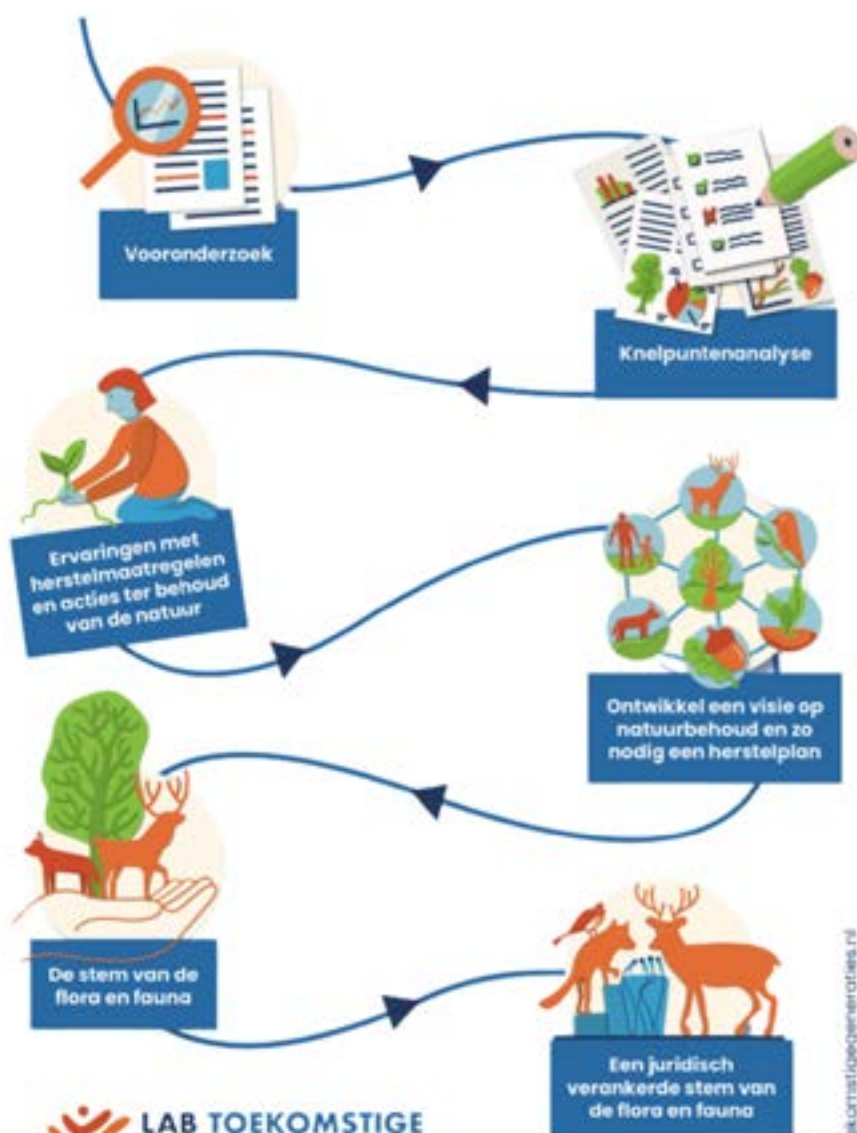


UITSPRAAK EN STAPPENPLAN

Uitspraak in de Kwestie Meijendel & Berkheide

Burgervertegenwoordigers maken zich zorgen over de staat
van de natuur in het Zuid-Hollandse Natura 2000-gebied
Meijendel & Berkheide



COLOFON

Lab Toekomstige Generaties
Amersfoortseweg 98, 3941 EP Doorn

Illustraties: Lisa Dröes
Beeldreiziger | lisadroes.nl | info@lisadroes.nl

Opmaak: Nanja van Rijsse

Hoofdauteurs: Penny Simmers
Tineke Lambooy
Jessica Den Outer

Publicatiedatum: Juni 2024

Vraagstelling

“Hoe kunnen de unieke natuur en rust in het Natura 2000-gebied Meijendel & Berkheide op meer effectieve wijze worden beschermd, hersteld en voor toekomstige generaties worden behouden?”

Een woord vooraf

Hoe kunnen de unieke natuur en rust in het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide op meer effectieve wijze worden beschermd, hersteld en voor toekomstige generaties worden behouden?

Deze vraag bereikte het Lab Toekomstige Generaties ("het Lab") via zijn digitale vraagbaak, het 'Loket voor de Toekomst'.¹ Indiener van de vraag: Stichting Hart voor Meijndel (Hart voor Meijndel). Dit is een ANBI-stichting die zich overkoepelend ten doel stelt om een stem te geven aan de natuur, en meer specifiek om de natuur in het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide te beschermen en voor toekomstige generaties te behouden.² Het is, stelt Hart voor Meijndel, in het belang van de natuur dat Meijndel & Berkheide primair een plek is voor rustzoekers en natuurliefhebbers; een plek waar de natuur en natuurwaarden centraal staan, en niet wat voor de mens wenselijk wordt geacht.

Met dat doel stelt Hart voor Meijndel voor om de innovatieve juridische aanpak te onderzoeken om rechten te geven aan het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide.

Leeswijzer

Na inleidende opmerkingen over het Lab Toekomstige Generaties en het belang van deze Uitspraak (h1 en h2) is de toepasselijke natuurbeschermingswet- en regelgeving besproken (h3). Vervolgens is het gebied Meijndel & Berkheide beschreven (h4). Dan wordt het Nederlandse natuurbeheer in vogelvlucht belicht (h5) en is geanalyseerd hoe de governance en handhaving in Meijndel & Berkheide zijn geregeld (h6 en h7). Vervolgens wordt bij de huidige staat van de natuur in Meijndel & Berkheide stilgestaan (h8) en besproken welke factoren stress voor de natuur opleveren (h9). Het initiatief Nationale Park Hollandse Duinen wordt daarna kort beschreven (h10). Vervolgens wordt het concept Rechten van de Natuur toegelicht (h11). In de conclusie en het discussie-gedeelte wordt de vraag verkend of de natuur van het duingebied Meijndel & Berkheide als belanghebbende een stem heeft die voldoende wordt gehoord, en of/hoe het verlenen van rechten aan de natuur daarin verandering zou kunnen brengen (h12). De uitspraak sluit af met een aantal aanbevelingen.

1. <https://labtoekomstigegeneraties.nl/loket/>.

2. <https://www.hartvoormeijndel.nl/>; Beleidsplan Stichting Hart voor Meijndel 2022-2026.

3. <https://www.labtoekomstigegeneraties.nl>.

Inhoudsopgave

- 01 Inleidende opmerkingen over het Lab Toekomstige Generaties
- 02 Het belang van deze Uitspraak
- 03 Toepasselijke natuurbeschermingswet- en regelgeving
- 04 Het gebied Meijndel & Berkheide
- 05 Nederlandse natuurbeheer in vogelvlucht
- 06 Governance en handhaving in Meijndel & Berkheide
- 07 Handhaving in Meijndel & Berkheide
- 08 Huidige staat van de natuur in Meijndel & Berkheide
- 09 Stressfactoren voor de natuur
- 10 Het initiatief Nationale Park Hollandse Duinen
- 11 Rechten van de Natuur
- 12 Discussie, conclusie en aanbevelingen

1. Inleiding

1.1 Lab Toekomstige Generaties

‘Toekomstgericht denken’ ligt ten grondslag aan het gedachtegoed en de werkwijze van het Lab. Het Lab is in 2018 opgericht met als doel dat in 2050 iedereen, maatschappij-breed, het welzijn van toekomstige generaties in belangrijke beslissingen meeweegt.³ Het Lab werkt actief aan systemische verandering en verankering daarvan in de samenleving. Daartoe onderzoekt het Lab verschillende methoden, waaronder de door Hart voor Meijndel aangedragen methode om rechten aan de natuur te geven.

Een belangrijke systemische wijziging houdt immers in dat de natuur als stakeholder in onze maatschappij een ‘eigen stem’ krijgt. Dat wil zeggen: een eigen juridische positie in het maatschappelijke debat en in de toepassing van bestaande natuurbeschermingswet- en regelgeving. Zulks door middel van het erkennen van Rechten van de Natuur, waarmee de relatie tussen mens en natuur geherdefinieerd wordt. Onder ‘natuur’ wordt door het Lab verstaan de niet-menselijke flora en fauna. Samen met de natuur vormen wij mensen de ‘Community of Life’, waarover in het Earth Charter wordt geschreven: “erken dat alle wezens van elkaar afhankelijk zijn en dat iedere levensvorm waarde heeft, ongeacht diens waarde voor de mens.”⁴ Het Earth Charter vormt tezamen met de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties (UN SDGs)⁵ een belangrijk toetsingskader voor het Lab bij het beoordelen van kwesties en het schrijven van uitspraken.⁶

3. <https://www.labtoekomstigegeneraties.nl>.

4. https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/earthcharter_dutch.pdf. Het Earth Charter (in 2000 gelanceerd) is een document met zestien principes die een wereldwijde beweging inspireren om een rechtvaardige, duurzame en vreedzame wereld na te streven. Het is het resultaat van een decennium lange internationale dialoog over gedeelde waarden. Het Earth Charter biedt een nieuw besef van onderlinge verbondenheid voor het welzijn van mensen, de grotere levensgemeenschap en toekomstige generaties.

5. UN SDGs: 17 doelen voor een duurzamere wereld per 2030. In 2015 hebben alle 193 landen die lid zijn van de Verenigde Naties de Duurzame Ontwikkelingsdoelen aangenomen. Voor deze Uitspraak zijn hiervan met name de nummers 3, 13, 14 en 15 relevant. Deze zien op: goede gezondheid en welzijn; klimaatverandering tegengaan; leven in het water en leven op land; beschermde ecosystemen, bossen en biodiversiteit.

6. Andere internationale en Europese verdragen en recht, verklaringen en beleidsdoelstellingen op het gebied van mensenrechten, natuurbescherming en duurzame ontwikkeling waaraan Nederland is gebonden of zich heeft gecommiteerd, vormen ook een belangrijk toetsingskader voor het Lab bij het beoordelen van kwesties en het schrijven van uitspraken. Denk bijvoorbeeld aan: de VN Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; de Maastricht Principles (waarin mensenrechten van toekomstige generaties worden beschreven); the Convention on Biological Diversity; het Global Biodiversity Framework 2022 (Montreal); de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen; de Wet Natuurbescherming; alsook de EU Wet Natuurherstel (Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel (COM (2022) 304 final 2002/0195 (COD)). De natuurherstelwet is een hoeksteen van de Europese Green Deal, waarmee de Europese Commissie tegelijk de klimaatverandering en de achteruitgang van de biodiversiteit wil aanpakken. Het doel is om aangetaste natuur in de EU te herstellen. In 2030 moeten de lidstaten bezig zijn met het herstel van minstens 20 procent van de gebieden die in slechte staat verkeren, en dat tegen 2050 uitbreiden tot 90 procent. Bij de uitvoering van de herstelmaatregelen moeten de lidstaten tot 2030 prioriteit geven aan Natura 2000-gebieden. Aanvankelijk bevatte de natuurherstelwet het zogenaamde verslechteringsverbod, dat bepaalde dat natuur er niet meer op mocht achteruitgaan. Het verslechteringsverbod heeft het in het in november 2023 bereikte akkoord echter niet gehaald en is door een inspanningsverplichting vervangen: landen moeten hun best doen om te voorkomen dat natuurgebieden achteruitgaan. Het in november 2023 bereikte akkoord is voorlopig. De Raad van Europa en het Europees Parlement moeten dit nog formeel goedkeuren en officieel aan nemen. Daarna treedt de wet pas in werking. Begin 2024 zal het Europees Parlement definitief stemmen over de natuurherstelwet. De natuurherstelwet is een verordening, die bindende doelstellingen oplegt aan de lidstaten.

1.2 Het belang van deze uitspraak

Het belang van het behoud (en herstel) van een veerkrachtige, bio-diverse natuur, en daarmee van een gezonde en toekomstbestendige leefomgeving is groot, zowel voor de flora en niet-menselijke fauna als voor de mens. De mens is immers voor zijn voortbestaan geheel afhankelijk van het bestaan van gezonde natuurlijke ecosystemen.

Wij zijn volledig op de natuur aangewezen voor de lucht die wij ademen, het water dat wij drinken, een stabiel klimaat, voedsel en andere basisproducten, en voor onze gezondheid en algemene welzijn.⁷

“The right to a healthy environment is the foundation that we require to enjoy all other human rights. If we don’t have a living healthy planet Earth, then all other rights are just words on paper.” – David R. Boyd (VN rapporteur mensenrechten & klimaat 2018-2024)

Menselijk handelen put deze natuurlijke hulpbronnen echter in snel tempo uit. Van de negen biofysische systemen die leven op aarde mogelijk maken, zijn er inmiddels zes zodanig negatief beïnvloed door ons handelen, dat daarvan de wetenschappelijk vastgestelde kritische grenzen zijn overschreden.⁸ De stabiliteit van het leven op aarde dreigt hierdoor in gevaar te komen. Natuurbescherming, -herstel- en -behoud is in ieders belang. Daarom bestaat er een juridisch systeem gericht op bescherming van biodiversiteit en ecosystemen. Echter, de invulling die aan dit systeem wordt gegeven is telkens niet goed, en de intrinsieke waarde van de natuur wordt in Nederland in de praktijk onvoldoende erkend door beleidsmakers en anderen die direct dan wel indirect over de natuur ‘beschikken’.

