

Kiezen of delen in het natuurbeleid



Met de Natuurverkenning 2011 geeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een voorzet voor de discussie over doelen van het natuurbeleid op langere termijn. Centraal staan de vier “kijkrichtingen” waarmee het PBL de huidige discussies over het Nederlandse natuurbeleid wil structureren door de beleidskeuzes scherp in beeld te brengen. Naast de landsdekkende analyses die op de kijkrichtingen zijn losgelaten, hadden onderzoekers ook behoefte aan een gebiedsgerichte uitwerking. Die brengt de te maken keuzes en de mogelijkheden van coalities scherp in beeld.

De Natuurverkenning 2011 verkent de toekomst van de Nederlandse natuur tot 2040. De studie probeert een antwoord te vinden op de vraag aan wat voor soort natuur de samenleving in 2040 behoefte heeft, hoe de Nederlandse natuur er dan uit zou kunnen zien en welk beleid nu al zou moeten worden ingezet om die gewenste natuur te realiseren. Het is gebruikelijk de vele onzekerheden, die een verkenning van de toekomst per definitie bemoeilijken, het hoofd te bieden door met scenario's te werken.

In de Natuurverkenning 2011 zijn die scenario's gebaseerd op vier visies op natuur en de bijbehorende uitdagingen voor het beleid: de zogeheten kijkrichtingen (kader). Door in elke kijkrichting één visie op natuur voorop te stellen, helpen ze de te maken keuzes scherp in beeld te krijgen. Met behulp van landsdekkende analyses brengt de Natuurverkenning de consequenties van deze keuzes in beeld.



De Loonse en Drunense Duinen kampen met een grote recreatiedruk. Hoewel de echte drukte tot de randen van dit grote natuurgebied beperkt blijft, lijkt er toch verstoring op te treden. Foto: Lex Broere

Naast dat landsdekkende beeld bleek er ook behoefte aan een meer gedetailleerde uitwerking van de kijkrichtingen in een aantal bestaande natuurgebieden. Dat zou namelijk laten zien hoe de kijkrichtingen in de praktijk uitwerken en wat de meerwaarde van echt kiezen zou kunnen zijn. We hebben de kijkrichtingen uitgewerkt voor de Grevelingen, de Loonse en Drunense Duinen en het Eems-Dollard estuarium. Naast de conclusies die we over de afzonderlijke gebieden trokken konden we ook enkele meer algemene conclusies trekken. Die komen in dit artikel aan bod.

Drie Natura 2000-gebieden

Alle drie gebieden waarvoor we de kijkrichtingen hebben uitgewerkt zijn Natura 2000-gebied. Dat wil zeggen dat er doelen zijn voor natuurbehoud. De gebieden bieden echter ook ruimte aan andere functies zoals recreatie. In geen van de gebieden spelen natuurlijke processen een sturende rol. En in alle drie gebieden staat de natuurkwaliteit onder druk.

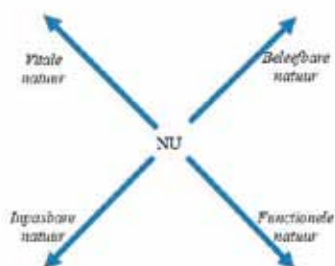
In de kijkrichting “Functionele natuur” oogsten vissers en kwekers de rijke productie van biomassa, waardoor minder voedsel overblijft voor vissen, vogels en zeezoogdieren en laten de omvangrijke installaties voor aquacultuur bovendien weinig ruimte voor waterrecreatie.

In de Grevelingen leidt het ontbreken van getij – omdat de Brouwersdam het gebied van de zee afsluit – tot verlies van natuurwaarden. Door het gebrek aan stroming heeft zich voedselrijk slib kunnen ophopen in de diepere geulen. Dat leidt op warme dagen tot zuurstofloosheid en tot sterfte van onderwaterleven. Het ontbreken van de landschapsvormende krachten van het getij zorgt bovendien voor zandhonger en een snelle vegetatiesuccessie en dat maakt intensief beheer noodzakelijk om de soorten en habitattypen te behouden waarvoor de Grevelingen als Natura 2000-gebied is aangewezen.

