

Vereniging voor Milieurecht
1988-4

De Natuurbeschermingswet

Mr. E.H. Bakker
Mr. P.C.E. van Wijmen

W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle

Vereniging voor Milieurecht
De Natuurbeschermingswet

Vereniging voor Milieurecht

1988-4

De Natuurbeschermingswet

Verslag van de 21e ledenvergadering
van de Vereniging voor Milieurecht
op 16 november 1988

Mr. E.H. Bakker
Mr. P.C.E. van Wijmen



W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1989

© 1989 W.E.J. Tjeenk Willink BV, Zwolle

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van uitgeverij W.E.J. Tjeenk Willink te Zwolle.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 aug. 1985, Stb. 471, en art. 17 Auteurswet 1912, dient men daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Bakker, E.H.

De Natuurbeschermingswet : verslag van de 21e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 16 november 1988 / E.H. Bakker, P.C.E. van Wijmen. - Zwolle : W.E.J. Tjeenk Willink. - (Vereniging voor Milieurecht ; 1988-4)

ISBN 90-271-3105-8

SISO 570.3 UDC 351.853(492) NUGI 693

Trefw.: Natuurbeschermingswet.

INHOUD

Preadvies mr. E.H. Bakker	1
Preadvies mr. P.C.E. van Wijmen	135
Verslag van de ledenvergadering	223
– Opening	224
– Inleiding mr. E.H. Bakker	225
– Inleiding mr. P.C.E. van Wijmen	227
– Discussie	228

DE NATUURBESCHERMINGSWET

Preadvies mr. E.H. Bakker

INHOUDSOPGAVE PRAE-ADVIES MR. E.H. BAKKER.

0.	OPZET.	1
1.	DE VOORGESCHIEDENIS.	4
2.	DE NATUURBESCHERMINGSRAAD	6
3.	ALGEMENE BEPALINGEN EN ENKELE BEGRIPPEN.	10
3.1.	<i>Algemeen.</i>	10
3.2.	<i>Definities en begrippen.</i>	12
3.2.1.	<i>Natuurschoon.</i>	13
3.2.2.	<i>Natuurwetenschappelijke betekenis.</i>	14
3.2.3.	<i>Eigenaar en gebruiker.</i>	19
3.3.	<i>Aanwijzing van landbouwgrond.</i>	20
3.4.	<i>Gebouwen, wegen e.d.</i>	28
3.5.	<i>Verhouding met andere wetten.</i>	28
4.	DE VOORLOPIGE AANWIJZING.	35
4.1.	<i>Algemeen.</i>	35
4.2.	<i>De voorbereiding.</i>	35
4.3.	<i>De beschikking.</i>	38
4.4.	<i>De kaart.</i>	39
4.5.	<i>De toelichting.</i>	41
4.6.	<i>De procedure.</i>	43
5.	DE DEFINITIEVE AANWIJZING.	52
5.1.	<i>Algemeen.</i>	52
5.2.	<i>De aanwijzingsbeschikking.</i>	52
5.3.	<i>De rechtsgevolgen.</i>	60
5.3.1.	<i>Artikel 12.</i>	60
5.3.2.	<i>Artikel 16.</i>	69
5.3.3.	<i>Het beheersplan.</i>	71
5.3.4.	<i>De toegangsregeling.</i>	77
5.4.	<i>Bestaand gebruik.</i>	79
5.5.	<i>Externe werking.</i>	85
5.6.	<i>Beroep.</i>	90
5.7.	<i>Schadevergoeding.</i>	97
6.	STAATSNATUURMONUMENTEN.	103
6.1.	<i>Algemeen.</i>	103
6.2.	<i>De aanwijzingsbeschikking.</i>	106
6.3.	<i>De rechtsgevolgen.</i>	107
7.	STRAF- EN DWANGBEPALINGEN.	112
7.1.	<i>Algemeen.</i>	112
7.2.	<i>Strafbepalingen.</i>	112
7.3.	<i>Bestuursdwang.</i>	115
8.	SLOTBEPALINGEN.	119
9.	PS.	121
	BIJLAGE	123

DE NATUURBESCHERMINGSWET

0. OPZET.

Bij het schrijven van deel 1 van dit prae-advies heb ik de opzet van de Natuurbeschermingswet (Stb 1968, 572), verder te noemen de NBwet, gevolgd. Achtereenvolgens zal ik de voorgeschiedenis van de NBwet (hfdst.1.), de Natuurbeschermingsraad (hfdst.2.), een aantal algemene bepalingen en enkele begrippen (hfdst.3.) de aanwijzing als beschermd natuurmonument (hfdst.4 en 5), de aanwijzing als staatsnatuurmonument (hfdst.6.), de straf- en dwangbepalingen (hfdst.7.) en de slotbepalingen (hfdst.8.) aan de orde stellen; aan het slot volgen nog enkele losse opmerkingen (hfdst.9.).

In de tekst zijn de relevante delen van de wetsartikelen en een aantal overwegingen uit de jurisprudentie opgenomen.

Bij een aantal onderwerpen ga ik kort in op de voorgenomen regeling daarvan in de voor-ontwerpwet tot herziening van de NBwet (verder te noemen de herziening van de NBwet), welke medio 1988 naar een aantal adviesorganen is gezonden. Deze delen zijn, ter onderscheiding van de overige tekst, cursief afgedrukt. Dit is ook het geval met de tekstgedeelten, die betrekking hebben op andere in voorbereiding zijnde wetten.

Ter illustratie is voorts nog als bijlage bijgevoegd een copie van een recente aanwijzingsbeschikking met de daarbij bijbehorende toelichting en kaart.

Dit deel van het prae-advies beperkt zich tot het gebiedsgerichte deel van die wet. Derhalve zal de ook in de NBwet opgenomen bescherming van plant- en diersoorten niet aan de orde komen. Hier wordt volstaan met het volgende. Bij AMvB kunnen soorten van in het wild levende planten en dieren aangewezen worden als beschermde plant- of diersoort. Is dat gebeurd, dan is het verboden een tot die soort behorend dier te vangen, te doden, te verontrusten ofwel het nest of hol ervan te verstoren of beschadigen. Een als beschermd aangewezen plant (of een deel ervan) mag niet worden uitgestoken, geplukt of afgesneden. Bovendien is het verboden beschermde planten en dieren onder zich te hebben (ook niet in dode vorm) of te koop aan te bieden.

Diersoorten, die onder de Jachtwet vallen (grof en klein wild, waterwild en overig wild), kunnen niet als beschermde diersoort aan-

gewezen worden; de wetgever was van mening dat de Jachtwet voldoende bescherming zou bieden. Art.22.2 NBwet bepaalt verder dat ook vogels niet als beschermde diersoort aangewezen kunnen worden, omdat vogels door de Vogelwet beschermd worden.

Het ligt in het voornemen dit onderdeel van de NBwet over te hevelen naar de in voorbereiding zijnde Flora- en Faunawet. Naast de bescherming van plant- en diersoorten zal in die wet ook de mogelijkheid opgenomen worden het leefgebied van een plant- of diersoort te beschermen. In art.8 van de ontwerp Flora- en Faunawet staat:

Gedeputeerde Staten kunnen bij een met redenen omkleed besluit een plaats die van wezenlijke betekenis is als leefomgeving voor de in het besluit genoemde plant- of diersoort aanwijzen als beschermde leefomgeving. Het besluit bevat de kadastrale aanduiding van het perceel, waarop de aangewezen plaats is gelegen en gaat vergezeld van een kaart, waarop deze plaats is aangegeven.

In art.9 van dit zelfde ontwerp is te lezen:

Een besluit tot aanwijzing van een beschermde leefomgeving vermeldt één of meer handelingen, die de aantasting van de betekenis van de aangewezen plaats als leefomgeving van de in het besluit genoemde plant- of diersoort ten gevolge kunnen hebben.

De achterliggende gedachte is op zich juist; je kunt je bij de bescherming van dieren en planten niet beperken tot het dier of de plant zelf, maar moet ook de leefomgeving daarvan beschermen. In de MvT is te lezen dat de gedachten uitgaan naar de mogelijkheid tot veiligstelling van met name kleinere natuurlijke elementen in het landschap of van gebouwde objecten. Genoemd worden houtwallen, solitaire bomen, poelen, grotten, kelders, forten en ruines. De MvT vermeldt verder dat de aanwijzing als beschermd leefgebied vooral in de rede ligt in die gevallen, dat de te beschermen waarden in hoofdzaak worden bepaald door het voorkomen van een enkele plant- of diersoort. In de andere gevallen ligt volgens de MvT de aanwijzing als beschermd natuurmonument voor de hand.

Het verschil wordt dus in hoge mate bepaald door de omvang. Hoewel de aanwijzing van een solitaire boom als beschermd natuurmonument inderdaad een erg zwaar middel is, vraag ik mij af of naast deze kleine elementen ook bijvoorbeeld een burcht van een das en zijn omgeving of het leef(water)gebied van een visotter als beschermd leefgebied kan worden aangewezen. Juist omdat in dat soort gevallen geen stringent en uitgebreid stelsel van verbodsbepalingen nodig is (een das bv heeft vooral rust en een vrije uitloopruimte nodig), zou aanwijzing als beschermd leefgebied goede mogelijkheden kunnen bieden.

Het aanwijzen van een gebied als beschermd leefgebied komt zeer dicht in de buurt van de huidige gebiedsaanwijzing uit de NBwet. In de praktijk zou heel gemakkelijk discussie kunnen ontstaan over de vraag of bv een poel of een groeve als beschermd natuurmonument danwel als beschermd leefgebied moet worden aangewezen. In de MvT wordt gesteld dat dit keuzeprobleem in de praktijk mee zal vallen omdat in de toekomst in de meeste gevallen het aanwijzen van natuurmonumenten én het aanwijzen van beschermde leefgebieden beide tot de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten (GS) zullen behoren (zie par.3.1.).