Bestaande natuurwet- en regelgeving is complex geworden in de loop der tijd en steeds meer gepolitiseerd geraakt. De natuur is speelbal van de politiek geworden en wordt al te vaak opgeofferd aan politieke, sociale en economische belangen. Voor de natuur nadelige politieke compromissen zijn hiervan het gevolg.

7. Onderzoekers waarschuwen dat de aarde zo sterk onder druk staat als gevolg van menselijke activiteiten dat de planeet “ruim buiten de veilige ruimte voor de mensheid” is terechtgekomen: Katherine Richardson, Will Steffen, Johan Rockström, ‘Earth beyond six of nine planetary boundaries’, Science Advances, vol. 9, no. 37 (september 2023). Zie voor dezelfde conclusie ook <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adh2458>. Zie ook het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), waarin het PBL in beeld brengt hoe de leefomgeving er in Nederland voor staat: ‘Balans van de Leefomgeving 2023: Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen’, <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2023>. In dit rapport wordt, onder meer, gesteld dat “het maken van fundamentele keuzes met het oog op de lange termijn noodzakelijk is om de problemen rond wonen, biodiversiteit, klimaat, landbouw en stikstof aan te pakken”.

8. Er zijn negen biofysische planetaire grenzen vastgesteld: de opwarming van de aarde; het verlies van biodiversiteit; de stikstofkringloop/fosforkringloop; het gat in de ozonlaag; oceaanzuuriging; waterschaarste; landgebruik; chemische verontreiniging en deeltjes in de atmosfeer. Zolang de mens binnen die planetaire grenzen blijft, kan de aarde de belasting zelf oplossen en is het systeem relatief stabiel, is het idee. Overschrijden wij de kritische grenzen, dan wordt het systeem onstabiel en onvoorspelbaar, waardoor menselijk leven op aarde onveilig wordt en op den duur wellicht onmogelijk.

Over de lange termijneffecten van dergelijke compromissen – de gevolgen ervan voor toekomstige generaties – wordt structureel niet nagedacht. Het moment is gekomen om een andere richting in te slaan en de natuur een eigen stem te geven, met als doel om de natuur op een meer fundamentele wijze te beschermen én voor toekomstige generaties te behouden.

1.3 De Uitspraak

Het Lab onderzoekt ieder jaar één of meer geselecteerde kwesties. Hierbij wordt de impact van doen of nalaten in het heden op het welzijn van toekomstige generaties onderzocht. Het Lab doet vervolgens een Uitspraak in de kwestie. De Uitspraak kan ook een advies bevatten en concrete aanbevelingen gericht op waarborging van het welzijn van toekomstige generaties binnen de thematiek van de kwestie.

Deze Uitspraak gaat in de kern over het centraal stellen van de intrinsieke waarde van flora en fauna opdat de natuur er straks nog is voor toekomstige generaties; het gaat over een heroverweging van de relatie tussen mens en natuur. De Noorse eco-filosoof Arne Naess vroeg 50 jaar geleden al aandacht voor de situatie dat de natuur door overheden en veel mensen in het algemeen louter door een functionele bril wordt bekeken: waar kunnen we de natuur voor gebruiken?⁹ Deze resource-visie is echter onhoudbaar gebleken en is, naar de mening van het Lab, aan vernieuwing toe. Er zijn meer visies op de relatie tussen mens en natuur, maar het hiervoor gestelde perspectief is de bril waardoor is gekeken bij het doen van het onderzoek ten behoeve van deze Uitspraak.

Meer specifiek gaat deze Uitspraak over de bescherming en verbetering van de natuur binnen het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide ten behoeve van de 'Community of Life' aldaar. Er wordt hierbij primair vanuit het belang van de natuur en toekomstige generaties gekeken, niet vanuit de optiek van menselijke belanghebbenden in het heden.

9. Arne Naess, Deep Ecology. Deep Ecology is een filosofische stroming die de intrinsieke waarde van de aarde als levend ecosysteem waardeert onafhankelijk van de mens en het belang van de menselijke gemeenschap. Naess introduceerde deze term in 1973.

1.4 Methodologie

Voor deze Uitspraak is een gecombineerde onderzoeksmethode toegepast. Naast theoretisch- en literatuuronderzoek (wet- en regelgeving, beleidsstukken, artikelen, websites, jaarverslagen, nieuwsartikelen, en rapporten), is kwalitatief empirisch onderzoek gedaan, bestaande uit locatiebezoeken in de duinengebieden Meijndel & Berkheide, Kennemerduinen en de Duinen van Texel, en interviews met ecologische experts en enkele stakeholders, waaronder waterbedrijf Dunea, het Nationaal Park Hollandse Duinen en de Ecologische Autoriteit. Het onderzoek is afgesloten eind mei 2024.

1.5 Voor wie is deze uitspraak

Deze Uitspraak is gericht aan verschillende overheden die verantwoordelijk zijn voor natuurbeheer en voor het opstellen van gebiedsplannen, natuurdoelanalyses en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden (en in het bijzonder aan de provincie Zuid-Holland, in wiens provincie Meijndel & Berkheide ressorteert); ook aan andere overheidsinstanties, zoals de waterschappen en gemeentes, die een belangrijke rol spelen bij natuurbehoud- en herstel; en tenslotte aan grondeigenaren, terreinbeheerders, natuurorganisaties en geïnteresseerde burgers en belangenorganisaties.

1.6 Publiciteit

De resultaten zijn gepresenteerd en besproken in het Filmhuis in Den Haag op 19 juni 2024 in bijzijn van stakeholders van het duinengebied Meijndel & Berkheide en andere geïnteresseerden (zie: [Lab Toekomstige Generaties](#)).

Voor een interview met Hart van Meijndel en de onderzoekers, luister naar radio FM Den Haag op 19 juni 2024 (tussen 12.21 en 12.40 u. via: [Website FM Den Haag](#)).

2. Het belang van deze Uitspraak

2.1 De natuur is het kind van de rekening

Uit meerdere studies blijkt dat een complex aan wet- en regelgeving van kracht is om de natuur te beschermen, maar dat natuurdoelen niet worden gehaald en dat natuurwaarden, zoals biodiversiteit, in Nederland blijven afnemen.¹⁰ De effectiviteit van het natuurbeschermingsrecht in Nederland staat onmiskenbaar onder druk, zoals ook (voormalig) hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht, prof. dr. Kees Bastmeijer in zijn Tilburgse afscheidsrede 'Grenzen aan geknoei' op 19 januari 2023 benadrukte.¹¹ Hij wijst op een bestendige praktijk van het creatief uitleggen en toepassen van het natuurbeschermingsrecht, waardoor telkens sociaaleconomische belangen prevaleren. Deze praktijk pakt ongunstig uit voor de realisatie van natuurdoelen. Daarnaast schieten toezicht en handhaving van natuurbeschermingswetten tekort.¹²

Dit wekt verbazing. Immers, bij de opstelling van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen waarop de nationale natuurwet- en regelgeving is gebaseerd, hebben de Europese Lidstaten samen besloten waar en wanneer welke natuurbelangen voorop moeten staan.¹³ De aanwijzing door nationale overheden van de gebieden die een Natura 2000-status verdienen vanuit het perspectief van Europees natuurbelang gaf daaraan nadere invulling. Bij het opstellen van deze Europese Richtlijnen is expliciet de intrinsieke waarde van de natuur erkend en heeft al grotendeels een afweging van het natuurbelang met andere belangen plaatsgevonden. Slechts in uitzonderlijke gevallen geven de Europese Richtlijnen ruimte voor een herweging van belangen.

Deze conclusie werd onderschreven door het rapport 'Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' van De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en

10. Richardson et al. (2023a), supra noot 7. Rapport PBL, supra noot 7. Zie ook de rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving Nederlands natuurbeleid in internationale context (pbl.nl) en QuickScan EU-Biodiversiteitsstrategie (pbl.nl).

11. De rede is te bekijken op: Openbaar afscheidcollege prof. dr. Kees Bastmeijer als hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht (panopto.eu).

12. Deze conclusie werd onderschreven door het rapport 'Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' van De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Commissie Van Aartsen) van 4 maart 2021. Deze commissie geeft advies over de mogelijkheden om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken en het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. De commissie oordeelde dat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) niet goed functioneert en dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. Een omslag van schade achteraf herstellen naar het voorkómen van milieuschade wordt wenselijk geacht.

13. Vogelrichtlijn: richtlijn (EG) nr. 2009/147 van het Europese Parlement en de Raad van 30 november inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L20). Habitatrichtlijn: richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEU 1992, L206). Uit het doel en de strekking van deze richtlijnen kan de intrinsieke waarde van de in het wild levende vogels en hun habitats/leefomgevingen worden afgeleid (art. 2).

Handhaving (Commissie Van Aartsen) van 4 maart 2021. Deze commissie geeft advies over de mogelijkheden om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken en het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. De commissie oordeelde dat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) niet goed functioneert en dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. Een omslag van schade achteraf herstellen naar het voorkómen van milieuschade wordt wenselijk geacht.

Vanuit natuur en natuurbelangen bezien, zijn dit soort ontwikkelingen zowel onbegrijpelijk als onwenselijk, meent het Lab. Een dergelijke aantasting van natuur en natuurgebieden is niet in het belang van de flora en fauna en tevens niet in het belang van het welzijn van toekomstige generaties.

Box 1: voorbeeld van herweging natuurbelangen

Een actueel voorbeeld hiervan is het volgende: het Nederlandse Natura 2000-doelensysteem wordt geactualiseerd. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft in samenwerking met de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie een concept voor een herzien Beleidskader Doelwijziging Natura 2000 opgesteld en ter consultatie voorgelegd (de consultatieperiode sloot op 20 januari 2023). Het betreft een technische verkenning door de overheid van mogelijkheden om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te wijzigen.

Volgens onderzoekers verbonden aan de Open Universiteit en WWF-Nederland gaat het concept Beleidskader echter "op een aantal belangrijke punten voorbij aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, waaronder het verslechteringsverbod (een juridische ondergrens waarmee verder verlies van biodiversiteit voorkomen moet worden), en lijkt [het] een poging om beleidsinspanningen ten aanzien van natuurbehoud te minimaliseren. Is de overheid hiermee weer op zoek naar geitenpaadjes?", vragen de onderzoekers zich af.¹⁴ Zij concluderen dat het er helaas wel op lijkt.

14. Raoul Beunen, Kirsten Haanraads, Sander Turnhout, 'Doelwijziging Natura 2000: weer op zoek naar geitenpaadjes' (16 januari 2023). Bron: <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=30270>.

2.2 Bezorgde burgers

Steeds meer burgers en belangengroeperingen, zoals Hart voor Meijndel, zien dit met lede ogen aan en laten van zich horen. Hun zorgen zijn legitiem. Natuur zal in sommige gevallen geheel verloren gaan bijvoorbeeld in geval van landconversie door infrastructuur, nieuwe woningbouw of bomenkap) of, na aantasting (zoals door vergiftiging met chemicaliën en plastics in de bodem en oppervlaktewateren), niet of slechts met heel veel moeite kunnen regenereren. Burgers roeren zich, maar hebben vaak niet de wettelijke middelen tot hun beschikking om namens de natuur te spreken, het tij namens reeds aangetaste natuur te keren, of ze worden eenvoudigweg niet gehoord. Al te vaak worden zij als lastige 'activisten' of naïeve 'tree huggers' weggezet, en dit terwijl zij op basis van het Verdrag van Aarhus en hiervan afgeleide Nederlandse wet- en regelgeving het recht hebben op informatie, inspraak en toegang tot de rechter ten aanzien van milieu- en natuuraangelegenheden.¹⁵

Tegen deze achtergrond is aan het Lab gevraagd of het erkennen van Rechten van de Natuur voor het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide hierin verandering zou kunnen brengen. De achterliggende gedachte bij deze vraag is dat men daardoor wellicht anders naar de natuur gaat kijken en aan het natuurbelang de plek gaat geven die het conform natuurwet- en regelgeving formeel al toekomt. Daarom is tevens een doel van dit Labonderzoek dat de uitkomst ervan in bredere zin andere Natura-2000 gebiedsbeheerders en verantwoordelijke beleidsmakers in Nederland zal inspireren. Of, concreter gezegd: zal aansporen om te toetsen of de geschetste problematiek en oplossingsrichtingen herkenbaar en nuttig zijn. Daarbij kan dit onderzoek ook beleidsbepalers inzicht verschaffen in hoe en waarom een Rechten van Natuur-aanpak voor alle Natura 2000-gebieden in Nederland zou moeten worden overwogen.

15. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998, Trb. 2001, nr. 73. Het Verdrag van Aarhus beschermt het recht om te leven in een gezonde leefomgeving. Het verdrag richt zich op interactie tussen het publiek en overheden. Het Verdrag van Aarhus geeft leden van het publiek (individuen en verenigingen die hen vertegenwoordigen) het recht op toegang tot informatie en inspraak bij besluitvorming over milieuaangelegenheden, en om verhaal te halen indien deze rechten niet worden gerespecteerd. In 2004 werd het Verdrag van Aarhus door Nederland geratificeerd. Sinds 2005 is dit verdrag van toepassing in Nederland door de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. Deze wet zorgt voor verankering van het verdrag in bestaande wet- en regelgeving, zoals in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer en de Wet open overheid.

