

2012

Hoe ziet Natura 2000 eruit in de praktijk?



Hielke Veldkamp

Rijksuniversiteit Groningen

31-8-2012

Samenvatting

De biodiversiteit in Europa gaat al jaren achteruit. Om te voorkomen dat de natuur in Europa steeds eenvormiger wordt is het belangrijk voor de Europese Unie (EU) om natuurbescherming in Europees verband aan te pakken. De EU wil de biodiversiteit beschermen met Natura 2000.

Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. (Regiebureau Natura 2000, 2011). Dit netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit.

Als lidstaat van de EU draagt Nederland met 166 gebieden, die vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn aangewezen, bij aan dit netwerk (Ministerie van EL&I, 2012). Een belangrijk gevolg van de aanwijzing van een Natura 2000-gebied is dat overheden en gebruikers de huidige en toekomstige kwaliteit van het Natura 2000-gebied moeten waarborgen. Er wordt daarbij uitgegaan van de waarden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen en de daaraan gekoppelde instandhoudingsdoelen.

Een van de 166 Nederlandse gebieden aangewezen als zijnde Natura 2000-gebied is het Zuidlaardermeergebied. (Figuur 1.) Het Zuidlaardermeergebied bestaat uit het Zuidlaardermeer met omringende buitendijkse oeverlanden en een deel van de polders ten noorden en noordwesten van het meer, waarin ook het westelijk deel van het Foxholstermeer en het Drentse Diep zijn gelegen. Het gebied ligt op de grens van de provincies Groningen en Drenthe en valt binnen vier gemeentes namelijk, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer en Tynaarlo. Het gebied bestrijkt een totale oppervlakte van 2.095 ha. De implementatie en uitwerking van Natura 2000 als Europese natuurbeschermingswetgeving op het Zuidlaardermeergebied staat centraal in dit onderzoek.

In het theoretisch kader staan de drie planningsparadigma's van Faludi (1982) ventraal: de objectgerichte benadering, de beslissingsgerichte benadering en de beheersingsgerichte benadering. De gekozen benadering van een plan bepaald de wijze hoe een plan kan worden beoordeeld. Hierbij spelen de begrippen conformiteit en doorwerking een belangrijke rol. Conformiteit wil zeggen; overeenkomst tussen besluit en uitkomst. Zijn de doelstellingen van het plan gehaald, dan is dit conform de gemaakte afspraken. Conformiteit is object georiënteerd en toepasbaar bij doelgericht handelen. Waarbij het bij conformiteit nog vrij eenvoudig is, de uitkomsten van het plan moeten overeen komen met de doelstellingen is doorwerking, of in het Engels, performance, een iets lastiger begrip.

Doorwerking verwijst naar hoe een plan zich houdt tijdens onderhandelingen, of mensen het daadwerkelijk gebruiken, of het helpt bij het verduidelijken van keuzes, of (zonder dat het plan noodzakelijkerwijs wordt gevolgd) het plan deel uitmaakt van later te nemen beslissingen. Van der Meulen (2012:215) omschrijft doorwerking als de (aanwijsbare of

veronderstelde) invloed van ideeën (in ruime zin) op bepaalde voorstellen of wijzen van aanpak.

Vervolgens gaat dit onderzoek in op de wijze hoe Natura 2000 is ingevoerd in de Nederlandse wetgeving. Het beleid rondom Natura 2000 heeft geleid tot vele discussies. Door het strenge beschermingsbeleid van Natura 2000 zouden verschillende industriële, agrarische en recreatieve activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden niet meer mogelijk zijn, waardoor Nederland “op slot zou gaan”. Ook heerste er veel onduidelijkheid over gebruikte begrippen zoals bestaand gebruik, significante effecten en externe werking.

Tot slot wordt onderzocht hoe Natura 2000 eruit ziet in de praktijk. Hierbij is gekeken naar de implementatie en uitwerking van Natura 2000 op het Zuidlaardermeergebied. Hiervoor is gesproken met twee belangrijke partijen op en rondom het Zuidlaardermeergebied namelijk de Stichting Het Groninger Landschap als natuurorganisatie, en de Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer als vertegenwoordiger van economische en recreatieve belangen op en rondom het Zuidlaardermeer.

Geconcludeerd moet worden dat Natura 2000 voor het Zuidlaardermeergebied niet blijkt te werken. Hiervoor zijn verschillende redenen voor aan te wijzen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	4
Aanleiding.....	6
Probleemstelling.....	8
Doelstelling.....	8
Vraagstelling.....	8
Leeswijzer	8
Hoofdstuk 1: Theoretisch Kader.....	9
Planproces	9
Het doel van planning	10
Planning paradigma's van Faludi.....	10
Objectgerichte benadering.....	11
Beslissingsgerichte benadering	12
Beheersingsgerichte benadering.....	13
Methode voor het evalueren van plannen	15
Project plannen	15
Strategische plannen.....	15
Hoofdstuk 2: Natura 2000.....	17
Natura 2000.....	17
Processtappen Natura 2000 in Nederland	17
Aanwijsbesluit	18
Beheerplan	19
Natura 2000 in Nederland.....	21
Proces Natura 2000 in Nederland	21
Van Aanmelden naar Aanwijzen	22
Beheerplan	23
Stikstof depositie.....	23
Hoofdstuk 3: Hoe ziet Natura 2000 eruit in de praktijk?	24
Aanwijzingsbesluit Natura 2000 Zuidlaardermeergebied.....	24
Algemene Natura 2000 doelstellingen.....	24
Instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 Zuidlaardermeergebied	24
Beheerplan Natura 2000 Zuidlaardermeergebied	28
De praktijk	29

Stichting Het Groninger Landschap.....	29
Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer	31
Hoofdstuk 4: Conclusie.....	33
Literatuur.....	34
Bezochte websites.....	34
Geïnterviewden.....	34

Aanleiding

De biodiversiteit in Europa gaat al jaren achteruit. Om te voorkomen dat de natuur in Europa steeds eenvormiger wordt is het belangrijk voor de Europese Unie (EU) om natuurbescherming in Europees verband aan te pakken. De EU wil de biodiversiteit beschermen met Natura 2000.

Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. (Regiebureau Natura 2000, 2011). Dit netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit.

Als lidstaat van de EU draagt Nederland met 166 gebieden, die vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn zijn aangewezen, bij aan dit netwerk (Ministerie van EL&I, 2012). Een belangrijk gevolg van de aanwijzing van een Natura 2000-gebied is dat overheden en gebruikers de huidige en toekomstige kwaliteit van het Natura 2000-gebied moeten waarborgen. Er wordt daarbij uitgegaan van de waarden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen en de daaraan gekoppelde instandhoudingsdoelen.

Een van de 166 Nederlandse gebieden aangewezen als zijnde Natura 2000-gebied is het Zuidlaardermeergebied. (Figuur 1.) Het Zuidlaardermeergebied bestaat uit het Zuidlaardermeer met omringende buitendijkse oeverlanden en een deel van de polders ten noorden en noordwesten van het meer, waarin ook het westelijk deel van het Foxholstermeer en het Drentse Diep zijn gelegen. Het gebied ligt op de grens van de provincies Groningen en Drenthe en valt binnen vier gemeentes namelijk, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer en Tynaarlo. Het gebied bestrijkt een totale oppervlakte van 2.095 ha.

Het Zuidlaardermeer is een natuurlijk meer ontstaan door de wisselwerking tussen veengroei in de omgeving en het optreden van eb en vloed in de Hunze (Natura 2000 Beheerplan Zuidlaardermeergebied, 2010). Het meer is omgeven door moerasgebied die broedgelegenheid bieden aan moerasvogels als Roerdomp, Porseleinhoen en Rietzanger. Het veenweidegebied is van betekenis voor weidevogels en als foerageergebied voor Kleine zwaan, Kolgans en Smient (Ministerie van EL&I, 2012). Behalve natuurgebied wordt er op het meer ook volop zich gerecreëerd. Dit gebeurt vooral in de vorm van watersport. Daarnaast zijn er verschillende restaurants en paviljoens gelegen aan het water, zijn er meerdere jachthavens, zwemstranden, campings en een groot vakantiepark.

Op 31 december 2010 is het Zuidlaardermeergebied aangewezen onder de Vogelrichtlijn door het Ministerie van EL&I als Natura 2000 gebied (Ministerie van EL&I, 2012).

