

Streken vergeleken



## **Streken vergeleken**

Hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief

**M.G.G. Neven**  
**F.H. Kistenkas**

**Alterra-rapport 1222.2**

**Alterra, Wageningen, 2005**

## REFERAAT

Neven, M.G.G. & F.H. Kistenkas, 2005. *Streken vergeleken; hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief*. Alterra Rapport 1222.2. 49 blz., 1 fig.; 4 tab.

Dit vergelijkend onderzoek behandelt de Natura 2000 gebiedsbescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn langs de kernthema's van imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 gebieden. Na een zoektocht naar relevante kwesties in 25 lidstaten werden vijf landen geselecteerd voor nader onderzoek, te weten: Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje, Frankrijk en Hongarije. Na een zestal leerervaringen wordt onder meer geconcludeerd dat een casuïstische benadering de meeste kansen biedt en een omgevingswet niet noodzakelijkerwijs leidt tot één integrale omgevingsvergunning.

Trefwoorden: Natuurbeleid, Natura 2000, Vogel- en Habitatrichtlijn, implementatieproces, Europees natuurbeschermingsrecht, omgevingsrecht, rechtsvergelijking, imago, draagvlak, beheersplannen, zelfstandig bestuursorgaan, decentralisatie, beleidseffectiviteit.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €15,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1222.2. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2005 Alterra  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

## Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	11
1.3 Aanpak van het onderzoek	12
1.4 Leeswijzer	14
2 Op zoek naar relevante kwesties in 25 Europese landen	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Relevante kwesties	15
2.3 Selectie en motivatie voor vijf landenbezoeken	16
3 Bijzondere bevindingen uit vijf Europese landen	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Verenigd Koninkrijk	18
3.3 Zweden	19
3.4 Spanje	21
3.5 Frankrijk	22
3.6 Hongarije	24
4 Discussie, conclusies en aanbevelingen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Nederland: korte schets van de huidige situatie	27
4.3 Leerervaringen op een rij	30
5. Samenvatting conclusie en aanbevelingen	45
Lijst met afkortingen	49



## Woord vooraf

Deze samenvatting is gebaseerd op het uitgebreidere hoofdrapport *Eurosites Insights: image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective*. Het onderzoek is mogelijk gemaakt door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit alsmede door vele anderen.

Graag vermelden wij hier de zusterministeries in de vijf onderzochte landen alsmede de Nederlandse landbouwwattaché's, voor de hartelijke ontvangst en hun coöperatieve bij de organisatie van het landenbezoek. Zonder de openheid van de geïnterviewden in de vijf lidstaten zou dit onderzoek onmogelijk zijn geweest. Voorts bedanken wij Sandra Rientjes, Rob Wolters en Agnez Brusznik (ECNC), Wiebren Kuindersma, Rob van Apeldoorn en Rob Schröder (Alterra) voor hun bijdragen aan dit onderzoek.

De interdepartementale task force Vogel- en Habitatrichtlijn en het team gebieden van Directie Natuur van LNV hebben met ons gereflecteerd op het onderzoeksproces en tussentijdse resultaten van het onderzoek en hebben ons daarmee waardevolle feedback geleverd.

Tot slot kijken wij terug op een goede en inspirerende samenwerking met onze opdrachtgevers Paul Vetter en Martin Lok (LNV). Gedurende bijna twee jaar trokken we in dit project samen op in een lerende aanpak voor onderzoek en beleid.

*Fred Kistenkas en Ine Neven*





# 1 Inleiding

Het rapport dat u op dit moment openslaat is een notitie op hoofdlijnen van een internationaal vergelijkend onderzoek naar de implementatiepraktijk van Natura 2000 in Europa. Dat onderzoek is uitgebreid beschreven in het hoofdrapport: *Eurosites Insights: image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective*. Dat hoofdrapport is verrijkt met talrijke illustraties en details uit een beperkt aantal nader onderzochte landen, te weten: het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje, Frankrijk en Hongarije.

De Nederlandse overheid heeft in 2004 de behoefte geuit, te willen reflecteren op haar eigen positie en handelwijze met betrekking tot het implementatieproces van Natura 2000. Tevens wilde zij met andere landen leren van de implementatiepraktijk met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze notitie is daarom in het bijzonder gericht aan de Nederlandse politiek en aan betrokken bestuurders. De conclusies hebben betrekking op de vergelijking van de implementatiepraktijken en belangrijke leerpunten van vijf Europese landen en Nederland. De aanbevelingen zijn gericht op de doorwerking van deze leerpunten naar verbeteringen in de Nederlandse beleidsvorming ten aanzien van de implementatie van de VHR.

## 1.1 Aanleiding

Natura 2000 is een zeer belangrijk concept in het Europees natuurbeleid. Het beoogt een netwerk van natuurgebieden op Europese schaal te vormen. Die gebieden worden door de lidstaten aangewezen op basis van de Vogelrichtlijn (VR 97/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (HR 92/43/EEG). De VHR is daarmee de meest belangrijke Europese wetgeving voor natuurvraagstukken. Andere belangrijke Europese richtlijnen met betekenis voor natuur zijn onder meer de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (NiR). Een nadere toelichting op de VHR treft u aan in de bijlagen van het hoofdrapport.

In het huidige debat over de toegenomen verwevenheid tussen Europees, nationaal en regionaal beleid, krijgen beide richtlijnen behoorlijk wat politieke, publieke en wetenschappelijke aandacht. De politieke aandacht gaat uit naar de verplichting van de lidstaten van de Europese Unie, om het nationale natuurbeleid in overeenstemming met de Europese richtlijnen te brengen. De lidstaten willen echter hun eigen interpretatie over de richtlijnen met een zekere mate van vrijheid en in overleg met betrokkenen in de regio kunnen ontwikkelen. Zowel de politieke als de wetenschappelijke discussies concentreren zich vooralsnog voornamelijk op het formele implementatieproces waarin het gaat om de vertaling in nationale wetgeving, over de interpretatie van de meest belangrijke concepten van de VHR en over de integratie van diverse omgevings- en natuurwetgeving.

Tegelijkertijd gaat de publieke aandacht en de belangstelling van bestuurlijk en ambtelijk Nederland uit naar de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) in de dagelijkse praktijk en het verkrijgen van draagvlak voor het implementatieproces van de VHR.

Hoewel Nederland een grote rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de VHR op Europees niveau, zegt dat niets over het implementatieproces in Nederland zelf. Allereerst bleek de doorvoering van juridische veranderingen niet zo eenvoudig te zijn. Bovendien bleek dat het natuurbeleid op Europees niveau zich vooral concentreerde op de bescherming van soorten en gebieden, terwijl de Nederlandse overheid zich sinds het Natuurbeleidsplan in 1990, voornamelijk richt op herstel, natuurontwikkeling en gebiedsbescherming. Daarnaast nam de aandacht in kranten, radio en televisie behoorlijk toe. Deze publieke aandacht richtte zich helaas niet op de beleidsvrijheid en op mogelijkheden die in de richtlijnen zijn gegeven, maar juist op hinder die bij de ontwikkeling van nieuwe plannen en projecten werd ervaren. Ondanks het feit dat er in de regio's ook veel positieve implementatieprocessen plaatsvonden, is het imago van het Nederlandse natuurbeleid door toenemend gebruik van de slagzin *Nederland op slot*, ernstig aangetast.

In een brief aan Margot Wallström, lid van de Europese commissie, schreef de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Cees Veerman: *De Nederlandse regering onderschrijft de doelen van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn tot bescherming van de soorten en habitats om daarmee een bijdrage te leveren aan de duurzame ontwikkeling en behoud van biodiversiteit . Bij de uitvoering van beide richtlijnen doen zich in de Nederlandse praktijk, zoals ook in andere lidstaten, vele moeilijkheden voor. Zoals afgesproken tijdens de Milieuraad van juni 2002 werkt de Nederlandse regering vanuit een positieve houding aan de oplossing van de nog 'bestaande' moeilijkheden. Met het oog daarop wordt in Nederland op korte termijn een onderzoek naar de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn uitgevoerd. Het doel van het onderzoek is om de Nederlandse moeilijkheden met betrekking tot de implementatie van de VHR in kaart te brengen in combinatie met een toets op de doelmatigheid en de doeltreffendheid. De evaluatie is erop gericht om verbeterpunten en oplossingsrichtingen in beeld te brengen.*

De Europese Commissie antwoordde hierop in 2007 een evaluatie van de richtlijnen te overwegen. Ter voorbereiding op die evaluatie besloot het kabinet in 2002 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uit te laten voeren naar de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen betreffende de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) in Nederland. Drie onderling samenhangende clusters van aanbevelingen uit het IBO onderzoek zijn in 2003 na het verschijnen van het rapport *Nederland op slot?* in het Nederlandse parlement besproken. De eerste cluster aanbevelingen was gericht op het verbeteren van communicatie tussen bestuursorganen, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties. Een overlegplatform zou daar verbetering in kunnen aanbrengen. Een tweede cluster aanbevelingen was gericht op het bevorderen van de politiek bestuurlijke aandacht voor de VHR. Verbetering zou kunnen optreden door (a) de begrippen van de VHR te verduidelijken (b) de bepalingen van de VHR te concretiseren (c) kennis en inzichten op te bouwen om voorlichting over de VHR te verbeteren en (d) door naleving en toetsing van de

VHR en de toepassing ervan te bevorderen. Het Nederlandse parlement heeft de conclusies uit dit IBO onderzoek geaccepteerd en de aanbevelingen bijna geheel overgenomen. In de hierboven genoemde brief benadrukte de minister van LNV ook de behoefte aan een evaluatie onderzoek op Europees niveau, omdat dat in het belang van de toepassing van de VHR zou zijn. Hij schreef: *ik doe op u een beroep om hiertoe het initiatief te nemen, waarbij dezerzijds de bereidheid bestaat om de commissie te ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van een evaluatie op Europees niveau.*

Twee aan het implementatieproces van Natura 2000 gerelateerde ontwikkelingen zorgden ervoor dat dit laatste beroep gehoor ontving. In de eerste plaats werd in 2004 het jubileum van de VR gevierd. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EC dat jaar, organiseerde de Nederlanders een internationale conferentie over de VR. In de tweede plaats werd in datzelfde najaar de nieuwe Natuurbeschermingswet '98 behandeld. Naast de discussies over de resultaten uit het IBO onderzoek en de hoge wens naar meer informatie en communicatie, werden gedetailleerde vragen gesteld (a) over de bepalingen en begrippen uit de HR (b) over de ontwikkeling van beheerplannen (c) over procedures en vergunningverleningen en (d) over de politieke en bestuurlijke problemen die samenhangen met de decentralisatie-impuls en (e) de integratie van wetgeving. Het Nederlandse parlement was geïnteresseerd in creatieve en nieuwe oplossingen voor deze problemen. Misschien, zo vroeg men zich af, kunnen deze gevonden worden in de andere Europese landen?

## 1.2 Onderzoeksvragen

Die samenloop van beide gebeurtenissen hebben onderhavige studie geïnitieerd en richting gegeven. Het ministerie van LNV lanceerde aldus in 2004 een vergelijkende studie naar de implementatiepraktijk van de VHR in het inmiddels tot 25 landen uitgegroeide Europa. Het ministerie van LNV gaf Alterra Wageningen een drie-voudige onderzoeksopdracht, met de vragen van het parlement daarbij indachtig.

De eerste opdracht omvatte vier hoofdvragen met betrekking tot het in beeld brengen van de stand van zaken betreffende de implementatiepraktijk van de VHR in Europa.

1. Bepaal de formele en materiele invulling en interpretatie van begrippen uit de richtlijnen in de 25 lidstaten.
2. Op welke wijze is in deze EU lidstaten het materiele implementatieproces in de praktijk verlopen, tegen welke beleidsmatige en politiek belangrijke problematische situaties is men in de uitvoering aangelopen en welke oplossingsstrategieën zijn daarvoor gehanteerd?
3. Bepaal de diversiteit en bijzonderheden van deze 25 landen en maak waar mogelijk inzichtelijk welke factoren die variëteit kunnen verklaren?
4. Selecteer een vijftal landen dat overeenkomstige beleidsmatige en politieke problemen ervaren en de kwesties waar Nederland mogelijk van kan leren.

Met de tweede opdracht wilde men gedetailleerder inzoomen op een aantal specifiek voor Nederland interessante landen. De volgende onderzoeksvraag stond centraal.

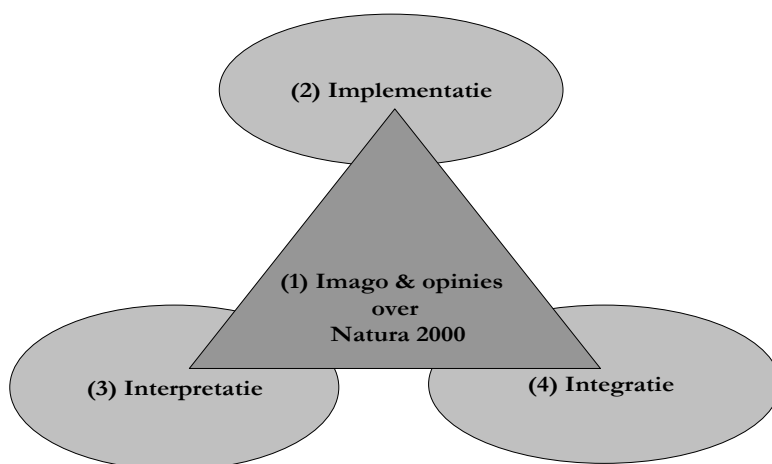
5. Beschrijf benoemde kwesties van de vijf geselecteerde landen en geef illustraties van de voor Nederland interessante beleidsmatige, bestuurlijke en politieke oplossingsrichtingen.

De derde opdracht ten slotte hield een adviesvraag in.

6. Analyseer de bevindingen over de implementatiepraktijk in Europa.
7. Adviseer en beargumenteer mogelijkheden en perspectieven ten aanzien van het implementatieproces van de VHR in Nederland.

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

Centraal in deze studie staat de materiële (inhoudelijke) en praktische implementatieproces van de VHR gerelateerde problematiek en de mogelijke oplossingen daarvoor in de volgende vijf Europese lidstaten: het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje, Frankrijk en Hongarije. De keuze voor het bestuderen van problemen en oplossingen in deze landen is bepaald in het eerste deel van de studie. In het tweede deel van deze studie zijn langs de lijnen van een viertal probleemclusters de Natura 2000 problemen en oplossingen in kaart gebracht en beschreven.



Figuur 1. Onderwerp en kernbema's voor vergelijkend onderzoek.

In de meeste landen is de vertaling van de VHR in nationale en subnationale wetgeving bijna afgerond. Na de periode van het *formele implementatieproces van Natura 2000* zal er echter een nog complexere periode aanbreken, waarin geprobeerd wordt, natuurwetgeving in andere milieu- dan wel ruimtelijke wetgeving te integreren.

