



foto's Irene Bouwma



Het beheer van Natura 2000-gebieden in de Europese Unie

In de bergen in Oostenrijk, in Italië en ook op de Nederlandse hei kun je bordjes met het 'Natura 2000'-logo erop tegenkomen. In de hele Europese Unie zijn meer dan 27.000 Natura 2000-gebieden aangewezen waar je vaak maar nietsvermoedend doorheen loopt. De Natura 2000-gebieden zijn aangewezen om de meest karakteristieke en vaak bedreigde natuur in Europa te beschermen. Leidend motto is dat de natuur geen grenzen kent en dat Europese samenwerking nodig is om de natuur te beschermen. Daarom heeft de Europese Unie in 1979 de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in 1992 aangenomen die eisen dat elke lidstaat Natura 2000-gebieden aanwijst en goed beheert. Maar over hoe dat beheer moet plaatsvinden, is weinig geregeld. Tijdens mijn promotie heb ik gekeken welke keuzen de lidstaten hebben gemaakt op het vlak van instrumenten voor het beheer van de Natura-2000 gebieden. Daarnaast heb ik twee van voorkomende instrumenten met elkaar vergeleken, de Franse en Nederlandse beheerplannen. En dan blijkt dat Nederland niet het braafste of beste jongetje van de klas is.

— Irene Bouwma (Wageningen University & Research)

> In de meeste Europese landen was er al een redelijk ontwikkeld beleid voor natuurbescherming met bijbehorende instrumenten. Ze stonden dan ook voor het dilemma of zij specifiek voor Natura 2000 nieuwe instrumenten zouden ontwikkelen of niet. Globaal hebben landen drie keuzen gemaakt:

- Ze hebben geen nieuwe instrumenten geïntroduceerd voor Natura 2000-gebieden maar besloten om de bestaande beheerplannen, verordeningen en subsidies in te zetten voor het beheer van de gebieden (bijvoorbeeld Engeland)
- De landen hebben - omdat de bestaande instrumenten niet geldend waren voor alle Natura 2000 gebieden - aanvullende instrumenten geïntroduceerd om die gebieden te dekken waar nog geen instrumenten voorhanden waren (bijvoorbeeld beheerplannen voor private terreinen in Finland, naast het bestaande systeem van beheerplannen voor Finse Nationale Parken)
- De landen hebben nieuwe instrumenten geïntroduceerd die voor alle gebieden gelden (bijvoorbeeld in Nederland de Natura 2000-beheerplannen).

In tabel 1 staat welke keuzes vijftien lidstaten hebben gemaakt. Opvallend is dat vooral in Oost-

Europa nieuwe subsidies zijn ingevoerd. Na de politieke veranderingen in de jaren negentig werd voormalig staats eigendom weer teruggegeven aan de oorspronkelijke eigenaars of geprivatiseerd. In deze landen viel het proces van het invoeren van de Habitatrichtlijn daarom veelal samen met het nadenken over nieuw beleid voor natuur in eigendom van private eigenaren. In federale staten zoals Duitsland, België en Oostenrijk wordt per deelstaat de implementatie geregeld, maar ook daar zijn vergelijkbare keuzes gemaakt. Zo heeft Schleswig Holstein gekozen voor een beheerplan voor alle gebieden, Noord-Rhein Westfalen voor een aanvullend beheerplan voor bossen en Nedersaksen heeft besloten om geen nieuwe beheerplannen in te voeren.

Hoewel de Habitatrichtlijn dus geen verplichting kent om beheerplannen te maken, kiezen veel landen daar om verschillende redenen toch voor:

- De verandering van regels rondom het beheer van natuurgebieden. In sommige landen was er al een strikt beschermingsregime voor natuurgebieden (Hongarije, Finland) terwijl in andere landen de Habitatrichtlijn leidde tot strengere eisen dan voorheen (Nederland, Frankrijk). Landen zoeken dus naar een instrument waarin de nieuwe regels vastgelegd kunnen worden.
- Toename van het aantal betrokken partijen bij natuurbeheer. In veel landen leidde de aanwijzing van Natura 2000 tot een toename van private boseigenaren en boeren die te maken kregen met wettelijke beperkingen. Tegelijk-

tijd moesten ook bedrijven uit de recreatiesector bouwsector en industrie rekening houden met mogelijke effecten van hun plannen en projecten op de beschermde natuur. In alle EU-landen oefenden betrokken partijen politieke en maatschappelijk druk uit om mee te mogen praten over het beheer van de gebieden.