Figuur 1 Kaart Natura 2000 Zuidlaardermeergebied



De implementatie en uitwerking van Natura 2000 als Europese natuurbeschermingswetgeving op het Zuidlaardermeergebied staat centraal in dit onderzoek.

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

‘In hoeverre worden de plannen van Europa om de biodiversiteit te beschermen daadwerkelijk gerealiseerd en wat is daarbij het behaalde resultaat?’

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in hoeverre Europa met Natura 2000 zijn doel om biodiversiteit te beschermen ook daadwerkelijk realiseert. Dit zal worden onderzocht aan de hand van een case study van de uitwerking van Natura 2000 op het Zuidlaardermeergebied.

Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

‘Hoe ziet Natura 2000 eruit in de praktijk?’

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden komen de volgende deelvragen aan bod:

1. Hoe verloopt het planningproces van het voorbereiden tot uitvoering van een plan?
2. Wat is Natura 2000?
3. Hoe is Natura 2000 geïmplementeerd in Nederland?
4. Welke uitwerking heeft Natura 2000 op het Zuidlaardermeergebied?

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zal ten eerste ingegaan worden op de verhouding tussen denken en doen in een planningproces. Hiermee wordt de theoretische basis gevormd voor het bestuderen welke uitwerkingen Natura 2000 heeft op het Zuidlaardermeergebied. In hoofdstuk 2 komt Natura 2000 aan bod en wordt het proces van invoering van Natura 2000 in Nederland uitgebreid omschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 gekeken naar het aanwijzingsbesluit en beheerplan van het Zuidlaardermeergebied en naar de uitwerking die Natura 2000 heeft in de praktijk. Hoofdstuk 4 sluit af met de conclusie.

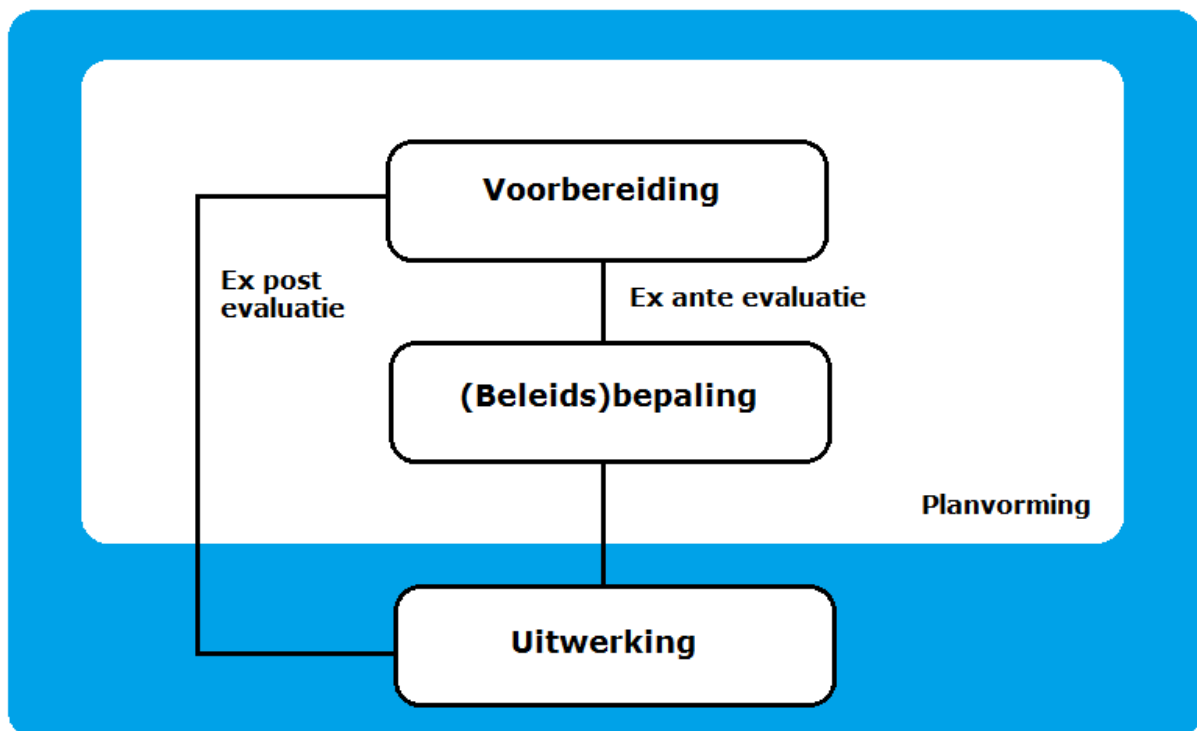
Hoofdstuk 1: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zal dieper ingaan op de uitvoerbaarheid van plannen. Een plan, hoe mooi hij ook is bedacht, heeft weinig waarde als er in de praktijk niets van terecht komt. Allereerst is het van belang om te kijken naar het planproces.

Planproces

Een planproces bevat twee hoofdstadia namelijk, planvorming en planuitvoering (Voogd, 2001). Bij planvorming gaat het om activiteiten die primair gericht zijn op de voorbereiding, op de evaluatie ex ante en op de vaststelling van het plan. Bij de planuitvoering gaat het om de fase van het proces waar de daadwerkelijke uitvoering zich afspeelt. Voogd komt tot het volgende schema van een planningproces: (Figuur 2)

Figuur 2 Componenten planproces. Bron: Voogd, 2001, p9



Dit onderzoek zal zich vooral richten op het spanningsveld tussen beleidsbepaling en planuitvoering. Hiervoor dient zowel naar de planvormingfase en de planuitvoeringsfase te worden bekeken. Naar aanleiding van de gevonden uitkomsten van de uitwerking van het plan, in dit geval Natura 2000 is het mogelijk om achteraf, ex post, het plan te evalueren.

Het doel van planning

Planning gaat altijd ergens over. Er ontstaat een voorgenomen wensbeeld en een plan beschrijft de wijze waarop dat wensbeeld kan worden gerealiseerd. De Roo (2001:91) komt met drie vragen die van belang zijn bij het inrichten van planprocessen.

1. Wat dient er bereikt te worden? (doelgericht)
2. Hoe kan het bereikt worden? (beslissingsgericht)
3. En wie zijn daarbij betrokken? (institutiegericht)

Deze drie vragen benadrukken de *handelingsgerichtheid van planning* en kan worden bekeken vanuit drie invalshoeken; doelgericht, beslissingsgericht en institutiegericht. Een plan begint meestal met een doel. Iets moet bereikt worden (doelgericht). Hierop volgt al snel de noodzaak tot het maken van keuzes (beslissingsgericht), en wie betrokken moet worden bij het maken van die keuzes en het realiseren ervan.(institutiegericht).

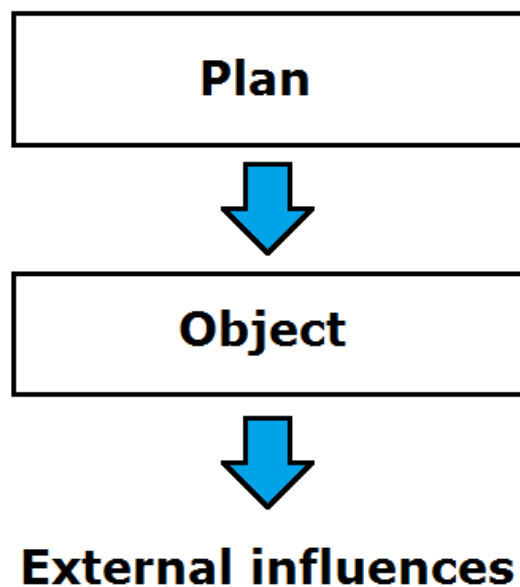
Planning paradigma's van Faludi

Faludi (1982) introduceert drie planningsbenaderingen waarbij verschillende accenten liggen op de voorbereiding en uitvoering van planning. Deze drie benaderingen zijn de objectgerichte, de beslissingsgerichte, en de beheersingsgerichte benadering van planning. Een planningsbenadering wordt ook wel planningparadigma genoemd.

Objectgerichte benadering

Bij de objectgerichte benadering is planning het ontwikkelen van inzicht in het planningsobject, als basis voor handelingen. Hierbij staat onderzoek centraal en het accent ligt op de voorbereiding. Van der Meulen (2012, 201) verwoord Faludi's objectgerichte benadering door te stellen dat 'een beroep wordt gedaan op het gezonde verstand (namelijk om zich goed te oriënteren op het object) om zaken gedaan te krijgen'. In het onderzoek "Evaluation of strategic plans: the performance principle" (Mastop & Faludi, 1997) zijn de drie planningsbenaderingen van Faludi (1982) schematisch uitgewerkt. In figuur 3 wordt schematisch de objectgerichte benadering weergegeven. Deze benadering wordt in ook de conventionele benadering genoemd.

