

STRIJD TUSSEN WAARDEN EN BELANGEN

NATUURVERSTORING IS
RECREATIEF PROBLEEM

In veel natuurgebieden vindt recreatief medegebruik plaats. De waarde van de natuur kan op gespannen voet staan met het belang van de recreant. Wanneer de natuurgebieden vallen onder het regime van Natura 2000 is een passende beoordeling vereist voor elk project dat kan leiden tot een kans op significante verstoring van het natuurgebied. Hierbij is het voorzorgprincipe leidend. Onzekerheden in de dosis-effectrelaties kunnen leiden tot het niet doorgaan van een project. Het is daarom van het grootste belang kennis te signaleren en door onderzoek te laten opvullen. Maar dat moet ook de recreatiesector zich aantrekken. Want in de praktijk blijkt het gebrek aan kennis omtrent het recreatief gebruik vaak het knelpunt.

Henk Baptist

In *Toets* 2009/3 stond het artikel 'Recreatieve verstoring: ecologisch probleem?', van Eric van der Aa. Van der Aa komt in dit artikel tot de conclusie dat de ontwikkelmogelijkheden van de (water)recreatie aanzienlijk belemmerd worden door de natuurbeschermingswetgeving.

Hij noemt de vermeende ecologische schade van de recreatie slecht onderbouwd en vaak gebaseerd op flinterdunne wetenschappelijke kennis. Hij vindt dat het aanwijzen van de recreatiesector als zwartepiet voor alles wat fout gaat binnen Natura 2000-gebieden het zicht belemmert op de echte problemen en draagvlak verspeelt bij miljoenen recreërende Nederlanders. Eric van der Aa en ik zijn samenwerkende collega's. De problemen rond een nieuwe jachthaven in het Grevelingenmeer bracht ons samen. Zijn artikel heb ik met belangstelling gelezen, en ik wil er graag op reageren.

Bewijslast

De kern van wat als een probleem wordt ervaren, is de omkering van de bewijslast. Binnen Nederlandse wetgeving was de redenatie gebruikelijk dat effecten moeten worden aangetoond. Wie stelt, moet bewijzen. De natuursector zou dan moeten aantonen dat een effect optreedt en schadelijk is. Wanneer dit niet kon worden aangetoond of door advocaten tot ongelofwaardig kon worden bestempeld, lag vergunningverlening voor de hand. Dit principe gaat nog steeds op in bijvoorbeeld de Wet milieubeheer. In de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn geïmplementeerd. In deze Europese wetgeving wordt de bewijslast omgedraaid: aangetoond dient te worden dat géén schadelijk effect optreedt. Dit voorzorgprincipe is nu ook in de Natuurbeschermings-

wet verankerd en zit nog niet bij iedereen tussen de oren. De natuursector, zo die al bestaat, is wel blij met dit principe. In het algemeen wordt de last van de bewijsvoering nu bij de partij met geld neergelegd. Er moet wel voor worden gewaakt dat dit principe op redelijke wijze wordt toegepast. Uit het zogenoemde kokkelarrest van het Europees Hof (C127/02) komt de strikt juridische eis voort dat slechts toestemming voor een activiteit mag worden gegeven wanneer de zekerheid is verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, en dat dit het geval is indien er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Hier gehanteerde begrippen als 'zekerheid' en 'wetenschappelijk gezien geen twijfel' zijn afkomstig van juristen. Wetenschappers weten dat dit onmogelijke eisen zijn. Vanuit de wetenschap worden de beslissers geconfronteerd met rivaliserende theorieën, uitspraken voorzien van kansaanduidingen, geëxpliciteerde inherente onzekerheden, hypothesen of inschattingen met betrekking tot risico's (zie ook WRR, 2002). Het beleid wil zekerheden en gaat risicomijdend gedrag vertonen. Van der Aa (2009) noemt in dit verband het voorbeeld van het Omgevingsplan Zeeland 2005, waarin veiligheidshalve

DE AUTEUR

Henk Baptist (0167-533272, henk@natuurbeschermingswet.nl) heeft een zelfstandig Ecologisch Adviesbureau te Kruisland.



FOTO: ERIC VAN DER AA

Een nieuw natuurgebied van 107 hectare aan de noordzijde van de Nieuwkoopse plassen. Intensief belopen door recreanten met tevens een hoge dichtheid aan zeldzame moerasvogels.

maar meteen een grote verstoringsafstand van 4000 meter voor de roodkeelduiker dwingend is vastgelegd. Soms anticipeert de wetenschap op de besluitvormingsprocessen door wiskundige begrippen te gebruiken die ook worden gebruikt in het juridische kader. Als wetenschappers het wiskundig begrip 'significantie' definiëren op een laag niveau (bijvoorbeeld 50 procent), kunnen ze met droge ogen beweren dat de wetenschappelijke zekerheid (95 procent) bestaat dat er geen significante effecten optreden (Wijnhoven & Escaravage 2008). Juristen benutten (of sturen?) dit flexibel taalkundig gebruik. De echte oplossing ligt echter in het verwerven van de benodigde kennis om een verantwoorde afweging te maken.

