

Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000.  
Deel 2: Analyse van twee implementatieprocessen en van de afstemming daartussen



# Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000

Deel 2: Analyse van twee implementatieprocessen en van de afstemming daartussen

A.L. Gerritsen

Alterra-rapport 1351.2

Alterra, Wageningen, 2006

## REFERAAT

Gerritsen, A.L., 2006. *Gezamenlijke implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deel 2: analyse van twee implementatieprocessen en van de afstemming daartussen*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1351.2. 54 blz.; 6 fig.; 38 ref.

Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water zijn twee beleidsvelden die veel met elkaar te maken hebben en wat betreft ecologische doelen elkaar zouden kunnen versterken. In dit rapport worden de resultaten van een onderzoek beschreven, dat ingaat op de kansrijkdom van deze ecologische versterking van Natura 2000-gebieden door maatregelen die voor de Kaderrichtlijn Water genomen gaan worden. Door middel van bronnenonderzoek en interviews zijn de verschillende dimensies van de twee implementatieprocessen onderzocht en is verkend op welke manieren afstemming plaatsvindt. Verschillen in de organisatie van de implementatieprocessen en van de invloed van verschillende discoursen in deze processen leiden tot de verwachting dat ecologische kansen van afstemming gemist gaan worden, tenzij die een belangrijke plaats krijgen in de implementatieprocessen.

Trefwoorden: Natura 2000, Kaderrichtlijn Water, beleidsarrangement, implementatieprocessen, bestuurskunde, natuur, water, actoren, afstemming.

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 1351.2. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2006 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
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Afstemming tussen Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water	13
1.2 Beschouwing op de analyse	14
1.3 Analyse kader	15
1.4 Methode gegevensverzameling	17
1.5 Leeswijzer	17
2 De Kaderrichtlijn Water en Natura 2000	19
2.1 Natura 2000	19
2.2 Kaderrichtlijn Water	21
3 Verschillen, overeenkomsten en interacties tussen de implementatieprocessen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Dimensie 1: actoren	25
3.3 Dimensie 2: hulpbronnen	28
3.4 Dimensie 3: spelregels	32
3.5 Dimensie 4: discours	37
3.6 Conclusies	41
3.6.1 Is er sprake van verschillende actoren en coalities?	41
3.6.2 Is er sprake van afwijkende hulpbronnen en daarmee van invloed?	42
3.6.3 Is er sprake van verschillen in de spelregels?	43
3.6.4 Is er sprake van verschillende discoursen?	43
3.6.5 Typering beleidsarrangement	44
4 Hypotheses en handelingsopties	45
Bronnen	49
Bijlage 1 Samenvatting Deel 1: Analyse van de potenties van KRW-maatregelen voor Natura 2000-doelen	53



## Woord vooraf

In opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau is door Alterra het project Beleidsanalyse Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water uitgevoerd, een verkenning van verschillen, overeenkomsten en interacties tussen twee implementatieprocessen.

Het onderzoek had een ecologisch deel en een bestuurskundig deel. In dit rapport wordt het bestuurskundige deel beschreven. Voor het ecologische deel wordt verwezen naar het rapport Gezamenlijke implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 - Deel 1. Analyse van de potenties van KRW-maatregelen voor VHR-doelen (Paulissen, Ottburg en Wolfert, 2006).

Het onderzoek is vanuit het MNP begeleid door Maria Witmer en Mark van Veen. Vanuit Alterra hebben Paul Kersten en Henk Wolfert (als projectleider) een adviserende rol gespeeld. Ik wil hen allen bedanken voor de waardevolle discussies. Bovendien wil ik de geïnterviewden bedanken voor hun bijzonder waardevolle bijdrage aan dit onderzoek.

*7 juli 2006*





## Samenvatting

Het door de Europese Unie benoemde netwerk van natuurgebieden, Natura 2000 (geregeld in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, VHR), en de Kaderrichtlijn Water (KRW) worden ongeveer tegelijkertijd geïmplementeerd in Nederland. De strategische kaders<sup>1</sup> zijn geformuleerd, zodat het vooral gaat om het implementeren op tactisch<sup>2</sup> en op operationeel<sup>3</sup> niveau. Zowel Natura 2000 als de KRW richt zich op ecologische waarden. Door het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewatersystemen kan de natuurkwaliteit in natuurgebieden versterkt worden. De Natura 2000-gebieden vallen onder het register van beschermde gebieden van de KRW. Ook overlappen de mogelijke maatregelen die op gebiedsniveau genomen kunnen worden op basis van de verschillende richtlijnen en is samenwerking en afstemming tussen de beide beleidsvelden dus gewenst.

De twee beleidsvelden hebben echter hun oorsprong in andere Europese richtlijnen en hebben ook andere kaders in Nederlandse wetgeving. Dit brengt met zich mee dat afstemming georganiseerd moet worden en niet vanzelf plaatsvindt. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft Alterra de op dracht gegeven om de volgende vraag te onderzoeken:

*Zijn er tegenstrijdigheden of versterkingen tussen de ecologische doelen en te nemen maatregelen van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 vast te stellen of te verwachten?*

Deze vraag is in twee deelprojecten onderzocht:

1. in een ecologische studie (Paulissen et al., 2006) waarin effecten van mogelijke maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water op (concept) Natura 2000-doelen onderzocht zijn. In deze studie wordt geconcludeerd dat veel mogelijke KRW-maatregelen gunstig kunnen zijn voor Natura 2000-doelen, maar dat er ook maatregelen zijn op het gebied van inrichting van het watersysteem, die nadelige gevolgen kunnen hebben voor VHR soorten en gebieden. Afstemming kan dus voor ecologische waarden positieve resultaten opleveren en negatieve effecten voorkómen.
2. een bestuurskundige analyse, waar dit rapport, deel 2, de verslaglegging van is. Centraal staat hierin het verkennen in hoeverre het waarschijnlijk is dat kansen

---

<sup>1</sup> Strategische doelen zijn de doelen in de Europese richtlijnen en de implementatie daarvan in Nederlandse wetgeving)

<sup>2</sup> Tactische doelen maken de vertaalslag van het strategische naar het operationele niveau. Voor Natura 2000 gaat het bijvoorbeeld om de (inhoudelijke en proces-)doelen die in de Natura 2000 Contourennotitie (LNV, 2005) opgenomen zijn en om instandhoudingsdoelen. Voor de KRW kan gedacht worden aan de begrenzing van waterlichamen en aan de aanwijzing van natuurlijke en kunstmatige wateren.

<sup>3</sup> Operationele doelen zijn geformuleerd in beleidsdocumenten die rechtstreeks leiden tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen (in het veld). Te denken is voor Natura 2000 aan de doelen die in beheersplannen uitgewerkt gaan worden en voor de KRW aan de ecologische doelen voor waterlichamen.

op ecologische winst door afstemming van de verschillende richtlijnen ook daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden in de praktijk van implementatie en uitvoering. Met behulp van de beleidsarrangementenbenadering (Leroy et al., 2001) zijn verschillen, overeenkomsten en interacties tussen de twee implementatieprocessen onderzocht. Informatie is verkregen door het bestuderen van beschikbare geschreven bronnen en internetsites en door het afnemen van interviews.

In het rapport wordt geconcludeerd dat er vooral op strategisch en tactisch niveau andere actoren werkzaam zijn in de verschillende implementatieprocessen. Feitelijk is er pas sinds december 2005 sprake van dat het voor de personen die werken aan de Kaderrichtlijn Water duidelijk is welke doelen nagestreefd worden voor Natura 2000-gebieden. Anderzijds loopt het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water achter bij dat van Natura 2000 voor wat betreft de tactische doelen. Dit heeft te maken met de gekozen implementatiewijze. In 2006 en 2007 worden tactische doelen verkend, te beginnen bij de mogelijke maatregelen. Dit proces zal in 2009 leiden tot de vastgestelde stroomgebiedsbeheersplannen die gezamenlijk de nieuwe Nota Waterhuishouding gaan vormen. Het implementatieproces van de KRW begint dus bij de maatregelen om daaruit de haalbare doelen af te leiden. Het proces van Natura 2000 is begonnen bij de doelen om vervolgens de maatregelen af te leiden. Voor Natura 2000 is het tactische niveau voor Nederland als geheel en voor de Natura 2000-gebieden duidelijk, hoewel nog niet formeel vastgesteld. Het operationele niveau (op gebiedsniveau) wordt echter de komende jaren pas uitgewerkt. Op het moment van het onderzoek wordt binnen de twee implementatieprocessen op andere doelniveaus gewerkt, maar er wordt ook afgestemd tussen de twee processen.

Binnen beide implementatieprocessen zijn twee discoursen (verhaallijnen) waar te nemen:

- Het *conserveringsdiscours*, waarin actoren en coalities van actoren zich vooral richten op behoud van huidige grondgebruiksfuncties, op het vermijden van risico's voor economische belangen en op de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen en doelen.
- Het *natuurgerichte discours*, waarin actoren en coalities van actoren vooral spreken over de kansen voor natuur en baten voor sectoren die profiteren van de verbetering van de water- natuurkwaliteit in Nederland.

In beleidsdocumenten van de overheid die in het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water zijn opgesteld, is het conserveringsdiscours duidelijk te herkennen. Dit is binnen Natura 2000 ook het geval, maar in minder sterke mate. Het natuurgerichte discours heeft hier op het strategische en tactische niveau een belangrijke rol gespeeld. Voor de KRW lijkt dit op tactisch niveau in mindere mate het geval te zijn. Het zijn vooral beleidsmedewerkers en medewerkers van non-gouvernementele organisaties die zich richten op de kansen van natuurkwaliteit en de rol van het waterbeheer hierin.

Afstemming is nodig aangezien Natura-2000 gebieden beschermde gebieden zijn binnen de Kaderrichtlijn Water en veel wateren zijn aangewezen als Natura 2000-

gebied. Dit is het belangrijkste handvat voor actoren die tot het natuurgerichte discours horen. Ook actoren die tot het conserveringsdiscours horen hebben belang bij deze afstemming. Doelen die geformuleerd worden in het kader van Natura 2000-gebieden kunnen leiden tot waterdoelen die op onrealistische termijn gehaald moeten worden. Anderzijds kan het niet rekening houden met Natura 2000-doelen ook voor problemen met de Europese Unie zorgen. De implementatie van beide richtlijnen is niet vrijblijvend. De afgesproken doelen en maatregelen moeten gerealiseerd worden.

Afstemming tussen beide implementatieprocessen is belangrijk, maar wordt bemoeilijkt doordat de twee implementatieprocessen grotendeels langs elkaar heen lopen. Dit kan er toe leiden dat kansen voor ecologische win-win situaties bij het afstemmen van maatregelen gemist gaan worden. Het is wenselijk dat beide processen zich naar elkaar toe bewegen. Dat betekent dat Natura 2000-gebieden waar weinig discussie is over de doelen en die snel aangewezen kunnen worden, ook zo snel mogelijk aangewezen worden zodat er op gebiedsniveau (operationeel niveau) afgestemd kan worden. Voor Natura 2000-gebieden, waar wel discussie is over de doelen en die later aangewezen moeten worden, is afstemming op tactisch niveau mogelijk, waarbij de verplichtingen in de richting van de Europese Commissie een belangrijke randvoorwaarde zijn. Op dit niveau kan er aandacht besteed worden aan het rekening houden met de grond- en oppervlaktewatervereisten die in het kader van de tactische doelen voor Natura 2000-gebieden gewenst zijn.



# 1 Inleiding

## 1.1 Afstemming tussen Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water

Met de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en het hiermee in te stellen Europese Natura 2000-netwerk van natuurgebieden in Nederland krijgen bepaalde planten- en diersoorten en bepaalde natuurgebieden een sterkere juridische status dan voorheen. De Europese Kaderrichtlijn Water heeft de potentie tot een verdere versterking van de in het kader van Natura 2000 te bereiken natuurdoelen. Veel natuur is immers afhankelijk van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en van de grondwaterstanden. Bovendien zijn Natura 2000-gebieden beschermde gebieden in de Kaderrichtlijn Water. Uit de ecologische studie van Paulissen et al. (2006) blijkt dat de mogelijke maatregelen (op het niveau van concrete werkzaamheden in de waterhuishouding) en de strategische doelen van Natura 2000 (vertaald in soorten en habitats) over het algemeen elkaar goed kunnen versterken<sup>4</sup>. Het is echter de vraag in hoeverre deze ecologische potentie van de KRW voor Natura 2000 werkelijkheid wordt. Het gaat om twee, tot nu toe, relatief gescheiden implementatieprocessen, waarbij pas recent (de eerste helft van 2006) de afstemming tot stand begint te komen.

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft Alterra gevraagd te verkennen wat de invloed van de Kaderrichtlijn Water op Natura 2000-doelen en -maatregelen kan zijn. Hiermee werd bedoeld op doelen en maatregelen, die zijn toegesneden op concrete gebieden en waterlopen. Complicerende factor hierbij is dat er voor zowel de Kaderrichtlijn Water als voor Natura 2000, bij het begin van de studie in januari 2006, er op dit niveau nog geen doelen en maatregelen vastgesteld waren, behalve die in de Europese richtlijnen staan en die in het kader van de hoofdlijnen van de implementatie in Nederland geformuleerd zijn. In het kader van Natura 2000 zijn er in december 2005 echter wel concept-doelen geformuleerd. Naar verwachting zullen in 2006 Natura 2000-gebieden formeel aangewezen worden. Vaststelling van doelen en maatregelen zal voor de Kaderrichtlijn Water pas in 2009 plaatsvinden terwijl het pas in 2007 enigszins duidelijk zal worden waar de besluitvorming ongeveer op uit zal komen. Tegelijkertijd wordt er wel veel energie gestoken in het implementeren van beide Europese richtlijnen in Nederlands beleid. Deze acties zijn bepalend voor de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek:

*Zijn er tegenstrijdigheden of versterkingen tussen de ecologische doelen en te nemen maatregelen van Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 vast te stellen of te verwachten?*

De tweede vraag die aan de basis van dit onderzoek staat, luidt:

*Wat is de juridische speelruimte van de KRW en de VHR en hoe werkt dit uit in de doelstellingen en bestuurlijke prioriteiten?*

---

<sup>4</sup> In bijlage 1 is de samenvatting van deze studie opgenomen

Deze tweede vraag is opgevat als onderdeel van de hoofdvraag. De juridische speelruimte in beide richtlijnen, KRW en VHR, heeft invloed op de waarschijnlijkheid dat doelen en maatregelen die gebaseerd worden op deze richtlijnen tegenstrijdig zijn of elkaar versterken. Hoe groter de speelruimte, des te groter is het risico op tegenstrijdigheden. Immers, als één van de richtlijnen weinig speelruimte biedt, wordt die richtlijn bepalend voor de andere. Als die ruimte er wel is, en als die ruimte bestuurlijk ook genomen wordt, is de keuzevrijheid bij de implementatie van beide richtlijnen groot, waardoor er kansen zijn om wederzijds af te stemmen, maar ook risico's op tegenstrijdige beslissingen.