Ook zal er een lange periode van *interpretatie van Natura 2000* volgen. In ieder land wordt er bij de toepassing van de VHR steeds opnieuw een eigen uitleg gegeven aan de bepalingen en begrippen uit de Europese VHR. Dat is begrijpelijk want in iedere situatie gaat het om andere natuurwaarden en ander vormen van bestaand gebruik, om verschillende soorten nieuwe ingrepen en om economische en maatschappelijke belangen van verschillende orde van grootte.

De wijze waarop met die interpretatieruimte wordt omgegaan zegt iets over het *imago van Natura 2000* de waardering van natuur en over de bestuurscultuur in betreffende landen. Imago onderzoek is echter vrij complex en daarom is in dit onderzoek, om pragmatische redenen, de geïnterviewden naar hun mening gevraagd. Wordt de VHR volgens u, in uw land, ervaren als een zegen of juist als een last?

Tot slot spelen kwesties over *de integratie van Natura 2000*. Deze kwesties spelen enerzijds op een verschillend beleidsniveau, anderzijds op verschillende termijnen een rol. Op strategisch beleidsniveau worden oplossingen voor integratiekwesties gezocht in de inclusie van natuurwetgeving in andere wetgeving. Vaak vergt dit een langere termijnafstemming, onderhandeling en uitwerking. Op tactisch beleidsniveau komt dat tot uitdrukking in de integratie van planvormingprocessen. Veelal kan een kanteling teweeg worden gebracht op een middellange termijn. Ten slotte kunnen integratie kwesties ook beantwoord worden door op het operationele niveau de vergunningverlening te integreren.

De onderzoeksstrategie voor het beantwoorden van de hoofdvragen is opgedeeld in drie fasen. In de *eerste* fase staat het verkrijgen van inzicht centraal, in het verloop van het formele en praktische implementatieproces van de VHR in de 25 landen van EU. Daartoe is literatuur over beleid, politiek en bestuur, over participatie, over implementatieprocessen en over natuurbescherming bestudeerd en is een documentenstudie uitgevoerd waarin documenten, politiek discussies en nieuwe beleidsstrategieën van de laatste 5 jaar zijn bestudeerd. Daarnaast is gekeken naar de meest recente relevante vergelijkende studies over EU natuurbeschermingsrecht. Ook is gebruik gemaakt van verschillende websites. Op basis van deze oriënterende studie is een keuze gemaakt voor een vijftal landenbezoeken.

In de *tweede* fase van de studie staat leren centraal. In nauwe samenwerking met het ministerie van LNV en Nederlandse landbouwwattachees, is in de vijf genoemde landen een twee- tot driedaags landenbezoek georganiseerd. De bedoeling was wederzijds leren over de toepassing van de VHR, de alternatieve politieke, bestuurlijke en beleidsmatige oplossingen voor de implementatieproblematiek en het nader selecteren van relevante kwesties, die in de afzonderlijke interviews verder zouden kunnen worden uitgewerkt.

Deze gezamenlijke zoektocht heeft plaatsgevonden in groepsgesprekken op de voor natuurbescherming verantwoordelijke ministeries in de vijf landen. Naast de Nederlandse en buitenlandse beleidsdelegaties waren ook natuurorganisaties, werkgeversorganisaties en onderzoeksinstituten uitgenodigd voor deze groepsgesprekken. Daarnaast kon tijdens een uitstapje naar een Natura 2000 gebied, specifieke informatie worden ingewonnen over de implementatiepraktijk. Dat leverde een aantal rijke illustraties op over het viervoud aan eerder benoemde kwesties. Die illustraties zijn opgenomen in het hoofdrapport.

In de *derde* fase staat interpreteren en reflecteren centraal. Allereerst hebben onderzoekers de interviewverslagen ter verifiëring voorgelegd aan geïnterviewden en zijn de landenrapportages voor een check aan de uitnodigende partijen voorgelegd.

Met collega-wetenschappers is gereflecteerd op de bevindingen en de analyse van het onderzoek. Daarnaast zijn, in de door het ministerie van LNV directie Natuur georganiseerde reflectiebijeenkomsten, de bevindingen en conclusies besproken. De conclusies uit dit onderzoek en de aanbevelingen richten zich tot het kabinet en worden daartoe aan de opdrachtgever, het ministerie van LNV Directie Natuur aangeboden.

#### **1.4 Leeswijzer**

In dit eerste hoofdstuk is aandacht besteed aan de aanleiding, vraagstelling en aanpak van het onderzoek. De opbouw van het rapport is verder als volgt: in paragraaf twee staan de aandachtspunten uit de deskstudie centraal. In de bijlage van het hoofd-rapport is een overzichtstabel hiervan opgenomen. De specifieke ervaringen opgedaan in de vijf bezochte landen zijn samengevat in hoofdstuk drie. Hoofdstuk vier bevat het resultaat van analyse en reflectie. Naast een intro over de politieke en bestuurlijke context waarin de richtlijnen geïmplementeerd dienen te worden, zijn conclusies getrokken langs de lijnen van imago, implementatieproces, interpretatie en integratiekwesties. Ten slotte wordt deze notitie op hoofdlijnen afgesloten met aanbevelingen voor beleid en onderzoek.

## 2 Op zoek naar relevante kwesties in 25 Europese landen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op eerste vier hoofdvragen van het onderzoek. (1) Bepaal de formele en materiele invulling en interpretatie van begrippen uit de richtlijnen in de 25 lidstaten (2) Op welke wijze is in deze EU lidstaten het materiele implementatieproces in de praktijk verlopen, tegen welke beleidsmatige en politiek belangrijke problematische situaties is men in de uitvoering aangelopen en welke oplossingsstrategieën zijn daarvoor gehanteerd? (3) Bepaal de diversiteit en bijzonderheden van deze 25 landen en maak waar mogelijk inzichtelijk welke factoren die variëteit kunnen verklaren? (4) Selecteer een vijftal landen, dat overeenkomstige beleidsmatige en politieke problemen ervaart en waar Nederland mogelijk van kan leren.

Om een globaal overzicht te krijgen van de problematische kwesties in de implementatiepraktijk van Europa is een documentenstudie uitgevoerd. Hieronder passeren de implementatie-, interpretatie- en integratiekwesties van de 25 landen in een quick scan de revue. Nadere details uit deze in 2004 uitgevoerde documentenstudie zijn opgenomen in een tabel, die u aantreft in de bijlagen van het hoofd-rapport.

### 2.2 Relevante kwesties

#### *Implementatie Natura 2000*

De letterlijke omzetting in nationale wetgeving is in de meeste landen goeddeels voltooid. Nadere uitvoeringsregelgeving echter lijkt nog in volle gang te zijn. Het aanwijzingsproces van de Natura 2000-gebieden is overal sterk vertraagd. Draagvlak blijkt vaak een probleem te zijn geweest. Soms heeft men dat middels een multi-actor proces als het ware weggedecentraliseerd zoals bij de Franse DOCOBs (regionale overlegstructuren) en soms lijkt men de problemen juist weggecentraliseerd te hebben middels een nationaal opererend zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zoals in het Verenigd Koninkrijk. Beheersplannen binnen de lidstaten zijn soms nationaal-wettelijk verplicht, maar soms ook niet. Soms zijn er nog wat oude plannen of een (begin van een) Natura 2000-beheersplan, maar meestentijds zijn deze er (nog) niet.

#### *Interpretatie Natura 2000*

Sommige criteria uit de HVR zijn nog niet uitgewerkt cq. vaag en behoeven nog communautaire en/of lidstatelijke interpretatie. Dergelijke interpreterende beleidsregels werden evenwel (nog) niet of nauwelijks aangetroffen. Wel spelen zelfstandige bestuursorganen een somtijds interpretatieve en intermediaire rol tussen nationale overheid, subnationale overheden en NGOs. We zien dat bijvoorbeeld binnen het Verenigd Koninkrijk in Engeland (English Nature binnenkort: Natural England), Zweden (SEPA) en Malta (MEPA). Zij lijken Natura 2000-expertise te clusteren,

natuurbescherming aldus te depolitiseren en gemakkelijk een *one-stop-shop* (één loket) functie te kunnen (gaan) vervullen. In Frankrijk lijkt ondertussen een totaal andere weg te zijn ingeslagen, middels de regionale opzet van de DOCOB - beheersplannen. Interpretatie lijkt ook hier aan een multi-actor proces op decentraal niveau te worden overgelaten.

#### *Integratie Natura 2000*

Bij het onderdeel integratie viel op dat sommige landen, ondanks een nog steeds sectorale benadering vanuit Brussel, toch op wettelijk niveau (Zweden, Finland, pogingen in Duitsland) dan wel op planologisch niveau (Verenigd Koninkrijk, Denemarken) al enige integratie tussen milieu, waterbeheer en natuurbescherming hadden geprobeerd te bewerkstelligen. Ook in Spanje, de Baltische staten en Slovenië leek er iets van deze actuele discussie te spelen in de richting van meer integratie van Natura 2000 met ander omgevingsbeleid. In de overige landen speelde deze discussie kennelijk niet of nauwelijks. Alhoewel we dus wel enige integratie op wetgevingsniveau (één milieuwet zoals in Zweden en Finland) en op planmatig niveau (Verenigd Koninkrijk en Denemarken) tegenkomen, was één integrale *vergunning* echter nog nergens in Europa te vinden.

### **2.3 Selectie en motivatie voor vijf landenbezoeken**

Naar aanleiding van deze bevindingen is een keuze gemaakt voor de landenbezoeken. Die keuze is uitgebreid beschreven in het hoofddocument. Hieronder vooral een van de meest in het oog springende, voor Nederland relevante keuzecriteria. Een bezoek aan *Verenigd Koninkrijk* is vooral ingegeven vanwege de voortschrijdende integratie van Natura 2000 met omgevingsbeleid en omgevingsrecht. Maar ook vanwege de intermediaire, interpreterende evenals mogelijk ook integrerende rol van het zelfstandig bestuursorgaan English Nature (in de toekomst: Natural England).

Vanwege de eerste Europese integrale milieuwet en de rol van het zelfstandig bestuursorgaan Swedish Environment Protection Agency (SEPA) stond het meteen vast dat het landen bezoek aan *Zweden* niet mocht ontbreken.

Een sterke coördinatie bij het implementatieproces en ook de integratie op nationaal en subnationaal niveau, hebben in *Spanje* hun vruchten afgeworpen. Uit documenten blijkt dat er zelfs interpretatieve beleidsregels voor planautoriteiten geschreven worden om zodoende de Natura 2000-eisen te kunnen integreren in omgevingsbeleid. Zo ook was de keuze voor *Frankrijk* voordehandliggend. De regionale multi-actor aanpak om via de DOCOB-strategie tot beheersplannen en verdere Natura 2000-uitwerking te komen was uiterst relevant voor de Nederlandse overheid. Ten slotte viel de keuze op *Hongarije* dat door veel EU-hulp wellicht zelf ook een goed voorbeeld is geworden. Als voorbeeld van een nieuwe traditioneel gecentraliseerde lidstaat, werd daar toch gekozen voor een regionaal implementatieproces. De keuze voor een bezoek aan deze vijf landen impliceert aldus ook een keuze voor alle Europese windstreken.



## 3 Bijzondere bevindingen uit vijf Europese landen

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee heeft u in een beknopt overzicht, een indruk kunnen krijgen in de stand van zaken rondom de implementatieprocessen van de VHR in de 25 lidstaten van de Europese Unie in 2004. Een gedeelte van deze gegevens is voor het jaar 2005 bijgesteld op basis van de recent uitgekomen barometer 2005 en verwerkt in de discussie in hoofdstuk vier. Tevens is in hoofdstuk twee aangegeven waarom de landen Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje, Frankrijk en Hongarije zijn uitgezocht voor een nadere verkenning van de implementatiepraktijk aldaar. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de vijfde onderzoeksvraag. Die luidde: *Beschrijf de vijf geselecteerde landen, benoem de probleemvelden en geef illustraties van de voor Nederland interessante beleidsmatige, bestuurlijke en politieke oplossingsrichtingen.*

Enerzijds is het antwoord op deze vraag van belang voor de Nederlandse overheid die de veronderstelling wil toetsen of Nederland een vergelijkbare implementatiepraktijk kent als de andere lidstaten. Anderzijds is het antwoord op deze vraag van belang voor de Nederlandse overheid die graag meer inzicht wil krijgen in het waarom en de effecten van het negatieve imago van de Europese richtlijnen in Nederland. Werkt de zeer nadrukkelijke politieke aandacht voor de richtlijnen nu juist voor of tegen een effectieve en gedragen beleidsuitvoering en hoe gaan anderen landen daarmee om? Die vraag roept namelijk ook bestuurlijke dilemma's op over de wijze waarop zowel tegemoet gekomen kan worden aan de vereisten vanuit Brussel als aan de eisen vanuit de samenleving?

De verdieping in het onderzoek naar een aantal voor Nederland relevante kwesties is mogelijk gemaakt doordat de onderzoekers in gezelschap van de Nederlandse delegatie in vijf landen op bezoek konden komen. Naast de gelegenheid interviews af te nemen zijn de onderzoekers ook in de gelegenheid geweest de groepsgesprekken met de buitenlandse delegatie in het onderzoek op te nemen. In de volgende paragrafen worden per land de bevindingen gepresenteerd aan de hand van de vier aandachtvelden en worden kort de feiten geschetst over natuur en politieke cultuur. Een uitgebreide verslaglegging treft u aan in de Engelse hoofdrapportage. In die rapportage zijn per land drie à vier illustraties opgenomen over relevante kwesties en oplossingsrichtingen.

### 3.2 Verenigd Koninkrijk

Intrede in EU	1973
Regeringsvorm	Parlementaire democratie
Politiek systeem	Constitutionele monarchie
De mate van governance: wisselwerking tussen locus (bestuurslagen) en focus (beleidsvorming interactie tussen strategisch, tactisch en operationeel bestuur):	Locus: 3 Focus: EN bemiddelt in beleidsvoering
Inwonersdichtheid	60 miljoen
Totaal oppervlakte exclusief EEZ van de federatie van Engeland / Scotland / N Ierland / Wales	245.000 vierkante kilometer
oppervlakte natuur – water	9.109 vierkante kilometer
oppervlakte natuur – land	15.9991 vierkante kilometers
pSCI: SAC's / SPA's / MAP's	610 / 225 / 5

*Politiek bestuurlijke en beleidsmatige context:* In het Verenigd Koninkrijk bestaan aparte autoriteiten voor de natuurbescherming, zoals English Nature (EN), dat voor Engeland in 1990 is opgericht. Dit zelfstandige bestuursorgaan (ZBO) heeft wettelijk een aantal taken gekregen, die het grotendeels onafhankelijk van de departementale hiërarchie kan uitoefenen. Zo heeft EN een aantal taken: advisering, onderzoek (waaronder monitoring) en een beperkte vergunningverlenende bevoegdheid (alleen met betrekking tot soortenbescherming). EN wordt grotendeels gefinancierd door de centrale regering en de hoofdbestuurders worden benoemd door de minister voor Milieu, Voedsel en Plattelandszaken (DEFRA: Department on Environment, Food and Rural Affairs) dat ook jaarlijkse werkprogramma's goedkeurt. Als publiek-rechtelijk buiten het departement of lagere overheid geplaatst orgaan (gesproken wordt wel van een non-departmental public body) kan EN als 'overheid op afstand' zowel een intermediaire taak vervullen tussen centrale en decentrale overheid als tussen NGO's en projectontwikkelaars of andere private partijen. De laatste berichten over EN melden echter dat deze organisatie uiteindelijk toch weer in een meer afhankelijke relatie met de Engelse regering komt te staan. Tevens gaat deze organisatie een breder beleidsterrein, namelijk dat van het milieubeleid onder haar hoede krijgen. Als consequentie worden de initialen van EN omgedraaid in NE: Natural Engeland. Binnen het Verenigd Koninkrijk fungeert de JNCC (Joint Nature Conservation Committee) als overkoepelende autoriteit voor de natuurbeschermings-zbo's van Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. JNCC verzorgt aldus ook de rapportageverplichtingen richting EU.