Samenvattend, het is voor het Lab evident dat het verhaal van de natuur in Nederland moet worden herschreven. Mensen moeten hun relatie met de natuur opnieuw bezien en leren waarderen. Met als doel dat mensen in harmonie met de natuur gaan leven en de Community of Life weer als de basis zien van het bestaan. Hiervoor is een meer holistische benadering van de natuur nodig dan de praktijk tot nu toe laat zien. Wat laten wij anders aan onze kinderen, kleinkinderen en opvolgende generaties na?

3. Wet- en regelgeving

3.1 Vogel- en Habitatrichtlijnen

Alle duingebieden in Nederland zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, zo ook Meijndel & Berkheide. De natuurbescherming in een Natura 2000-gebied is gebaseerd op de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de Europese Unie, waarmee voor specifiek aangewezen plant- en diersoorten (wilde flora en fauna) en habitats, de hoogst mogelijke beschermingsstatus geldt. Uit het doel en de strekking van deze richtlijnen kan de intrinsieke waarde van de in het wild levende planten en dieren en hun natuurlijke habitats worden afgeleid (art. 2). Van belang is dat voor Natura 2000-gebieden een 'verslechteringsverbod' geldt, dat wil zeggen: een juridische ondergrens waarmee verder verlies van biodiversiteit voorkomen moet worden (een resultaatsverplichting). Bij verslechtering moet een lidstaat onverwijld maatregelen nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt. Dit is een belangrijk inzicht indachtig de omstandigheid dat in de meeste Natura 2000-gebieden waarvan de zogeheten 'natuurdoelanalyses' door de relatief nieuwe Nederlandse Ecologische Autoriteit¹⁶ zijn getoetst is gebleken dat de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten.

3.2 Omgevingswet

In Nederland waren de Vogel- en Habitatrichtlijnen in de Wet Natuurbescherming (hierna: Wnb) geïmplementeerd. Deze wet is inmiddels opgegaan in de Omgevingswet per 1 januari 2024. Net als onder de Wnb maakt de Omgevingswet voor wat de natuur betreft onderscheid tussen gebiedsbescherming en soortenbescherming. De Omgevingswet introduceert wel nieuwe terminologie ten aanzien hiervan.

Een activiteit die significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied wordt voortaan aangeduid als een 'Natura 2000-activiteit' (die in principe vergunningsplichtig is; er vindt wel vooraf een beoordeling plaats van de voorgenomen activiteit wel of niet significante gevolgen heeft voor de natuur).

Inhoudelijk verandert er met de invoering van de Omgevingswet weinig ten opzichte van de Wnb. De Wnb benoemde reeds de intrinsieke waarde van de natuur (artikel 1.10 lid 1(a) Wnb) en formuleerde een zorgplicht ten aanzien ervan (artikel 1.11 lid 1 Wnb), zo ook de Omgevingswet. Nieuw bij de overgang naar de Omgevingswet is de introductie van een verbrede reikwijdte van de zorgplicht voor de natuur: de Omgevingswet introduceert een specifieke zorgplicht voor de natuur, waar deze door de Wnb als open norm was geformuleerd.

3.3 Specifieke zorgplicht voor natuur

Artikel 11.6, lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), waarmee de Wnb in de Omgevingswet is opgenomen, bepaalt dat degene die een activiteit verricht die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kan hebben, en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor het belang van de natuurbescherming, verplicht is om:

- Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd. Dezelfde zorgplicht geldt voor degene die een flora-en-fauna-activiteit verricht (artikel 11.27 Bal).

16. Instellingsbesluit Ecologische Autoriteit: stcrt-2022-24607.pdf (officielebekendmakingen.nl). De Ecologische Autoriteit is een onafhankelijk orgaan dat voor acht jaar door de Minister voor Natuur en Stikstof is ingesteld. De Ecologische Autoriteit is op 19 september 2022 officieel van start gegaan. De Ecologische Autoriteit beoordeelt onafhankelijk of de juiste ecologische kennis en informatie gebruikt wordt bij de onderbouwing van plannen voor natuurherstel, zoals natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. Elk advies van de Ecologische Autoriteit wordt opgesteld door een onafhankelijke werkgroep van deskundigen uit de wetenschap en gebiedspraktijk. Zie voor meer informatie www.ecologischeautoriteit.nl.

4. Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide

4.1 Natura 2000-status

De staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken heeft het duingebied Meijndel & Berkheide in 2004 als Natura 2000-Habitatrichtlijngebied aangewezen en in 2013 hieraan Natura 2000-status verleend¹⁷ (fig. 1). De begrenzing van dit Natura 2000-gebied, met een totale oppervlakte in hectare van 2878, is bepaald aan de hand van de ligging van de natuurlijke habitats en de leefgebieden van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Hiermee heeft het gebied voor specifiek aangewezen plant- en diersoorten en habitats de hoogst mogelijke beschermingsstatus in Europa gekregen. In het aanwijzingsbesluit is de beoogde bescherming van het gebied bovendien breder benoemd dan alleen ten aanzien van specifieke soorten en habitats. Naast specifieke soorten en habitatdoelen zijn er ook algemene doelen geformuleerd met betrekking tot het behoud van biodiversiteit en van natuurlijke kenmerken van het gebied als geheel.¹⁸



Figuur 1 Deelgebieden en toponiemen in Meijndel (groen) en Berkheide (rood). Bron: NDA

Fig. 1 – Bron: Natuurdoelanalyse Natura 2000 97 Meijndel & Berkheide, provincie Zuid-Holland (2022)

Een duingebied betreft een uniek ecosysteem, waarvan er wereldwijd maar weinig bestaan.¹⁹ Het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide is niet alleen één van de mooiste natuurgebieden in de Randstad, het behoort door de aanwezige diversiteit aan duinecosystemen tot een van meest bijzondere en dynamische duingebieden van Europa. Het natuurgebied ligt in de gemeenten Den Haag, Wassenaar en Katwijk in de provincie Zuid-Holland en is onderdeel van een groter groengebied in ontwikkeling, het Nationaal Park Hollandse Duinen.²⁰ Het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide is een groene long en een rustoord in de zeer druk bevolkte Randstad.

4.2 Waterwinning

Tegelijkertijd is het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide een belangrijk waterwingebied. Het is één van de vier waterwingebieden in de provincie Zuid-Holland. De waterwinactiviteiten worden door het waterbedrijf Dunea N.V. uitgevoerd.²¹

Er is hier sprake van drie soorten waterwinning: (i) dieptewinning om water uit een van nature onder de duinen gelegen zoetwaterbel te winnen (grondwaterwinning); (ii) oppervlakte-infiltratie waarbij water uit het zoetwaterbel wordt aangevuld met voorgezuiverd water uit de rivieren de Afgedamde Maas en de Lek, en vervolgens in infiltratieplassen in de duinen wordt ingebracht om op natuurlijke wijze verder te zuiveren (ca. 90% van de waterwinning vindt zo plaats); en (iii) diepte-infiltratie, waarbij het te zuiveren water niet in infiltratieplassen wordt ingebracht om te zuiveren, maar diep in de bodem.

Deze dubbele bestemming (waterwingebied/Natura-2000-gebied) is in Nederland niet uitzonderlijk.²² Het grootste deel van de Nederlandse waterwingebieden ligt in Natuurnetwerk Nederland, en daarvan is circa 75% gekwalificeerd als habitatrichtlijngebied.²³

19. De meeste daarvan liggen in Europa. https://www.coastalwiki.org/wiki/European_Sand_Dune_Distribution
20. <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl>. De aanvraag voor de toekenning van de status van Nationaal Park Hollandse Duinen dateert van december 2000. Op 9 juni 2021 heeft de Advies Commissie Nationaal Park Hollandse Duinen de minister van LNV over de aanvraag voor deze statuswijziging van het gebied geadviseerd. Het besluit over de toekenning van de status van Nationaal Park stond bij het afsluiten van het onderzoek voor deze Uitspraak nog uit.
21. Dunea is een NV met een maatschappelijke doelstelling. De aandeelhouders zijn de 17 gemeenten die binnen het verzorgingsgebied van Dunea vallen. Dunea voorziet in de dagelijkse drinkwatervoorziening van ruim 1,3 miljoen mensen en beheert als natuurbeheerder 2.400 ha duingebied tussen Monster en Katwijk. Deze duinen hebben als geheel een beschermde status als waterwingebied en Natura 2000-gebied.
22. Het Natuurnetwerk Nederland is een samenhangend netwerk van bestaande en nieuw te ontwikkelen grotere natuurgebieden, bedoeld om de biodiversiteit in Nederland te behouden, herstellen en ontwikkelen. De 21 Nationale Parken die Nederland kent maken hiervan onderdeel uit.
23. Wageningen University & Research (WUR), 'Waterwinning en natuur: De betekenis van de drinkwatersector voor de natuur in Nederland' (2016), p. 5. <https://www.edepot.wur.nl>

17. https://www.natura2000.nl/sites/default/files/documenten/gebieden/097/N2K097_DB%20HN%20Meijndel%20%26%20Berkheide.pdf
18. Zie paragraaf 5.2 van het Natura 2000-aanwijzingsbesluit voor Meijndel & Berkheide (algemene doelen).

Van de drie drinkwaterbedrijven die in de Hollandse duinen opereren (Dunea, PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland en Waternet), valt circa 97% van de door hen beheerde waterwingebieden tevens onder het Natura 2000-regime omdat vrijwel het hele duinkustgebied is aangewezen als Habitatrichtlijngebied.²⁴

De openbare watervoorziening behoort tot de top-vitale sector in Nederland, kwalificeert als publieke taak, en kent een eigen regime van wet- en regelgeving. De belangrijkste hiervan zijn de Europese Drinkwaterrichtlijn en daarvan afgeleide nationale Drinkwaterwet (gaat vooral over de drinkwaterkwaliteit van het kraanwater). In de Drinkwaterwet is een specifieke zorgplicht opgenomen die gericht is op een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (artikel 2). Daarnaast is er de Europese Kaderrichtlijnwater, die ervoor moet zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in heel Europa in orde is.

Voor het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide betekent dit dat de waterwinning en de bijbehorende infrastructuur een dubbele planologische en feitelijke bescherming geniet: een groter gedeelte van het gebied is afgesloten en er wordt daarop intensiever toezicht plaats dan in andere natuurgebieden.²⁵

5. Governance Nederlands natuurbeheer

Het Rijk (en in het bijzonder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) heeft tot taak ervoor te zorgen dat de Nederlandse natuur in een 'gunstige staat van instandhouding' verkeert en dient hiertoe maatregelen te nemen. Provincies hebben vanuit het Rijk de bevoegdheid gedelegeerd gekregen om Natura 2000-gebieden en de flora en faunasoorten daarin te beschermen. De provincies zijn op basis hiervan verantwoordelijk voor het opstellen van de zogeheten natuurdoelanalyses en de daarvan afgeleide beheerplannen voor de binnen hun provincie gelegen Natura 2000-gebieden. De natuurdoelanalyses worden mede op basis van input van terreinbeheerders opgesteld. De beheerplannen worden in principe in samenspraak met de beheerders afgesproken.

Systeeminzicht is de kern van natuurdoelanalyses: zij zijn van belang om op een objectieve manier inzicht te krijgen in de toestand én het functioneren van de natuur per gebied, en in het landschap eromheen. Uit de natuurdoelanalyse moet blijken wat de actuele natuurkwaliteit van het betreffende Natura 2000-gebied is, welke knelpunten ('stressfactoren') er zijn en hoe de natuurdoelen voor een gebied kunnen worden behaald. Ook moet blijken of aan het verslechteringsverbod wordt voldaan. De provincies zijn tevens verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsprogramma's waarin per provincie wordt gestreefd naar een integrale aanpak op de onderwerpen natuur, water en klimaat. De natuurdoelanalyses bieden gerichte input voor deze gebiedsprogramma's.

Terreinbeheerders, zoals Zuid-Hollands drinkwaterbedrijf Dunea, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, dragen de feitelijke zorg voor de natuur. Dit doen zij mede op basis van een beheerplan dat het raamwerk vormt voor de beheerwerkzaamheden binnen een gebied. Het beheerplan maakt inzichtelijk welke natuurdoelen binnen een gebied nagestreefd worden, geeft aan hoe de aanwezige natuur het best beschermd kan worden en beschrijft mogelijkheden om de natuur verder te ontwikkelen.

24. Wageningen University & Research (WUR), 'Waterwinning en natuur: De betekenis van de drinkwatersector voor de natuur in Nederland' (2016), p. 23.

25. Het Beleidsnota Drinkwater 2021-2026: Samen werken aan een toekomstbestendige drinkwatervoorziening van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat schrijft dat "belangrijke opgaven voor overheden om te waarborgen in hun omgevingsvisie, -verordening of -plannen zijn: zorgen voor voldoende grondwater van goede kwaliteit; zorgen voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit; bescherming van de drinkwaterinfrastructuur; en bescherming van de natuur in relatie tot waterwinning.

Het beheerplan maakt ook inzichtelijk welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan in het betreffende Natura 2000-gebied en onder welke condities²⁶. Beheerplannen spelen een belangrijke rol omdat hierin vanuit alle functies en sectoren in een gebied een integraal plan voor het natuurgebied wordt opgesteld.