1. DE VOORGESCHIEDENIS.

De natuur in Nederland is door verschillende oorzaken, waar hier niet nader op ingegaan zal worden, de afgelopen decennia ernstig onder druk komen te staan. Om dat verlies tegen te gaan is veel ondernomen. Ik volsta met het noemen van enkele feiten; de oprichting van de bekende "Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland", de instelling van de provinciale Landschappen (het laatste was dat van Flevoland in 1987), in 1908 werd het eerste bij het Staatsbosbeheer in beheer zijnd gebied als natuurmonument aangewezen en tenslotte het op de rijksbegroting uittrekken van gelden voor het door de Staat aankopen van natuurgebieden en voor het subsidiëren van andere organisaties bij het aankopen van natuurgebieden.

Het vorenstaande had met elkaar gemeen, dat het vooral ging om het in eigendom verkrijgen en vervolgens beheren van natuurgebieden. Wetgeving, gericht op het beschermen van niet-verworven natuurgebieden, liet veel langer op zich wachten. De Nood-Boschwet 1917 en de Boschwet 1922 hadden weliswaar als primaire doelstelling het veiligstellen van de houtproductie, maar bevatten al de mogelijkheid een tijdelijk kapverbod op te leggen ter bescherming van natuurschoon. De Natuurschoonwet 1928 ging al een stuk verder; in de considerans is te lezen dat het wenselijk geacht wordt "tot bevordering van behoud van natuurschoon, sommige van landgoederen geheven wordende belastingen nader te regelen".

De roep om een verdergaande, specifieke natuurbeschermingswetgeving werd steeds luider. Nadat vóór de tweede wereldoorlog diverse commissies zich zonder resultaat gebogen hadden over een ontwerp van een wet, kreeg de in 1946 door de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen ingestelde Voorlopige Natuurbeschermingsraad tot taak een advies uit te brengen ten behoeve van een op te stellen natuurbeschermingswet.

In 1952 kwam deze Raad met zijn advies. Daarin werd voorgesteld om, naast de mogelijkheid een gebied volledig te beschermen, ook een beperkte vorm van bescherming in de wet op te nemen. Dit laatste kwam echter zozeer overeen met het toen sinds kort bestaande stelsel van de zogeheten meldingsgebieden (bepaalde ruimtelijke activiteiten daarbinnen moesten gemeld worden en al te schadelijke handelingen konden verboden worden), dat dit onderdeel van het ad-

vies niet overgenomen werd. Het voorstel om natuurmonumenten als beschermd natuurmonument aan te wijzen, werd wel overgenomen.

Het duurde wel zeer lang voordat dit advies omgezet kon worden in een wetsontwerp. Eerst op 9 juli 1962 diende de Staatssecretaris Y. Scholten van het toenmalige ministerie van O, K en W bij de Tweede Kamer het "ontwerp van Wet houdende voorzieningen in het belang van de natuurbescherming (Natuurbeschermingswet)" in. De lange tijdsduur tussen het uitbrengen van het advies in 1952 en het indienen van het wetsontwerp vinden voor een belangrijk deel hun oorzaak in het moeizame interdepartementale overleg. De andere ministers vreesden in meer of mindere mate gehinderd te worden in het behartigen van de hun opgedragen belangen. Daarom wilde onder meer de minister van Landbouw en Visserij (L&V) mede-ondertekenaar zijn. Ook wensten sommige departementen dat in de wet zou worden opgenomen, dat met de minister, wie de aanwijzing mede aangaat, overeenstemming moet bestaan. Uiteindelijk is de wet alleen door de ministers van Justitie en van Financiën mede-ondertekend en is als compromis opgenomen, dat een aanwijzing van een natuurmonument moet geschieden in overeenstemming met de minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening. Daarnaast was in het wetsontwerp ook bepaald dat de minister niet alleen advies aan de Natuurbeschermingsraad moet vragen, maar ook aan de Rijks Planologische Commissie (RPC). Alle mogelijk bij een aanwijzing betrokken ministers zijn in de RPC vertegenwoordigd; een minister kan een kwestie, waar men in de RPC niet uitkomt, nog in de Ministerraad brengen (één van de weinige keren dat zulks geschiedde betrof de door de minister van CRM onvoldoende geachte veiligstelling van natuurwaarden in de ruilverkaveling Terschelling; velen vonden dit echter geen kwestie, die een behandeling in de Ministerraad rechtvaardigde). Al met al dus voldoende waarborgen dat de met de uitvoering van de NBwet belaste minister niet zomaar de belangen van de andere ministers kon frustreren.

Het voorlopige verslag was gereed op 17 mei 1963. Tot aan de MvT verliepen bijna drie jaar! Daarna ging het relatief snel. In de vergadering van 9 juni 1966 rondde de Tweede Kamer de algemene besprekingen af. De Eerste Kamer deed dat in haar vergadering van 14 november 1967 en op 15 november 1967 ondertekende de Koningin de wet.

Vermeldenswaard is nog dat in de wet geen inwerkingstredingsbepaling was opgenomen. De wet werd op 12 december 1967 in het Staatsblad gepubliceerd en trad op grond van het bepaalde in de Wet Algemeene Bepalingen automatisch in werking op 1 januari 1968.

Tussen dat moment en de het vragen van advies aan de Voorlopige Natuurbeschermingsraad lag meer dan 20 jaar; tussen dat zelfde moment en de aankondiging in de Troonrede van 1928, dat "een natuurbeschermingswet kon worden tegemoet gezien" bijna 40 jaar!

2. DE NATUURBESCHERMINGSRAAD.

Art.2.1.: Er is een Natuurbeschermingsraad, die tot taak heeft
Onze Minister desgevraagd of eigener beweging van advies
te dienen in zaken, welke op de natuurbescherming be-
trekking hebben.

Zoals op veel andere gebieden, beschikt de regering ook op het ge-
bied van de natuurbescherming over een onafhankelijk adviescolle-
ge. De Natuurbeschermingsraad (verder te noemen de NBraad) bestaat
uit deskundigen, die door de Kroon worden benoemd. De taak van de-
ze raad is het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister
van L&V in zaken, die de natuurbescherming betreffen.
Hiertoe behoort het adviseren over wettelijke regelingen en nota's
op het gebied van de natuurbescherming (niet alleen bv. de herzie-
ning van de NBwet, maar ook het in voorbereiding zijnde Natuurbe-
leidsplan). Voorts brengt de NBraad ambtsberichten uit aan de Af-
deling voor de geschillen van bestuur over tegen aanwijzingen en
(verleende of geweigerde) vergunningen ingestelde Kroonberoepen.
Ook zijn bij de wet aan de raad enkele specifieke taken opgedra-
gen. Hieronder vallen het adviseren over voorgenomen aanwijzingen
als beschermd natuurmonument (art.9.3) of als staatsnatuurmonument
(art.21.1) en over het voornemen een aanwijzing als beschermd na-
tuurmonument geheel of gedeeltelijk in te trekken (art.11.2).
Daarnaast moet de minister de NBraad horen, indien hij van mening
is dat de verlening van een vergunning als bedoeld in art.12 (zie
par.5.3.1.) tot ernstige aantasting van het natuurmonument zal
leiden; dit is ook het geval wanneer hij een beheersplan (art.14)
wil vaststellen.

*In de herziening van de NBwet wordt voorgesteld aan deze taken nog
toe te voegen het geven van advies aan G.S., ingeval dit college
voornemens is een natuurmonument aan te wijzen (zie par.3.1.).
Voorts wordt voorgesteld dat de NBraad op verzoek van de Tweede
Kamer adviseert over bij de Kamer aanhangig gemaakte initiatief-
voorstellen van wet. In de herziening is tevens de mogelijkheid
opgenomen dat de Raad ook andere ministers van advies dient. De
adviesaanvraag moet wel door tussenkomst van de minister van L&V
geschieden.*

De NBraad is de opvolger van de in 1946 ingestelde Voorlopige Natuurbeschermingsraad. De samenstelling van de NBraad is uitgebreid aan de orde geweest bij de behandeling van de NBwet in de Tweede Kamer. Tegen de door verschillende kamerleden uitgesproken stelling, dat in de NBraad vertegenwoordigers van verschillende organisaties zitting zouden moeten hebben, voerde de minister aan dat aan een zodanig samengesteld adviesorgaan geen behoefte bestond. De afweging van alle bij een aanwijzing betrokken belangen zou z.i. plaatsvinden via achtereenvolgens het advies van G.S. en de RPC (zie par.4.6.); ook zou nog op ministerieel niveau, bij de uiteindelijke beslissing al dan niet over te gaan tot aanwijzing als beschermd natuurmonument, een algehele afweging plaatsvinden. De minister was dan ook van mening dat de NBraad zou moeten zijn samengesteld uit deskundige en onafhankelijke personen, zoals ook het geval is bij bv de Monumentenraad. Toch is in de wet bepaald dat tenminste 3 leden, deskundig op het gebied van de land- en bosbouw, moeten worden benoemd. Deze bepaling, die niet was opgenomen in het oorspronkelijk ingediende wetsontwerp, kwam voor uit een (overigens ingetrokken) amendement van het kamerlid Baeten, die in de Kamer het volgende stelde:

Toch meen ik dat een zekere eenzijdigheid van de Raad in zijn nieuwe samenstelling een groot gevaar kan inhouden. Was het in het verleden zo, dat de voorlopige raad min of meer vrijblijvend adviseerde - al werden die adviezen dan met de nodige overtuigingskracht en vaak zelfs gepassioneerd gegeven -, in zijn nieuwe wettelijke status zal deze raad een veel invloedrijker adviescollege van de Minister zijn. Ik heb hiertegen geen bezwaar, maar nu wordt het voor mijn fractie wel bijzonder belangrijk, dat de Raad, die uiteraard bestaat uit hoofdzakelijk natuurbeschermingsdeskundigen, wordt behoed voor een zekere bedrijfsblindheid. Wat ligt meer voor de hand dan dat in de Raad gelegenheid tot inspraak wordt geboden aan deskundigen uit de meest rechtstreeks betrokkenen bij de toepassing van de wet, m.n. degenen, die hebben te maken met het beheer van de natuurterreinen zelf, dus landbouw en bosbouw. Deze deskundigen hoeven helemaal geen machtsconcentratie te gaan vormen binnen de Natuurbeschermingsraad. Als hun geluid maar in de Raad kan worden gehoord. Meer verlangen wij werkelijk niet.