Figuur 3. The conventional approach: effectiveness=conformity. Bron: Mastop & Faludi, 1997

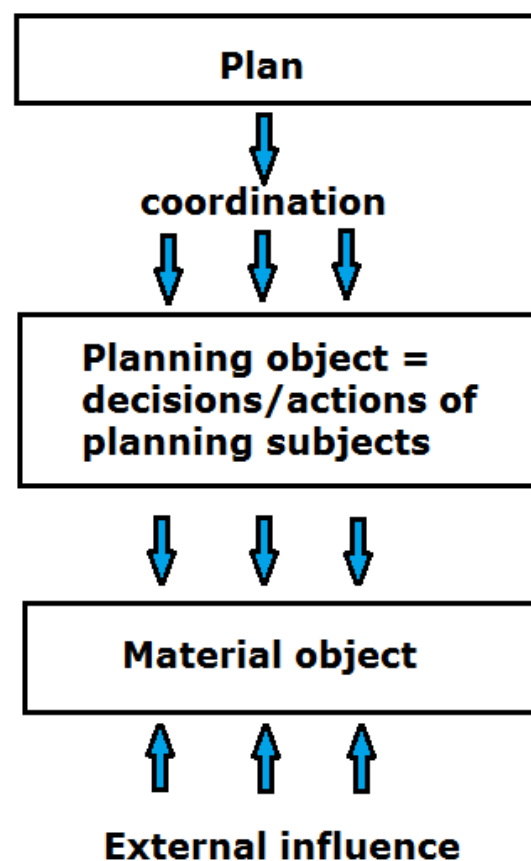


De objectgerichte benadering geeft antwoord op de eerste vraag van De Roo (2001) 'Wat dient er bereikt te worden?' en daarmee doelgericht handelen. Bij doelgericht handelen, ligt de oriëntatie op het object van de planning centraal. Het zoekt een antwoord op de vraag: "Wat dient bereikt te worden?" Hiermee geeft doelgericht handelen richting aan de systematische voorbereiding van beleid (De Roo, 2001: 102). Het accent van doelgericht handelen, ligt dan ook in de voorbereiding van planning waarbij het een structurerende werking heeft op beslissingsgericht en institutiegericht handelen (De Roo, 2001: 102). Doelgericht handelen, richt zich daarmee op de doeltreffendheid van planning. Doeltreffendheid wordt in de planologie ook wel conformiteit genoemd. Conformiteit wil zeggen; overeenkomst tussen besluit en uitkomst. Zijn de doelstellingen van het plan gehaald, dan is dit conform de gemaakte afspraken. Conformiteit is object georiënteerd en toepasbaar bij doelgericht handelen.

Beslissingsgerichte benadering

Bij beslissingsgericht handelen (figuur 4) staat, in de woorden van Voogd, 'niet het concrete object maar de keuzen die gemaakt worden centraal' (Voogd, 1995:24). Beslissingsgericht handelen, zoekt een antwoord op de vraag: "Hoe kan het bereikt worden?" Hierbij gaat beslissingsgericht handelen om wensen en mogelijkheden zo reëel mogelijk te schatten en op elkaar af te stemmen (De Roo, 2001: 92). Net als bij de objectgerichte benadering stelt Faludi (1982) dat de beslissingsgerichte benadering zich vooral richt op de voorbereiding van planning. Van der Meulen (2012:201) voegt daaraan toe, "Uitvoering (van het plan) zou daaruit 'als vanzelf' moeten voortkomen, althans, uitvoering is niet een expliciet probleem in deze visie op planning – ook hier wordt met een beroep op het gezonde verstand, en dan niet in termen van objectdeskundigheid maar in termen van een rationeel te doorlopen proces- gehoopt (en impliciet bepleit) dat de uitvoering van plannen geen probleem zal blijken te zijn." Beslissingsgericht handelen, richt zich op de inhoudelijke motivering van besluitvorming ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid in planning. Hierbij is de oriëntatie op rationaliteit.

Figuur 4. The Decision-centred view: effectiveness=performance. Bron: Mastop & Faludi, 1997



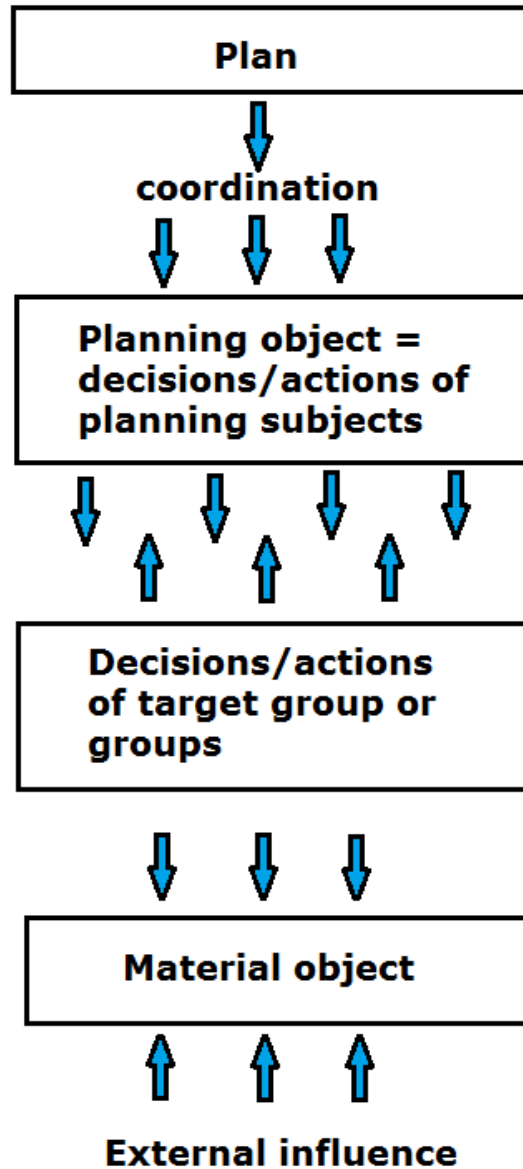
In plaats van conformiteit speelt doorwerking hier een belangrijke rol. Waarbij het bij conformiteit nog vrij eenvoudig is, de uitkomsten van het plan moeten overeen komen met de doelstellingen is doorwerking, of in het Engels, performance, een iets lastiger begrip.

Doorwerking verwijst naar hoe een plan zich houdt tijdens onderhandelingen, of mensen het daadwerkelijk gebruiken, of het helpt bij het verduidelijken van keuzes, of (zonder dat het plan noodzakelijkerwijs wordt gevolgd) het plan deel uitmaakt van later te nemen beslissingen. Van der Meulen (2012:215) omschrijft doorwerking als de (aanwijsbare of veronderstelde) invloed van ideeën (in ruime zin) op bepaalde voorstellen of wijzen van aanpak.

Beheersingsgerichte benadering

De beheersingsgerichte benadering (Figuur 5) richt zich op het onderscheiden van vraagstukken waarvoor planning een oplossing moet bieden. Het houdt zich dus sterk bezig met het vinden van een taak voor planvorming in de maatschappij. Dit sluit weer goed aan bij institutie gericht handelen. Institutiegericht handelen, zoekt een antwoord op de vraag: “Wie zijn er bij betrokken?” Nadat het doel van het onderzoek bepaald is, is het van belang te bepalen wie daarbij betrokken (actoren) dienen te worden, en op welke wijze de beleidsorganisatie en andere betrokkenen ten aanzien van de gestelde doelen een rol kunnen spelen (De Roo, 2001:92). De oriëntatie van institutiegericht handelen is gericht op intersubjectiviteit. Bij de beheersingsgerichte benadering “is het zaak, controle te krijgen over het planningsproces door allerlei stimulansen te verschaffen aan die actoren, die voor de uitvoering van de maatregelen noodzakelijk zijn (Van der Meulen, 2012:201). Deze benadering richt zich voornamelijk op de uitvoering van planning.

Figuur 5. The interactive-perspective: effectiveness=performance. Bron: Mastop & Faludi, 1997



De drie planningsbenaderingen zijn door Van der Meulen (2012: 201) in een overzichtelijk schema gezet (figuur 6) met daarbij de relatieve accenten op voorbereiding en uitvoering van beleid/planning.

