

Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland



M. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove

Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland

M. van der Zouwen Katholieke Universiteit Nijmegen, Leerstoelgroep Milieu en Beleid

J.P.M. van Tatenhove Universiteit van Amsterdam, Afdeling Politicologie

Planbureaustudies nr. 1, juni 2002

Natuurplanbureau – vestiging Wageningen

De reeks 'Planbureaustudies' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau-producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd.

Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal

Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

ISBN 90-807205-1-8
ISSN 1570-7245

Planbureaustudies is een uitgave van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen onderdeel van Stichting DLO Postbus 47
6700 AA Wageningen
t 0317 47 78 45
f 0317 42 49 88
info@npb-wageningen.nl
www.natuurplanbureau.nl

Redactie
Geert van Duinhoven
Vormgeving
Grafisch Atelier Wageningen
Druk
Drukkerij Modern Bennekom

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door Rijk van Oostenbrugge (RIVM) en Saskia Ligthart (Alterra).

De volgende personen hebben aan dit onderzoek meegewerkt:

Uitvoerend onderzoekers: Mariëlle van der Zouwen en Jan van Tatenhove (projectleider)

Onderzoeksgroep: Leerstoelgroep Milieu en Beleid, Katholieke Universiteit Nijmegen: Bas Arts, Diana de Jong, Pieter Leroy, Duncan Liefverink, Mariëlle van der Zouwen Afdeling Politicologie, Universiteit van Amsterdam: Jan van Tatenhove

Begeleidingscommissie (vanuit het Natuurplanbureau): Saskia Ligthart (Alterra), Rijk van Oostenbrugge (RIVM), Willem Buunk (Alterra), Wiebren Kuindersma (Alterra)

©2001

Katholieke Universiteit Nijmegen
Leerstoelgroep Milieu en Beleid
Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen
Tel.: (024) 361 23 81 fax (024) 361 62 20;
e-mail: m.vanderzouwen@nsm.kun.nl

Universiteit van Amsterdam
Afdeling Politicologie
Oudezijds Achterburgwal 237
1012 DL Amsterdam
Tel.: (020) 525 36 04 fax: (020) 525 20 86;
e-mail: vantatenhove@pscw.uva.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Foto voorpagina: Valentijn te Plate / Das en Boom

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 5 |
| 1 Introductie | 9 |
| 1.1 Inleiding | 9 |
| 1.2 Probleemstelling | 11 |
| 1.3 Onderzoeksstrategie | 15 |
| 1.4 Leeswijzer | 16 |
| 2 Implementatieproblemen theoretisch geduid | 19 |
| 2.1 Implementatie van Europees beleid | 19 |
| 2.2 Beleidsarrangementen | 21 |
| 2.3 Politieke modernisering en governance | 22 |
| 2.3.1 Transformatieprocessen | 22 |
| 2.3.2 Multi-actor en multi-level governance | 24 |
| 2.4 Actoren in interactie: innovaties als gevolg van strategisch handelen | 24 |
| 2.5 Onderzoeksmodel: implementatie in en door beleidsarrangementen | 25 |
| 3 Casus Korenwolf | 29 |
| 3.1 Korte schets | 29 |
| 3.2 Dynamiek in het arrangement | 35 |
| 3.2.1 Actoren en coalities: van regionale coalitie naar transnationale verbreding | 35 |
| 3.2.2 Discours: soortenbescherming in de marge van gebiedsbescherming | 41 |
| 3.2.3 Spelregels: van vrijwillig naar juridisch instrumentarium? | 43 |
| 3.2.4 Verdeling van macht en hulpbronnen: de hamster van ‘vergeten’ diersoort op nationaal niveau naar sleutel tot duidelijkheid op regionaal en EU-niveau | 45 |
| 4 Casus De Gelderse Poort | 49 |
| 4.1 Korte schets | 49 |
| 4.2 Dynamiek in het arrangement | 54 |
| 4.2.1 Actoren en coalities: regionale en nationale interacties gescheiden | 54 |
| 4.2.2 Gescheiden discoursen rond regionale natuurontwikkeling en nationale versterking van gebiedsbescherming | 57 |
| 4.2.3 Spelregels: regionale consensus en een strikt ‘Europees’ afwegingskader | 58 |
| 4.2.4 Verdeling van hulpbronnen | 60 |
| 5 Conclusies en toekomstverkenning | 63 |
| 5.1 Implementatieproblemen | 63 |
| 5.2 Dynamiek in het arrangement | 64 |
| 5.3 Toekomstverkenning | 67 |
| Literatuur | 69 |
| Bijlage 1 Respondenten en informanten | 73 |

Jaarlijks brengt het Natuurplanbureau de Natuurbalans uit. Het belangrijkste doel van de Natuurbalans is het kabinet, de departementen en het parlement te informeren over de actuele toestand van natuur en landschap en over de voortgang van het beleid op dit terrein. De Natuurbalans moet voor de behandelde onderwerpen de actuele stand van de wetenschap weergeven.

Jaarlijks behandelt de Natuurbalans een bepaald thema. Voor het themahoofdstuk geldt natuurlijk ook dat aan de conclusies een degelijke wetenschappelijke basis ten grondslag moet liggen. Het Natuurplanbureau heeft voor het thema van de Natuurbalans 2001: 'Internationalisering van het natuurbeleid' een beroep gedaan op de leerstoelgroep Milieu en Beleid van de Katholieke Universiteit Nijmegen en op dr. ir. Jan van Tatenhove van de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Aan dit verzoek is voldaan, waarna een vruchtbaar onderzoekstraject is gestart. Gaandeweg het traject bleek dat vooral de casus rond de korenwolf veel aandacht vroeg en bij geïnterviewden veel emoties los maakte. Dankzij de bijdrage van met name Mariëlle van der Zouwen konden heldere, door alle betrokkenen gedragen conclusies worden getrokken.

De onderzoekers van KUN en UvA hebben in de evaluatiegesprekken over het onderzoeksproces het Natuurplanbureau geholpen om lering te trekken uit het proces en om in de toekomst een betere aanpak toe te passen.

Ik wil ieder die aan het onderzoek heeft meegewerkt hartelijk danken voor haar en zijn bijdrage. Deze is mede de basis geweest voor de conclusies die in de Natuurbalans zijn opgenomen over internationalisering van het natuurbeleid en die zo helder waren dat een aantal dagbladen deze vrijwel integraal heeft overgenomen. Mijn dank geldt zeker ook de geïnterviewden en anderen die informatie hebben aangeleverd in het kader van het onderzoek. Het is dankzij die informatie dat we de conclusies in de Natuurbalans helder konden neerzetten.

*Dr. L.C. Braat,
Hoofd Natuurplanbureau.*

Samenvatting

De implementatie van het natuurbeleid van de Europese Unie (EU) in Nederland staat volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Het Europese beleid beïnvloedt immers steeds meer het nationaal en regionaal beleid. In dit onderzoek staat de implementatie van EU-natuurbeleid in Nederland centraal, met name de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG).

De Vogelrichtlijn uit 1979 heeft tot doel alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de EU te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van bedreigde en kwetsbare soorten. De Habitatrichtlijn uit 1992 heeft als doel het in stand houden van de biologische diversiteit in de EU door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

Bij de totstandkoming van de Habitatrichtlijn heeft Nederland een actieve rol gespeeld. Nederlandse beleidsmakers waren ervan overtuigd dat er een instrument nodig was voor de bescherming van de Europese natuur. Het streven naar Europese integratie en de export van het concept van ecologische netwerken, zoals uitgewerkt in het Natuurbeleidsplan uit 1990, waren daarbij belangrijke motieven. Ook politieke motieven speelden daarbij een belangrijke rol. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 1991 was het ontwerp van de Habitatrichtlijn een dossier waarop Nederland een belangrijk stempel zou kunnen drukken. De implementatie van beide richtlijnen in zowel wet- en regelgeving als in de beleidspraktijk heeft echter tot de nodige problemen geleid. Deze spanning tussen een

actieve rol bij de beleidsvoorbereiding op Europees niveau en de gebrekkige implementatie in de Nederlandse beleidspraktijk vormt de basis voor dit onderzoek. De volgende vragen zijn richtinggevend geweest voor het onderzoek:

- Welke problemen treden er op bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland?
- Hoe zijn deze problemen te verklaren?
- Welke mogelijke gevolgen hebben de gesignaleerde problemen in de implementatie van het natuurbeleid voor toekomstig beleid?

Om de dynamiek van de implementatie van EU-beleid te kunnen bestuderen, hebben wij gebruik gemaakt van het concept 'beleidsarrangementen'. Een beleidsarrangement beschrijft de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van een bepaald beleidsdomein, in dit geval het natuurbeleid. We beschrijven dit aan de hand van vier 'dimensies' van een arrangement: de betrokken actoren en coalities, de verdeling van hulpbronnen zoals bijvoorbeeld kennis, de geldende 'spelregels' en de discoursen die er op een bepaald ogenblik gaande zijn. Veranderingen in deze dimensies worden beïnvloed door maatschappelijke processen. In dit onderzoek is van belang dat zowel meer actoren betrokken zijn bij het beleid (multi-actor-governance) als meer beleidsniveaus (multi-level-governance). Natuurbeleid is immers niet alleen een zaak van de nationale overheid maar ook van de regionale actoren en van de Europese actoren.

Het optreden van implementatieproblemen hangt samen met de veranderingen die in het beleidsarrangement optreden. Met dit theoretisch kader is de implementatie van de richtlijnen in Nederland geanalyseerd aan de hand van de casus 'Korenwolf' en 'de Gelderse Poort'.

In de bescherming van de korenwolf in Nederland kunnen twee perioden worden onderscheiden: de periode voor en de periode vanaf de ontheffingverlening op 6 augustus 1998 door het ministerie van LNV aan de gemeente Heerlen. De ontheffing was door de gemeente Heerlen aangevraagd om bedrijventerreinen te kunnen aanleggen. Voor 1998 was bescherming van de korenwolf een aangelegenheid van regionale actoren. Natuurbeschermingsorganisaties en de Directie Zuid van LNV trachten de bescherming van de hamster te agenderen, met verwijzing naar de soortenbescherming in de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern.

Ondanks deze pogingen blijft de hamsterbescherming een regionale aangelegenheid die zich afspeelt in de schaduw van het nationale beleid rond gebiedsbescherming. De ontheffingverlening biedt regionale actoren de juridische middelen om het discours van soortenbescherming succesvol te activeren via onder andere de Europese Commissie en de Raad van State. Hierdoor ontstaat een transnationale coalitie, met als belangrijkste hulpbronnen de inhoud van internationale verdragen en wetgeving, en kennis van de verspreiding van de hamster.

De Gelderse Poort is een belangrijk voorbeeldproject voor de uitwerking van de Ecologische Hoofdstructuur en in het bijzonder het ontwikkelen van nieuwe natuur. Beide concepten nemen

vanaf het verschijnen van het Natuurbeleidsplan een prominente plaats in het Nederlandse natuurbeleid in. Het project de Gelderse Poort wordt gekenmerkt door coalities van regionale en nationale actoren, die via onderhandelingen uitvoering geven aan de plannen zoals neergelegd in nationale en regionale nota's. Bij de aanmelding en aanwijzing van de Gelderse Poort als Speciale Beschermingszone onder de Vogel- en Habitatrichtlijn worden de regionale actoren echter nauwelijks betrokken. Aanmelding en aanwijzing is een zaak van de Directie Natuurbeheer en de regiodirecties van het ministerie van LNV.

In het discours van natuurontwikkeling in het project de Gelderse Poort spelen de EU-richtlijnen geen rol. Op nationaal niveau worden de richtlijnen weliswaar aangegepen om de positie van de EHS in bestuurlijke en juridische zin te versterken, maar het ministerie van LNV geeft geen signalen de richtlijnen te betrekken bij de besluitvorming rond de Gelderse Poort. Als gevolg van de gescheiden discourses en het verschil in spelregels – EU-richtlijnen als een strak juridisch kader versus beleidsvoering op basis van consensus in de Nederlandse beleidspraktijk – kan in de toekomst een probleem ontstaan bij de verdere implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Gelderse Poort.

De hamster is het symbool geworden van de gebrekkige implementatie van EU-natuurbeleid in Nederland. Ondanks internationale afspraken heeft het ministerie van LNV de soortenbescherming vanaf 1990 relatief verwaarloosd. Door het effectief onder de aandacht brengen van het internationale discours van soortenbescherming

lukte het natuurbeschermingsorganisaties deze omissie aan de kaak te stellen. De verschillende ingebrekestellingen, een veroordeling van het Europese Hof en het succesvol aanvechten van de ontheffingverlening aan de gemeente Heerlen laten zien dat de aannname van het ministerie van LNV dat het Nederlandse natuurbeleid reeds aan de richtlijnen voldeed, allerm minst juist was. In de Gelderse Poort gaat het vooral om mogelijke toekomstige problemen. Inmiddels zijn delen van de Gelderse Poort als te beschermen gebied onder de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen en aangemeld. Door gebrek aan communicatie tussen het nationale niveau en het regionale project leven de richtlijnen echter niet op het regionale niveau. Tevens zijn problemen te verwachten op het moment dat de op consensus gerichte coalities binnen het project het strikte juridische kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten implementeren bij toekomstige plannen en activiteiten.

Om de (mogelijke) implementatieproblemen het hoofd te kunnen bieden, dient het natuurbeleid beter in te spelen op de trends van multi-actor en multi-level governance. Uit deze studie blijkt dat het multi-level aspect in het hedendaags natuurbeleid nog onvoldoende wordt onderkend. Verticale afstemming tussen het Europese, nationale en regionale niveau is noodzakelijk. De regio dient bij de implementatie van Europees natuurbeleid te worden betrokken. Nationaal beleid dient aan het Europese te worden getoetst, de regio moet openstaan voor externe initiatieven en op Europees niveau dient men open te staan voor regionale input. Voor de dimensies van het natuurbeleidsarrangement heeft dit de volgende consequenties. Coalities dienen 'schaalover-

schrijdend' te zijn, discoursen en regels dienen op elkaar te worden afgestemd en er dient sprake te zijn van een balans tussen centralistische sturing en onderhandelingen binnen projecten op regionaal niveau.

