

Hoe beschermd zijn de duinen?

Of: het verdriet van een natuurbeschermer!

HENK WIJKHUISEN

Er zijn veel manieren om de duinen te beschermen. We zijn geneigd om te denken dat als een natuurgebied is aangekocht door een natuurbeschermingsorganisatie, alles wel in orde is. Maar veel beter is natuurlijk een wettelijke bescherming en die is te vinden in de Natuurbeschermingswet en in de Europese Habitatrichtlijn.

In het Natuurbeleidsplan (1990) werd aangekondigd dat eind 1998 alle Nederlandse kustduinen onder de werking van de Natuurbeschermingswet zouden worden gebracht. Inmiddels is het december 1998 en kunnen we de balans opmaken van dit voornemen.

In december 1994 heeft Stichting Duinbehoud al eens geëvalueerd hoe de tussenstand was met de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. Toen bleek nog geen 10% te zijn aangewezen. De voornaamste reden van die traagheid was gelegen in het feit dat het gemiddeld vijf jaar duurde voordat een gebied werd aangewezen. Dit bleek aanmerkelijk langer dan destijds bij de planning voor de Natuurbeschermingswet werd verondersteld.

Inmiddels zijn we vier jaar verder en blijkt het resultaat wederom reden voor verdriet. Slechts 41%

van het Nederlandse duingebied is inmiddels wettelijk beschermd!

Voorop de Waddeneilanden is de achterstand groot. Daar is slechts 31% van de duinen beschermd. Alleen in Zeeland is meer dan 90% duingebied beschermd. Noord-Holland komt met 45% net boven het gemiddelde en Zuid-Holland sluit de rij met slechts 30% positief resultaat.

De achterstand wordt door betrokken ambtenaren vooral geweten aan de op handen zijnde nieuwe Natuurbeschermingswet die volgend jaar van kracht wordt. Ook wordt aangevoerd dat er weinig draagvlak zou zijn voor het toepassen van de Natuurbeschermingswet.

Wat is natuur nog in dit land (Bloem)

Natuur hoort helaas niet bij de politieke prioriteiten. Als er aantoonbare natuurbelangen moeten worden "afgewogen" tegenover andere belangen, dan delft natuur opvallend vaak het onderspit. Met natuur valt niets te verdienen en natuur ligt vaak hinderlijk in de weg. In onze ordelijke samenleving wordt natuur vanaf de tekentafel ruw geschetst en vervolgens vanaf de onderhandelingstafel begrensd. Het doet een beetje denken aan de koloniale politiek, waarbij dwars door Afrika rechte grenzen werden getrokken. Dat zo'n grens dwars door sociale verbanden heen liep vond men niet relevant. Het gevolg kennen we: chaos en ellende.

Zo is ook de natuur in Nederland op de kaart gezet in het Natuurbeleidsplan, al zijn de lijnen wat grilliger. De natuur is begrensd in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Ook de dwarsverbanden tussen natuurgebieden zijn begrensd. Moeizaam wordt gezocht naar de samenhang die er ooit in het landschap is geweest. Het resultaat lijkt vooral uit te pakken ten gunste van boerenland.

Overigens was het Natuurbeleidsplan een plan vol goede intenties, maar het is al snel verworden tot een sectornota, die is opgegaan in het Structuurschema Groene Ruimte. Ook de voortgangsrapportage van het Natuurbeleidsplan, het Meerjarenprogramma Natuur en Landschap, bereikt de Tweede Kamer al jaren niet meer. Volgens een ambtenaar van het ministerie van LNV "werd de Tweede Kamer al genoeg overladen met papier". En daarmee klinkt weer de lage politieke prioriteit door voor natuur en landschap.

Maar zelfs voor de "echte" natuurgebieden moeten natuurbeschermers voortdurend aantonen dat behoud, herstel en ontwikkeling van de natuur een zaak is van algemeen belang. Vooral aan de randen van natuurterreinen vindt een verwoed gevecht plaats om de hectaren. Het blijkt in de praktijk zeer moeizaam om duidelijk te maken dat natuur een buffer nodig heeft en zonering van functies.