Figuur 6. Relatieve accenten op voorbereiding en uitvoering van beleid/planning in Faludi's drieslag van planningsbenaderingen. Bron: Van der Meulen, 2012

	Objectgericht	Beslissingsgericht	Beheersingsgericht
Vorbereiding	++	+	-
Uitvoering	-	+/-	++
Beroep op:	Inzicht	Rationaliteit	Stuurbaarheid

Methode voor het evalueren van plannen

Zojuist hebben we gezien dat het doel van een plan bepalend is voor het verloop van dat plan. Zo ook voor de wijze waarop plannen kunnen worden geëvalueerd. In het artikel “The Performance of Spatial Planning” (Faludi, 2000), komt Faludi met een methode voor het evalueren van ruimtelijke plannen.

Faludi begint door onderscheid te maken tussen twee soorten plannen, namelijk project plannen en strategische plannen.

Project plannen

Bij project planning (ook wel blauwdrukplanning genoemd) staat het wensbeeld van beleid in vaste doeleinden omschreven en welke maatregelen nodig zijn om dat wensbeeld te realiseren. Eenmaal in werking gezet, dient het projectplan als referentiekader voor verdere te ondernemen acties. De mate van succes van een projectplan is in hoeverre de resultaten overeenkomen met de voorgestelde doelen. Project plannen zijn gericht op doelgericht handelen.

Strategische plannen

Strategische plannen zijn gericht op zowel beslissingsgericht handelen als wel institutiegericht handelen. Volgens Faludi (2000) “Strategic plans concern the coordination of projects and other measures taken by a multitude of actors. As always, these actors can be other agencies of government and/or private actors. The set of decisions taken by these actors forms the object of planning”.

Faludi (2000) stelt dat de eerste stap in het beoordelen van een strategisch plan is het zoeken naar gemaakte keuzes die niet conform het plan zijn gemaakt. In deze gevallen zal de beoordelaar uit moeten zoeken wat er in werkelijkheid met het plan is gebeurd, en of het plan wel gehanteerd is bij het maken van die keuzes en daardoor de keuzemakers wel of niet heeft beïnvloed.

Faludi gebruikt hierbij een lijst met situatieschetsen, opgesteld door Wallagh (1988, pp. 122-123), om de doorwerking van een strategisch plan te beoordelen:

1. An operational decision conforms to the plan *and* explicit reference is being made to it, demonstrating that conformance has not been accidental;
2. Arguments are being derived from the plan for taking non-conforming decisions, so that departures are deliberate;
3. The plan provides the basis for analyzing consequences of an incidental decision which happens contravene the plan, thus bringing that decision under the umbrella of the plan;
4. If and when departures become too frequent and the plan must be reviewed, the original plan may still be said to have worked for as long as the review takes that plan as its point of departure.

Deze werkwijze om de doorwerking van een strategisch plan in beeld te brengen is zeer complex en veel hangt af van het beoordelingsvermogen van de beoordelaar. Er wordt in deze methode zeer in detail gekeken naar keuzes en handelingen van betrokken actoren in relatie tot het plan. Faludi (2000) spreekt hier over “a micro-analysis of decision processes”.

Hoofdstuk 2: Natura 2000

In dit hoofdstuk zal dieper ingaan op Natura 2000. Wat houdt Natura 2000 precies in en hoe is Natura 2000 ingevoerd in Nederland.

Natura 2000

Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. (www.natura2000.nl). Dit netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit.

Natura 2000 is geen nieuwe wetgeving, het is het vervolg op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn is een EU-richtlijn (EU-Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979) die als doel heeft om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van kwetsbare en bedreigde soorten. (Regiogroep Natura 2000, 2012) De Habitatrichtlijn is een nieuwere EU-richtlijn (EU-Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992) die als doel heeft de biodiversiteit in de Europese Unie in stand te houden door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Op grond van zowel de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) worden Speciale Beschermings Zones (sbz's) aangewezen. Alle sbz's samen vormen het Natura 2000 netwerk. In 2010 bestond het Natura 2000 netwerk uit bijna 26.000 beschermde gebieden, verdeeld over alle 27 Europese lidstaten, met een totale oppervlakte van meer dan 850.000 km² wat neer komt op ongeveer 18% van het totale Europese grondgebied. Het doel van het Natura 2000-beleid is het behoud en herstel van de Europese biodiversiteit (www.natura2000.nl).

Processtappen Natura 2000 in Nederland

In Nederland ziet het Natura 2000 proces er als volgt uit: (www.natura2000.nl)

1. Aanmelden. Een gebied wordt door Nederland aangemeld bij de EU, die het betreffende gebied vervolgens op een lijst van te beschermen gebieden gezet.
2. Aanwijzen. Daarna wordt het gebied door de staatssecretaris van EL&I in een aanwijzingsbesluit aangewezen als Natura 2000-gebied.
3. Beheerplan. Nadat het gebied definitief is aangewezen moet een beheerplan worden opgesteld door het bevoegd gezag in het betreffende gebied in samenspraak met alle betrokken partijen in en om het gebied.

Deze wijze hoe deze stappen verlopen zijn zal nu kort worden toegelicht.

Aanwijzingsbesluit

Het bij Natura 2000 gebruikte aanwijzingsbesluit is een vorm van project planning. Een aanwijzingsbesluit is een besluit waarin een Natura 2000-gebied wordt aangewezen en begrensd en waarin de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangegeven (www.natura2000.nl). In een aanwijzingsbesluit wordt de begrenzing van het te beschermen gebied nauwkeurig omschreven en wordt de begrenzing weergegeven door middel van een kaart. Vervolgens wijst het aanwijzingsbesluit door middel van de Vogel- en Habitatrichtlijn de te beschermen soorten aan voor het afgebakende gebied en geeft het per soort een instandhoudingsdoelstelling. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn zeer specifiek opgesteld met daarbij een toelichting. Een voorbeeld van een instandhoudingsdoelstelling voor de Roerdomp in het Zuidlaardermeergebied luidt:

Roerdomp:

Doel: Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 5 paren (territoria).

Toelichting: De roerdomp is van oudsher broedvogel met enkele territoria tot een maximum van 5. Het aantal territoria fluctueert sterk met na strenge winters slechts 1 territorium. Gezien de landelijke zeer ongunstige staat van instandhouding is behoud van de populatie op relatief hoog niveau gewenst. Het gebied levert onvoldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, maar draagt wel bij aan de draagkracht in de regio Drents-Groningse grensgebied ten behoeve van een regionale sleutelpopulatie.

Bij een dergelijke specifieke doelstelling is het evalueren van het plan relatief eenvoudig. Faludi verwoordt deze eenvoudigheid met 'Technically, such evaluation can be complex. However, the logic is simpel' (Faludi, 2000:307). Het beoordelen van de mate waarin het plan succesvol is geweest zit hem in de overeenstemming tussen besluit en uitkomst. Men spreekt hier van conformiteit (conformance).

In dit onderzoek zal de conformiteit van het aanwijzingsbesluit niet worden behandeld. Het beheerplan van het Zuidlaardermeergebied is op dit moment nog niet in werking gezet en daardoor kan er op dit moment nog niets zinnigs gezegd worden over de te verwachten uitkomsten.

Beheerplan

Nadat een gebied officieel is aangewezen als Natura 2000-gebied dient een beheerplan te worden opgesteld. Het Natura 2000-beheerplan beschrijft de resultaten die bereikt dienen te worden om het behoud of het herstel van de natuurlijke habitats en (vogel) soorten mogelijk te maken. Het beheerplan geeft daarnaast een overzicht op hoofdlijnen van instandhoudingmaatregelen die in de planperiode genomen moeten worden om de beoogde resultaten te behalen. Tenslotte gaat het beheerplan in op bestaand gebruik en geeft inzicht hoe met externe werking omgegaan moet worden.

In de meeste Natura 2000-gebieden zijn er meerdere overheden betrokken. Daarbij is het steeds de partij die het grootste aandeel heeft in een gebied die het voortouw neemt (www.natura2000.nl). Dat is steeds één van de onderstaande overheden:

- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu
- Ministerie van Defensie
- De twaalf provincies.

