



# Stimulerender internationale besche voor cultuurlandschappen

Paul Terwan

In De Levende Natuur van mei 2000 braken Lighthart & Bennett een lans voor een voortvarender implementatie van internationaal natuurbeleid. Hun artikel spitste zich toe op de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. Deze richten zich vooral op de waardevolle natuurgebieden, die grotendeels al een beschermde status hebben. Er zijn echter nog allerlei andere internationale lijsten van beschermde gebieden, waarop ook Nederlandse gebieden prijken. Hun effect op de feitelijke bescherming is echter gering. Sommige lijsten blijken bovendien verouderd en inadequaat. Het is hoog tijd voor actieve internationale beschermingstitels die ook waardevolle cultuurlandschappen omvatten en naast beperkende ook stimulerende elementen kennen.

## Wanneer is een internationale beschermingstitel zinvol?

Uit het overzicht in tabel 1 blijkt dat er van de negen internationale beschermingstitels acht in Nederland worden toegepast. Slechts een deel van de titels geldt voor (agrarische) cultuurlandschappen. Op de mondiale VN-lijsten van beschermde gebieden (Protected Areas of the World) staan in totaal 85 Nederlandse gebieden, maar blijken waardevolle cultuurlandschappen Europees gezien sterk te zijn ondervertegenwoordigd: in de meest recente lijst (uit 1997) staat in Europa ruim 6,5% van het areaal als zodanig geboekstaafd tegenover een schamele 0,5% in Nederland.

In de gevallen dat waardevolle cultuurlandschappen wel een internationale beschermingsstatus hebben, is de vraag interessant welke betekenis zo'n status heeft voor de feitelijke bescherming van

deze landschappen (inclusief de daarbij behorende natuur), bijvoorbeeld in Waterland (kader 1). Wordt het gebied hierdoor beter beschermd tegen bedreigingen van buitenaf (bijv. verstedelijking)? Of komen hierdoor extra internationale budgetten beschikbaar voor gebiedsbescherming en -ontwikkeling?

Tabel 1. Gebieden in Nederland met een internationale beschermingstitel

Beschermingstitel	Aantal gebieden in Nederland	Ook (agrarische) cultuurlandschappen?
World Heritage Sites (VN)	5	ja
Biosphere Reserves (VN)	1	nee
Wetlands (Ramsar Convention)	44	nee
Biogenetic Reserves (RvE)	18	ja
European Diploma (RvE)	2	nee
Emerald Network (RvE)	i.o.	nee
Landscape Convention (RvE)	—	—
Vogelrichtlijn (EU)	79	ja
Habitatrichtlijn (EU)	76	ja

Helaas blijkt de betekenis van de internationale beschermingstitels beperkt te zijn. Zo hebben de beschermingstitels van de VN en de Raad van Europa (RvE) veelal een papieren status. Ze zijn vooral een erkenning van bestaande waarden en/of beheersinspanningen, maar hebben beleidsmatig weinig betekenis en brengen zelden extra geldstromen voor bescherming met zich mee. Ook hun betekenis voor het beïnvloeden van ruimtelijke ontwikkelingen is zeer beperkt. Uitzondering is wellicht het European Diploma (tabel 1), dat regelmatig wordt getoetst en inmiddels enig prestige heeft verworven. Het hoge 'papieren' gehalte is de voornaamste reden waarom Nederland vorig jaar de Landschapsconventie van de Raad van Europa niet heeft getekend.

De EU-richtlijnen beogen wel een actieve bescherming te bieden en kunnen mede doordat ze onder het relatief strikte

Diverse beschermingstitels hebben in Waterland oprukkende bebouwing, bedrijventerreinen en infrastructuur niet kunnen keren en nauwelijks duurzaam extra geld opgeleverd.

# Beschermingstitels gewenst

Europese recht vallen de bescherming tegen aantastingen van buitenaf versterken. Beperking van deze beschermingstitels is echter dat ze louter monofunctioneel en beperkend van aard zijn. En ook hier is geen sprake van extra regionale budgetten, behalve enige voorkeursbehandeling bij de toedeling van LIFE-gelden. Mede om deze redenen heeft de aanwijzing in de gebieden zelf per saldo meer protest dan bijval ontmoet.

Al met al zijn er twee duidelijke lacunes: er zijn nauwelijks beschermingstitels voor waardevolle cultuurlandschappen en de beschermingstitels ontberen een actief en stimulerend beschermingsbeleid (Terwan, 2000). Deze lacunes hangen samen: in multifunctionele gebieden is voor de gewenste bescherming en ontwikkeling breed draagvlak nodig bij de mensen die daar werken en wonen. Stimuleringsbeleid is daar effectiever dan louter restrictief beleid.