De minister gaf bij de behandeling van de amendementen te kennen niets te voelen voor dit amendement, omdat de belangenafweging - zoals hiervoor ook al is vermeld - naar zijn mening al door G.S. en de RPC geschiedt; ook zouden vervolgens andere organisaties met recht een plaats in de Raad kunnen claimen. Verder stelde de minister:

[...] dat het vaak voor de organisaties als zodanig niet eens erg plezierig is op enigerlei wijze als het ware een medeverantwoordelijkheid voor de samenstelling en voor de vervolgens te geven adviezen te verkrijgen.

Dat laatste was in het verleden meermalen het geval; in een aantal zaken, waarbij belangen van de landbouw en of de bosbouw aan de orde waren, namen deze land- en bosbouwdeskundigen een minderheidsstandpunt in.

Aan het slot van de beraadslagingen in de Tweede Kamer kwam de minister de heer Baeten, die in de door hem ingediende motie, de woorden "op voordracht van de minister van Landbouw en Visserij" had vervangen door "in overleg met de", tegemoet door te stellen:

Mijn gedachten gaan uit naar het indienen van een nota van wijzigingen, waarin staat: Wij benoemen ten minste drie leden, die deskundig zijn op het gebied van de land- en bosbouw. Hiermee is dus heel "straight" gezegd; ten minste drie leden, die deskundig zijn op het gebied van de land- en bosbouw. Ik kwalificeer dus de deskundigheid en laat de organisaties buiten beschouwing.

De minister diende vervolgens ter plaatse de door hem bedoelde nota van wijzigingen in. De heer Baeten was nog niet geheel bevredigd, omdat hij in de gewijzigde tekst nog opgenomen wilde zien, dat over de benoeming overleg plaats vindt met de minister van L&V. De minister ging op dit verzoek alsnog in en diende een nieuwe nota van wijzigingen in, waarin stond dat de benoeming in overeenstemming met de minister van L&V geschiedt. Deze formulering ging weliswaar verder dan het voorstel van Baeten, maar was naar het oordeel van de minister de normale formulering, die ook bij overeenkomstige regelingen wordt gehanteerd.

In de herziening van de NBwet is de bepaling over de benoeming van de drie leden, deskundig op het gebied van de bos- en landbouw, gehandhaafd.

De leden worden door de Kroon benoemd; uit hun midden benoemt de Kroon de voorzitter en de ondervoorzitter. De NBraad telt minimaal 7 en maximaal 15 leden. De minister kan rijksambtenaren in hun functie aanwijzen als adviserend lid.

De NBraad kent een aantal commissies. De bekendste is de Natuurwetenschappelijke Commissie, die, naast het adviseren van de Raad, vooral tot taak heeft het uitbrengen van de natuurwetenschappelijke adviezen over landinrichtingsprojecten.

De (adviserende) leden, de secretaris en de adjunct-secretaris hebben nog een bijzondere bevoegdheid; tussen zonsopgang en zonsondergang hebben zij toegang tot alle terreinen en wateren, voorzover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak (art.5).

Op grond van art.30 kan de minister deze bevoegdheid ook aan ambtenaren, die geen (adviserend) lid van de NBraad zijn, geven.

In de herziening van de NBwet is nog het voorstel opgenomen dat een lid van de NBraad na het bereiken van de leeftijd van vijftig jaar ontslag verleend wordt. Verder moet de NBraad iedere 6 jaar een rapport uitbrengen, waarin de taakvervulling van de raad aan een onderzoek wordt onderworpen en voorstellen kunnen worden gedaan voor gewenste veranderingen.

3. ALGEMENE BEPALINGEN EN ENKELE BEGRIPPEN.

3.1. Algemeen.

Art.7.1. Onze Minister kan [...] een natuurmonument [...] aanwijzen als beschermd natuurmonument.

7.2. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid vindt niet plaats met betrekking tot een natuurmonument, dat eigendom is van de Staat.

De NBwet kent twee soorten aanwijzingen. Alle staatseigendommen moeten op grond van art.7.1 als staatsnatuurmonument worden aangewezen en alle andere natuurmonumenten als beschermd natuurmonument. In het hierna volgende zal ik deze twee categoriën aanduiden met SN respectievelijk BN.

In de herziening van de NBwet is het verschil tussen SN en BN geheel vervallen; alle gronden worden ongeacht de eigendomssituatie aangewezen als BN. Eén van de redenen dit onderscheid te laten vervallen is volgens de MvT de onduidelijkheid op het punt van de rechtsgevolgen, die een gevolg is van de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak over een transportleiding van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (zie par.6.3.).

De uniformering van de wettelijke regeling zal de duidelijkheid bevorderen. Dit geldt ook voor aanwijzingsprocedure. Vooral in de gevallen, dat een natuurmonument gedeeltelijk staatseigendom is, is één procedure een voordeel.

De de hiervoor genoemde argumenten zijn juist. Een argument, dat niet genoemd wordt in de MvT, lijkt mij nog het feit dat in de herziening van de NBwet het voorstel is opgenomen ook GS de bevoegdheid te geven natuurmonumenten aan te wijzen (zie hieronder). Alsdan ligt het niet voor de hand het onderscheid BN-SN te handhaven.

De minister kan ieder gebied, dat aan de criteria van natuurmonument voldoet, als BN aanwijzen. De aanwijzing vindt in drie stappen plaats. Eerst neemt de minister een besluit, waarin staat dat hij overweegt het in dat besluit vermelde gebied als BN aan te wijzen. Deze beschikking heet dan ook in de wandeling de overwegingsbeschikking (de aanwijzing noemt men de voorlopige aanwijzing).

Dit besluit is in feite het formele startschot voor de procedure, die de tweede stap is. De derde stap is het besluit het natuurmonument als BN aan te wijzen; dit wordt de definitieve beschikking genoemd (de aanwijzing heet de definitieve aanwijzing). Deze benamingen zal ik verder ook gebruiken.

De regeling van BN's neemt in het stelsel van de NBwet de belangrijkste plaats in, omdat hierdoor de mogelijkheid ontstaat om natuurmonumenten adequaat te beschermen. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in het aantal wetsartikelen, dat hierop betrekking heeft, maar ook in de omvang van dit gedeelte van het prae-advies. Hieronder komen achtereenvolgens aan de orde enkele definities en begrippen (par.3.2.), de aanwijzing van landbouwgrond (par.3.3.) en van gebouwen en wegen (par.3.4.) en de verhouding met andere wetten (par.3.5.).

De uitvoering van de NBwet is onder de huidige wet volledig een rijksaangelegenheid; de provincie heeft slechts een adviserende taak. In de herziening van de NBwet is aan de provinciale besturen een veel ruimere taak toegedacht met betrekking tot de uitvoering van de NBwet. In die herziening is o.a. het volgende artikel opgenomen:

- art.21.1. Gedeputeerde Staten kunnen, mede op grondslag van het structuurschema, een natuurmonument aanwijzen als beschermd natuurmonument, bij een met redenen omkleed besluit waarin de percelen kadastraal zijn omschreven. Het besluit gaat vergezeld van een kaart, waarop het natuurmonument is aangegeven en een toelichting.*
- 21.2. Gedeputeerde Staten wijzen geen natuurmonument als beschermd natuurmonument aan dat vanwege zijn omvang of de aanwezige waarden als natuurmonument van nationale of internationale betekenis beschouwd moet worden.*
- 21.3. Indien het beheer over een natuurmonument berust bij de Staat, wijzen Gedeputeerde Staten dit natuurmonument niet aan als beschermd natuurmonument dan in overeenstemming met Onze Minister en indien zich over dat monument de bemoeienis uitstrekt van een Onze andere Ministers, tevens met die Minister.*

De MvT vermeldt dat de belangrijkste aanleiding om tot deze geheel andere aanpak te komen is het algemene regeringsbeleid dat gericht is op decentralisatie. Gesteld wordt onder meer dat in de afgelopen periode de provinciale besturen in meer of mindere mate ervaring hebben opgedaan onder meer op het gebied van de toepassing van de NBwet.

Voorts wordt nog gewezen op de positie en de taak van het provinciaal bestuur terzake van het landelijk gebied, o.a. op het gebied van de ruimtelijke ordening, de relatienota en de landinrichting. Ook wordt van de voorgestelde regeling een vergroting van het be-

stuurlijk draagvlak verwacht. Tenslotte zal volgens de MvT het verder betrekken van de provinciale besturen bij de uitvoering van de wet extra stimulans kunnen betekenen voor de werkzaamheden, die de provincies op het terrein van de natuurbescherming thans reeds verrichten.

Kennelijk wordt met het laatste met name bedoeld dat er meer gebieden zullen worden aangewezen dan het geval zou zijn als alleen het rijk zou aanwijzen.

Hoewel de herziening van de NBwet in dit advies niet uitgebreid aan de orde komt, ga ik hier toch in op de afbakening van de bevoegdheden tussen de minister en G.S.. Het (mede) aan G.S. toekennen van de bevoegdheid natuurmonumenten aan te wijzen kan een goede zaak zijn, maar dan moet wel aan een aantal voorwaarden voldaan worden.

In de eerste plaats moet er een goede afbakening van de bevoegdheden zijn. Dat is in het wetsvoorstel niet het geval; met name het criterium van "nationale betekenis" is te vaag. Een betere oplossing zou zijn de provincie te belasten met de aanwijzing van alle soorten gebieden en alleen een uitzondering te maken voor die gebieden, waarvoor de minister op grond van internationale verdragen een verplichting heeft (bv gebiedenn die hij heeft aangemeld als wetland).