Het beheerplan wordt opgesteld door een werkgroep bestaande uit provincies, gemeenten, waterschappen en andere betrokken partijen. Gezamenlijk maken deze partijen afspraken over hoe behoud en eventueel herstel van natuurwaarden vorm kunnen krijgen, welke activiteiten wel en niet mogen en hoe belangen van natuur, economie en recreatie gecombineerd kunnen worden.

Het bij Natura 2000 gebruikte beheerplan is een vorm van strategische planning. In een beheerplan wordt vastgelegd hoe, op welke wijze en wanneer de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied gehaald worden (www.natura2000.nl). Hiermee is duidelijk dat een beheerplan in eerste instantie objectgericht van aard is. Dit wordt benadrukt door de wijze waarop het beheerplan Zuidlaardermeergebied de functie van het beheerplan beschrijft (Natura 2000 Beheerplan Zuidlaardermeergebied,2010):

“Het beheerplan biedt om te beginnen een visie op beheer en gebruik van het gebied in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelen voor de aangewezen soorten, zoals deze geformuleerd zijn in het aanwijzingsbesluit. Vanuit de visie wordt een leidraad gegeven voor beheer en gebruik in de toekomst.

Op grond van de visie op het beheer geeft het beheerplan aan welke vormen van bestaand gebruik en welke geplande ontwikkelingen in en rond het Natura 2000-gebied vrijgesteld worden van vergunningplicht, al dan niet na het nemen van mitigerende maatregelen, en welke activiteiten vergunningsplichtig zijn. Doel hiervan is dat het beheerplan, naast het geven van de leidraad voor beheer en gebruik als afwegingskader voor de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 zal dienen”.

Hier valt op dat de functie van het beheerplan duidelijk in gaat op het object van de planning, namelijk de soorten genoemd in het aanwijzingsbesluit. Daarnaast kent het beheerplan ook een beheersingsgerichte benadering. Dit wordt zichtbaar door het feit dat een beheerplan moet worden opgesteld door het bevoegd gezag in samenspraak met alle betrokken partijen in en om het gebied. Welke rol deze actoren kunnen spelen ten opzichte van het behalen van de gestelde doelen worden omschreven. Om het functioneren van het beheerplan te kunnen evalueren zullen we daarom zowel naar conformiteit en naar de doorwerking, of performance van het beheerplan moeten kijken.

Natura 2000 in Nederland

Het beleid rondom Natura 2000 heeft in Nederland geleid tot vele discussies. Een belangrijke oorzaak hiervan is de wijze hoe Nederland omgegaan is met de invoering van Natura 2000. Om hier een duidelijk beeld van te schetsen zullen de belangrijkste stappen in het introductieproces van Natura 2000 worden samengevat.

Proces Natura 2000 in Nederland

Het proces van Natura 2000 begint bij de Europese Commissie. Deze bepaalt dat ieder lidstaat van de EU een aantal gebieden met specifieke natuurwaarden selecteert die onder de richtlijnen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) vallen. Al deze gebieden samen vormen vervolgens het nieuwe Natura 2000-netwerk waarbij een gezamenlijk natuurbeschermingsbeleid geldt die ervoor moet zorgen dat de doelstellingen van de VHR gehaald kunnen worden.

Nederland maakt hier weinig werk van en wijst in eerste instantie geen gebieden aan als Natura 2000-gebied. Nederland heeft zijn natuurbeleid ontworpen rondom de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), wat als voorbeeld heeft gediend voor Natura 2000, en is van mening daarmee al voldoende doet om zijn natuurgebieden te beschermen in de geest van de VHR. Hierdoor wordt het overbodig geacht om ook nog eens Natura 2000-gebieden aan te wijzen en te beschermen.

De Europese Commissie deelt deze denkwijze niet, en na een aantal waarschuwingen wordt Nederland in 1998 door het Europese Hof van Justitie op de vingers getikt met een veroordeling vanwege het in gebreke blijven bij het uitvoeren van de Europese richtlijnen.

Er heerst op dat moment in Nederland veel kritiek op Natura 2000 doordat het te weinig ruimte zou bieden voor economische ontwikkelingen. Het strenge beschermingsbeleid van Natura 2000 zouden verschillende industriële, agrarische en recreatieve activiteiten in en rondom Natura-2000 gebieden niet meer mogelijk zijn, waardoor Nederland “op slot zou gaan” (Arnouts & Kistenkas, 2011). Minister-president Balkenende deelt deze mening en stuurt in juni 2009 een brief aan de voorzitter van de Europese Commissie, dhr. Barroso om zijn bezorgdheid over Natura 2000 duidelijk te maken. (Balkenende, 2009).

Dhr. Barroso antwoordt terug en geeft daarbij aan dat de huidige richtlijnen van Natura 2000 voldoende ruimte bieden om de knelpunten die Balkenende noemt op nationaal niveau aan te pakken (Barroso, 2009). Hiermee heeft Nederland geen keuze meer en komt Natura 2000 hoog op de Nederlandse agenda te staan.

Nederland kiest voor zekerheid en besluit voor het vrijwel letterlijk overnemen van de teksten van de Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw'98). Ook gaat Nederland druk aan de slag met het aanmelden van Natura 2000 gebieden bij de EU. In 2003 is de lijst met aan te melden gebieden klaar en telt deze 162 Natura 2000-gebieden

verspreid over het hele land (www.natura2000.nl). Hiermee is de eerste stap gezet in het proces van Natura 2000 in Nederland.

Van Aanmelden naar Aanwijzen

Het proces van het aanmelden van Nederlandse Natura 2000-gebieden bij de EU naar een definitief aanwijsbesluit per gebied verloopt moeizaam. Het Ministerie van LNV is ondertussen ook bezig om de bestaande Natuurbeschermingswet te wijzigen om het gebiedenbeleid van de VHR in de Nederlandse wetgeving te verwerken. Dit blijkt niet eenvoudig. Pas in oktober 2005 worden de bepalingen uit de VHR in de Nbw'98 opgenomen na een tal van wijzigen.

Vanaf 2000 begint het Natura 2000-beleid ook door te werken in ruimtelijke plannen en projecten. Ruimtelijke ontwikkelingen dienen rekening te houden met de nieuwe verplichtingen uit de Habitatrictlijn. In 2000 wordt door de Raad van State voor het eerst een vergunning vernietigd door het ontbreken van een habitattoets. Hierdoor krijgt men het beeld dat Nederland op slot gaat. Men weet niet meer wat nu wel en niet mag en er blijkt veel onduidelijkheden te bestaan over belangrijke begrippen in de VHR, zoals significante effecten, bestaand gebruik, externe werking en cumulatie. Ook blijkt dat er bij de betrokken partijen de kennis ontbreekt om de VHR juist toe te passen. Provincies en gemeenten hebben de kennis niet om een habitattoets correct te beoordelen, en er blijven vraagtekens over de mogelijke gevolgen van geplande projecten.

Ondertussen is het ministerie van LNV bezig om de aanmeldingen van Nederlandse Natura 2000-gebieden bij de EU te verwerken tot definitieve aanwijsbesluiten. Ieder gebied wordt aangewezen door de Minister van LNV met een concept-aanwijsbesluit. Dit is een voorstel besluit waarin een Natura 2000-gebied wordt aangewezen en begrensd en waarin de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangegeven(www.natura2000.nl). De exacte begrenzing en instandhoudingsdoelstellingen worden besproken met provincies, gemeenten, waterschappen en verschillende maatschappelijke organisaties. Daarna komen de concept aanwijsbesluiten ter inzage te liggen. Hierop volgen vele bezwaren wat er toe heeft geleid dat in 2010 slechts 56 van de 166 Natura-2000 gebieden definitief aangewezen zijn (www.rijksoverheid.nl/natura2000).

Beheerplan

Het opstellen van een beheerplan leidt wederom tot discussies over de exacte invulling van de gestelde eisen en doordat er onduidelijkheden zijn over gehanteerde definities van belangrijke begrippen verloopt het proces moeizaam. Het Ministerie van LNV komt daarom in 2007 met een handreiking beheerplannen die het proces moet ondersteunen en wordt in 2008 het Regiebureau Natura 2000 opgericht. Dit bureau heeft als taak de totstandkoming van beheerplannen te coördineren en duidelijkheid te scheppen door een lijst met definities van de belangrijkste begrippen die bij Natura 2000 en rol spelen te publiceren (www.natura2000.nl). Ondertussen wordt in 2009 de Nbw '98 nogmaals gewijzigd. Dan wordt onder andere vastgesteld dat bestaand gebruik vrij wordt gesteld van toetsing totdat de beheerplannen zijn opgesteld.

