

Begrenzing NNN bij dynamisch kustbeheer

1 Inleiding

In Noord-Holland zijn alle duingebieden onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het aangrenzende strand en de zee vallen echter buiten het NNN. Voor het NNN worden de wezenlijke kenmerken en waarden (WKW) uitgewerkt in het kader van de provinciale ruimtelijke verordening (PRV) en dient de bescherming daarvan door te werken in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het beschermingsregime heeft betrekking op drie pijlers, namelijk:

- behoud van de oppervlakte van het NNN;
- behoud van de samenhang binnen het NNN;
- behoud van de WKW van het NNN.

In toenemende mate wordt bij de kustverdediging gebruik gemaakt van natuurlijke processen, zodat de functies kustverdediging en natuur elkaar kunnen versterken. Zandsuppletie in combinatie met actieve duinvorming is een goed voorbeeld van dit principe, evenals natuurontwikkeling door het graven van kerven in de zeereep. Deze 'natuurinclusieve' aanpak biedt dus kansen voor een minder stringent / fixerend beheer van de zeereep. Door het graven van kerven in de zeereep kan de zee (plaatselijk) meer toegang krijgen tot het achterliggende duinlandschap en ontstaat meer ruimte voor natuurlijke processen waaronder verstuiving en natuurlijke duinvorming. Verstuivingsprocessen zijn van groot belang voor de kwaliteit van het bestaande duinlandschap achter de zeereep. De aanvoer van (meer of minder) basenrijk zand is voor veel duinvegetaties een essentiële component, die in gefixeerde duinlandschappen te vaak ontbreekt en vooral op langere termijn zorgt voor afname van de kwaliteit en verscheidenheid.

Consequentie van natuurinclusieve dynamische kustverdediging is dat de grens tussen strand en duinen en bijbehorende functies ook niet meer vastligt zoals lange tijd het geval was. Daardoor ontstaan er praktische vragen over de wijze van bescherming van natuurwaarden in het kader van het NNN, met name:

- Hoe kan planologisch worden omgegaan met dynamische natuurwaarden en dynamische grenzen?
- Is van stranden met dynamische duinvorming of grenzend aan dynamische delen van de zeereep, met name bij kerven, opname in de NNN noodzakelijk?

De provincie Noord-Holland heeft Tauw gevraagd om deze vragen te beantwoorden. In voorliggende notitie wordt hierop ingegaan.

2 Te beschermen natuurwaarden en bijbehorende condities

Zandsuppletie en actieve duinvorming

Door zandsuppletie en andere maatregelen die aanvoer van zand op gang brengen ontstaan de basisvoorwaarden voor de spontane vorming van jonge duinen. Het eerste stadium daarvan bestaat uit zogenaamde embryonale duinen. Deze bestaan uit actief stuivend zand en de eerste vestiging van planten die het zand kunnen vasthouden. De meest kenmerkende en meestal enige plantensoort in dit stadium is biestarwegras. Hoewel embryonale duinen aan de basis kunnen staan van nieuwe soortenrijkere duinen, zijn ze op zichzelf nog zeer arm aan natuurwaarden. De vegetatie is zeer soortenarm en ook de functie als broedplaats voor zeevogels is in dit stadium nog zeer beperkt in vergelijking met hierop volgende duinstadia. Kenmerkend is verder dat embryonale duinen zowel spontaan ontstaan, maar als gevolg van extreme vloed en/of storm ook weer op grote schaal kunnen worden weggeslagen. Recreatief medegebruik, zoals wandelen of strandrecreatie, is vanwege het dynamische karakter van het strand en de jonge duintjes doorgaans geen probleem.

Kerven

Ter plaatse van de kerven in de zeereep is verstuiving mogelijk (binnen de vanuit kustverdediging gestelde grenzen). De belangrijkste positieve invloed op natuurwaarden is te vinden achter de zeereep, waar windwerking en incidentele toegang van zeewater in laaggelegen delen kunnen bijdragen aan de biodiversiteit. Recreatief medegebruik, zoals wandelen of strandrecreatie, op het strand langs de kerven is vanwege het dynamische karakter ook hier geen probleem. Extensief recreatief medegebruik in het achterliggende duingebied heeft meestal ook geen grote effecten op de natuurlijke processen en vegetatieontwikkeling, er vanuit gaand dat de kerven niet direct bij drukke strandtoegangen liggen. Hooguit in de broedtijd van vogels zou verstoring een probleem kunnen vormen, maar dit wijkt niet af van de overige duingebieden (en de daar toegepaste mogelijkheden voor recreatieve zonering). Het belangrijkste potentiële risico voor het functioneren van de kerven zijn ruimtelijke ingrepen die de windwerking teniet doen, met name (permanente) bebouwing.