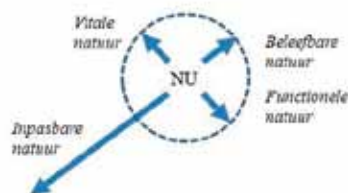
De Loonse en Drunense Duinen kampen met een grote recreatiedruk. Hoewel de echte drukte tot de randen van dit grote natuurgebied beperkt blijft, lijkt er toch verstoring op te treden. Soorten als duinpieper en draaihals komen niet voor. Bovendien is kostbaar beheer nodig om het stuifzand te behouden. In het Eems-Dollard-estuarium komt door intensieve baggerwerkzaamheden – om de

De vier kijkrichtingen in het kort:

1. In "Vitale natuur" gaat het erom een einde te maken aan het verlies van biodiversiteit. In natuurgebieden gaat het primair om natuurbehoud. Natuurlijke processen krijgen er alle ruimte. Andere functies – zoals recreatie – liften mee maar zijn ondergeschikt.
2. In "Beleefbare natuur" is de natuur er vooral voor mensen. Het recreatief gebruik staat voorop. Biodiversiteit liften mee maar is ondergeschikt.
3. In "Inpasbare natuur" wil men de natuur kunnen gebruiken en gaat men er van uit dat natuur wel tegen een stootje kan. Dat betekent dat het helemaal niet nodig is dat natuur beperkingen met zich meebrengt voor andere functies.
4. In "Functionele natuur" staan de regulerende (ecosysteem)diensten die de natuur kan en moet verlenen voorop. Men wil daar op een duurzame wijze gebruik van kunnen maken.



In de vier kijkrichtingen staat steeds één visie op natuur centraal, die is vertaald in een maatschappelijke opgave. Dat helpt de keuzes scherp in beeld te brengen.



In de Loonse en Drunense Duinen, waar de ontwikkelingen in de meeste kijkrichtingen weinig van elkaar en van de huidige situatie verschillen, leidt "Inpasbare natuur" wel tot een grote koerswijziging.

geulen voldoende bevaarbaar te houden – zo veel sediment in beweging dat het water sterk vertroebeld raakt. Daardoor kan er weinig licht in doordringen, kunnen er geen waterplanten leven, treedt zuurstofloosheid op en gaan organismen dood. Bovendien veranderen door het baggeren de stromingspatronen in het estuarium, slibben kleinere geulen dicht en verdwijnt het voor estuaria kenmerkende fijnmazige geulenstelsel.

Kiezen is ook verliezen

Een van de vragen waar we mee aan de slag gingen was of een expliciete keuze voor een van de visies op natuur in een concreet gebied winst oplevert. Met name in de Grevelingen bleek dat inderdaad het geval. Maar die winst blijft niet zonder consequenties. De oplossing voor de problemen die door het wegvallen van het getij in de Grevelingen ontstonden lijkt simpel: breng het getij terug in het gebied. Herintroductie van getij brengt echter ook problemen met zich mee. Want hoewel de natuurkwaliteit profiteert van getij, ontstaan er voor andere functies

in het gebied problemen. Jachthavenexploitanten zullen bijvoorbeeld kosten moeten maken om steigers aan te passen aan de wisselende waterstanden.

Intussen hebben de opstellers van de zogeheten MIRT-verkenning Grevelingen (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) oplossingen gepresenteerd voor de problemen in de Grevelingen. Zij komen uit op een aanpak waar alle bij de Grevelingen betrokken partijen mee kunnen leven. Onderdeel daarvan is de introductie van een getij van ongeveer 50 centimeter. Dat is namelijk voldoende om 80% van de waterkwaliteitsproblemen op te lossen zonder onoverkomelijke problemen te veroorzaken voor de andere functies in het gebied. Voor de natuur is dat echter niet optimaal. Met een getij van 50 centimeter komen er namelijk geen natuurlijke landschapsvormende processen op gang, blijft de zandhonger bestaan en blijft intensief beheer nodig om de gewenste soorten en habitat-typen te behouden. Eigenlijk zou om die problemen op te lossen het getij weer de