²⁶ Basis info: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/natura-2000/>

6. Eigendom, beheer, toezicht en handhaving Meijndel & Berkheide

6.1 Eigendoms- en beheersituatie

Voor het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide is een beheerplan opgesteld getiteld: 'Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022' (hierna: Beheerplan). De geldigheid van het Beheerplan is in 2023 met maximaal 2 jaar verlengd (derhalve uiterlijk tot 5 april 2026).²⁷

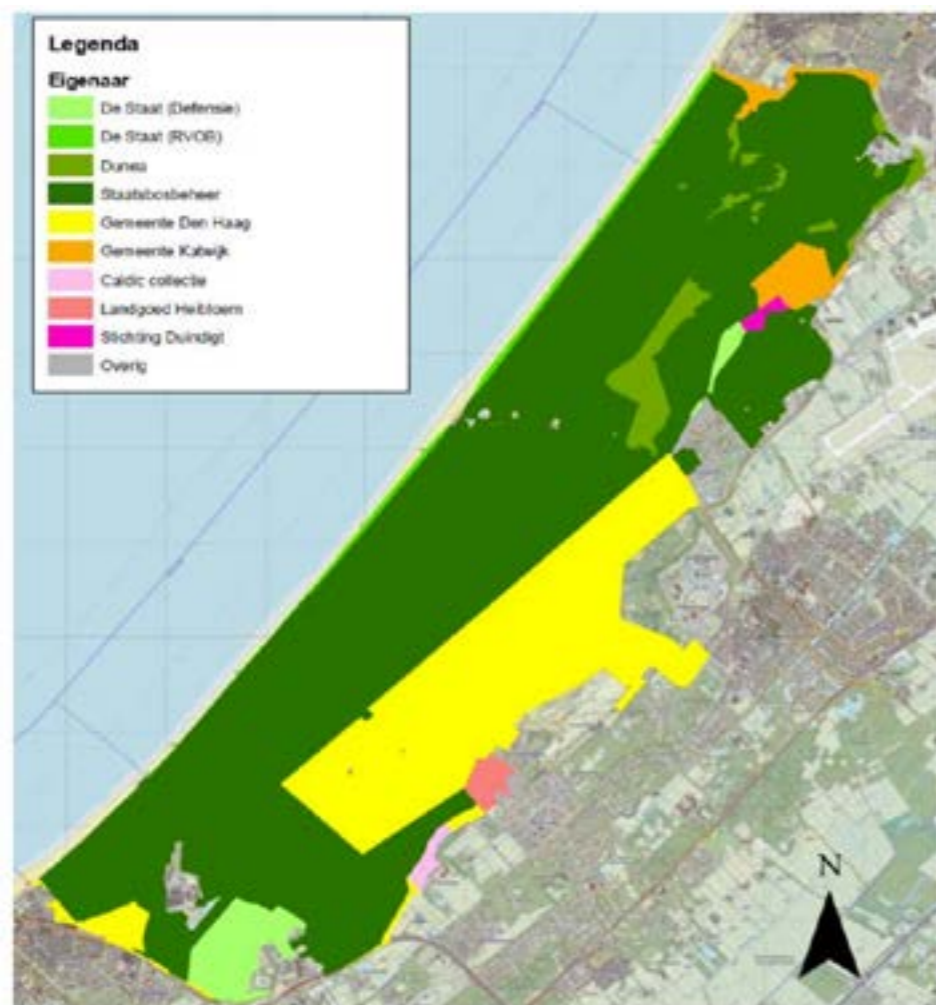
Het Beheerplan onderscheidt 21 deelgebieden binnen het natuurgebied (twaalf in Meijndel en acht in Berkheide). Het Beheerplan heeft tot doelstelling om "een balans [te] vinden tussen het herstellen van de natuurdoelen en het gebruik van het natuurgebied door particulieren, ondernemers en andere partijen", aldus de provincie Zuid-Holland²⁸. Het gebied moet een plek zijn waarin de mens kan recreëren en soms kan wonen en werken, zij het met respect voor het noodzakelijke natuurlijke evenwicht.²⁹

Staatsbosbeheer en Dunea zijn de belangrijkste natuurbeheerders van het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide. Dunea geeft aan dat Staatsbosbeheer en zij samen het grootste deel van het gebied beheren en hierover nauw afstemmen teneinde een eenheid van beheer te bereiken (Dunea beheert ca. 2000 van de 2878 ha, Staatsbosbeheer ca. 600 ha ervan). In de buitenduinrand zijn enkele delen van het gebied in beheer en eigendom van particulieren (fig. 2). Opgemerkt wordt dat de eigendomssituatie zoals in figuur 2 is weergegeven niet de feitelijke beheersituatie weergeeft. Dunea heeft namelijk een aanzienlijk deel van het beheerde gebied in erfpacht van Staatsbosbeheer gekregen.

²⁷ Natura 2000 Beheerplan Meijndel & Berkheide op 6-2-2023 verlengd voor maximaal 2 jaar. Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad 2023, 1346.

²⁸ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p. 9.

²⁹ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p. 8.



Afbeelding 1.3 Eigendom situatie Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide. Zeggenschap over het gebied wijkt in een aantal gevallen af van de eigendomsituatie aangezien een groot deel van het eigendom van Staatsbosbeheer in Meijndel (Dunea) alsmede de Kom (Defensie) in erfpacht is uitgegeven.

Fig. 2 – Bron: Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016–2022

6.2 Focus bij Dunea

In deze Uitspraak ligt de focus op Dunea. De reden hiervoor is tweeledig: Dunea beheert verreweg het grootste gedeelte van het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide en vervult daarbij een dubbele functie (natuurbeheer en watervoorziening). Natuurbeheer en watervoorziening staan als doelstellingen op gelijk niveau in de statuten van Dunea (box 2). In algemene zin valt het het Lab op dat de nadruk in de jaarlijkse verslaglegging van Dunea met name op drinkwater en de daaraan gerelateerde activiteiten en projecten ligt. Ten aanzien van natuurbeheer wordt slechts summier, en doorgaans in zeer algemene termen, verslag gedaan. Dunea geeft als verklaring hiervoor dat het jaarverslag geen formele rol in de rapportage over de wettelijke instandhoudingsdoelen vervult, en dat de rapportage- en monitoringverplichting in deze primair bij de provincie Zuid-Holland berust. Op haar website en in andere diverse communicatie-uitingen biedt Dunea wel een meer uitgebreide visie op de combinatie waterwinning & natuur(beheer).

DOEL

Artikel 2.

- 2.1. De vennootschap heeft ten doel: _____
- (a) het voorzien in de behoeften aan drinkwater en industriewater binnen het distributiegebied, alsmede het voorzien in de behoeften aan drinkwater — en gros en industriewater buiten het distributiegebied; alles met _____ inachtneming van de eisen van verantwoord natuurbeheer van het aan — de zorgen van de vennootschap toevertrouwd duingebied; _____
 - (b) het verantwoord natuurbeheer van het aan de zorgen van de _____ vennootschap toevertrouwd duingebied, een en ander met inachtneming van de eisen van verantwoorde waterwinning; en _____

6.3 Relevantie gecombineerde functies

Vanuit het perspectief van de natuur is deze combinatie van functies (natuurbeheer en waterwinning) relevant. Waterwinning en natuur hebben namelijk beide groot belang bij een schoon milieu (bodem- en grond- en oppervlaktewater) en robuuste, bio-diverse gebieden. Hoewel natuurbeschermingswet- en regelgeving niet primair bedoeld zijn om drinkwaterbedrijven te dienen, leveren zij vanuit het belang van een 'schoon milieu' een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van grondwater- of oppervlaktewaterlichamen binnen een beschermd natuurgebied.

Anderzijds kan in het ruimtelijk beleid de aanwezigheid van een drinkwaterfunctie beschermend zijn voor een natuurgebied. Zo heeft de drinkwaterfunctie het natuurgebied Meijndel & Berkheide sinds begin 20e eeuw gevrijwaard van bebouwing. Fysiek is dit te zien aan de watertorens die de rand van het gebied markeren – hier is de groei van het stedelijk gebied gestopt.

Hierbij past volgens het Lab wel een kanttekening:

Zonder waterwinning gedijen natuurgebieden in principe prima (misschien zelfs beter vanuit het perspectief van de natuur bezien), waardoor de betekenis van de waterwinning voor natuurgebieden toch minder helder is dan andersom het geval is. Vanuit de natuur bekeken moet het zoeken dan ook continu zijn naar mogelijkheden waar en waarop waterwinning geen schade voor de natuur oplevert.³⁰ Een bijkomend probleem hierbij is de aanwezigheid van steeds nieuwe vervuilende stoffen, zoals PFAS en andere schadelijke chemische resten, in het rivierwater dat ten behoeve van de waterwinning ter zuivering in de duinen van Meijndel & Berkheide wordt ingebracht. Dit vraagt continue aandacht voor bronaanpak (maatregelen voor schonere bronnen) en eventuele aanvullende of gewijzigde vormen van zuivering, waarover meer in hoofdstuk 9.2.

6.4 Beheer, toezicht en handhaving binnen het gebied

De provincie Zuid-Holland is eindverantwoordelijk voor de instandhoudingdoelen die ten aanzien van Natura 2000-gebieden zijn vastgesteld. In het Beheerplan is dienaangaande een set van doelen en criteria opgenomen. De provincie maakt hierover afspraken met beheerders en ondersteunt hen met eventuele regelingen voor bekostiging van het natuurbeheer. De beheerders rapporteren op gezette over het gevoerde beheer aan de provincie.

De beheerders zijn verantwoordelijk voor het toezicht op hun terreinen en de beheermaatregelen die zijn overeengekomen in de beheerplannen.³¹

Tegelijkertijd is de afdeling Toezicht en Handhaving van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid verantwoordelijk is voor de handhaving van de Omgevingswet, dit in mandaat van de provincie. Volgens Dunea vormt een programmatische aanpak, met een zogenaamde 'plan-do-check-act cyclus', de basis van het handhavingplan voor het gebied. Dat maakt het mogelijk om in de aanpak bij te sturen als de (controle)bevindingen daarom vragen.

Dunea gaf in interviews aan dat er op verschillende niveaus nauw contact tussen de beheerders bestaat voor operationele afstemming in het toezicht en handhaving binnen het gebied. Alsook, dat er voor de beleidsbepaling ten aanzien van het gebied diverse overleggen worden georganiseerd door de provincie Zuid-Holland, Dunea, Staatsbosbeheer en Nationaal Park Hollandse Duinen in samenwerking met het Natuur- en Landschapsoverleg van Milieufederatie Zuid-Holland, Natuur- en landschapsoverleg (NLO).

³⁰ Supra noot 23, p. 69. Deze observatie is in het rapport van WUR gemaakt naar aanleiding van de vraag: Is het mogelijk om water te winnen in een natuurgebied op een echte win-winmanier voor natuur en drinkwaterwinning?
³¹ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p.141.

7. Observaties ten aanzien van het Beheerplan

7.1 Uitgangspunt: Inspanningsverplichting

De Habitatrichtlijn gaat uit van een natuurverslechtingsverbod ten opzichte van de zogenoemde referentiedatum, c.q. de datum waarop aan een gebied Natura 2000-status is verleend. Het verslechtingsverbod is een juridische ondergrens waarmee verder verlies van biodiversiteit voorkomen moet worden – dat wil zeggen: een resultaatsverplichting. Door de richtlijn is echter geen tijdslimiet aan het realiseren hiervan verbonden. Het Beheerplan gaat dan ook uit van een inspanningsverplichting (en geen resultaatsverplichting) aan de zijde van de beheerder: “aan de beheerder wordt geen expliciete resultaatsverplichting opgelegd om de instandhoudingsverplichtingen in de eerste beheerperiode uit te voeren, maar wordt tussen provincie en terreinbeheerder(s) een inspanningsverplichting vastgelegd.”³²

Dat hier een inspanningsplicht is overeengekomen, in plaats van een resultaatsverplichting, wordt door Dunea in interviews als volgt verklaard: veel schade aan natuurgebieden wordt niet door activiteiten in die natuurgebieden zelf veroorzaakt, maar door activiteiten die daarbuiten plaatsvinden en waarop de beheerders geen invloed hebben. Voorbeelden hiervan zijn klimaatverandering en stikstof- en fijnstofneerslag die van buiten het gebied komt, zoals van tankers op zee, auto's in Wassenaar en Den Haag en van boeren in de omgeving. In het geval van stikstof die van buiten het beheerde gebied komt, kan de beheerder bijvoorbeeld wel de begrazing in het gebied aanpassen om de negatieve gevolgen van stikstofdepositie zoveel mogelijk tegen te gaan, maar de beheerder kan niet de bron van die stikstof aanpakken. Die bron aanpak moet vanuit het Rijk of de provincie Zuid-Holland komen.

7.2 Beheermaatregelen & monitoring

Het Beheerplan bevat informatie over de natuurmaatregelen die tijdens de beheerperiode moeten worden genomen om het behalen van de instandhoudingsdoelen te realiseren. Daarbij wordt

onderscheid gemaakt tussen regulier beheer en (aanvullend) instandhoudingsbeheer.³³ Naast monitoring van de Natura 2000-doelen (de ontwikkelingen in de natuur) vindt in de beheerperiode ook monitoring van het beheer en de instandhoudingsmaatregelen plaats.³⁴

Van belang hierbij is dat de terreinbeheerders niet alleen het resultaat van de beheermaatregelen bepalen, maar dat dit ook onafhankelijk gebeurt door vrijwilligers die verschillende dier- en plantensoorten monitoren in het beschermde gebied. Zij mogen op plekken komen waar anderen niet mogen komen. De vrijwilligers zijn in feite de ogen en oren in het gebied en bovendien belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak voor maatregelen, zegt Dunea. Zij verzamelen gegevens volgens de richtlijnen van landelijke gegevens beherende organisaties die ook zorg dragen voor validatie. De gegevens worden aangeleverd aan en landelijk ontsloten via de Nationale Databank Flora en Fauna (hierna: NDFF). Daarnaast monitort en evalueert de provincie Zuid-Holland het behalen van de instandhoudingsdoelen. Tot slot, ook de deskundigheid van maatschappelijke belangenorganisaties en de signalen die zij afgeven zijn, volgens Dunea, van belang om een vinger aan de pols te houden voor wat de staat van de natuur betreft.