Stikstof depositie

Ondanks het Regiebureau Natura 2000 blijven er onduidelijkheden over gehanteerde begrippen. Zo blijven begrippen als significante effecten en externe werking voor problemen zorgen (Arnouts & Kistenkas,2011). Dit laatste vooral in relatie tot stikstofdepositie vanuit de agrarische sector. Het blijft onduidelijk welk effect stikstofdepositie op bepaalde habitats heeft, en wat de afstand van een (agrarische) activiteit van een Natura 2000-gebied moet zijn om zeker te zijn van het uitblijven van significante negatieve effecten. In 133 van de 166 Natura 2000-gebieden is stikstof in meer of mindere mate een probleem (Ministerie van EL&I). Door de onduidelijkheden over de mogelijke nadelige effecten van stikstofdepositie, lopen vele beheerplannen vast. Het Ministerie van EL&I is op dit moment bezig met het opstellen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die duidelijkheid moet geven op dit onderwerp. PAS bevindt zich op dit moment in de afrondingsfase (Ministerie van EL&I, 2012).

In mei 2012 bevinden de beheerplannen zich in verschillende stadia. Een klein gedeelte is bijna afgerond, andere plannen zijn net halverwege en sommige gebieden moeten dan nog starten met het proces (www.natura2000.nl).

Hoofdstuk 3: Hoe ziet Natura 2000 eruit in de praktijk?

In dit hoofdstuk zal eerst uitgebreid in worden gegaan op het aanwijzingsbesluit en het beheerplan voor het Zuidlaardermeergebied. Vervolgens zal de uitwerking in de praktijk worden toegelicht.

Aanwijzingsbesluit Natura 2000 Zuidlaardermeergebied

Op 31 december 2010 is het Zuidlaardermeergebied officieel aangewezen onder de Vogelrichtlijn door de Ministerie van EL&I als Natura 2000-gebied (Ministerie van EL&I, 2012). In dit aanwijzingsbesluit zijn zowel algemene Natura 2000 doelstellingen geformuleerd als wel specifieke instandhoudingsdoelstellingen.

Algemene Natura 2000 doelstellingen

Behoud en indien van toepassing herstel van:

1. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van Natura 2000 zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie;
2. 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, die zijn opgenomen in bijlage I of bijlage II van de Habitatrictlijn. Dit behelst de benodigde bijdrage van het gebied aan het streven naar een op landelijk niveau gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en de soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
3. de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, inclusief de samenhang van de structuur en functies van de habitattypen en van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
4. de op het gebied van toepassing zijnde ecologische vereisten van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 Zuidlaardermeergebied

In het aanwijzingsbesluit worden instandhoudingsdoelstellingen gesteld voor drie soorten rietvogels: Roerdomp, Porseleinhoen en Rietzanger. Daarnaast zijn er ook instandhoudingsdoelstellingen opgesteld voor drie soorten niet-broedvogels, namelijk: Kolgans, Smient en Kleine zwaan. Deze soorten gebruiken het Zuidlaardermeergebied als overwinteringgebied. Naast de zes bovengenoemde vogelsoorten is ook een complementaire doelstelling geformuleerd. Het betreft een zeldzame vissoort, namelijk de Grote modderkuiper.

De zeven instandhoudingsdoelstellingen zullen nu kort worden toegelicht (Aanwijzingsbesluit Natura 2000 Zuidlaardermeergebied, 2010).

Rietvogels

Roerdomp

Doel: Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 5 paren (territoria).

Toelichting: De roerdomp is van oudsher broedvogel met enkele territoria tot een maximum van 5. Het aantal territoria fluctueert sterk met na strenge winters slechts 1 territorium. Gezien de landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding is behoud van de populatie op een relatief hoog niveau gewenst. Het gebied levert onvoldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, maar draagt wel bij aan de draagkracht in de regio Drents-Groningse grensgebied ten behoeve van een regionale sleutelpopulatie.

Porseleinhoen

Doel: Uitbreiding omvang en/of verbetering kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 15 paren.

Toelichting: Het porseleinhoen is een onregelmatige broedvogel in sterk fluctuerende aantallen; in vele jaren 0-2 paar met in het goede jaar 1997 15 paren. Het Zuidlaardermeergebied levert in goede jaren de grootste bijdrage in deze regio. Het gewenste aantal paren heeft betrekking op gunstige jaren. Het gebied levert onvoldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie, maar draagt wel bij aan de draagkracht in de regio Drents-Groningse grensgebied ten behoeve van een regionale sleutelpopulatie.

Rietzanger

Doel: Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 200 paren.

Toelichting: Het Zuidlaardermeergebied herbergt de grootste sleutelpopulatie van de rietzangers van het Drents-Groningse grensgebied. In de periode 1993-1997 werden jaarlijks circa 200 paren geteld. Ook voor de periode 1999-2003 werd het gemiddeld aantal paren op 200 geschat. Gezien de landelijk gunstige staat van instandhouding van het onderdeel populatie, is behoud voldoende. Het gebied heeft voldoende draagkracht voor een sleutelpopulatie.

Niet-broed vogels

Kolgans

Doel: Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 630 vogels (seizoensgemiddelde) voor het foerageergebied en gemiddeld 7.100 vogels (seizoensmaximum) voor het gebied als slaappleats.

Toelichting: Aantallen kolganzen zijn van internationale betekenis. Het gebied heeft voor de soort met name een functie als foerageergebied en als slaappleats. De aantallen foeragerende ganzen, en in mindere mate ook overnachtende ganzen, zijn de laatste jaren behoorlijk afgenomen door verplaatsing naar ganzenfoerageergebieden buiten de begrenzing. Handhaving van de situatie 1999/2000–2003/2004 is voldoende want de landelijke staat van instandhouding is gunstig.

Smient

Doel: Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 2.700 vogels (seizoensgemiddelde).

Toelichting: Het gebied heeft voor de smient met name een functie als slaappleats. Smienten foerageren zowel binnen als buiten het gebied. De data zijn nog niet geschikt voor een trendanalyse. Handhaving van de situatie 1999/2000–2003/2004 is voldoende want de landelijke staat van instandhouding is gunstig.

Kleine zwaan

Doel: Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 4 vogels (seizoensgemiddelde).

Toelichting: Het gebied heeft voor de kleine zwaan met name een functie als foerageergebied. Het aantalverloop laat een fluctuerend patroon zien. Vanwege de vermoedelijk natuurlijke oorzaken van de landelijk matig ongunstige staat van instandhouding is er geen herstelopgave van toepassing.

Complementaire doelstelling

Grote modderkruiper

Doel: Uitbreiding omvang en verbetering kwaliteit leefgebied voor uitbreiding populatie.

Toelichting: Omdat de grote modderkruiper landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en het gebied van belang is voor de geografische spreiding, is de soort, die voorkomt in het Zuidlaardermeer, in dit Vogelrichtlijngebied als doel opgenomen. Maatregelen die in het gebied genomen worden voor moerasvogels kunnen ook ten goede komen aan de grote modderkruiper.

In het aanwijzingsbesluit staan de verschillende instandhoudingsdoelen duidelijk omschreven maar wanneer men ze kritisch bekijkt vallen er toch een aantal zaken op.

Ten eerste valt bij de algemene Natura 2000 doelstellingen op dat men geen rekening houdt met gebiedsspecifieke kenmerken. Alles staat in het teken van de bijdrage die het Zuidlaardermeergebied moet leveren aan het landelijke niveau op de Natura 2000 aangewezen habitattypen en soorten. Hierbij is geen rekening gehouden met andere habitattypen en soorten die niet behoren tot de door Europa bepaalde soorten maar wel vallen onder het kopje 'natuur'. Ingrepen om een bepaalde Natura 2000 vogelsoort te beschermen zou mogelijk nadelige gevolgen kunnen hebben op andere soorten en habitattypen.

Bij de instandhoudingsdoelstellingen per vogelsoort valt op dat men zeer specifiek is als het gaat om het aantal te beschermen vogels. Bij de Porseleinhoen bijvoorbeeld, is de doelstelling ten minste 15 paren. Dit wordt in de gegeven toelichting vrijwel gelijk onhaalbaar verklaard. De Porseleinhoen zou een onregelmatige broedvogel zijn in sterk fluctuerende aantallen. Ook zou het Zuidlaardermeergebied bij voorbaat onvoldoende draagkracht bieden voor een sleutelpopulatie. Hetzelfde geldt voor de Roerdomp. In beide gevallen leveren ze wel een bijdrage aan de regionale sleutelpopulatie.