1 Introductie

1.1 Inleiding

In tegenstelling tot een aantal jaren geleden staan de Vogel- en Habitatrichtlijn vandaag de dag volop in de belangstelling. De laatste jaren is namelijk de implementatie van deze richtlijnen in toenemende mate onderwerp van politiek, bestuurlijk en maatschappelijk debat. Wel beschouwd gaat dit debat over de toenemende vervlechting van Europees, nationaal en regionaal beleid. Deze wisselwerking speelt overigens niet alleen op het terrein van het natuurbeleid, maar is in tal van beleidsvelden prominent aanwezig. In het beleid voor het landelijk gebied bijvoorbeeld verplicht de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling de lidstaten tot het maken van Plattelandsontwikkelingsplannen (POP's). Een ander voorbeeld is de Kaderrichtlijn Water, die in Nederland heeft geleid tot een discussie tussen de departementen van V&W, LNV en VROM over welk ministerie de door de EU vereiste titel 'bevoegde autoriteit' zou krijgen. In dit onderzoek staat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland centraal en daarmee dus de discussie over de wisselwerking tussen natuurbeleid op Europees, nationaal en regionaal niveau.

De Vogel- en Habitatrichtlijn uit respectievelijk 1979 en 1992 vormen het hart van het natuurbeleid van de Europese Unie. De Vogelrichtlijn (79/409/EEG) heeft tot doel om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van

bedreigde en kwetsbare soorten. De richtlijn is geboren uit de verontwaardiging in de jaren '70 over het grote aantal trekvogels dat de trek naar het Zuiden niet overleefde vanwege de jacht (Osieck, 1998). Mede naar aanleiding van vragen in het Europese Parlement werd in een verklaring over het eerste Milieu Actie Programma (november 1973) een studie aangekondigd naar de afstemming van nationale regelgeving op het gebied van de bescherming van diersoorten en in het bijzonder trekvogels. De resultaten van de studie verschenen in december 1974 en gingen vergezeld van een aanbeveling van de Europese Commissie aan de lidstaten. Deze aanbeveling ging niet over mogelijke Europese regelgeving, maar was een oproep van de Commissie om toe te treden tot twee mondiale conventies over vogel- en gebiedsbescherming: de Parijs Conventie inzake vogels uit 1950 en de Ramsar Conventie inzake wetlands uit 1971 (Wils, 1994). Het Europees Parlement drong in 1975 door middel van een resolutie bij de Europese Commissie en de Raad aan op Europese beschermingsmaatregelen. Het Parlement deed dat mede in reactie op een petitie eind 1974 van nationale en internationale natuurbeschermingsorganisaties. Een jaar later had de Europese Commissie een voorstel gereed. Vervolgens werd gedurende drie jaar onderhandeld over met name de wel en niet bejaagbare soorten. In 1979 nam de Raad uiteindelijk de Vogelrichtlijn aan (Osieck, 1998; Wils, 1994).

De Habitatrichtlijn (92/43/EEG), die in 1992 is vastgesteld, heeft als doel het in stand houden van

Wel beschouwd gaat dit debat over de toenemende vervlechting van Europees, nationaal en regionaal beleid

de biologische diversiteit in de Europese Unie door het beschermen van natuurlijke en half-natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Directe aanleiding voor de richtlijn was het uitblijven van resultaten op het gebied van internationale conventies. Daardoor dreigden natuurlijke

habitats en soorten in Europa nog verder achteruit te gaan (Krämer, 1998; Osieck, 1998). De erkenning dat deze gebieden en soorten tot het natuurlijk erfgoed van Europa behoren en het grensoverschrijdende karakter van de bedreiging, vormden de noodzaak tot het formuleren van een

Procedure voor de aanwijzing en aanmelding van SBZ's Vogel- en Habitatrichtlijn

De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben tot doel soorten en habitats op het grondgebied van de EU te beschermen. 'Natura 2000' is daarvoor het belangrijkste instrument. Het is een samenhangend netwerk van natuurgebieden dat de lidstaten in samenspraak met de Europese Commissie realiseren. De natuurgebieden worden als Speciale Beschermingszones (SBZ's) aangemerkt onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. De procedure die hiervoor gevolgd moet worden is voor de Vogel- en Habitatrichtlijn verschillend.

Voor de Vogelrichtlijn stellen de lidstaten een lijst op met SBZ's. De selectie van deze gebieden dient uitsluitend te worden gemaakt op grond van ornithologische criteria. De lijst wordt ingediend bij de Europese Commissie. Bij goedkeuring van de lijst maken de gebieden onderdeel uit van het Natura 2000 netwerk.

Voor de Habitatrichtlijn moeten lidstaten een nationale lijst opstellen met de in Bijlage I genoemde habitats en Bijlage II genoemde soorten. Het Europese grondgebied is opgedeeld in zes biogeografische regio's. Voor iedere regio stelt de Europese Commissie vervolgens samen met de lidstaten een lijst op van communautair belang. De eerder door de lidstaten ingediende nationale lijsten vormen de basis voor de zes communautaire lijsten. Na vaststelling van deze lijsten dienen de lidstaten de SBZ's ook daadwerkelijk aan te wijzen en horen deze gebieden bij het Natura 2000 netwerk. In de Habitatrichtlijn is een tijdschema opgenomen met data welke verschillende stappen doorlopen moeten worden. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, slagen er vooralsnog niet in zich aan dit tijdschema te houden.



In bijstaand schema zijn de aanwijzingsprocedures voor de Vogel- en Habitatrichtlijn weergegeven (Osieck, 1998)

richtlijn op communautair niveau. Het is echter onduidelijk of de richtlijn voortkomt uit de verplichtingen in het derde of het vierde Milieu Actie Programma (Fairbrass en Jordan, 2001). Uiteindelijk kwamen de lidstaten in 1991 de inhoud van de Habitatrichtlijn overeen.

Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de richtlijn. Volgens indertijd betrokkenen waren er verschillende redenen voor deze actieve opstelling. In de eerste plaats waren Nederlandse beleidsmakers ervan overtuigd dat er een instrument nodig was voor de bescherming van de Europese natuur. Het streven naar Europese integratie destijds en de export van het concept van ecologische netwerken waren voor hen belangrijke motieven. De idee van een ecologisch netwerk van natuurgebieden is een prominente karakteristiek van het Nederlandse natuurbeleid in die tijd, verwoord in het eerste Nederlandse Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV, 1990). Inderdaad staat in de uiteindelijke Habitatrichtlijn de notie van een netwerk – zij het niet zozeer ecologisch – van natuurgebieden opduiken onder de noemer 'Natura 2000'. Ook de gebieden die onder de Vogelrichtlijn worden aangewezen, vallen onder Natura 2000.

In de tweede plaats was Nederland in 1991 voorzitter van de EU. Het ontwerp van de Habitatrichtlijn lag toen al een tijd ter discussie en zou een dossier zijn waarop Nederland een belangrijke stempel zou kunnen drukken.

1.2 Probleemstelling

Ondanks de grote bemoeienis van Nederland met de totstandkoming van het EU-natuurbeleid, stuit

de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in eigen land op veel problemen. Deze problemen maken de beleidsvoering op het gebied van natuur complex. Die complexiteit manifesteert zich op verschillende manieren.

Andere actoren

In de eerste plaats krijgt het verantwoordelijke ministerie van LNV te maken met een toenemend aantal overheden, maatschappelijke en commerciële organisaties en particulieren dat zich mengt in het Nederlandse natuurbeleid. Deze actoren laten vaak hun stem horen uit ontevredenheid over de implementatie of ontevredenheid over het karakter van de EU-richtlijnen (Van den Top en Van der Zouwen, 2000).

Zo ontstond er bijvoorbeeld in 1999 commotie toen het ministerie van LNV de ontwerpbesluiten openbaar maakte van gebieden die ze wilde aanwijzen onder de Vogelrichtlijn. De opschudding was een voorbode van de openlijke weerstand tegen de implementatie van het Europese natuurbeleid. Meer dan 5000 particulieren, organisaties en overheden maakten hun zienswijze kenbaar (Ministerie van LNV, 2000). Een deel van de reacties kwam voor rekening van natuur- en milieuorganisaties, maar het is opvallend dat een aanzienlijke hoeveelheid afkomstig was van commerciële belangenverenigingen, bezorgde gemeenten, Wildbeheereenheden (WBE's), etc. Het ministerie maakte de lijst overigens openbaar nadat Nederland door het Europese Hof van Justitie was veroordeeld, omdat het te kleine en te weinig gebieden onder de richtlijn aanwees (HvJEG 19 mei 1998, zaak C-3/96; Commissie vs. Nederland). De veroordeling toont de krachtige rol van de Europese Commissie in het Nederlandse natuurbeleid. De Europese Commissie

Verschillende fasen in inbreukprocedures van de Europese Commissie

Als lidstaten de verplichtingen die bijvoorbeeld in richtlijnen zijn neergelegd niet nakomen, heeft de Europese Commissie op grond van artikel 226 van het EG-verdrag de mogelijkheid om een inbreukprocedure tegen deze lidstaat te starten. Deze inbreukprocedure kent verschillende fasen (Börzel, 2001):

1. Vermoeden van inbreuk

Op grond van eigen vermoedens, binnengekomen klachten van particulieren of organisaties, petitie of vragen van het Europees Parlement of het niet op de hoogte brengen van de Commissie over de implementatie door lidstaten, kan de Commissie redenen hebben om aan te nemen dat een lidstaat het EU-recht schendt. Het komt voor dat de Commissie informeel contact heeft met de betrokken lidstaat in deze fase. Dat kan zowel mondeling zijn als per brief.

2. Ingebrekestelling (art. 226)

Hierin geeft de Commissie voor de lidstaat aan waar de eventuele inbreuk betrekking op heeft. De lidstaat wordt gevraagd hierop binnen 1 tot 2 maanden te reageren.

3. Met redenen omkleed advies (art. 226)

De Commissie geeft de lidstaat aan op grond van welke wettelijke verplichting ze een inbreukprocedure start. Bovendien geeft de Commissie aan van welke inbreuk sprake is en binnen welke termijn ze verwacht dat de lidstaat dit corrigeert. De lidstaat heeft een maand de tijd om op dit advies te antwoorden.

4. Aanhangig maken van een zaak bij het Europese Hof van Justitie (art. 226)

Voor de Commissie is het aanhangig maken van een zaak bij het Europese Hof van Justitie de laatste mogelijkheid om het niet naleven van richtlijnen af te dwingen. In de meeste gevallen probeert de Commissie door directe onderhandelingen met de lidstaat in deze fase toch nog te komen tot een oplossing.

5. Veroordeling door het Europese Hof van Justitie (art. 226)

Het Europese Hof gaat na of de lidstaat inderdaad de Europese wet- en regelgeving schendt. Bovendien onderzoekt het Hof of de betreffende Europese wet de door de Commissie voorgestelde maatregelen vereist. Tenslotte beslist het Hof of het de rechtsvervolging van de Commissie verwerpt of toekent.

6. Post-veroordeling inbreukprocedure (art. 228)

Mochten lidstaten geen gehoor geven aan de veroordeling door het Europese Hof, dan kan de Commissie op grond van artikel 228 van het EG-verdrag een nieuwe inbreukprocedure starten. Vanaf 1996 kan de Commissie het Hof vragen over te gaan tot dwangsommen. De hoogte van een dergelijke dwangsom is afhankelijk van het gewicht en de duur van de inbreuk, het BBP van de lidstaat en het aantal stemmen in de Raad.

NB: fase 1 en 2 behoren niet tot de officiële inbreukprocedure. Deze begint bij fase 3.

tikte de Nederlandse regering meer dan eens op de vingers met waarschuwingen en officiële ingebrekestellingen betreffende het onvolledig implementeren van de richtlijnen. Zo werd Nederland bijvoorbeeld op 24 oktober 2000 in gebreke gesteld, omdat het afwegingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor het afwijken van de doelstellingen van de richtlijnen niet volledig in Nederlandse wetgeving is omgezet. Daarnaast ontving Nederland op 27 april 2001 een aanvullende ingebrekestelling wegens het onvoldoende beschermen van de populatie hamsters in Nederland. (Zie kader op pagina 12).

Verschuivende machtsbalans

In de tweede plaats zorgen de 'nieuwe' actoren in het Nederlandse natuurbeleid voor verschuivingen in de machtsbalans. Zo kan de Europese Commissie sinds het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam een duidelijk stempel op het Nederlandse natuurbeleid drukken, bijvoorbeeld via de genoemde ingebrekestellingen en het Europese Hof van Justitie. Ook de recente koppeling van de toekenning van gelden uit de structuurfondsen van de Europese Unie aan het nakomen van de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (Commission Européenne, 1999), zijn voor de Europese Commissie machtsmiddelen en hebben dus invloed op het natuurbeleid van de lidstaten.

Behalve de Europese Commissie kunnen ook de (Nederlandse) natuurbeschermingsorganisaties hun invloed op het Nederlandse natuurbeleid vergroten door te appelleren aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Om de 'laatste' wilde hamsters voor uitsterven te behoeden, raakten bijvoorbeeld verschillende natuurbeschermingsorganisaties verwickeld in een hevig, overwegend juri-

disch gevecht met het ministerie van LNV. De natuurbeschermingsorganisaties werden daarin ten dele door de Raad van State in het gelijk gesteld, omdat ze hun argumentatie op juiste wijze met de bepalingen uit de Habitatrichtlijn ondersteunden. Ondertussen weet het ministerie van LNV nog steeds niet op welke manier de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederlandse wetgeving moet worden omgezet.