7.3 Rapportage & evaluatie

Het Beheerplan verplicht de natuurbeheerder om een overzicht bij te houden van het beheer en de instandhoudingsmaatregelen die zijn uitgevoerd.³⁵ Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage opgesteld, die vervolgens door de provincie Zuid-Holland op effectiviteit wordt beoordeeld.³⁶ Na drie jaar wordt een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Deze tussentijdse evaluatie wordt voor wat fauna betreft voornamelijk gebaseerd op de NDFF, en voor wat betreft vegetatie op het vegetatie meetnet van de provincie. Volgens het Beheerplan wordt tegen het einde van de eerste beheerplanperiode een eindevaluatie uitgevoerd; ter voorbereiding op de tweede beheerplanperiode. In verband met de recente verlenging van het Beheerplan zal deze evaluatie nu gedurende de looptijd van de verlengingsperiode plaatsvinden. Op 22 april 2022 is wel een natuurdoelanalyse voor het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide verschenen, en in 2023 een advies van de Ecologische Autoriteit daarover, waarover later meer (hoofdstuk 8.2).

³² Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p. 130. NB, men zit voor het gebied nog in de eerste beheerperiode.

³³ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p.130.

³⁴ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p.140.

³⁵ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p. 139.

³⁶ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijndel & Berkheide 2016-2022, p. 139.

Het Lab merkt op dat de antwoorden op vragen zoals hoe de effectiviteit van natuurbeheersactiviteit per deelgebied worden gemeten, gemonitord, geëvalueerd en gerapporteerd niet altijd (eenvoudig) zijn te vinden op de websites en in de rapporten van de diverse beheerders van het gebied en de provincie Zuid-Holland. Dat maakt de situaties onduidelijk voor burgers en maatschappelijke belangenorganisaties. Er valt winst te behalen indien zulke informatie op een meer inzichtelijke en toegankelijke wijze ten behoeve van alle stakeholders in kaart zou worden gebracht. De toestand van de natuur gaat immers iedereen aan.

Dunea zegt in de interviews het ermee eens te zijn dat er winst valt te behalen in het verder ontsluiten van dergelijke informatie. Volgens Dunea is dit een opgave waar betrokken partijen zich van bewust zijn en waar in samenwerking aan gewerkt wordt. Zij zegt dat het wel van belang daarbij is dat de gegevens ook van wetenschappelijke duiding worden voorzien. Dunea verwijst naar een aantal sites van de provincie waarin hierover veel bruikbare informatie te vinden is.³⁷

³⁷ <https://www.bijl2.nl/>.

8. Natuur Meijendel & Berkheide – Natuurdoelanalyse & Ecologische Autoriteit

Ondanks de bescherming op basis van de Natura 2000-status en de bescherming die uit de drinkwaterfunctie voortvloeit staat de natuur in Meijendel & Berkheide onder druk. Dit blijkt uit de natuurdoelanalyse voor het gebied en het advies van de Ecologische Autoriteit dat daarover is uitgebracht. De 'Natuurdoelanalyse Natura 2000 97 Meijendel & Berkheide' (hierna: NDA) is op 12 april 2022 uitgebracht en het advies van de Ecologische Autoriteit op 18 april 2023 (hierna: EA 2023 Advies).³⁸ De in de NDA opgenomen analyses waren voor het grootste deel in 2021 al gereed.

8.1 NDA

De NDA bevat een verbeterde en geactualiseerde systeemanalyse gebaseerd op de analyse die eerder voor het Beheerplan was uitgevoerd. De NDA geeft een overzicht van de Natura 2000-doelen voor Meijendel & Berkheide en bevat een uitgebreide historische analyse van het duinengebied. De NDA geeft een beeld geven van de problemen waarmee het gebied kampt en een aanzet voor mogelijke oplossingen.³⁹

Als belangrijkste knelpunten om de theoretisch bepaalde instandhoudingsdoelen voor het Natura 2000-gebied Meijendel & Berkheide te realiseren worden door de NDA genoemd: een gebrek aan winddynamiek, vergrassing en vermessing en verzuring. Daarnaast vormen verdroging, versnippering en de aanwezigheid van invasieve exoten belangrijke knelpunten.⁴⁰ Ook wordt vermeld dat er voor het gebied een hydrologische analyse nodig is en dat het slecht gesteld is met de konijnenpopulatie in het gebied die voor natuurlijke begrazing zorgt.⁴¹ Door het wegvallen van de begrazing treedt sneller vergrassing en verzuuring op. Deze knelpunten versterken elkaar onderling en worden door externe invloeden nog eens vergroot.

³⁸ Ecologische Autoriteit, 5004 Meijendel & Berkheide, provincie Zuid-Holland (2023). Te raadplegen via: <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5004#:~:text=De%20Ecologische%20Autoriteit%20adviseert%20om,om%20de%20natuurdoelen%20te%20halen.>

³⁹ Natuurdoelanalyse Natura 2000 97 Meijendel & Berkheide (2022), p.8 en 12.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

De invloed van klimaatverandering op de natuur is niet in de NDA meegenomen terwijl klimaatverandering per definitie van grote invloed is op de natuur.

Bovendien worden veel van de gesignaleerde knelpunten erdoor versterkt. Volgens een recent rapport van de Ecologische Autoriteit (26 januari 2024) getiteld 'Doen wat moet én kan: Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament' (hierna: EA Rapport 2024) is in de meeste van de door de Ecologische Autoriteit tot nu toe getoetste natuurdoelanalyses (70 van de 130) klimaatverandering niet meegenomen. Dit was, volgens de Ecologische Autoriteit, ook niet nodig of haalbaar voor de eerste generatie van natuurdoelanalyses waartoe de NDA Meijndel & Berkheide behoort.⁴²

8.2 EA 2023 Advies

De provincie Zuid-Holland heeft de Ecologische Autoriteit gevraagd te toetsen of de NDA voldoet aan actuele wetenschappelijke ecologische inzichten. Daarover is het EA 2023 Advies uitgebracht, dat kritisch is.

De Ecologische Autoriteit concludeert dat "op basis van de NDA verdere verslechtering van de gebieden niet uitgesloten is, en dat de doelen niet worden gehaald. [Aanvullende] informatie is noodzakelijk om beter te weten wat de huidige problemen veroorzaakt en hoe de natuur weer gezond kan worden."⁴³ Uit het EA Rapport 2024 blijkt dat dit oordeel niet uitsluitend het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide ten deel viel. Integendeel, uit de door de Ecologische Autoriteit getoetste natuurdoelanalyses blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten.⁴⁴

In het EA 2023 Advies wordt voorts gezegd "dat informatie ontbreekt over waar habitattypen en -soorten voorkomen, wat de kwaliteit van de leefgebieden is en over de aard en omvang van de knelpunten. De conclusies in de NDA zijn daardoor sterk afhankelijk van interpretatie van een beperkt aantal gegevens". En: "Ook is informatie over de (actuele) depositie van stikstof op het gebied [en/of de herkomst daarvan], volledig buiten beschouwing gelaten.

⁴² Ecologische Autoriteit, 'Doe wat moet én kan: Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament' (2024), p. 11 Het advies van de Ecologische Autoriteit is gebaseerd op de eerste 70 (van de in totaal 130) getoetste natuurdoelanalyses, veldbezoeken aan deze gebieden en opgetekende observaties tijdens gesprekken met de vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, provincies, beheerders, waterbeheerders, kennisinstellingen, diverse maatschappelijke en agrarische organisaties en eigen deskundigen.

⁴³ Ecologische Autoriteit, 5004 Meijndel & Berkheide, provincie Zuid-Holland (2023), p. 3.

⁴⁴ Ecologische Autoriteit, 5004 Meijndel & Berkheide, provincie Zuid-Holland (2023), p.8.

Het gevolg hiervan is dat een goed beeld van de opgave ontbreekt, net als een eenduidig beeld van de op te lossen knelpunten.

Dunea laat in interviews weten dat informatie over stikstofdeposities wel degelijk aanwezig is, maar om haar onbekende redenen niet bij het opstellen van de NDA door de provincie Zuid-Holland is gebruikt. Dunea verwijst voor informatie hierover naar de 'Fact-sheet stikstofgevoelige gebieden Zuid-Holland: Aanpak stikstof provincie Zuid-Holland'.⁴⁵

De Ecologische Autoriteit zegt ook het relevant te vinden om te weten wat de (belangrijke) bronnen van stikstof zijn binnen het gebied: "wat is bijvoorbeeld de relatieve bijdrage van recreatief autoverkeer in het gebied versus de bijdrage van zeescheepvaart?"⁴⁷ Relevant is ook dat niet beschreven is of, en hoe, deze leemten in kennis opgevuld gaan worden." Dunea geeft aan dat deze vragen bij de voorbereiding van het nieuwe beheerplan worden geadresseerd.

Het EA 2023 Advies staat voorts stil bij een geconstateerde kennisleemte voor wat betreft de mogelijke negatieve effecten van waterwinning binnen het gebied. De Ecologische Autoriteit zegt dat "de hydrologische situatie van Meijndel & Berkheide een belangrijk knelpunt is en dat verbetering ervan [in de NDA] als systeemmaatregel is benoemd."⁴⁸ Tegelijkertijd wordt een kennisleemte geconstateerd: "het is niet duidelijk wat de betekenis van de gewenste uitbreiding van de waterwinning op het herstel van de hydrologische situatie kan zijn."⁴⁹

De Ecologische Autoriteit constateert tot slot dat het referentiekader, dat wil zeggen de situatie op het moment van aanmelding als Habitatrictlijngebied, niet meer te reconstrueren is.⁵⁰ Dit is relevant omdat het referentiekader als een nulmeting fungeert om, onder meer, te kunnen toetsen of aan het eerder besproken verslechteringsverbod voor het aangewezen gebied is voldaan.

⁴⁵ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/natura-2000/aanpak-stikstof/>

⁴⁶ Supra noot 43.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ecologische Autoriteit, 5004 Meijndel & Berkheide, provincie Zuid-Holland (2023), p. 7.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

9. Stressfactoren voor de natuur

De NDA noemt factoren die druk uitoefenen op de natuur van Meijndel & Berkheide. Het Lab wil hier stilstaan bij een aantal niet in de NDA benoemde factoren die de natuur binnen het gebied (mogelijk) ook verder onder druk zetten. Dit zijn: recreatie, waterwinning en een aantal externe invloeden.

9.1 Recreatie

Meijndel & Berkheide wordt recreatief hoog gewaardeerd en druk bezocht. Aangezien door de mooie natuur en ook door een ruim aanbod van gratis parkeergelegenheid, speelvoorzieningen, horeca, een bezoekerscentrum, een "Duincampus" en een dicht padennetwerk in de kern van het natuurgebied, begeeft dagelijks een groot aantal mensen zich, veelal per auto, naar het gebied. Met 2,5 – 3 miljoen bezoeken per jaar (gegevens betreffen de periode medio mei 2021 tot medio mei 2022) is het één van de drukst-bezochte natuurgebieden van de provincie Zuid-Holland.⁵¹ Dunea wijst erop dat dit een schatting van bezoekersaantallen betreft op basis van een online vragenlijst in plaats van daadwerkelijke tellingen in het gebied. Dunea geeft voorts aan dat uit eigen onderzoek met gebruikmaking van 'telslangen' in een kleiner deel van Meijndel & Berkheide (de Vallei Meijndel en omgeving), er 1,1 miljoen bezoeken per jaar blijken te zijn.

De bezorgde burgerorganisatie Hart voor Meijndel maakt zich grote zorgen over de grote aantallen bezoekers en recreatiedrukke binnen het gebied en is van mening dat de recreatieve draagkracht van het natuurgebied is overschreden. Zij merkt op dat er ook niet louter op 'stille' wijze van de natuur wordt genoten en dat recreanten niet altijd op de aangewezen paden blijven. Volgens Hart voor Meijndel zijn in Meijndel & Berkheide, onder meer, te vinden: bootcamps, yoga in de duinen, kinderkampen en andere vormen van groepsvertier; allemaal vormen van recreatie die niet in een Natura 2000-gebied thuishoren.