In de tweede plaats zal het decentraliseren alleen dan zin hebben als er ook geld beschikbaar wordt gesteld. In de MvT wordt gesteld dat geen extra middelen beschikbaar zullen worden gesteld. Als reden is vermeld dat de thans op de begroting van Landbouw beschikbare gelden zodanig gering van omvang zijn dat daarvan niets gemist kan worden. Alleen indien de voorgestelde decentralisatie zou leiden tot besparing, zou - aldus de MvT - over een overheveling gedacht kunnen worden.

Overigens vermeldt de toelichting nog dat de uitvoering van de wet betrekkelijk geringe kosten vergt. Of dat laatste juist is, betwifel ik; niet alleen moet tot de kosten ook de kosten van de met de uitvoering belaste ambtenaren gerekend worden, maar ook de kosten voor de uitvoering van het beheersplan en eventuele schadevergoedingen. Het niet-overhevelen van financiële middelen staat niet alleen haaks op de algemene uitgangspunten terzake van de decentralisatie, maar getuigt ook niet van realiteitszin.

3.2. Definities en begrippen.

Art.1. Deze wet verstaat onder:

- b. natuurmonumenten: terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis;

In de MvT (zitting 1961-1962 - 6764, nr 3 blz 6 linker kolom) is

vermeld, dat het criterium, waaraan een terrein moet voldoen om als natuurmonument te kunnen worden aangemerkt, in deze algemene termen is omschreven, "omdat de natuurterreinen zo verschillend van aard zijn, zoals de in Nederland reeds bestaande reservaten duidelijk illustreren". Niet een striktere formulering van de criteria, maar de in de wet neergelegde procedure zag de minister als een doeltreffend middel tegen een al te ongeremde toepassing van de NBwet.

In de herziening van de NBwet is deze definitie gehandhaafd, zij het dat in aan de tekst is toegevoegd "dan wel een samenstel van terreinen of wateren" teneinde buiten discussie te stellen dat ook combinaties van wateren en terreinen aangewezen kunnen worden. Strikt noodzakelijk is deze toevoeging niet omdat in de praktijk zeer vaak dergelijke combinaties als BN zijn aangewezen zonder dat zulks - ook niet voor de Kroon - ooit een probleem opleverde.

3.2.1. Natuurschoon.

Noch in de wet, noch in de toelichting is derhalve terug te vinden wat onder "natuurschoon" verstaan moet worden. Ook de "grote van Dale" laat ons in de steek: natuurschoon is het schone der natuur! Zelfs de jurisprudentie brengt ons niet veel verder. In diverse KB's komt het natuurschoon wel ter sprake, maar ook dan blijft het een vaag begrip. In het KB van 14/12/87 nr 20 (De Oude Waal I) overwoog de Kroon:

Ook komt gewicht toe aan de visueel-esthetische waarden die het gebied bezit.

In het KB van 12/6/84 nr 32 (Schorren van de Eendracht) overwoog de Kroon:

dat verder de weidsheid en het ongerepte karakter van het gebied de beleving van het natuurschoon in belangrijke mate bepalen;

In het KB van 18/6/81 nr 19 (de Dollard) overwoog de Kroon:

dat overigens ook het natuurschoon van het gebied zeer waardevol is te achten;

Uit het een en ander trek ik de conclusie dat onder het begrip natuurschoon het meer gevoelsmatige deel van het natuurmonument valt (in de trant van mooi of fraai) in tegenstelling tot de meer "grijp"- en weegbare natuurwetenschappelijke betekenis.

Over de mogelijkheid "natuurschoon" als zelfstandig criterium voor een aanwijzing te hanteren, is uitvoerig in de Tweede Kamer gediscussieerd. De minister wees de kritiek hierop af met het argument, dat zowel de ambtelijke als de particuliere natuurbescherming altijd gestoeld is geweest op de gedachte, dat zowel natuurschoon als natuurwetenschappelijke waarden veiliggesteld moeten worden.

Hij verwees daarbij ook naar titel VIII van de Ontheingingswet, de Natuurschoonwet 1928 en het kapverbod uit de Boswet, die alle het natuurschoon als onderwerp hebben en stelde dan ook:

Ik meen dat het nageslacht het ons ernstig zou moeten verwijten als wij in dit jaar, 1966, waarin wij toch langzamerhand willen erkennen, dat er voor de "leefbaarheid" van ons land en onze samenleving het een en ander zou moeten gebeuren, een Natuurbeschermingswet tot stand zouden hebben gebracht, die niet de mogelijkheid bood tot behoud van natuurschoon [...].

Het kamerlid van Dijk stelde hiertegenover:

[...] en wanneer wij dan over een natuurmonument gaan praten, moeten wij het bijzondere van het natuurmonument ook zoeken in de natuur, dwz in die natuur die wij ongerept willen bewaren als voorwerp van studie. Het natuurschoon sec van de minister zie ik meer in het natuurschoon in de zin van dat schoon, dat de mensen, die in grote steden leven nodig hebben om zich te vertreden, rust te vinden, kalme en koelte te vinden enz. De Nederlandse dichters zouden dat veel beter kunnen zeggen dan de Nederlandse Kamerleden [...].

Het door de heer van Dijk ingediende amendement, inhoudend het voorstel tot schrapping van de woorden "voor het natuurschoon of", waardoor alleen de natuurwetenschappelijke betekenis zou overblijven als criterium, werd met ruime meerderheid verworpen.

Zoals de minister in de Kamer stelde, is er in de praktijk bijna altijd sprake van een combinatie van de beide criteria. Maar ook in die situatie is het criterium natuurschoon (bv de openheid, kleinschaligheid, gaafheid etc) van belang. Art.12.2 verbiedt namelijk het verrichten (behoudens verkregen vergunning) van handelingen, die de wezenlijke kenmerken van het natuurmonument aantasten of schaden (de wezenlijke kenmerken zijn die kenmerken, die in de beschikking expliciet beschreven zijn en die de aanwijzing dragen). Zou het natuurschoon als criterium uit het wetsontwerp geschrapt zijn, dan zou het natuurschoon alleen indirect, i.c. via het verbod de natuurwetenschappelijke betekenis aan te tasten, kunnen worden beschermd (zie par.5.3.1.).

3.2.2. *Natuurwetenschappelijke betekenis.*

Het criterium "natuurwetenschappelijke betekenis" is, evenmin als natuurschoon, duidelijk omschreven in de MvT.

In de praktijk levert dit echter geen interpretatieproblemen op. In de eerste plaats vallen hieronder natuurlijk de waarden, die verband houde met dieren en planten. Daarnaast kan de natuurwetenschappelijke betekenis ook betreffen de geomorfologie, de geologie, de fourageerfunctie etc.

Vrijwel altijd bepalen meerdere aspecten de natuurwetenschappelijke

betekenis. Naast de aanwezigheid van planten en/of dieren zijn dat bijvoorbeeld de functie, die een gebied heeft (bv broed- of fouragegebied), de bodemstructuur, de rust of het fysieke voorkomen van het gebied (bv een stuifzandcomplex).

Bij het beoordelen of een natuurterrein een natuurmonument in de zin van de NBwet is, gaat de Kroon niet "en detail" in op die aspecten, maar oordeelt in veelal algemene termen, dat een BN aan de criteria voldoet.

Zo overwoog de Kroon in het K.B. van 25/2/87 nr 57 (Misperleindse en Neterselseheide):

dat de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied met name wordt bepaald door het samenhangend geheel van beekdalen, hoger gelegen bos- en heidevelden en vennen;
dat de heidegronden een grote botanische waarde bezitten door de rijke verscheidenheid aan veelal zeldzame plantensoorten;
dat de beekdalen van de Reusel en de Stroom van bijzondere natuurwetenschappelijke waarde zijn en door de ongeschonden overgangen van hooggelegen gronden met heide en naaldbossen naar laaggelegen gronden met beekbegeleidende loofbossen, terwijl het beekdal van de Groote Beerze een sterke afwisseling vertoont van gras- en bouwland, opgaand bos, hakhout en broekbos;
dat de vennen en de bossen van betekenis zijn als broedgebied voor bos- en moerasvogels, terwijl zij tevens dienen als pleisterplaats voor vele diersoorten;
dat het gebied als geheel ten slotte door de relatieve ongegrephtheid en de grote afwisseling in landschappen rijk is aan natuurschoon;
dat, gelet op het vorenstaande, de onderwerpelijke gronden als natuurmonument in de zin van artikel 1 van de Natuurbeschermingswet zijn te beschouwen;

Ook in het KB van 26/5/78 nr 16 (Landschotsche Heide) oordeelde de Kroon op grond van meer algemene overwegingen dat het gebied aan de criteria voldeed:

dat, blijkens de ambtsberichten, de gronden welke bij de bestreden beschikking zijn aangewezen als beschermd natuurmonument, tezamen de Landschotsche Heide vormen en bestaan uit een uitgestrekt en gaaf heidelandschap, afgewisseld door vennen;
dat de natuurwetenschappelijke betekenis van dit gebied wordt bepaald door zijn geomorfologische structuur, het oligotrofe karakter, de bodemkundige opbouw en de vele kenmerkende plantengemeenschappen;
dat de onderwerpelijke gronden voorts dienen als belangrijk broedgebied voor heide- en weidevogels, terwijl zij ook een pleisterplaats zijn voor vele trekvogels;
dat, gelet op het een en ander, deze gronden om hun vegetatiekundige en ornithologische waarden als natuurmonument in de zin van artikel 1, onder b, van de Natuurbeschermingswet zijn te

beschouwen;

Bij het vorenstaande moet bedacht worden, dat de minister in zijn aanwijzingsbeschikking die natuurwaarden niet in zo algemene termen beschrijft. Uit de als bijlage bijgevoegde aanwijzingsbeschikking blijkt dat in de beschikking zelf, maar vooral in de bij de aanwijzingsbeschikking behorende toelichting, de aspecten die de natuurwetenschappelijke betekenis bepalen, uitvoeriger beschreven worden.