vrije toegang tot het gebied moeten krijgen en zou de Brouwersdam opgeruimd moeten worden. In de kijkrichting "Vitale natuur" hebben we die optie verkend en bekeken wat het betekent als de Grevelingen de kans krijgt zich te ontwikkelen tot een natuurlijk functionerend estuarium. Uit onze uitwerking blijkt dat dit, vanuit een natuurbehoudsinvalshoek bekeken, winst oplevert ten opzichte van de huidige plannen. Er ontstaat dan immers een dynamisch estuarium waar natuurlijke processen de gewenste habitats in stand houden zodat de gewenste soorten zich kunnen handhaven en uitbreiden. De keuze levert echter ook verlies op. Want voor andere functies blijft in "Vitale natuur" weinig ruimte over. Denk aan de waterrecreatie waarvoor het estuarium met zijn felle getijdestromen, droogvallende haventjes en de zich frequent verplaatsende zandbanken minder ruimte laat dan het beschutte Grevelingenmeer nu biedt.

Ook de andere kijkrichtingen blijken in de Grevelingen winnaars en verliezers op te leveren. De kijkrichting "Beleefbare natuur" leidt tot een optimaal recreatief gebruik van de Grevelingen maar tot minder hoge natuurwaarden. In de kijkrichting "Functionele natuur" oogsten vissers en kwekers de rijke productie van biomassa, waardoor minder voedsel overblijft voor vissen, vogels en zeezoogdieren en laten de omvangrijke installaties voor aquacultuur bovendien weinig ruimte voor waterrecreatie. In de Loonse en Drunense Duinen blijken de verschillende kijkrichtingen veel minder winnaars en verliezers te kennen. Dat komt door de specifieke kenmerken van dit gebied. Het stuifzand geeft het gebied niet alleen een unieke natuurwaarde maar ook een unieke belevingswaarde. Ze gaan bijzonder goed samen. Voor beiden zijn de rust, ruimte en uitgestrektheid cruciaal. Die uitgestrektheid zorgt er voor dat ook in de kijkrichting "Beleefbare natuur" de recreatie zich in de rand van het gebied kan blijven concentreren. De kern van het gebied blijft daardoor relatief rustig zodat de natuurwaarden niet hoeven te lijden onder recreatieve drukte. Wel verwachten we dat verstoringgevoelige soorten als duinpieper en draaihals zich in de kijkrichting "Beleefbare natuur" niet in het gebied kunnen vestigen, terwijl dat in de kijkrichting "Vitale natuur" wel het geval kan zijn.



Zonder baggerwerk zullen vaargeulen dichtslibben en kunnen bulk-carriers niet langer de Eemshaven bereiken om daar kolen aan te voeren. Foto: Dreamstime

Keuzes nu bepalen mogelijkheden in de toekomst

Dat de grote omvang van de Loonse en Drunense Duinen er voor zorgt dat de verschillende kijkrichtingen zich zo makkelijk laten combineren, geeft een groot gewicht aan die omvang. Om in de toekomst te kunnen profiteren van de mogelijkheden verschillende gebruiksfuncties te combineren, is het belangrijk te voorkomen dat het gebied versnipperd. Een recreatief fietspad dwars door het gebied zou er bijvoorbeeld toe leiden dat recreatieve drukte wel tot in de kern van het gebied zal uitbreiden waardoor functiecombinaties een stuk lastiger te realiseren zijn.