De studie moet nadrukkelijk als een quick-scan beschouwd worden. Dit rapport heeft een verkennend en hypothesestellend karakter. Het gaat namelijk om een studie waar een tussentijdse stand van zaken wordt gegeven over hoe de twee implementatieprocessen verlopen en wat dit betekent voor ecologische win-win-situaties.

## 1.2 Beschouwing op de analyse

Voordat ingegaan wordt op het toegepaste analysekader is het gewenst een vooraanname te benoemen. Dit rapport gaat over de interactie van doelen en maatregelen. Deze kunnen betrekking hebben op drie schaalniveaus<sup>5</sup>: strategisch, tactisch en operationeel. In deze studie worden deze niveaus als volgt opgevat:

- *Het strategische niveau.* Bij strategische doelen gaat het om de hoofdlijnen van het beleid. Deze zijn geformuleerd in de Vogel- en habitatrichtlijn en in de Kaderrichtlijn Water en in Nederland vertaald in wetgeving.
- *Het tactische niveau.* Dit zijn de doelen die de brug slaan tussen de strategische en de operationele doelen. Te denken valt aan de bij de Europese Commissie aangemelde Nederlandse Natura 2000-gebieden, aan de Natura 2000 Contourennotitie (LNV, 2005) en aan de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden, die in aanwijzingsbesluiten benoemd zullen worden. In het kader van de KRW is te denken aan de aanwijzing van natuurlijke en kunstmatige wateren, het begrenzen van waterlichamen in de artikel 5-rapportages. Beleidsdocumenten van de rijksoverheid, zoals het kabinetsstandpunt Pragmatische implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland (V&W, 2004) en de Decembernote 2005 (V&W, 2005) richten zich op dit niveau.
- *Het operationele niveau.* Operationele doelen betreffen het niveau van concrete maatregelen, op het laagste niveau. Te denken valt aan inrichtingsmaatregelen, maar ook aan generieke normen voor prioritaire stoffen. Hierbij kan, bijvoorbeeld, gedacht worden aan het hermeanderen van beeklopen, aan het afplaggen van natuurgrond of aan het verminderen van lozingen van chemische

---

<sup>5</sup> Deze indeling is van de Pruisische generaal Von Clausewitz

stoffen. Voor Natura-2000 zullen in de beheersplannen operationele doelen geformuleerd worden. Voor de Kaderrichtlijn Water kan gedacht worden aan de ecologische doelen die per waterlichaam vastgesteld worden. De studie van Paulissen et al. (2006) waarin de relatie tussen Natura 2000-doelen en mogelijke KRW maatregelen verkend worden, richt zich op dit operationele niveau.

De verschillende niveaus van doelen kunnen betrekking hebben op de inhoud van de twee richtlijnen (doelen voor de ecologische kwaliteit van het watersysteem), maar kunnen ook procesdoelen betreffen. Te denken valt hierbij aan methoden om tot inhoudelijke doelen te komen of om het willen beperken van de kosten van het implementatieproces.

In deze studie wordt de aandacht vooral op het tactische en het operationele niveau gericht. Voor beide richtlijnen geldt dat de strategische kaders bepaald zijn. Er gaan naar alle waarschijnlijkheid geen veranderingen meer aangebracht worden aan de richtlijnen zelf en de vertaling hiervan in Nederlandse wetgeving is geregeld. Vervolgens gaat het om de manieren waarop deze strategische kaders vorm krijgen op tactisch en operationeel niveau. Dit bepaalt uiteindelijk in hoeverre de maatregelen van de KRW bijdragen aan de gestelde strategische doelen van Natura 2000.

### 1.3 Analyse kader

In de studie is gebruikt gemaakt van een analysekader dat onderdeel uitmaakt van een bredere beleidswetenschappelijke benadering: de *beleidsarrangementenbenadering* (Leroy et al., 2001). Met dit kader kunnen (veranderingen in) beleidsarrangementen geanalyseerd worden. *“Het begrip beleidsarrangement wordt gedefinieerd als de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein* (Van Tatenhove, Arts and Leroy, 2000: 54 In: Leroy et al., 2001). Het natuurbeleid kan worden opgevat als een beleidsdomein. Uit de Vogel- en Habitatrictlijn (waaronder het Natura 2000-netwerk van natuurgebieden) en de Kaderrichtlijn Water komen beleidsprogramma's voort die verandering aanbrengen in het natuurbeleidsarrangement. In onderstaand kader wordt het toegepaste analysekader beschreven.

#### **Een analysekader uit de beleidsarrangementenbenadering (Leroy et al., 2001)**

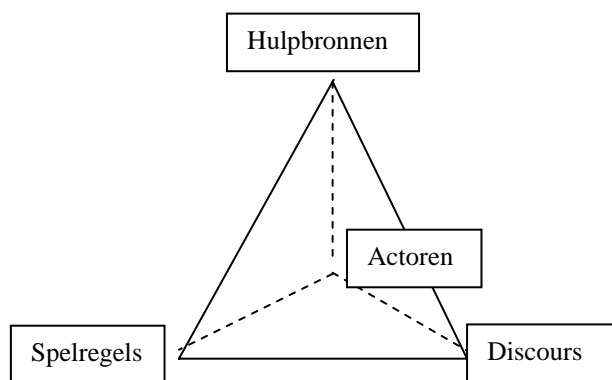
Kernpunt van analyse vormen de stabiliteit en verandering van arrangementen, en de mechanismen daarachter. De inhoudelijke en organisatorische vormgeving van het beleidsdomein 'milieu'<sup>6</sup> of van deelvelden daarvan worden door ons beschreven en geanalyseerd aan de hand van vier dimensies. Die vier dimensies, waarvan één naar de beleidsinhoud en drie naar de beleidsorganisatie verwijzen, zijn:

- de bij het beleidsdomein betrokken *actoren* en hun *coalities*;

<sup>6</sup> In dit rapport gaat het niet om het milieubeleid, maar om het beleidsdomein natuurbeleid.

- de verdeling van macht en invloed tussen deze actoren, waarbij *macht* verwijst naar de mobilisatie, verdeling en inzet van hulpbronnen, en *invloed* naar door wie en hoe de beleidsuitkomsten worden bepaald;
- de vigerende *spelregels*, zowel in termen van feitelijke regels voor (politieke) interactie als in termen van formele procedures voor beleidsvoering en besluitvorming; en
- de vigerende beleidsdiscoursen en -programma's, waarbij het begrip *discours* verwijst naar de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren - in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen, - en het begrip *programma* naar de specifieke inhoud van beleidsnota's en maatregelen."

"Deze vier dimensies van een beleidsarrangement zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat betekent ook dat verandering op één van de dimensies hoe dan ook verandering op andere dimensies induceert. Die samenhang is gesymboliseerd in de tetraëder, waarvan de hoeken telkens één van de dimensies voorstelt."



*Figuur 1 De tetraëder als symbool voor de samenhang tussen de dimensies van een beleidsarrangement (Bron: Leroy et al., 2001).*

De juridische speelruimte van de VHR en de KRW maakt onderdeel uit van alle vier de dimensies (actoren, hulpbronnen, spelregels, discours) Wetgeving kan functioneren als een bron van macht en invloed, in wetgeving worden spelregels aangegeven en over wetgeving kunnen discoursen (verhaallijnen) geformuleerd worden, waar omheen coalitievorming plaatsvindt.

In deze studie zijn de vier dimensies uit de beleidsarrangementenbenadering gebruikt als analysekader om informatie over de implementatieprocessen van Natura 2000 en KRW in een bestuurlijk-politieke context te kunnen plaatsen. Hiermee is een krachtenveld aan te geven waaruit verschillen en overeenkomsten afgeleid kunnen worden en er hypothesen geformuleerd kunnen worden aangaande de te verwachten interactie tussen de twee beleidsvelden.

Er is uitsluitend gebruik gemaakt van de tetraëder (zie kader) als analysekader. Andere elementen van de beleidsarrangementenbenadering zijn buiten beschouwing



gebleven. De aanname van de analyse is dat verschillen in de karakteristieken van de vier dimensies (actoren, hulpbronnen, spelregels en discours) tot de verwachting leiden dat de afstemming tussen de twee implementatieprocessen gecompliceerd zal blijken te zijn. Een voorbeeld hierbij is dat er sprake kan zijn van verschillende actoren die bepalen hoe de uitwerking van de verschillende beleidsvelden plaats vindt. Als er sprake is van tegenstrijdige spelregels of beleidsdiscoursen, dan betekent dit dat hier iets overwonnen zou moeten worden om tot synergie te kunnen komen.

#### **1.4 Methode gegevensverzameling**

De resultaten van deze verkenning zijn gebaseerd op een literatuurstudie, waarin openbare stukken zijn bestudeerd die in het kader van de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000) gepubliceerd zijn. Het gaat hierbij vooral om beleidsdocumenten, om websites, folders en brochures, maar ook om enkele wetenschappelijke publicaties. In deze studie is maar beperkt ingegaan op de inhoud van de richtlijnen zelf. Er is geen juridische analyse uitgevoerd. Ter onderbouwing is wel informatie over de twee beleidsvelden verzameld, geordend naar de dimensies actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Op basis hiervan is geanalyseerd hoe de twee implementatieprocessen zich tot elkaar verhouden.

Ter aanvulling en toetsing op de literatuurstudie zijn acht interviews gehouden. Vijf hiervan zijn binnen het stroomgebied Rijn-Oost gehouden, bij de provincie Overijssel, twee waterschappen en twee interviews bij LNV Directie Regionale Zaken, vestiging Deventer. Daarnaast zijn er interviews gehouden bij Stichting Natuur en Milieu, bij het RIZA en bij Alterra - Wageningen UR. In totaal gaat het om 11 personen, bij zeven organisaties (in 8 gesprekken). De interviews hebben vooral als doel gehad om beter in beeld te krijgen hoe de afstemming tussen de implementatieprocessen in de praktijk vorm kreeg. Aangezien de vooraanname was dat dit vooral op decentraal niveau (op de overgang van tactisch naar operationeel niveau) bepaald wordt zijn er relatief veel interviews (4) op dat niveau gehouden. Deze zijn allemaal in het deelstroomgebied Rijn-Oost (KRW) gehouden. Dit kan daarmee opgevat worden als een casus.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de strategische doelen van de Kaderrichtlijn Water en van Natura 2000. Dit dient als inhoudelijke achtergrond bij de analyse van de vier dimensies van beleidsarrangementen.

In hoofdstuk 3 wordt de analyse van de verschillen, overeenkomsten en interacties tussen de implementatieprocessen van Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 beschreven. Dit wordt afgesloten met conclusies over de karakteristieken van de afzonderlijke dimensies, maar ook met een typering van het mogelijke beleidsarrangement afstemming KRW en VHR. De juridische speelruimte wordt specifiek behandeld in paragraaf 3.3, 3.5 en 3.6.2.

In hoofdstuk 4 worden hypothesen en handelingsopties behandeld. Als bijlage is de samenvatting van de ecologische studie (Paulissen et al., 2006) toegevoegd, die in hetzelfde project uitgevoerd is.

## 2 De Kaderrichtlijn Water en Natura 2000

Deze rapportage heeft als doel te verkennen hoe groot de kans is dat er tegenstrijdigheden dan wel versterkingen optreden tussen doelen en maatregelen van KRW en Natura 2000 (onderdeel van de Vogel- en Habitatrichtlijn). In dit hoofdstuk wordt kort aangegeven wat de twee richtlijnen op hoofdlijnen beogen. Dit om als achtergrondinformatie te dienen voor de behandeling van de verschillen, overeenkomsten en interacties van de twee implementatieprocessen. Het gaat niet om een volledige weergave. Het hoofdstuk is vooral op te vatten als een inhoudelijke inleiding op hoofdstuk 3.

### 2.1 Natura 2000

De Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) hebben het natuurbeleid een impuls gegeven. Voor bepaalde natuurgebieden wordt de juridische status versterkt. Vooral het soortenbeschermingsbeleid was vóór de VHR een beleidsveld met relatief weinig resultaat (Kuindersma et al., 2004). De nadruk lag binnen het natuurbeleid vooral op gebieden en op de ontwikkeling van nieuwe natuur. Natuurbehoud en het soortenbeleid waren relatief onderbelichte aspecten. Dit heeft geleid tot de nieuwe natuurgebieden die in Nederland de laatste decennia gerealiseerd zijn. Met de VHR komt er juist meer aandacht voor het behoud van natuur en het soortenbeleid (Kuindersma et al., 2004). Bovendien hebben Europese richtlijnen een minder vrijblijvend karakter. Er moet echt naar doelen toegewerkt worden.

Het Natura 2000-netwerk van natuurgebieden wordt geregeld in de Habitatrichtlijn, en neemt ook de gebieden die onder de Vogelrichtlijn zijn aangewezen op. Het Natura 2000-netwerk heeft als hoofddoelstelling het waarborgen van de biodiversiteit in Europa (artikel 2, HR). De Natura 2000-gebieden zijn onder de Habitatrichtlijn ingesteld als coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones (HR artikel 3). Dit netwerk bestaat uit gebieden waarin door de Habitatrichtlijn genoemde natuurlijke habitats (genoemd in HR bijlage I) en habitats van specifieke soorten (genoemd in HR, bijlage II) voorkomen. De ecologische doelstelling van de Habitatrichtlijn is (HR art. 2.2):

*“De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.”*

Door de koppeling van het Natura 2000-netwerk aan de Vogelrichtlijn geldt deze doelstelling ook voor de eerder aangewezen Vogelrichtlijngebieden. In de Vogelrichtlijn zijn ook ecologische doelen opgenomen. De Vogelrichtlijn wil de Europese vogels beschermen en stelt daartoe onder andere (VR art. 3.2) :

*“Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden worden in de eerste plaats de volgende maatregelen getroffen:*

*a) instelling van beschermingszones;*

*b) onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;*

*...”*

Dit heeft betrekking op de gebieden, soorten en habitats die in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn beschermd worden.