#### *Imago Natura 2000*

Implementatie, interpretatie van Natura 2000-begrippen maar ook integratie van natuurbescherming met planautoriteiten verloopt in Engeland langs de lijn van DEFRA via EN als bestuurlijk intermediair naar de lagere overheden. Overheden hebben zich door deze governance-stijl gecommitteerd aan een effectieve en gedragen implementatieproces. EN en de RSPB benaderen sectoren pro-actief met informatie over Natura 2000. Ook spelen de NGO's een belangrijke rol bij het omgaan met onzekerheden en streven naar een balans bij conflicten. Zodoende is Natura 2000 geen onbekend fenomeen en wordt het imago van Natura 2000 als positief beoordeeld.

*Implementatieproces Natura 2000:* De HVR is geïmplementeerd in de Conservation Regulations van 1994, deze wet maakt beheersplannen niet verplicht zoals in Nederland, maar zij worden wel sterk in verband gebracht met de bestaande plannen onder het reeds bestaande regime van nationaal natuurbeschermingsrecht. Ook hier speelt EN weer een bemiddelende rol.

*Interpretatie Natura 2000:* EN kan een belangrijke rol gaan vervullen bij het opstellen van interpreterende handreikingen (Habitat Regulations Guidance Notes) ten aanzien van Natura 2000-begrippen als *significante effecten*, passende beoordeling en *gunstige staat van instandhouding* (art. 6 HR). Gewezen werd ook op de casuïstische benadering van EN: dankzij het vasthouden aan het voorzorgsbeginsel doen negatieve significante effecten op een Natura 2000-gebied zich doorgaans niet voor, maar zij zijn op voorhand ook weer niet uit te sluiten. Daarom sluit EN bindende monitoringscontracten; als er toch negatieve effecten optreden, zullen er krachtens deze overeenkomst alsnog compenserende maatregelen moeten worden getroffen. *In de casus van Orton Pit bij Peterborough bijvoorbeeld werd na samenwerking tussen EN, projectontwikkelaars en NGO's (m.n. Froglife) reeds vijf jaar voorafgaand aan huiszenbouw betaald voor en gezamenlijk gewerkt aan een alternatieve habitat. Meer dan 170.000 amfibieën werden gevangen en overgeplaatst naar de nieuwe habitat. Deze voorzorgsoperatie duurde uiteindelijk zeven jaar.* Met betrekking tot bestaand gebruik worden door JNCC alle bestaande vergunningen op mogelijke negatieve significante effecten op Natura 2000-gebieden geëvalueerd. JNCC heeft de succesvolle aanmelding van het eerste mariene (buiten de 12 mijlszone gelegen) Natura 2000-gebied gecoördineerd.

*Integratie Natura 2000:* Om integratie van natuurbescherming met het overige omgevingsbeleid te stimuleren stelt DEFRA integrerende beleidsregels op onder de naam PPG9: Planning Policy Guidance on Nature Conservation. Lokale planautoriteiten worden zo gewezen op het toepasselijke natuurbeschermingsrecht. Bovendien zal EN bij ingrepen geconsulteerd moeten worden. Er zijn meer dan 1000 casus per jaar, hoofdzakelijk bouwactiviteiten, landbouw en windmolenparken op zee, waar EN een bemiddelende rol bij speelt. EN mengt zich in stakeholder discussies samen met DEFRA - inspectie en NGO's.

### 3.3 Zweden

Intrede in EU	1995
Regeringsvorm	Parlementaire democratie vrije verkiezingen – districten stelsel
Politiek bestel	Constitutionele monarchie
De mate van governance wisselwerking tussen locus (bestuurslagen) en focus (beleidsvorming interactie tussen strategisch, tactisch en operationeel bestuur):	Locus: 3 Focus: SEPA bemiddelt in beleidsvoering
Inwonersdichtheid	8 miljoen
Totale oppervlakte	414.864 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI marine)	5.833 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI terestrial)	58.523 vierkante kilometer
pSCi: SAC's / SPA's/ MA's	3903/509 / 1

*Politiek bestuurlijke en beleidsmatige context:* Zweden is 6x groter dan Nederland en heeft desalniettemin de helft van het aantal inwoners van Nederland. Er zijn 23 natuurgebieden met een totaal oppervlak van ongeveer 63.000 vierkante kilometers. Natuurbescherming is tot nog toe geen politiek heet hangijzer geweest en bovendien maar een klein wereldje in een kleine niche.

*Imago Natura 2000:* Klimaatverandering speelt in het milieudiscours momenteel een grotere rol. Daardoor heeft de VHR iets minder politieke aandacht gekregen. Dat neemt niet weg dat de algemene opinie over de invloed van Natura 2000 positief is.

*Implementatie Natura 2000:* De aanmelding van 3803 gebieden was ook slechts een technocratische operatie zonder enige politieke discussie en werd overgelaten aan de regionale overheid (Län) en aan een aparte natuurbeschermingsautoriteit (SEPA). De regionale overheid verleent doorgaans de vergunningen en is verantwoordelijk voor de natuurbescherming. Hierop is enige kritiek vanuit de wetenschappelijke wereld, omdat zo ook de interpretatie zou zijn overgelaten aan het decentrale niveau met alle ongelijkheden van dien. *Een natuurbeschermingsorganisatie merkte tijdens ons bezoek op dat het ministerie te klein is en daarom niet capabel. Men was aldus blij met de intermediaire rol van de SEPA.* SEPA is enerzijds onafhankelijk van het departement omdat zij handreikingen (kan) bieden aan de regionale overheden en zonder parlementaire tussenkomst kan opereren. Anderzijds is er toch wel weer sturing op afstand mogelijk middels de financiële koorden met het ministerie en de plicht om, net als in het VK, jaarlijks werkplannen aan het ministerie voor te leggen. Uiteindelijk kan in Zweden alleen het ministerie beleidsregels vaststellen voor de regionale en lokale overheden. *Er worden naast beheersplannen ook beschermingsplannen gemaakt. Zo geeft soms een beschermingsplan (bijvoorbeeld Broviken) precies aan wanneer een golfbaan kan worden aangelegd en wanneer niet.*

De beheersplannen zijn, net als in Nederland, wettelijk verplicht en worden opgesteld door de regionale overheden met expertise van SEPA. Beheersplannen worden niet gebruikt als een ex ante habitattoets of als trucje om deze toets te vermijden. Zij komen met andere woorden nimmer in de plaats van de habitattoets van art. 6 HR.

*Interpretatie Natura 2000:* Noch SEPA noch het departement heeft tot nog toe een uitgewerkte Natura 2000 handreiking het licht doen zien. Men wacht ook een beetje op de rechterlijke interpretatie van zowel de eigen als Luxemburgse (dus EU-) rechters. *Bij de Bothnia spoorweg heeft SEPA een advies voor compensatoire maatregelen gemaakt. De EC accepteerde dit en het wachten is nu op eigen rechtspraak.*

*Integratie Natura 2000:* Zweden is het eerste land met een (ook door Finland onmiddellijk gekopieerde) algemene milieuwet. Het ministerie geeft toe dat dat niet automatisch geleid heeft tot één integrale milieuvergunning. Men wijst erop dat per sector toch altijd weer specialistische kennis en afweging nodig is.

### 3.4 Spanje

Intrede in EU	1986
Regeringsvorm	Parlementaire democratie
Politiek bestel	Constitutionele monarchie
De mate van governance: wisselwerking tussen locus (bestuurslagen) en focus (beleidsvorming interactie Tussen strategisch, tactisch en operationeel bestuur):	Locus: 4 Focus: nee, wel coördinatie tussen regio's
Inwonersdichtheid	39,4 miljoen
Federatie van 17 autonome regio's	
Totale oppervlakte exclusief EEZ	504.782 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI marine)	5.191 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI terestrial)	119.122 vierkante kilometer
pSCI: SAC's / SPA's / MA's	1382/480/ 20

*Politiek bestuurlijke en beleidsmatige context:* De centrale overheid heeft een constitutionele taak om bevoegdheden naar de 17 autonome regio's over te dragen. Dit geldt dus ook voor natuurbescherming van Natura 2000. De centrale overheid kent slechts twee bevoegdheden: omzetting van de HVR in een wet en coördinatie van de aanmelding van de gebieden door de regio's.

*Imago Natura 2000:* Tijdens het landenbezoek werd over het milieubeleid gesproken als ware het een tweederangs onderwerp, leidend tot een afwachtende houding. Het implementatieproces blijkt betrekkelijk geruisloos te zijn verlopen. Natuur-NGO's zijn relatief klein en veel zou in verband met een latijnse cultuur en 40-jaar dictatuur moeten worden gebracht. Meestal stapt men meteen naar Brussel met voorbijgaan aan Madrid (vgl. Sanona-zaak). Ook ziet men natuur niet zelden als iets om aan Brusselse subsidie te komen.

*Implementatie Natura 2000:* Bij de VR werd geen enkele NGO gevraagd om mee te doen aan het proces. Boeren schrokken te laat wakker en wilden het proces stoppen. Een werkgroep van nationale en regionale experts heeft uiteindelijk de boel nog kunnen vlottrekken. Bij de HR is door de regionalisering ook enorm veel differentiatie in de aanpak thans. Er werd ons bericht over een bestaande botanische tuin ergens buiten de stad die klakkeloos als compensatie werd gezien. De regio's staan ook aan de lat voor de beheersplannen. Navarra heeft al een Natura 2000-proof handreiking voor beheersplannen klaarliggen. Voor nieuwe gebieden zouden deze ook verplicht zijn. Men realiseert zich dat er een relevantie van de HVR is voor de Kaderrichtlijn Water. Het ministerie van publieke werken heeft wel weer sterke centraliserende bevoegdheden voor bijvoorbeeld rivierlopen.

*Interpretatie Natura 2000:* Elke regio kan zijn eigen interpretatie geven. Wetenschappers roepen daarom ook wel om meer EU - duidelijkheid.

Bij de aanleg van luchthavens, bijvoorbeeld bij Ciudad Real, heeft men een MER verward met de habitattoets en bij de Barajas - zaak is de snelweg nog steeds Natura 2000 terwijl het compensatiegebied geen enkele bescherming geniet. Bij deze regionale diversiteit geldt dat Europeesrechtelijk steeds de centrale overheid opdraait

voor foute beslissingen op subnationaal niveau. Ook werd gesproken van een soort zwijggeld in plaats van natuurcompensatie bij de aanleg van een weg in Andalusie.

*Integratie Natura 2000.* In Spanje geldt nog steeds de sectorale benadering, alhoewel een wetsvoorstel is aangekondigd om de MER en de habitattoets te integreren. Ook ziet men kansen om via het waterbeheer en de sterke centrale positie van het ministerie van openbare werken bij rivierbeddingen snel tot gezamenlijke beheersplannen te komen.

### 3.5 Frankrijk

Intrede in EU	Medeoprichter
Regeringsvorm	Parlementaire democratie
Politiek bestel	Republiek
De mate van governance: wisselwerking tussen locus (bestuurslagen) en focus (beleidsvorming interactie Tussen strategisch, tactisch en operationeel bestuur):	Locus: 4 Focus: COPIL bemiddelt in beleidsvoering
Inwonersdichtheid	60,4 miljoen
Totale oppervlakte exclusief EEZ	550.000 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI marine)	4.906 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI terestrial)	42.201 vierkante kilometer
pSCI: SAC's / SPA's/ MA's	1219/174 /52

*Politiek bestuurlijke en beleidsmatige context:* Frankrijk heeft een sterke landbouwlobby. Anderhalf miljoen mensen leven van de landbouw en 83% van het land zou ook landbouwgrond zijn. Het ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD) gaat over natuurbescherming en daarbinnen is de directie natuur en landschap (DNP) verantwoordelijk voor Natura 2000. Ook het ministerie van landbouw, voedsel, visserij en landelijk gebied (MAAPR) is belangrijk voor de implementatie van Natura 2000. In de bestuurlijke hiërarchie zijn 22 regio's actief. Als gedéconcentreerde rijksdienst van MEDD fungeert DIREN (regionale directie voor milieuzaken) als rijksprotektorkijker binnen deze regio's. Daaronder bestaan er nog 96 departementen, waarbinnen de prefect als rijksprotektorkijker fungeert. Als vierde bestuurslaag bestaan er nog de lokale overheden; duizenden gemeenten.

*Imago Natura 2000.* Aanvankelijk was er een gebrek aan publieke consultatie bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Onder grote politieke druk werd besloten tot consultatie van belangrijke groepen van landgebruikers (bosbouw, jacht, landbouw). De uitwerking hiervan kreeg nadien vorm doordat MEDD zich concentreerde op het schrijven van DOCOB's (Documents d'Objectives). In wezen zijn dit beheersplannen met instandhoudingdoelstellingen. Daarbij werden lagere overheden en andere belanghebbenden ingeschakeld voor het beheer van natuurgebieden en/of het landelijke gebied.

*Implementatie Natura 2000.* In de tweede helft van de jaren 90 begon men aldus met een nieuwe start voor de implementatie van Natura 2000 middels een experiment van 37 DOCOB's, dat in wezen gericht was op de samenwerking (en medebetrokkenheid) van alle belanghebbenden. Ook de *Loi au Développement des Territoires Ruraux* (DTR) was hierop gericht: meer decentralisatie en integratie van natuurbeleid in ander omgevings- en landbouwbeleid. DTR heeft bijgedragen aan de maatschappelijke acceptatie en verdere decentralisatie van Natura 2000. Intussen werd Frankrijk tweemaal veroordeeld door het hof van de EG.