- De nationale discussie over ideeën rondom natuurbeheer en wie dat zou moeten uitvoeren. In Finland was het natuurbeleid vooral gericht op het natuurlijke procesbeheer in de grote nationale parken. Door de Habitatrichtlijn kwam er ook meer aandacht voor herstelmaatregelen in kleinere, private gebieden. Ook kwam er in een aantal landen meer aandacht voor het belang van extensieve landbouw voor natuurbehoud.
- Een toename in financiële middelen. Vooral voor landen uit Zuid- en Oost-Europa leidde de toetreding tot de Europese Unie tot meer geld voor natuurbeheer.

De wettelijke status van beheerplannen varieert sterk tussen de landen. In de meeste landen heeft het document geen juridische status en is het vooral een adviserend document en dus ook niet wettelijk bindend voor private eigenaren. De meeste overheden kiezen ervoor om via subsidies het beheer te regelen en niet via juridisch bindende beheerplannen. Nederland heeft als

een van de weinige landen ervoor gekozen om in beheerplannen aan te geven welke activiteiten vergunningsvrij zijn en de instandhoudingsmaatregelen in het plan zijn bindend voor overheden.

Vergelijking van beheerplannen

Om een beeld te krijgen welke instandhoudingsmaatregelen er voorgesteld worden voor het beheer en welke schadelijke activiteiten beperkt dienen te worden, hebben we een analyse gemaakt van 15 Franse beheerplannen en 15 Nederlandse (ontwerp)beheerplannen. We hebben gekeken naar de voorgestelde maatregelen voor 33 habitattypen die zowel in de Franse als in Nederlandse gebieden voorkomen. In beide landen is het merendeel van de voorgestelde maatregelen instandhoudingsmaatregelen (51 procent Frankrijk, 65 procent Nederland). Er wordt slechts een gering aantal beperkende maatregelen voorgesteld (21 procent Frankrijk, 12 procent Nederland). Daarnaast worden ook veel generieke maatregelen voorgesteld voor habitattypen zoals 'het verbeteren van de abiotische situatie' waarbij vaak niet duidelijk is welke concrete beheermaatregelen nodig zijn of welke beperkingen voorgesteld worden.

Veel voorkomende instandhoudingsmaatregelen in beide landen zijn een toename in begrazing en het verwijderen van opslag in de habitattypen. In Nederland spelen maatregelen voor waterre-

tentie en functieverandering van landbouwgrond een grote rol terwijl in Frankrijk het beheer van invasieve exoten belangrijk is (zie figuur 1). Deze verschillen hebben hoofdzakelijk te maken met de andere context van de gebieden. Een groot deel van de Franse gebieden is bijvoorbeeld nog in handen van particulieren en deels in landbouwkundig of bosbouwkundig gebruik. Zo zijn in het gebied Moyenne Vallée de la Somme met een oppervlakte van 1816 ha ongeveer 650 eigenaars. Afhankelijk van de sociaal-economische situatie treedt in deze gebieden een intensivering of juist extensivering van het gebruik op doordat agrarische bedrijven stoppen of juist intensiveren. In Frankrijk is de uitdaging dus om het extensieve agrarische beheer van de gebieden in stand te houden. Dit blijkt ook uit de bedreigingen die genoemd worden in de plannen (zie figuur 2): natuurlijke processen, landbouw en bosbouw. In Nederland is het merendeel van de gebieden in handen van terreinbeherende organisaties, Rijkswaterstaat of waterwinbedrijven en in deze gebieden ligt de focus deels of geheel op natuurbeheer. In Nederland is de uitdaging om met maatregelen de hoge stikstofdepositie te verminderen (vermesting) en de hydrologische toestand te herstellen (verdroging). Logischerwijs worden vervuiling en modificaties van het natuurlijke systeem daarom als meest voorkomende bedreigingen genoemd (zie figuur 2). De abiotische omstandigheden van het Natura 2000-gebied worden in Nederland met name beïnvloed door het landgebruik rondom de gebieden.

Verder stellen de beheerplannen vooral maatregelen voor die individuele eigenaren kunnen uitvoeren tegen een financiële vergoeding. Voorbeelden zijn aanvullende begrazing, plaggen van heideterreinen verwijderen van opslag of dempen van drainage gullen op eigen terrein. In Frankrijk worden de maatregelen vooral betaald vanuit het EU-landbouwbeleid, in Nederland vooral uit Nederlandse financieringsstromen zoals de Programmatische Aanpak Stikstof en SNL. In Nederland wordt weinig gebruik gemaakt van het EU-landbouwbeleid omdat Nederland weinig Natura 2000-gebied heeft dat in privaat eigendom is. Ook heeft de Nederlandse overheid bij de verdeling van het landbouwbudget over de potentiële maatregelen niet voor specifieke Natura 2000-maatregelen gekozen. Maatregelen voor de aanpak van complexe problemen waar samenwerking met meerdere eigenaren nodig is om het probleem op te lossen (watermaatregelen, vervuiling e.d.), komen in beide landen weinig voor. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld het 'herinrichten en peilverhoging Regge' in beheerplan Vecht en Beneden Regge of verwijderen van dammen in 'Prairies, marais tourbeux, forêts et bois de la cuvette audomaroise et de ses versants'.