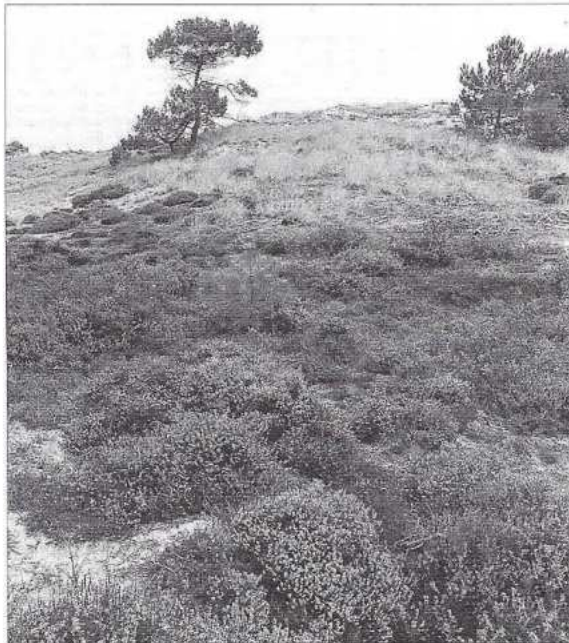
De Boschplaat op Terschelling is één van de weinige gebieden op de Waddeneilanden dat is aangewezen als staatsnatuurmonument (foto: Henk Wijkhuizen).



Helaas kwam voor een deel van het Engelse Veld in Bergen aan Zee de aanwijzing tot "beschermd natuurmonument" te laat en werden op een aantal plekken in de duinen villa's gebouwd (foto: Henk Wijkhuizen).



De Duinen van Schoorl zijn enkele jaren geleden aangewezen als "staatsnatuurmonument". Dat betekent dat Staatsbosbeheer ook bij natuurontwikkelingsprojecten een vergunning moet aanvragen. Wanneer bijvoorbeeld een stuk duin geplagd wordt om de heidevegetatie weer een kans te geven, moet een zogenaamde artikel 12-vergunning worden aangevraagd. De vergravingen die hierdoor veroorzaakt worden, leveren echter natuurwinst op en dan adviseert Stichting Duinbehoud altijd positief, ook als dit betekent dat tijdelijk shovels en ander zwaar materieel de duinen in wordt gestuurd (foto: Ministerie van LNV, Directie VEB).



Alles van waarde is weerloos (Lucebert)

Wie ervaring heeft met actievoeren weet dat inhoudelijke argumenten onvoldoende zijn om succes te boeken. Ook al is het gebied aantoonbaar kwetsbaar, de plantjes zeldzaam en vliegt er de laatste roodstuitvleermuis rond van Nederland, dan nog is er geen politieke- en bestuurlijke logica om een stukje natuur te behouden. Natuur wordt politiek en bestuurlijk "afgewogen" tegenover ander belangen. En als er dan een wachtlijst bestaat voor 50 bejaarden, dan zal de vleermuis moeten wijken voor de nieuwbouw van een bejaardenappartement. Er is dus meer nodig dan inhoudelijke argumenten en die zijn te vinden in wet- en regelgeving. Met de wet in de hand staat men meestal aanzienlijk sterker. Een redelijke wettelijke bescherming kan het bestemmingsplan bieden. De juridische grondslag van een bestemmingsplan ligt besloten in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De plankaart en de voorschriften van het bestemmingsplan zijn bindend. Dus als een gebied de bestemming "natuur" heeft en dit in de voorschriften nader omschreven is als natuurgebied ten dienste van natuur en natuurvriendelijke recreatie, dan mag men hier geen andere bestemmingen realiseren.



De ruimtevaartorganisatie Estec in Noordwijk ligt vlak naast het "staatsnatuurmonument Coepelduinen". Het is anno 1998 ondenkbaar dat een dergelijk complex in de duinzoom wordt gebouwd naast een wettelijk beschermd duingebied (foto: ESTEC Noordwijk).

Het probleem van bestemmingsplannen is echter dat de gemeenteraad elk moment kan besluiten om de bestaande bestemming te veranderen. En niets is wispelturiger dan lokale politiek. Er bestaat wel een uitgebreide mogelijkheid tot inspraak, maar duidelijk is dat het bestemmingsplan niet de beste manier is om natuur- en landschapswaarden te verankeren. Vaak moeten natuurbeschermers met bezwaren tegen bestemmingsplannen tot aan de hoogste bestuursrechtbank procederen. Dat is de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als deze instantie een uitspraak heeft gedaan, dan is het doek gevallen en is verder beroep onmogelijk.

Natuurbeschermingswet

Veel meer soelaas biedt de Natuurbeschermingswet en sinds kort de Europese wetgeving, bekend als de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Natuurbeschermingswet dateert van 1967, maar wordt eigenlijk pas de laatste vijftien jaar actief ingezet om natuurgebieden te beschermen. Ook kunnen zeldzame en bedreigde planten en diersoorten met deze wet beschermd worden.