Naast implementatiewetgeving wil Frankrijk ook met contracten aan natuurbescherming voldoen. Contractueel beheer van Natura 2000-gebieden bestaat er voor vijf jaar en wordt gefinancierd door MEDD of MAAPR. In 2004 werden 132 overeenkomsten getekend. Beheersplannen worden nu opgesteld onder supervisie van een departementale prefect, die *Comité's de Pilotage* (COPIL's) installeert en daarbij lagere overheden en andere belanghebbenden betreft. Plaatselijke commissies (COPIL) omvatten soms zo'n 80 mensen. Schrijven aan een DOCOB is echter ook met zijn allen bottom-up betrokken onderhandelen over instandhoudingdoelstellingen, monitoring, goed (bestaand) gebruik en beheersmaatregelen.

*Interpretatie Natura 2000.* De instandhoudingdoelstellingen in de reeds boven omschreven DOCOB worden evenwel slechts in algemene zin geformuleerd; over de gunstige staat van instandhouding wordt niet in detail getreden. Bovendien is het DOCOB-proces in verregaande mate gedecentraliseerd en is er geen format vanuit Parijs.

*Integratie Natura 2000.* Er is enige rudimentaire integratie doordat ook in sectorale wetten aan de VHR wordt gerefereerd (bijvoorbeeld waterbeheer). Integratie met de ruimtelijke ordening is op centraal wettelijk niveau op dit moment nog niet aan de orde. Er is wel een afspraak tussen MEDD en het ministerie van defensie (herzien in 2003) die beoogt om Natura 2000 gebieden te realiseren op terreinen waar defensie actief is. Natura 2000 is weliswaar geïncorporeerd in een publiek dienstenschema (Schema de Services Collectifs) voor het landelijke gebied onder een wet getiteld Ruimtelijke planning en duurzame territoriale ontwikkeling (LOADDT), maar bovenal worden toch de DOCOB's gezien als een instrument voor integratie op plaatselijk niveau. Eén integrale omgevingsvergunning bestaat in Frankrijk niet.

### 3.6 Hongarije

---

Intrede in EU	2004
Regeringsvorm	Parlementaire democratie
Politiek bestel	Republiek
De mate van governance: wisselwerking tussen locus (bestuurslagen) en focus (beleidsvorming interactie tussen strategisch, tactisch en operationeel bestuur):	Locus: 3 Focus: nee wel rol van Bird life in beleidsvoering
Inwonersdichtheid	10,2 miljoen
Totale oppervlakte exclusief EEZ	93.030 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI marine)	- --- vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI terestrial)	13.025 vierkante kilometer
pSCI: SAC's / SPA's / MA's	467/55 /geen

---

*Politiek bestuurlijke en beleidsmatige context:* Twee ministeries zijn in dit pas in 2004 toegetreten land verantwoordelijk voor Natura 2000: het ministerie van milieu en water (MEW) en het ministerie van landbouw en ontwikkeling van het landelijk gebied (MARD). Net als andere accessie-landen moest ook Hongarije wennen aan het fenomeen EU – richtlijn en het bindende karakter ervan.

*Imago Natura 2000:* In Hongarije begint in de politiek een beleidsmatige aandacht langzaam te komen. Sinds de recente toetreding in Europa heeft Hongarije in een voortvarend tempo het selectieproces van Natura 2000 ingezet. Zij lopen nu nog niet tegen allerlei procedures aan. Vooralsnog worden de richtlijnen dan ook als een zegen gezien. Het ministerie van landbouw en rurale ontwikkeling (MARD) ervaart het implementatieproces van Natura 2000 als een goede gelegenheid om boeren niet alleen maar melk en voedsel te laten produceren maar ook natuur. Daar hoort dan wel EU-geld bij. Hongarije heeft als accessieland veel EU-hulp gehad (PHARE, LIFE). De Finnen hielpen bijvoorbeeld bij draagvlakontwikkeling en de Spanjaarden bij een digitale database. Tegelijkertijd echter ervaart het ministerie van Milieu en Water (MEW) het implementatieproces van Natura 2000 als een last. Niet alleen vanwege het gebrek aan voldoende communicatiemiddelen, maar ook vanwege het grote aantal omvangrijke en versnipperde gebieden. Die enorme grensoppervlakte, zo verwacht men, zal in de nabije toekomst het aantal conflicten doen toenemen.

*Implementatie Natura 2000:* MEW is via de dienst natuurbescherming verantwoordelijk voor het aanmelden van gebieden. Als goede praktijk wordt hierbij de adviesraad van 10 topexperts/wetenschappers genoemd. Gewezen werd op de noodzaak van gedetailleerde informatie over de teneur van Natura 2000. Wegenbouwers en planologen willen dat voornamelijk: “geef ons de details op basis waarvan wij gewoon onze plannen kunnen maken en we zullen alle conflicten zoveel mogelijk proberen te vermijden”. BirdLife Hongarije weet dat NGO's en ministeries wel willen werken aan beheersplannen, maar heeft nu zelf het initiatief maar genomen met voorstellen over wat voor soort beheersplannen er gemaakt zouden moeten worden en hoe daar betrokkenen bij ingeschakeld kunnen worden. MEW is bezorgd over de coöperatie tussen de twee departementen.



Bovendien is er bij beide departementen een chronisch personeelsgebrek: bij de MARD is er slechts één eenheid met maar drie mensen voor landschappelijke ontwikkeling.

*Interpretatie Natura 2000:* Door onvoldoende communicatie is er grote onduidelijkheid en diversiteit bij de interpretatie van de criteria uit de HVR. Er zijn geen speciale handreikingen over de habitattoets. MARD maakt intussen wel een handreiking voor de boeren.

*Integratie Natura 2000:* Er zijn geen interdepartementale werkgroepen voor integratie en implementatie van Natura 2000. Onder de departementale hiërarchie van MEW werkt wel een directoraat voor milieu, natuurbescherming en waterbeheer. In een Nationaal regionaal ruimtelijk plan is wel het Natura 2000-netwerk intussen opgenomen. Lagere planwetgevers zullen hier rekening mee moeten houden, aldus MEW. Met de habitattoets gaat men tot nog toe eerder casuïstisch dan generalistisch om. In het natuurreservaat Rézsztzilás Ponds worden natuur en landbouw, maar ook groen toerisme gecombineerd.



## 4 Discussie, conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Het onderzoek naar de implementatiepraktijk in Europa en vooral in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje, Frankrijk en Hongarije, heeft een gevarieerd beeld opgeleverd van problemen, maar ook van de wijze waarop deze landen met die problematiek zijn omgegaan. Gezien de verschillen in politieke en bestuurlijke cultuur en diversiteit aan instanties die met de uitvoeringspraktijk van het natuurbeleid te maken hebben, is het niet verwonderlijk dat die diversiteit is terug te vinden in de toepassing van de VHR en in de kansen die de autoriteiten hebben aangegrepen te voldoen aan de verplichtingen uit Brussel. In sommige landen wordt een effectieve uitvoering van de richtlijnen bewerkstelligd door aan te sluiten bij bestaande praktijken en gaande het proces te leren. Ook zijn er landen die via de weg van institutionele en organisatorische verandering het implementatieproces proberen te effectueren.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de leerervaringen die de Nederlandse delegatie heeft opgedaan tijdens de vijf landenbezoeken. Daarmee geven wij een antwoord op de zesde en zevende onderzoeksvraag. Deze luidde als volgt: *Analyseer de bevindingen over de implementatiepraktijk in Europa en geef een beargumenteerd advies over nieuwe mogelijkheden en perspectieven ten aanzien van het implementatieproces van de VHR in Nederland.* Allereerst wordt kort ingegaan op die Nederlandse situatie. Vervolgens worden conclusies getrokken uit de analyse van leerervaringen die betrekking hebben op de politiek bestuurlijke context en fysieke gegevens in deze landen en op de ervaringen bij het oplossen van kwesties over imago, implementatie, interpretatie en integratie. Tot slot worden op basis daarvan de aanbevelingen gepresenteerd.

### 4.2 Nederland: korte schets van de huidige situatie

Intrede in EU	medeoprichter
Regeringsvorm	Parlementaire democratie
Politiek bestel	Constitutionele monarchie
De mate van governance: wisselwerking tussen locus (bestuurslagen) en focus (beleidsvorming: interactie tussen strategisch, tactisch en operationeel bestuur):	Locus: 3 Focus: ja provincies verdergaande bevoegdheden en verantwoordelijkheid in beleidsvoering
Inwonersdichtheid	15.8 miljoen
Totale oppervlakte Nederland exclusief EEZ	41.864 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI marine)	3.553 vierkante kilometer
oppervlakte natuur (SCI terestrial)	7.508 vierkante kilometer
pSCi: SAC's / SPA's / MA's	141/79 /7

*Politieke en bestuurlijke context:*

In Nederland is gebleken dat het implementatieproces in de praktijk in tegenstelling tot eerdere verwachtingen uiteindelijk toch niet zo gemakkelijk verlopen is. Althans voor een gedeelte. Ook de operationalisatie van de VHR begrippen en de nadere uitwerking daarvan in handreikingen voor verschillende bestuurslagen was niet zo eenvoudig, zeker niet als tegelijkertijd draagvlak voor deze implementatiepraktijk wordt nagestreefd. Bekend is dat draagvlak verkrijgen ook tijd kost.

*Imago Natura 2000*

De tamelijk pluriform samengestelde Nederlandse samenleving en de bestuurscultuur die gebaseerd is op de principes van governance verklaren wellicht de intensieve en toenemende consultatie en participatie bij de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid en de complexe bestuurlijke dilemma's die daardoor optreden. Het Nederlands poldermodel staat onder druk, mede ook door de aanzwellende kritiek van projectontwikkelaars en een toenemende weerstand tegen het teveel aan Europese regelgeving.

Nederland, met een oppervlakte van 35.000 vierkante kilometer, voor de helft onder zee niveau liggend, is met haar 15,5 miljoen inwoners, een van de dichtstbevolkte landen van Europa. Het is ook een land dat meer dan andere landen altijd bezig is geweest met het vormen en ontwikkelen van nieuw land en nieuw landschap. Integratie van natuur (bescherming) en landschap is daarom kenmerkend. Bovendien wordt het milieu van de Nederlandse kustwateren ernstig bedreigd doordat de vervuiling van een groot deel van Europa via de Rijn, uiteindelijk in de Noordzee uitmondt. Integratie met ander milieubeleid en milieubeleid over de grenzen heen lijkt dan ook van vitaal belang voor Nederlandse natuurbescherming en de uitvoering van Europees natuurbeleid. De inmiddels veel geslaakte kreet "Nederland op slot" geeft aan dat het publieke imago van de VHR in Nederland niet erg positief is.

*Implementatieproces Natura 2000*

Hoe staat het dan met die uitvoering van het Europese natuurbeleid? Het formele deel van dit implementatieproces draait om de aanwijzing van speciale beschermingsgebieden voor de VR (SPAs). Daarvan zijn er in Nederland 79 aangemeld. Het gaat om een oppervlakte van een miljoen hectares. Dat is 12,5 procent van ons land- en wateroppervlakte. In Europa is dat gemiddeld 8,5 procent. Alleen Spanje, Slowakije en Slovenië hebben een hoger percentage aangewezen gebied dan Nederland. Daarnaast heeft Nederland 141 SACs speciale beschermingsgebieden voor de HR aangewezen. Daarbij gaat het om 751 duidend hectare of wel 9,5 % van het Nederlandse land en water oppervlakte. In Europa is dat gemiddeld 11,6 procent. 16 landen van de Europese unie hebben meer dan 10% SACs aangewezen. Kijkend naar de eerste fase van het implementatieproces van de VHR in Nederland kunnen we constateren dat Nederland aardig mee voorop loopt. De bescherming van mariene gebieden is in alle landen van de EU een van de speerpunten in de nabije toekomst (Barometer 2005).

Met betrekking tot de nieuwe Natuurbeschermingswet '98, die in oktober 2005 in werking treedt, heeft de landelijke decentralisatie-impuls ook doorgewerkt, door bevoegdheden voor gebiedsbescherming in bijna alle gevallen bij de provincies neer te leggen. Het tweede deel van het formele implementatieproces is daarmee voor Nederland ook voltooid. De provincies zijn ook het bevoegde gezag als het gaat om de vertaling van nationale wetgeving in beheerplannen voor de aangewezen gebieden onder hun verantwoordelijkheid en het uitwerken van de instandhoudingdoelstellingen, het derde deel van het formele implementatieproces. De provincies mogen tevens passende maatregelen nemen om te voorkomen dat de instandhoudingdoelstellingen niet worden gehaald. Nederlandse Natura 2000 gebieden, waarvan tweederde open water is (inclusief kustwateren) worden zowel door rijkspartijen zoals Rijkswaterstaat, Defensie, Dienst der Domeinen en Staatsbosbeheer beheerd, als door grote terreinbeheerders en particuliere beheerders.

De concretisering van artikel 2 in Nederland gebeurt op landelijk niveau én op gebiedsniveau. De Natura 2000-doelen op landelijk en op gebiedsniveau worden vastgelegd in het zo te noemen 'Natura 2000-doelendocument'. Voor alle Natura 2000-gebieden moet op grond van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, een beheersplan worden vastgesteld binnen drie jaar na aanwijzing van het gebied, dan wel binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet als het gebied reeds voor de inwerkingtreding was aangewezen als richtlijngebied. Het beheersplan is een instrument om duidelijkheid te geven over de maatregelen die nodig zijn om een duurzame staat van instandhouding van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden te realiseren, alsmede om duidelijkheid te geven over de consequenties voor andere gebruikers. Het is daarmee bij uitstek hét instrument om economische en ecologische belangen nader af te wegen.

#### *Interpretatie van Natura 2000*

Wat betreft de interpretatie van Natura 2000 lijkt het erop dat Nederland in een impasse is geraakt. Er is weliswaar een nationale handreiking voor artikel 6 uit de richtlijnen, maar die sluit een verdergaande dialoog over significantie normen en het omgaan met het voorzorgsbeginsel niet uit. De dialoog over ervaringen uit de implementatiepraktijk in Nederland moeten deze standaardisering verder vormgeven. Men kiest vooralsnog voor een casuïstische benadering. Wel werd het Europese hof van Justitie gevraagd om een prejudicieel advies (kokkelvisserij op de Waddenzee).