Het standpunt dat in natuurgebieden, zoals Meijndel & Berkheide en andere Nederlandse Natura 2000-gebieden, alleen zogeheten 'extensieve recreatie' thuishoort, en dan uitsluitend binnen de draagkracht van het gebied wordt door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onderschreven. De Raad van State heeft in 2013 een definitie van extensieve recreatie geformuleerd: "onder extensief recreatief medegebruik wordt verstaan: een vorm van openluchtrecreatie waarbij vooral het landschap of bepaalde delen ervan sterk beleefd worden, waarbij weinig of geen gebouwde voorzieningen nodig zijn en waarbij tevens in het algemeen het aantal recreanten per oppervlakte eenheid beperkt is, zoals wandelen, fietsen, verpozen en natuur- en landschapsbeleving: onder extensieve recreatie worden in ieder geval niet begrepen lawaaisporten."⁵²

Om de toenemende druk op de ecologie/natuur van Meijndel & Berkheide op te vangen en weg te leiden uit de kern van het beschermde gebied, heeft Hart voor Meijndel in het voorjaar van 2023, samen met Stichting Duinbehoud⁵³, een alternatieve visie voor recreëren in en rondom het gebied geformuleerd. In deze visie behoudt de stille (extensieve) recreatie door natuurliefhebbers en wandelaars een plek binnen Meijndel & Berkheide. De meer intensieve, natuur-invasieve recreatievormen, en een groot aantal van de in het gebied aanwezige parkeerplaatsen, worden verplaatst naar nieuw te ontwikkelen groengebieden (bufferzones) aan de randen van het Natura 2000-gebied. In deze visie wordt de aanleg van recreatie-bufferzones en het ontmoedigen van auto-gebruik (in verband met stikstofuitstoot) gekoppeld aan het actief stimuleren van natuurvriendelijk vervoer binnen het gebied en vanaf de bufferzones naar de publiek toegankelijke delen ervan.

Reactie Dunea t.a.v. recreatie als stressfactor voor de natuur:

Dunea herkent zich niet in het door Hart voor Meijndel geschetste beeld van over-recreatie en structurele aanwezigheid van natuur belastende recreatievormen binnen Meijndel & Berkheide. Zij voert hiertoe de navolgende redenen en argumenten aan.

⁵¹ 'Bezoek natuur- en recreatiegebieden Zuid-Holland', NBTC (2017); 'Recreëren in groen Zuid-Holland', Kantar Public, Hoofdrapport 244410573 (september 2022), p. 8 en 11. Opgemerkt: het rapport hanteert verschillende meetmethoden die niet dezelfde uitkomsten genereren. Het rapport maakt onderscheid tussen unieke bezoekers en bezoeken en hanteert de volgende uitgangspunten bij het bepalen van de resultaten. Unieke bezoekers: een persoon die een bepaald gebied meerdere keren heeft bezocht telt één keer mee in de resultaten. Bezoeken: de resultaten hebben betrekking op alle bezoeken die de respondent heeft afgelegd, dus inclusief herhaalbezoeken aan hetzelfde gebied.

⁵² Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 20 februari 2013 (201206143/1/A1). Online te raadplegen via <https://www.raad-vanstate.nl/uitspraken/@88929/201206143-1-a1/>.
⁵³ <https://www.duinbehoud.nl/>.

NDA benoemt recreatie niet als drukfactor

Dunea benadrukt in de interviews met het Lab dat recreatie niet in de NDA als drukfactor is genoemd. Dat is feitelijk juist. Echter, het Lab wijst in dit verband naar een tabel uit de NDA (fig. 3) en een observatie van de Ecologische Autoriteit hierover in het EA 2023 Advies. In het EA 2023 Advies merkt de Ecologische Autoriteit op: “de al geplande maatregelen 90, 91 en 92 zijn bedoeld om de recreatieve druk te verdelen, wat suggereert dat dit een knelpunt is of kan worden”.⁵⁴ Dunea merkt ten aanzien hiervan op dat deze maatregelen niet worden genomen omdat recreatiedruk nu als een drukfactor wordt beschouwd, maar proactief gericht zijn op het voorkomen van knelpunten op de lange termijn gegeven de groei van de bevolking in de regio.

Maatregel ID	Maatregel(en)	Deelgebied	Omvang	Beheer	Relevante natuurwaarden	Op welke wijze draagt maatregel bij aan de gunstige staat van instandhouding?
84	Uitbreiding grijze duinen door aanwinning duindoornstruweel	Berkheide	2 ha	Dunea	H2130	Uitbreiding grijze duinen door terugdringen uitbreiding struwelen
85	Uitbreiding en kwaliteitsverbetering van 1 ha vochtige duinvallei	West-Berkheide (Dunea deel)	1 ha	Dunea	H2190	Uitbreiding en kwaliteitsverbetering vochtige duinvallei in combinatie met hydrologische maatregel
86	Exotenbestrijding en bosbeheer	Meijendel en Berkheide; Solleveld en Kapiteelduinen	200 ha	Dunea	H2130	Langetermijnbeheer van voldoende oppervlak gras duin (H2130) door terugdringen Amerikaanse vogelkers, rimpelroos, abeel; verbetering kwaliteit duinbos
90	Bufferzone	Bufferzone NPHD Mient-Kaaltuin (locatie Valkenburg)	100 ha	Dunea	Alle habitattypen binnen N2000	Bebuurde bufferzone/verbinding tussen Natura 2000 en Groene Hart, afvang stikstof, verdelen recreatieve druk
91	Bufferzone	Bufferzone NPHD - Duinwoonde oerrier	130 ha inclusief 5 bebouwd eospassages	Dunea	Alle habitattypen binnen N2000	Bebuurde bufferzone/verbinding tussen Natura 2000 en Groene Hart, afvang stikstof, verdelen recreatieve druk
92	Bufferzone	Bufferzone NPHD - Duinwoonde oerrier	5 ha	Dunea	Niet van toepassing	Inrichting van natuur- en recreatiegebied in de bufferzone

Fig. 3 – Bron: Natuurdoelanalyse Natura 2000 97 Meijendel & Berkheide (2022), Tabel 5-1

Bufferzones

Het idee om ‘bufferzones’ in de buitenranden van het beschermde gebied te ontwikkelen is voor Dunea niet nieuw. De ontwikkeling van bufferzones is één van de speerpunten het Nationaal Park Hollandse Duinen.⁵⁵ Dunea ziet de bevolkingsgroei in de regio en de politieke ambitie om te bouwen in de omgeving van Meijendel & Berkheide en zegt zich te realiseren dat zonder mitigerende maatregelen deze omstandigheden de druk op de duinen zullen vergroten.

Door bestaande zonering recreatiedruk voorlopig onder controle

Dunea zegt dat er goed functionerende ‘zoneringen’ in Meijendel & Berkheide aanwezig zijn die de kwetsbare natuur beschermen en waarmee wordt voorkomen dat recreatie een acuut knelpunt wordt. Dunea laat weten dat circa 80% van het gebied helemaal is afgesloten voor publiek. Dit betreft deels kwetsbare natuur en deels de combinatie van kwetsbare natuur met vitale infrastructuur ten behoeve van de waterwinning. Het Beheerplan bevestigt de aanwezigheid van zonering binnen het gebied.⁵⁶ De aanwezigheid van zonering wordt ook bevestigd in een in opdracht van de provincie Zuid-Holland uitgevoerd onderzoek naar bezoekersstromen en -intensiteit binnen het gebied getiteld: ‘Pilotonderzoek Bezoekersintensiteit in Meijendel en aangrenzende stranden met behulp van mobiele data’ (februari 2024). Volgens dit onderzoek lijkt de aanwezige zonering naar behoren te werken en wordt een behoorlijk groot deel van Meijendel & Berkheide niet of zeer beperkt bezocht.⁵⁷

Opmerking van het Lab:

Dit pilotonderzoek geeft geen inzicht in absolute aantallen – bezoekersaantallen (totaal of per deelgebied) – alleen in trends. Het biedt uitsluitend inzicht in bezoekersintensiteit en -stromen binnen de gemonitorde deelgebieden in relatie tot elkaar.

De zonering wordt volgens Dunea door middel van borden in het gebied aangegeven. Sommige gebieden zijn helemaal afgesloten voor publiek, andere zijn alleen met een vergunning toegankelijk, en een gedeelte is opengesteld voor publiek. Volgens Dunea zijn de meest kwetsbare delen van Meijendel & Berkheide het open duinengebied aan de zeezijde en de embryonale duinen. In de zonering zijn deze gebieden grotendeels afgesloten en slechts voor een klein deel vanaf paden (beperkt aanwezig in het kwetsbare open duin) en uitkijkpunten te beleven. De zonering wordt door middel van een aantal aanvullende maatregelen ondersteund. Daaronder vallen: het aanwijzen van afgesloten gebieden in het zoneringsplan, ‘blijf op de paden’ instructies en strengere regels tijdens het broedseizoen. De zonering wordt gehandhaafd door een team van duinwachters dat, volgens Dunea, intensief toezicht houdt op de toegangsregels in de natuur.

⁵⁴ Ecologische Autoriteit, 5004 Meijendel & Berkheide, provincie Zuid-Holland (2023), p. 7.

⁵⁵ Uitvoeringsprogramma Nationaal Park Hollandse Duinen 2021-2025 (2020), p. 22. <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl/wp-content/uploads/2020/12/NPHD-Uitvoeringsprogramma-20-20-LR.pdf>

⁵⁶ Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijendel & Berkheide 2016-2022, p. 165. Recreatieve zonering Meijendel & Berkheide: Delen van Meijendel (de Loopert, Lange Strook, Uilenbosch, Helmduinen) en Berkheide (Klein Berkheide, De Kom) zijn niet toegankelijk. Kijfhoek en Bierlap zijn toegankelijk met een dag- of jaarkaart.

⁵⁷ ‘Pilotonderzoek Bezoekersintensiteit en aangrenzende stranden m.b.v. mobiele data’, provincie Zuid-Holland (februari 2024), p.12.

Dunea geeft ook aan dat de opvang van de meerderheid van de bezoekers aan Meijndel & Berkheide plaatsvindt op de locatie waar dit voor de natuur het beste kan: de bosgebieden in de binnenduinrandzone. Daar zijn recreatie- en horecafaciliteiten, een bezoekers-educatiecentrum en de meeste paden aanwezig, en er is gratis parkeergelegenheid. De ligging van het bezoekerscentrum van Meijndel & Berkheide is vergelijkbaar met de ligging van bezoekerscentra elders in de duinen (bijv. bij PWN, Zuid-Hollands Landschap Tennelaplas).⁵⁸ Volgens Dunea zijn de aanwezige voorzieningen rond het bezoekerscentrum gericht op natuureducatie, inclusief de mogelijkheid voor jonge kinderen om spelenderwijs kennis te maken met de natuur. Er gelden geen openingstijden voor het gebied maar wel toegangsvoorwaarden voor wie het gebied betreedt.⁵⁹

Dunea laat weten dat zij de provincie Zuid-Holland heeft gevraagd om, ter voorbereiding op het nieuwe beheerplan, een ecologisch draagkrachtonderzoek voor Meijndel & Berkheide uit te voeren om de effecten van recreatie op de natuur te onderzoeken en de huidige zonering op effectiviteit te toetsen. Dit onderzoek was bij het afsluiten van het onderzoek voor deze Uitspraak nog niet van start gegaan.

Bijdrage recreatieverkeer aan stikstofbelasting binnen het gebied beperkt

Volgens Dunea is de bijdrage van recreatieverkeer aan de stikstofbelasting op het gebied marginaal. Zij verwijst daarvoor naar de Factsheet Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland.⁶⁰ Hierin wordt vermeld dat het wegverkeer voor 8% bijdraagt aan de totale stikstofdepositie op Meijndel & Berkheide. Uit deze Factsheet blijkt niet hoeveel van die 8% van recreatieverkeer binnen het natuurgebied afkomstig is. De nabijgelegen N44-verkeer en verkeer binnen de bebouwde kom van Wassenaar en Den Haag bijvoorbeeld zijn ook van invloed op de stikstofdepositie binnen het gebied.

Dunea zegt dat uit monitoring van het aantal auto's binnen Meijndel & Berkheide blijkt dat de toename in recreatieverkeer beperkt is (1% per jaar), en dat door steeds 'schonere' auto's de depositie een dalende trend vertoont.⁶¹

⁵⁸ Stichting Duinbehoud, Duin, voorjaar 2024.

⁵⁹ <https://www.dunea.nl/duinen/toegangsvoorwaarden>

⁶⁰ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/natura-2000/aanpak-stikstof/>. Instructie: link via deze pagina onder het kopje 'Websites en documenten' door naar de Factsheet Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland, waarvan een pagina Meijndel & Berkheide onderdeel uitmaakt.

⁶¹ <https://www.dunea.nl/duinen/zakelijk/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-2022-12/ontwikkeling-bezoek-meijndel-volgt-landelijke-trend>

Dunea zegt te verwachten dat de landelijke dalende trend door het elektrificeren van voertuigen zal doorzetten. Dunea draagt hieraan bij door het elektrificeren van het eigen wagenpark en het plan om laadpalen te plaatsen op de parkeerterreinen (voor auto's en fietsen).⁶²

Het Lab merkt ten aanzien van recreatieverkeer op dat één van de bevindingen van voornoemd Pilotonderzoek Bezoekersintensiteit in Meijndel en aangrenzende stranden luidde: "ondanks dat de functie [red: de mobiele data] niet optimaal functioneert, laten de data wel zien dat een behoorlijk aandeel van de bezoekers per auto naar het gebied lijkt te komen (dit moet misschien onderzocht en geïnterpreteerd worden)."⁶³ Ook wordt gezegd: "er kan mogelijk worden ingezet op het motiveren van bezoekers om te voet of te fiets naar Meijndel of de aangrenzende stranden te komen."⁶⁴

Extensieve recreatie & georganiseerde activiteiten

De recreatie in Meijndel & Berkheide is, volgens Dunea, extensief. Uit recreatieonderzoek van de provincie Zuid-Holland (2022) blijkt dat wandelen en fietsen/wielrennen de belangrijkste vormen zijn van recreatie in het gebied, lawaisporten ontbreken, de bebouwing beperkt is en ondersteunend is aan natuureducatie en extensieve recreatie.⁶⁵ Volgens een 'Draagkrachtonderzoek Nationaal Park Hollandse Duinen: Naar een bestemming in balans' van januari 2023 blijkt dat de meest genoemde reden om (het totaal van) de deelgebieden te bezoeken, is om 'te genieten van het landschap/de natuur', gevolgd door 'rust en ontspanning'.⁶⁶

Voor georganiseerde activiteiten geldt, zegt Dunea, dat toestemming nodig is, en dat er voorwaarden aan worden verbonden, zoals blijven in de opengestelde gebieden. Dunea meldt dat er in Meijndel & Berkheide geen evenementen of andere activiteiten mogen worden georganiseerd die in strijd zijn met de bestemming van het natuurgebied als provinciaal stiltegebied.⁶⁷ Activiteiten worden voorafgaand aan goedkeuring getoetst op risico's voor de natuur, drinkwater en publiek. Er vindt toezicht plaats waarbij duinwachters organisatoren aanspreken bij niet aangemelde activiteiten en zo nodig een boete kunnen opleggen.