De wet kent twee soorten beschermde gebieden, het "beschermd natuurmonument" en het "staatsnatuurmonument". In het eerste geval is sprake van eigendom van een particulier, gemeente of provincie en in het tweede geval is sprake van het rijk als eigenaar (Staatsbosbeheer, Domeinen). Het klinkt anno 1998 wat vreemd, maar in de jaren zestig was men overtuigd dat gronden in het bezit van de rijksoverheid (Staatsbosbeheer, Domeinen) minder bescherming nodig hadden, omdat van de staat verwacht mocht worden dat zij als goed rentmeester zou optreden. Kennelijk werd dit van gemeenten en provincies (ook overheid!) niet verwacht. De regelgeving voor staatsnatuurmonumenten is daarom in deze wet minder verstrekkend. Zo hoeft men in "staatsnatuurmonumenten" geen vergunning aan te vragen voor schadelijke handelingen, terwijl dit in een "beschermd natuurmonument" wel verplicht is. Gelukkig heeft de Raad van State in haar jurisprudentie aangegeven dat in "staatsnatuurmonumenten" ook een vergunning nodig is bij schadelijke handelingen. En dat is prettig, want de (rijks)overheid is traditioneel de grootste natuurvernieler.

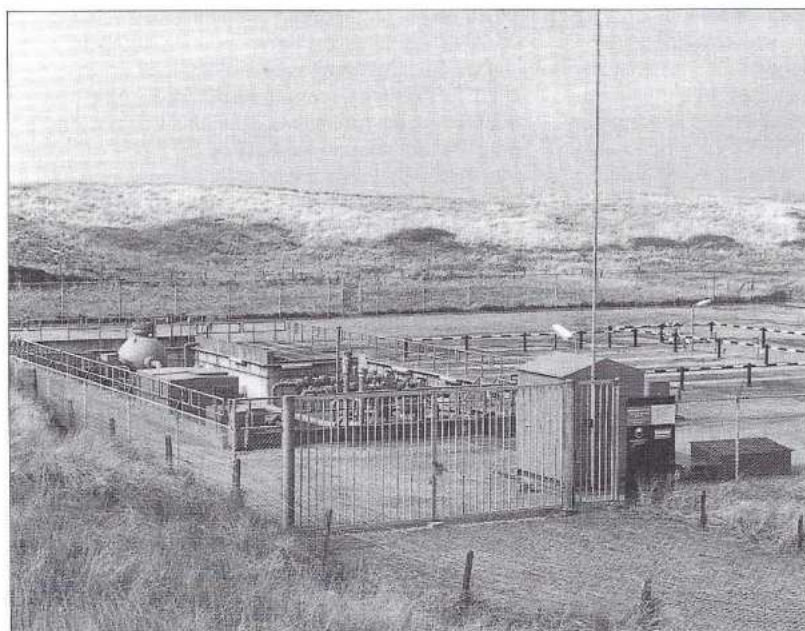
Immiddels is er een nieuwe Natuurbeschermingswet, die medio volgend jaar van kracht wordt. In de nieuwe wet is het onderscheid vervallen tussen eigendom van de staat en particulier.

Uit ervaring blijkt dat de Natuurbeschermingswet het beste instrument is om natuur te beschermen. Als een gebied eenmaal is aangewezen als "beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument", dan moet men voor elke schadelijke handeling een artikel 12 vergunning aanvragen. Bovendien heeft dit artikel een zogenaamde "externe werking". Dat betekent dat indien er buiten de grenzen van het wettelijk beschermd natuurgebied activiteiten plaatsvinden die schadelijk zijn voor het natuurgebied zelf, artikel 12 ook van toepassing is. Er moet een groot maatschappelijk belang worden aangetoond om schadelijke activiteiten toe te staan. En als een vergunning wordt afgegeven, dan is deze omkleed met een maximum aan waarborgen en beperkingen, zodat aan natuurwaarden een minimum aan schade wordt berokkend. Stichting Duinbehoud was dan ook verheugd dat in het Natuurbeleidsplan werd aangekondigd dat in



Een enorm parkeerterrein in de duinen bij de strandslag Bakkum aan Zee (gemeente Castricum). Ook hier zijn voortdurend plannen om de voorzieningen rond de strandslag uit te breiden. Al jaren ligt het concept-aanwijzingsbesluit klaar om de omliggende duinen tot "beschermde natuurmonument" te verklaren. Dan zou de "externe werking" van toepassing zijn (foto: RWS, Meetkundige Dienst).

Bij de aanmelding van de belangrijkste natuurgebieden in het kader van de Europese Habitatrichtlijn heeft Nederland een voorbehoud gemaakt voor een aantal gebieden. Dit heeft onder meer te maken met de vraag welke activiteiten nog mogen plaatsvinden in die natuurgebieden. Duidelijk is dat de Nederlandse regering niet graag ziet dat bijvoorbeeld gaswinning, zoals hier op de foto bij Schoorl, niet meer zou worden toegestaan (foto: Kees Wijn).



