Boomstammen en takken maken het gebied ontoegankelijk (foto: P. van Puijenbroek, mei 2012).

Europees Landschapsverdrag biedt bescherming aan lokale natuur

Peter van Puijenbroek, John Bluemink & Kees van Leeuwen

Verkoop van bestaande natuurgebieden staat momenteel volop in de aandacht, ook doordat particulieren percelen natuur kunnen kopen. De motivatie om natuur te kopen is niet altijd vanwege de belangstelling voor de natuur. Fiscale redenen, zoals een landgoedstatus in het kader van de Natuurschoonwet (NSW), kan ook een argument zijn om natuurgebieden aan te kopen. Als eigenaren een natuurgebied alleen uit financiële overwegingen kopen, zijn er risico's voor natuur en recreatie. De vraag is of de bestaande beleidsinstrumenten voldoende zijn om de kwaliteit van natuur en landschap en de openlucht recreatie te beschermen. De Biltse Duinen is een voorbeeld van zo'n bestaand natuurgebied waar een lange en moeizame weg wordt bewandeld om een afgestemd natuurbeheer en openbare toegang te behouden.

De Biltse Duinen in Bilthoven is een oud stuifzandlandschap dat, volgens de regelgeving van het Rijk en de provincie, in 2006 goed beschermd leek. Immers, het gebied ligt binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vanwege zijn waarde als bos- en stuifzandgebied en als onderdeel van de Utrechts Heuvelrug. In het Bestemmingsplan heeft het de bestemming bos en openluchtrecreatie, en volgens het Streekplan behoort het tot de meest hoogwaardige categorie 'Landelijk gebied drie' met accent op versterken van natuurwaarden en recreatief (mede) gebruik. De Biltse Duinen ligt in Bilthoven en wordt aan drie zijden begrensd door woonwijken van Bilthoven en Bosch en Duin (fig. 1). Met deze bebouwing heeft het ook een belangrijke functie als wandelgebied voor de omwonenden. Aan de zuidzijde sluit het aan op het bosgebied tussen De Bilt, Bilthoven en Zeist. Het is een gebied met een belangrijke lokale recreatiewaarde en natuurwaarde van voedselarm bos en voormalig stuifzandgebied.

Oorspronkelijk was dit gebied eigendom van een semi-overheidsbedrijf: de busmaatschappij Connexxion. Met de privatisering van de busmaatschappij in 2006 kwam het terrein (28 ha) in de verkoop. Uit bezorgdheid over de gang van zaken zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld aan de toenmalige minister Zalm (Min. van Financiën), verantwoordelijk voor de verkoop van Connexxion onroerend goed. Zijn antwoord mede namens minister Veerman (Min. van LNV) was: "De stelling dat versnippering, afrastering en sluipende functiewijziging van de EHS het gevolg zullen zijn van de mogelijke verkoop van