Andere voorwaarden

Ten derde dringen voorwaarden voor natuurbescherming door tot het Nederlandse natuurbeleid die strijdig lijken met wat hier gangbaar is. Zo dient de selectie van gebieden volgens de richtlijnen uitsluitend te geschieden op basis van natuurwetenschappelijke criteria. Deze voorwaarde is met name in het Lappel Bank arrest (HvJ EG 11 juli 1996) door het Europese Hof van Justitie bevestigd. Dat veel partijen in Nederland, waaronder de Nederlandse regering, moeite hebben met deze gang van zaken, blijkt duidelijk uit het antwoord van de toenmalige minister van LNV Van Aartsen op de vraag van Tweede Kamerlid Van Ardenne - Van der Hoeven waarom hij geen rekening houdt met het Lappel Bank arrest. Van Aartsen antwoordt daarop dat hij veel waarde hecht aan het bereiken van bestuurlijke overeenstemming alvorens verdere formele stappen te zetten in het aanmelden van gebieden aan de Europese Commissie (Brief van Van Aartsen aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 9 april 1998).

Andere inhoud

Ten slotte overheerste bij beleidsmakers van het ministerie van LNV lange tijd de gedachte dat het Europese natuurbeleid eenvoudig kon

Nederland ontving een aanvullende ingebrekestelling wegens het onvoldoende beschermen van de populatie hamsters in Nederland

worden geïmplementeerd in het Nederlandse natuurbeleid. Inhoudelijk lijken de belangrijkste concepten overeen te komen: zowel het Nederlandse als het Europese natuurbeleid dient vorm te geven aan een netwerk van natuurgebieden. Maar vandaag de dag ervaren Nederlandse betrokkenen het Europese natuurbeleid als té sectoraal. Het zou niet meer passen bij de verbreding die het Nederlandse natuurbeleid heeft doorgemaakt (Van den Top en Van der Zouwen, 2000).

In het Nederlandse natuurbeleid is immers ruimte voor de maatschappelijke functie van natuur en de integratie met andere beleidsvelden, zoals duidelijk naar voren komt in de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (Ministerie van LNV, 2000a). In deze verbreding van het natuurbeleid in de nationale en regionale beleidspraktijk is echter slechts zeer beperkt ruimte geweest voor Europees natuurbeleid. In slechts een handjevol publicaties zijn duidelijke beleidslijnen terug te vinden over de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn.

Ook toen in 1994 als gevolg van de Decentralisatie Impuls de bevoegdheden voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur bij de provincie kwamen te liggen, werd met geen woord gerept over Europees natuurbeleid. Het IPO/LNV convenant uit 1997 waarin de afspraken rond de decentralisatie zijn uitgewerkt, besteedt geen aandacht aan de Vogel- en Habitatrictlijn. Uit onderzoek van de Rekenkamer (1998) blijkt dat met name de lagere overheden en de provincies niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de inhoud en de gevolgen van de richtlijnen. Het ministerie zelf geeft in de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn (Ministerie van LNV, 2000b) aan dat de communicatie over de richtlijnen de

afgelopen 20 jaar "sober" is geweest. Uit al deze voorbeelden komt een beeld naar voren dat op inhoudelijk niveau de Vogel- en Habitatrictlijn en de implementatie ervan nauwelijks zijn doorgedrongen tot het Nederlandse natuurbeleid. En dat terwijl in de beleidsvoorbereiding op Europees niveau het Nederlandse discours van de Ecologische Hoofdstructuur redelijk succesvol is ingebracht.

De actieve opstelling van Nederland bij de totstandkoming van met name de Habitatrictlijn lijkt op gespannen voet te staan met de problemen die zich voordoen bij de implementatie van de natuurrichtlijnen in Nederland. Deze spanning vormt de basis van dit onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek is driedelig.

1. In de eerste plaats ontwikkelen we een theoretisch kader om de hierboven beschreven problematiek inzichtelijk te maken. Hierbij maken we gebruik van de beleidsarrangementenbenadering (Van Tatenhove et al., 2000).
2. In de tweede plaats brengen we, in termen van het ontwikkelde theoretische perspectief, de problemen en knelpunten in kaart die optreden in het proces van het formuleren van beleid op het niveau van de EU en het implementeren hiervan in nationaal beleid. Dit doen we aan de hand van twee casus. De selectie van de casus wordt nader besproken in paragraaf 1.3.
3. Deze analyse brengt ons in de derde plaats naar het ontwikkelen van mogelijke verklaringen en toekomstverwachtingen over implementatieproblemen in Nederland in het kader van de internationalisering van het natuurbeleid.

Op grond van de zojuist omschreven doelstelling, staan de volgende vragen centraal:

- Welke problemen treden er op bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn in Nederland?
- Hoe zijn deze problemen te verklaren?
- Welke mogelijke gevolgen hebben de gesignaleerde problemen in de implementatie van het natuurbeleid voor toekomstig beleid?

1.3 Onderzoeksstrategie

Als onderzoeksstrategie, of grondvorm van onderzoek, gebruiken we de meervoudige case study. Dit betekent dat het onderzoek uit meerdere deelonderzoeken (casus) bestaat, waarvan de resultaten met elkaar worden vergeleken (Hutjes en Van Buuren, 1992; Yin, 1994). We hebben voor deze strategie gekozen, omdat het hier gaat om een complex beleidsproces met een grote hoeveelheid aan variabelen. Om deze complexiteit te kunnen analyseren, is diepgaand onderzoek nodig. Hierbij is het van belang de onderzochte situatie niet te isoleren van haar context. Andere onderzoeksstrategieën, zoals het experiment, doen dat wel en zijn daardoor niet geschikt. Met behulp van de twee casus beschrijven en analyseren we de problemen die optreden rond de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn.

Op 17 januari 2001 is in Nijmegen de workshop gehouden 'Implementatie van internationaal natuurbeleid in vergelijkend perspectief'. Daarbij waren medewerkers aanwezig van Alterra, de leerstoelgroep Milieu en Beleid van de Katholieke Universiteit Nijmegen en de afdeling Politicologie

van de Universiteit van Amsterdam. Op basis van die workshop zijn in eerste instantie vier relevante casus geselecteerd: de Noordzee, de Korenwolf, de Ecologische Hoofdstructuur met in het bijzonder de Gelderse Poort, en de Waddenzee. Voor de selectie van casus hebben we de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- er moet sprake zijn van de implementatie van EU-natuurbeleid (Vogel- en Habitatrictlijn);
- er moet sprake zijn van in ieder geval de aanwezigheid van overheids-, maatschappelijke en markt-actoren;
- er moet sprake zijn van in ieder geval de aanwezigheid van actoren op regionaal, nationaal en internationaal niveau;
- er moet sprake zijn van één casus op het terrein van soortenbescherming en één casus op het terrein van gebiedsbescherming;
- er moet sprake zijn van een voldoende beschikbaarheid van data voor dit onderzoek en aanwezige expertise.

Noordzee

Op intergouvernamenteel niveau werken verschillende nationale overheden gezamenlijk aan Noordzeebeleid. Dit beleid moet onder andere de verontreiniging van de Noordzee terugdringen. In Nederland zelf zijn ook regionale overheden betrokken bij het beleid in het zogenaamde kustzonebeleid. De casus Noordzee gaat dus over verschillende overheden die met elkaar samenwerken. Andere partijen zijn daar nauwelijks tot niet bij betrokken.

De discussie richt zich hierbij met name op schadelijke stoffen en vindt minder aansluiting bij het vigerende natuurbeleid in Nederland. De overgang naar een ecosysteembenadering in het

Noordzee beleid is nog vrij nieuw. Het onderzoek zou daarmee een sterk verkennend karakter krijgen. Bovendien is de koppeling met de Habitat- en Vogelrichtlijn nog onduidelijk, behalve dan voor de gebieden binnen de nationale wateren.

Korenwolf

De casus Korenwolf illustreert de betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus. Deze casus geeft inzicht in de verschillende beleidslijnen in het natuurbeleid en de overgang van soorten- naar gebiedsbeleid, en illustreert tevens de wijze waarop lokale coalities 'via de band' van Europa de strijd om lokale beleidsvoeringsprocessen kunnen beslechten.

Gelderse Poort & EHS

De EHS is een voorbeeld van de mobiliserende werking van de beleidslijn rond natuurontwikkeling op regionaal, nationaal en Europees niveau. Een onderdeel van de EHS is de 'Gelderse Poort'. Deze casus laat de regionale vertaling van de belangrijkste gebiedsgerichte concepten in het Nederlandse natuurbeleid zien.

Waddenzee

Net als de Noordzee biedt de casus Waddenzee de mogelijkheid van een internationaal vergelijkend perspectief. Bovendien is er sprake van veranderende discourses van bescherming van soorten (zeehonden) naar een integrale bescherming van het ecosysteem (onder andere in het kader van de Habitatrichtlijn en het Ramsarverdrag). Een interessant aspect aan deze casus zijn de vele verschillende coalities rond conflicterende functies en belangen, zoals gaswinning, kokkelvisserij, kustverdediging en natuurontwikkeling.

Op basis van de criteria en in overleg met de opdrachtgever van het onderzoek is de keuze gemaakt voor de casus Korenwolf en EHS/Gelderse Poort. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Natuurplanbureau/Projectteam Natuurbalans 2001 in de periode april-juli 2001. Relevante informatie die na deze tijd beschikbaar kwam is zoveel mogelijk in de analyse meegenomen.

We gebruiken meerdere methoden en bronnen in het onderzoek. Het voordeel hiervan is dat we niet afhankelijk zijn van slechts enkele methoden en bronnen. Daarmee kunnen we de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroten. Het gaat om de volgende methoden en bronnen:

- secundaire analyse: bestaande onderzoeken naar de implementatie van natuurbeleid worden vanuit de beleidsarrangementenbenadering geherinterpreteerd;
- documentenanalyse: op basis van beleidsdocumenten worden coalities, discourses, regels en hulpbronnen gereconstrueerd;
- interviews: het doen van interviews met respondenten uit de beleidspraktijk van het natuurbeleid en het voeren van (meestal telefonische) gesprekken met informanten op basis van hun deskundigheid.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we het theoretisch kader, waarin we aangeven op welke manier de implementatieproblemen met behulp van de beleidsarrangementenbenadering theoretisch kunnen worden gedeut. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 en 4 de casus Korenwolf en de casus Gelderse Poort/Ecologische Hoofdstructuur aan

bod. Gebaseerd op de analyse van de twee casus, sluiten we dit onderzoek in hoofdstuk 5 af met conclusies en verwachtingen voor de toekomstige ontwikkeling voor het Nederlandse natuurbeleid in internationaal perspectief.

2 Implementatieproblemen theoretisch geduid

Europese afspraken zouden voortaan het kader moeten vormen voor het Nederlands natuurbeleid. In het inleidende hoofdstuk werd duidelijk dat de implementatie van deze afspraken problematisch verloopt. De problematische implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland komt op verschillende manieren tot uiting. Zo bleek bijvoorbeeld dat de wens tot het formuleren van natuurbeleid op Europees niveau een geleidelijke verschuiving van bevoegdheden van het niveau van de lidstaten naar dat van de EU heeft veroorzaakt. Voor Nederland betekent het bijvoorbeeld dat het formuleren en uitvoeren van natuurbeleid niet uitsluitend een binnenlandse aangelegenheid is. De betrokken partijen in het beleidsdomein natuur beperken zich niet meer alleen tot de rijksoverheid, natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties, maar steeds vaker is sprake van coalities met actoren uit andere beleidsvelden, de Europese Unie, marktpartijen etc. Europese afspraken zouden dus voortaan in beginsel het kader moeten vormen waarbinnen Nederlands natuurbeleid is gesitueerd. Dat dit in de beleidspraktijk niet het geval is, werd in hoofdstuk 1 al kort aangegeven.

In dit hoofdstuk presenteren we een theoretisch kader waarin we deze problematiek kunnen duiden. Allereerst gaan we in 2.1 in op de implementatie van Europees beleid. In 2.2 presenteren we het centrale concept *beleidsarrangementen*. We gaan er van uit dat de institutionalisering van beleidsarrangementen – en daarmee de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd – het resultaat is van de wisselwerking

tussen processen van maatschappelijke en politieke veranderingen (*politieke modernisering*) enerzijds en interacties tussen belanghebbenden in de dagelijkse beleidspraktijk anderzijds. In 2.3 gaan we in op de maatschappelijke en politieke processen. Vervolgens komen in 2.4 de interacties in de beleidspraktijk aan bod. We sluiten af met paragraaf 2.5 waarin we aan de hand van de theoretische noties die in eerdere paragrafen aan bod zijn gekomen een onderzoeksmodel over implementatieproblemen presenteren.

2.1 Implementatie van Europees beleid

Tot voor kort lag het accent in wetenschappelijke en politieke discussies op de formulering van EU-beleid. Sinds de jaren negentig is de wetenschappelijke, bestuurlijke en maatschappelijke belangstelling voor implementatievraagstukken en voor de problemen die zich daarbij voordoen echter sterk toegenomen. Onderzoekers en beleidsvoerders richten zich daarbij met name op het veronderstelde gebrek aan implementatie. In het algemeen wordt in de politicologische en beleidswetenschappelijk literatuur onder implementatie de uitvoering van beleid verstaan. De Europese beleidsvoering heeft verschillende fasen van implementatie. In de eerste plaats gaat het om de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wet- en regelgeving, ofwel de legale of formele implementatie (*formal compliance*). De voorgenomen omzetting van de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998 is hiervan een voorbeeld.

In de tweede plaats gaat het om de praktische implementatie (*practical compliance*). Hieronder wordt verstaan de feitelijke toepassing en uitvoering van Europees beleid in de concrete beleidspraktijk en de administratieve voorzieningen die daarvoor worden ontwikkeld. Hier gaat het bijvoorbeeld om de aanwijzing en aanmelding van SBZ's onder de EU-natuurrichtlijnen, maar ook het concreet uitwerken van beheerplannen voor natuurgebieden. Een vergelijkbare indeling maken Knill & Lenschow (2000: 11) die effectieve implementatie omschrijven als de mate waarin de formele omzetting en de praktische toepassing van institutionele en instrumentele veranderingen overeenkomen met de doelstellingen zoals gedefinieerd in Europese wetgeving. Met andere woorden: er is overeenstemming tussen zowel de 'vertaling' van Europese richtlijnen in nationale wetgeving als de feitelijke toepassing en uitvoering van Europees beleid in de concrete beleidspraktijk.