Over het algemeen blijken keuzes nu of in het verleden grote consequenties te hebben voor de toekomstige ontwikkeling van een gebied. Zo maken de kolencentrales in de Eemshaven het noodzakelijk om ook in de komende decennia te baggeren in het gebied. Zonder baggerwerk zullen immers vaargeulen dichtslibben en kunnen bulk-carriers niet langer de Eemshaven bereiken om daar kolen aan te voeren. Hetzelfde geldt voor de Meijerwerft in het Duitse Papenburg, die zich heeft kunnen ontwikkelen tot bouwer van grote passagiersschepen die, zonder dat de vaargeul in de Eems op diepte wordt gehouden, nooit de zee zouden kunnen bereiken. Natuurlijk kunnen bedrijven

worden verplaatst, maar dat brengt enorme desinvesteringen met zich mee. Dat maakt dat de kijkrichting "Vitale natuur" in het Eems-Dollard estuarium, waarbij een zich natuurlijk ontwikkelend estuarium hoort, binnen de tijdhorizon van de Natuurverkenning (tot 2040), feitelijk niet meer realiseerbaar is. De afschrijvingstermijn van de nog niet eens afgebouwde kolencentrales is immers een halve eeuw.

"Inpasbare natuur" leidt tot wezenlijk andere keuzes

"Inpasbare natuur" hebben we tot nu toe niet aan bod laten komen. Deze kijkrichting blijkt namelijk in alle drie de gebieden tot geheel andere keuzes te leiden dan de andere kijkrichtingen. Zelfs in de Loonse en Drunense Duinen, waar de toekomstige ontwikkelingen in de meeste kijkrichtingen maar weinig van de huidige situatie en van elkaar verschillen, blijkt de kijkrichting "Inpasbare natuur" een echt buitenbeentje. Het belangrijkste verschil met de andere drie kijkrichtingen is dat in "Inpasbare natuur" niet de zorg voor natuur voorop staat, maar dat er wordt gehandeld vanuit het uitgangspunt dat de natuur wel tegen een stootje kan en het geen kwaad kan de natuur te gebruiken. De natuur past zich daar wel op aan.

Dat wil niet zeggen dat de natuur niet gewaardeerd wordt, maar de waardering

richt zich wel expliciet op het profijt wat de natuur biedt. In de Grevelingen leidt deze kijkrichting ertoe dat er op grote schaal complexen met recreatiebungalows zullen verrijzen. De Loonse en Drunense Duinen gaan ruimte bieden aan ruim opgezette woningen in het groen. En in het Eems-Dollard estuarium zullen diepe vaargeulen toegang blijven geven tot drukke havens. Het gevolg van de wijze waarop in deze kijkrichting met natuur wordt omgegaan, is dat het gebruik van die natuur niet per definitie duurzaam is. Het gebruik is gericht op de korte termijn. Problemen, zoals die door het baggeren in het Eems-Dollard estuarium of het ontbreken van getij in de Grevelingen, blijven in deze kijkrichting onopgelost. De kijkrichting leidt er bovendien toe dat privébezit in natuurgebieden toeneemt, zoals door de woningbouw in de Loonse en Drunense Duinen, waardoor de publieke toegankelijkheid afneemt.

Kiezen in de praktijk

In de kijkrichtingen van de Natuurverkenning 2011 staat steeds een visie op natuur centraal. De kijkrichtingen krijgen daarmee een wat extreem karakter, wat helpt de te maken keuzes in het natuurbesluit goed in beeld te brengen. In onze uitwerking van de kijkrichtingen in bestaande natuurgebieden werd duidelijk dat het sterk afhangt van het soort gebied tot welke verschillen de vier kijkrichtingen leiden. De aard van het gebied, en zeker ook de omvang, maken bijvoorbeeld dat in de Loonse en Drunense Duinen de verschillende kijkrichtingen goed te combineren zijn terwijl dat in de Grevelingen niet het geval is. In alle gebieden bleek dat met de kijkrichting "Inpasbare Natuur" wel een fundamenteel andere koers ingezet wordt.

JOEP DIRKX werkt bij de eenheid Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu van Wageningen-UR. Voor over de drie casus zie papers en het rapport dat hierover geschreven zijn. Deze zijn te vinden op de website van de Wot: www.wur.nl/NL/onderzoek/wot/.