Figuur 2: De Nederlandse Natura 2000-gebieden (Bron: LNV, 2005)

In december 2005 zijn de concept-instandhoudingsdoelen voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden (zie figuur 1) door het Ministerie van LNV bekendgemaakt. Deze variëren per Natura 2000-gebied, maar er zijn ook algemene doelen genoemd die voor elk gebied gelden:

- *“Behoud van de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie.*
- *Behoud van de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van het Natura 2000-netwerk zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie.*

- *Behoud en waar nodig herstel van de ruimtelijke samenhang met de omgeving ten behoeve van de duurzame instandhouding van de in Nederland voorkomende natuurlijke habitats en soorten.*
- *Behoud en waar nodig herstel van de natuurlijke kenmerken en van de samenhang van de ecologische structuur en functies van het gehele gebied voor alle habitattypen en soorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd.*
- *Behoud of herstel van gebiedspecifieke ecologische vereisten voor de duurzame instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd.”*

## 2.2 Kaderrichtlijn Water

In februari 1996 heeft de Europese Commissie een beleidsnotitie over het te voeren waterbeleid geaccepteerd ([www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl)). De lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie worden het op dat moment eens dat het EU-waterbeleid voortaan integraal moet worden benaderd. In de Kaderrichtlijn Water worden verschillende watterrichtlijnen samengevoegd in één regeling.

In de Decemhernota 2005 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, p.32) staat het volgende citaat over de KRW, dat kernachtig aangeeft waar De KRW zich op richt:

*“De KRW (2000/60/EG) scheidt een kader voor het waterbeheer in de Europese Gemeenschap. Water is een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. Doel is een duurzaam gebruik van water. Uitgangspunt is het beheer op het niveau van stroomgebieden. De KRW is erop gericht de kwaliteit van watersystemen te verbeteren, onder meer door lozingen aan te pakken. Verder is het de bedoeling het duurzaam gebruik van water te bevorderen en de verontreiniging van grondwater aanzienlijk te verminderen. Naast het verbeteren van de waterkwaliteit is het streven de Europese waterwetgeving te harmoniseren, uiterlijk in 2013.”*

Artikel 1 van de KRW (richtlijn 2000/60/EG) beoogt het volgende:

*“Het doel van de richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van oppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:*

- a. Aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoefte ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;*
- b. Duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;*
- c. Verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd, onder ander door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen*

*van prioritaire stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen;*

- d. Wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen;*
- e. Wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, en dat zodoende bijdraagt tot*
  - De beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water;*
  - Een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater;*
  - De bescherming van territoriale en mariene wateren;*
  - Het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verrommeling van het mariene milieu te voorkomen en te elimineren, door communautaire maatregelen uit hoofde van artikel 16, lid 3, tot stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies en verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen, om uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarden liggen en voor de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedragen.”*

De KRW richt zich op grond- en oppervlaktewater en heeft ook een doelstelling ten aanzien van beschermde gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Op [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl) wordt dit kort uitgelegd:

#### *Oppervlaktewater*

De doelstelling voor oppervlaktewater is tweeledig:

- Het bereiken van een 'goede ecologische toestand' (of 'goed ecologisch potentieel'). Deze doelstelling is van toepassing op oppervlaktewaterlichamen, dat wil zeggen wateren van een "aanzienlijke omvang". De oppervlaktewaterlichamen zullen moeten worden gedefinieerd
- Het bereiken van een 'goede chemische toestand'. Deze doelstelling is van toepassing op alle oppervlaktewateren binnen het stroomgebied én binnen de twaalfmijlszone op zee. De doelstelling heeft betrekking op de stoffen zoals vermeld op de prioritair stoffenlijst en stoffen waarvoor eerder op grond van bestaande Europese regelgeving milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld of nog worden vastgesteld.

### *Grondwater*

De Kaderrichtlijn Water stelt aan grondwater twee doelen:

- Het beschermen, verbeteren en herstellen van alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater,
- Een vermindering van de grondwaterverontreiniging.

### *Beschermde gebieden*

De Kaderrichtlijn Water stelt ook doelstellingen voor de zogenoemde beschermde gebieden. Dit zijn gebieden die nu reeds beschermd worden door communautaire wetgeving. Deze beschermde gebieden worden in de Kaderrichtlijn Water genoemd en zijn:

- Gebieden die beschermd worden voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water (= waterlichamen die bestemd zijn voor onttrekking van voor menselijke consumptie gebruikt water, waaruit meer dan 10 m<sup>3</sup> per dag wordt onttrokken)
- Gebieden die beschermd worden in verband met economisch significante in het water levende planten- en diersoorten, zijnde het zogenoemde schelpdierwater;
- Zwemwaterlocaties;
- Natura 2000-gebieden (VHR), waarvan de bescherming in belangrijke mate afhankelijk is van het behoud of de verbetering van de watertoestand.





### 3 Verschillen, overeenkomsten en interacties tussen de implementatieprocessen

#### 3.1 Inleiding

De Europese Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn (waarin het Natura 2000-netwerk van natuurgebieden wordt ingesteld) zijn twee verschillende Europese richtlijnen die op verschillende wijze in Nederland geïmplementeerd worden. Beide richtlijnen worden naast elkaar en in interactie tot elkaar geïmplementeerd. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of, bezien vanuit Natura 2000, de KRW als een versterking gezien kan worden, waardoor de (concept) instandhoudingsdoelen dichter bij realisatie zouden kunnen komen<sup>7</sup>. Dit wordt geanalyseerd door de verschillen en overeenkomsten in de implementatieprocessen te beschrijven, waarbij er ook bezien is hoe de afstemming vormgegeven wordt. De verschillen, overeenkomsten en interacties van de implementatieprocessen van VHR en KRW in Nederland zijn geanalyseerd vanuit de in hoofdstuk 1 genoemde vier dimensies: actoren, hulpbronnen, spelregels en discours.

#### 3.2 Dimensie 1: actoren

Onder actoren worden verstaan de organisaties die betrokken zijn bij de twee implementatieprocessen en de coalities die hierbij onderscheiden kunnen worden. Hierbij is te beseffen dat actoren niet geïsoleerd beleid maken en anderen aan kunnen sturen. Het bestuur van westerse landen kan steeds minder als *government*<sup>7</sup> en steeds meer als *governance* beschreven worden. Government duidt op een situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. Governance verwijst naar een samenwerkingsgerichte stijl van regeren door overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen die deelnemen aan gemengde publieke en private netwerken' (Van der Zouwen en Tatenhove, 2002: 24).

In deze paragraaf wordt behandeld wat de verschillen en overeenkomsten zijn met betrekking tot de actoren en coalities die betrokken zijn bij de twee implementatieprocessen.

Voor de implementatie van de *Vogel- en Habitatrichtlijnen* (en daarmee van Natura 2000) in Nederland is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (en daarbinnen in de eerste plaats de Directie Natuur) verantwoordelijk. Het gaat hierbij in het bijzonder om de implementatie van strategisch naar tactisch niveau en van tactisch naar operationeel niveau. Het strategisch niveau is bepaald door de Europese Unie (in het bijzonder DG Environment van de Europese Commissie).

---

<sup>7</sup> Dit gaat over de realisatie van tactische doelen door operationele doelen en maatregelen, zodat er uiteindelijk 'in het veld' iets gebeurt

Het implementatieproces van Natura 2000 is (tot december 2005) een proces geweest waarin de Europese Unie, het Ministerie van LNV (Directie Natuur), milieu- en natuurorganisaties en wetenschappers betrokken waren. Er heeft wel afstemming plaatsgevonden met koepelorganisaties, zoals het IPO<sup>8</sup>. De verticale afstemming (Europa, rijk, provincies) heeft vooral plaatsgevonden met (ecologische) deskundigen<sup>9</sup>. In december 2005 is iedereen uitgenodigd om te reageren op de concept-instandhoudingsdoelen. Hiermee hebben nog nauwelijks betrokken actoren de kans gekregen om de tactische doelen te becommentariëren.

Bij het implementatieproces van Natura 2000 zullen decentrale actoren op het operationele niveau een belangrijke rol gaan spelen. Als Natura 2000-gebieden door de minister van LNV aangewezen zijn, zullen er voor deze gebieden beheersplannen opgesteld gaan worden. De provincies worden voor veel gebieden de bevoegde autoriteit (LNV, 2005). Alleen als het gebied (grotendeels) in eigendom is van het rijk, zal het rijk de bevoegde autoriteit zijn (LNV, 2005). Dit betekent dat provincies een belangrijke taak krijgen bij de handhaving en vergunningverlening. Maatregelen zullen veelal door terreinbeherende organisaties genomen moeten worden (zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen, maar ook gemeenten en particulieren hebben natuurgebieden in eigendom).

Natura 2000 is te zien als een beleidsveld waarin een natuurgerichte coalitie vroeg in het implementatieproces (op strategisch en op tactisch niveau) veel invloed heeft gehad op de te selecteren gebieden en op de concept-doelen. Wetenschappelijk onderzoekers en milieu- en natuurorganisaties zijn actief geweest in dit stadium van het implementatieproces<sup>10</sup>. Het implementatieproces is tot december 2005 gedomineerd door discussies over te bereiken natuurkwaliteiten, gedefinieerd in soorten en habitats. Toen kregen belanghebbenden met andere achtergronden en belangen de mogelijkheid om te reageren.

Net als Natura 2000 is de *Kaderrichtlijn Water* op strategisch niveau geformuleerd op Europees niveau. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland op het strategische<sup>11</sup>, tactische en het operationele niveau. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met de ministeries van VROM en LNV, maar op de website [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl) is te zien dat er in de Regiekolom Water namens het rijk vooral veel medewerkers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigd zijn.

In het implementatieproces van de KRW hebben decentrale overheden eerder in het besluitvormingsproces een plaats gekregen, dan bij Natura 2000 het geval is. De doelen en maatregelen worden de komende jaren van 'onderop' opgebouwd (geaggregeerd) naar landelijke doelen, maatregelen en normen. Dit betekent dat er vanuit het tactische niveau bekeken wordt welke operationele doelen wenselijk en

---

<sup>8</sup> Bron: interview LNV

<sup>9</sup> Bron: interview LNV en Alterra

<sup>10</sup> Bron: interviews LNV, Stichting Natuur en Milieu en Alterra

<sup>11</sup> Het gaat hierbij vooral om de implementatie in Nederlandse wetgeving

haalbaar zijn en dat hiermee waterschappen, gemeenten en provincies nadrukkelijk een rol spelen op het tactische niveau, via het operationele spoor.

In de brochure *‘Verkennen van maatregelen in kort bestek’*, (uit maart 2006) wordt uiteengezet hoe dit proces moet gaan verlopen en worden provincies, waterschappen en gemeenten uitgenodigd om doelen en maatregelen te benoemen. Hierbij gaan Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO’s) besluiten nemen. Gemeenten roeren zich nog maar heel beperkt in de discussies<sup>12</sup>, maar zij zullen ook maatregelen moeten gaan nemen (op operationeel niveau). Er zijn klankbordgroepen waar maatschappelijke organisaties kunnen aangeven wat ze vinden, maar deze zijn niet rechtstreeks in gesprek met de Regionale Bestuurlijke Overleggen<sup>13</sup>. In het Overlegorgaan Water- en Noordzee-aangelegen vindt overleg plaats op landelijk niveau.<sup>14</sup> Uit een interview bij LNV bleek dat het ministerie van LNV vertegenwoordigers heeft die het mest- en natuurbeleid (Natura 2000) inbrengen in de besluitvorming van de RBO’s in het kader van de KRW.

In de bestudeerde beleidsdocumenten<sup>15</sup> is een coalitie te herkennen: die van de actoren die het haalbaar en betaalbaar houden van de KRW als belangrijkste benadering hebben. Hierbij zit ook een zorg dat de mogelijkheden voor het ontwikkelen van de ruimte zullen afnemen door de KRW; “Nederland gaat op slot”. Dit lijkt de sterkste coalitie te zijn, omdat deze standpunten het duidelijkst naar voren komen in de beleidsdocumenten van de overheid. Deze coalitie is overigens ook binnen het implementatieproces van Natura 2000 te herkennen. Dit geldt vooral voor de *“Contourennotitie Natura 2000”* (LNV, 2005). Ook hier wordt gesteld dat de doelen haalbaar en betaalbaar moeten zijn.

Tegelijkertijd bestaat er rondom de KRW ook een coalitie die de discussies in het implementatieproces van de KRW wil laten gaan over de mogelijke kansen van de KRW voor natuur en milieu (de baten van water). In dat verband is te wijzen op twee pamfletten: *“Stilstand is achteruitgang. Kansen benutten van de Europese Kaderrichtlijn water”* (Stichting Natuur en Milieu et al., 2005) en *“De baten boven water”* (ANWB et al., 2006). Deze laatste publicatie benoemt de coalitie Baten voor water, met daarin ANWB, De Landschappen, De 12 provinciale Milieufederaties, IVN, Sportvisserij Nederland, Staatsbosbeheer, Stichting De Noordzee, Stichting Natuur en Milieu, Stichting Reinwater, Vereniging Natuurmonumenten, VEWIN, Vogelbescherming Nederland en het Watersportverbond).

Zowel bij het implementatieproces van Natura 2000 als dat van de KRW zullen provincies een belangrijke rol spelen bij het opstellen van operationele plannen<sup>16</sup> en

---

<sup>12</sup> Bron: interview LNV

<sup>13</sup> Bron: interview LNV

<sup>14</sup> Bron: interview Stichting Natuur en Milieu

<sup>15</sup> In het bijzonder de *“Decembernota 2005”* (Verkeer en Waterstaat, 2005) en het kabinetsstandpunt *“Pragmatische implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland”* (Verkeer en Waterstaat, 2004)

<sup>16</sup> Zoals de beheersplannen, in het kader van Natura 2000

het formuleren van maatregelen<sup>17</sup>. Waarschijnlijk zal dit echter binnen verschillende afdelingen plaatsvinden. Ebben (2006) laat echter zien dat bij de provincie Gelderland de afdelingen Landelijk Gebied en Water niet probleemloos samenwerken. Het zijn deelorganisaties met eigen beleidsprogramma's en met medewerkers met kennis over verschillende expertises<sup>18</sup>. Ebben (2006) laat ook zien dat er met de KRW meer aandacht gekomen is binnen de provincie voor afstemming en samenwerking. In een interview bij de provincie Overijssel werd aangegeven dat het een winstpunt van de Europese richtlijnen is dat er meer samengewerkt wordt tussen personen en organisaties die dat voorheen veel minder deden. Dit geldt niet alleen voor interne afstemming binnen provincies, maar bijvoorbeeld ook voor waterschappen die vaker gaan overleggen met natuurbeheerders dan voorheen.