In dit onderzoek richten we ons met name op het aspect van de praktische implementatie. In dit kader kunnen implementatieproblemen ontstaan als gevolg van een misfit tussen de aard van Europese beleidsvoering en de specifieke kenmerken van de politieke en ambtelijke instituties op nationaal en regionaal niveau binnen de lidstaat. Om de effectiviteit van implementatie te kunnen verklaren heeft Börzel (2000) dit geconceptualiseerd als een 'pull-and-push' model. Dit model is gebaseerd op twee aannames. In de eerste plaats ontstaan implementatieproblemen als Europees beleid grote kosten en inspanningen met zich meebrengt voor de ambtelijke organisatie van de lidstaat, bijvoorbeeld het creëren van nieuwe organen, wetswijzigingen etc. In de tweede plaats

wordt de bereidheid van ambtelijke instituties van de lidstaat om deze kosten op zich te nemen beïnvloed door de mate waarin maatschappelijke actoren van 'onderop' (vanuit de regio) aandringen op een effectieve implementatie en van 'bovenaf' (vanuit Brussel) door het starten van officiële inbreukprocedures.

Volgens Börzel neemt de effectiviteit van EU beleid toe indien nationale autoriteiten 'gesandwiched' zijn tussen de druk van de EU (push) en de druk van regionale actoren (pull).

"According to the pull-and-push model, NPIs (New Policy Instruments, MvdZ, JvT), which aim at enhancing public participation and transparency in the implementation process, may improve the level of Member State compliance as they provide societal actors with additional resources, strengthening their position vis-à-vis public administration and, thus, enabling them to pull down a European policy to the domestic level." (Börzel, 2000: 228).

Volgens Börzel kan EU-beleid effectiever worden geïmplementeerd, zelfs als er sprake is van hoge kosten als gevolg van een misfit, indien er sprake is van een druk van bovenaf en van onderop. Dit model geeft op inzichtelijke en overtuigende wijze de krachten weer die van invloed zijn op een effectieve implementatie van EU-richtlijnen. Interessant aan het model is dat niet de aard van een Europese richtlijn *sec* beslissend is voor een succesvolle implementatie. Beslissend is de mate van 'fit' dan wel 'misfit' tussen Europese en nationale aspecten, alsmede de 'push' van de EU en de 'pull' van actoren aan het thuisfront om, ondanks kosten, toch tot implementatie over te gaan.

Nadeel van Börzel's model is echter dat '(mis)fit' als een gegeven, statische 'black box' wordt gepresenteerd. In ons model, dat hieronder wordt uitgewerkt, wordt deze 'black box' als het ware geopend en bovendien gedynamiseerd. Daarnaast zijn de push- en pull-factoren verdisconteerd in de dimensies van het model, namelijk door actoren en hun interacties in beleidsarrangementen. Als laatste moet worden opgemerkt dat ons model, meer dan dat van Börzel, oog heeft voor macro-sociale en macropolitieke ontwikkelingen, die eveneens van invloed zijn op de implementatiedynamiek inzake Europese richtlijnen.

2.2 Beleidsarrangementen

Kenmerkend voor een analyse met het concept van beleidsarrangementen is het uitgangspunt dat dynamiek en stabiliteit in beleid in brede zin op twee manieren worden beïnvloed. In de eerste plaats zijn het de *interacties tussen strategisch handelende actoren* die beleid beïnvloeden, zoals de Europese Commissie, ministeries, provincies, gemeenten, Tweede Kamerleden, natuurbeschermingsorganisaties. Ten tweede grijpt het proces van *politieke modernisering* in op beleid. We doelen met politieke modernisering op de veranderingen in het politieke domein als gevolg van maatschappelijke transformatieprocessen (Van Tatenhove, 1999; Van Tatenhove et al., 2000). Juist de wisselwerking tussen enerzijds interacties op strategisch niveau en anderzijds maatschappelijke en politieke processen op structureel niveau zorgt voor een specifieke institutionalisering van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein. Deze wisselwerking krijgt vorm in het concept van *beleidsarrangementen*. Een

beleidsarrangement verwijst naar de tijdelijke, organisatorische en inhoudelijke stabilisering van een beleidsdomein (Van Tatenhove et al., 2000). De organisatorische en inhoudelijke vormgeving van een beleidsdomein kan worden beschreven en geanalyseerd aan de hand van vier dimensies (Van Tatenhove et al., 2000). De eerste drie dimensies verwijzen naar organisatie, de vierde heeft betrekking op inhoud:

- de bij het beleidsdomein betrokken actoren en coalities;
- de verdeling van macht en invloed tussen de actoren, waarbij macht verwijst naar de mobilisatie en inzet van hulpbronnen en invloed naar de actoren die beleidsuitkomsten bepalen;
- de vigerende regels van het politieke en beleidsspel, in termen van procedures voor beleidsvoering en besluitvorming;
- de vigerende beleidsdiscoursen en beleidsprogramma's, waarbij het begrip discours verwijst naar de 'verhaallijnen' van actoren in termen van normen, waarden en concepten en programma verwijst naar de specifieke inhoud van nota's en maatregelen.

De innovatie van beleid kan in ieder van de vier dimensies optreden en is vervolgens weer van invloed op de andere dimensies. Met andere woorden: een verandering in één van deze vier dimensies werkt onmiddellijk door in de andere dimensies en bepaalt daarmee de aard van het beleidsarrangement en leidt uiteindelijk tot nieuwe arrangementen. In sommige gevallen worden veranderingen geïnitieerd door het ontstaan van nieuwe coalities. In andere gevallen zijn zij het gevolg van de introductie van innovatieve discoursen of worden zij versterkt door nieuwe regels of de beschikbaarheid van nieuwe hulpbronnen.

Met het concept beleidsarrangementen wordt een kader gecreëerd voor een analyse van beleid, waarin de dualiteit van structuur centraal staat. Veranderingen in de inhoudelijke en organisatorische dimensies van een beleidsarrangement zijn met andere woorden niet alleen het gevolg van vernieuwingen door politici, ambtenaren en andere actoren in het dagelijkse proces van beleidsvoering, maar worden eveneens beïnvloed door structurele maatschappelijke veranderingsprocessen. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven: (zie figuur 1).

2.3 Politieke modernisering en governance

In deze paragraaf gaan we nader in op de invloed van *politieke modernisering* op de institutionalisering van beleidsarrangementen. Zoals hierboven al is aangegeven verstaan we onder politieke modernisering de veranderingen in het politieke domein als gevolg van maatschappelijke transformatieprocessen. Dat de maatschappij in verandering is, is duidelijk. Maar over de aard van de veranderingen worden verhitte debatten gevoerd. Wat we in ieder geval kunnen constateren is dat de idee van de maakbare samenleving ter discussie staat, onder invloed van bijvoorbeeld procesen zoals globalisering en individualisering. Gezien de vraagstelling van dit onderzoek is het niet zinvol uitvoerig alle maatschappelijke veranderingsprocessen te beschrijven. We hebben

ervoor gekozen dié veranderingsprocessen te beschrijven die relevant zijn om de specifieke institutionalisering van het beleidsdomein natuur en van natuurbeleidsarrangementen te kunnen duiden en te analyseren. In het vervolg van deze paragraaf (2.3.1) worden daarom eerst de maatschappelijke transformatieprocessen *transnationalisering* en *emancipatie* behandeld die een specifiek inzicht verschaffen in de dynamiek ten aanzien van de implementatie van natuurbeleid. Deze transformatieprocessen zijn aanleiding geweest voor het herdefiniëren van de sturende rol van de centrale overheid. Deze verandering van *government* naar *governance* wordt in paragraaf 2.3.2 behandeld.

2.3.1 Transformatieprocessen

De kern van *transnationalisering* ligt besloten in het feit dat beleidsprocessen zich niet meer alleen afspelen binnen landsgrenzen met een bijbehorend politiek systeem met een duidelijke identiteit en ongedeelde verantwoordelijkheid. Door de vorming van en ontwikkelingen in de Europese Unie is er bijvoorbeeld een nieuwe, transnationale bestuursstructuur ontstaan. Een complex, gelaagd systeem is daarvan het resultaat (Mayntz, 1999). Dit heeft gevolgen gehad voor de institutionalisering van verschillende beleidsarrangementen. Zo kon Nederland bijvoorbeeld het discours rond de Ecologische Hoofdstructuur uit het eerste Nederlandse natuurbeleidsplan uit 1990 'exporteren' naar Europees niveau.

Figuur 1: Schematische weergave van beïnvloeding van een beleidsarrangement



Vaak gaat transnationalisering gepaard met een verschuiving van bevoegdheden. Voor het natuurbeleid in Nederland betekent het bijvoorbeeld dat de Europese Unie in 'persoon' van de Europese Commissie direct kan ingrijpen in het natuurbeleid, voor zover er sprake is van een niet conforme implementatie van EU-natuurrichtlijnen. Transnationalisering krijgt mede vorm in de toenemende interactie tussen Europa en de regio, waardoor de rol van de natiestaat in termen van politieke macht afneemt (Marks, 1996). De fondsen voor regionale ontwikkeling zijn een voorbeeld van deze directe relatie tussen Europa en de regio. Ook de formele verschuiving van bevoegdheden van lidstaten naar de Europese Commissie krachtens het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam is een uiting van het proces van transnationalisering.

Volgens auteurs als Giddens en Beck zijn hedendaagse (westerse) samenlevingen beland in een fase van geradicaliseerde moderniteit (Giddens, 1990; Beck, 1994) die wordt gekenmerkt door een hoge mate van reflexiviteit. In deze fase van reflexieve modernisering ontstaan nieuwe mogelijkheden van *emancipatie*. Zo bieden de snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie burgers de toegang tot informatie en kennis die tot voor kort voor hen verborgen bleef en de mogelijkheid om beleidsvoeringsprocessen op nieuwe manieren te beïnvloeden. Tegelijkertijd is volgens Beck het essentiële van de hedendaagse politiek de subpolitisering van de samenleving. Daarmee geeft hij aan dat politieke en maatschappelijke veranderingen niet langer en alleen plaats vinden in moderne instituties zoals de staat, politieke partijen, bedrijven, de kerk of het gezin. Subpolitisering in een tijdperk van emanci-

patie betekent dat de staat, politieke partijen of nieuwe sociale bewegingen niet langer de basis vormen voor politiek of beleid. Dit is wat Giddens in 'The Third Way' aanduidt als het nieuwe individualisme.

"Social cohesion can't be guaranteed by the top-down action of the state or by appeal to tradition. We have to make our lives in a more active way than was true of previous generations, and we need more actively to accept responsibilities for the consequences what we do and the lifestyle habits we adopt. (...) The new individualism goes hand in hand with pressures towards greater democratisation. All of us have to live in a more open and reflective manner than previous generations" (Giddens, 2000: 37).

Bij emancipatie gaat het daarom om de nieuwe rol en de nieuwe coalities van burgers en maatschappelijke organisaties in onder andere beleidsprocessen. In toenemende mate beschikken burgers over de mogelijkheid de regels van het spel te veranderen (rule-altering politics). Deze vorm van emancipatie is het gevolg van het bewuster handelen van individuele burgers en maatschappelijke organisaties die, vaak uit onvrede met het optreden van de overheid, een eigen rol en verantwoordelijkheid opeisen in het beleid. Hierdoor is er bewust en onbewust, gewild en ongewild, sprake van een herpositionering en herdefiniëring van de rol van de natiestaat in het maatschappelijke leven. Naast deze vermaatschappelijking van beleid is er ook sprake van een tendens naar vermarkting. Ook marktpartijen eisen een eigen rol en verantwoordelijkheid in beleidsvoeringsprocessen. Als gevolg van deze processen erkent de overheid vandaag de dag steeds vaker dat

*Als gevolg van deze
vervlechtingen
maken burgers,
maatschappelijke
organisaties en
marktpartijen in
toenemende mate
onderdeel uit van
beleidsprocessen*

beleid niet alleen meer haar verantwoordelijkheid is. Dit uit zich door het bijvoorbeeld betrekken van burgers en belangengroepen bij de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in bijvoorbeeld interactieve projecten, maar ook maakt de overheid plaats voor marktpartijen. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een PPS-bureau door het ministerie van LNV.

2.3.2 Multi-actor en multi-level governance

Onder invloed van deze maatschappelijke transformatieprocessen zijn de positie en de rol van de natiestaat onder druk komen te staan, is er sprake van toenemende vervlechtingen tussen staat, civil society en markt, en van zich uitbreidende overgangsgebieden (interferentiezones) tussen deze subsystemen. Zowel transnationalisering als emancipatie leiden tot een verspreiding en verplaatsing van politiek en beleid buiten de formele institutionele kaders van de natiestaat. Beide transformatieprocessen leiden tot een herdefiniëring van de sturende rol van de centrale overheid. Er is met andere woorden sprake van een verschuiving van *government* naar *governance*. Onder *governance* verstaan we in dit onderzoek vormen van op samenwerking gerichte stijl van regeren, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken (vergelijk Mayntz 1999: 3).

Analytisch worden in dit onderzoek het multi-actor en het multi-level aspect van *governance* onderscheiden. In toenemende mate is sprake van een vervlechting tussen staat, civiele samenleving en markt. Als gevolg van deze vervlechtingen maken burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen in toenemende mate onderdeel uit

van beleidsprocessen. De overheid maakt niet meer alleen de dienst uit, maar is aangewezen op samenwerkingsverbanden uit andere segmenten. Deze ontwikkeling duiden we aan met de term *multi-actor governance*.