Waarden en belangen

Het spreekwoordelijke appels met peren vergelijken is hier van toepassing. Natuur en recreatie zijn twee onvergelykbare begrippen. Natuur is een waarde. Als waarde is het vergelijkbaar met begrippen als vrede, veiligheid, vrijheid of rechtszekerheid. Een waarde is een zaak die essentieel is voor een goed functioneren en voor een duurzaam voortbestaan van een individu of van een gemeenschap (Van Wijmen 2010). De natuur stelt ons de wet, wij maken er deel van uit en zijn aan haar wetten onderhevig. Simpele voorbeelden zijn de zuurstof- en CO₂-huishouding en de productie van voedsel. Om dit hoge abstractieniveau enigszins handen en voeten te geven wordt onder andere gewerkt met het begrip biodiversiteit als een randvoorwaarde voor het blijvend functioneren van de natuur. Iets heel anders dan waarden zijn belangen. Een belang is een behoefte van fysieke, materiële of immateriële aard (Van Wijmen 2010). Een belang kan men hebben, een waarde niet.

Bij de problemen die we hier behandelen is sprake van een botsing tussen de waardevertegenwoordigers van natuur en de belangenbehartigers van recreatie. De belangenbehartigers, in brede zin, zijn eraan gewend dat belangen onderhandelbaar zijn. De waardevertegenwoordiger voelt dat niet zo. Hij is van mening dat de recreant wel het recht heeft van toegang tot die natuur, maar niet zodanig dat het de waarde aantast. De belangenbehartiger komt bij een schending van zijn belang voor zijn rechten op.

De waardevertegenwoordiger kan niet meer dan een traan laten. Juist omdat in het verleden (en ook nu nog) deze afweging niet evenwichtig werd gemaakt, de natuur is aangetast en weer op orde moet worden gebracht, en de waardevertegenwoordigers ten opzichte van belangenbehartigers vaak de zwakere partij zijn, heeft 'Europa' hier heel duidelijke grenzen getrokken. Een ieder, ook de huidige regering, dient dit primaat van het Europees recht te erkennen.

De praktijk

Het lijkt of er veel kennis is omtrent de biota in Nederland. Van der Aa (2009) signaleert dat de natuurbeschermers (amateurs) al decennialang gegevens verzamelen. Dit is niet alleen voor vogels het geval maar voor tal van diergroepen. Een groot deel van de gegevens is door natuurbeschermers verzameld om de natuur te beschermen. De overheid als opdrachtgever voor professionele monitoring speelt slechts een bescheiden rol.

De achilleshiel zit echter in de interpretatie van de gegevens. Hier wreekt zich de bezuiniging op wetenschappelijk en toegepast wetenschappelijk onderzoek. Het probleem gaat het amateuristisch niveau al snel, kwantitatief, te boven. Voor een verantwoorde prognose is meer kennis nodig dan alleen omtrent de voorkomende aantallen en de verstoringsafstand. Ook Van der Aa (2009) maakt hierin denkfouten. Eenvoudige correlaties volstaan niet. Voor een oorzakelijk verband ontbreekt vaak de kennis. Gezond verstand moet hier de doorslag geven. Een toename van een soort in een gebied hoeft niet te betekenen dat alles koek en ei is. Een voor de hand liggende reden voor een toename is dat het in andere gebieden slecht gaat. Minimaal dient er dus op populatieniveau overzicht te zijn van ontwikkelingen. Helaas kan dit wel betekenen dat een initiatief in Nederland geen doorgang kan vinden omdat men het in Luilekkerland niet zo nauw neemt met de regels. Het argument dat die vogels wel naar elders vliegen treft ook geen doel. In principe evolueert elke populatie naar een niveau dat ergens een draagkracht representeert. Alleen wanneer duidelijk kan worden aangetoond dat de populatie niet wordt begrensd door de lokale situatie, kan dit argument worden gebruikt.



Een kokmeeuwenkolonie in een druk bevaren recreatieplas. De vraag is of het eiland nog meer broedparen had gehuisvest als er geen bootjes omheen voeren.