Concluderend zijn er binnen de implementatieprocessen van KRW en Natura 2000 verschillende actoren aangewezen om de richtlijnen op strategisch, operationeel en tactisch niveau uit te werken. Uiteindelijk zijn wel dezelfde overheden en belangenorganisaties betrokken, maar op verschillende manieren, door verschillende afdelingen en personen en op verschillende momenten. Natura 2000 is op strategisch en tactisch niveau uitgewerkt door inhoudelijke deskundigen, waardoor een coalitie van natuurgerichte actoren relatief belangrijk is geweest. Voor wat betreft de KRW is er bij het formuleren van tactische doelen in sterkere mate sprake van betrokkenheid door decentrale actoren met hun bestuurders.

### 3.3 Dimensie 2: hulpbronnen

Onder hulpbronnen wordt vooral het aspect macht en de invloed van actoren beschreven. In besluitvormingsprocessen is altijd sprake van macht. Dit wil niet zeggen dat er altijd op macht gestuurd zal worden. Er wordt eerst ingegaan op de reden waarom Natura 2000-doelen (en daarmee ook de hiermee verbonden actoren) een machtspositie hebben bij het formuleren van tactische en operationele doelen en maatregelen in het kader van de KRW. Het feit dat Natura 2000-doelen een formele rol spelen in het KRW-implementatieproces betreft een spelregel, maar deze is ook te interpreteren als een hulpbronnen, als een machtsmiddel.

Natura 2000-gebieden zijn Speciale Beschermingszones (SBZ's)<sup>19</sup>, die vastgelegd zijn in het implementatieproces van de KRW<sup>20</sup>. Voor deze gebieden geldt dat de grond- en oppervlaktewatervereisten van Natura 2000-doelen in principe in 2015 gehaald moeten zijn. In artikel 4, lid 2 staat bovendien:

*“Wanneer meer dan een van de doelstellingen van lid 1 betrekking heeft op een bepaald waterlichaam, is de strengste van toepassing.”*

---

<sup>17</sup> Bij de uitvoering zelf zullen de provincies waarschijnlijk een beperkte rol hebben. Terreinbeheerders (waaronder ook Rijkswaterstaat), waterschappen en gemeenten zullen hier eerder direct bij betrokken zijn

<sup>18</sup> Het gaat hierbij vooral om terrestrische en aquatische ecologie.

<sup>19</sup> Dit geldt ook voor een aantal andere gebiedscategorieën

<sup>20</sup> In het register van beschermde gebieden (wat in artikel 6 en in bijlage IV, KRW geregeld is).

De concept Natura 2000-doelen staan relatief sterk in het afwegingsproces binnen de Kaderrichtlijn Water, aangezien er een goed onderbouwde argumentatie achter zit, die ook gecommuniceerd is met Europa.<sup>21</sup> Het is niet zomaar mogelijk om het ambitieniveau van de Natura 2000-doelen te verlagen of om zomaar Natura 2000-gebieden af te voeren. Deze zijn immers in 2004 al aangemeld bij de Europese Commissie. Interessant is het volgende citaat uit de notitie “Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004)

*“Fasering of verlaging van de KRW-doelen is overigens niet mogelijk als dat in strijd is met het realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.”*

Hiermee heeft het natuurbeleid in potentie een belangrijke hulpbron (en handvat) tot haar beschikking binnen het KRW-proces. In het interview bij LNV werd genoemd dat de Minister van LNV de nieuwe Nota Waterhuishouding (waarin de stroomgebiedsbeheersplannen verwerkt zijn) moet ondertekenen. Hiermee heeft de verantwoordelijk minister voor Natura 2000 ook een machtspositie in het KRW-proces.

Bij het formuleren van strategische en tactische doelen van Natura 2000 is er gebruik gemaakt van veel ecologische kennis<sup>22</sup>. Ook die kan als hulpbron beschouwd worden. Bij het vaststellen van de grond- en oppervlaktewatervereisten die relevant zijn bij specifieke Natura 2000-gebieden is deze kennis beschikbaar bij actoren die betrokken zijn bij het implementatieproces van Natura 2000. Het gaat hierbij om een hulpbron die een rol speelt op het operationele en mogelijk op het tactische doelniveau van het KRW-proces. Anderzijds geldt dat de kennis over het watersysteem voor een belangrijk deel aanwezig is bij actoren binnen het implementatieproces van de KRW, dat daarmee ook een hulpbron tot hun beschikking hebben. In het interview bij Stichting Natuur en Milieu werd echter genoemd dat de kennis die beide typen kennis met elkaar verbindt soms ontbreekt. Het is niet altijd goed aan te geven welke grond- of oppervlaktewatervereisten passen bij welk Natura 2000-doel. In dit verband kan net als in paragraaf 2.2 verwezen worden naar Ebben (2006), die stelt dat de werelden van de terrestrische en aquatische ecologie niet goed op elkaar aansluiten.

Het is sterk de vraag of Natura 2000-actoren voor wat betreft afstemming met de KRW alleen kunnen vertrouwen op de beschreven sterke machtspositie. Er zijn namelijk nog geen tactische doelen geformuleerd voor de Natura 2000-gebieden. Deze zijn er wel in concept (LNV, 2005), maar er zijn nog geen formele aanwijzingsbesluiten. Waarschijnlijk krijgen in 2006 de eerste Natura 2000-gebieden een aanwijzingsbesluit<sup>23</sup>. In de brief van de Minister van LNV (16 juni 2006) wordt gesteld dat er direct na de zomer van 2006 de eerste concept-aanwijzingsbesluiten voor gebieden gepubliceerd zullen gaan worden. Dit terwijl men binnen het KRW-

---

<sup>21</sup> Bron: interviews LNV en Alterra

<sup>22</sup> Bron: interviews LNV en Alterra

<sup>23</sup> Bron: interview LNV

proces bezig is met het verkennen van maatregelen. In het interview bij Stichting Natuur en Milieu werd gesteld dat LNV het probleem ondervindt dat Natura 2000 jarenlang een interne zaak van de natuurbeleidwereld geweest is. Er is buiten deze wereld een relatieve onbekendheid met wat Natura 2000 inhoudt, hoewel dit sterk afgenomen is sinds de publicatie van de concept-doelen eind 2005<sup>24</sup>. Deze relatieve onbekendheid kan een probleem zijn wanneer er afstemming tussen VHR en KRW plaatsvindt tussen doelen en maatregelen op het tactische en het operationele niveau.

In gesprekken bij de provincie Overijssel en LNV werd aangegeven dat op operationeel niveau (op het niveau van maatregelen in Natura 2000-gebieden en waterlichamen) de KRW en Natura 2000 voor een deel op het zelfde neerkomen. Voor de realisatie van de (tactische) concept-doelen voor Natura 2000-gebieden is het belangrijk welke operationele maatregelen er in het kader van de KRW genomen gaan worden. Dit heeft te maken met het feit dat veel natuurwaarden waterafhankelijk zijn, maar ook met de verwachting dat er de komende jaren geen extra financiële middelen ter beschikking van Natura 2000 zullen staan<sup>25</sup>. Anderzijds is Natura 2000 ook nog niet zo ver met het formuleren van operationele doelen en maatregelen dat al aangegeven kan worden wat de kosten zullen zijn<sup>26</sup>. Door het afstemmen van maatregelen op het operationele niveau kunnen er efficiencywinsten behaald worden.<sup>27</sup>

Het is nog te vroeg om iets over financiële hulpmiddelen van het implementatieproces van de KRW te zeggen. Er is in de december 2005 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005) een eerste schatting gemaakt van de kosten, maar nog zeker niet over de verdeling van de kosten over de actoren. Dat komt omdat er in 2006 bekeken wordt welke maatregelen genomen kunnen gaan worden en door wie. In het kabinetsstandpunt "Pragmatische implementatie van de KRW" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) wordt wel gesteld dat de lokale lasten voor het waterbeheer waarschijnlijk gaan stijgen.

-De coalitie van actoren, waarin ingezet wordt op het waken voor de haalbaarheid en de betaalbaarheid van doelen en maatregelen, is de invloedrijkste coalitie. In beide implementatieprocessen zijn beleidsdocumenten van de overheid verschenen waarin deze standpunten duidelijk te herkennen zijn. Voor Natura 2000 gaat het in het bijzonder om de Contourennotitie Natura 2000 (LNV, 2005). De actoren met grote ambities op het gebied van ecologie, waterkwaliteit, grondwaterkwantiteit en kwaliteit zijn, voor wat betreft de Kaderrichtlijn Water, in het bijzonder aan te treffen bij belangenorganisaties op het gebied van natuur en milieu, en bij een deel van de beleidsmedewerkers<sup>28</sup>. De beslissingen worden echter genomen door de bestuurders. Zij zullen overtuigd moeten worden.

---

<sup>24</sup> Bron: interview LNV

<sup>25</sup> Bron: interview provincie Overijssel en de "Contourennotitie Natura 2000" (LNV, 2005)

<sup>26</sup> Bron: interview LNV

<sup>27</sup> Bron: interview provincie Overijssel

<sup>28</sup> Bron: interview Stichting Natuur en Milieu

In de Contourennotitie Natura 2000 (LNV, 2005) zijn de onderstaande kaders weergegeven voor de koppeling tussen Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water:

#### **Koppeling water-natuur (Kaderrichtlijn Water en VHR)**

1. Zowel de formele verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water als de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden in Nederland strikt (doen wat moet) en langs realistische en haalbare lijnen geïmplementeerd. De beschikbare flexibiliteit wordt daarbij gehanteerd. Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen zal worden uitgegaan van de bestaande budgetten voor beheer.
2. Gestreefd wordt naar een optimale synergie in de werkprocessen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water én de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In het bijzonder geldt dit voor het afstemmen van concrete doelen (concretisering) en het afstemmen van de opgave voor concrete gebieden (lokalisering). Het rijk zal hiertoe de drietrapsraket van de VHR (concept-instandhoudingsdoelstellingen, aanwijzingsbesluiten én beheersplannen) goed afstemmen met de drie december nota's 2005, 2006, 2007. In 2005/2006 worden de hydrologische knelpunten in kaart gebracht en wordt in gezamenlijkheid naar oplossingen gezocht op basis waarvan gezamenlijke besluitvorming door V&W en LNV plaatsvindt.
3. Voor Natura 2000-gebieden geldt dat er in het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water voor wordt zorggedragen dat de grond- en oppervlakte-watereisen op orde worden gehouden of gebracht. De stroomgebieds-beheersplannen omvatten de maatregelen daartoe. Daarbij wordt voorrang gegeven aan maatregelen die het meest nodig en kosteneffectief zijn.
4. Natura 2000-doelen worden slim aan concrete gebieden toebedeeld, opdat snel en eenvoudig met realistische maatregelen de ecologische vereisten (inclusief de watereisen) op orde te houden of te brengen zijn. Hierover vindt met alle betrokkenen nauw overleg plaats, gekoppeld aan de LOBW overlegstructuur. LNV en V&W zullen daarnaast in het najaar van 2005 gezamenlijk regionaal overleg in de deelstroomgebieden organiseren over de Natura 2000-doelen en afstemming met de Kaderrichtlijn Water.
5. Het rijk bevordert dat de begrenzing van de waterlichamen wordt geoptimaliseerd, opdat de Natura 2000-doelen niet toegepast worden op te ruim begrensde waterlichamen.
6. Er wordt voor rijkswateren gestreefd naar geïntegreerde beheersplannen waarin de Natura 2000- en de KRW-doelen en -maatregelen herkenbaar hun plaats krijgen.
7. Door de Natura 2000- en KRW-beheersplannen gestroomlijnd aan te pakken worden de uitgewerkte doelen en maatregelen zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd.

Met de bovenstaande kaders is het niet de verwachting dat er vanuit LNV eenzijdig doelen vastgesteld gaan worden. In "De Water" (januari 2006) staat een artikel geschreven door Marion Pelk (Directie Natuur): "*Het uiteindelijke samenspel vindt plaats in de stroomgebiedsbeheersplannen die in 2008/2009 gereed moeten zijn.*" Het artikel is op te vatten als een poging om actoren die betrokken zijn bij de implementatie van de KRW op de hoogte te stellen van het Natura 2000-proces, van het belang van hun werk voor Natura 2000 en om hen op de hoogte te stellen van de manieren die er zijn om invloed uit te oefenen. Interessant is ook het volgende citaat: "*Herhaaldelijk ontstaat er discussie over welke richtlijn nu het primaat heeft. Zo'n theoretische discussie zou je volgens Pelk niet moeten voeren. Dit moet per gebied apart worden bekeken.*" Er wordt

nadrukkelijk geen machtsargument gebruikt. Het artikel is veel meer een oproep tot goede samenwerking (op operationeel niveau).

Haalbaarheid en betaalbaarheid staan bovendien ook bij Natura 2000 bovenaan (zie bovenstaand kader). Dit past ook binnen het regeerakkoord (2003) waarin gesteld wordt dat aangaande Europese richtlijnen alleen gedaan zal worden, wat moet. Er zullen geen doelen gesteld worden die verder gaan, tenzij een specifiek Nederlands probleem om een specifiek Nederlandse oplossing vraagt. Dit is een verdere verklaring voor de invloed van de coalitie van actoren, die vooral inzet op het beperken van risico's op het vlak van de haalbaarheid en de betaalbaarheid van doelen en maatregelen. Het is officieel beleid van het kabinet, dat is geformuleerd in het regeerakkoord.