Zeker als het om grotere gebieden gaat, zal in de meeste gevallen niet ieder deel daarvan dezelfde waarde hebben. Uit het KB van 13/1/83 nr 47 (Kortenhoeff) blijkt dat zulks geen probleem is:

dat te dien aanzien uit de ambtsberichten blijkt, dat, hoewel niet alle onderdelen van het natuurmonument een even hoge natuurwetenschappelijke waarde bezitten, deze niettemin, ook uit een oogpunt van natuurschoon, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn;

Bij de aanwijzing van een voormalige afgraving (illegaal in gebruik als motorcrossterrein), vormde alleen de aanwezigheid van de vroedmeesterpad de natuurwetenschappelijke betekenis.

In het K.B. van 15/8/85 nr 37 (de Meertensgroeve) overwoog de Kroon:

dat het gebied, ongeveer 5 ha groot, door zijn bodemkundige, hydrologische, klimatologische en reliëfomstandigheden van dien aard is, dat zich thans in deze groeve de grootste populatie van Vroedmeesterpadden in Nederland bevindt;
dat deze Vroedmeesterpad een bedreigde diersoort in de zin van artikel 22 van de Natuurbeschermingswet is, alsook, tezamen met zijn natuurlijk leefmilieu, krachtens het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Trb. 1979, 175) bescherming geniet;
dat, gelet op evenvermelde omstandigheden, het onderwerpelijke terrein als natuurmonument in de zin van artikel 1 van de Natuurbeschermingswet is te beschouwen;

In het KB van 15/3/82 nr 7 (Blanke Slikken) betrof het een voormalig getijdegebied in het Haringvliet, dat in de oorspronkelijke situatie zeer waardevol was, maar na het wegvallen van het getij die waarden aan het verliezen was. De Kroon overwoog:

dat de optredende veranderingen in de botanische toestand van de gorzen in het Haringvliet en van het Spui zomede de plaats hebbende wijzigingen van de daarop voorkomende levensgemeenschappen uit natuurwetenschappelijk oogpunt van aanmerkelijk belang zijn te achten;

[...]

dat uit de ambtsberichten blijkt, dat in verband met het ontbreken van de voormalige getijdebewegingen mettertijd de rietcultuur zal zijn beperkt tot de natte, lager gelegen gronden van het gebied en dat de hogere oppervlakten zullen worden om-

gevormd tot grasgorzen;
dat zulks weliswaar duidt op een verandering van bodemgesteldheid en bodembegroeiing, doch dat juist in het bieden van de mogelijkheid om de zich te dezen geleidelijke voltrekkende wijzigingen in de onderscheiden levensgemeenschappen ter plaatse te kunnen volgen en bestuderen, één van de redenen tot aanwijzing tot natuurmonument is gelegen;
[...]
dat overigens voor de door appellante aangehangen opvatting, dat met de aanwijzing tot beschermd natuurmonument uitsluitend kan zijn beoogd de bescherming en conservering van een bestaande natuurwetenschappelijke situatie, noch in de Natuurbeschermingswet, noch elders steun kan worden gevonden;

In het geval van de aanwijzingen in het Haringvliet ging het om gebieden, die ten tijde van de aanwijzing als BN nog in hoge mate het karakter en de waarde hadden van getijdegebied (de afsluiting van het Haringvliet had kort voor de aanwijzing plaatsgevonden). Ten tijde van de behandeling van het ingestelde beroep waren meer dan 10 jaren verstreken en had het gebied zijn betekenis als getijdegebied grotendeels verloren en was een natuurlijke ontwikkeling gaande.

Uit dit KB blijkt niet alleen dat het volgen en bestuderen van die ontwikkeling een reden tot aanwijzing kan zijn, maar ook dat een aanwijzing als BN mogelijk is, indien de natuurlijke situatie in een gebied (nog) niet stabiel is.

Omdat in de definitie van natuurmonument gesteld wordt dat het moet gaan om gebieden, die van algemeen belang zijn, lijkt het aanwijzen van gebieden alleen op grond van potentiële waarden niet mogelijk.

Om te voorkomen, dat ieder terrein met enige waarde als BN zou kunnen worden aangewezen, is in de definitie nog opgenomen dat het moet gaan om terreinen, die "van algemeen belang" zijn uit de eerder genoemde oogpunten. Op zich zeggen deze woorden niets specifiek, maar zij duiden er wel op dat een belang van slechts enkelen of dat slechts voor enkelen speelt onvoldoende is. Ook de zware procedure, waarop in par.4.6. nader zal worden ingegaan, is in de ogen van de wetgever een voldoende rem tegen het te eenzijdig de nadruk leggen op het natuurbelang.

In vrijwel ieder K.B. is eerst de vraag aan de orde of het BN wel aan de criteria voor een natuurmonument voldoet. De Kroon is in alle gevallen tot de conclusie gekomen, dat de betrokken gronden aan de criteria van art.1 voldeden; slechts een enkele maal werd overwogen dat een bepaald deel van het BN niet in voldoende mate aan de criteria voldeed. Dit beeld verschilt belangrijk van dat bij de bestemmingsplannen of de ontgrondingsvergunningen. Dit is wel verklaarbaar, omdat daarbij de afweging van belangen primair

de besluitvorming bepaalt; d.w.z. ook als de natuurwetenschappelijke waarde op zich de bestemming "natuurgebied" zou rechtvaardigen, kan het gebied toch een puur agrarische bestemming krijgen, omdat aan dat andere belang een groter gewicht wordt toegekend. Bij een aanwijzing als BN daarentegen gaat het er primair om of een gebied wel voldoende waardevol is. Is de minister van mening dat zulks het geval is, dan kan hij het gebied als BN aanwijzen.

Bij de uitspraak van de Afdeling geschillen van 26/10/88 (nr. G10.87 0018.15.88 "Tafelberg en Blaricummerheide") ging het om een beroep tegen het opnemen van de terrassen van een uitspanning in het BN (dat hier de Afdeling geschillen oordeelde vloeit voort uit de Tijdelijke wet Kroongeschillen; zie hiervoor par.5.6.). De Afdeling overwoog:

Gelet op de voornoemde artikelen van de Natuurbeschermingswet (de afdeling doelt hierbij op de artt.1, onder b, en 7.1, ehb) kan de verweerder tot aanwijzing als beschermd natuurmonument overgaan wanneer sprake is van een natuurmonument, waarvan de bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is geregeld.

Voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van een natuurmonument dienen alle specifieke waarden, zoals van geomorfologische, bodemkundige en biologische aard in onderlinge samenhang te worden gezien.

Gelet op de ligging van de betrokken percelen, aan de rand van het betrokken natuurmonument, en gezien de bezwaren van de appellante tegen de in overweging zijnde aanwijzing van deze percelen, had verweerder voorts in de beoordeling moeten betrekken de vraag in hoeverre deze percelen als integrerend deel van het eigenlijke natuurgebied kunnen worden beschouwd.

De bestemming, die de percelen in het bestemmingsplan hebben, is in dit kader niet terzake doende aangezien voor de toepassing van de Natuurbeschermingswet uitsluitende de waarde van de percelen zelf, in samenhang met die van hun omgeving, bepalend zijn.

Uit de laatste overweging blijkt dat de waarde van het betrokken perceel bepalend is voor de vraag of het aangewezen kan worden. Voorts blijkt uit de uitspraak dat het als "natuurgebied" bestemd zijn in het bestemmingsplan op zich niet voldoende is om dat perceel aan te wijzen, indien er verder geen sprake is van voldoende (intrinsieke) waarde dan wel dat het betrokken perceel geen integrerend onderdeel is (zie voor een beschouwing over dit begrip par.3.3.).

Vermeldenswaard is nog dat, omdat de vernietiging niet beperkt was tot die gedeelten van de aangewezen kadastrale percelen, waarin de terrassen (totale oppervlakte enkele tientallen m²) lagen, van de aanwijzing (totale oppervlakte ca 400 ha) ongeveer de helft afviel; voor deze gronden moet de minister de procedure opnieuw ge-

start worden.

In de praktijk slaat de minister - alvorens een gebied aan te wijzen - vanzelfsprekend toch wel acht op andere in het gebied aanwezige belangen, waarbij allerlei aspecten, zoals de eventueel te betalen schadeclaims of de mogelijkheden om de bescherming langs andere wegen te bereiken, aan de orde komen. Ook speelt de vraag of een aanwijzing op termijn wel houdbaar of beheer-(s)baar is een rol; als de tegenkrachten en/of andere belangen te groot zijn, is de kans groot dat er van de doelstelling niet veel of niets terecht komt, danwel dat zo'n aanwijzing onevenredig veel tijd en energie van de (beperkte) mankracht vergt.

Bij het bepalen van zijn standpunt speelt ook een rol of er niet een ander instrument meer effectief is. Dat laatste was in de ogen van de minister onder meer het geval bij de aanwijzing van de Ooy-polder. Hier ontstonden na de voorlopige aanwijzing zoveel weerstanden en emoties, dat uiteindelijk besloten werd de aanwijzing van een deel van het gebied niet door te zetten en voor die, in agrarisch gebruik zijnde gronden te kiezen voor toepassing van de relatienota.

3.2.3. *Eigenaar en gebruiker.*

Art.1. Deze wet verstaat onder;

- c. eigenaar; degene, die als eigenaar in de kadastrale legger bekend staat, met dien verstande dat bij een onroerend goed, dat in eeuwigdurende erfpacht of in beklemming is uitgegeven, daaronder wordt verstaan de erfpachter of de bekleemde meier en dat bij een onroerend goed, waarop een recht van tijdelijke erfpacht, van vruchtgebruik of van opstal rust, daaronder mede wordt begrepen degene, die in de kadastrale legger als erfpachter, vruchtgebruiker of als opstalhouder bekend staat, een en ander voorzover niet de rechtstoestand is gebleken een andere te zijn dan de kadastrale legger aangeeft;
- d. gebruiker: degene, die uit hoofde van een andere rechtsverhouding dan onder c. genoemd een onroerend goed in gebruik heeft.