#### *Integratie van Natura 2000*

Onder invloed van, onder meer het proces van Europese integratie en de opkomst van de mondige burger, is er in Europa een trend van government naar governance ingezet. Die is ook zichtbaar in de uitvoeringspraktijk van de VHR. Een centrale overheid die stuurt heeft daarmee zijn langste tijd gehad. Overheden kunnen niet langer in de beslotenheid van bestaande sectorale structuren de huidige complexe problematiek alleen oplossen en er is sprake van een toenemende vervlechting tussen overheden en tussen overheid en samenleving. Terwijl het Europese beleid nog vooral gekenmerkt wordt door een sectorale benadering, is in de verschillende lidstaten een proces op gang gekomen van integratie van natuurbeleid met ander milieubeleid of met ruimtelijk beleid. In de inleiding is reeds aangegeven waarom

Nederland al vrij vroeg genoodzaakt was om natuurbeleid te integreren met landbouwbeleid. Die verbreding van het natuurbeleid is niet eenzijdig. Met een teruglopende landbouwsector is dat proces ook wederzijds geworden. Integratie en verbreding van natuurbeleid heeft zich verder uitgebreid naar integratie met water, milieu, cultureel erfgoed en uiteindelijk ook naar de ruimtelijke ordening. De nieuwe wet op de ruimtelijke ordening die ook in 2005 in het parlement wordt besproken doorbreekt definitief het sectorale denken. In de nieuwe Natuurbeschermingswet '98 is enige integratie van natuurbescherming en ruimtelijke ordening zichtbaar. Beheerplannen gaan deel uit maken van ruimtelijke planvorming (art 19b sub2 NBwet) en ruimtelijke planning die een impact heeft op Natura 2000 gebied, moet een ministeriele goedkeuring ondergaan (art 19j). In Nederland heeft zelfs het beleid voor Investing van het Landelijk Gebied geleid tot een integratie van departementale budgetten. Intussen wordt gedacht aan één integraal milieuwetboek (voorontwerp Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) en één integrale omgevingsvergunning, waarin ook natuurbescherming aangehaakt wordt.

### **4.3 Leerervaringen op een rij**

Tijdens de vijf landenbezoeken heeft de Nederlandse delegatie ervaren, hoe de genoemde landen op verschillende wijze hebben ingespeeld op die ontwikkelingen en heeft zij gezien hoe dat de werkwijze van de toepassing van de VHR in de praktijk heeft beïnvloed. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de leerervaringen van de Nederlandse delegatie over die buitenlandse praktijken.

#### **Leerervaring 1. Natuur bij de burens**

Tijdens de vijf landenbezoeken is de Nederlandse delegatie zich bewust geworden van het feit dat de natuur en de natuurbescherming in de onderzochte landen qua aard en omvang totaal verschillend is dan die in Nederland. Zo is Spanje bijvoorbeeld ruim zestien keer zo groot als Nederland en ruim negentig procent daarvan bestaat uit bos en landbouw. Een derde van alle Europese Natura 2000 gebieden ligt in Spanje. Doordat de omvang maar ook de aard van natuur enorm verschilt met die van Nederland is het ook logisch dat de aard van de natuurbeschermingsproblematiek verschilt. In Nederland maakt men zich druk om de zeggekorfslak, die habiteert in een gebied van omstreeks 10 vierkante kilometer, terwijl men zich in Spanje zorgen maakt om het leefgebied van de keizerarend of de beer, de laatste levend in een gebied met de omvang van Nederland. Gegevens over de aard en omvang in de onderzochte landen treft u aan in het hoofdrapport.

Geconstateerd kan worden dat in de onderzochte landen de natuur en de natuurproblematiek enorm verschillend is. Onafhankelijk van de politiek bestuurlijke context en de wijze van beleidsvorming in deze landen, kan het niet anders zijn dat ook de oplossingsstrategieën voor die specifieke problemen verschillend zijn.

### **Conclusie 1. Bewustzijn over variabiliteit natuur toegenomen**

De Nederlandse overheid is niet eerder zó bewust geweest van het feit, dat de aard en de omvang van de natuur in de onderzochte landen, zo verschillend is. Het is daardoor onmogelijk om de oplossingsstrategieën uit de beleidspraktijk van deze landen direct te vertalen naar de Nederland situatie. Dat geldt eveneens voor de verschillen in politiek en bestuurscultuur.

### **Aanbeveling 1a.**

Indien Nederland de ervaringen met de implementatiepraktijk uit het buitenland wil aangrijpen om van te leren, dan zal ze de Nederlandse natuur en het Nederlandse natuurbeleid op haar eigen waarde en op relatieve waarde voor Natura 2000 moeten beschouwen. Om te kunnen leren van de in het buitenland gekozen oplossingsstrategieën, zal een vertaling naar de Nederlandse situatie noodzakelijk zijn.

### **Leerervaring 2. Beleidseffectiviteit en draagvlak voor natuurbeleid**

Staatsstructuur volgt bestuurscultuur of andersom? Wie zal het zeggen. Ze hangen in ieder geval onlosmakelijk met elkaar samen en zijn gevormd in het omgaan met meer of minder omvangrijke aantallen inwoners, fysieke constellaties, in dit geval natuur en historisch gegroeide verhoudingen in het omgaan met het conflicten tussen ecologie en economie. Zijn er verschillen en overeenkomsten in de politieke en bestuurlijke cultuur en structuur van de onderzochte landen en zo ja wat betekent dat voor de wijze waarop implementatieprocessen plaatsvinden?.

Het proces van decentralisatie in onderzochte landen bevindt zich niet overal in de zelfde ontwikkelingsfase en is op diverse wijze vorm gegeven. Bij decentralisatie gaat het om een veelomvattend begrip dat uitdrukking geeft aan het geheel of gedeeltelijk overdragen van taken en bevoegdheden aan andere overheidsorganen, vaak *territoriale decentralisatie* genoemd. Uitgangspunt is dat decentralisatie, het draagvlak voor natuurbeleid vergroot en de beleidsuitvoering effectueert. In Spanje bijvoorbeeld, is de verantwoordelijkheid voor het implementatieproces van Natura 2000 helemaal doorgeschoven naar de regio's en wel zover dat de nationale overheid zich daar helemaal niet meer bemoeit. In Nederland heeft de decentralisatie vorm gekregen door bepaalde taken en bevoegdheden voor de natuurbescherming naar de provincies te delegeren.

Naast genoemde vorm van decentralisatie is zowel in de Nederlandse als in de buitenlands bestuursstructuur sprake van *functionele decentralisatie*, waarbij het functionele bestuur of een zelfstandig bestuursorgaan geen algemene onbegrensde bestuurstaken meer hebben, maar een bijzondere bestuurstaak ten behoeve van een bijzonder overheidsterrein.

In een dergelijke structuur, kan het zijn dat bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan taken uitvoert zonder dat er sprake is van een hiërarchische ondergeschiktheid ten opzichte van de minister. Die ondergeschiktheid aan de minister is wel het geval bij *deconcentratie*, waar de functionele taakvervulling zowel geografisch gespreid als in een afzonderlijke deelorganisatie is ondergebracht. Frankrijk is daar een voorbeeld van (COPII). *Functionele decentralisatie* op het bijzondere terrein van Natuurbescherming komt voor in het VK / Engeland (EN) en in Zweden (SEPA). Ten slotte is er ook nog een andere vorm van functionele

decentralisatie, ook *maatschappelijke decentralisatie* genoemd. Daarbij gaat het om de overdracht van taken, bevoegdheden en middelen naar maatschappelijke organisaties die niet in de overheidskolom thuishoren. In Hongarije bijvoorbeeld lijkt het alsof Bird Life Hongarije een dergelijke positie heeft gekregen.

Tabel 1. *Overzicht politieke en bestuurlijke context.*

<b>Politieke bestuurlijke context</b>	<b>Verenigd Koninkrijk</b>	<b>Zweden</b>	<b>Spanje</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>Hongarije</b>	<b>Nederland</b>
<b>Politiek bestel</b>	Democratie	Democratie	Jonge Democratie	Dem. Republiek	Parlementaire republiek	Democratie
<b>Bestuurslagen</b>	Federaal		Federaal			
<b>Decentralisatie</b>	3 lagen	3 lagen	4 lagen	4 lagen	3 lagen	3 lagen
<b>Verantwoordelijkheden (locus)</b>		Län	autonome regio's (17)			provincies
<b>Functionele deconcentratie</b>	JNCC	-	-	DIREN	-	DLG SBB
<b>Functionele decentralisatie</b>	EN	SEPA	-	-		--
<b>Maatschappelijke decentralisatie, niet functioneel bestuur</b>	-	-	-	Ja	Adviesraad Bird-Life Hongarije	-
<b>Bestuurscultuur Governance (focus)</b>	ja	nee	nee	ja	nee	ja

Maar decentralisatie krijgt vaak ook nog een culturele betekenis. Het kan ook betekenen dat de hogere bestuursorganen zich iets meer terugtrekken en zich minder bemoeien met de lagere overheidslichamen. De combinatie van territoriale centralisatie met een dergelijke bestuurscultuur *van zorgen voor naar zorgen dat* heeft in Nederland geleid tot nogal wat bestuurlijke dilemma's (a) of en zo ja, op welk geografisch en / of sectoraal beleidsniveau, het polderen zou moeten gaan plaatsvinden (b) in hoeverre en hoe zou dat wel of niet moet worden geïnstitutionaliseerd (c) of en zo ja er kan worden uitgegaan van beleid als leren, waarbij enerzijds op een interactieve manier het overleg met de samenleving wordt vormgegeven en anderzijds de wisselwerking tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering garandeert dat het maatschappelijke draagvlak voor Natura 2000 toeneemt. Polderen betekent dan in dit verband samen met publiek en of private partijen tot collectieve overeenstemming kan worden gekomen. In jargon van wetenschappers ook multi-actor governance genoemd. Men worstelt echter nog steeds met de focus, het vormgeven van maatwerk in het beleidsvormingsproces, participatie van burgers, integratie van beleid en een grotere betrokkenheid van stakeholders in de besluitvorming.



De Nederlandse delegatie heeft in de landenbezoeken kunnen constateren dat zowel Zweden als het VK een effectieve organisatie heeft die mede het Natura 2000 beleid helpt implementeren. Beide landen hebben een intermediaire gedepolitiseerde organisatie tussen het centrale en het decentrale overheidsniveau in. De functionele decentralisatie kenmerkt zich in deze Angelsaksische en Scandinavische cultuur door een zekere wendbaarheid en flexibiliteit. Na voldaan te hebben aan haar functie, blijkt deze institutionele vorm van decentralisatie, gemakkelijk gewijzigd of zelfs opgeheven te kunnen worden. Het voordeel van een dergelijke intermediaire organisatie is dat het een brug weet te slaan tussen beleidsmakers en het beleidsveld en zodoende de beleidsvoering als een iteratief proces instrumenteert en zodoende draagvlak creëert. Het nadeel van een dergelijk functionele decentralisatie is dat het leidt tot een afname van de mogelijkheden om binnen het algemene bestuur te komen tot een integrale afweging van prioriteiten. Bovendien trekt het een wissel op de samenhang en doorzichtigheid van het openbare bestuur als geheel, het vermindert de politieke controle en daarmee de democratische legitimatie van het openbare bestuur.

In Frankrijk bijvoorbeeld, is de levenscyclus van een dergelijke intermediaire institutie veelal langer. In deze continentale cultuur is bemiddelen en onderhandelen een kwestie van vertrouwen winnen. Dat vertrouwen schept stabiele patronen. Steeds weer opnieuw worden andere functionele taken opgepakt waardoor deze organisaties zich zelf in stand houden. Het bemiddelingsproces en de interactie, gefaciliteerd door een COPIL (comités de Pilotage), wordt daardoor minder open. Vaak echter treedt na verloop van tijd op het operationele bestuursniveau, uiteindelijk toch verweving op tussen het informele en het formele overlegcircuit. NGO's en andere stakeholders worden dan vanwege hun kennis en informatie, serieus in de besluitvorming opgenomen.

Geconstateerd kan worden dat de Nederlandse overheid net zo als in de andere democratische landen streeft naar synergie tussen effectiviteit van het implementatiebeleid en het creëren van draagvlak. Bij het streven naar beleidseffectiviteit heeft men in Nederland gekozen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet voor een groot deel decentraal, bij de provincies neer te leggen. De vraag is hoe dat werkt of gaat werken? In Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn daartoe semi-overheidsorganisaties ingeschakeld en in Frankrijk is gekozen voor relatiemanagers. De vraag is of Nederland ook een dergelijke organisatie of type relatiemanagement moet overwegen. In de Natuurbeschermingswet is tevens ook het overleg met stakeholders geregeld. De vraag is of dit overleg met stakeholders bij voorbaat ook voldoende is om draagvlak voor dit beleid te creëren.

### **Conclusie 2. Intermediaire organisaties, synergie beleidseffectiviteit en draagvlak**

In de Nederlandse beleidspraktijk betreffende natuurbeschermingsbeleid kent men in tegenstelling tot de andere onderzochte landen geen intermediaire organisatie die faciliteert en medieert tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. De intermediaire organisaties als EN in het VK / Engeland en SEPA in Zweden lijken uiteindelijk toch tot een effectiever implementatieproces te leiden. Of in Nederland de decentralisatie van bevoegdheden voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet door de provincies, leidt tot een effectiever beleidsproces, moet de komende jaren duidelijk worden.

#### **Aanbeveling 2a. (Dé) centraliseren en/of (dé) politiseren**

Onderzoek, op welke wijze de effectiviteit en het draagvlak voor het implementatieproces Natura 2000 kan worden aangetoond.

Onderzoek of een (intermediaire) organisatie als EN of SEPA ook in de Nederlandse samenleving interessant is en functioneel kan zijn.

#### **Aanbeveling 2b. Relatiemanagers bij provincie of bij overheid?**

Onderzoek of in Nederland mogelijk is, het concept van relatiemanager, een functie als de préfet in Frankrijk, door te voeren. Ga na of deze functie of in het provinciale apparaat of bij de centrale overheid moet worden ondergebracht.

### **Leerervaring 3. Imago en draagvlak**

Een belangrijk en ook lastig discussiepunt over het implementatieproces Natura 2000 betreft het imago van de VHR. Enerzijds gaat het om de politieke en beleidsmatige aandacht voor de richtlijnen. Anderzijds gaat het om de wijze, waarop in betreffend land, de conflicten tussen economie en ecologie, in de publieke opinie aan de orde komen. En het gaat om de wijze waarop in de onderhandelingen tussen partners, gezocht wordt naar de beleidsruimte, die in de toepassing van de richtlijnen in de praktijk, nog te vinden is. Beide processen beïnvloeden elkaar wederzijds. Hoe kan de Nederlandse overheid draagvlak creëren voor het Natura 2000 beleid in een context waarin het rijk meer gaat sturen op afstand en toetsen op resultaat en de provincies zich meer gaan toeleunen op de uitvoering van dit beleid in de streek?

Aangezien imago onderzoek vrij complex is, is om pragmatische redenen geïnterviewden om hun eigen mening gevraagd: *Wordt de VHR volgens u, in uw land, ervaren als een zegen of juist als een last?* Antwoorden op deze vraag moeten gezien worden in de culturele context van het onderzochte land en in de context van de tijd en de fase waarin het implementatieproces van betreffend land zich bevindt. Hongarije bijvoorbeeld is immers pas recent, na toetreding in Europa, gestart met het formele implementatieproces en in Zweden en Spanje is de aandacht voor de richtlijnen een tijd lang overschaduwd door andere belangrijke zaken.