1998 alle kustduinen, inclusief de Wadden en het Deltagebied, onder de werking van deze wet zouden worden gebracht. Dit betekende dat we eindelijk met een sterke juridisch basis het natuurbelang konden inbrengen naast alle andere belangen. Groot is dan ook de teleurstelling dat zoiets simpels als het aanwijzen van alle duinen tot beschermd natuurgebied nog niet voor de helft is gelukt.

Weerstand

Vooral op de Waddeneilanden is de weerstand groot. Men vreest dat deze wet het "historisch medegebruik" teveel aan banden legt. Je zult maar op Terschelling wonen en met de Jeep niet meer door de duinen over het strand naar de Boschplaat mogen rijden. Of stel: je bent boer op Texel en graaft wat duintjes af, omdat overgrootvader dat ook al deed. Dat zou dan ineens niet meer mogen. Helaas zijn dit geen gechargeerde voorbeelden! Dat de Natuurbeschermingswet juist voorkomt dat de kip-met-de-gouden-eieren wordt geslacht, wil er kennelijk niet in. En dat is vreemd, want juist de natuur, de rust en de ruimte is het belangrijkste product dat de Waddeneilanden bieden en daar kan de Natuurbeschermingswet een positieve bijdrage aan leveren.

Omdat er weinig draagvlak is voor invoering van de Natuurbeschermingswet op de eilanden, zoekt het ministerie van LNV nu naar alternatieven. Op Texel zou dat de instelling van een nationaal park kunnen zijn. Uit ervaring met andere nationale parken weten we echter dat een nationaal park als natuurbeschermingsinstrument boterzacht is. Het kent geen dwingende, wettelijke bepalingen, maar is een op basis van vrijwilligheid functionerend instituut.

Een andere mogelijkheid die men onderzoekt is of de natuur niet beter kan worden veiliggesteld in bijvoorbeeld bestemmingsplannen en verordeningen, zodat dezelfde bescherming wordt geboden als de Natuurbeschermingswet. Dit lijkt een aardige oplossing, maar hiervoor is al opgemerkt dat niets wispelruiger is dan de lokale politiek. Natuur is schaars en natuurbehoud is een algemeen belang, dat te belangrijk is om over te laten aan de lokale politiek. Wie



Natuurgerichte recreatie kun je op veel manieren opvatten. Voor een 4WD heb je heuvels en zand nodig, anders kun je net zo goed een degelijke middenklasser aanschaffen. Met de natuurbeschermingswet in de hand kunnen dit soort activiteiten uit de duinen geweerd worden (foto: Dik Bol).

kennis heeft van lokaal en regionaal bestuur weet dat hier vooral vanuit een nog niet opgestegen helikopter-view wordt bestuurd.

De Europese regelgeving

In het vorige nummer van DUIN werd in de DUINKRANT iets over het Europees natuurbeleid vermeld. Op grond van Europese richtlijnen had Nederland al in 1995 de belangrijkste natuurgebieden moeten aanmelden in het kader van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG, inzake instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna). Inmiddels zijn dan wel 62 natuurgebieden aangemeld, maar daarvan is bij 37 gebieden een voorbehoud gemaakt.

De harde kern van de Habitatrichtlijn zit in artikel 6. Dit artikel bepaalt dat natuurwaarden een veel grotere rol moeten spelen dan voorheen het geval was bij besluitvorming. Bovendien zit in dit artikel het zogenaamde voorzorgbeginsel besloten. Voordat een activiteit wordt toegestaan, moet duidelijk zijn dat het gebied in kwestie geen schadelijke gevolgen van die activiteiten zal ondervinden. Indien er onzekerheid is of er wel of geen schade aan de natuur zal optreden, mag in beginsel de voorgenomen activiteit niet worden ondernomen.

Deze Europese richtlijn is helaas nog niet vervat in de Nederlandse wetgeving. Men moet daarom bij bezwaarprocedures direct een beroep doen op artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De rechter kan dan de aangevochten vergunning vernietigen als sprake is van strijdigheid met de belangen van de natuur. Het is duidelijk dat de Habitatrichtlijn van groot nut is voor de bescherming van de Nederlandse duinen. Waar de toepassing van de Natuurbeschermingswet ernstig in gebreke blijft, kan toepassing van Europese wetgeving (die voor Nederlandse wetgeving gaat) de noodzakelijke bescherming geven die de duinen verdienen. Wij houden u op de hoogte!