Het eigenaar of gebruiker zijn, is niet alleen van belang vanwege de in de wet verplichte toezending van de overwegings- en de definitieve beschikking, maar ook voor de vraag of het bepaalde in art.16 van toepassing is.

Dit artikel, dat het verbod inhoudt het BN te verontreinigen of de planten en dieren daarin te schaden, geldt namelijk niet voor de eigenaar of de gebruiker. Eigenaar in de zin van deze wet is degene, die als zodanig vermeld is in de kadastrale legger. Zou deze bepaling niet opgenomen zijn dan zouden er, omdat ons land geen positief kadastraal systeem kent, problemen kunnen ontstaan. Na een verkrijging onder algemene titel of door verjaring kan iemand wel eigenaar zijn, maar vermeldt de kadastrale legger nog steeds

de oorspronkelijke eigenaar. Ook wordt bij mede-eigendom in de kadastrale legger meestal alleen de naam en het adres van één eigenaar vermeld. Verder worden adreswijzigingen vaak niet doorgegeven aan het kadaster, hetgeen in verband met de voorgeschreven toezending tot problemen zou kunnen leiden.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de minister kan volstaan met het raadplegen van de kadastrale leggers. In het KB van 15/3/85 nr 76 (de Kievittepolder), waar de oorspronkelijke eigenaar ruim voordat het gebied aangewezen werd, overleden was en de erfgenamen hun verkrijging niet in de kadastrale legger hadden laten aantekenen, te lezen:

dat evenwel het feit dat de appellant niet binnen de beroepstermijn op de hoogte is gesteld van de beschikking zijn oorzaak vindt in het ten tijde van de beschikking niet aangepast zijn van de gegevens vermeld in de kadastrale legger in het bijzonder waar het gaat om het adres van degene, die als eigenaar wordt genoemd;

In het KB van 17/12/84 nr 37 (Kop van Schouwen 1) ging het om de vraag of bij mede-eigendom volstaan kan worden met toezending aan de mede-eigenaar, die met naam en adres in de legger vermeld staat (van de overigen was alleen de naam vermeld). De Kroon overwoog:

dat echter, nu de ter inzagelegging als bedoeld in artikel 10, tweede lid, wel overeenkomstig de wettelijke bepalingen heeft plaatsgevonden en deze appellanten bovendien tijdig beroep hebben ingesteld en derhalve niet in hun belangen zijn geschaad, de hier bedoelde onvolkomenheden op zich zelf niet behoeven te leiden tot vernietiging van de bestreden beschikking;

Het valt op, dat de Kroon hier zich zo soepel opstelde tegenover een vormvoorschrift; in andere gevallen is de opstelling van de Kroon, ingeval aan een vorm- of procedurevoorschrift niet is voldaan, vaak veel strikter. Overigens had de Kroon in haar overwegingen ook kunnen stellen dat bij een ongescheiden mede-eigendom de zorgvuldigheid met zich brengt dat bij mede-eigendom de mede-eigenaren elkaar op de hoogte stellen van voor de ander(en) van belang zijnde zaken.

De aangehaalde overweging heeft ook betrekking op het bezwaar van een hypotheekhouder, die de beschikking bijna 3 maanden na het nemen van de beschikking toegezonden kreeg, terwijl op grond van art.9.1 de beschikking onverwijld verzonden moet worden; ook hiervan vond de Kroon dat deze niet in zijn belangen geschaad was.

3.3. *Aanwijzing van landbouwgrond.*

Ieder gebied, dat aan de in art.1 wet genoemde criteria voldoet, kan als BN worden aangewezen. In de afgelopen jaren zijn ook gronden, die agrarisch geëxploiteerd werden, aangewezen als BN; zoals

delen van de Kop van Schouwen, een aantal buitendijkse gronden in het Haringvliet, kwelders in de Dollard en de Waddenzee en gedeelten van de uiterwaarden van het Zwarte Water en de Overijselse Vecht in Overijssel (de Kievitsbloemterreinen) en de Waal (de Ooypolder bij Nijmegen). Het betrof gronden, waarop in enigerlei mate of vorm agrarische activiteiten plaatsvonden.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp heeft het aanwijzen van landbouwgronden de nodige aandacht gehad. Omdat in de MvT alleen gesproken werd over de behoefte aan een bijzondere wetgeving ter bescherming van woeste grond en bos, stelden - blijkens het voorlopige verslag - enkele kamerleden de vraag of ook waardevolle agrarische cultuurlandschappen als BN aangewezen konden worden. Deze twijfel was mede gegrond op het niet mede-ondertekenen door de minister van landbouw. Het voorlopig verslag (zitting 1962-1963 6764, nr 4, blz 2 linkerkolom) vermeldt verder:

De hier aan het woord zijnde leden betreuren dit en zij begrijpen dit te minder, nu uit het gestelde in artikel 1 onder c huns inziens moest worden opgemaakt, dat alle "terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis" onder de werking van de wet kunnen vallen. Daartoe kunnen toch ook landbouwgronden behoren, zo meenden deze leden. Zij zouden naar aanleiding hiervan gaarne uitvoerig over de verhouding van landbouw en natuurbescherming worden ingelicht.

Uit de MvA blijkt dat de regering in de maag zat met de twijfels over de positie van de agrarische gronden in de NBwet. In de MvA (zitting 1965-1966 6764 nr 5, blz 3) werd in eerste instantie het volgende gesteld:

Dat de memorie van toelichting bovendien bij deze leden de indruk wekt, als zouden alle landbouwgronden uit een oogpunt van landschapschoon en recreatie van weinig of geen betekenis wordt geacht, betreuren de ondergetekenden oprecht, aangezien dit zeker niet hun mening is. Op pagina 8, linkerkolom, derde volle alinea, van de memorie van toelichting wordt trouwens met evenveel woorden gezegd, dat de eerste ondergetekende [...] het tot zijn taak rekent - in samenwerking met de Minister, belast met de zorg voor de landbouw - het behoud van de schoonheid en het karakter der cultuurlandschappen te bevorderen. Daar wordt echter terstond aan toegevoegd, dat de zorg voor het cultuurlandschap primair verband houdt met de voorziening in materiële behoeften, zodat dit onderwerp zich niet leent tot regeling in een natuurbeschermingswet.

Als de hier aan het woord zijnde leden nog 'opmerkten, dat de bij hen gewekte indruk nog wordt versterkt doordat de Minister van Landbouw en Visserij de toelichting niet mede ondertekend heeft, menen de ondergetekenden, met de nadruk te leggen op de onderhavige passage uit de toelichting - met welke inhoud deze leden het toch stellig eens zullen zijn - ook deze versterkte

indruk bij hen weg te kunnen nemen.

Hier wordt hier in feite betoogd: behoud van schoonheid en karakter van de cultuurlandschappen wordt bevorderd, maar dit onderwerp leent zich niet tot regeling in de NBwet. Daarna echter vervolgt de MvA met de volgende, veel aangehaalde passage:

Tot "terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis" kunnen ook landbouwgronden behoren, zij het dat deze slechts bij wijze van uitzondering in de aanwijzing zullen worden betrokken. Naar het oordeel van de ondergetekenden zal dit bijvoorbeeld wel eens kunnen geschieden als landbouwgronden een integrerend deel uitmaken van een natuurmonument zoals eveneens het geval is, als zij mede worden gerangschikt onder de Natuurschoonwet 1928. Nimmer echter zullen afzonderlijk gelegen landbouwgronden mogen worden aangewezen louter omdat ze op zich zelf en als zodanig aantrekkelijk zijn voor het oog.
[...].

De ondergetekenden vertrouwen met het vorenstaande uitvoerige betoog de ongerustheid bij de hier aan het woord zijnde leden te hebben weggenomen.

De MvA zegt enerzijds, in overeenstemming met de wetstekst, dat landbouwgronden onder de werking van de NBwet gebracht kunnen worden, maar voert anderzijds een beperking in die niet op de tekst van de wet is gebaseerd, namelijk dat dit soort gronden slechts "bij uitzondering" in de aanwijzing zullen worden betrokken. Het daarop volgende voorbeeld (landbouwgronden, die een integrerend onderdeel zijn etc) brengt weer een ander element in de discussie en maakt in feite de verwarring nog groter.

Het vorenstaande heeft bij sommigen de indruk gewekt, dat landbouwgronden - ook als zij ten volle aan de criteria voldoen - alleen bij uitzondering als BN zullen worden aangewezen. De Kroon heeft in haar uitspraken (hieronder zullen een aantal KB's aangehaald worden) duidelijkheid in de zaak gebracht, in die zin dat expliciet is gesteld dat landbouwgronden als BN kunnen worden; dit is niet alleen zo als zij een integrerend onderdeel van het BN zijn, maar ook op grond van de eigen intrinsieke natuurwaarden. Een uitzonderingspositie voor landbouwgronden, die geheel aan de criteria voldoen, zou overigens in de wet geregeld moeten zijn.

Vaak is bij een beroep tegen de aanwijzing van landbouwgrond een beroep gedaan op deze passage uit de MvA. De Kroon heeft die beroepen ongegrond verklaard, indien het perceel aan de criteria van natuurmonument voldeed.

In het KB van 25/2/84 nr 22 (Rietgorzen en grasgorzen van de Westerse Laagjes) overwoog de Kroon na enkele overwegingen, waarin ingegaan werd op de aanwezige waarden:

dat, gelet op het vorenstaande de bedoelde, in agrarisch ge-

bruik zijnde, percelen voldoende intrinsieke natuurwaarden bezitten om een aanwijzing krachtens de Natuurbeschermingswet te rechtvaardigen, [...];

De Kroon achtte op grond van de constatering, dat deze in agrarisch gebruik zijnde percelen zelf voldoende natuurwaarde hebben, de aanwijzing tot BN gerechtvaardigd.