Tegelijkertijd heeft de vervlechting een *verticaal* karakter. Door transnationalisering neemt de wisselwerking tussen regionaal, nationaal en Europees bestuursniveau toe. Dat betekent dat vanuit ieder bestuursniveau eigen probleemdefinities worden ingebracht door bij het specifieke niveau behorende actoren en coalities. Deze actoren en coalities hebben weer ieder eigen machtsmiddelen en hanteren in interacties eigen spelregels. Dat beleid in wisselwerking tussen verschillende bestuursniveaus gestalte krijgt, wordt aangeduid met de term *multi-level governance*. Multi-level *governance* kan worden beschouwd als een uitgebreide vorm van multi-actor *governance*, waarbij sturing het resultaat is van de interacties tussen publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus. Zowel de opkomst van multi-level als multi-actor *governance* zorgt voor dynamiek in en vernieuwing van beleidsarrangementen. Voordat we in paragraaf 2.5 nagaan hoe veranderingen in de dimensies van beleidsarrangementen als gevolg van *governance* de implementatie beïnvloeden of implementatieproblemen veroorzaken, behandelen we in paragraaf 2.4 allereerst de dynamiek van beleidsarrangementen vanuit een strategisch perspectief.

2.4 Actoren in interactie: innovaties als gevolg van strategisch handelen

De dynamiek van beleidsarrangementen kan zoals het vorige hoofdstuk laat zien vanuit het

perspectief van politieke modernisering worden bestudeerd, maar ook vanuit een strategisch perspectief. Bij die laatste gaat het om de vernieuwing van beleidsvoeringprocessen als gevolg van dagelijkse interacties tussen actoren (Arts & Van Tatenhove, 2000). De belangrijkste motor van deze beleidsinnovatie is het vermogen van actoren 'om dingen op een andere manier te doen'. De keuze om dingen anders te doen kan worden ingegeven doordat de voorwaarden van beleidsvoering zijn veranderd, of omdat beleidsmakers worden geconfronteerd met de onbedoelde gevolgen van beleid, of doordat de perceptie van actoren is veranderd als gevolg van een ramp. Dit strategische perspectief van beleid alleen is evenwel onvoldoende voor een analyse van beleidsprocessen. Een netwerkanalyse bijvoorbeeld kan een goed inzicht geven in de interactiepatronen en interdependentieverhoudingen tussen actoren rond een bepaald beleidsprobleem of programma, maar inzicht in het waarom van deze interacties, is alleen mogelijk als structurele processen in de analyse worden betrokken.

Geredeneerd vanuit de vier dimensies van een beleidsarrangement, kan beleidsinnovatie worden geïnitieerd vanuit ieder van de vier dimensies. Beleidsmakers of andere betrokkenen kunnen beslissen:

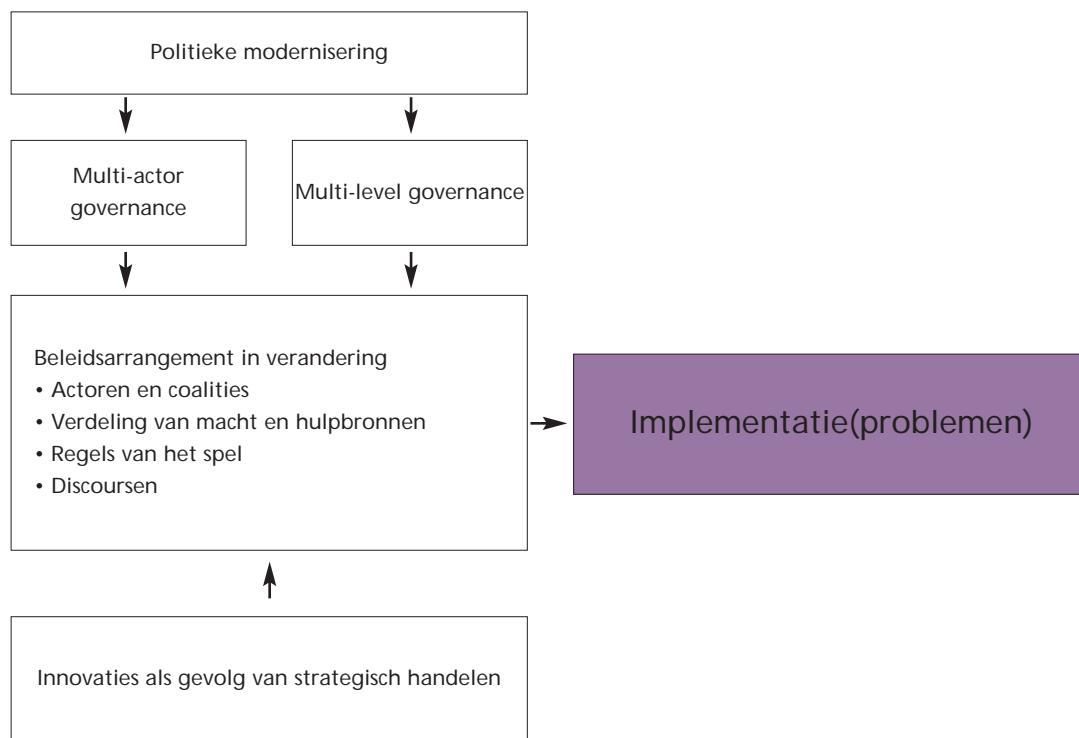
- om meer actoren te laten participeren in het proces van beleidsvoering of nieuwe coalities te vormen;
- om machtsrelaties te veranderen, door hulpbronnen ter beschikking te stellen of te onttrekken aan het beleidsarrangement;
- door de regels van het spel te herformuleren en
- het dominante discours te herformuleren.

2.5 Onderzoeksmodel: implementatie in en door beleidsarrangementen

De dynamiek en vernieuwing van natuurbeleidsarrangementen hebben een aantal drijvende krachten. Uit het voorgaande blijkt dat de implementatie van beleid wordt beïnvloed door de aard en de dynamiek binnen een beleidsarrangement. De aard en dynamiek binnen beleidsarrangementen is afhankelijk van de gevormde coalities, de door deze coalities gehanteerde discourses en de regels en de hulpbronnen die zij kunnen gebruiken. De veranderingen in deze vier dimensies worden in de eerste plaats beïnvloed door maatschappelijke transformatieprocessen, waarbij in dit onderzoek een onderscheid is gemaakt tussen multi-actor en multi-level governance. In de tweede plaats zijn veranderingen in het beleidsarrangement het gevolg van beleidsinnovatie die wordt veroorzaakt door strategisch handelende actoren.

Doordat de implementatie van beleid plaats vindt in beleidsarrangementen, is de dynamiek van implementatie het resultaat van de wisselwerking tussen strategisch handelen actoren (beleidsinnovatie) en structurele processen van verandering. Het optreden van implementatieproblemen hangt samen met de veranderingen die in het beleidsarrangement optreden. Juist vanuit de veranderingen in de verschillende dimensies van een beleidsarrangement kan het verloop van implementatieprocessen en het optreden van problemen worden verklaard. Weergegeven in een onderzoeksmodel, ziet de relatie tussen de verschillende concepten er als volgt uit:

Figuur 2: onderzoeksmodel



Door de toenemende vervlechtingen tussen staat, civil society en markt en het proces van emancipatie, is in toenemende mate sprake van *multi-actor governance*. Voor implementatie betekent dit dat zij plaatsvindt in beleidsarrangementen waar meerdere actoren op basis van een verscheidenheid aan discoursen, discussiëren over de regels van het spel en de inzet van hulpbronnen. Als gevolg van het proces van transnationalisering is tevens in toenemende mate sprake van *multi-level governance*. Dit betekent dat de implementatie van beleid steeds meer het resultaat is van onderhandelingen en afspraken tussen

actoren op verschillende schaalniveaus, waarbij sprake is van een overdracht van bevoegdheden van de nationale overheid naar sub- en supranationale organen. Deze ontwikkeling vergt het op elkaar afstemmen van discoursen en de regels voortvloeiend uit de verschillende stelsels van nationale en internationale regelgeving.

Implementatie in een context van *multi-actor* en *multi-level governance* kan leiden tot specifieke problemen. Uitgesplitst naar de dimensies van het beleidsarrangement kunnen deze problemen worden weergegeven in vier proposities:

Propositie 1

Multi-actor en multi-level governance impliceren een toename van publieke en private actoren op meerdere schaalniveaus. Implementatie van EU-beleid wordt belemmerd als actoren deze verandering in governance niet onderkennen. In de eerste plaats leidt dit tot bestuurlijke impasses als er sprake is van een gebrekkige verticale afstemming tussen de bestuursniveaus. In de tweede plaats leidt dit tot bestuurlijk autisme, als door de gerealiseerde consensus op één schaalniveau (horizontale afstemming) de eisen van andere schaalniveaus onvoldoende worden meegenomen of gekend.

Propositie 2

Multi-actor en multi-level governance impliceren een verbreding of toename van beleidsdiscoursen op meerdere schaalniveaus. Implementatie van EU-beleid wordt belemmerd als tegenstrijdige discoursen binnen één schaalniveau naast elkaar bestaan of als gevolg van de wisselwerking tussen tegenstrijdige discoursen op verschillende schaalniveaus.

Propositie 3

Multi-actor en multi-level governance impliceren een toename van het mobilisatiepotentieel van actoren. Implementatie van EU-beleid wordt bevorderd of gefrustreerd door het toegenomen vermogen van actoren hulpbronnen op verschillende schaalniveaus te mobiliseren, dan wel hulpbronnen in te zetten op een schaalniveau waar ze niet primair betrokken partij zijn.

Propositie 4

Multi-actor en multi-level governance impliceren een pluralisering en het onderhandelbaar worden van regels. Implementatie van EU-beleid wordt belemmerd als regels op verschillende schaalniveaus elkaar tegenwerken, als actoren regels van een ander bestuursniveau inbrengen of negeren, of als regels door onderhandelingen aan duidelijkheid inboeten.



Foto: Valentijn te Plate / Das en Boom

3 Casus korenwolf

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

3.1 Korte schets

Bedrijventerreinen in de gemeente Heerlen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aandacht voor de hamster in de jaren tachtig

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

Problematiseren van achteruitgang van de hamster begin jaren negentig

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

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

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

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

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

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

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

Geen duurzame oplossing, Overlevingsplan Hamster en Hamsteroverleg Limburg in 1998

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

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

1998 is een turbulent jaar voor de hamster. In maart van dat jaar roept de vereniging Natuurmonumenten regionale overheden, natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeheerders bijeen. Natuurmonumenten wil de actie 'Red de Korenwolf'⁶ beginnen om zo de aandacht te vestigen op de slechte situatie waarin de hamster verkeerde. In het kader daarvan leek het de vereniging een goed idee om de verschillende initiatieven rond de hamsterbescherming in Nederland eens met de meest direct betrokkenen te bespreken.

Tijdens de bijeenkomst zijn de aanwezigen het al snel eens dat een dergelijk overleg goed zou kunnen dienen als klankbord en overleg voor de verschillende activiteiten die betrokkenen op het gebied van de hamsterbescherming nemen. De Directie Zuid van LNV voegt de daad bij het woord en besluit onder haar voorzitterschap het Hamsteroverleg Limburg (HOL) in het leven te

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



Foto: Valentijn te Plate / Das en Boom

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

Fokprogramma in 1999

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

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

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

1999: Beschermingsplan Hamster

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

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

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

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

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

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

Toenemende druk Europese Commissie

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Dynamiek in het arrangement

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

3.2.1 Actoren en coalities: van regionale coalitie naar transnationale verbreding

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



Foto: Kees Campfens

1e periode

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

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

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

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

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

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

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

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

2e periode

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusie

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

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

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



*Foto: Valentijn te Plate /
Das en Boom*

3.2.2 Discours: soortenbescherming in de marge van gebiedsbescherming

1e periode

Zoals hiervoor al is aangegeven, is de bescherming van de hamster vooral geboren uit de zorg van een aantal natuurbeschermingsorganisaties over de snel afnemende populatie. Die zorg is ontstaan in een tijd waarin een bepaald discours in het Nederlandse natuurbeleid dominant is.

Aan het eind van de jaren tachtig en begin van de jaren negentig ontstond in Nederland een toenemende aandacht voor ecologische netwerken, gebiedsbescherming en natuurontwikkeling. Dit discours is duidelijk terug te vinden in het eerste Natuurbeleidsplan (1990) en heeft de bescherming van de hamster volgens veel respondenten parten gespeeld.

Tot op het moment dat particuliere natuurbeschermingsorganisaties het sein gaven dat de verspreiding van de hamster aanleiding was om een duidelijk beleid te formuleren, was de bescherming van de hamster geen issue. De sterke aandacht voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur, de gebiedsbescherming en de natuurontwikkeling zijn in die zin nadelig geweest voor de soortenbescherming in het algemeen. Verschillende soortenbeschermingsorganisaties, met de vereniging Das & Boom voorop, gaven bij het uitkomen van het Natuurbeleidsplan in 1990 al aan dat de soorten in de zogenaamde 'witte gebieden', dus buiten de Ecologische Hoofdstructuur, te weinig aandacht in het plan krijgen. De hamster is hiervan een voorbeeld, omdat dit dier leeft in akkerlanden die voor een groot gedeelte buiten de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur liggen. Het feit dat de hamster voorkomt op Bijlage 4 van de Habi-

tatrictlijn, en gehandhaafd dient te worden op ecologisch verantwoord niveau, heeft overheden er niet toe aangezet om de bescherming voortvarend ter hand te nemen. Natuurbeschermingsorganisaties vroegen wel regelmatig aandacht voor de internationale verplichtingen die Nederland was aangegaan. Zij wezen het ministerie van LNV erop dat in strijd met de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern werd gehandeld.

Zoals hierboven al is aangegeven, is in ieder geval voor de bescherming van de hamster in 1996 op papier een relatie gelegd met internationaal natuurbeleid in het onderzoek van Krekels en Gubbels (1996) en in de brief van augustus 1998 van de verenging Das & Boom aan de toenmalige minister van LNV, Van Aartsen. Ook in andere documenten uit die tijd wordt het belang van de internationale afspraken aangegeven, maar dat leidt in de praktijk niet tot het succesvol beschermen van de hamster en zijn leefgebieden. Respondenten geven aan dat op centraal niveau begin en halverwege de jaren negentig naast de soortenbescherming in het algemeen, weinig belang werd gehecht aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Volgens respondenten leefde het idee vooral bij de Directie Natuurbeheer van LNV dat Nederland weinig moeite had met het implementeren van de Habitatrichtlijn, omdat de eigen wetgeving en het nationale beleid ruimschoots voorzagen in een kader om natuur te beschermen. De Directie Zuid van LNV heeft vanaf 1996 herhaaldelijk aangegeven dat in de plannen voor het aanleggen van bedrijventerreinen in Heerlen rekening moest worden gehouden met de hamsters in het gebied en dat er een mogelijke strijdigheid was met de Habitatrichtlijn.