⁶² <https://www.dunea.nl/duinen/algemeen/nieuws/2021/hart-van-meijndel-toekomstbestendig>

⁶³ Supra noot 57, p. 15.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Kantar Public, 'Recreëren in groen Zuid-Holland', Hoofdrapport 244410573 (2022), p. 17.

⁶⁶ Te raadplegen via <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/bestuur-zh/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/draagkrachtonderzoek-nationaal-park-hollandse-duinen-t-b-v-aanpak-bezoekersmanag>. De betreffende bevindingen zijn op pagina 71 van het rapport te vinden.

Reactie Lab t.a.v. recreatie als stressfactor voor de natuur:

Het Lab kijkt zoals gezegd vanuit het natuurperspectief en neemt vanuit die optiek aan dat recreatie wel degelijk een stressfactor vormt voor flora en fauna en tot ongewenste effecten op de natuur kan leiden. Ongewenste effecten zijn bijvoorbeeld: verstoring van fauna; beschadiging van vegetaties; ruimtebeslag en versnippering van het natuurareaal door bebouwing en speelvoorzieningen; vervuiling; en directe populatieverandering.⁶⁸

De mate waarin recreatie de natuur schade toebrengt, hangt enerzijds af van de kwetsbaarheid van een gebied als zodanig, en van de daarin levende flora en fauna. Anderzijds speelt het vermogen van een gebied en diens 'inwoners' om van de verstorende effecten van recreatie te herstellen (veerkracht) een rol. Strategieën zoals zoneringsplanning en de inrichting van een gebied of voorlichting en educatie, die bedoeld zijn om de negatieve effecten van recreatie te mitigeren, zijn uiteraard belangrijk hierbij.

Tussenconclusie recreatie

Men kan natuurlijk verschillend naar recreatie kijken. Echter, als recreatie binnen een beschermd natuurgebied puur vanuit het standpunt van de natuur wordt beschouwd, dan lijkt het evident dat er op een zeker moment een kentering gaat komen. Ooit gaat het teveel worden, tenzij men erin slaagt goed met de bufferzones buiten het Natura 2000-gebied te gaan werken, en de provincie (in samenspraak met de beheerders) een recreatieve draagkrachtnorm voor het gebied weet te ontwikkelen, waarop gemeten, gemonitord en bijgestuurd kan worden.

9.2 Waterwinning

Voor de waterwinning is het van essentieel belang dat de natuur in het gebied in goede staat is. Een bijkomend probleem daarbij is echter dat in Nederland bijna alle oppervlaktewateren ernstig vervuild zijn door de chemische en agrarische sectoren, waaronder de rivieren waar het water vandaan komt dat Dunea zuivert. De vervuiling bestaat uit pfas, nano plastics, metalen, pesticiden, drugs- en medicijnresten en vele andere soorten chemicaliën. Deze watervervuiling maakt het voor waterbedrijven, waaronder Dunea, steeds moeilijker en kostbaarder om schoon water te produceren

⁶⁸ Wageningen Environmental Research; Alterra, 'Recreatie en natuur: kennis over effecten, kwetsbaarheid, handelingsperspectieven en monitoring van recreatie in Natura 2000-gebieden', (2012), p. 10 & 21-37.

Gezamenlijk met de collega drinkwaterbedrijven dring Dunea aan op maatregelen die schonere bronnen garanderen. Zo nodig wordt ook de zuivering aangepast. Dunea geeft aan dat zij als principe hanteert: 'schoon drinkwater uit een schoon milieu'. Daarom heeft de bronaanpak de prioriteit en is de 'end-of-pipe' zuivering de terugvaloptie. Bovendien is nog onduidelijk wat de effecten van dergelijke residuen zijn op de natuur. Tot slot is recent onderzoek naar pfas concentraties aan de Nederlandse kust en in de duinen reden tot zorg.⁶⁹ Hieruit blijkt dat relatief hoge concentraties pfas in deze gebieden worden aangetroffen. De oorzaak hiervoor is waarschijnlijk seaspray: kleine deeltjes die opstijgen uit de zee en pfas aan land werpen. Dit vormt een bijkomend probleem voor de waterwinning omdat niet alle pfas door zuivering uit het water kan worden verwijderd.

9.3 Externe stressfactoren/invloeden

Zoals ook de Ecologische Autoriteit opmerkt en Dunea in interviews aangeeft, ontstaan stressfactoren (stressfactoren) niet alleen in Meijendel & Berkheide, maar komen deze in grote mate van buiten het gebied. Zo komt er bijvoorbeeld veel stikstof (atmosferische deposities) van vrachtschepen die op zee voor de kust varen en liggen te wachten tot ze de haven bezoeken. Stikstofdepositie en grondwatervervuiling komen ook vanuit aangrenzende agrarische gebieden en de wegen rond het gebied. Voorts wordt er door omringende gemeenten stress op de beheerders uitgeoefend om meer delen van het gebied open te stellen voor recreatie, om extra fiets- en wandelpaden aan te leggen, alsook om meer water te produceren voor nieuwe woonwijken die in het gebied zijn of worden gepland. Dit zijn vaak factoren waarop de natuurbeheerder geen of beperkt invloed kan uitoefenen.

Een zeer belangrijke externe stressfactor is ook klimaatverandering, waardoor voedselpatronen, broedpatronen en plantengroei wijzigen en vaak niet meer op elkaar aansluiten in het ecosysteem. Klimaatverandering verergert bovendien andere stressfactoren.

Tot slot: de decentralisatie van natuurbeheer heeft ook in dit Natura 2000-gebied geleid tot een versnipperde governance structuur voor het beheer en de afweging tussen Natura 2000-doelen en andere ecologische doelen. Zo heeft naast eerdergenoemde natuurbeschermingswetgeving ook de Kaderrichtlijn Water

⁶⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; Arcadis, 'PFAS in sea spray aerosolen en zeeschuim: Conceptueel model' (2024); Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'PFAS in zeeschuim in Nederland', kenmerk KU-2023-0018 (31 oktober 2023); Rijkswaterstaat Zuid-Nederland; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'PFAS in de Maas' (4 september 2023); KWR 2023.003, 'Statistische analyse PFAS-concentraties in de Maas' (januari 2022).
⁷⁰ De Ecologische Autoriteit, 'Doen wat moet én kan: Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament' (2024), p. 10.

invloed op provinciale gebiedsprogramma's die streven naar een integrale aanpak op de thema's natuur, water en klimaat. Het gaat bij decentralisatie en delegatie ook om de 'chain of command': delegatie kan tot gevolg hebben dat problemen minder belangrijk worden gevonden of als niet-acuut worden ervaren. De terreinbeheerders weten natuurlijk veel over hun gebieden en zien ter plekke wat er gebeurt, maar hebben ook met de provincie als bevoegd gezag te maken en worden niet altijd gehoord.

Tussenconclusie

Voor beschermde natuurgebieden in Nederland liggen de uitdagingen bij natuurbehoud en -herstel niet alleen in de gebieden zelf, maar ook in de systematische achteruitgang van de omliggende gebieden en in externe stressfactoren waarop terreinbeheerders weinig tot geen invloed kunnen uitoefenen. Om problemen binnen een Natura 2000-gebied aan te pakken zijn derhalve vaak maatregelen nodig die de begrenzing van het gebied overstijgen.⁷⁰ De uitdagingen waarvoor men staat (natuurbeheerders, maar ook anderen die bij natuurherstel en -behoud van natuurgebieden zijn betrokken) zijn dan ook aanzienlijk en Natura 2000-gebied overstijgend. Dit besef vormde aanleiding voor het initiatief Nationaal Park Hollandse Duinen (hierna: NPHD).

⁷⁰ De Ecologische Autoriteit, 'Doen wat moet én kan: Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament' (2024), p. 10.

10. Nationaal Park Hollandse Duinen (NPHD)

10.1 Organisatie & Gebied

NPHD is een initiatief van Dunea waarbij inmiddels ruim 50 gebiedspartners zijn aangesloten.⁷¹ De kern van de NPHD-organisatie wordt gevormd door Dunea, Staatsbosbeheer, provincie Zuid-Holland, gemeente Den Haag, Hoogheemraadschap van Delfland en Hoogheemraadschap van Rijnland. Het gebied waarvoor NPHD de status van nationaal park heeft aangevraagd (de aanvraag is nog in behandeling) omvat het hele Zuid-Hollandse kustlandschap, van Hoek van Holland tot Hillegom, en omvat drie Natura 2000-gebieden, waarvan Meijndel & Berkheide de grootste is. Vertrekkend vanuit de gedachte dat natuur niet alleen datgene is dat binnen beschermde natuurgebieden leeft, heeft NPHD haar net breder dan Natura 2000-gebieden uitgeworpen. De voorgestelde contour van NPHD omvat ook landschappen zonder deze status en een aantal bebouwde gebieden.

NPHD heeft een 'mens-inclusieve' visie op natuurbescherming. Achterliggende gedachte hierbij is dat natuur helemaal afschermen in een druk land als Nederland geen optie is en contraproductief zal werken: als mensen niet in aanraking komen met de natuur, neemt de bereidheid af om die te beschermen en wordt het beeld versterkt dat mens en natuur onverenigbaar zijn.

Opmerking Lab:

Puur vanuit het perspectief van de natuur bekeken zou het afschermen van kwetsbare natuurgebieden de natuur juist de kans kan geven om te regenereren en weer sterk en gezond te worden.

10.2 Ambitie

NPHD zegt een platform te willen bieden waarin het beschermen van natuur en biodiversiteit en daarmee samenhangende prangende maatschappelijke vraagstukken op regionale schaal worden geadresseerd. De vraagstukken die volgens NPHD urgent om

⁷¹ Raadpleeg de website van NPHD voor een overzicht van samenwerkende partners: <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl/onze-partners/>

aandacht vragen zijn: de stikstofcrisis, klimaatverandering en concurrentie om schaarse ruimte. De wisselwerking tussen deze vraagstukken en herstel en behoud van natuur/biodiversiteit zijn al eerder in deze Uitspraak belicht.

Volgens de website van NPHD wil de organisatie een duurzaam en veerkrachtig nationaal park realiseren en de waarde van het gebied voor mens, plant en dier vergroten. Daartoe werken zij onder andere aan: “het creëren van groene buffers ronde kwetsbare Natura 2000-gebieden en het zorgen voor de vaak kwetsbare natuur in combinatie met de recreatieve druk in het gebied.”⁷²

Dunea laat weten dat NPHD inmiddels met twee gemeenten (Den Haag en Katwijk) een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan om bufferzones te ontwikkelen, en dat voor andere gebieden in de bufferzone gesprekken gaande zijn.⁷³ Dunea geeft hierbij wel aan dat de ontwikkeling van groengebieden in bufferzones een complex en tijdrovend proces is. Dunea is ook geen grondeigenaar in de gebieden waar bufferzones worden beoogd en kan daardoor niet eigenstandig tot aanleg ervan besluiten.

Belangrijk om te vermelden, in aanvulling op het bufferzoneplan, is een bevinding van een ecologisch draagkrachtonderzoek dat in het kader van de oprichting van NPHD in 2023 is verschenen.⁷⁴ Hierin wordt voor de duinengebieden (waaronder Meijendel & Berkheide) een “strakker recreatief zoneringsbeleid” aanbevolen en wordt tevens aanbevolen om een “recreatief zoneringsplan specifiek voor de duinengebieden te maken, waarbij nader naar de ecologische impact wordt gekeken, met en door de terreinbeheerders”.⁷⁵ Dunea laat weten dat NPHD, de provincie Zuid-Holland en Staatsbosbeheer aan een extern bureau opdracht hebben gegeven om een onderzoek hiernaar te starten, met als uiteindelijk doel om tot een nieuwe zoning voor het NPHD te komen. Een inventariserend interim-rapport wordt zeer binnenkort verwacht. De interim-rapportage moet meer inzicht bieden in de huidige recreatieve inrichting van de Natura 2000-gebieden binnen het NPHD, en in de recreatieve druk op deze gebieden.

Tussenconclusie

Het huidige natuurbeleid is er niet in geslaagd om de neergang van biodiversiteit in Nederland te stuiten en waardevolle Nederlandse natuur afdoende te beschermen. Dit zet mensen aan tot het vinden van nieuwe wegen en het verkennen van alternatieve strategieën. Het NPHD zoekt naar oplossingen in de vorm van een regionale stakeholdercoalitie. Hierbij neemt echter de belangrijkste stakeholder – de natuur – zelf geen plaats aan de beslissingstafel. Haar belangen worden door anderen vertegenwoordigd. Rechten van de Natuur vormt een interessant alternatief hiervoor, een benadering waarbij de natuur een eigen juridische stem krijgt die zij aan de beslissingstafel en in het politieke debat namens zichzelf en toekomstige generaties kan laten klinken.