Opmerkelijk zijn de volgende overwegingen in het KB van 17/12/84 nr 37 (Kop van Schouwen I);

dat deze appellanten als algemeen bezwaar naar voren brengen, dat, blijkens de Memorie van Antwoord bij de Natuurbeschermingswet, landbouwgronden slechts bij wijze van uitzondering in een natuurmonument dienen te worden betrokken;

dat in de Memorie van Antwoord bij artikel 7 der wet inderdaad wordt gesteld, dat landbouwgronden, die kunnen worden gerekend tot de terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis slechts bij wijze van uitzondering in de aanwijzing zullen worden betrokken;

dat daaruit evenwel tevens blijkt, dat zo'n uitzondering zich kan voordoen als landbouwgronden een integrerend deel uitmaken van een natuurmonument;

De Kroon haalt m.i. de MvA niet geheel correct aan. Daar staat namelijk niet, dat landbouwgronden, die aan de criteria van natuurmonument voldoen, slechts bij uitzondering zullen worden aangewezen en wel (alleen) indien deze een integrerend deel van het natuurmonument zijn.

Zoals hiervoor reeds is gesteld slaat het gestelde in de MvA juist op landbouwgronden, die niet aan die criteria voldoen, maar wel zodanig in het natuurmonument gesitueerd zijn, dat ze in de aanwijzing meegenomen moeten worden ("integrerend deel zijn").

In de uiteindelijke beslissing over dit onderdeel van het beroep komt deze onjuiste weergave van het gestelde in de MvA over de aanwijzing van landbouwgrond overigens niet tot uiting. De Kroon overwoog namelijk:

dat de percelen [...], behorende tot de vroongraslanden, welke dankzij een extensief agrarisch gebruik de voor dit gebied kenmerkende waarden hebben behouden en bovendien fraai zijn gelegen, begrensd door een bosgebied en de beplanting rond de kom van Renesse;

dat deze percelen, gelet op hun natuurschoon en hun natuurwetenschappelijke waarde, alsmede op het feit dat het bestaande gebruik zonder bemerking kan worden voortgezet, in de aanwijzing gehandhaafd behoren te blijven;

Ook hier weer een handhaving van de aanwijzing, omdat voldoende natuurschoon en natuurwetenschappelijke betekenis aanwezig geacht wordt. Ten aanzien van een ander stuk landbouwgrond, dat ten tijde

van de aanwijzing kennelijk (nog) wel aan de criteria voldeed, overwoog de Kroon in dit zelfde KB:

dat uit de stukken blijkt, dat het bij de bestreden beschikking betrokken perceelsgedeelte [...], is gelegen aan de zuidelijke rand van de vroongronden en thans, evenals het niet beschermde overig deel van dit perceel, intensief wordt beweid en kunstmatig beregend;

dat als gevolg hiervan de natuurwetenschappelijke waarde van dit perceelsgedeelte sterk is verminderd, zodanig dat de aanwijzing voor dit onderdeel - met uitzondering van een smalle strook aan de oostrand - niet kan worden gehandhaafd;

Hier is dus sprake van een terrein, dat niet (meer) aan de criteria voldoet en overigens, zoals impliciet in de eerste overweging te lezen is, ook geen integrerend deel is.

Bij beroepen, ingesteld tegen het aanwijzen van landbouwgronden, die niet aan de criteria voldeden, ging de Kroon na of die gronden een integrerend deel waren van het natuurmonument. In het KB van 26/5/78 nr 16 (Landschotsche heide) overwoog de Kroon ten aanzien van een stuk landbouwgrond, dat midden in het natuurmonument lag:

dat de bezwaren van appellanten eveneens betrekking hebben op de bescherming van hun landbouwgronden ;
dat deze gronden evenwel een integrerend deel uitmaken van het in geding zijnde natuurgebied;

Hier was de geografische situatie van de grond bepalend voor het worden aangemerkt als integrerend onderdeel. In het KB van 25/2/87 nr 57 (Mispeleindse en Neterselse heide) overwoog de Kroon - na eerst het gestelde in de MvA aangehaald te hebben - het volgende:

dat daaruit evenwel tevens blijkt, dat zo'n uitzondering zich kan voordoen als landbouwgronden een integrerend deel uitmaken van een natuurmonument;
dat op grond van de uitgebrachte ambtsberichten moet worden aangenomen, dat de in de aanwijzing begrepen cultuurgronden, tezamen ongeveer 47 ha, zowel uit een oogpunt van natuurschoon als in geomorfologisch, hydrologisch en ecologisch opzicht een integrerend bestanddeel vormen van het natuurmonument;

Ook hier rechtvaardigde het integrerend deel zijn de aanwijzing, maar nu komen er naast het geografische aspect ook nog meer functionele aspecten, zoals de hydrologie en de ecologie, bij. In het KB van 25/7/84 nr 146 (Hildsven) overwoog de Kroon:

dat deze percelen [...], welke onderscheidenlijk worden gebruikt als opslagterrein voor silagekuilen, weiland en weiland met een strook maisteelt, door hun hogere ligging kenmerkend zijn voor de opbouw van het landschap ter plaatse en een integrerend deel vormen van het natuurmonument;

Omdat bij het laatste gedeelte van de aangehaalde overweging niet

staat dat het "derhalve" een integrerend deel vormt, moet aangenomen worden dat niet de hogere ligging bepalend is geweest voor de constatering, dat het een integrerend deel is, maar wel de ligging binnen een om het natuurmonument lopende zandweg, die ook binnen het BN valt.

Ten aanzien van een perceel landbouwgrond overwoog de Kroon in het KB 25/2/87 nr 57 (Mispeleindse en Neterselse heide):

- dat de percelen [...] zijn gelegen aan de zuidelijke rand van het beschermd natuurmonument;
- dat deze gronden weliswaar aan één zijde aansluiten bij een groot agrarisch gebied dat zich ten zuiden van het natuurmonument bevindt, doch aan de noordzijde nabij het grote ven de Flaas zijn gelegen en daarop door afstroming van oppervlaktewater directe invloed kunnen uitoefenen;
- dat deze percelen aldus door hun ligging in een overgangszone in hydrologisch opzicht belangrijk zijn voor de instandhouding van het natuurmonument;

De Kroon handhaafde hier de aanwijzing van dat perceel niet op grond van het integrerend deel zijn, maar omdat zulks voor de instandhouding van het BN noodzakelijk is. Dit is opmerkelijk, omdat dit aspect noch in de wetstekst, noch in de parlementaire stukken aan de orde is geweest.

Hoewel het aanwijzen van landbouwgronden altijd al met grote terughoudendheid geschiedde (de overgang van de verantwoordelijkheid voor de natuurbescherming van CRM naar L&V heeft n.m.m. hierop geen duidelijk negatieve of positieve invloed gehad), is er een complicerende factor bijgekomen in de vorm van de zgn. Relatienota.

Zoals bekend kunnen op grond van de in deze nota ontwikkelde beheersovereenkomsten en reservatsaankopen gebieden ter bescherming van waardevolle agrarische cultuurlandschappen totstandkomen. Specifiek bij de Relatienota is dat de toepassing ervan op vrijwilligheid berust; als een boer zijn bedrijf landbouwkundig wil optimaliseren, kan hij - met in achtneming natuurlijk van de R.O. en de milieuregels - dat doen. Zou het zelfde gebied als BN aangewezen zijn, dan kan hij daarin beperkt worden op grond van het in art.12 opgenomen verbod, het BN te schaden (zie par.5.3.1.). Bij beide regelingen geldt dat een betrokken boer niet gedwongen kan worden een op het behoud van de natuurwaarden gericht beheer te voeren (*in de herziening van de NBwet is deze mogelijkheid wel opgenomen in de vorm van een gedoogplicht; zie par.7.3.*).

Om deze vrijwilligheid, die één van de hoekstenen van de Relatienota is, niet illusoir te maken, is het beleid van de minister van L&V er sinds enige tijd op gericht geen landbouwgrond meer aan te wijzen (uitgezonderd enkele kleine stukjes, die onlosmakelijk

verbonden waren aan niet in agrarisch gebruik zijnde natuurgebieden).

Een voorbeeld van dit beleid uit de praktijk is de voorgenomen aanwijzing van de Ooypolder (bij velen vooral bekend vanwege de protesten tegen de afsnijding van de Waalbocht ter plaatse). De uit natuurwetenschappelijke oogpunt belangrijke delen van deze polder waren alle opgenomen in de voorlopige aanwijzing (deze gaat vooraf aan de definitieve aanwijzing; zie par.4.). Omdat m.n. tegen het aanwijzen van een aantal in agrarisch gebruik zijnde gronden hevig verzet rees (ook letterlijk), werd besloten die gronden voorshands niet aan te wijzen. De minister was van oordeel dat voor die gronden eerst bezien moest worden of niet via het afsluiten van beheersovereenkomsten hetzelfde doel bereikt kon worden als met het aanwijzen als BN. Via een versnelde procedure is vervolgens de begrenzing van het relatienotagebied en het beheersplan vastgesteld, waarna de mogelijkheid openstond beheersovereenkomsten af te sluiten. Inmiddels zijn er 9 overeenkomsten afgesloten, omvattend 21 ha (20% van de totale oppervlakte); een groot succes kan dit niet genoemd worden.

Over de toepassing van de NBwet op landbouwgronden is een uitvoerige beschouwing van de hand van W.J. Wolf in Agrarisch Recht (45e jaargang nr 10, oktober 1985 blz 451) te lezen.