REFERENTIES

- Aa, Eric van der, 2009. Recreatieve verstoring: ecologisch probleem? *Toets* 2009/3.
- Aa, Eric van der & Tineke van Oosten, in voorbereiding. Ontwikkeling vaarrecreatie Grevelingen in relatie tot Natura 2000-doelen.
- Wijnhoven, Sander & Vincent Escaravage, 2008. Effecten van kokkelvisserij op de Slikken van de Dortsman (Oosterschelde); Bodemdiergemeenschappen en sedimentkarakteristieken voor en na het vissen en één jaar later. NIOO-CEME rapport 2008-01, KNAW-NIOO, Centrum voor Estuariene en Mariene Ecologie, Yerseke.
- Wijmen, P.C.E van, 2010. Natuur en landschap: luxe of noodzaak? Warandelezing 2010 (www.brabantsemilieufederatie.nl/warandelezing).
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 2002. Duurzame ontwikkeling; Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Evenzo hoort men vaak dat het helemaal niet erg is dat de vogels maar een halve in plaats van een hele dag kunnen eten. Maar veel vogels hebben veel tijd nodig voor het foerageren. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat prooien moeilijk te vinden zijn (lange zoektijd), veel prooien noodzakelijk zijn omdat ze afzonderlijk maar een kleine voedingswaarde hebben, de spijsvertering van de vogel limiterend is, enzovoort.

Modellen

Het gebruik van simulatiemodellen is aanbevelenswaardig. Het dwingt logisch na te denken over de dosis-effectrelaties. Alle relaties worden in een model systematisch beschreven. Wanneer het onderzoek is verricht en de passende beoordeling openbaar wordt, moet een derde de redenering kunnen reproduceren. Een goed model kwantificeert de onzekerheden. Helaas stukt de zaak vaak op een gebrek aan kennis. Maar door een verantwoorde modelaanpak wordt dan ook duidelijk waar de kennis ontbreekt. Als dit het geval is, moet de logica het overnemen. In ieder geval moet duidelijk zijn wat modelmatig is bepaald, wat de betrouwbaarheid hiervan is en hoe de eindconclusie tot stand is gekomen. De toepassing van een recreatiemo-

del op het IJsselmeer (een voorbeeld dat Van der Aa aanhaalt) was niet goed. Een concrete beschrijving van dit model met de aannames is niet gepubliceerd, het blijft een black box. De toepassing was aantoonbaar onjuist. De indruk is gewekt dat de conclusie op wetenschappelijke wijze is verkregen. Het is terecht dat men niet kon instemmen met deze resultaten. Juist door de onvolkomen aanpak is de discussie hoog opgelopen.

Bij een poging de gevolgen van een uitbreiding van een jachthaven op het Grevelingenmeer te modelleren, werd geconstateerd dat er veel kwantitatieve gegevens waren van de vogels, maar nauwelijks van de recreatie. Bij een vervolgonderzoek is daarom de nadruk gelegd op het verkrijgen van inzicht in de aard, herkomst en ruimtelijke spreiding van recreatieve activiteiten (Van der Aa & Van Oosten (in voorbereiding)). Het lijkt nu mogelijk de effecten van verstoring modelmatig te kwantificeren. Vervolgens rijst echter de vraag of het effect een significant gevolg heeft voor de instandhoudingsdoelstelling of de populatie. Hier stuit men weer op belangrijke hiaten in de kennis. Gezond verstand moet weer de doorslag gaan geven. Resumerend kan worden gesteld dat de kennishiaten met betrekking tot de gevolgen van waterrecreatie liggen op het gebied van onvoldoende kennis omtrent het gedrag van de recreant en op de interpretatie van de effecten. Met betrekking tot het eerste punt ligt hier een duidelijke opdracht voor de sector.

Conclusie

De maatschappelijke betekenis van de waarde van natuur is enorm, en moeilijk te overschatten. De ontwikkelings- en herstelmogelijkheden van de natuur worden begrensd door het menselijk medegebruik, waarvan recreatie één verschijningsvorm is. De noodzaak tot natuurbehoud en -herstel kan een belemmering zijn voor verdergaande recreatieontwikkelingen. Bij de beoordeling van de effecten van recreatie op natuur is het voorzorgsprincipe van toepassing. Voor een verdere ontwikkeling is het daarom van groot belang bestaande onzekerheden expliciet te maken en te reduceren. Hier liggen taken voor zowel de recreatiesector als voor de overheid. De recreatiesector moet het eigen gedrag inzichtelijk maken. En de overheid moet, om de economie draaiend te houden, investeren in wetenschappelijke kennis om een goede afweging tussen deze waarden en belangen mogelijk te maken. Wanneer de overheid persisteert in het ondergeschikt maken van natuurwaarden aan economische waarden, zal de wal het schip keren. ■