### 3.4 Dimensie 3: spelregels

De spelregels betreffen de manieren waarop het implementatieproces georganiseerd is en de stappen daarbinnen. Spelregels kunnen een formele, juridische, status hebben, maar kunnen ook sociale omgangsvormen betreffen. In deze paragraaf wordt vooral ingegaan op de manier waarop het implementatieproces georganiseerd is.

In het kader van *Natura 2000* worden doelen geformuleerd voor Nederland als geheel en in aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden. Hierin worden de randvoorwaarden beschreven die moeten leiden tot beheersplannen (LNV, 2005). In deze operationele plannen wordt uitgewerkt wat er aan maatregelen plaats moet vinden om aan de doelen van de tactische aanwijzingsbesluiten te voldoen. De beheersplannen moeten 6 jaar na het moment van aanmelding (2004) vastgesteld zijn. Voor Nederland betekent dit dat in 2010 de beheersplannen gereed moeten zijn (LNV, V&W en VROM, 2006). In 2006 worden waarschijnlijk de eerste aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden en daarmee de tactische doelen vastgesteld<sup>29</sup>. In een interview bij LNV werd genoemd dat er naar gestreefd wordt om dit jaar voor 100 van de 162 gebieden de aanwijzingsprocedure te doorlopen.

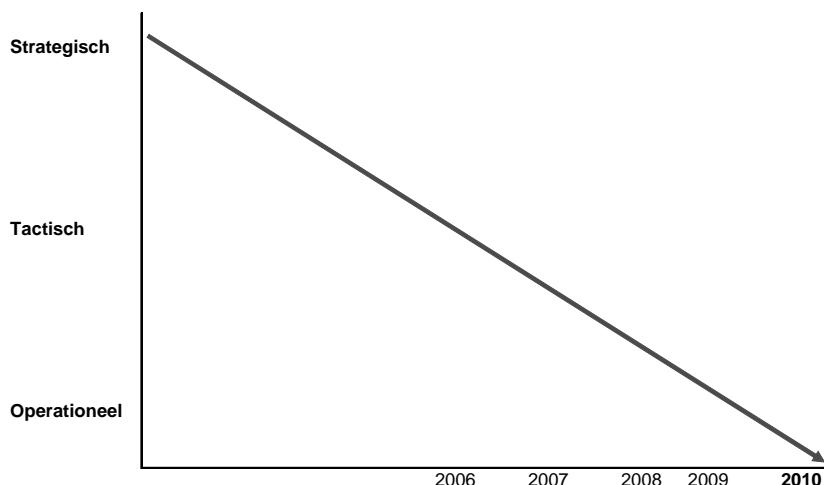
LNV heeft in samenspraak met ecologische deskundigen centraal Natura 2000-gebieden aangemeld bij de Europese Commissie en concept-doelen geformuleerd. Het rapport "Quick-scan analyse abiotische randvoorwaarden per Natura 2000-gebied" (KIWA, 2005) is hierbij de onderbouwing van de concept-instandhoudingsdoelen. In deze Quick-scan wordt verkend welke knelpunten er zijn voor de gunstige staat van instandhouding die bereikt moet worden. Andere actoren kunnen daar vervolgens op reageren, waarna aanwijzing plaatsvindt. Moeilijke gebieden kunnen nader onderzocht worden en later aangewezen worden.

Schematisch kan het implementatieproces als volgt weergegeven worden:

---

<sup>29</sup> Bron: interviews LNV





Figuur 3 Niveaus van Natura 2000-doelen in de tijd

Voor de *Kaderrichtlijn Water* is Nederland opgedeeld in 4 stroomgebieden (Maas, Eems, Schelde en Rijn), waarvan het stroomgebied Rijn opgedeeld is in Rijn-West, Rijn-Midden, Rijn-Noord en Rijn-Oost. In 2004 zijn voor de deelstroomgebieden karakteriseringsrapporten uitgebracht (artikel 5-rapportages). Hierin worden de watersystemen beschreven en is een basis gelegd voor de verdere implementatie van de KRW. In 2009 moeten de stroomgebiedsbeheersplannen vastgesteld zijn, die gezamenlijk de Nota Waterhuishouding gaan vormen. Doelen en maatregelen moeten in principe in 2015 gerealiseerd zijn. Mits goed beargumenteerd zijn er mogelijkheden om dit met twee perioden van zes jaar te verlengen. Hiermee is de uiterste deadline 2027.

Ook in de KRW worden tactische doelen vastgesteld, wordt aangegeven waar de doelen gelden (voor waterlichamen) en worden in het stroomgebiedbeheersplan maatregelen opgenomen om de doelen (geformuleerd in de Goede Ecologische Toestand) te bereiken. *“Er zijn echter ook verschillen. Bij de VHR worden eerst de doelen en de aanwijzingsbesluiten vastgesteld en pas enige tijd later de beheersplannen. Bij de KRW worden in 2009 tegelijkertijd zowel doelen als waterlichamen en maatregelen vastgesteld in het stroomgebiedbeheersplan en de regionale ‘waterplannen’ die de bouwstenen hiervoor leveren.”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, p. 67)

In 2006 wordt ‘geoefend’ met de maatregelen en doelen in het kader van de KRW om in 2007 concreet te worden<sup>30</sup>. In 2008 moeten de concept-stroomgebiedsbeheersplannen gereed komen om in 2009 vastgesteld te kunnen worden. De ecologische doelen van de KRW worden vastgesteld volgens de zogenoemde “Praagse” methode. Deze gaat uit van de bestaande situatie (op

<sup>30</sup> Bron: interviews Stichting Natuur en Milieu, provincie Overijssel en waterschap Groot Salland

operationeel niveau) en omvat voor niet-natuurlijke wateren<sup>31</sup> de volgende stappen (MNP, 2006):

1. “Vertrekpunt is de huidige situatie. In eerste instantie worden alle emissiebeperkende maatregelen en alle relevante beheer- en inrichtingsmaatregelen per waterlichaam geïnventariseerd waarmee de ecologische kwaliteit kan worden verbeterd. Dit levert het zogenoemde MEP<sup>32</sup>. Daarbij worden de beheer- en inrichtingsmaatregelen alleen opgenomen wanneer uitvoering ervan geen significante schade aan economische functies of het milieu in brede zin oplevert. Wel moeten alle emissiebeperkende maatregelen worden meegenomen die nodig zijn om antropogene lozingen teniet te doen. Bovendien moet worden aangenomen dat andere waterlichamen zich ook in zeer goede toestand bevinden.
2. Vervolgens worden maatregelen die naar verwachting weinig ecologisch effect hebben in mindering gebracht op de ecologische kwaliteit. De resultante van deze bewerking geeft het GEP<sup>33</sup>.
3. Tenslotte bestaat de mogelijkheid om op basis van een sociaal-economische onderbouwing het GEP te faseren met twee perioden van zes jaar en/of het doel bij te stellen, indien er sprake is van disproportionele of onevenredige kosten die gemaakt zouden moeten worden om de doelen te halen.” (MNP, 2006)

Uit interviews bij LNV, provincie Overijssel en Stichting Natuur en Milieu komt het beeld naar voren dat dit door de Europese Commissie geaccepteerd lijkt te zijn. Zij zijn ambtelijk goed op de hoogte gehouden en er zijn positieve signalen afgegeven. De beschreven manier van doelen formuleren wijkt sterk af van welke binnen het Natura 2000-implementatieproces gehanteerd wordt. Hierbij komt dat de samenwerkende overheden, binnen het KRW-proces, tot besluiten moeten komen in de Bestuurskolom Water (zie hiervoor Van Rijswijk en Driessen, 2006; MNP, 2006; [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl)). Dit is een informele structuur die de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden onveranderd laat. In de Bestuurskolom Water zitten vertegenwoordigers van de verschillende overheden. Dit in contrast tot de Natura 2000, waar één beleidsdirectie van LNV lange tijd de implementatie heeft geleid.

Voor de KRW is duidelijk dat er gestreefd moet worden naar een Goed Ecologisch Potentieel, maar wat dit op gebiedsniveau betekent, wordt decentraal vastgesteld. In het kader van de KRW worden nu ook al maatregelen genomen. In het interview bij een waterschap werd bijvoorbeeld verteld dat bij maatregelen die het waterschap toch al neemt ook gekeken wordt naar wat er voor de KRW toch zal moeten. Het gaat hierbij vooral om natuurvriendelijke oevers en om vispassages. Dit terwijl doelen, maatregelen en waterlichamen nog niet formeel benoemd zijn.

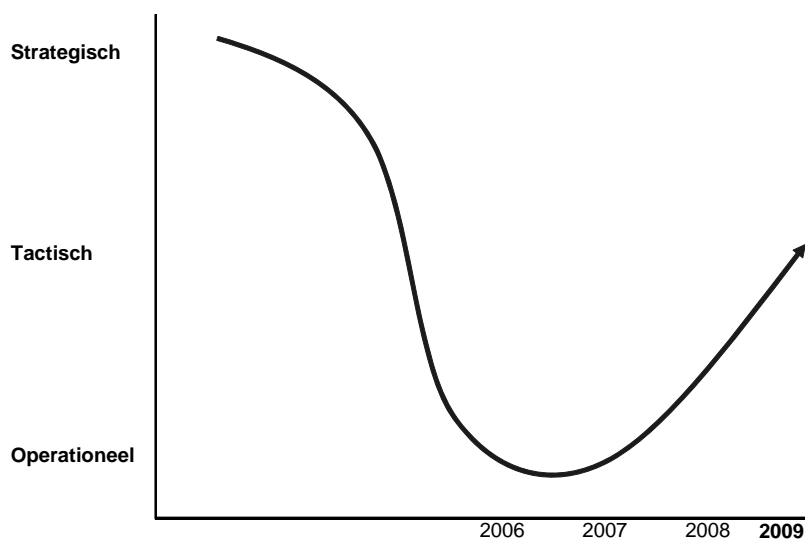
Schematisch is het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water in Nederland als volgt te typeren.

---

<sup>31</sup> Voor de natuurlijke wateren gaat het vaststellen van de doelen op een vergelijkbare wijze als voor de ecologische doelen van Natura 2000. Slechts 5% van de Nederlandse oppervlaktewateren is echter aangemerkt als natuurlijk (MNP, 2006)

<sup>32</sup> Maximaal Ecologisch Potentieel

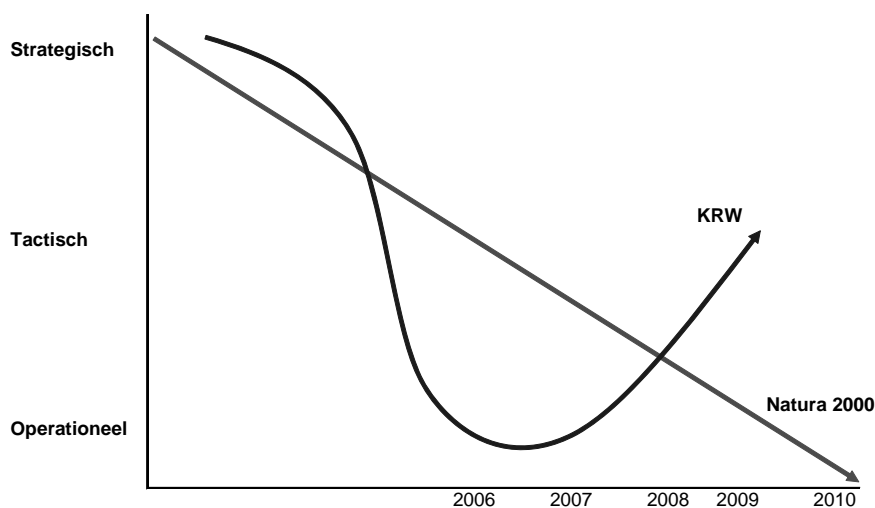
<sup>33</sup> Goed Ecologisch Potentieel



Figuur 4 Niveaus van KRW-doelen in de tijd

*Afstemming tussen de twee implementatieprocessen*

Uit de bovenstaande analyse wordt duidelijk dat de spelregels voor wat betreft de KRW zeker nog niet uitgekristalliseerd zijn. Men moet het “spel” al “spelen”, zonder dat helemaal duidelijk is wat de spelregels zijn. Dit is het geval doordat de tactische doelen nog niet vastgesteld zijn en er wel al doelen en maatregelen op het operationele niveau verkend worden. Dit terwijl men bij Natura 2000 de tactische doelen wil vaststellen, maar nog niet bezig is met de maatregelen die op het operationele niveau geformuleerd moeten gaan worden. Men heeft daarvoor in principe nog tot 2010 de tijd (LNV, V&W en VROM, 2006). Dit maakt afstemming lastig.



Figuur 5 Verschillende implementatievormen

De wijze van afstemming kan grote gevolgen hebben. Het is mogelijk om vanuit Natura 2000 de doelen zo te formuleren dat er daardoor op onrealistische termijn in het Kader van de KRW maatregelen genomen moeten gaan worden. Vanuit de KRW zijn er geluiden te horen dat het gevaar bestaat dat zij voor voldongen feiten worden gesteld en dat er in het slechtste geval onhaalbare en onbetaalbare maatregelen door hen uitgevoerd moeten worden<sup>34</sup>.

Voor wat betreft de Natura 2000-gebieden worden in 2006 (waarschijnlijk) de eerste tactische doelen vastgesteld<sup>35</sup>. Als dit gebeurt is, zal het moeilijk zijn om deze nog te beïnvloeden. Afstemmen krijgt dan de vorm van het informeren over wat de tactische doelen zijn. Voor de Natura 2000-gebieden die in tweede tranche aangewezen worden, zal het afstemmen meer het karakter van onderhandelen krijgen. In de periode 2006-2009 wordt het ook steeds concreter welke operationele en tactische doelen en maatregelen de KRW gaat bevatten, waardoor ook de wensen in de richting van Natura 2000 concreter kunnen zijn. Tekenend is de volgende reactie van Regionaal Bestuurlijk Orgaan (RBO) Rijn Oost (2006) op de concept-doelen voor de Natura 2000-gebieden:

*“Voor deze ‘lastige’ Natura 2000-gebieden is het wellicht mogelijk om deze niet al in 2006 aan te melden, maar mee te nemen in het KRW-spoor van ‘doelen-maatregelen-kosten’, waarna in 2008 definitieve aanmelding kan plaatsvinden op basis van haalbare en betaalbare doelen.”*

Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat de spelregels voor afstemming ter discussie staan. Er wordt zelfs geprobeerd om ‘lastige gebieden’ binnen het KRW-spoor mee te nemen en daarmee de aanwijzing te laten plaatsvinden volgens de spelregels die gelden binnen het implementatieproces van de KRW. Bij een gesprek bij LNV werd deze werkwijze niet uitgesloten voor sommige gebieden.