Probleem apart is dat de internationale lijsten van beschermde gebieden soms zijn verouderd of anderszins niet adequaat zijn. Zo dateren aanmeldingen soms van 10 à 20 jaar geleden. En bij de VN-lijst van beschermde gebieden is een nieuwe categorisering doorgevoerd die niet altijd overeenstemt met de werkelijkheid. Dat maakt deze lijsten in hun huidige staat ongeschikt voor internationale vergelijkingen of voor een actievere status in het beschermingsbeleid.

## Naar stimulerender beschermingstitels

Hoe kan worden voorzien in de geconstateerde lacunes? Eerste stap is om in de internationale titels een volwaardige plaats in te ruimen voor waardevolle cultuurlandschappen. Soms is dat vooral een taak voor de verantwoordelijke organisatie, die daartoe nieuwe beschermingscategorieën moet introduceren. Zo zou de Europese Unie naast de Vogel- en Habitatrictlijn een richtlijn voor waardevolle cultuurlandschappen kunnen uitvaardigen. In andere gevallen is Nederland zelf aan zet om meer cultuurlandschappen aan te melden onder internationale titels.

Tweede stap is het activeren van beschermingstitels breder dan louter planologische bescherming. Dat is mogelijk door er extra beschermings- en ontwikkelingsbudgetten aan te koppelen, anders dan het LIFE-programma ook toegespitst op waardevolle cultuurlandschappen. De EU lijkt daartoe de beste mogelijkheden te hebben. Omgekeerd kan de EU een aantal bestaande budgetten voor multifunctionele landbouw (bijv. die vanuit de recente Verordening plattelandontwikkeling) sterker koppelen aan waardevolle cultuurlandschappen. De EU is immers al bezig om de geldstromen voor de landbouw meer te richten op verbrede plattelandontwikkeling, inclusief natuur- en landschapsbehoud. Behalve door geld kan activering ook plaatsvinden door gebruik te maken van prestige: groene concurrentie tussen landen. Dat is een

mogelijkheid voor organisaties die lastiger budgetten kunnen of willen vrijmaken bij hun beschermingstitels. Zij moeten de beschermingsinspanningen en -resultaten dan wel goed monitoren.

Derde stap is om nieuwe vormen van ruimtelijke ordening te ontwikkelen, waarin bescherming niet langer gelijk staat aan bevestiging. Zo pleit ook de Raad voor het Landelijk Gebied in een recent advies (2000) voor meer wervende ruimtelijke-ordeningsinstrumenten met ruimte voor lokale en regionale inbreng en landelijke toetsing op kwaliteit.

## Literatuur

Ligthart, S.S.H. & G. Bennett, 2000. Implementatie van internationaal natuurbeleid. De Levende Natuur 101 (3): 89-93.

Raad voor het Landelijk Gebied, 2000. Het belang van samenhang - Advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied. Publicatie RLG 00/3, Amersfoort.

Terwan, P., 2000. Een internationale beschermingstitel voor Waterland? Kansen en beperkingen van aanwijzing als internationaal 'erkend' beschermingsgebied. Samenwerkingsverband Waterland, Purmerend.

Ir. P. Terwan  
deelnemer in het Samenwerkingsverband Waterland (SVW), een regionale denktank van boeren en natuurbeschermers op het gebied van agrarisch natuur- en milieubeheer  
Postbus 4135  
3502 HC Utrecht

## Een voorbeeld: beschermingstitels in Waterland

Kader 1

Waterland is in de loop der jaren vereerd met een veelheid aan gebiedstitels, zowel internationaal als nationaal. Zo prijkt Waterland op de VN-lijst van beschermde gebieden en op de lijst van Biogenetic Reserves van de Raad voor Europa. Daarnaast is recent 3.750 ha aangemeld voor toepassing van de EU-Vogelrichtlijn. Nationaal geldt het gebied als Relatienotagebied, Stiltegebied en Milieubeschermingsgebied. En vanwege het karakteristieke veenweidelandschap was het gebied

in de jaren zeventig en tachtig Nationaal Landschap(spark), in de jaren negentig Waardevol Cultuurlandschap en zal het in het komende decennium - zoals de Vijfde nota ruimtelijke ordening zich nu laat aanzien - wederom gelden als Nationaal Landschap. Al deze beschermingstitels hebben de regio echter maar weinig structureel ontwikkelingsbudget opgeleverd. Nog het meest structureel is de geldstroom vanuit de Relatienota (nu Programma Beheer). De bijdragen vanuit de

titels voor waardevolle cultuurlandschappen brachten tijdelijke en relatief bescheiden budgetten met zich mee. Ook heeft de speciale status het grondverlies voor rode functies niet of nauwelijks vertraagd. De afgelopen decennia ging veel cultuurgrond verloren voor woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. Inmiddels lijkt de gemeente Amsterdam zich sterker te bekommeren om het groene karakter van het gebied dan de kleinere inliggende gemeenten.