2e periode

Toen het ministerie van LNV in deze context van een dominant discours rond gebiedsbescherming, in augustus 1998 een ontheffing verleende aan de gemeente Heerlen voor de aanleg van de bedrijventerreinen, dienden verschillende natuurbeschermingsorganisaties klachten in bij de Europese Commissie. Daarnaast begonnen zij in Nederland, na het ongegrond verklaren van hun bezwaren door de staatssecretaris van Natuurbeheer, procedures bij de Raad van State. Daarmee mobiliseerden ze het discours zoals dat is neergelegd in de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern opnieuw.

In feite deden zij daarmee niets nieuws. Bij eerdere gelegenheden wezen ze immers ook al op de geldende verplichtingen van de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern voor Nederland. Nieuw was echter dat de natuurbeschermingsorganisaties deze keer werden gesteund in hun appèl op de internationale afspraken. Met name de Europese Commissie ondernam actie naar aanleiding van klachten van de natuurbeschermingsorganisaties. Tevens deed de Raad van State op een aantal momenten uitspraak over de ontheffing die de gemeente Heerlen in augustus 1998 had gekregen en daarmee over de betekenis van de Habitatrictlijn voor de soortenbescherming in Nederland (zie hierna).

Ondanks deze ontwikkelingen op discursief niveau en de veroordeling door het Europese Hof van Justitie in mei 1998 inzake het onvoldoende aanmelden van aantal en oppervlakte gebieden onder de Vogelrichtlijn, bleef de Directie Natuurbeheer vasthouden aan een verdere aanscherping van het discours rond gebiedsbescherming (zie ook casus De Gelderse Poort). Volgens verschillende respondenten doet de Directie Natuur-

beheer dat vanwege de dominantie van dit discours en haar mobiliserende werking. Menskracht en financiële middelen zijn namelijk voor een belangrijk deel ingezet in de afbakening en ontwikkeling van de EHS. Soortenbescherming verdwijnt daardoor zowel beleidsmatig als financieel steeds meer naar de achtergrond. Eind jaren negentig werd overigens wel geprobeerd om een nieuwe impuls te geven aan het soortenbeleid. In het voorjaar van 1999 werd er binnen het ministerie van LNV besloten om meer aandacht te besteden aan het opstellen van soortbeschermingsplannen. In 2000 verscheen, mede onder druk van soortenorganisaties, het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004. Op 14 juni van dat jaar ondertekenden het ministerie van LNV, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de soortenorganisaties een intentieverklaring voor het meerjarenprogramma. Het meerjarenprogramma is eind 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden. Hiermee lijkt de soortenbescherming (op papier) weer aan gewicht te winnen.

Conclusie

De bescherming van de hamster krijgt vorm op een moment dat de soortenbescherming in het algemeen in de Nederlandse beleidspraktijk weinig aandacht krijgt. In de periode voor medio 1998 probeerden natuurbeschermingsorganisaties de hamsterbescherming op nationaal niveau op de politieke en de beleidsagenda te krijgen door te verwijzen naar de inhoud van de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern. Ondanks deze inzet bleef de hamsterbescherming een regionale aangelegenheid die zich

afspeelde in de schaduw van het beleid rond gebiedsbescherming. Pas de ontheffingverlening in augustus 1998 biedt natuurbeschermingsorganisaties én de Directie Zuid de juridische hulpmiddelen om het discours soortenbescherming uit de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern in de Nederlandse beleidspraktijk succesvol in te brengen via de Europese Commissie en de Raad van State.

3.2.3 Spelregels: van vrijwillig naar juridisch instrumentarium?

1e periode

De pogingen om de hamster in Nederland te beschermen zijn voor medio 1998 voornamelijk gebaseerd op de vrijwillige medewerking van grondeigenaren om hamstervriendelijke beheerpakketten af te sluiten. Dit vrijwillige instrumentarium is een algemeen geldende spelregel in het Nederlands beleid. Een harder juridisch instrumentarium paste volgens de meeste respondenten niet bij de manier waarop in Nederland over het algemeen beleid wordt gevoerd.

Een andere spelregel die destijds gold, was dat ontheffingen op de Natuurbeschermingswet nauwelijks verleend werden voor de activiteiten die schadelijk zijn voor beschermde soorten. Daarmee fungeerde de Natuurbeschermingswet volgens respondenten slechts als sluitstuk van een ruimtelijke ordeningsprocedure die al veel eerder in gang werd gezet. Volgens respondenten was er sprake van een in de beleidspraktijk gegroeide

spelregel, waarbij de ontheffing er eigenlijk altijd wel kwam. Het verbinden van compenserende maatregelen aan de ontheffing was dé manier om zorg te dragen voor de natuurwaarden. De ontheffing die in 1998 aan de gemeente Heerlen werd verleend, stelde de gemeente in staat om hamsterleefgebied aan te tasten. Ter compensatie van de aantasting diende de gemeente Heerlen maatregelen te treffen op het eigen grondgebied.

2e periode

Het vrijwillige karakter van het instrumentarium ter bescherming van de hamster is zwaar ter discussie komen te staan. Die discussie werd al eerder geactiveerd door de vereniging Das & Boom, maar vond weinig weerklank in de periode voor de ontheffingverlening. Mede door de aanvullende ingebrekestelling van 27 april 2001 van Europese Commissie en het omploegen van een akker eind mei 2001 waar zich een deel van de laatste hamsterburchten zouden bevinden, is deze discussie opnieuw opgelaaid. De staatssecretaris gaf op de landelijke soortendag van 8 juni 2001 aan, evenals in het overleg met de vaste Kamercommissie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 13 juni 2001, om de medewerking aan de bescherming van hamsterleefgebieden, indien andere maatregelen niet werken, af te zullen dwingen. Dit zal in de aanpassing van de Natuurbeschermingswet worden opgenomen.

Wat betreft de positie van de Natuurbeschermingswet ten opzichte van de procedures in de ruimtelijke ordening, wordt langzaamaan een verandering zichtbaar die grote gevolgen had voor de bescherming van soorten in Nederland. De ontheffing werd aangevochten door



Foto: Valentijn te Plate / Das en Boom

particuliere natuurbeschermingsorganisaties. In eerste instantie tekenden deze organisaties bezwaar aan bij de staatssecretaris. Iedere keer dat zij de bezwaren ongegrond verklaarde, stapten de organisaties naar de Raad van State. Dit gebeurde twee keer (27 april 2000 en 15 januari 2001). In beide procedures werden de besluiten van de staatssecretaris door de Raad van State vernietigd.

De procedures rond de ontheffingverlening van 6 augustus 1998 leidden tot duidelijke uitspraken van de Raad van State over de gevolgen van de Habitatrichtlijn voor de soortenbescherming in Nederland. Belangrijkste punten hierin zijn:

- als het een project betreft waarbij een beschermde diersoort van Bijlage 4 van de Habitatrichtlijn in het geding is, dan moet gekeken worden of er alternatieve plannen of alternatieve locaties voor het project zijn;
- dient het project een groot openbaar belang, zijn er geen alternatieve plannen of locaties, dan mag een ontheffing worden verleend;
- het grote openbaar belang en het niet aanwezig zijn van alternatieve plannen of alternatieve locaties moet nauwkeurig en overtuigend worden aangetoond;
- bij projecten met een lange looptijd moet regelmatig bekeken worden of nog steeds sprake is van een groot openbaar belang;
- als een beschermde diersoort in een kritieke fase verkeert, mag het gebied waarin de soort voorkomt niet worden verkleind.

De uitspraken van de Raad van State maken dus duidelijk dat het eventueel toestaan van de aantasting van het leefgebied door de geplande activiteit, 'eigenstandig' moet worden getoetst aan de verplichtingen van de Natuurbeschermingswet.

De staatssecretaris dient in het vervolg zelf te beslissen, dus los van de ruimtelijke-ordeningsprocedures.

Conclusie

Door de juridische procedures en de aanvullende ingebrekestelling rond de hamster, is er sprake van een verandering van spelregels in de soortenbescherming in Nederland. Deze veranderingen zijn het gevolg van het succesvol onder de aandacht brengen van het discours uit de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern door natuurbeschermingsorganisaties en de Europese Commissie.

3.2.4 Verdeling van macht en hulpbronnen: van 'vergeten' diersoort naar sleutel tot duidelijkheid

1e periode

Voor augustus 1998 speelde de bescherming van de hamster uitsluitend op regionaal niveau. De Directie Zuid had hierin als voorzitter van het HOL een belangrijke positie. Ondanks deze positie lukte het volgens respondenten de Directie Zuid, en met haar de betrokken natuurbeschermingsorganisaties, niet om de problematiek rond de hamster en soortenbescherming in het algemeen op de beleids- en politieke agenda op centraal niveau te krijgen. De redenen daarvoor kwamen al eerder aan bod. Vooral met behulp van inventarisaties en het wijzen van het ministerie van LNV op haar verplichtingen (door zowel

In beide procedures werden de besluiten van de staatssecretaris door de Raad van State vernietigd

De Directie Zuid kreeg steeds frequenter te maken met situaties waarin inspanningen op het gebied van soortenbescherming teniet werden gedaan door infrastructurele projecten en bouwprojecten

natuurbeschermingsorganisaties als de Europese Commissie) werd geprobeerd de bescherming van de hamster in Nederland te agenderen.

In de eerste periode werden met name vrijwillige overeenkomsten met grondgebruikers afgesloten. Vanwege het niet structurele karakter van de hamsterbescherming in deze periode, moesten de regionale coalitie en de Directie Natuurbeheer ieder jaar opnieuw onderhandelen over het geld dat beschikbaar is voor dergelijke overeenkomsten. Volgens respondenten is dit altijd een moeizaam onderhandelingsproces geweest.

2e periode

Rond de ontheffingverlening verandert de positie van veel actoren. De Directie Zuid van LNV geeft aan dat ze de ontheffingverlening aan de gemeente Heerlen aangreep om duidelijke uitspraken te krijgen over de reikwijdte van de Habitatrictlijn voor de soortenbescherming in het algemeen. De Directie Zuid kreeg namelijk steeds frequenter te maken met situaties waarin inspanningen op het gebied van soortenbescherming teniet werden gedaan door infrastructurele projecten en bouwprojecten. Het spreekt haast vanzelf dat ook de verschillende natuurbeschermingsorganisaties de ontheffingverlening bestrijden om dezelfde reden. De gewenste duidelijkheid kwam er uiteindelijk met de uitspraken van de Raad van State en de bemoeienis van de Europese Commissie.

Ook vanuit de Europese Commissie werd aangegeven dat de zaak rond Heerlen en de klachten die de Commissie daarover binnen kreeg, een mogelijkheid boden om de onduidelijkheden over de soortenbepalingen in de Habitatrictlijn aandacht te geven (artikel 12 t/m 16 Habitatrictlijn). Die onduidelijkheid heeft gedeeltelijk te

maken met de minder strenge omzetting van de bepalingen van het Verdrag van Bern in de Habitatrictlijn. In het Verdrag van Bern dienen wél gebieden voor te beschermen soorten aangegeven te worden. De Habitatrictlijn heeft het alleen over het niet verstoren of verontrusten van een soort (artikel 12 Habitatrictlijn).

Eerder werd al aangegeven dat op centraal niveau er voor 1998 nauwelijks aandacht was voor de hamster vanwege het ontbreken van kennis over de verspreiding van de hamster. Deze kennis was tot op zekere hoogte wel aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties, maar een hevige strijd over de juistheid van de gegevens beperkte deze organisaties lange tijd om een duidelijke stempel op de bescherming van de hamster te drukken. Het artikel van Janssen (2001) illustreert dat er naast de strijd rond de hamster ook sprake is van een strijd tussen verschillende natuurbeschermingsorganisaties. Wij zullen hier niet uitvoerig op ingaan. Een voorbeeld van de strijd over juiste gegevens is dat uit de bewerkte gegevens van het Natuurhistorisch Genootschap in het rapport van Van Apeldoorn en Nieuwenhuizen (1998) werd geconcludeerd dat er sprake was van 200 tot 300 hamsters, terwijl de vereniging Das & Boom in het voorjaar van 1999 aangaf dat het slechts om enkele tientallen zou gaan. Tijdens het crisisoverleg op het ministerie van LNV in Den Haag gaf deze vereniging aan dat ook al zouden er meer dan 100 hamsters zijn, er nog steeds sprake was van een uitermate kritieke toestand.

De staatssecretaris ging op grond van dit argument akkoord met het vangen van hamsters in Limburg voor een fokprogramma, om zo de ham-

ster in Nederland voor uitsterven te behoeden. Omdat het aan het beleidsverantwoordelijke ministerie van LNV lange tijd aan kennis over de actuele verspreiding heeft ontbroken, was het zeer kwetsbaar voor beïnvloeding door natuurbeschermingsorganisaties. De Europese Commissie heeft in dat verband overigens aangegeven dat het ministerie van LNV er verstandig aan zou doen een database aan te leggen met de verspreidingsgegevens voor alle soorten die beschermd zijn in de Europese en nationale wetgeving. In het overleg met de kamercommissie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 13 juni 2001 lijkt de staatssecretaris eindelijk doordrongen te zijn van het nut van een dergelijke maatregel. Zij geeft aan dat ze *“steeds meer overtuigd raakt van de noodzaak van een verspreidingsonderzoek”* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 XIV, nr. 112). Ze vervolgt met de mededeling dat de precieze vraagstelling en vormgeving van een dergelijk onderzoek momenteel in kaart worden gebracht.