Braafste jongentje?

De invoering van de Habitatrichtlijn heeft geleid tot nieuwe beheerinstrumenten voor de Natura 2000-gebieden, en dan vooral tot Natura 2000-beheerplannen. De analyse van de Franse en Nederlandse plannen laat zien dat Natura 2000-be-

Tabel 1. Overzicht van de keuzes die 15 lidstaten gemaakt hebben voor beheerinstrumenten voor Natura 2000 gebieden (Bron: Bouwma, I., Liefverink, D., Van Apeldoorn, R., & Arts, B., 2016)

Lidstaat	Verordening	Subsidies	Beheerplan	Lid geworden
Denemarken	-	Bestaand	Nieuw	1973
Estland	Bestaand	Helemaal nieuw	Bestaand	2004
Finland	-	Aanvullend	Aanvullend	1995
Frankrijk	-	Aanvullend	Nieuw	Sinds oprichting EU
Griekenland	-	Aanvullend	Helemaal nieuw	1981
Hongarije	Helemaal nieuw	Helemaal nieuw	Aanvullend	2004
Ierland	-	Aanvullend	Helemaal nieuw	1973
Letland	Helemaal nieuw	Helemaal nieuw	Bestaand	2004
Litouwen	-	Helemaal nieuw	Aanvullend	2004
Nederland	-	Bestaand	Nieuw	Sinds oprichting EU
Polen	-	Helemaal nieuw	Nieuw	2004
Slovenië	-	Aanvullend	Bestaand	2004
Tsjechië	Bestaand	Helemaal nieuw	Aanvullend	2004
Verenigd Koninkrijk	-	Bestaand	Bestaand	1973
Zweden	-	Bestaand	Nieuw	1995

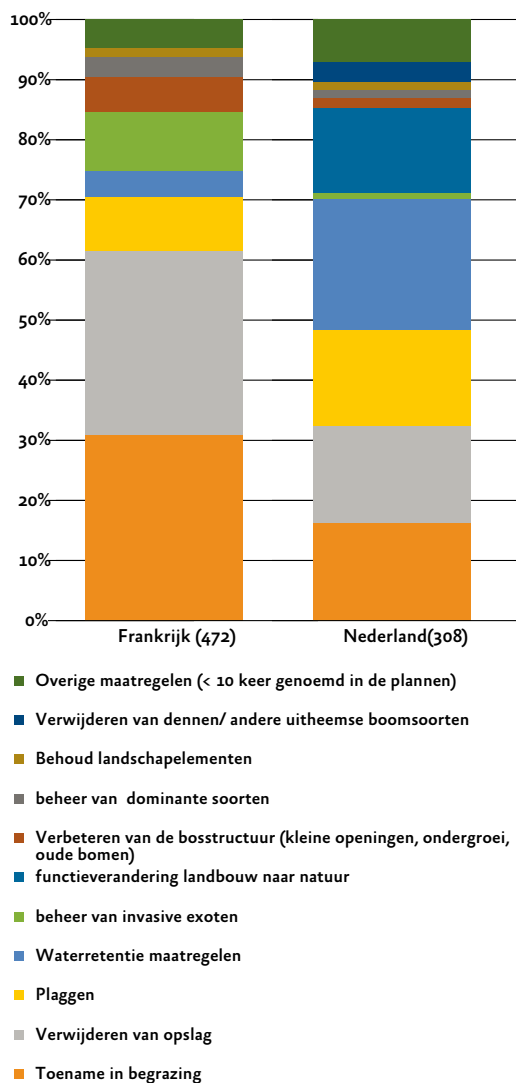
Bestaand: Er is geen nieuw instrument ontwikkeld. Het bestaand instrument wordt gebruikt.

Aanvullend: In aanvulling op een reeds bestaand instrument is een nieuw instrument ontwikkeld en beiden worden gebruikt voor Natura 2000 gebieden.