3 Planologische beschermingsregimes

Algemeen

In de veel voorkomende situatie van gefixeerde duinen, inclusief een gefixeerde zeereep, is de planologische situatie overzichtelijk. Voor de begrenzing tussen enerzijds strand en zee en anderzijds de duinen wordt de gemiddelde hoogwaterlijn gehanteerd. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de begrenzing van het NNN of de begrenzing van Natura 2000-gebieden. Voor het strand (en de zee) wordt doorgaans een bestemming "Water" of vergelijkbaar gehanteerd. Voor de duinen geldt meestal een bestemming "Natuur". In beide bestemmingen worden voor de voorkomende (hoofd)functies regels gesteld, met name ten aanzien van bebouwing. Doorgaans is bebouwing uitgesloten, met eventueel een uitzondering voor bouwwerken geen gebouwen zijnde (meestal met een maximale hoogte van bijvoorbeeld 2 meter). Voor bebouwingslocaties, zoals horecagelegenheden en recreatiewoningen, gelden aparte regimes op specifieke plekken. In onderstaande tabel zijn de planologische regimes op hoofdlijnen samengevat.

Tabel: planologische beschermingsregimes

Bestemming	Hoofdfunctie	Nevenfuncties
Zee en strand: "Water"	• Zee / water(huishouding) • Strand / strandrecreatie (dagrecreatief medegebruik) • Verkeer te water	Bij de hoofdfunctie(s) horende voorzieningen zoals bouwwerken (geen gebouwen zijnde).
Duinen: "Natuur"	• Natuur & landschap • Zeewering & kustverdediging • Extensief dagrecreatief medegebruik	Bij de hoofdfunctie(s) horende voorzieningen zoals bouwwerken (geen gebouwen zijnde), wegen, paden, nutsvoorzieningen, groenvoorzieningen, parkeervoorzieningen, etc.

Zandsuppletie en actieve duinvorming

Opvallend is dat in het bestemmingsregime voor zee en strand geen rekening wordt gehouden met de integrale functie van strand en duinen in de kustverdediging. Hoewel dit in de praktijk voor weinig problemen zal zorgen, zou het logischer zijn als het doeleinde kustverdediging ook terugkomt in de bestemming van het strand en niet alleen bij de bestemming van de duinen.

Verder is opvallend dat voor zee en strand (algemene) natuur- en landschapswaarden niet terugkomen in de bestemmingsdoeleinden. Stranden worden buiten de druk bezochte perioden veelvuldig gebruikt als rust- en foerageergebied door water- en zeevogels. Hoewel natuurbehoud dus een logische functie van het strand is, geldt ook hier dat het ontbreken hiervan in de bestemmingsdoeleinden op weinig praktische problemen zal stuiten.

Binnen het NNN staat het behoud van biodiversiteit die (inter)nationaal en/of regionaal van belang is voorop. Vraag is dan of de natuurwaarden die ontstaan door dynamisch kustbeheer een opname in het NNN rechtvaardigen en hoe dat vorm zou moeten krijgen bij dynamische grenzen.

Embryonale duinen zijn op zichzelf (op Europese schaal) relatief zeldzaam en vooral bijzonder als onderdeel van een actief geomorfologisch / landschapsvormend proces. Strikt geredeneerd vanuit biodiversiteit is echter geen sprake van zodanig bijzondere waarden, dat dit een opname in het NNN rechtvaardigt. Anders ligt dit bij de daarop volgende successiestadia van duinvorming. Op het moment dat de duinen zodanig stabiel zijn dat verdere begroeiing mogelijk wordt, dan neemt het belang voor flora en fauna (met name broedvogels) zeer snel en sterk toe en is ook sprake van een 'permanent' veranderende kustlijn (gemiddelde hoogwaterlijn). Dit geldt behalve voor duinen bijvoorbeeld ook voor tussen de duinen ontstane nieuwe duinvalleien. In die gevallen kan wel worden overwogen om gebieden toe te voegen aan het NNN en in het verlengde daarvan aan een natuurbestemming in bestemmingsplannen. Een actueel voorbeeld hiervan is het project Hondsbossche Duinen, dat specifiek gericht is op het creëren van een nieuwe duinstrook ten behoeve van kustverdediging en natuur. In dit geval is een opname in het NNN en daaropvolgend in het bestemmingsplan wel opportuun.