Vanuit RBO Rijn Oost is ook voorgesteld om een Natura 2000-gebied van de lijst af te voeren. Hiermee wordt een doel ter discussie gesteld, dat zich bevindt op het grensvlak van het tactische en strategische niveau. De concept-doelen worden dus niet allemaal geaccepteerd. Er zijn echter ook gebieden waar dit, zonder opmerkingen, wel het geval is.

Deze discussie over “lastige” Natura 2000-gebieden, bezien vanuit het KRW-proces, is tekenend voor de fase waarin de spelregels voor de afstemming zich bevinden. Deze staan namelijk nog ter discussie. In de praktijk moeten actoren zien uit te vinden wat begrippen in beide richtlijnen betekenen en hoeveel beleidsruimte er is. De jurisprudentie hierover moet zich nog grotendeels ontwikkelen. Een voorbeeld is de discussie over de vraag of de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 door de KRW een einddatum krijgen (2015) en of er voor de Natura 2000-gebieden wel of geen uitstel mogelijk is tot 2027. LNV en DG Water hebben geconcludeerd dat een einddatum alleen geldt voor de relevante grond- en oppervlaktewatervereisten en dat uitstel voor de Natura 2000-gebieden mogelijk is (LNV, V&W en VROM, 2006).

---

<sup>34</sup> Bron: interviews bij LNV en de provincie Overijssel

<sup>35</sup> Bron: interviews LNV

### 3.5 Dimensie 4: discours

In beleidsdocumenten en in gesprekken zijn verschillende opvattingen en verhalen waar te nemen. Achter deze opvattingen en verhalen zitten wereldbeelden met daaraan verbonden normen en waarden. De opvattingen en verhalen kunnen discoursen genoemd worden. Hajer (1994) stelt dat er coalities bestaan op basis van discours en dat deze niet bepaald worden door hun belangen, maar door de ‘story-lines’ (verhaallijnen). Coalitievorming vindt plaats op basis van het ‘juist vinden klinken’ van deze verhaallijnen. Hoe succesvol je bent in coalitievorming, en daarin in het verwerven van macht en invloed, hangt af van de overtuigingskracht van verhaallijnen (Hajer, 1994). Tussen de verschillende verhaallijnen vindt competitie plaats. Het is zeer moeilijk actoren binnen andere discoursen te overtuigen, aangezien de gehanteerde (en gewaardeerde) verhaallijnen afwijken. Lyotard spreekt in dit verband over discoursen als over een eilandengroep met verschillen die niet zonder betekenisverlies overbrugbaar zijn (Nelissen et al., 2004). In deze paragraaf worden de waargenomen discoursen behandeld, die een rol spelen in het implementatieproces van de KRW en van Natura 2000 en in de afstemming daartussen.

Voor zowel Natura 2000 als voor de Kaderrichtlijn Water geldt dat de richtlijnen tot een verandering in de bestaande beleidspraktijken leiden. Er was al natuurbeleid vóór de VHR en er was aandacht voor de kwaliteit van watersystemen en verdroging voordat er sprake was van de KRW. Deze beleidsvelden kenden echter geen resultaatsverplichting (Klostermann en Pleijte, 2004; Van Rijswick en Driessen, 2006), waardoor doelen in ambitieuze termen gesteld konden worden. Bovendien doorkruiste de VHR het denken in ontwikkelingsgerichte benaderingen binnen het natuurbeleid. Vóór de VHR was er vooral aandacht voor natuurontwikkeling en minder voor het behouden van bestaande kwaliteiten, gedefinieerd in soorten en habitats (Kuindersma et al., 2004)<sup>36</sup> Actoren en coalities van actoren reageren verschillend op deze veranderingen. Er zijn twee discoursen te onderscheiden:

- Het *conserveringsdiscours*. Hierin ligt de nadruk op het beperkt houden van de gevolgen van de Europese richtlijnen. In verhaallijnen ligt veel nadruk op begrippen als ‘realistische’, ‘pragmatisch’, ‘haalbaar’ en ‘betaalbaar’, de grote sociaal-economische gevolgen van de richtlijnen. Die moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Het gaat om een discours dat gericht is op behoud van de huidige situatie, die de twee richtlijnen eerder omschrijft in termen van risico’s, dan in termen van kansen.
- Het *natuurgerichte discours*, waarin het maximaliseren van ecologische potenties en het denken in kansen hiervoor centraal staan.

---

<sup>36</sup> Kantekening hierbij is dat de aandacht voor natuurontwikkeling opgekomen is vanaf 1990 met het beleidsconcept EHS. Daarvóór was er binnen het natuurbeleid vooral aandacht voor behoud van soorten.

Ten aanzien van Natura 2000 en de KRW wordt in de Contourennotitie (LNV, 2005) treffend gesteld welke houding bepalend is:

*“Zowel de formele verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water als de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden in Nederland strikt (doen wat moet) en langs realistische en haalbare lijnen geïmplementeerd. De beschikbare flexibiliteit wordt daarbij gebanteerd. Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen zal worden uitgegaan van de bestaande budgetten voor beheer.”* (LNV, 2005)

Een ander citaat uit het kabinetsstandpunt “Pragmatische implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland”:

*“De resultaatverplichting van de KRW maakt het van het grootste belang om realistische doelen en maatregelenpakketten te formuleren.”* (Ministerie van V&W, 2004, p. 4)

Bovendien:

*“Nederland zal de huidige functies van de grond als uitgangspunt nemen bij het bepalen van de doelen en maatregelen van de KRW.”* (Ministerie van V&W, 2004, p. 17)

Uit deze citaten wordt duidelijk dat er zowel binnen het implementatieproces van de KRW als dat van Natura 2000 het conserveringsdiscours de belangrijkste rol heeft. Geen luchtfietsrij, maar realistisch, haalbaar en zonder dat het te veel kost. Vervolgens is het de vraag wat er met deze termen precies bedoeld wordt, maar er bestaat kennelijk een bepaalde mate van overeenstemming. In ieder geval op bestuurlijk niveau, aangezien dit discours duidelijk te herkennen is in de (landelijke) beleidsdocumenten van de overheid.

Dit discours is tevens te herkennen in discussies over de juridische speelruimte in de KRW en de relatie met Natura 2000. In dit verband is te wijzen op de publicaties “*Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water*” (Syncera et al., 2005) en “*Verhouding tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn*” (Ministerie van LNV, V&W en VROM, 2006). In deze publicaties komen verhaallijnen aan de orde waarmee het conserveringsdiscours vormgegeven kan worden. De juridische speelruimte wordt hierin onderzocht en grenzen worden opgezocht. Een voorbeeld van een conclusie uit de juridische analyse van de verhouding tussen KRW en VHR (LNV, V&W en VROM, 2006) is:

*“Hieruit volgt dat voor wat betreft de KRW-milieudoelstellingen in een gebied vermeld op het register van beschermde gebieden, waaronder dus ook een VHR-gebied, de verlenging van termijnen en verlaging van KRW-milieudoelstellingen in beginsel mogelijk zijn mits voldoende gemotiveerd en aan de vereisten is voldaan waaronder het gebied is ingesteld op grond van Europese regelgeving, waaronder bijvoorbeeld de VHR-vereisten.”*

Hiermee is te beargumenteren dat er nog juridische speelruimte (en beleidsruimte) bestaat voor wat betreft de gevolgen van Natura 2000-doelen voor de implementatie van de KRW. In hoeverre deze analyses stand blijven houden, is pas aan te geven als er zich jurisprudentie ontwikkeld heeft.

Binnen het conserveringsdiscours zijn discussies zinvol als het niet te groot maken van waterlichamen, waardoor er in een groot gebied sociaal-economische gevolgen kunnen optreden (verhaallijnen als ‘Nederland gaat op slot’ horen hier bij), en in het niet begrenzen van te veel waterlichamen, waardoor juist de organisatorische complexiteit toe zou nemen. Er wordt met de brochure *‘Verkennen van maatregelen in kort bestek’*, (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006) ook al toegankelijk gemaakt wat overheden moeten doen om later doelen te kunnen faseren en via het beginsel van ‘onevenredige lasten’ te kunnen verlagen. Met het oog op het mogelijk maken van faseringen en een beperking van het ambitieniveau is ook bijna al het aan Brussel gerapporteerde water (in de artikel 5-rapportages) benoemd als ‘kunstmatig’ of als ‘sterk veranderd’ en niet als ‘natuurlijk’. Vergelijkbaar is de keuze om voor Natura 2000 in principe alleen behoudsdoelstellingen op te nemen, tenzij Nederland een belangrijke Europese verantwoordelijkheid heeft voor bepaalde soorten of habitats (LNV, 2005). De hele inzet lijkt te zijn om alleen dat te doen waar men door de Europese richtlijnen echt niet onder uit kan komen. Deze lijn is in het Regeerakkoord (2003) ook te lezen.

Er is binnen de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 ook een discours actief, het natuurgerichte discours, waarin juist de kansen van de KRW voor de Nederlandse natuur en de maatschappij als geheel benadrukt worden. In dit licht is het pamflet *“De baten boven water”* (ANWB et al., 2006) uitermate interessant. Dit bevat het volgende citaat.

*“Maar het debat zou niet alleen over de kosten moeten gaan. Nu is het moment om over de opbrengsten (baten) van schoon water te praten, over baten in ecologische zin en baten in financiële zin. Oftewel, hoe krijgen we de baten boven water?”*

In het interview bij Stichting Natuur en Milieu werd hier ook bij stil gestaan. Men zag de discussie te veel alleen over kosten en gevaren gaan en wilde hier een tegenwicht aan bieden. Stichting Natuur en Milieu benadrukt steeds dat het principe van ‘geen achteruitgang’, dat in de KRW genoemd wordt, belangrijk is. Volgens hen moeten de discussies er meer over gaan hoe aan dit principe tegemoet gekomen kan worden.. Het pamflet is een tweede poging om de discussie meer over de ecologische en hydrologische ambities te laten gaan. In 2005 heeft Stichting Natuur en Milieu, samen met de 12 provinciale milieufederaties de brochure *“Stilstand is achteruitgang”* uitgebracht, dat hier ook een aanzet toe is. Interessant is dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat hierin een voorwoord heeft geschreven. Het volgende citaat is hieruit afkomstig: *“De KRW betekent namelijk niet altijd kommer en kwel met moeilijke opgaven uit Brussel. De KRW biedt juist veel kansen. Uiteraard zie ik óók de realiteit van de grote opgaven die ons te wachten staan.”* Elementen uit beide discoursen zijn hierin herkenbaar. Dit kan geïnterpreteerd worden als een poging om beide discoursen aan elkaar te verbinden.

De geïnterviewde medewerker van Stichting Natuur en Milieu benadrukte juist dat de KRW een impuls kan geven aan het natuurbeleid. *“Zonder de KRW bestaat het gevaar dat de Natura 2000 erg geïsoleerd beleid zal zijn.”* Dit is echter wel het zwakkere discours. Het

conserveringsdiscours is in de beleidsnota's van de KRW (in het bijzonder de Decemhernota 2005, maar ook in de Contourennotitie Natura 2000) in sterkere mate te herkennen.<sup>37</sup> Het pamflet lijkt wel goed te vallen bij direct betrokken beleidsmedewerkers bij verschillende overheden, maar uiteindelijk zijn het de bestuurders in de RBO's en het Landelijk Bestuursoverleg Water (LBOW) die beslissen. In het gesprek bij de Stichting Natuur en Milieu werd dan ook gesteld dat de coalitie "Baten voor Water" juist deze bestuurders wil bereiken. Discussies binnen het implementatieproces van KRW en Natura 2000 gaan overigens niet alleen maar over het beperken van risico's. Ambities ten aanzien van natuurbescherming en waterkwaliteit zijn er zeker ook<sup>38</sup>.

Het natuurgerichte discours heeft ook te maken met interne verschillen. Natura 2000 betreft voor een deel terrestrische natuur en bij de KRW heeft aandacht voor aquatische natuur de overhand. Hoewel de KRW ook over grondwater gaat, is zij minder expliciet en in detail uitgewerkt voor het grondwater dan voor het oppervlaktewater. Bij de implementatie gaat ook de meeste aandacht naar het oppervlaktewater. Dit zijn verschillende tradities met eigen probleempercepties en mogelijke oplossingen. Typerend hiervoor is een voorbeeld dat in het interview bij het waterschap Groot Salland werd genoemd.

*"De Reest (die niet tot het beheersgebied van Groot Salland behoort) is vanuit de aquatische ecologie bezien een rivier die vooral waardevol is vanwege zijn meanderende karakter en de afwezigheid van stuwen. De terrestrisch ecologen zijn vooral geïnteresseerd in de landen naast de Reest waar bijzondere vegetatie voorkomt. Daar zouden zij graag vernatting zien, waar het opstuwen van water voor nodig is. Deze opstuwning van de Reest zou echter schadelijk zijn voor de aquatische natuurwaarden."*

Er zijn ook versterkingen denkbaar. Via de grond- en oppervlaktewatervereisten van natuur zou de KRW juist kunnen bijdragen aan de staat van instandhouding van VHR-soorten en -habitats. In de interviews werden bovendien de problemen op het gebied van de samenwerking tussen aquatische en terrestrische ecologen gerelativeerd. Aanvullend werd in een interview met een medewerker van waterschap Reest en Wieden gesteld dat er door de Europese richtlijnen meer aandacht is gekomen voor natuurbescherming en waterkwaliteit binnen het waterbeheer.

De bovenstaande verhandeling van de verschillen in het natuurgerichte discours betekenen dat afstemming op ecologische gronden inspanning vergt. Er is kennis voor nodig dat op het grensvlak van twee vakgebieden zit. In het interview bij de Stichting Natuur en Milieu aangegeven dat het moeilijk blijkt te zijn om de relatie te leggen tussen de kwaliteit van watersystemen en gewenste ecologische kwaliteiten van Natura 2000. Als de meeste aandacht naar het 'haalbaar en betaalbaar' discours gaat en bestuurders vooral geïnteresseerd zijn in het handhaven van het huidige grondgebruik, dan is het te betwijfelen of er op ingezet gaat worden om dergelijke afstemmingsproblemen aan te pakken. Dan lijkt het waarschijnlijk dat er relatief

---

<sup>37</sup> Bron: interview Stichting Natuur en Milieu

<sup>38</sup> Dit werd bevestigd in een interview bij LNV



eenvoudig te bereiken ecologische win-win-situaties over het hoofd worden gezien, tenzij er efficiëntiewinsten te behalen zijn.