In het VK en Frankrijk blijkt het implementatieproces van Natura 2000 om verschillende redenen redelijk wat politieke en beleidsmatige aandacht te krijgen. De representanten van de grote landelijke sector organisaties in Engeland bijvoorbeeld worden door English Nature (EN) en de RSPB, onafhankelijk of er zich in de betreffende sector cases aandient, persoonlijk met informatie over Natura 2000 benadert. Op deze wijze werkt men pro-actief en naar verwachting aan imagoverbetering van de Europese richtlijnen. Naast een doelgerichte communicatie is er in het VK en in Frankrijk ook sprake van een zekere governance praktijk. Bij de bescherming van gebieden wordt de kans geboden, om met een bottom up proces,

aan te sluiten op de kenmerken en natuurlijke dynamiek van een gebied. Ook geeft men, in Engeland bijvoorbeeld, veel meer ruimte aan de sociale dynamiek in betreffende gebieden, o.a. door bij voortduring, consultaties van en tussen stakeholders te organiseren. Met gaat daar, met andere woorden, veel flexibeler om met onduidelijkheid en onzekerheid. Men heeft gekozen voor een 'learning by doing' strategie. Sturen, betekent niet managen maar (coachend) leiding geven. Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat erkenning van wederzijdse afhankelijkheid de relatie tussen betrokkenen zal verbeteren en samenwerken zal stimuleren. Dat zal uiteindelijk leiden tot een samenleving die zichzelf leidt en haar eigen verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van de natuur. Ook in andere landen wordt de inbreng van publieke en private partijen veelal meer gerespecteerd en als partijen met kennis van zaken beschouwd. Voorbeelden zijn de case-by-case benadering in Spanje, de DOCOBs praktijken in Frankrijk, de Län in Zweden en de Hongaarse bottom up benadering toegepast op de Fish Ponds.

Net als in het VK en in Frankrijk is ook in Nederland de politieke en publieke aandacht voor het implementatieproces van Natura 2000 aanzienlijk. De aandacht voor het implementatieproces Natura 2000 in Nederland is echter als gevolg van de wisselwerking tussen een veranderend bestuursstelsel in een klein dichtbevolkt land en de relatie van overheid met de diverse NGO's, anders van karakter.

Enerzijds wordt het conflictniveau tussen economische activiteiten en natuurbescherming en het gebrek aan informatie en kennis hoe daar mee om te gaan, versterkt door een actieve en sterk voorschrijvende houding van de overheid. Die overheid zit in een spagaat tussen het sturen op afstand en formuleren van kaders voor de uitvoering en het samen met verantwoordelijke uitvoerders vorm geven van het implementatiebeleid. In de contourennotitie Natura 2000 van het ministerie LNV worden de belangrijkste processtappen daarvoor geduid en wordt zichtbaar gemaakt 'wat moet', maar ook waar beleidsruimte aanwezig is voor nadere afwegingen. In tegenstelling tot Frankrijk en het VK waar de vrijheid gegeven wordt aan het proces met stakeholders van onder op, wordt door het ministerie van LNV gekozen voor een indirectere vorm van participeren. In Nederland verdiept en verwerkt men gegevens uit consultatierondes met deskundigen en terreinbeheerders in een 'Natura 2000 doelendocument', dat als kader voor de uitvoering dienst gaat doen.

Anderzijds blijkt de relatie tussen overheid en de natuur en milieu organisaties bijvoorbeeld, nog maar al te vaak te worden gekenmerkt door een traditionele (ver) houding ten aanzien van het omgaan met onzekerheden en het inzicht verkrijgen in elkaar achterliggende opvattingen. De laatste, vaak niet nader onderzocht, blijft het debat dicteren en laat ontstane impasses voortduren, zo blijkt o.a. uit de Natuurplanbureau studies van de afgelopen jaren. Bij het omgaan met onzekerheden wordt nog te weinig onderkend dat men elkaar en ieders kennis nodig heeft. Gevolg is dat kwesties als o.a. de kokkelvisserij, voor de rechter worden uitgevochten en vervolgens breed in de pers worden uitgemeten. De door het IBO onderzoek naar voren gebrachte suggestie dat onzekerheid en onduidelijkheid over de consequenties van de richtlijnen naar verwachting negatief van invloed is op het imago van de

VHR, wordt zodoende bewaarheid. Het kan mogelijk het pro actieve en voortvarende beleid van de Nederlandse overheid op de lange termijn ondermijnen.

Geconstateerd kan worden dat in Nederland vooralsnog uitsluitend vanuit een technische en situationele beoordeling gekeken wordt naar de relatie tussen overheid en samenleving? We hebben echter in deze studie, in het bijzonder door de ervaringen in Engeland kunnen constateren, dat een positief imago van de richtlijnen juist samengaat met een meer flexibeler houding ten aanzien van de aansturing van het natuurbeleid en het ruimte geven aan een van onder op strategie. Daarbij wordt zowel ieders expertise als ieders onzekerheid erkend en wordt de wederzijdse afhankelijkheid bij het vergaren en communiceren van kennis over de richtlijnen, gerespecteerd. Een dergelijke deliberatie is door diverse wetenschappelijke adviesorganen in Nederland bij herhaling aan de Nederlandse Overheid voorgesteld.

Het zicht op hoe het werkelijk met het imago van de VHR in Europa is gesteld is in deze studie niet verkregen. Een van de respondenten in het onderzoek zei: *“de openheid die verwacht wordt van de nationale overheden, wordt door Europa zelf niet in acht genomen.* De lidstaten en ook de onderzoekers van deze studie, blijken namelijk geen toestemming te krijgen, de adviesaanvragen van andere landen aan de EU Ci, in te zien. Op die wijze blijft men onwetend over klachtenprocedures. Ook voor Nederland is het aldus niet na te gaan hoe relatief de ‘weerstand’ in eigen land nu werkelijk is.

### **Conclusie 3. Openheid en flexibiliteit**

Een positief imago van de richtlijnen in de onderzochte landen hangt vermoedelijk samen met een open en lerende beleidsstrategie die van onderop wordt vormgegeven en waarin een flexibele houding ten aanzien van het omgaan met onzekerheden en onduidelijkheden wordt aangenomen. Denk aan de regionale benadering van Frankrijk, Spanje en Zweden. Natura 2000 resultaten krijgen de kans in een proces tot ontwikkeling te komen. In Nederland gaat een open houding nog vaak op een ambivalente wijze samen met beleidsvormingsprocessen waarbij gestuurd wordt op resultaten die van te voren min of meer vaststaan of vastgesteld worden via een indirect communicatieproces. Daarin heeft leren, plaatsgemaakt voor onderhandelen en regelen en komt men niet tot de kern het relatieve ‘negatieve’ imago te keren. Om werkelijk na te kunnen gaan, hoe het imago van Natura 2000 in Nederland, relatief gezien is, is inzicht nodig in de klachtenprocedures op Europees niveau, die nu nog niet transparant zijn. Mogelijkheden te leren van vergelijkbare kwesties in andere landen worden mede mogelijk indien Europa meer openheid gaat hanteren ten aanzien van klachtenprocedures.

### **Aanbeveling 3a. Loslaten en delibereren**

Bij het verbeteren van het imago ten aanzien van het implementatieproces VHR, zal er veeleer gezocht moeten worden naar maatschappelijke rechtvaardiging en legitimering van de keuze op welke ideologische grondslag het natuurbeleid geïmplementeerd zou moeten worden. Dat kan door de deliberatie met betrokken partijen, met name ook op regionaal niveau, aan te gaan en formele en informele processen met elkaar te verbinden. De Nederlandse rijksoverheid is op weg van een ‘zorgen voor’ naar een ‘zorgen dat’ strategie. Daartoe zal ze meer moeten durven loslaten. Ze zal meer moeten durven vertrouwen op de regionale overheid en op het al goeddeels ingezette decentralisatieproces waarbij ook maatschappelijke partijen direct worden betrokken.

### **Aanbeveling 3b. Openheid lidstaten ook openheid Europa**

De Nederlandse regering kan, eventueel met andere landen samen, het initiatief nemen om Europa meer openheid te vragen. Niet alleen ten aanzien van adviesaanvragen en klachtenprocedures, maar tevens met betrekking tot overige casuïstiek waarvan men kan leren.

#### Leerervaring 4. Creativiteit implementatiepraktijk in regionale oplossingen

Zoals verwacht blijkt de implementatiepraktijk niet zo eenvoudig te zijn als vaak in EU regelgeving verondersteld wordt. In de praktijk gaat het feitelijk niet zozeer over de vertaling en doorwerking van de inhoud, maar het gaat veeleer over de wijze waarop nationale overheden dat formele proces aansturen. Is dat meer of minder transparant en wordt meer of minder participatie van betrokkenen uit de samenleving toegestaan?. In die praktijk ontstaat dan ook een rijke variatie aan werkwijzen, waarbij men worstelt tussen, op tijd voldoen aan communautaire verplichtingen en het tegemoet komen aan de verplichtingen en eisen die de eigen regering en de samenleving aan hen stelt. Er moeten dus keuzes gemaakt worden bij het omgaan met die spagaat tussen Europa en regio.

*Aanwijzingsproces SPA'en SAC's:* Allereerst is gesproken over de doelstellingen betreffende de aanwijzing en aanmelding van SPAs and SACs en het accepteren van de vastgestelde lijst door Brussel. Gezien de aard en de omvang van de natuur en de natuurgebieden in Nederland, kan geconstateerd worden dat Nederland dan uiteindelijk toch aanzienlijk scoort als het gaat om het aanwijzen van gebieden. Op dit moment zijn vrijwel alle vogelrichtlijngebieden formeel aangewezen. Deze aanwijzingsbesluiten voldoen echter niet aan de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, omdat de instandhoudings- doelstellingen hierin niet zijn uitgewerkt. De Habitatrichtlijngebieden zijn op dit moment nog niet formeel aangewezen, maar 'slechts' bij de Europese Commissie aangemeld. Terwijl Hongarije en Zweden een heel technocratisch proces hebben georganiseerd, heeft Nederland juist gehoor te geven aan geluiden uit de regio en sterk ingezet op communicatie en participatie. Het voordeel van een technocratische benadering mag dan wel snelheid zijn, maar wat staat er te gebeuren als de landeigenaren zich gaan roeren?.

Tabel 2. Overzicht natuur bescherming in 6 Europese landen: bron: Barometer 2005.

Natuur en natuurbescherming	Engeland	Zweden	Spanje	Frankrijk	Hongarije	Nederland
SPA's	255	509	480	174	55	77
pSCI / SAC's	610	3903	1382	1219	467	141
MAP's as part of	5	1	20	52	-	7
Totaal oppervlakte aan Natura 2000 / km	244.820	414.864	504.782	549.192	93.030	41.526
terrestrial	5,8%	6,2%	16,5%	2,2%	12,2 %	12,5 %
VHR proof transposition in national law	(1994)	2001	(1989)	2001	(2004)	2005

*Transformatie in nationale wetgeving:* Daarnaast zijn landen bezig geweest met de juiste vertaling van de Europese richtlijnen in nationale wetgeving. In vergelijking met de andere landen heeft Nederland hier een behoorlijk lastig en langdurig proces ondergaan. Hoewel het VK en Spanje nog steeds geen VHR-proof wetgeving hebben, hebben zij wel duidelijk uitgewerkte kaders en verantwoordelijkheidsstructuren uitgewerkt. Frankrijk mag ook hier als een positieve uitzondering gezien worden.

*Beheerplannen:* Ten slotte is er gewerkt aan de vertaling van nationale wetgeving in beheerplannen voor de aangewezen gebieden en het uitwerken van de instandhoudingdoelstellingen, als een laatste fase van het formele implementatieproces. Ook hier is een wisselend beeld naar voren gekomen.

Ieder land heeft voor de bestaande natuurbeschermingsgebieden, die tevens veelal ook in de lijst van pSCI's zijn opgenomen, reeds beheerplannen gemaakt. De verplichting om in een VHR-proof beheerplan de maatregelen te beschrijven, die ervoor moeten zorgen dat de instandhoudingdoelstellingen (i.s.h.) worden bereikt, wordt echter door onderzochte landen op verschillende wijze opgepakt. Hoewel in de Habitatrictlijn staat vermeld dat op een bepaalde manier getoetst moet worden of de activiteiten en de i.s.h. in gevaar worden gebracht, heeft niet ieder land de verplichting daartoe in nationale wetgeving opgenomen. Afhankelijk van wie verantwoordelijk is voor het betreffende gebied, is in Nederland of de minister van LNV of de Provincie, verantwoordelijk voor het opstellen van de beheersplannen voor Natura 2000 gebieden. Bovendien is in de nieuwe NBwet opgenomen dat het bevoegde gezag, meestal de provincie, passende maatregelen mag nemen om te voorkomen dat de i.s.h. niet worden gehaald.

In Hongarije, Spanje, het VK en Frankrijk is voorlopig niets wettelijk verplicht vastgelegd over beheerplannen. Het verantwoordelijke departement van het ministerie van Milieu en Water in Hongarije kijkt voorlopig de kat uit de boom en neemt een realistische houding aan omdat ze geen financiële en personele middelen heeft om dit ingewikkelde proces met de regio's te communiceren. De Nationale Park Directeuren en Bird Life Hongarije zijn echter bereid op vrijwillige basis een leerproces over de VHR te organiseren. In Spanje zijn de regio's verantwoordelijk gesteld voor de Natura 2000 beheerplannen. Hoewel er hier en daar een nieuw beheerplan is geschreven, wacht men ook in de Spaanse regio's af, de beheerplannen VHR proof te maken. In het VK is EN door Engeland ingeschakeld als bemiddelaar en mediator tussen het verantwoordelijke ministerie en de plannenmakers in de gebieden. In Zweden worden de beheerplannen, die ook wettelijk verplicht zijn gesteld, door regionale overheden gemaakt met medewerking van SEPA. Ze worden echter niet gebruikt als ex ante Habitattoets. In Frankrijk worden onder de supervisie van het departement prefecten gebruikt om met stakeholders en lagere overheden instandhoudingdoelstellingen en beheersmaatregelen vast te leggen in contracten die voor 5 jaar geldig zijn.