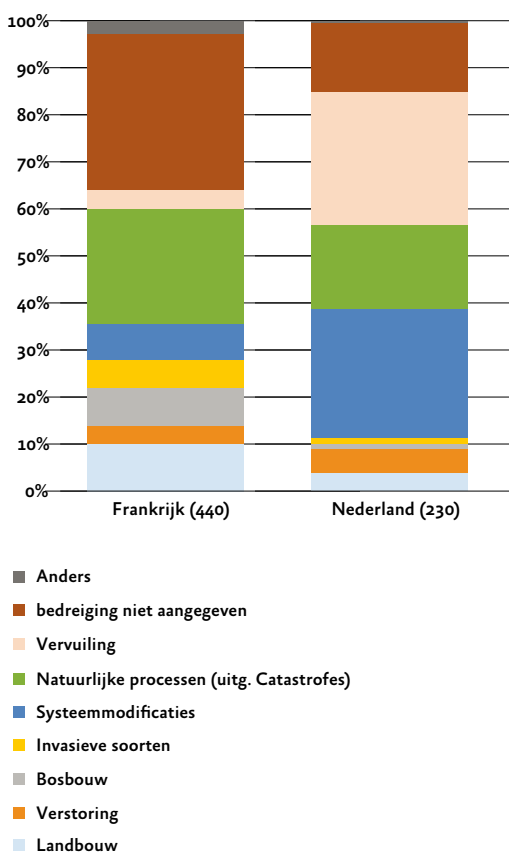
Nieuw: een nieuw instrument is ontwikkeld voor alle gebieden. Een dergelijk instrument bestond al wel in het land.

Helemaal nieuw: Een nieuw instrument is ontwikkeld. Een dergelijk instrument bestond nog niet in het land.

Score -: Instrument bestond niet in het land en wordt ook nu niet gebruikt.



Figuur 1. De voorgestelde instandhoudingsmaatregelen in de Franse en Nederlandse beheerplannen (Bron: Bouwma, I., Beunen, R., & Liefferink, D., 2018)



Figuur 2. De bedreigingen die de aanleiding zijn voor de genoemde beheermaatregelen zoals vermeld in de beheerplannen. Verstoring wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld recreanten en verkeer. Systeemmodificaties zijn allerlei wijzigingen in de natuurlijk systeem (bodem, waterkwaliteit en kwantiteit). (Bron: zie figuur 1)

Voorbeeld van Franse bebording over regels in het Natura 2000 gebied



heerplannen een nuttig instrument kunnen zijn voor het beschrijven van noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en voor het organiseren van financiering voor dergelijke maatregelen. In hoeverre de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd worden, is vooral afhankelijk van het eigendom van de gebieden. De instandhoudingsmaatregelen in de Franse en Nederlandse plannen zijn niet wettelijk bindend voor particulieren eigenaren en dus sterk afhankelijk van de bereidheid van eigenaren om ze uit te voeren. Hier wijkt de situatie in Nederland wel af van de Franse situatie. Omdat in Nederland de beheerplannen wel bindend zijn voor de overheid (SBB, Rijkswaterstaat, gemeentes, waterschappen) en een groot deel in handen is van deze partijen is hier een grotere politieke druk om de maatregelen uit te voeren op hun eigen terreinen en hiervoor de financiële middelen vrij te maken. Echter in Nederland zijn de meeste plannen nog in de eerste periode en dus nog in uitvoering. In hoeverre alle maatregelen dus inderdaad genomen worden, is nog onduidelijk. Tegelijkertijd zijn veel van deze maatregelen korte termijn oplossingen zolang de abiotische condities van de terreinen op de langere termijn niet verbeteren. Juist deze complexe problemen op het gebied van grondwaterstanden, stikstofdepositie en waterkwaliteit die samenwerking met meerdere eigenaren in en buiten het gebied vereisen worden in de beheerplannen nog niet echt opgepakt ook omdat hiervoor het draagvlak vaak ontbreekt.

In Frankrijk is het merendeel van de gebieden in private handen en worden subsidies als middel gebruikt om de maatregelen te nemen. Het is de vraag of subsidies voldoende zijn om het proces van intensivering van de landbouw en bedrijfsbeëindiging te stoppen. Om er voor te zorgen dat boeren gebruik maken van de subsidies, is vaak een actieve benadering van de overheid, boerenorganisaties of NGO's nodig. Ook in Frankrijk zijn de plannen nog vol in uitvoering. Regelmatig wordt gesuggereerd dat Nederland het 'braafste jongetje' van de klas is wat betreft de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn. De Europese vergelijking rondom het beheer laat zien dat Nederland dit op vergelijkbare wijze regelt als de meeste andere landen via een combinatie van beheerplannen en subsidies en tot nu toe met weinig dwang richting private eigenaren. We maken net als anderen ons huiswerk netjes op tijd, zijn begonnen met de uitvoering van de maatregelen maar helaas halen we geen voldoende voor de meeste vakken. Ondanks onze inspanningen in de gebieden is en blijft de landelijke staat van instandhouding van veel soorten en habitattypen nog steeds ongunstig. We zijn dus in ieder geval niet het 'beste jongetje of meisje' uit de klas. Het intensieve landgebruik in Nederland leidt tot aanzienlijke druk op de gebieden. Voor behoud en verbetering is daarom meer inspanning vereist dan in andere lidstaten. Maar ook hier zijn wij niet de enige: onze 'buurlanden' België, Denemarken en delen van Duitsland, Engeland en Frankrijk worstelen met dezelfde problematiek. <

irene.bouwma@wur.nl