### **3.6 Conclusies**

Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water zijn beide beleidsbelevingsvelden die wat betreft de vier dimensies (actoren, hulpbronnen, spelregels en discours) sterk aan verandering onderhevig zijn. Doelen en maatregelen zijn nog niet op tactisch en operationeel niveau vastgesteld (op het niveau van Natura 2000-gebieden en waterlichamen). De Natura 2000-gebieden moeten nog formeel aangewezen worden en de stroomgebiedsbeheersplannen moeten nog opgesteld en vastgesteld worden. De komende jaren zullen dus bepalend zijn. Dit wil niet zeggen dat er nog niets te zeggen valt over de twee implementatieprocessen. Zowel vanuit Natura 2000 als vanuit de KRW zijn er rapportages naar de Europese Unie gestuurd. Binnen het implementatieproces van Natura 2000 zijn er concept-doelen en concept-gebiedsdokumentatie. Binnen de KRW is het duidelijk geworden hoe doelen en maatregelen vastgesteld gaan worden. In 2006 wordt hier mee begonnen. In 2007 zal er meer duidelijkheid gaan ontstaan over doelen en maatregelen op het tactische en op het operationele niveau.

Per dimensie worden hieronder conclusies geformuleerd. Deze komen voort uit de informatie die in voorgaande paragrafen beschreven is.

#### **3.6.1 Is er sprake van verschillende actoren en coalities?**

- Verschillende organisaties houden zich bezig met het strategische en tactische niveau van beide implementatieprocessen. Het zijn lange tijd relatief gescheiden netwerken van actoren geweest. Met het publiceren van de concept-doelen voor Natura 2000, in december 2005, (en daarmee van het openbaar maken van de concept-tactische doelen) hebben niet-betrokkenen de kans gekregen aan te geven hoe ze hier tegen aankijken en wat veranderd zou moeten worden. Hiermee is het afstemmingsproces op het tactische niveau begonnen. Er is nog geen sprake van afstemming op het operationele vlak, aangezien men in het kader van Natura 2000 nog niet ver is met het opstellen van beheersplannen.
- Er zijn twee verschillende groepen actoren waar te nemen. Zo zijn er actoren die risico's en kosten benadrukken van de twee Europese richtlijnen. Hieronder bevinden zich politici en bestuurders. Er zijn echter ook actoren die de kansen voor ecologie en watersysteem benadrukken en de baten voor sectoren. Het lijkt hierbij vooral te gaan om non-gouvernementele organisaties en om beleidsmedewerkers op de terreinen terrestrische en aquatische natuur. Dit geldt voor beide implementatieprocessen. Er lijkt binnen de twee implementatieprocessen sprake te zijn van dezelfde coalities, die om macht en invloed wedijveren. Het gaat echter wel om andere actoren binnen deze coalities.

### 3.6.2 Is er sprake van afwijkende hulpbronnen en daarmee van invloed?

- De twee implementatieprocessen kennen andere juridische kaders. De Kaderrichtlijn Water noemt echter speciale beschermingszones, waaronder de Natura 2000-gebieden. Dit maakt dat de doelen van Natura 2000-gebieden ook KRW-doelen zijn, voor zover relevant voor wat betreft de grond- en oppervlaktewatervereisten van Natura 2000-gebieden. Dit is een machtspositie voor Natura 2000-doelen, maar pas nadat deze formeel vastgesteld zijn. In 2006 zullen naar verwachting de eerste Natura 2000-gebieden vastgesteld worden in een eerste tranche van aanwijzing, waarna beheersplannen met de te nemen maatregelen geformuleerd kunnen worden. Hoe dichter het Natura 2000-implementatieproces is bij het vaststellen van de aanwijzingsbesluiten en het vaststellen van de beheersplannen, des te kleiner is de juridische speelruimte in de relatie met de KRW. Door middel van onderzoek worden pogingen ondernomen om te verkennen hoe groot de juridische speelruimte is; grenzen worden opgezocht.
- Natura 2000 heeft een in potentie krachtig hulpmiddel doordat de conceptdoelen ondersteund worden door een uitgebreide kennisbasis. De conceptdoelen zijn niet 'uit de lucht komen vallen'. De argumentatie is gedocumenteerd en gecommuniceerd met Europa. Hiermee is een duidelijk machtsmiddel beschikbaar, die het waarschijnlijker maakt dat er sprake blijft van een zeker ambitieniveau in de doelen voor Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd mist er juist op het vlak van de relaties tussen waterkwaliteit en terrestrische ecologische doelen nog kennis, waardoor niet altijd aan te geven is aan welke ecologische randvoorwaarden de KRW-doelen en maatregelen moeten voldoen.
- De invloedrijkere actoren (in het bijzonder bestuurders) zitten op de lijn dat er bij de implementatie vooral gelet moet worden op de haalbaarheid en de betaalbaarheid van doelen en maatregelen. Deze coalitie van actoren heeft veel invloed in beide implementatieprocessen, maar vooral binnen het proces van de Kaderrichtlijn Water. In het kader van de KRW is bijvoorbeeld uitgebreid verkend hoe doelen verlaagd kunnen worden in ambitie en hoe de termijn waarop deze gehaald moeten worden uitgesteld kan worden. Ook voor Natura 2000 zijn haalbaarheid, betaalbaarheid en realistische doelen het uitgangspunt voor de implementatie.
- Het is te vroeg om iets over financiële hulpbronnen te zeggen. Er is in de Decembernota 2005 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005) een eerste schatting gemaakt van de kosten voor de Kaderrichtlijn Water. Er is nog geen keuze over verdeling van kosten gemaakt. Dat komt omdat er vanaf 2006 bekeken wordt welke maatregelen genomen kunnen gaan worden. In het kader van Natura 2000 is men nog niet zo ver dat er concrete maatregelen geformuleerd worden. Dat zal pas plaatsvinden in de nog op te stellen beheersplannen. Duidelijk is dat extra financiële middelen vooralsnog schaars

zijn. Dit is één reden om tot afstemming op operationeel niveau te komen tussen de beide beleidsvelden zodat efficiëntiewinsten behaald kunnen worden.

### **3.6.3 Is er sprake van verschillen in de spelregels?**

- Beide implementatieprocessen hebben hun basis in verschillende Europese richtlijnen. Dit maakt dat de Kaderrichtlijn Water 2015 als richtdatum heeft, met eventueel twee faseringen van 6 jaar terwijl de VHR in principe geen deadline kent. Bovendien is er discussie over de mate waarin Natura 2000-doelen KRW-doelen zijn en of de watergerelateerde doelen voor 2015 gerealiseerd moeten zijn of gefaseerd kunnen worden.
- Het formuleren van de concept Natura 2000-doelen voor Nederland en voor de verschillende Natura 2000-gebieden is lange tijd een interne gelegenheid van de natuursector geweest, wat door het Ministerie van LNV getrokken werd. Afstemming met decentrale actoren vond plaats met natuurspecialisten. Pas toen de concept-doelen eind 2005 openbaar gemaakt werden, was er de mogelijkheid voor anderen om te reageren. Bij de na de aanwijzingsbesluiten op te stellen beheersplannen gaan decentrale actoren echter een belangrijke rol spelen.
- De manier van implementeren op het tactische en operationele niveau verloopt anders voor de Kaderrichtlijn Water. Hoewel de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor de implementatie van de KRW is er besloten het verkennen en vaststellen van doelen en maatregelen op een gedecentraliseerde wijze tot stand te laten komen. Er worden wel handleidingen opgesteld, maar die zijn niet verplichtend. Provincies, waterschappen en gemeenten hebben een belangrijke taak gekregen in het formuleren van doelen en maatregelen. Voor de ecologische doelen voor niet-natuurlijke wateren gebeurt dit vanuit een analyse van welke mogelijke maatregelen er zijn. De stroomgebiedsbeheersplannen voor de zes deelstroomgebieden in Nederland (Schelde, Maas, Rijn oost, -west, -midden en -noord samen met de Eems) zullen uiteindelijk de Nieuwe Nota Waterhuishouding vormen (en daarmee het tactische kader gaan vormen).
- Het Natura 2000-proces loopt wat betreft de tactische doelen vóór op de Kaderrichtlijn Water. Pas in 2009 zullen de stroomgebiedsbeheersplannen (KRW) vastgesteld zijn en over de tactische doelen zal pas in 2007 duidelijkheid ontstaan. Tegelijkertijd wordt er in het kader van de KRW nu ook al nagedacht over de te nemen operationele maatregelen. Hierdoor zouden afstemmingskansen gemist kunnen worden.

### **3.6.4 Is er sprake van verschillende discourses?**

- De twee te onderscheiden discourses zijn te omschrijven als het conserveringsdiscours en het natuurgerichte discours. In het

conserveringsdiscours zijn verhaallijnen dominant waarin gesproken wordt over risico's, kosten, behoud van huidige grondgebruiksfuncties en over de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen en doelen. In het natuurgerichte discours wordt vooral gesproken in termen van kansen voor natuur en voor andere sectoren die hier ook van profiteren. De benadering is positiever in de zin, dat gedacht wordt iets kwalitatief goeds te kunnen realiseren met behulp van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Beide discoursen zijn in beide implementatieprocessen aan te treffen. Het natuurgerichte discours lijkt echter bij het implementatieproces van de Natura 2000 een belangrijkere rol te spelen dan bij het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water.

### 3.6.5 Typering beleidsarrangement

Vormen de vier dimensies, voor wat betreft de afstemming van KRW en Natura 2000, gezamenlijk een beleidsarrangement? Hierbij wordt onder een beleidsarrangement verstaan “*een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein*” (Van Tatenhove et al 2000.; in: Leroy et al., 2001). Er kan geconcludeerd worden dat:

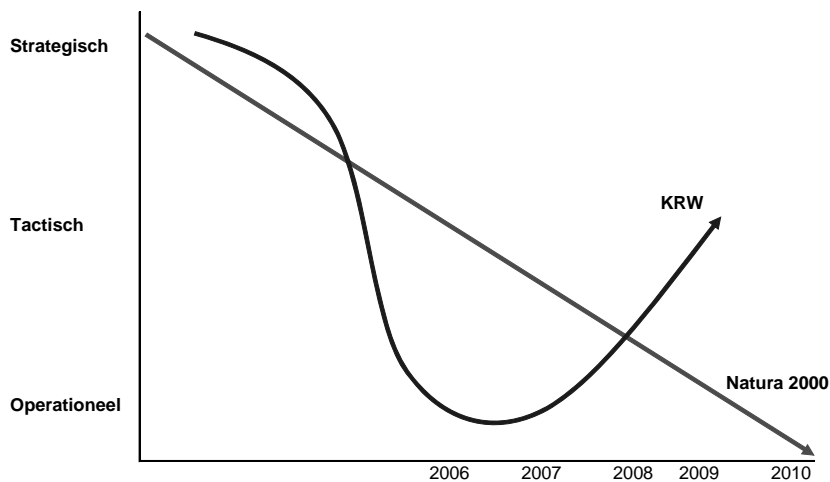
1. Er geen sprake is van een duidelijk beleidsarrangement dat zich richt op de afstemming tussen Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Vooral de dimensies spelregels en actoren verschillen hiervoor te sterk.
2. De vier dimensies niet eenduidig van aard zijn. Er is nog van alles in beweging binnen de dimensies (actor, hulpbronnen, spelregels en discours). Er kan nog van alles gebeuren binnen deze dimensies, waardoor er nog veel mogelijke uitkomsten zijn. Er heeft nog geen stabilisering plaatsgevonden binnen de twee implementatieprocessen, laat staan in de wederzijdse interacties.
3. Het is de vraag of deze stabilisering van het afstemmingsproces tot op het niveau van een beleidsarrangement wel plaats gaat vinden. Op strategisch niveau is dit nauwelijks voor te stellen, omdat deze kaders vanuit Natura 2000 en de KRW vast liggen. Op operationeel en tactisch niveau zou dit mogelijk wel kunnen plaatsvinden. De verschillende manieren van implementeren is hierbij echter een complicerende factor.

## 4 Hypotheses en handelingsopties

Op basis van de conclusies kan de volgende hoofdhypothese benoemd worden:

*Als de twee implementatieprocessen langs elkaars heen blijven lopen, dan zullen kansen voor afstemming gemist worden en daarmee ook voor het realiseren van win-win situaties voor de ecologie.*

Dit langs elkaar heen lopen van de twee implementatieprocessen is in hoofdstuk 3 als volgt geschematiseerd:



*Figuur 6 verschillende implementatievormen*

Vanaf 2006 wordt er afgestemd tussen de implementatieprocessen van KRW en Natura 2000. Terwijl men zich binnen het KRW-implementatieproces vooral richt op het benoemen van mogelijke maatregelen en deze te verkennen, richt men zich binnen het Natura 2000-implementatieproces op het vaststellen van tactische doelen door het in werking stellen van de aanwijzingsprocedure voor de Natura 2000-gebieden. Aangezien men dus bezig is op andere doelniveaus is het lastig de twee processen op elkaar af te stemmen. Indien dit afstemmen slechts beperkt plaats zal vinden, zijn twee ongewenste situaties denkbaar:

1. De tactische Natura 2000-doelen worden zo geformuleerd, dat deze op operationeel niveau binnen de KRW op onhaalbare en onbetaalbare termijn gehaald moeten worden. Hierdoor kan het zelfs gebeuren dat Nederland in gebreke blijft bij de prestaties voor de KRW en dat er door de Europese Commissie boetes opgelegd gaan worden aan Nederland.
2. De nadruk ligt zo sterk op het beperken van risico's en kosten (op operationeel niveau), dat afstemmingsmogelijkheden om ecologische winst te bereiken gemist gaan worden. Indien de watervereisten voor de doelen van de Natura 2000-gebieden wel belangrijk zijn, kan dit leiden tot onvoldoende resultaten in het

kader van Natura 2000. Dit kan in het slechtste geval ook leiden tot ingebrekestelling en boetes vanuit de Europese Commissie.