Tabel 3. *Overzicht beheer Natura 2000 plannen.*

Beheerplannen	Verenigd koninkrijk	Zweden	Spanje	Frankrijk	Hongarije	Nederland
<b>Ontwikkeling I.s.h.</b>	Ja Bindende monitorings contracten (EN)	Ja	Nee	Ja 5 jaar contracten	Nee	Ja
<b>Wettelijke verplichting</b>	Nee Voortgang op basis van kwaliteit	Ja Regionale overheden + SEPA + 14	Nee De regio's Er zijn Reeds	Nee Formeel niet in de praktijk wel	Nee Op basis van vrij-willige samenwerking	Ja Provincies + Nationale Overheid
<b>VHR proof maken beheerplan</b>	landschap regime + rekening houden met natuurlijke dynamiek	Regionale services	Enkele Nieuwe beheer plannen	DOCOB COPIL + Lagere Overheden en PP partijen	king NGO en NPD	
<b>Funcities beheerplannen</b>	Dialogo en Draagvlak Monitoring Beheersmaatregelen + Bestaand gebruik			Dialogo en draagvlak Monitoring Beheersmaatregelen + Bestaand gebruik	Leren Kennisontwikkeling	Overzicht + bestaand en toekomstig gebruik ex ante Habitat toets art 6. HR
<b>Beschermings Plannen</b>		Afwegings-instrument economische en ecologische belangen				

*Geconstateerd* mag worden dat Nederland samen met Zweden het enige land is waar beheerplannen ook wettelijk verplicht zijn. Verder wordt in Nederland het kader voor de beheersplannen uitgewerkt in een programma van eisen. Daarin staat waaraan een beheersplan inhoudelijk moet voldoen en welke eisen worden gesteld aan het proces van totstandkoming. Om het programma van eisen te concretiseren en de opstellers van beheersplannen concrete handreikingen te bieden, is een nationale handreiking in voorbereiding. Ook werkt LNV samen met provincies, terreinbeheerders en andere departementen voorbeelden uit voor onderdelen van beheersplannen.

Het door Nederland ingezette decentralisatieproces en de wens een efficiënt proces voor het opstellen van VHR proof beheersplannen te maken, maakt het noodzakelijk dat ten minste één van de bevoegde instanties het initiatief neemt voor het opstellen van een VHR proof beheerplan. Die bevoegde instantie zal echter met meerdere gezagsdragers, die op een Natura 2000 gebied bevoegd zijn, moeten afstemmen en stroomlijnen. Denk aan V&W en KRW beheerplannen. Op het gebiedsniveau is Nederland aldus dus zoekende in de balans vinden tussen 'richting geven' en 'ruimte laten'. De vraag is of bovengenoemde Nederlandse management aanpak uiteindelijk sneller dan wel effectiever uitpakt dan de casuïstische aanpak, die in Frankrijk en

Engeland wordt gehanteerd. Daar wordt de concretisering van de eisen van een VHR proof beheerplan al gaande ontwikkeld en tevens worden de economische activiteiten op een flexibele manier via de beheersplannen gereguleerd.

Het voordeel van die casuïstische aanpak is dat de dialoog over het natuurbeschermingsbeleid en de i.s.h. op een natuurlijke wijze met betrokken instanties op gang komt en zodoende bijdraagt aan het creëren van draagvlak voor het natuurbeschermingsbeleid. Zo blijkt uit cases in Engeland, dat dankzij het vasthouden aan het voorzorgbeginsel, negatieve effecten op Natura 2000 zich doorgaans niet voordoen. Bovendien wordt door de uitwerking van de i.s.h tevens de basis gelegd voor een monitoringssysteem.

#### **Conclusie 4. Meervoudige functie beheerplannen**

De meervoudige functie die toegekend wordt aan beheerplannen is in onderzochte landen erg verschillend. i.t.t. tot Frankrijk en Engeland, onderkent Nederland nog niet, dat de van onder op ontwikkelingsstrategie voor beheerplannen, verschillende voordelen met zich meebrengt. Het gaat dan om dialoog en draagvlak en de mogelijkheid een monitoringssysteem te ontwikkelen, maar ook om een meer flexibeler aansluiting op wat er in de samenleving gebeurt.

#### **Aanbeveling 4a. Integrale functie beheerplannen**

Het is belangrijk aandacht te schenken aan de mogelijke functies van beheerplannen. Naast een regulering voor bestaand gebruik is wellicht ook een regeling voor toekomstig gebruik mogelijk. Onderzoek de mogelijkheden daartoe.

#### **Aanbeveling 4b. Beheer en governance van beheersplannen**

Dialoog bevordert draagvlak voor beleid, hetgeen de effectiviteit van beleidsuitvoering vergroot. Onderzoek of een contract based aanpak als in Frankrijk of een casuïstische aanpak als in Engeland (is ook in Spanje aan de orde) ook in de Nederlandse situatie past. Ten behoeve van draagvlak en een effectief proces dient deze beleidsstrategie parallel aan de Nederlandse aanpak te worden opgepakt.

### **Leerervaring 5. Interpretatie van geval tot geval**

In de gesprekken en de interviews met de respondenten in de vijf landen van onderzoek is gesproken over de interpretatie en uitleg van de tot nu toe nog onduidelijke begrippen uit de Europese VHR. De vraag is waardoor en door wie dat proces van betekenis verlening wordt aangestuurd. Krijgt de interpretatie betekenis door politiek en maatschappelijke discussie of wacht men op handreikingen geschreven door de overheid, of op andere aan de overheid gerelateerde instanties, of laat men het aan onderzoekers of aan de jurisprudentie over?

De ontwikkeling van handreikingen bevindt zich in alle landen nog in een ontwikkelingsfase. Uit onderzochte landen komt het beeld naar boven dat men voor de interpretatie en operationalisatie van begrippen uit de richtlijnen afhankelijk is van levende casuïstiek. Niet alleen uit eigen land maar ook uit de andere landen van Europa. Het is logisch dat die casuïstiek er in Hongarije nog niet is en dat er dus ook nog geen speciale handreikingen zijn gemaakt. De behoefte daaraan is er echter wel degelijk, voornamelijk bij de boeren. Het ministerie van landbouw en plattelandontwikkeling in Hongarije, dat hiervoor niet verantwoordelijk is, is bezig met de ontwikkeling van een handreiking voor boeren. Ook de Hongaarse natuurorganisaties hebben aangegeven, dat zij op dit moment, data aan het verzamelen zijn tijdens een serie seminars over het implementatieproces.



In die seminars wordt in het bijzonder ook over de betekenisverlening van artikel 6 van de BHD gedebatteerd. Op basis van die data kunnen zij ook aan de ontwikkeling van handreikingen werken. In gedecentraliseerd Spanje wordt aan de interpretatie ook een experimentele en regionale invulling gegeven. Er is echter nog geen enkele regionale handreiking gepubliceerd. Aangezien het uiteindelijk, de centrale overheid is, die verantwoordelijk wordt gesteld voor de consequenties van de toepassing van die regionale interpretaties, zal er nog een behoorlijke hoeveelheid werk op hen afkomen, als die interpretaties moeten worden gecommuniceerd en gecoördineerd.

De DOCOBs in Frankrijk kunnen nog niet gezien worden als een gedetailleerde handreiking. Dat detailwerk en coördineerwerk wordt in Zweden verricht door SEPA. Zij vervullen een interveniërende en verbindende rol en de eerste stappen zijn gezet in de richting van een handreiking voor de regio's, waarin zowel een technische als een juridische interpretatie is uitgewerkt. Het voordeel van een organisatievorm als SEPA is, dat zij allerlei milieu specialisaties onder een dak herbergen en handelen namens het ministerie naar de regio's toe en adviseren namens de regio's, het ministerie. Ook binnen het VK en in Engeland speelt EN een sterke bemiddelende rol tussen DEFRA en de lokale planningsautoriteiten. EN stuurt als het ware vrij zelfstandig de regio's in deze aan. Mochten de onderhandelingen vastlopen dan wordt het proces overgenomen door een openbaar onderzoek in opdracht van het ministerie.

Hoe is de situatie in Nederland en op welke wijze wordt er gewerkt aan de interpretatie van de begrippen uit de VHR? Er kan geconstateerd worden dat in Nederland niet alleen vanuit het ministerie van LNV een aantal handreikingen ten behoeve van het interpreteren bij de toepassing van de VHR zijn vervaardigd, maar ook vanuit de andere ministeries zijn die ontwikkeld. Deze handreikingen geven echter in de meeste gevallen een concretere richting aan de te bewandelen stappen en procedures voor de onderscheiden managementniveaus in de Nederlandse beleidspraktijk en voor initiatiefnemers van nieuwe plannen en projecten. V&W heeft zelfs handreikingen geschreven voor projectleiders van projecten waarbij rekening gehouden moet worden met Natura 2000 waarden. Minder of eigenlijk in het geheel niet, wordt in deze handreikingen aandacht geschonken aan een concrete inhoudelijke invulling en vertaling van de begrippen uit de richtlijnen. En dat is niet vreemd. Dwingende redenen van groot openbaar belang bijvoorbeeld roept een complex debat op over wanneer dwingend ook rechtvaardig en legitiem is en ten aanzien van wie? En is het openbare belang op korte of op lange termijn bedoeld? Maar ook de norm voor significante effecten blijkt van geval tot geval opnieuw te moeten worden bepaald, omdat per geval de situationele omstandigheden, de natuur in kwestie en het betrokken netwerk verschillend is. De tweede kamer kan dan wel gehoor willen geven aan de gevraagde duidelijkheid maar kan die duidelijkheid niet meteen afdwingen en de vraag is of dat op termijn wel kan.

*Geconstateerd* kan worden dat op basis van de ervaringen van o.a. Frankrijk en het VK, met name in Engeland en in Zweden, dat een casuïstische aanpak bij het operationaliseren van begrippen uit de VHR behulpzaam kan zijn. Dat extra's zit hem in twee dingen. Ten eerste wordt door in die aanpak naast de wetenschappelijke

technische en juridische expertise tevens gebruikt gemaakt van de ervaringskennis van maatschappelijke organisatie een gewone mensen. Zij geven niet alleen door middel van een dialoog invulling aan de technische invulling van deze begrippen, maar geven tevens een gewicht aan de diverse belangen die in de huidige pluralistische samenleving ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. In de tweede plaats wordt in de drie genoemde landen gebruik gemaakt van een intermediaire organisatie en/of change agent of relatie manager. Door hun toedoen worden de gevallen gebundeld en op hoger niveau ingebracht.

#### **Conclusie 5. Interpretatie van geval tot geval**

Er is geen enkel land dat inmiddels uitgewerkte beleidsregels voor de rechtsbegrippen uit de habitattoets heeft uitgevaardigd. Net als andere hierboven genoemde landen lijkt ook Nederland ervan overtuigd dat de operationalisatie van begrippen uit de VHR van geval tot geval moet worden bekeken. Er kan echter nog op twee manieren verder worden gewerkt om de onduidelijkheid te verkleinen en de onzekerheid over hoe die onduidelijkheid in goede banen te leiden. In de eerste plaats door casuïstiek op te bouwen, erover te communiceren en in te brengen op verschillende plekken in het beleidsvormingsproces. In de tweede plaats door in de cases en bij het vaststellen van de norm en de afweging van de belangen, naast vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, tevens gehoor te geven aan de inbreng van ervaringsdeskundigen. In andere landen lijkt dat een acceptabele en werkbare aanpak. Ook is door andere landen, met name Hongarije, gevraagd voorbeeld cases te stapelen en te communiceren in internationaal verband.

#### **Aanbeveling 5a. Verantwoordelijkheid nemen voor opbouwen casuïstiek**

Het opbouwen van wetenschappelijke en ervaringskennis kennis, nodig om de betekenisverlening van de begrippen uit de richtlijnen te onderbouwen, vereist dat die kennis daadwerkelijk wordt verzameld en gebundeld en wordt gecommuniceerd. Het is aan te bevelen zowel de casuïstiek hierover op te bouwen en in een leerproces in te brengen, als ook iemand daarvoor verantwoordelijk te maken. Er moet wellicht worden nagegaan of die verantwoordelijkheid of verantwoordelijke persoon (en), bij de provincies is onder te brengen.

#### **Aanbeveling 5b. Organiseer internationale casuïstische aanpak**

Indien voorgestelde casuïstiek wordt opgebouwd is het raadzaam deze niet alleen uit te wisselen met ander departementen in Nederland, maar juist ook met de omringende landen, waar ook een rijke verzameling van voorbeeldcases aanwezig is. De Nederlandse regering doet er goed aan, eventueel met andere landen samen, het initiatief te nemen, Europa te vragen casuïstiek structureel op te bouwen en op gepaste tijden over opgebouwde kennis meer openheid te vragen.

#### **Leerervaring 6. Complexiteit niet te vatten in één wet, één plan of één papiertje**

De kwesties die betrekking hebben op beleidsintegratie van Natura 2000, spelen enerzijds op verschillend beleidsniveau en anderzijds op een verschillende termijn. Op strategisch beleidsniveau worden oplossingen voor integratiekwesties gezocht in inclusie van natuurwetgeving in andere wetgeving. Vaak vergt dit een langere termijn afstemming, onderhandeling en uitwerking. Uit de documentenstudie bleek dat Zweden het eerste land was met een algemene milieuwet. Tijdens de landenbezoeken echter bleek ook dat het in feite nog een papieren constructie is, die ook nog niet doordringt in een nadere uitwerking op plan- of vergunningenniveau. Maar Zweden blijkt hierin niet alleen te staan. Ook in Spanje wordt op dit moment een wetsvoorstel aangekondigd om de MER en de Habitattoets te integreren. De ministeries van Milieu en Defensie in Frankrijk hebben inmiddels een soort milieuprotocol opgesteld. In Frankrijk heeft men daarbij wel een visie ontwikkeld om die integrale

gedachte te laten doorwerken naar planningsniveau. Natura 2000 is in ieder geval geïncorporeerd in een wet Ruimtelijke Planning en duurzame beleidsontwikkeling.

De complexiteit van het aantal sectorale wetgevingen heeft in Nederland geleid tot gebrekkige handhaving en veel frustraties bij burgers. Daarom werd in 2004 een commissie van wetgevingsjuristen ingesteld om een voorstel te ontwikkelen voor een integrale natuur- en milieuwet. Men ging uit van de gedachte dat één geïntegreerde natuur- en milieuwetgeving, de werkelijkheid van de samenhang van problemen weerspiegelt en tevens aan effectieve aanpak van de problemen bijdraagt door duidelijke overzichtelijke wetgeving en een verenigde handhavende organisatie. De praktijk blijkt echter weerbarstiger dan vermoed.

Tabel 4. Integratie op strategische, tactisch en operationeel beleidsniveau.