Een andere (procedurele) aanleiding kan zijn dat specifieke situaties op enig moment als habitatype worden begrensd in het kader van Natura 2000. Op voorhand lijkt het gangbare tijdspad voor herzieningen van de PRV en/of NNN-begrenzing en van bestemmingsplannen (normaal gesproken herziening binnen een tijdsbestek van 10 jaar) voldoende op maat om tijdig op dergelijke gebiedsontwikkelingen in te kunnen spelen.

Kerven

Zoals hiervoor is geconstateerd is het belang van kerven voor biodiversiteit vooral aanwezig in het achterliggende duinlandschap en niet zozeer op het strand. Hoewel stranden een zekere natuurfunctie bezitten is deze sterk verweven met het (vooral recreatief) medegebruik daarvan en ook niet zodanig hoog dat sprake is van een hoge biodiversiteit of noodzaak voor een stringent beschermingsregime. Strikt geredeneerd vanuit biodiversiteit is een opname van stranden in het NNN dus niet noodzakelijk.

De aanwezigheid van (recreatieve) bebouwing ter plaatse of in de nabijheid van kerven is nadrukkelijk wel ongewenst. In 2017 is een 'Kustpact' getekend door bijna 60 partijen, waaronder provincies (waaronder Noord-Holland), kustgemeenten, natuurorganisaties en de recreatiesector. In dit pact zijn in samenwerking met de minister van Infrastructuur en Milieu definitieve afspraken gemaakt over nieuwe recreatieve bebouwing aan de Nederlandse kust. Onderdeel daarvan is een zonering die duidelijkheid geeft in welke delen van de kustzone geen nieuwe recreatieve bebouwing is toegestaan en in welke delen wel, en onder welke voorwaarden. Daarmee is een solide basis gelegd voor doorwerking in planologisch beleid en bestemmingsplannen en het daarmee tegengaan van nieuwe bebouwing op ongewenste locaties. Dit kan derhalve ook toegepast worden in situaties met dynamisch kustbeheer. Er is dus ook praktisch gezien geen reden om de stranden in het NNN op te nemen, uitsluitend met als doel nieuwe bebouwing te voorkomen.

4 Conclusie

In deze notitie is ingegaan op de noodzaak om bij dynamisch kustbeheer stranden op te nemen binnen de NNN-begrenzing om zo ongewenste ontwikkelingen ten koste van natuur te voorkomen. Daarbij is zowel gekeken naar natuurwaarden die zich meer of minder spontaan op de stranden zelf kunnen ontwikkelen (met name embryonale duinen) als naar het graven van kerven dat zich vooral richt op de kwaliteit van achterliggende bestaande duingebieden.

In beide gevallen is geconstateerd dat op de stranden de biodiversiteit niet zodanig hoog is of bedreigd wordt, dat dit een opname in het NNN rechtvaardigt. Slechts in het geval van een zodanig aangroeiende kust dat sprake is van meer permanente duin (vallei)vorming kan worden overwogen om de NNN-begrenzing aan te passen aan de nieuwe situatie. Deze situatie is echter niet veel voorkomend. Daarnaast is deze ontwikkeling niet zo snel dat hier niet in normale plantermijnen effectief op gereageerd kan worden voordat zich onomkeerbare situaties voordoen.

Voor nieuwe (recreatieve) bebouwing op het strand, die met name bij kerven voor een probleem zou kunnen zorgen, wordt verwacht dat het huidige Duinpact (en de mogelijke borging daarvan in de PRV) voldoende basis biedt voor een doelmatige bestemming. In het uiterste geval van excessen staan hier de gebruikelijke procedurele mogelijkheden open om in te kunnen grijpen. Een opname in het NNN is daarmee ook in dit geval dus niet noodzakelijk en doelmatig.

Tauw,
14-5-2018.