Bij de niet-broedvogels valt op voor zowel de Kolgans als de Smient dat handhaving van de huidige situatie voldoende is want de landelijke staat van instandhouding is gunstig. Extra maatregelen zijn blijkbaar niet nodig. De Kolgans is de laatste jaren behoorlijk afgenomen door verplaatsing naar ganzenfoerageergebieden buiten de begrenzing van het Zuidlaardermeergebied. Voor de Smient zijn te weinig gegevens bekend en daardoor wordt slechts handhaving voorgesteld en voor de Kleine zwaan is ook geen herstelopgave. Men kan zich afvragen waarom de niet-broedvogels zijn opgenomen als instandhoudingsdoelstelling voor het Zuidlaardermeergebied.

In algemene zin kan men stellen dat de geformuleerde doelstellingen in het aanwijzingsbesluit ruimte overlaten tot discussie. De wijze hoe de instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd laat zien dat men uitgaat van conformiteit en beheersbaarheid. Het aanwijzingsbesluit is geslaagd als er overeenkomst is tussen besluit en uitkomst. De vraag is alleen of dit met natuur haalbaar is. Natuur is bij voorbaat niet beheersbaar, en men kan niet garanderen dat hun ingrepen in de fysieke omgeving daadwerkelijk zal leiden tot de gewenste effecten.

Beheerplan Natura 2000 Zuidlaardermeergebied

Als gevolg van de aanwijzing als Natura 2000-gebied met de daarin gestelde instandhoudingsdoelstellingen is het aan overheden en gebruikers van het Zuidlaardermeergebied, de huidige en toekomstige kwaliteit ervan te waarborgen. Hoe is tot stand moet komen, moet volgens de natuurbeschermingswet worden vastgesteld in een Natura 2000 beheerplan.

In het beheerplan is opgenomen welke maatregelen nodig zijn om te garanderen dat deze bijzondere waarden blijven bestaan. Ook wordt getoetst of het huidige beheer van het gebied tekortkomingen heeft en of bestaand gebruik in en rond het gebied negatieve effecten kan hebben op de Natura 2000-doelen. Als bestaand gebruik geen negatief effect heeft wordt het als zodanig vermeld en is geen Natuurbeschermingswet-vergunning nodig. Als bestaand gebruik (mogelijk) wel negatieve effecten heeft wordt dat ook vermeld. Daarvoor wordt een afwegingskader voor de vergunningverlening volgens de Natuurbeschermingswet in het beheerplan opgenomen. De provincie Groningen is als voortouwnemer voor het Zuidlaardermeergebied verantwoordelijk voor het beheerplan en verleent ook de vergunningen (Natura 2000 Beheerplan Zuidlaardermeergebied, 2010).

Bij het opstellen van het beheerplan Natura 2000 Zuidlaardermeer is er samengewerkt met de volgende instanties en organisaties:

- Provincie Groningen
- Provincie Drenthe
- Gemeente Haren
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer
- Gemeente Tynaarlo
- Waterschap Hunze en Aa's
- Dienst Landelijke Gebied
- Stichting Het Groninger Landschap
- Stichting Het Drentse Landschap
- Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer
- Land- en Tuinbouworganisatie Noord
- Wildbeheereenheid Oude Veenkoloniën
- Wildbeheereenheid Drents Diep en Aa
- Nederlands Platform Waterrecreatie
- Waterbedrijf Groningen

Het beheerplan voor het Zuidlaardermeergebied is op dit moment nog niet gereed. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat men wacht op de afronding van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Op dit moment is een concept versie uit 2010 het meest recent.

De praktijk

Om een beeld te krijgen hoe Natura 2000 zich uitwerkt in de praktijk was de intentie om te spreken met drie belangrijke partijen betrokken bij het opstellen van het beheerplan voor het Zuidlaardermeergebied. Dit waren: de provincie Groningen als voortouwnemer verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan, de Stichting Het Groninger Landschap als natuurorganisatie, en de Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer als vertegenwoordiger van economische en recreatieve belangen op en rondom het Zuidlaardermeer.

Helaas bleek de provincie Groningen geen interesse te hebben in dit onderzoek. Na herhaalde pogingen met het verzoek voor een interview werd gemeld dat het beheerplan voor het Zuidlaardermeergebied nog niet gereed was en dat er daarom geen bereidheid was om mee te werken aan dit onderzoek. Dit is zeer verbazingwekkend aangezien de provincie Groningen als voortouwnemer hét aanspreekpunt voor de buitenwereld zou moeten zijn. De rol van de provincie Groningen wordt verder uitgewerkt in de conclusie.

Stichting Het Groninger Landschap

Als groot grondbezitter in en rondom het Zuidlaardermeergebied is de Stichting Het Groninger Landschap een belangrijke partij voor het realiseren van de Natura 2000 doelstellingen.

Volgens Michel Krol, verantwoordelijk voor het beheer en beleid op en rond het Zuidlaardermeergebied is er in eerste instantie dubbel gereageerd op Natura 2000. Als natuurorganisatie is men blij met de extra aandacht die Natura 2000 geeft voor natuurbehoud en het beschermen van kwetsbare flora en fauna maar men is het er niet eens met de wijze waarop Natura 2000 dit wil realiseren. Het richten op de bescherming van soorten is volgens Stichting Het Groninger Landschap niet de juiste aanpak. Men zou zich moeten richten op ecosystemen en niet op specifieke soorten door de juiste randvoorwaarden te creëren zodat deze ecosystemen kunnen ontstaan. Het richten op soorten is volgens Krol niet realistisch en levert de Stichting Het Groninger Landschap juist meer belemmeringen op waardoor alles op slot gaat. Als voorbeeld geeft hij de niet-broed vogels aan. Indien de Stichting Het Groninger Landschap wil voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen voor niet-broed vogels zou dit betekenen dat ze hun akkerlanden extra moeten bemesten om voldoende voedsel te garanderen. Extra bemesten staat regelrecht tegenover hun eigen beleid en is niet 'natuurlijk'. Natura 2000 zet hiermee gelijk een streep door hun eigen beleid.

Hiermee bevestigt de Stichting het Groninger Landschap dat het gevoerde beleid in het aanwijzingsbesluit bij voorbaat niet haalbaar is. Krol deelt de mening dat natuur niet beheersbaar is en daardoor niet planmatig kan worden geregeld. Volgens Krol is de juiste aanpak, "richt de juiste randvoorwaarden in en dan regelt de natuur het zelf."

De Stichting Het Groninger Landschap verwacht hierdoor dat het Natura 2000 beheerplan weinig effect zal hebben en is er van doorwerking nauwelijks te spreken.

Een ander punt dat de Stichting het Groninger Landschap aangeeft is handhaving. Om de doelstellingen van Natura 2000 te kunnen realiseren dient er voldoende handhaving aanwezig te zijn en in de praktijk blijkt dit niet haalbaar. Er zijn onvoldoende middelen beschikbaar om adequaat de natuurwaarden te kunnen handhaven en het is slecht georganiseerd. Volgens Michel Krol wijzen verschillende partijen elkaar aan als verantwoordelijk voor het handhaven van natuurwaarden waardoor in de praktijk niks wordt ondernomen. Ook maakt de Stichting Het Groninger Landschap zich zorgen om de publieke opinie.

Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer

Om een duidelijk beeld te krijgen hoe recreatieondernemers tegen het Natura 2000 beheerplan aan kijken is er gesproken met dhr. W.O. Nachbahr, voorzitter van de Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer. Dhr. Nachbahr is eigenaar van Landal Greenparks De Bloemert, Zeilschool Zuidlaardermeer en Groepsaccommodatie De Zuidkaap. Alle drie recreatiebedrijven bevinden zich op De Bloemert te Midlaren.

Volgens Nachbahr is de Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer vanaf eind 2008 betrokken geweest bij het Natura 2000 beheerplan. Op dat moment was door de provincie Groningen in samenwerking met Arcadis en Altenburg & Wijmenga een eerste planconcept vormgegeven. Hierop konden de verschillende betrokken partijen op reageren.