Integratie Natura 2000 met ander beleid	Verenigd koninkrijk	Zweden	Spanje	Frankrijk	Hongarije	Nederland
<b>Strategisch beleidsniveau (o.a. wetgeving-lange termijn)</b>	Nee	Algemene Milieuwet	Wets-Voorstel Integratie MER en VHR toets	Wet Ruimtelijke Planning en duurzame ontwikkeling LOADDT	nee	voorontwerp WABO Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
<b>Tactisch beleidsniveau (o.a. planvormig middel lange termijn)</b>	Integreren de beleidsregel (PPG9). ontwikkeld door DEFRA	Ja	Integratie van water en natuur-beleid in beheer-plannen	Milieu Protocol Integratie met defensie & DOCOB's	Natura 2000 geïncorporeerd in regionaal Ruimte lijk plan	Integratie via Afstemming Beheerplannen KRW/VHR
<b>Operationeel beleidsniveau (o.a. vergunning-verlening)</b>	1000 cases per jaar bouw, landbouw, windmolens	Zie cases Sectorale vergunning-sytemen	Zie cases Sectorale vergunning-systemen	Zie cases Sectorale vergunning-systeem	Integratie natuur & Landbouw recreatie in cases	Voorstel Integrale Omgevingsvergunning

Op tactisch beleidsniveau worden oplossingen voor integratiekwesties gezocht in de integratie van planvormingprocessen. Veelal kan een kanteling teweeg worden gebracht op een middellange termijn. In Engeland bijvoorbeeld worden lokale planningsautoriteiten door DEFRA gewezen op de mogelijkheden het natuur-beschermingsbeleid met het omgevingsbeleid te integreren. Zij hebben daartoe integrerende beleidsregels opgesteld, *de planning policy guidance on nature Conservation* (PPG9). In Spanje is de noodzaak voor integrale (ruimtelijke) planvorming niet zo nadrukkelijk aanwezig. Ruimte genoeg! Toch wordt op lokaal en regionaal niveau samengewerkt om in ieder geval in de beheerplannen te komen tot integratie van water en natuurbeleid. Dat is ook het geval in Frankrijk bij de DOCOB's. De vraag is wat wil Nederland in deze?

Ten slotte kunnen integratiekwesties ook beantwoord worden door op het operationele niveau vergunningverlening te integreren. Nederland lijkt het enige land dat gaat voor de één-loket-gedachte en het *bouwen met één papiertje*. In het voorjaar van 2005 presenteerde het ministerie van VROM het voorontwerp WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) met daarin een integrale omgevingsvergunning: één aanvraag, bij één bevoegd gezag, via één procedure culminerend in één besluit.

De vraag is of het voordeel van administratieve lastenverlichting en het bedienen van de klant opweegt tegen het nadelen van het werken met één papiertje. Nadeel, zo wordt voornamelijk door de vertegenwoordigers van het natuurbelang ingebracht, is dat het natuurbelang in de afweging met economisch belangen het onderspit zal delven, zeker in tijden, dat het economisch slecht gaat. Het aantonen van het maatschappelijke en daarmee ook het economische belang van natuurbescherming en ontwikkeling wordt daarmee nog noodzakelijker.

Geconstateerd kan worden dat alle landen op enige manier bezig zijn met de integratie van Natura 2000 beleid, of in wetgeving of in planvorming of in vergunningverlening, maar nergens is de schakel tussen de verschillende strategieën op onderscheiden niveau of de visie op de lange of op de korte termijn aangegeven en is het verbindende gedachtegoed tussen genoemde niveaus geëxpliciteerd. Duidelijk zal zijn dat een integrale vergunningverlening niet snel tot de mogelijkheden gaat behoren als er geen integrale wet is ontwikkeld. Ook is duidelijk dat, bij het omgaan met de complexiteit de werkelijkheid van de samenhang van problemen, de voorgestelde effectieve aanpak met duidelijke overzichtelijke wetgeving en een verenigde handhavende organisatie, de complexiteit van het afwegen niet kan wegnemen. Dat wordt in ieder geval door Zweden aangegeven, waar men als eerste experimenteerde met een integrale wet.

#### **Conclusie 6. Integratie en de complexiteit voorbij**

In sommige landen bestaan weliswaar integrale milieuwetten maar nergens bestaat de integrale omgevingsvergunning (bouwen met één papiertje). Alleen in Nederland lijkt met het voorontwerp voor de WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) hiernaar gestreefd te worden. Wel is er in sommige landen enige integratie op planvormingniveau. Dit lijkt ook voor Nederland kansrijker. Integrale wetgeving kan het probleem van het omgaan met complexiteit niet wegnemen. Een integrale omgevingsvergunning is kennelijk niet of moeilijk haalbaar.

#### **Aanbeveling 6a. Integratie op maat, synergie inhoud en proces**

Erken dat een inhoudelijk antwoord 'integratie van wetgeving' op complexe vraagstukken eigenlijk een ontkenning van die complexe werkelijkheid is. Het effectief bedienen van de klant vereist een op maat gesneden integratie door de synergie van een procesmatige en inhoudelijke aanpak. Nederland dient zich dan ook op de korte termijn eerder te richten op de integratie op planvormingniveau, dan op wetgevingsniveau.

#### **Aanbeveling 6b. Bouwen met één papiertje is illusoir**

Vergelijkend onderzoek wijst uit dat een integrale omgevingsvergunning vooralsnog nergens haalbaar is gebleken. Zet voorlopig niet in op bouwen met één papiertje.

#### **Aanbeveling 6c. Gelijkwaardige belangeninbreng**

Onderzoek met welke strategie en door wie, het natuurbelang gelijkwaardig aan andere belangen in planvormingsprocessen kan worden ingebracht.

## 5. Samenvatting conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek naar het implementatieproces van Natura 2000, heeft zich toegespitst op mogelijke leerervaringen betreffende voor Nederland relevante kwesties. De Nederlandse overheid wilde nagaan of Nederland een vergelijkbare implementatiepraktijk kent als de andere lidstaten en hoe deze landen zijn omgegaan met het zoeken naar beleidsruimte teneinde het imago en draagvlak van Natura 2000 te verbeteren en het implementatieproces effectief te laten verlopen. Daarnaast wilde men meer inzicht krijgen in de verschillen en overeenkomsten in natuur, politiek en bestuur ten einde meer te begrijpen en te leren van: de rol, functie en werkwijze van intermediaire organisaties bij de interpretatie van de richtlijnen, de voortschrijdende integratie van Natura 2000 met omgevingsbeleid en omgevingsrecht, de regionale oplossingen en de functie van beheerplannen en de inzet van communicatie- en coördinatiestrategieën. Met deze lessen zou men beter kunnen omgaan met de bestuurlijke dilemma's die optreden als men zowel tegemoet wil komen aan de vereisten vanuit Brussel als aan de eisen vanuit de samenleving? Als men het geheel aan leerervaringen, conclusies en aanbevelingen nog eens bekijkt dan vallen de volgende zaken op.

### ***Variëteit aan natuur***

- Elk onderzocht land heeft de indruk gegeven heel erg consciëntieus met natuur en het Europees natuurbeleid aan het werk te zijn. De aard en omvang van natuur en oplossingen voor natuurbescherming zijn evenwel oneindig gevarieerd.

### ***Voorlopers alom***

- In alle landen kiest men voor de pragmatische en geleidelijke weg om te implementeren en om oplossingsstrategieën te vinden voor imago, implementatie, interpretatie en integratiekwesties. Daarbij loopt ieder land wel op een van die kwesties vooruit op het andere land. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland lopen vooruit met governance-praktijken en de ontwikkeling van beheerplannen. Het effectueren van decentralisatie, communicatie en coördinatie door gedepolitiseerde intermediaire instituties, gaat in Zweden en het Verenigd Koninkrijk voor spoedig. Zo ook de inzet van relatiemanagers in Frankrijk. Hongarije respecteert de kennis en expertise van NGOs door hen een speciale positie in de beleidsvorming te geven. Spanje en Hongarije vallen ten slotte op door een stevige relatie met Brussel.

### ***Een goudmijn aan experimenteren***

- Er is geen enkel land waar experimenteren en leren niet aan de orde is. In het ene land gebeurt dat door middel van een meer technocratisch proces met experts (Hongarije en Zweden). In de andere landen iets meer via een open en lerend beleidsproces dat varieert van geval tot geval (Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Experimenteren en leren verstevigd het imago en draagvlak voor natuurbeleid. Nederland neemt een middenpositie in, door te balanceren tussen 'richting geven' en 'ruimte laten'.

### ***Communicatie en coördinatie over casuïstiek nodig***

- Interpretatie en concretiseren van de moeilijke begrippen uit artikel 6 van de VHR wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten en Europese unie. Van geval tot geval moet casuïstiek worden verzameld en opgebouwd. De wens daarover te communiceren is door ieder land geuit.

### ***Integratie op planvormingniveau biedt kansen***

- Ten slotte valt op dat op een aantal wijzen kan worden geïntegreerd. Nederland valt op met het voorontwerp WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht): één omgevingswet met één integrale omgevingsvergunning. In sommige landen bestaan weliswaar integrale milieuwetten maar nergens bestaat de integrale omgevingsvergunning (bouwen met één papiertje). Wel is er in sommige landen enige integratie op planvormingniveau. Dit lijkt ook voor Nederland kansrijker. Integrale wetgeving kan het probleem van het omgaan met complexiteit niet wegnemen. Een integrale omgevingsvergunning is kennelijk niet of moeilijk haalbaar.

Als Nederland zowel tegemoet wil komen aan de vereisten vanuit Brussel als aan de eisen vanuit onze samenleving dan wordt het volgende aanbevolen.

#### ***1. Wees bewust van de variëteit en waarde van de natuur bij de burens***

- Beschouw en waardeer de Nederlandse natuur en het Nederlandse natuurbeleid relatief en met meer bewustzijn, op maat, op eigen waarde en op relatieve waarde voor Natura 2000.

#### ***2. Onderzoek inzet en werking intermediaire organisatie in Nederland***

- Onderzoek, of een organisatie als EN of SEPA daadwerkelijk het implementatieproces van het natuurbeschermingsbeleid effectueert en bijdraagt aan het creëren van draagvlak voor natuur beleid. Onderzoek, of de decentralisatie van bevoegdheden voor de uitvoering van de natuurbeschermingswet door de provincies, een effectiever beleidsproces laat ontstaan.
- Onderzoek, of een op EN gelijkende decentrale organisatie, ook in de Nederlandse samenleving interessant is en functioneel kan zijn. Onderzoek of het in Nederland mogelijk is het concept van relatiemanager (à la Frankrijk) door te voeren. Ga na of deze functie of in het provinciale apparaat of bij de centrale overheid moet worden ondergebracht.

#### ***3. Verbeter imago en draagvlak door loslaten en delibereren***

- Bij het verbeteren van het imago ten aanzien van het implementatieproces VHR, zal er veeleer gezocht moeten worden naar maatschappelijke rechtvaardiging en legitimering van de keuze op welke ideologische grondslag het natuurbeleid geïmplementeerd zou moeten worden. Dat kan door de deliberatie met betrokken partijen aan te gaan en formele en informele processen te verbinden. De Nederlandse overheid is op weg van een 'zorgen voor' naar een 'zorgen dat' strategie. Daartoe zal ze meer moeten loslaten. Ze zal moeten durven vertrouwen op de samenleving die haar steentje wil en zal bijdragen.
- De Nederlandse regering kan, eventueel met andere landen samen, het initiatief nemen om Europa meer openheid te vragen. Niet alleen ten aanzien van adviesaanvragen.

#### ***4. Zoek creatieve oplossingen voor de implementatiepraktijk in regionale aanpak***

- Het is belangrijk aandacht te schenken aan de mogelijke functies van beheerplannen. Naast een regulering voor bestaand gebruik is wellicht ook een regeling voor toekomstig gebruik mogelijk. Onderzoek de mogelijkheden daartoe.
- Dialoog bevordert draagvlak voor beleid, hetgeen de effectiviteit van beleidsuitvoering vergroot. Onderzoek of een contract based aanpak als in Frankrijk of een casuïstische aanpak als in Engeland ook in de Nederlandse situatie past. Ten behoeve van draagvlak en een effectief proces dienen deze beleidsstrategieën parallel aan de Nederlandse aanpak te worden opgepakt.

#### ***5. Interpreteer VHR begrippen van geval tot geval en verzamel casuïstiek***

- Het opbouwen van wetenschappelijke en ervaringskennis nodig om de betekenisverlening van de begrippen uit de richtlijnen te onderbouwen, vereist dat die kennis daadwerkelijk wordt verzameld en gebundeld en wordt gecommuniceerd. Het is aan te bevelen zowel de casuïstiek hierover op te bouwen en in leerprocessen in te brengen, als iemand daarvoor verantwoordelijk te maken. Evenals in aanbeveling 2 is het aan te bevelen na te gaan of die verantwoordelijkheid dan wel verantwoordelijke persoon (en) bij de provincies is onder te brengen.
- Indien voorgestelde casuïstiek wordt opgebouwd is het raadzaam deze niet alleen uit te wisselen met ander departementen in Nederland, maar juist ook met de omliggende landen, waar ook een rijke verzameling van voorbeeldcases aanwezig is. Evenals aanbeveling 3 doet de Nederlandse regering er goed aan, eventueel met andere landen samen, het initiatief te nemen om Europa te vragen casuïstiek structureel op te bouwen en op gepaste tijden opgebouwde kennis meer openbaar te maken.

**6. *Probeer complexiteit niet te vatten in één wet, één vergunning of één papiertje***

- Erken dat een inhoudelijk antwoord ‘integratie van wetgeving’ op complexe vraagstukken eigenlijk een ontkenning van die complexe werkelijkheid is. Het effectief bedienen van de klant vereist een op maat gesneden integratie door de synergie van een procesmatige en inhoudelijke aanpak. Nederland dient zich dan ook op de korte termijn eerder te richten op de integratie op planvormingsniveau, dan op wetgevingsniveau.
- Vergelijkend onderzoek wijst uit dat één integrale omgevingsvergunning vooralsnog nergens haalbaar is gebleken. Zet voorlopig niet in op bouwen met één papiertje.
- Onderzoek met welke strategie en door wie, het natuurbelang gelijkwaardig aan andere belangen in planvormingsprocessen kan worden ingebracht.





## Lijst met afkortingen

COFIL	Comité's de Pilotage
DEFRA	Department of Environment Food and Rural Affairs (UK)
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DOCOB's	Documents d'Objectives
DTR	Développement des territoires ruraux
E(E)G	Europese (Economische) Gemeenschap
EN	English Nature
EU	Europese Unie
IBO i.s.h.	Interdepartementaal Beleidsonderzoek Nederland Instandhoudingdoelstellingen
Län	Regionale overheid in Zweden
LIFE	Europese financieringsprogramma (onderzoek)
LNV	Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LOADDT	Act on spatial planning and sustainable territorial development (France)
JNCC	Joint Nature Conservation Committee (UK)
MA	Marine Area
MAAPR	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité
MARD	Ministry of Agriculture and Rural Development (Hungary)
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MEPA	Maltese Environmental Protection Agency
MER	Milieu Effect Rapportage
MEW	Ministry of Environment and Water (Hungary)
NGOs	Non-Governmental Organizations
PHARE	Europese financieringsprogramma (onderzoek)
PPG9	Planning Policy Guidance on Nature Conservation and on Annex IV-species protection
pSCI	Proposed Site of Community Importance
SAC	Special Area of Conservation
SCI	Site of Community Interest
SEPA	Swedish Environment Protection Agency
VK	Verenigd Koninkrijk
VR	Vogelrichtlijn
VHR	Vogel- en Habitat Richtlijn
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan