2009. Verslag van de werkzaamheden.
- 185** *Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten & M.J. Voskuilen.* Grondprijskaarten 1998-2008
- 186** *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, E. Lianouridis, H. Leneman & M.P.W. Sonneveld.* Rol en betekenis van commissies voor gebiedsgericht beleid.
- 187** *Temme, A.J.A.M. & P.H. Verburg.* Modelling of intensive and extensive farming in CLUE
- 188** *Vreke, J.* Financieringsconstructies voor landschap
- 189** *Slangen, L.H.G.* Economische concepten voor beleidsanalyse van milieu, natuur en landschap
- 190** *Knotters, M., G.B.M. Heuvelink, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* A disposition of interpolation techniques
- 191** *Hoogeveen, M.W., P.W. Blokland, H. van Kernebeek, H.H. Luesink & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 1990 en 2005-2008
- 192** *Beekman, V., A. Pronk & A. de Smet.* De consumptie van dierlijke producten. Ontwikkeling, determinanten, actoren en interventies.
- 193** *Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, A.T. de Blaeij, J. Vader & J. van Dijk.* Baten van de EHS; De locatie van recreatiebedrijven
- 194** *Veeneklaas, F.R. & J. Vader.* Demografie in de Natuurverkenning 2011; Bijlage bij WOT-paper 3
- 195** *Wascher, D.M., M. van Eupen, C.A. Mûcher & I.R. Geijzendorffer,* Biodiversity of European Agricultural landscapes. Enhancing a High Nature Value Farmland Indicator
- 196** *Apeldoorn van, R.C., I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij.* Natuurgebieden in Europa: bescherming en financiering
- 197** *Brus, D.J., R. Vasat, G. B. M. Heuvelink, M. Knotters, F. de Vries & D. J. J. Walvoort.* Towards a Soil Information System with quantified accuracy; A prototype for mapping continuous soil properties
- 198** *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen, m.m.v. M.H. Borgstein, E.J. Bos & P. van der Wielen.* Verantwoording van de methodiek Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 199** *Bos, E.J. & M.H. Borgstein.* Monitoring Gesloten voer-mest kringlopen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 200** *Kennismarkt 27 april 2010;* Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten Planbureau voor de Leefomgeving.
- 201** *Wielen van der, P.* Monitoring Integrale duurzame stallen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 202** *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen.* Monitoring Functionele agrobiodiversiteit. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 203** *Jongeneel, R.A. & L. Ge.* Farmers' behavior and the provision of public goods: Towards an analytical framework.
- 204** *Vries, S. de, M.H.G. Custers & J. Boers.* Storende elementen in beeld; de impact van menselijke artefacten op de landschapsbeleving nader onderzocht.
- 205** *Vader, J. J.L.M. Donders & H.W.B. Bredenoord.* Zicht op natuur- en landschapsorganisaties; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 206** *Jongeneel, R.A., L.H.G. Slangen & N.B.P. Polman.* Groene en Blauwe Diensten; Een raamwerk voor de analyse van doelen, maatregelen en

- instrumenten
- 207** *Letourneau, A.P., P.H. Verburg & E. Stehfest.* Global change of land use systems; IMAGE: a new land allocation module
- 208** *Heer, M. de.* Het Park van de Toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 209** *Knotters, M., J. Lahr, A.M. van Oosten-Siedlecka & P.F.M. Verdonschot.* Aggregation of ecological indicators for mapping aquatic nature quality. Overview of existing methods and case studies.
- 210** *Verdonschot, P.F.M. & A.M. van Oosten-Siedlecka* Graadmeters Aquatische natuur. Analyse gegevenskwaliteit Limnodata
- 211** *Linderhof, V.G.M. & Hans Lenema.* Quickscan kosteneffectiviteitsanalyse aquatische natuur
- 212** *Leneman, H. V.G.M. Linderhof & R. Michels.* Mogelijkheden voor het inbrengen van informatie uit de 'KRW database' in de 'KE database'
- 213** *Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, W.A. Ozinga & D. Rudrum.* Kosteneffectieve natuur in landbouwgebieden; Methode om effecten van maatregelen voor de verhoging van biodiversiteit in landbouwgebieden te bepalen, een test in twee gebieden in Noordoost-Twente en West-Zeeuws-Vlaanderen
- 214** *Hoogland, T., R.H. Kemmers, D.G. Cirkel & J. Hunink.* Standplaatsfactoren afgeleid van hydrologische model uitkomsten; Methode-ontwikkeling en toetsing in het Drentse Aa-gebied.
- 215** *Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt & J. van Os.* Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw
- 216** *Kramer, H., J. Oldengarm en L.F.S. Roupioz.* Nederland is groener dan kaarten laten zien; Mogelijkheden om 'groen' beter te inventariseren en monitoren met de automatische classificatie van digitale luchtfoto's
- 219** *Boer, T.A. de.* Waardering en recreatief gebruik van Nationale Landschappen door haar bewoners
- 220** *Leneman, H., A.D. Schouten & R.W. Verburg.* Varianten van natuurbeleid: voorbereidende kostenberekeningen; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 221** *Knegt, B. de, J. Clement, P.W. Goedhart, H. Sierdsema, Chr. van Swaay & P. Wiersma.* Natuurkwaliteit van het agrarisch gebied
- 227** *Kleunen A. van, K. Koffijberg, P. de Boer, J. Nienhuis, C.J. Camphuysen, H. Schekkerman, K.H. Oosterbeek, M.L. de Jong, B. Ens & C.J. Smit.* Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2007 en 2008
- 2011**
- 222** *Kamphorst, D.A. en Mark van Oorschot.* Kansen en barrières voor verduurzaming van houtketens
- 230** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 231** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 232** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 233** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 234** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 235** *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 236** *Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas.* Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld; Bijlage bij WOT-paper 7 – De deur klemt.
- 237** *Harms, B. & M.M.M. Overbeek.* Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergrond-document bij Natuurverkenning 2011