De insteek van de recreatieondernemers was geen verdere beperkingen op recreatie en dit zo lang mogelijk waarborgen. Hierbij was het voor hun belangrijk om een duidelijk geformuleerde 0-lijn te krijgen. Hierbij werd bestaand gebruik zo volledig mogelijk in beeld gebracht en als 0-punt gebruikt. Slechts bij 'nieuwe' ontwikkelingen op het gebied van recreatie zou er gekeken moeten worden of die vergunningsplichtig zijn of verboden worden. Activiteiten die voor het peil datum van 1 oktober 2005 al voorkwamen op het meer moesten gewoon door gaan. Tot op heden geeft Nachbahr aan dat ze hier in geslaagd zijn. Wel blijft er een dreiging van een speciale beschermingszone ten behoeve van de Roerdomp. Indien dit alsnog ingevoerd wordt zal dat naar verwachting grote gevolgen kunnen hebben voor recreatie op het meer.

Bij veel recreatieondernemers bestaat ook veel twijfel over de effectiviteit van het beheerplan. Zo bestaan er vraagtekens over de metingen van het aantal vogels per soort in het Zuidlaardermeergebied. Volgens Nachbahr waren er in één bepaald jaar opeens meer vogels geteld dan in voorgaande jaren. Dit heeft invloed gehad op de te nemen maatregelen. Later is bepaald dat die specifieke meting onjuist was uitgevoerd maar het beleid is vervolgens niet meer aangepast. Ook vindt Nachbahr het vreemd dat er instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld voor de Grote modderkuiper. Deze soort was tot dan toe nooit gezien of gevangen op het meer. 'Waarom dan allerlei (dure) maatregelen nemen voor deze soort?'

Nachbahr vervolgt met dat in zijn mening er te weinig onderzoek is verricht naar effecten van genomen maatregelen ter bescherming van de natuur in het verleden. Natura 2000 en natuurbescherming in het algemeen zijn in zijn mening niet iets nieuws voor het Zuidlaardermeergebied; er zijn al jaren lang ontwikkelingen gaande om de natuur te beschermen. 'Hoeveel effect is er toe nu toe geweest van al die maatregelen?' Er zou meer gemonitord moeten worden.

De verwachtingen van de uitkomsten van het beheerplan zijn ook niet erg hoog onder recreatieondernemers. Een reden hiervoor is dat volgens Nachbahr de kosten van de te nemen maatregelen nauwelijks zijn beraamd. Als het opeens veel meer geld gaat kosten om

de voorgestelde doelstellingen te halen (bijvoorbeeld 2 miljoen) dan is de vraag of de overheid dit wel wil betalen? Belangrijk is daarom om eerst te bepalen hoeveel geld het mag kosten.

Ook wordt er te weinig aandacht besteed aan handhaving. Volgens Nachbahr is handhaving van de natuurbeschermingswetten in de praktijk nauwelijks realiseerbaar. Er zou dan 24 uur per dag moeten worden gehandhaafd en dit is niet reëel. “Een ‘stoute’ kitesurfer die illegaal ‘kite’. De vogel is dan al gevlogen en daarmee is het doel van Natura 2000 al gelijk niet bereikt.”

De algemene mening van de verschillende recreatieondernemers is: ‘Laat natuur de natuur zijn’. Zonder al te veel ingrijpen zal de natuur zelf zijn weg vinden. Voorbeeld, alle kunstmest die door boeren gebruikt wordt hebben misschien weer een positieve uitwerking op planten soorten in het gebied, haal je die weg, gaan de planten en daarmee een belangrijke voedselbron voor andere dieren ook weg.

Hoofdstuk 4: Conclusie

Geconcludeerd moet worden dat Natura 2000 voor het Zuidlaardermeergebied niet blijkt te werken. Hiervoor zijn verschillende redenen voor aan te wijzen.

Het begint bij Europa. De wijze waarop het planproces is ingericht is sterk objectgericht. De EU heeft als doel de biodiversiteit in Europa te beschermen en focust daarmee vooral op de in hun ogen kwetsbare soorten. Deze aanpak sluit niet aan bij de praktijk. Natuur is niet beheersbaar en daardoor niet planbaar. Hierdoor is Natura 2000 bij voorbaat al gedoemd te mislukken.

Vervolgens heeft de wijze hoe Natura 2000 is ingevoerd in Nederland ook geleid tot verschillende problemen. Nederland dacht al te voldoen aan de eisen van Europa door de Ecologische Hoofdstructuur. De EU deelde deze menig niet en vervolgens heeft Nederland geprobeerd een inhaalslag te maken. Hierdoor heeft Nederland wellicht te gehaast Natura 2000 ingevoerd wat heeft geleid tot vele discussies en onduidelijkheid. Het beeld heerste dat door Natura 2000 niks meer mocht en dat Nederland daarmee op slot ging. Dit laatste heeft zeker niet geholpen bij het creëren van draagvlak voor Natura 2000. Betrokken actoren gingen hierdoor al met een negatief beeld het planproces in.

Op lokaal niveau, in dit geval het Zuidlaardermeergebied zijn er ook een tal van problemen zichtbaar. Ten eerste, het feit dat de provincie Groningen als voortouwnemer niet mee heeft willen werken aan dit onderzoek. Dit wekt het idee dat de provincie zelf al weinig vertrouwen heeft in Natura 2000. De vertragingen veroorzaakt door met name de onduidelijkheid met betrekking tot stikstofdepositie heeft geleid tot veel weerstand tegen Natura 2000, zelf binnen de provincie blijikbaar.

Ten tweede sluit Natura 2000 geheel niet aan bij het beleid van de Stichting Het Groninger Landschap. Hierdoor is er geen 'sense of urgency' en neemt de Stichting Het Groninger Landschap een afwachtende houding ten opzichte van Natura 2000. Slechts als er geld beschikbaar komt uit Europa is men geneigd om naar het plan te kijken.

Locale ondernemers zien geen toegevoegde waarde in Natura 2000. Ze zijn bang dat Natura 2000 hun slechts extra beperkingen opleveren en gaan terughoudend het plan proces in.

Natura 2000 is dus niet geslaagd in het Zuidlaardermeergebied. Het plan belandt waarschijnlijk in de kast en er wordt niets mee gedaan. Er is geen sprake van conformiteit, de Europese doelstellingen voor het beschermen van biodiversiteit worden niet gehaald. Wel is er enige sprake van doorwerking. Natura 2000 heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat kennislacunes omtrent problemen zoals stikstofdepositie worden aangepakt en deze kennis zal in de toekomst gebruikt kunnen worden bij het opstellen van nieuwe plannen ter bescherming van de natuur.

Literatuur

Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011). Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Bijlage bij WOt-paper-7- De deur klemt. Alterra Wageningen UR, 2011

Balkenende, J.P., (2009) . Letter to H.E. Mr J.M. Barosso, President of the European Commission. Den Haag, 13 juli 2009 (no. 3080107)

Barosso, J.M., (2009). Letter to Dr. J.P. Balkenende, Prime Minister of the Kingdom of the Netherlands. Brussel, 26 oktober, 2009 (D/2375)

De Roo, G., (2001), Planning per se, planning per saldo. *Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. 3^{de} herziene druk, april 2001. Sdu Uitgevers, Den Haag 2001

Faludi, A., (1982), Drie planningsbenaderingen. Platform I pp. 13-60

Faludi, A., (2000), The Performance of Spatial Planning, Planning Practice and Research, 15:4 299-318

Mastop, H. & Faludi, A., (1997), Evaluation of Strategic plans: The Performance Principle. Environment and Planning B: Planning and Design, 24 pp 815-832

Strijkstra, R.J., M.S.E. Greve, E. van der Heijden (2010). Natura 2000 beheerplan Zuidlaardermeergebied v8. A&W-rapport 1228. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Feanwalden.

Van der Meulen, T., (2012), Planning tegen beter weten in. *Rationele planning opnieuw bezocht: een Popperiaans perspectief*. Uitgeverij BOXPress Oisterwijk 2012

Voogd, H., (2001), Facetten van de planologie, vijfde druk. Uitgever Kluwer, Alphen aan den Rijn

Wallagh, G., (1988), Tussen wens en uitwerking. Master Thesis (Amsterdam, University of Amsterdam)

Bezochte websites

www.natura2000.nl

www.rijksoverheid.nl/natura2000

www.groningerlandschap.nl

Geïnterviewden

Michel Krol, Beheerder Rayon Zuid voor de Stichting Het Groninger Landschap, 17 juli 2012

Willem Otto Nachbahr, Voorzitter Vereniging Recreatieondernemers Zuidlaardermeer, 2 juli 2012