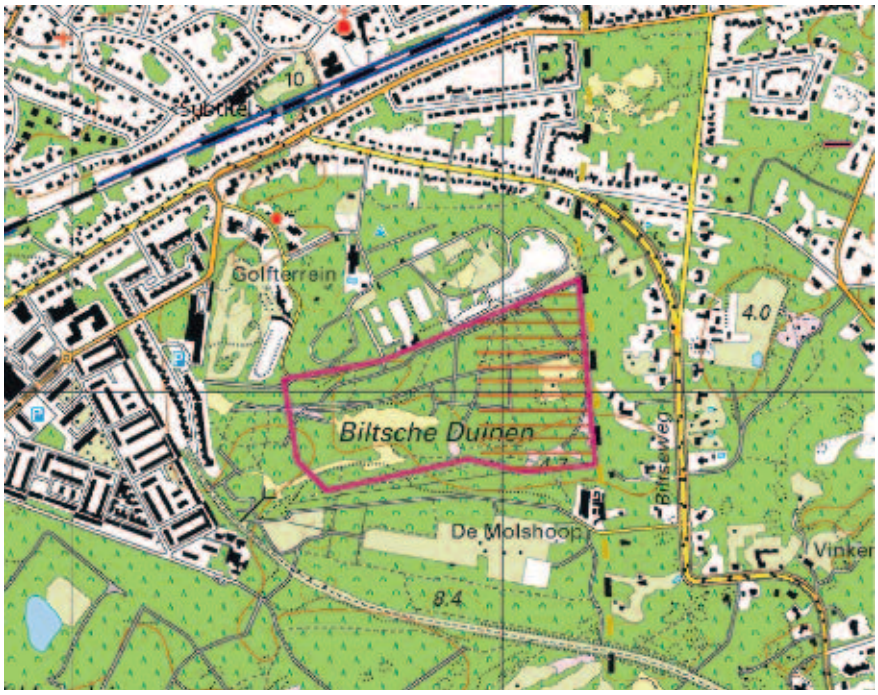

Fig. 1. De Biltse Duinen tussen de woonwijken, golfbaan en camping van Bilthoven en de grens met Bosch en Duin (oostzijde), aan de zuidkant ligt de manege de Molshoop.Het paars omlijnde gebied is de 20 hectare die destijds verkocht zijn, waarvan het gearceerde deel de 8 hectare zijn die aan twee eigenaren zijn doorverkocht. Het andere deel en het bos rond de weilanden van de Molshoop is nu eigendom van Utrechts Landschap.

de grond, onderschrijven wij niet. De bestemming van het gebied verandert immers niet door de eventuele verkoop van de grond."

Helaas is de bescherming een misvatting gebleken. Twintig hectare van het bosgebied (fig. 1) kwam in handen van grondspeculanten. Laatstgenoemden verkochten twee bospercelen van elk 4,5 ha door aan twee particulieren. Samen met hun bestaande tuin hadden zij elk hiermee meer dan vijf hectare, wat volgens de Natuurschoonwet de minimumeis is voor een NSW landgoed, met gunstige gevolgen voor de overdrachtsbelasting en het successierecht. De eigenaren kozen voor de optie 'besloten landgoed', dus zonder openstelling. Zij wilden geen wandelaars op hun bosperceel, en om de toegang te verhinderen werd een versperring van een kilometer lengte aangelegd van omgeduwde en omgezaagde bomen. Deze aantasting van het bos was aanleiding tot een breed gedragen verontwaardiging bij omwonenden, temeer omdat dit bos sinds mensenheugenis openbaar wandelgebied was. Deze publieke verontwaardiging werd versterkt, doordat het kappen werd herhaald zonder dat de lokale overheid corrigerend optrad.

Het gemeentelijke bestemmingsplan van De Bilt en de 'Verordening bescherming Natuur en Landschap, provincie Utrecht 1996' (hierna: VNL) bleken namelijk ontoereikend om deze gebeurtenissen tegen te gaan. Een bestemmingsplan biedt de mogelijkheid voor een bepaald gebruik, maar kan dat gebruik niet afdwingen. In dit geval kon de gemeente de bestemming 'bos en openlucht recreatie' niet afdwingen. Ook het streekplan kon geen beheer en gebruik afdwingen. Voor de versperring met boomstammen waren veel bomen gesneuveld. In de bebouwde kom mag weliswaar geen boom zomaar worden gekapt, maar in dit bosgebied werd deze kap aangeduid als 'dunning'. De Boswet bood geen bescherming tegen deze vorm van 'dunning'. Binnen het wettelijke kader van de Boswet en van het Bestemmingsplan zagen provincie en gemeente onvoldoende mogelijkheden om handhavend op te treden, ook niet vanwege de ligging binnen de EHS. De EHS geeft het beleid voor de natuurontwikkeling aan, maar heeft geen juridische basis in deze discussie.

Een ander aspect is het belang van het aangrenzende bosgebied dat in bezit is van het Utrechts Landschap. Het beheer is hier gericht op het behoud van half open gevarieerd bos, o.a. door verwijdering van Amerikaanse vogelkers. In het bosgebied van de twee eigenaren heeft het kappen van bomen en het daarmee gepaard gaande omwoelen van de bodem geleid tot een uitbundige groei van Amerikaanse Vogelkers en gras. Deze omstandigheid is zeer ten nadele voor het beleid van het Utrechts Landschap. Toch kunnen deze eigenaren hier niet op aangesproken worden, omdat het afsluiten van een beheerovereenkomst niet verplicht is.