De Directie Natuurbeheer, die tot 1998 grotendeels afwezig was op het gebied van de hamsterbescherming, is na de ontheffingverlening wel actief geworden. Ze was daarbij de partij waartegen juridische procedures liepen bij de Raad van State én het aanspreekpunt van de Europese Commissie omtrent ingebrekestellingen. Door de langere en actievere bemoeienis van veel andere actoren en het niet problematiseren van de situatie van de hamster heeft de Directie Natuurbeheer van LNV voortdurend een positie moeten innemen waarin zij slechts reactief op kon treden. Met het Beschermingsplan Hamster 2000-2004 en het Programma Beheer heeft het ministerie nu wel een instrument om de hamsterbescherming structureel vorm te geven, maar het

vrijwillige karakter van veel noodzakelijke maatregelen belemmert volgens veel respondenten een effectieve uitvoering van het plan.

Conclusie

Op het moment dat de regionale coalitie rond de hamsterbescherming aansluiting krijgt bij de Europese Commissie, neemt de invloed van verschillende actoren toe. Kennis van de verspreiding van de hamster en de inhoud van de internationale verplichtingen zijn daarbij de belangrijkste hulpbron.

De Directie Natuurbeheer heeft zich door kennisgebrek op verschillende fronten in een positie gemanoeuvreerd waarin ze slechts kan reageren op de procedures en ingebrekestellingen die – aangedragen door verschillende actoren van verschillende schaalniveaus – op haar afkomen.



Foto: Peter van Bolhuis / Pandion

4 Casus De Gelderse Poort

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

4.1 Korte schets

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

Achtergrond en aanleiding van het project

De beleidsmatige uitwerking van het concept natuurontwikkeling werd aanvankelijk vanuit het

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organisatie en betrokken actoren

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

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

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

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

Beleidsvorming en -uitvoering: internationaal?

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

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

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

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

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



Foto: Peter van Bolhuis / Pandion

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Dynamiek in het arrangement

4.2.1 Actoren en coalities: regionale en nationale interacties gescheiden

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

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

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

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

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

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

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

Voor 37 van de 62 aangemelde gebieden is bij aanmelding bij de Europese Commissie een voorbehoud gemaakt. Daarmee waren deze 37 gebieden nog niet officieel aangemeld. De Nederlandse regering wilde namelijk de bevestiging krijgen van de Europese Commissie dat de uitgangspunten van de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee een goede omzetting zijn van art. 6 van de Habitatrichtlijn. In art. 6 staat namelijk vermeld welke procedures moeten worden gehanteerd om te bepalen of plannen en projecten significante effecten hebben voor een SBZ.

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

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

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

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

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

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



Foto: Peter van Bolhuis / Pandion

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

Conclusie

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

4.2.2. Natuurontwikkeling en gebiedsbescherming: gescheiden discoursen

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

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

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

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

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

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

Conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusie

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

4.2.4. Verdeling van hulpbronnen

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

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

Conclusie

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

5 Conclusies en toekomstverkenning

In dit onderzoek zijn de problemen ten aanzien van de implementatie van het Europees natuurbeleid in Nederland beschreven en geanalyseerd. De casus 'Korenwolf' en 'Gelderse Poort' bieden in dit kader geheel verschillende voorbeelden van de problemen die zich rondom de implementatie van Europese richtlijnen voordoen.

Sinds de jaren negentig is de wetenschappelijke, bestuurlijke en maatschappelijke belangstelling toegenomen voor implementatievraagstukken en de problemen die zich daarbij voordoen. Onderzoekers en beleidsvoerders richten zich daarbij met name op het veronderstelde implementatiedeficit. Zo omschrijven Knill & Lenschow (2000: 11) effectieve implementatie als de mate waarin de formele omzetting en de praktische toepassing van institutionele en instrumentele veranderingen overeenkomen met de doelstellingen zoals gedefinieerd in Europese wetgeving. Implementatieproblemen kunnen ontstaan als gevolg van een 'misfit' tussen de aard van de Europese beleidsvoering en de specifieke kenmerken van de politieke en ambtelijke instituties op nationaal en regionaal niveau binnen de lidstaat. In dit onderzoek is deze problematiek onderzocht aan de hand van de arrangementenbenadering. Deze biedt een specifiek kader om de dynamiek van implementatieprocessen en -problemen te analyseren. We hebben ons daarbij met name gericht op de praktische implementatie en niet zozeer op de juridische¹⁰ implementatie.

In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies geformuleerd ten aanzien van de dynamiek rond

de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de casus 'Korenwolf' en 'Gelderse Poort', zoals in voorgaande hoofdstukken beschreven en geanalyseerd. Hierna zal worden ingegaan op de beantwoording van de drie onderzoeksvragen alsmede op de proposities inzake implementatievraagstukken die voortvloeien uit de theorie (zie hoofdstuk 2). Afsluitend volgt een beschouwing over hoe implementatie van internationaal natuurbeleid zich in de toekomst verder zal ontwikkelen en welke mogelijke gevolgen dit heeft voor toekomstig beleid.

5.1 Implementatieproblemen

Onderzoeksvraag 1

Welke problemen treden er op bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland?

De hamster is *het* symbool geworden van de gebrekkige implementatie van het EU-natuurbeleid in Nederland. Te zeer geconcentreerd op het nationale beleid rondom gebiedsaanwijzing en -bescherming, is in de periode vanaf 1990 de soortenbescherming relatief verwaarloosd. Dit gebeurde ondanks internationale afspraken en internationaal beleid waarin de bescherming van soorten wel werd geïmplementeerd en vastgelegd. Het gevolg hiervan was dat natuurbeschermingsorganisaties internationale afspraken mobiliseerden om dit gebrek aan aandacht en implementatie aan de kaak te stellen.

Naast de concentratie op gebiedsbescherming in de Nederlandse beleidspraktijk, leefde het idee,

10 Voor de juridische implementatie zie de 'Pre-adviezen' van Bastmeijer (2001).

De hamster is het symbool geworden van de gebrekkige implementatie van het EU-natuurbeleid in Nederland

Pas als de schaalniveaus door interventies van met name natuurbeschermingsorganisaties en de Directie Zuid bij elkaar worden gebracht, wordt de implementatieproblematiek zichtbaar

zeker bij het ministerie van LNV, dat het nationale natuurbeleid reeds aan de Vogel- en Habitatrichtlijn voldeed. Onder andere de verschillende ingebrekestellingen, een veroordeling door het Europese Hof en het succesvol aanvechten van de ontheffingverlening aan de gemeente Heerlen, laten zien dat dit allerm minst het geval is. Hoe een nationale bril ('gebiedsbescherming') en enige nationale arrogantie ('we doen het allemaal al') de hamster – bijna? – fataal werd.

In de Gelderse Poort ligt de situatie anders. Hier onderscheiden we vooral mogelijke toekomstige problemen als het gaat om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Inmiddels zijn delen van de Gelderse Poort als te beschermen gebied onder de Vogel- en Habitatrichtlijn aangemeld en aangewezen. De manier waarop dit gebeurde doet echter vrezen voor de toekomst. Allereerst 'leeft' de Vogel- en Habitatrichtlijn, mede door een gebrek aan communicatie, nauwelijks op het regionale niveau. Ten tweede zijn problemen te verwachten op het moment dat consensus zoekende coalities op regionaal niveau het strikte juridische kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten gebruiken bij bestaande activiteiten en toekomstige plannen en projecten. Dat voorspelt mogelijke problemen voor het draagvlak van natuurbeleid op regionaal niveau, met alle implementatieproblemen van dien. Hindermacht door boeren, jagers en ondernemers is daar slechts één mogelijk voorbeeld van.

5.2. Dynamiek in het arrangement

Onderzoeksvraag 2

Hoe zijn deze problemen te verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden gaan we te rade bij de theoretische proposities uit hoofdstuk 2, en 'toetsen' we deze aan het empirisch materiaal uit de hoofdstukken 3 en 4.

Propositie 1

Multi-actor en multi-level governance impliceren een toename van publieke en private actoren op meerdere schaalniveaus. Implementatie van EU-beleid wordt belemmerd als actoren deze verandering in governance niet onderkennen. In de eerste plaats leidt dit tot bestuurlijk impasses als er sprake is van een gebrekkige verticale afstemming tussen de bestuursniveaus. In de tweede plaats leidt dit tot bestuurlijk autisme, als door de gerealiseerde consensus op één schaalniveau (horizontale afstemming) de eisen van andere schaalniveaus onvoldoende worden meegenomen of gekend.

Beide casus onderstrepen deze stelling. In beide gevallen zien we dat actoren op verschillende schaalniveaus vrij los van elkaar opereren. Het plotseling totstandkomen van verticale verbanden brengt (mogelijke) implementatieproblemen aan het licht. De bescherming van de hamster is in eerste instantie regionaal georganiseerd en staat relatief los van het nationale beleid, waarin gebiedsbescherming steeds belangrijker is geworden. Daarmee worden internationale afspraken op het gebied van soorten door de rijksoverheid 'vergeten'.

Pas als de schaalniveaus door interventies van met name natuurbeschermingsorganisaties en de

Directie Zuid bij elkaar worden gebracht, wordt de implementatieproblematiek zichtbaar. Als de Europese Commissie zich mengt in het nationale natuurbeleid, worden de problemen in de implementatie formeel bevestigd. Nederland en in het bijzonder het Ministerie van LNV komen zowel door de Europese Commissie als door Nederlandse natuurbeschermingsorganisaties onder druk te staan.

Niet alleen komt daarmee een 'misfit' aan het licht, de overheid wordt tevens gedwongen om de implementatieproblemen op te lossen. Dit tot ongenoegen van projectontwikkelaars en lokale bestuurders die hun uitbreidingsplannen aan banden gelegd zien. Het ministerie van LNV, vooral de Directie Natuurbeheer, is in een impasse terechtgekomen. Hierbij zit het ministerie van LNV klem tussen spelregels uit de regionale en lokale beleidspraktijk, waarvan EU-richtlijnen geen onderdeel uitmaken enerzijds en internationale afspraken die zij zelf is aangegaan en heeft geïnitieerd anderzijds.

In de Gelderse Poort is de situatie vergelijkbaar. Daar is sprake van een regionale coalitie die vrij los staat van een gelegenheidscoalitie van de Directie Natuurbeheer en de regionale beleidsdirecties rond de implementatie van de richtlijnen. Verticale verbanden komen pas (laat) tot stand wanneer delen van de Gelderse Poort door de rijksoverheid als gebied onder de Vogel- en Habitatrichtlijn worden aangewezen en aangemeld. Dit gebeurt echter zonder actoren op het regionale niveau te informeren over de betekenis van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor de beleidspraktijk.

Deze centralistische benadering kan consequenties hebben voor de toekomstige implementatie

van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Allereerst stellen de richtlijnen duidelijke en onontkoombare eisen waartegen verzet kan worden gemobiliseerd; zeker nu men nauwelijks is geïnformeerd over, en betrokken bij aanwijzing en aanmelding is dat verzet te verwachten. Bovendien kan de ad hoc aanpak de regionale samenwerking frustreren, hetgeen het lokale draagvlak voor het natuurbeleid uit Europa niet ten goede zal komen. De rijksoverheid is hier ten opzichte van het regionale en lokale niveau vooralsnog tamelijk 'autistisch' te werk gegaan.

Propositie 2

Multi-actor en multi-level governance impliceren een verbreding of toename van beleidsdiscoursen op meerdere schaalniveaus. Implementatie van EU-beleid wordt belemmerd als tegenstrijdige discoursen binnen één schaalniveau naast elkaar bestaan of als gevolg van de samenwerking tussen tegenstrijdige discoursen op verschillende schaalniveaus.

Een van de kernoorzaken van de implementatieproblematiek is het naast elkaar bestaan van verschillende discoursen op verschillende schaalniveaus: het dominerende discours 'gebiedsbescherming' op nationaal niveau versus het discours 'soortenbescherming' op regionaal en Europees niveau. In Nederland heeft dat geleid tot een over het hoofd zien van verschillende, veelal kleine en weinig aalbare, soorten in het natuurbeleid. Ondanks dat deze soorten ook in Nederland wettelijk beschermd zijn, wordt er in de beleidspraktijk weinig aandacht aan besteed.

Binnen de Gelderse Poort is een dergelijke tegenstelling van discoursen minder duidelijk. Alle

niveaus zijn in dit geval op gebiedsbescherming en natuurontwikkeling gericht. Wel valt een tegenstelling in beleidsprogramma's te constateren: de Nederlandse gebiedsgerichte aanpak versus de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn-aanpak. Beide stellen inhoudelijk verschillende eisen aan een gebied, met als gevolg mogelijke afstemmings- en dus implementatieproblemen. Voldoen aan het ene programma is immers niet automatisch voldoen aan het andere.

Propositie 3

Multi-actor en multi-level governance impliceren een toename van het mobilisatiepotentieel van actoren. Implementatie van EU-beleid wordt bevorderd of gefrustreerd door het toegenomen vermogen van actoren hulpbronnen op verschillende schaalniveaus te mobiliseren, dan wel hulpbronnen in te zetten op een schaalniveau waar ze niet primair betrokken partij zijn.

Het uitoefenen van invloed op implementatieprocessen kan op verschillende manieren gebeuren. Hulpbronnen kunnen worden ingezet om implementatie te bevorderen. Maar het tegenovergestelde is ook denkbaar: hulpbronnen kunnen worden ingezet om implementatieprocessen tegen te gaan of te frustreren. In de casus van de hamster riepen natuurbeschermingsorganisaties de hulp van Europa in. Bovendien was de ontheffingverlening aan de gemeente Heerlen voor de Directie Zuid een middel om duidelijkheid over de reikwijdte van de Habitatrichtlijn te krijgen. De Europese Commissie heeft hierdoor ook meer duidelijkheid gekregen over de soortbeschermingsbepalingen van de Habitatrichtlijn. Omgekeerd is het denkbaar dat actoren in de Gelderse Poort hindermacht gaan organiseren om

de Europese aanpak van de Vogel- en Habitatrichtlijn tegen te gaan, gezien de 'overval' van de aanwijzing en aanmelding van hun gebied. Daarbij zouden zij zich kunnen beroepen op het nationale gebiedsgerichte beleid dat (deels) haaks staat op de Europese aanpak.