Afstemming van de beide implementatieprocessen is dus van groot belang, maar op welk moment? Wanneer er binnen Natura 2000 vooral op tactisch niveau gewerkt wordt en er bij de Kaderrichtlijn Water veel energie gezet wordt op het uitwerken van operationele maatregelen, dan is afstemming lastig. Het wachten op het moment dat er binnen de KRW meer duidelijkheid ontstaat over de tactische doelen heeft als risico dat er dan in (te) korte tijd<sup>39</sup> afgestemd moet worden met nog maar weinig tijd om een stap terug te zetten in het proces, als dit nodig mocht zijn.

Er zijn drie handelingsopties te onderscheiden:

1. Het implementatieproces van Natura 2000 beweegt richting het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water. Dit betekent dat de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden, in ieder geval gedeeltelijk, vertraagd wordt. Hierdoor krijgt het KRW-proces de kans om meer duidelijkheid te krijgen over de tactische en de operationele doelen, wat de afstemming vergemakkelijkt. Dit betekent wel dat er afstemming op tactisch niveau plaats zal vinden en dat concept-Natura 2000-doelen ter discussie gesteld gaan worden. In een extreem geval kan dit tot betekenisverlies van Natura 2000 leiden en mogelijk zelfs tot ingrijpen van de Europese Commissie of de Europese rechter vanwege het onjuist implementeren van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.
2. Het implementatieproces van de KRW beweegt zich in de richting van het implementatieproces van Natura 2000. Dit kan betekenen dat er snel een uitwerking van de tactische doelen plaatsvindt. Veel energie ligt nu echter op het uitwerken van maatregelen wat zich op het operationele niveau bevindt. Anderzijds is het mogelijk de afstemming pas op maatregelenniveau plaats te laten vinden, waardoor er gewacht moet worden op het moment dat men binnen Natura 2000 begint met het uitwerken van de beheersplannen. Als er dan nog afstemming op tactisch niveau nodig blijkt te zijn, dan wordt dit waarschijnlijk problematisch voor de tijdsplanning van de KRW (en mogelijk ook van Natura 2000). Bovendien is het de vraag of er dan nog wel ruimte is om tactische doelen ter discussie te stellen, waardoor het denkbaar is dat er doelen 'opgelegd' worden aan de KRW, terwijl er problemen te verwachten zijn op het gebied van haalbaarheid en betaalbaarheid.
3. Het is ook mogelijk dat beide implementatieprocessen zich naar elkaar toe gaan bewegen. Hierin zijn twee opties te onderscheiden. Ten eerste kunnen de tactische doelen van Natura 2000 zo snel als mogelijk vastgesteld worden (en dus Natura 2000-gebieden aangewezen worden), zodat er op operationeel niveau afgestemd kan worden. Dit is vooral aantrekkelijk voor die Natura 2000-gebieden waar weinig problemen voorzien worden vanuit de KRW. Een tweede mogelijkheid is om op tactisch niveau naar compromissen te zoeken. Het is voor

---

<sup>39</sup> In 2009 moeten de stroomgebiedsbeheersplannen al vastgesteld zijn

niemand wenselijk als Natura 2000 de tactische doelen zo formuleert dat er daarmee problemen voor het KRW-proces gecreëerd gaan worden. Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat de Natura 2000-doelen zich volledig moeten aanpassen aan wat goed uitkomt in het KRW-proces. Hier moet een compromis in gevonden worden. Dit zal vooral het geval zijn voor de Natura 2000-gebieden die in de tweede tranche van aanwijzing aangewezen gaan worden. Voor de gebieden uit de eerste tranche van aanwijzing zal eerder sprake moeten zijn van afstemming op operationeel niveau.

Het richting elkaar bewegen van de twee implementatieprocessen heeft veel te maken met de spelregels die gehanteerd worden. Er zullen spelregels geformuleerd moeten worden over hoe er afgestemd gaat worden en over welk type doelen. Dit is mogelijk door actoren vanuit de verschillende implementatieprocessen met elkaar te laten samenwerken. Een voorbeeld hiervan is die van de LNV-medewerkers die vanuit Natura 2000 (en het mestbeleid) een rol spelen in het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water.

Het is niet de verwachting dat het uitsluitend rekenen op machtsposities tot een gewenst eindresultaat leidt. Voor beide richtlijnen bestaat een resultaatsverplichting naar de Europese Unie. Het is nodig dat beide richtlijnen op een voor de Europese Commissie voldoende wijze geïmplementeerd worden. Dit is een uitstekende basis voor afstemming en onderhandeling, aangezien er wat dit betreft een gezamenlijk belang bestaat. Hierbij gaan de beschreven discoursen (conserveringsdiscours en natuurgericht discours) een rol spelen. Deze discoursen zijn niet gescheiden te zien van de coalities die er binnen de twee implementatieprocessen onderscheiden zijn. Het is bij het afstemmingsproces van het grootste belang dat men zich probeert te verplaatsen in het dominante discours van de ander. Als bijvoorbeeld vooral gedacht wordt in termen van bedreigingen en beperkingen voor de sociaal-economische ontwikkeling van Nederland, dan is een argument dat er veel natuurwinst te behalen is weinig overtuigend. Er moet een reden zijn waarom dit argument geldingskracht krijgt.

Als actor (of als netwerk van actoren) kun je proberen je argumenten aan te passen aan die argumenten die in andere discoursen geldingskracht hebben. Hierbij is te denken aan de coalitie 'Baten van water', die wijst op de te behalen winsten van de Kaderrichtlijn Water. Voor natuur en milieu, maar ook voor economische sectoren zoals recreatie en toerisme en de drinkwaterwinning. Hierbij is het een balans tussen het overtuigen van anderen, zonder het verliezen van de bestaande coalitie. Lyotard spreekt over discoursen als over een eilandengroep met verschillen die niet zonder betekenisverlies overbrugbaar zijn (Nelissen et al., 2004). Mensen kunnen afhaken als de verhaallijn niet meer overtuigend is, of er ontstaat een nieuw discours. Een dergelijk nieuw discours kan ook als basis dienen voor het afstemmingsproces en voor de samenwerking tussen actoren. Hierbij is het de verwachting dat het operationele niveau hiervoor de beste aanknopingspunten biedt. Als het gaat over concrete gebieden, waarin maatregelen genomen gaan worden, is er waarschijnlijk sprake van overlap van mogelijke maatregelen. Paulissen et al. (2006) laten bovendien

zien dat er op dit operationele niveau veel mogelijkheden voor natuurwinst zijn door de uitvoering van mogelijke KRW-maatregelen.



## Bronnen

ANWB, De Landschappen, De 12 provinciale Milieufederaties, IVN, Sportvisserij Nederland, Staatsbosbeheer, Stichting De Noordzee, Stichting Natuur en Milieu, Stichting Reinwater, Vereniging Natuurmonumenten, VEWIN, Vogelbescherming Nederland en het Watersportverbond, 2006. *De baten boven water. De andere kant van de kaderrichtlijn water.*

Ebben, K.J.M., 2006. Afstemming gegarandeerd? *De bestuurlijk-organisatorische afstemming tussen natuur- en waterbeleid in de provincie Gelderland.* Studentrapport, Radboud Universiteit Nijmegen.

Hajer, M.A., 1994. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford University Press.

KIWA, 2005. *Quick scan - analyse abiotische randvoorwaarden per Natura 2000-gebied.*

Klostermann, J.E.M. en M. Pleijte, 2004. *Roeien met de riemen die je hebt. Patronen in het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.* Alterra-rapport 966.

Kuindersma, W. & T.A. Selnes, 2003. *Sturing en Innovatie. Vier jaar op het grensvlak tussen wetenschap en beleid.* Boek 4 van de vier overzichtstudies van het onderzoeksprogramma Gamma Groen 2000-2003.

Kuindersma, W., F.H. Kistenkas, R.C. van Apeldoorn, 2004. *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Een analyse van de gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid.* Planbureaustudies nr 8.

Leroy, P., J. van Tatenhove en B. Arts, 2001. Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwingen in het milieubeleid. In: *Beleidswetenschap*, 2001/3: p. 209-228):

Milieu- en Natuurplanbureau, 2006. *Quick-scan KRW.* MNP-rapport 500072001.

Ministerie van LNV, ministerie van V&W en ministerie van VROM, 2006. *Verhouding tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Gezamenlijke notitie van LNV, V&W en VROM;* mei 2006

Ministerie van LNV, 2006. *Natura 2000-doelen en gefaseerde aanwijzing van gebieden. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 16 juni 2006.

Ministerie van LNV, 2005. *Natura 2000 Contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen.* Juni 2005.

Ministerie van LNV, 2005. *Concept-Natura 2000 doelendocument. Hoofddocument en bijlagen*. Oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006. *Verkennen van maatregelen in kort bestek*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005. *Decembernote 2005: de beleidsbrief*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005. *Decembernote 2005: toelichting*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004. *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland. Van beelden naar betekenis*. Kabinetsstandpunt.

RBO Rijn Oost, 2006. *Brief RBO Rijn Oost en bijlage van 3 april 2006 over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in eerste en tweede tranche*.

Rijswijk van H.F.M.W. en P.P.J. Driessen (red.), 2006. *Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid. Enkele toekomstschetsen*. Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid.

RIZA en regionale directies Rijkswaterstaat, 2005. *Verkennen van maatregelen in de KRW. Proces op hoofdlijnen*. Werkgroep afwegingskader KRW.

Stichting Natuur en Milieu en de 12 provinciale Milieufederaties, 2005. *Stilstand is achteruitgang. Kansen benutten van de Europese Kaderrichtlijn Water*.

Syncera Water, Arcadis, IvM en Centrum voor Milieurecht, 2005. *Verkenning argumentatielijn fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water*.

Paulissen, M., F.G.W.A. Ottburg, H.P. Wolfert, 2006. *Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deel 1: Analyse van de potenties van KRW-maatregelen voor VHR-doelen*. Rapport 1351.1, Alterra, Wageningen.

Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijn, 2003. *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 7.

Zouwen, M. van der, en J.P.M. van Tatenhove, 2002. *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen.

## **Juridische bronnen**

Flora- en faunawet.

Habitatrichtlijn (92/43/EEG)

Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. Staatsblad 2005, nr. 303

Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)

Natuurbeschermingswet 1998.

Vogelrichtlijn (79/409/EEG)

### **Interviews**

Bij de volgende organisaties zijn interviews gehouden:

1. Ministerie van LNV Directie Regionale Zaken
2. Provincie Overijssel
3. Stichting Natuur en Milieu
4. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RIZA
5. Waterschap Reest en Wieden
6. Waterschap Groot Salland
7. Alterra – Wageningen UR



## **Bijlage 1 Samenvatting Deel 1: Analyse van de potenties van KRW-maatregelen voor Natura 2000-doelen<sup>40</sup>**

Een belangrijke vraag bij de implementatie van Europese richtlijnen is in hoeverre de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000 elkaar versterken of juist tegenwerken. Om deze vraag te beantwoorden zijn ecologische doelen, te nemen maatregelen en te zetten instrumenten van de KRW en Natura 2000 met elkaar vergeleken. Het onderzoek omvatte dus zowel ecologische als bestuurskundige aspecten. In dit rapport wordt het ecologische deel beschreven.

Voor de zoete wateren (rivieren, beken en meren) is een kwalitatieve analyse gemaakt van het te verwachten effect van individuele KRW-maatregelen op 12 representatieve Natura 2000-soorten en 4 -habitattypen (Alterra, 2006). Bij de keuze van soorten en habitats is rekening gehouden met de spreiding over faunagroepen, met de geografische spreiding en met de beleidsrelevantie. Maatregelen zijn overgenomen uit kennistabellen voor het Nederlandse deel van het stroomgebied van de Maas en het deelstroomgebied Rijn-West. De maatregelen omvatten de categorieën brongericht, end-of-pipe, watersysteem en ruimtelijk. De te verwachten effecten van KRW-maatregelen op Natura 2000-soorten en -habitattypen zijn uitgedrukt in scores.

De resultaten van de analyse wordt gegeven in de Kennistabel Natura 2000-KRW. In de digitale versie van de kennistabel is voor elke ingevulde score een tekstuele motivatie van de toegekende scores toegevoegd. Niet alle soorten en habitattypen reageren op dezelfde manier op de uitvoer van KRW-maatregelen. Het effect op vissen en waterplanten is vrijwel altijd positief, maar voor groepen als amfibieën en vogels kunnen individuele maatregelen echter slecht uitpakken. De KRW-categorieën van maatregelen blijken een verschillend effect te sorteren. De brongerichte maatregelen dragen vrijwel altijd bij aan het behoud van Natura 2000-soorten en -habitattypen. Dat geldt ook voor de end-of-pipe maatregelen. De ruimtelijke maatregelen en de watersysteemmaatregelen scoren echter niet altijd positief.

Uit de Kennistabel Natura 2000-KRW blijkt dat het nuttig is om de sporen van KRW en Natura 2000 tijdens de implementatie bij elkaar te brengen. Er zijn immers veel KRW-maatregelen die kunnen bijdragen aan het behoud van Natura 2000-soorten en -habitattypen. Tevens maakt de tabel duidelijk dat zelfs wanneer de zeer ambitieuze brongerichte maatregelen zouden afvallen vanwege de hoge kosten, er met de end-of-pipe en ruimtelijke (her)inrichtingsmaatregelen nog voldoende perspectief voor een win-win situatie over blijft. Deze conclusie vormde een uitgangspunt voor het bestuurskundige deel van het onderzoek

Uit het bestuurskundige onderzoek komt (onder andere) naar voren dat het voor een goede afstemming nodig is dat de implementatie van Natura 2000 zich snel op een operationeel niveau gaat afspelen, dat wil zeggen op het niveau van de maatregelen. De Kennistabel Natura 2000-KRW wordt dan opnieuw nuttig, direct doordat direct uit de tabel valt af te leiden welke Natura 2000-doelen direct of indirect profiteren

---

<sup>40</sup> Paulissen et al., 2006)

van het halen van KRW-doelen en vice versa en welke niet, en indirect omdat het daarmee eenvoudiger wordt negatieve effecten van bepaalde maatregelen te voorkomen en kosten en ecologische rendement van maatregelen tegen elkaar af te wegen