European Landscape Convention

De bewonersvereniging 'Vrienden van de Biltse Duinen' is al jaren de pleitbezorger voor het natuurbehoud en de vrije toegang tot het gebied. Via internet kwam zij op het spoor van de 'European Landscape Convention', Firenze 2000 (ELC 2000) die door Nederland is geratificeerd op 27 juli 2005, maar nog nooit is toegepast. De 'ELC 2000' is opgesteld om lokaal waardevolle landschappen of landschappelijke elementen te beschermen, ook als dit kleine gebieden zijn met waarde voor de eigen leefomgeving. Zoals de nationale en de provinciale overheid natuurgebieden kunnen beschermen met een nationaal of provinciaal belang voor biodiversiteit, kunnen natuurgebieden van primair lokaal belang worden beschermd met de ELC 2000. Onder verwijzing naar de ELC 2000 kunnen bewoners met recht en reden dergelijke gebieden voordragen met meer succes op handhaving.

Op basis van de ELC2000 heeft de bewonersvereniging voorgesteld om het gebied aan te wijzen als een gemeentelijk landschapsmonument. De gemeente De Bilt heeft in 2007 daarmee ingestemd. De tegenwerping van de eigenaren dat de gemeente als lokale overheid daartoe niet bevoegd zou zijn, werd door de rechtbank Utrecht in 2011 weliswaar bevestigd, maar in hoger beroep heeft de Raad van State op 9 januari 2013 bevestigd dat de gemeente (conform de 'ELC 2000') daartoe wel degelijk bevoegd was.

Met deze uitspraak kunnen de eigenaren nu wel worden aangesproken om hun gebied te beheren conform de karakteristieke kenmerken van het gebied. Ook is een aantal activiteiten vergunningplichtig geworden, zoals het aanleggen of verwijderen van paden, het plaatsen van hekken en de kap van inlandse boomsoorten. Met de bescherming van het landschapsmonument is het beheer geen vrijblijvende activiteit meer. Deze status biedt nu meer bescherming dan via een bestemmingsplan mogelijk is.

De openbare toegang is hiermee overigens niet geregeld. Daarvoor is op initiatief van de gemeente een mediation traject van start gegaan. Met de aanwijzing als landschapsmonument zijn de 'Vrienden van de Biltse Duinen' gesterkt in hun pleidooi om het gebied te behouden en bestaat de mogelijkheid om de natuurwaarden te herstellen. Daarmee is wellicht ook een beter uitgangspunt bereikt ten gunste van openluchtrecreatie.

Conclusie
Bewoners kunnen als ingezetenen van Europa de ELC 2000 gebruiken. In de preambule van het Verdrag staat onder meer: “Geleid door de wens in te spelen op de wens van het publiek om te kunnen genieten van hoogwaardige landschappen en een actieve rol te spelen bij de ontwikkeling van landschappen”, en ook “Geleid door de wens te voorzien in een nieuw instrument dat uitsluitend gewijd is aan de bescherming, het beheer en de inrichting van alle landschappen in Europa”. Met deze doelstellingen als vertrekpunt kunnen bewoners hun gemeente aanzetten om hun monumentenverordening aan te passen. Door de aanwijzing als gemeentelijk landschapsmonument kunnen, in aanvulling op het bestemmingsplan, lokaal waardevolle landschappen beter worden beschermd, wanneer die daarvoor niet in aanmerking worden genomen door provincie en/of Rijk.
Hiermee is aangetoond dat landschappelijke waarden ook op gemeentelijk niveau kunnen worden beschermd. Het bestemmingsplan is daarvoor echter te beperkt, want het biedt weliswaar de mogelijkheid voor een bepaald gebruik, maar kan dat gebruik niet afdwingen. Met het landschapsmonument kan via de ELC 2000 het gebruik wel worden geregeld. Dat is de grote winst.

Achtergrondinformatie
- Vrienden van de Biltse Duinen, www.vriendenvandebiltseduinen.nl
- Raad van State: ZAAKNUMMER 201107478/1/A4 en 201107480/1/A4
- Staten-Generaal, vergaderjaar 2004–2005, 30 113, A en nr. 1
- Council of Europe, European Landscape Convention, Florence, 20.X.2000, http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm

Bestuur ‘Vrienden van de Biltse Duinen’
Drs. P.J.T.M. van Puijenbroek
Dr. J.G. Bluemink
Prof. Dr. C.J. van Leeuwen
secretariaat: jgbluemink@ziggo.nl