Propositie 4

Multi-actor en multi-level governance impliceren een pluralisering en het onderhandelbaar worden van regels. Implementatie van EU-beleid wordt belemmerd als regels op verschillende schaalniveaus elkaar tegenwerken, als actoren regels van een ander bestuursniveau inbrengen of negeren, of als regels door onderhandelingen aan duidelijkheid inboeten.

Op ieder schaalniveau gelden specifieke spelregels, zo blijkt. Europa, Nederland, regionale coalities: allen gaan anders om met procedures. De één eist strikte gehoorzaamheid (Brussel), de ander gedooft (Den Haag), de derde onderhandelt (Limburg, Gelderse Poort). Op het moment dat deze spelregels bij elkaar komen, ontstaan implementatieproblemen. In de hamster-casus hadden de gemeente Heerlen, de provincie en projectontwikkelaars al overeenstemming bereikt over de aanleg van bedrijventerreinen. De nationale overheid verleende een ontheffing vanwege het grote openbare belang dat gediend werd met de aanleg van de bedrijventerreinen en legitimeerde daarmee formeel het aantasten van hamsterleefgebied. Natuurbeschermingsorganisaties en de Europese Commissie hanteren de strikte spelregels van de Habitatrichtlijn. Dat creëert in ieder geval onduidelijkheid voor en tussen de meeste betrokkenen.

Op ieder schaalniveau gelden specifieke spelregels, zo blijkt.

Europa, Nederland, regionale coalities: allen gaan anders om met procedures

Binnen de Gelderse Poort dreigt eveneens een tegenstelling tussen de meer centralistische en formalistische aanpak van de EU en de rijksoverheid enerzijds versus de meer informele en decentrale regionale aanpak anderzijds. Vanuit Europees perspectief en de strikte naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijn zal dit ongetwijfeld tot implementatieproblemen leiden.

5.3. Toekomstverkenning

Onderzoeksvraag 3

Welke mogelijke gevolgen hebben de gesignaleerde problemen in de implementatie van het natuurbeleid voor toekomstig beleid?

Politieke modernisering uit zich in nieuwe vormen van *governance*, onder meer multi-actor en multi-level governance. Het ligt voor de hand dat deze trends zich in de toekomst doorzetten.

Zowel aan Europeanisering van het natuurbeleid als aan de (politieke) emancipatie van de burger lijkt vooralsnog geen einde te zijn gekomen. Voor het toekomstig natuurbeleid betekent dit in ieder geval het meer en beter leren inspelen op deze toenemende trends van multi-actor en multi-level *governance*. Met de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' en de al eerder ingezette lijn van 'Sturing op Maat' lijkt de horizontale verbreding van het natuurbeleid op het gebied van actoren door beleidsmakers onder ogen te worden gezien.

Tegelijkertijd neigen dezelfde beleidsmakers op nationaal niveau in tijden van 'crisismanagement' (bijvoorbeeld door Europese interventies rondom de hamster en de aanwijzing van gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn) tot het onderschat-

ten van de verticale afstemmingsbehoefte, tot centralisme en het wederom top-down willen realiseren van bepaalde beleidsuitkomsten. Dit leidt logischerwijze tot verzet en daarmee tot implementatieproblemen. Deze situatie noopt tot het voorzichtiger omgaan met het inzetten van het hiërarchische sturingsmodel, ook in tijden van crisis. Sommige zaken lijken simpelweg te moeten, gegeven Europese en nationale regelgeving, maar aan zowel nevenliggende beleidsvelden als aan de burger moet *ook* duidelijk worden gemaakt waarom dat zo is. Het lijkt een oude boodschap, maar ze wordt soms nog veronachtzaamd in het natuurbeleid.

Uit deze studie blijkt ook dat het multi-level aspect van het hedendaagse (natuur)beleid niet altijd wordt onderkend. Verticale koppelingen worden in het natuurbeleid niet of nauwelijks gelegd: het beleid is of regionaal, of nationaal, of Europees. Een combinatie van alle schaalniveaus is nog vaak niet aan de orde. De hamster en de Gelderse Poort laten dit helaas zien. De les voor de toekomst is hiermee gegeven: het is noodzakelijk om doelbewust en gericht schaalniveaus binnen beleidsarrangementen te koppelen. De regio dient bij de implementatie van Europees natuurbeleid te worden betrokken. Nationaal beleid dient aan het Europese te worden getoetst. De regio moet openstaan voor externe initiatieven. En op internationaal of Europees niveau moet men openstaan voor regionale input. Een directie, afdeling of werkgroep voor 'multi-level zaken' binnen LNV is waarschijnlijk een weinig haalbare, maar een niet minder noodzakelijke optie.

Naast het aanbrengen van horizontale en verticale koppelingen, zijn ook lessen te leren op het

Het is noodzakelijk om doelbewust en gericht schaalniveaus binnen beleidsarrangementen te koppelen

niveau van de verschillende dimensies van het natuurbeleidsarrangement. Coalities dienen 'schaaloverschrijdend' te zijn. Regionale actoren zouden in nationale en internationale coalities vertegenwoordigd moeten zijn en omgekeerd. Ook dienen discoursen op elkaar te worden afgestemd, over schaalniveaus en coalities heen, of men zou moeten kiezen voor een dominante benadering. Dat vereist enige flexibiliteit bij de verschillende spelers. Hetzelfde geldt overigens voor de spelregels.

Wat de dimensie macht betreft, is de uitdaging een balans aan te brengen tussen concentratie (het samenballen van hulpbronnen op één bestuursniveau om uitkomsten te realiseren) en diffusie (verspreiding van hulpbronnen op meerdere bestuursniveaus en tussen meerdere actoren om uitkomsten te realiseren). Te veel concentratie kan leiden tot ondergraving van het sociale en bestuurlijke draagvlak voor beleid, doordat relevante actoren worden buitengesloten. Een te grote mate van diffusie van macht daarentegen kan leiden tot een gebrek aan regeerbaarheid.

Literatuur

- Aartsen, J.J. van (1998), *Kamervragen Habitatrichtlijn*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 9 april 1998, TRC 98/8027
- Apeldoorn, van R.C. en W. Nieuwenhuizen (1998), m.m.v. C.H. Klein Douwel en P.L.L. Thomas, *Overlevingsplan hamster (cricetus cricetus)*, IBN-DLO, Wageningen
- Arts, B. and J. van Tatenhove (2000), Power and Policy: Policy arrangements and shifting power relations, positions and structures, *paper presented at panel 2, RC 36 on power at the IPSA Conference, Quebec, 1-5 August 2000*
- Bal, D., H.M. Beijer, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen & P.J. van der Reest (1995), *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*, IKC-Natuurbeheer, Wageningen
- Bastmeijer, C.J. (2001), *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland: een nadere bestudering van de gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern in Nederland. Preadviezen van de werkgroep Internationaal milieurecht van de Vereniging voor Milieurecht*. Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht; 2001-1, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Beck, U. (1994), 'The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization', in: U. Beck, A. Giddens and S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Oxford, pp. 1-55
- Börzel, T.A. (2000), 'Improving compliance through domestic mobilisation? New Instruments and effectiveness of implementation in Spain, in Knill & Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester University Press, Manchester, pp. 222-250
- Bruin, D. de, D. Hamhuis, L. van Nieuwenhuijze, W. Overmars, D. Sijmons en F. Vera (1987), *Ooievaar, de toekomst van het rivierengebied*, Arnhem
- Commission Européenne (1999), *Réponses de M. Barnier, commissaire désigné, aux questions posées par la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme et aux questions spécifiques de nature institutionnelle posées par la commission des affaires constitutionnelles du parlement Européen*, Bruxelles, le 6 août 1999
- DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied en Projectgroep de Gelderse Poort (1993), *Toekomstmogelijkheden voor De Gelderse Poort, perspectieven, planvarianten, evaluaties en conclusies, Vierde werkdocument in het kader van het project de Gelderse Poort*, Wageningen en Arnhem
- Fairbrass, J. and A. Jordan (2001), 'European Union Environmental Policy and the UK Government: A Passive Observer or a Strategic Manager?', in: *Environmental Politics*, forthcoming

- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Oxford
- Giddens, A. (2000), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge
- Harms, W.B. en J. Roos-Klein Lankhorst (1994) (red.), *Toekomst voor de natuur in de Gelderse Poort, planvorming en evaluatie*, Wageningen, De Bilt
- Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren (1992), *De gevalstudie: strategie van kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel
- Janssen, C. (2000), 'Stop het bouwen, er zijn hamsters', in: *Volkskrant Magazine*, 15/07/2000, 46, pp. 22-29
- Jong, D. de (1999), *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid* (diss KUN), Eburon, Delft
- Knill, C. and A. Lenschow (2000), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester University Press, Manchester
- Knill, C. and A. Lenschow (2000), 'Introduction: new approaches to reach effective implementation - political rhetoric or sound concepts', in: Knill & Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester University Press, Manchester, pp. 3-8
- Knill, C. and A. Lenschow (2000), 'On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutional perspective in implementation research', in Knill & Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester University Press, Manchester, pp. 9-35.
- Krämer, Ludwig (1998), *E.C. Treaty - and - Environmental Law* (third edition), Sweet & Maxwell, London
- Krekels, R.F.M. en R.E.M.B. Gubbels (1996), *Hamsterinventarisatie 1994 en soortbeschermingsplan*, Natuurhistorisch Genootschap in Limburg, Melick
- Mayntz, R. (1999), 'Nieuwe uitdagingen voor de governance theory', in: *Beleid en Maatschappij*, 26/1, pp. 2-12
- Krekels, R.F.M., m.m.v. de leden van het Hamsteroverleg Limburg, *Beschermingsplan hamster 2000-2004*, Rapport Directie Natuurbeheer nr. 41, IKC-Natuurbeheer, Wageningen
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990), *Natuurbeleidsplan: Regeringsbeslissing*, SDU, 's-Gravenhage
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000a), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur: nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*, SDU, 's-Gravenhage
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000b), *Nota van Antwoord Vogel-*

richtlijn: Algemeen deel 1, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij/Directie Natuurbeheer, 's-Gravenhage

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, IPO, Platform Soortenbeschermende Organisaties (2000), *Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004*, 's-Gravenhage

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997), *Beleidslijn Ruimte voor de Rivier*, SDU, Den Haag

Osieck, E. (1998), 'Vogel- en Habitatrictlijn: hoekstenen van het Europese natuurbeleid', in: *De Levende Natuur*, september 1998, pp. 204-208

Stuurgroep Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (1991), *Nadere Uitwerking Rivierengebied*, Den Haag, Arnhem

Tatenhove, J. van (1999), 'Political Modernisation and the Institutionalisation of Environmental Policy', in: Wissenburg, M., G. Orhan and U. Collier (eds.), *European Discourses on Environmental Policy*, Ashgate, Aldershot, pp. 59-78

Tatenhove, J. van, B. Arts and P. Leroy (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston.

Van den Top, M. en M. van der Zouwen (2000), 'Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loopt', in: *Landschap*, 17/2, pp. 81-96

Wallström, M. (2001), *Omzetting in Nederlands recht van Richtlijn 92/43/EEC "habitats" en van Richtlijn 79/409/EEG "behoud van de vogelstand"*, brief van commissaris Wallström aan de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 24 oktober 2000, kenmerk SG(2000) D/2000/2059, nr. 107813

Wils, W.P.J. (1994), 'The Birds Directive 15 years later: a survey of the case law and a comparison with the Habitats Directive', in: *Journal of Environmental Law*, Vol. 6/2, pp. 219-242

WWF European Policy Office (2000), *A Race to Protect Europe's Natural Heritage. European snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive*, WWF, Brussels

Yin, R.K. (1994), *Case study research: design and methods*, Sage, Thousand Oaks

Bijlage 1 Respondenten en informanten

Respondenten

J. Cronau, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn, Afdeling Landelijk Gebied, Provincie Gelderland

J. Dirkmaat, Vereniging Das & Boom

P. van de Kreeke, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn, Afdeling Landelijk Gebied, Provincie Gelderland

L. Heijkers, Hoofdgroep Ruimte, Groen en Verkeer, Afdeling Groen, Provincie Limburg

K. Heutink, Directie Oost, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

G. Laeijendecker, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn, Afdeling Landelijk Gebied, Provincie Gelderland

J. Pouw, Hoofdgroep Ruimte, Groen en Verkeer, Afdeling Groen, Provincie Limburg

W. van Sambeek, Directie Zuid, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

R. Seijben, Wethouder Stadsontwikkeling (Bouwen en Wonen; Milieu; Volkshuisvesting), Welzijn (Volksgezondheid en Verslavingszorg) en Monumentenzorg, Gemeente Heerlen, afgetreden als wethouder op 25 september 2001

J. van Spaandonk, Directie Natuurbeheer, Afdeling Beleidsinstrumenten, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

L. Wijlaars, Directie Zuid, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

R. Wolters, Directeur European Centre for Nature Conservation, geïnterviewd als voormalig medewerker van de Directie Natuurbeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Informanten

J. Bakker, Directie Natuurbeheer, Afdeling Beleidsontwikkeling, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

T. Smits, Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit Natuurwetenschappen, Wiskunde en Informatica, Vakgroep Milieukunde en Rijkswaterstaat Regio Oost Nederland

J. Verschuuren, Katholieke Universiteit Brabant, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken

J. Woldendorp, Europese Commissie, Directoraat Generaal Milieu, Directoraat D2 Wettelijke Implementatie en Handhaving

De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving hebben al tot de nodige problemen geleid. Bestuurskundigen Mariëlle van der Zouwen en Jan van Tatenhove analyseren aan de hand van de casus 'Korenwolf' en 'Gelderse Poort' hoe dat komt en bezien welke mogelijke gevolgen de gesignaleerde problemen hebben in de implementatie van het natuurbeleid voor toekomstig beleid.



STICHTING DLO

**Planbureaustudies nr. 1, 2002
ISBN 90-807205-1-8
ISSN 1570-7245**