⁷² <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl/ambitie/>
⁷³ <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl/projecten/regiopark-van-zee-tot-zweth/>; <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl/projecten/de-mient-kooltuin-recreatieve-zone-tussen-nieuwe-woonwijk-en-kwetsbaar-duingebied/>
⁷⁴ ‘Draagkrachtonderzoek Nationaal Park Hollandse Duinen: Naar een bestemming in balans’ (eindrapport), Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd (januari 2023). <https://www.nationaalparkhollandseduinen.nl/wp-content/uploads/2023/03/Draagkrachtonderzoek-NPHD-def.pdf>.
⁷⁵ Ibidem, p. 34.

11. Rechten van de natuur

11.1 Wereldwijde ontwikkeling

Waar in diverse delen van de wereld natuurentiteiten zoals bossen, bergen, rivieren en dieren rechten krijgen en zelfstandig kunnen acteren in het debat en juridische werkelijkheid, kent men deze rechtsfiguur in Nederland nog niet.⁷⁶ Wel is er in Nederland een groeiende beweging die zich lokaal en nationaal inzet om Rechten van de Natuur te bevorderen. De politieke partij D66 bijvoorbeeld heeft een wetsvoorstel in voorbereiding om rechten aan de Waddenzee te verlenen en daartoe een rechtspersoon op te richten die de rechten kan uitoefenen. Een andere politieke partij, de Partij voor de Dieren, heeft een wetsvoorstel in voorbereiding om Rechten van de Natuur in de Grondwet te verankeren om de natuur een plek in ons staatsbestel te geven (naast mensen en onze mensenrechten). Verder is er een groeiend aantal burgerinitiatieven om rechten te geven aan, onder meer, de rivieren de Maas en de Scheldes, het IJsselmeer en Amelisweerd, en er komen steeds meer initiatieven bij, zoals het voorstel van Hart voor Meijndel om te onderzoeken of rechten aan het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide kunnen worden gegeven. Stichting Rechten van de Natuur brengt al deze initiatieven doorlopend op haar website in kaart.⁷⁷

11.2 Rechten van de Natuur – Juridische weg

Een natuurgebied kan een juridische stem krijgen door het verlenen van rechtspersoonlijkheid bij wet zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de Whanganui rivier in Nieuw-Zeeland en de Mar Menor in Spanje, alsook bij vele andere natuurentiteiten in de wereld. Afhankelijk van de jurisdictie – continentaal dan wel common law – gebeurt het verlenen van rechten en/of rechtspersoonlijkheid aan een natuurentiteit bij wet of lagere regelgeving dan wel door de rechter. In andere Europese landen lopen er ook initiatieven om rechten van de natuur in de grondwet op te nemen, zoals in Zwitserland, Zweden, Duitsland, Ierland en Nederland. In België is dat in mei 2024 voor dieren gebeurd.

76 T. Lambooy, R. Mackor, J. Den Outer, P. Simmers (2023), 'Rechten van Natuur: een kansrijke volgende stap in het natuurbeschermingsrecht? Verkennende analyse aan de hand van de Mar Menor-casus met een schuin oog naar de Waddenzee', Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht, nr. 2, april 2023, p. 6-23; T. Lambooy, T. van Soest, I. Breemer (2022), 'Granting Rights of Nature tot he Wadden Sea? An exploratory study', Wadden Academy Report, 2022-04, Leeuwarden; A. Putzer, T. Lambooy, R. Jeurissen, E. Kim, 'Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world', Journal of Maps (2022); T. Lambooy, R. Mackor (2022), 'Een procederende rivier', Ars Aequi, juli/augustus 2022, p. 596-607.
77 <https://www.rechtenvandenatuur.org/initiatieven>.

is het een rechtssubject geworden dat mee kan acteren in het juridisch speelveld en in politieke beleidsvormingsprocessen (in plaats van een rechtsobject, waarover anderen beslissen, zoals nu het geval is in het Nederlandse recht). Afhankelijk van de inhoud van het besluit, wet of uitspraak waarin de rechten worden verleend of erkend, kan dit rechtssubject meespreken en invloed uitoefenen op besluiten van publieke instanties die de natuurentiteit betreffen. Tevens kan de natuurentiteit juridische claims indienen als er schade wordt veroorzaakt door publieke of private partijen. Die kunnen zien op het stopzetten van de schadeveroorzakende activiteiten of op schadevergoeding. Ten aanzien van het mandaat van de natuurentiteit zijn verschillende variaties voorstelbaar. Echter, in alle gevallen is het resultaat: geïnstitutionaliseerd stakeholderschap voor de natuurentiteit.

11.3 Governance

Een natuurentiteit met rechtspersoonlijkheid kan een onafhankelijk bestuur hebben dat bekwaam is om de natuurentiteit te vertegenwoordigen in besluitvorming. Het kan ook zijn dat het bestuur wordt bijgestaan door een ecologische expertcommissie om te bepalen wat het beste zou zijn om de intrinsieke waarde van de natuurentiteit te ondersteunen. Per geval verschilt dat. Vaak bepaalt een 'rechten van de natuur'-wet of rechterlijke uitspraak dat burgers de natuurentiteit (ook) mogen vertegenwoordigen. Ook ten aanzien hiervan zijn verschillende variaties voorstelbaar. Om geschikte opties voor de governance van een natuurrechtspersoon voor Meijndel & Berkheide (of voor een ander Natura 2000-gebied of combinatie van gebieden) in kaart te brengen is nader onderzoek nodig. Tijdens het onderzoeksproces kan met een breed palet van stakeholders op interactieve wijze overleg worden gevoerd teneinde het draagvlak voor diverse opties te toetsen. Hierbij zal altijd wel leidend zijn dat de natuurentiteit een eigen belang heeft, namelijk het belang van de natuur zélf. Het bestuur dient dat belang altijd als leidraad te nemen.

Samenvattend, Rechten van de Natuur is een breed begrip met verschillende facetten. Het is enerzijds een beweging, anderzijds een (juridische) theorie en uiteindelijk een middel om een doel te bereiken: de natuur een volwaardige en eigen stem geven. Wat kunnen Rechten van de Natuur toevoegen aan het natuurherstel en -behoud van het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide (en andere beschermde natuurgebieden)? Welke inzichten heeft dit onderzoek het Lab opgeleverd?

12. Discussie en conclusie: de stem van de natuur

In Nederland, dichtbevolkt en volgebouwd, staat de natuur onder ongeziene druk. Het onderzoek voor deze Uitspraak, en de interviews die ter validatie daarvan zijn gevoerd, wijzen uit dat Meijndel & Berkheide hierop geen uitzondering vormt. Ondanks aanzienlijke inspanningen van de terreinbeheerders en de bescherming die het gebied op basis van de Natura 2000-status en waterwinningsfunctie geniet, staat het natuurgebied Meijndel & Berkheide voor grote uitdagingen. Het bevindt zich in een complex spanningsveld van interne en externe factoren die ieder op verschillende wijzen, en samen in cumulatie, druk op de natuur en biodiversiteit van het gebied uitoefenen. Soms zijn de natuurbeheerders in staat om stressfactoren door middel van beheermaatregelen te pareren. Vaker echter zijn zij niet bij machte om de terreinen waarvoor zij de feitelijke zorg dragen structureel tegen de negatieve effecten van externe invloeden te behoeden.

Het welslagen van de voorgenomen plannen om groene bufferzones aan de buitenranden van het Natura-2000-gebied te realiseren, en de succesvolle ontwikkeling en inzet van een bruikbare recreatieve draagkrachtnorm waarop gemeten, gemonitord en bijgestuurd kan worden, zijn randvoorwaardelijk voor het adresseren van in ieder geval één van de factoren dat stress voor de natuur binnen Meijndel & Berkheide oplevert. Echter, hiermee worden Natura 2000-gebied overstijgende externe invloeden, zoals klimaatverandering, stikstofuitstoot en de toenemende vervuiling van oppervlaktewateren, niet ondervangen. Een compliceerende factor hierbij is dat dergelijke belangrijke maatschappelijke vraagstukken de inzet vormen van machtige lobby's en politieke steekspelen die zich in Den Haag en Brussels voltrekken, ver weg van de natuurgebieden die daarvan de gevolgen moeten dragen.

Stem van de natuur hoorbaar?

Tegen deze achtergrond is de vraag of de natuur van het duinengebied Meijndel & Berkheide als belanghebbende een stem heeft die voldoende wordt gehoord en/of hoe het verlenen van rechten aan de natuur daarin verandering zou kunnen brengen uitermate relevant.

-Bij het verkennen van deze vraag is het natuurperspectief de bril waardoor het Lab heeft gekeken. Er is ook met een vergezicht gekeken: het belang van toekomstige generaties bij een gezonde leefomgeving.

Het onderzoek heeft niet uitgewezen op welke wijze de stem van de natuur, als belangrijkste stakeholder in deze, wordt gehoord. Alhoewel de provincie en de natuurbeheerders als wettelijke c.q. statutaire taak hebben om de natuur in het gebied te beschermen en te herstellen, en in interviews hebben aangegeven dat 'de natuur in het DNA van alle medewerkers zit', is er naar mening van het Lab toch onduidelijkheid of de stem van de natuur in de besluitvorming ten aanzien van het gebied voldoende doorklinkt. Wordt de intrinsieke waarde van de natuur op één gezet bij belangenafwegingen tussen natuurbescherming en -herstel enerzijds, en recreatief en ander gebruik van die natuur, waaronder waterwinning, anderzijds? De toepasselijke regelgeving vormt daarvoor geen belemmering want die benadrukt de intrinsieke waarde van de natuur.

In de huidige realiteit is de natuur echter een rechtsobject, waarover wordt beschikt en de belangen waarvan doorlopend in een weegschaal tegenover andere belangen worden gelegd. Dit speelt zich af op Rijksniveau, op het niveau van de provincies en op het niveau van de terreinbeheerders. De keuzes die daarbij worden gemaakt zijn zeker niet altijd in het belang van de natuur. Het Lab vreest ook dat het NPHD-initiatief, met alle goede bedoelingen van dien, een regionale afspiegeling van dergelijke *resource-driven* praktijken zal vormen aangezien de natuur nog altijd niet een eigen plek aan de beslissingstafel heeft.

Het kan ook anders

Indien de natuur zelf aan tafel zou zitten met beslissingsmacht en daarbij haar intrinsieke waarde voorop mag stellen, hoe zouden de beslissingen dan uitvallen? De natuur zelf zou dan uitgaan van een holistische benadering: zij ziet de natuur immers als één levend geheel. Dat wil zeggen dat zij het duinengebied Meijndel & Berkheide zou zien als één ecosysteem waarin alle onderdelen met elkaar in verbinding staan, van elkaar afhankelijk zijn, en als zodanig bescherming verdienen. Als gevolg daarvan zou bij een cumulatie van stressfactoren de beslissing over het continueren van bestaande factoren en het toestaan van nieuwe, de beslissing

Het geven van rechten aan de natuur – de natuur als rechtssubject in plaats van rechtsobject erkennen – is juridisch mogelijk. Rechten van de Natuur bieden dan een extra middel voor inspraak, handhaving en toezicht, en zouden als aanvulling op bestaande natuurbeschermingswet- en regelgeving hebben te gelden.⁷⁸ Het erkennen van een natuurentiteit als rechtssubject betekent echter veel meer dan dat. Erkenning van het recht van de natuur om *an sich* te bestaan en te ‘spreken’ vormt een belangrijke eerste stap in de verwezenlijking van een paradigmatische herdefiniëring van de relatie tussen mens en natuur. Rechten van de Natuur zijn weliswaar geen *silver bullet* waarmee alle problemen van de natuur als sneeuw voor de zon verdwijnen. Zij vormen echter wel een krachtig en positief instrument om het verhaal van de natuur in Nederland op een toekomstbestendige manier te herschrijven.

78 T. Lambooy, R. Mackor, J. Den Outer, P. Simmers (2023), ‘Rechten van Natuur: een kansrijke volgende stap in het natuurbeschermingsrecht? Verkennende analyse aan de hand van de Mar Menor-casus met een schuin oog naar de Waddenzee’, Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht, nr. 2, april 2023, p. 6-23.

Aanbevelingen

- 1** *Doe nader onderzoek naar de mogelijkheden om de natuur zelf een juridische plek aan tafel te geven.*
 - 2** *Ga bij het maken van beleid voor het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide (en andere Natura 2000-gebieden) uit van het verslechteringsverbod: prioriteer de intrinsieke waarde van de natuur.*
 - 3** *Pak op landelijke en provinciale beslisniveaus de externe stressfactoren met spoed aan om zowel het natuurbehoud als een gezonde drinkwaterwinning in Meijndel & Berkheide te garanderen.*
 - 4** *Creëer transparantie over alle facetten van beleidsvorming, en -uitvoering, alsook de monitoring, handhaving, uitdagingen en behaalde resultaten. Het is belangrijk voor de natuur en de burger dat dit op alle niveaus gebeurt: terreinbeheerders, de provincie en het Rijk.*
-



LAB TOEKOMSTIGE GENERATIES

Het Lab Toekomstige Generaties
wordt ondersteund door:



ADESIUM
FOUNDATION



Iona stichting

Triodos  Foundation



ivn natuur
educatie

worldconnectors