In de regeringsverklaring van 22 december 1982 werd aangekondigd, dat met spoed een wet voor het beheer van waardevolle agrarische cultuurlandschappen zou worden voorbereid; deze wet zou beogen het bereiken van een agrarische bedrijfsvoering, die mede gericht is op het behoud van natuur en landschap. Langs deze weg zou de op een ministeriële beschikking stoelende regeling van de Relatienota, ter bevordering van de rechtszekerheid, een wettelijke basis krijgen. Dit voornemen heeft geleid tot een voorontwerp-Wet beheer landbouwgronden, dat inmiddels gestrand is op het negatieve advies van de Raad van State. Om de Relatienota toch een wettelijke basis te geven, is op 30 juni 1988 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 617 nrs 1-2) aan de Tweede Kamer een partiële herziening van o.m. de NBwet aangeboden. Daarin wordt voorgesteld in de NBwet de volgende bepaling op te nemen:

Art.25a.1. Onze Minister kan vergoedingen verlenen voor het richten of mede-richten van de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven, binnen daartoe aangewezen gebieden, op het beheer van natuur en landschap.

- 2. Onze minister kan ter uitvoering van het in het eerste lid gestelde nadere regels stellen.*

De slinger van de klok slaat nu naar de andere kant door; eerst een ontwerp-Wet beheer landbouwgronden met 70 artikelen en nu niet meer dan enkele regels! Overigens rijst de vraag of het op dergelijke, "inhoudsloze" (luttelijk en figuurlijk) wijze voldoen aan

het streven ministeriële regelingen in een wet om te zetten zinvol is. In de herziening van de NBwet is het bovenstaande opgenomen in een algemeen artikel over de verlening van financiële steun.

Nu via deze partiële herziening van de NBwet beoogd wordt het relatienotabeleid een wettelijke basis te geven, is een duidelijke afbakening met de regeling van de gebiedsaanwijzing in de NBwet nog noodzakelijker geworden. In de wet zelf zijn daaromtrent geen regels opgenomen. Wel stelt de minister in de MvT dat naar zijn overtuiging een duurzaam samengaan van natuurbescherming en landbouw het beste van de grond komt op basis van vrijwillige medewerking van de betrokken boer.

In concreto betekent dit dat in "beheersgebieden" (dat zijn de relatienota-gebieden, die door boeren beheerd zullen worden tegen vergoeding) de NBwet in beginsel niet zal worden toegepast; alleen indien het gebied wordt bedreigd door andere factoren dan agrarische bedrijfsvoering, kan er wel ingegrepen worden. Aantasting vanuit de landbouwkundige activiteiten kan dus geen reden zijn om tot aanwijzing over te gaan; verwonderlijk, omdat het in de praktijk juist die activiteiten die leiden tot de achteruitgang van deze categorie natuurmonumenten. Bij de "reservaatgebieden" (dat zijn de gebieden die uiteindelijk voorbestemd om geheel aan de agrarische bedrijfsvoering te worden onttrokken) kunnen, aldus de MvT, de aanwezige waarden bij wijze van conservatoire maatregel veiliggesteld worden door aanwijzing als BN. Hier wordt niet de eis gesteld dat zich een bijzondere omstandigheid moet voordoen.

Uit de MvT blijkt dat het mogelijk blijft agrarische gebieden, die wel aan de criteria voldoen, maar niet aangewezen zijn als relatienotagebied, als BN aan te wijzen. Teneinde financiële rechtsongelijkheid te voorkomen, zal in dit soort gevallen via het op te stellen beheersplan een met de relatienotavergoeding vergelijkbare tegemoetkoming gegeven moeten worden (de toelichting spreekt over stroomlijning van de vergoedingen!).

Dit is natuurlijk een goede zaak, maar de vraag rijst wel of er nu geen rechtsongelijkheid ontstaat met bv een eigenaar van een bos of eencampinghouder; als hun bedrijfsgronden zijn aangewezen, moeten zij het doen met de "gewone" beheersvergoedingen of met de schadevergoedingsregeling. Om deze ongelijkheid te voorkomen, zou in de wet de vergoedingsregeling uit de relatienota overgenomen kunnen worden. Ook de eigenaar, wiens bos als BN aangewezen is, kan dan ook een vergoeding krijgen voor het aanpassen van zijn bedrijfsvoering aan de eisen van het natuurbehoud.

Het vorenstaande, in de MvT van de herziening van de NBwet neergelegde beleid wordt reeds enige tijd in de praktijk toegepast. Dit houdt in dat in beginsel geen gronden, die agrarisch geëxploiteerd worden, meer worden aangewezen.

Voor de in agrarisch gebruik zijnde gronden (dat zullen dus voor-

namelijk gronden zijn, die reeds als BN aangewezen waren) worden bij het opstellen van de beheersplannen de uitgangspunten van de reattienotaregeling volledig gevolgd; zo zijn inmiddels voor een aantal uiterwaarden in Overijssel beheersplannen ontwikkeld, die zowel qua voorwaarden als qua vergoeding gelijk zijn aan de beheersovereenkomsten in de sfeer van de relatienota.

3.4. Gebouwen, wegen e.d.

Bij het toepassen van de NBwet worden in het algemeen gebouwen en openbare wegen buiten de aanwijzing gehouden. Indien dit niet duidelijk op de kaart kan worden aangegeven, wordt dit in de toelichting duidelijk vermeld.

Deze uitzondering geldt alleen voor de verhardingen van de wegen en niet voor de bermen en bermsloten. Bij verharde wegen wordt in de regel nog een strook van 1 m ook buiten de aanwijzing gehouden.

Voor wat betreft gebouwen overwoog de Kroon in het KB van 25/7/84 nr 146 (Hildsven):

dat uit de ambtsberichten blijkt, dat bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet de vaste beleidslijn wordt gevolgd, dat gebouwen met bijbehorende erven buiten de aanwijzing van een beschermd natuurmonument worden gelaten;

dat dit uitgangspunt Ons, gelet op de tekst van artikel 7, eerste lid, van de wet, en op het feit, dat het bepaalde van artikel 12 van de wet evenzeer geldt voor handelingen verricht vanuit een dergelijke enclave in het algemeen aanvaardbaar voorkomt;

De verwijzing naar art.12 betreft de zgn externe werking, d.w.z. dat het ook verboden is buiten het BN handelingen te verrichten, die het BN schaden of aantasten. Om deze reden is het niet nodig het erf en huis aan te wijzen, terwijl de Kroon verder met de verwijzing naar art.7.1 aangeeft, dat een dergelijk stuk grond niet aangewezen kan worden, omdat het niet aan het criterium van natuurmonument voldoet. De leer van het integrerend deel zijn, zoals bij landbouwgronden, speelt hier kennelijk geen rol.

In de praktijk is de vraag gerezen of ook alleen een oude stadsmuur in Maastricht, waarin zeldzame muurhagedissen leven, als beschermd natuurmonument kan worden aangewezen. Aangezien ook zo'n muur toch op een stuk grond (=terrein) staat, zou deze vraag bevestigend beantwoord kunnen worden. *Zodra de ontwerp-Flora- en Faunawet in werking is getreden, ligt het voor de hand zo'n muur, op grond van de aanwezigheid van die muurhagedissen, als beschermd leefgebied aan te wijzen en aldus te beschermen (zie par.0).*

3.5. Verhouding met andere wetten.

Het is de vraag of er naast de WRO nog behoefte bestaat aan een specifieke natuurbeschermingswet. Deze vraag komt ook aan de orde in de MvT (zitting 1961- 1962 6764 3 blz 7 linkerkolom). Na de stelling, dat de nog overgebleven natuurgebieden van zodanige waarde zijn dat de gemeenschap er baat bij heeft zoveel mogelijk daarvan te behouden, is daar het volgende te lezen:

[...] of dit doel niet is te bereiken door de harmonisering van alle bij het gebruik van de bodem betrokken belangen, met andere woorden: door een goed georganiseerde ruimtelijke ordening. De ondergetekenden menen echter, dat speciale maatregelen in het belang der natuurbescherming nodig zijn en wel om de volgende redenen.

Naast de planologische bestemmingen en de daarbij mogelijke gebruiksvoorschriften bestaat behoefte aan meer gedetailleerde verboden en geboden met betrekking tot natuurgebieden wegens de bijzondere zorg, die natuurgebieden van verschillende gesteldheid kunnen behoeven, een zorg welke niet kan worden verzekerd door een regeling betreffende de ruimtelijke ordening, die een veel algemener en uit haar aard een veel globaler karakter heeft.

Omdat volgens de MvT de totstandkoming van bestemmingsplannen nog heel wat jaren zou vergen, wordt gesteld dat er een specifieke natuurbeschermingswet moet komen. Sommige leden waren het eens met de regering. Zij voegden aan de argumenten nog toe dat natuurbescherming een bovengemeentelijke aangelegenheid is, die bovendien in veel gevallen een specifieke deskundigheid vergt. Andere kamerleden deelden de kritiek van de ministers op de WRO niet. M.n. betwistten zij dat op grond van de WRO geen gedetailleerde beschikkingen kunnen worden gegeven en dat de NBwet dat wel zou kunnen. Dat laatste is volgens die leden niet mogelijk, omdat op grond van de NBwet ook alleen maar verboden en geen geboden kunnen worden opgelegd. Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer in eerste termijn zei het kamerlid Baeten het volgende:

[...] Ik kan het misschien het eenvoudigste zo uitdrukken; de wet zou op dit stuk duidelijk een complementair karakter moeten hebben. Zij mag alleen maar worden toegepast als een natuurmonument door toepassing van de reeds bestaande wetten niet of onvoldoende bescherming geniet: Niet altijd als het kan, maar alleen als het niet anders kan.

Dit punt is voor mijn fractie van zeer wezenlijke betekenis. Voor een groot deel van mijn fractie hangt hier zelfs de aanvaardbaarheid van het wetsontwerp af. Ik wil wel de voornaamste argumenten, die tot dit standpunt leiden, noemen. Het eerste argument is, dat moet worden voorkomen, dat men het de eigenaar nodeloos lastig maakt, door hem door verschillende overheidsin-

stanties met betrekking tot het bezit van zijn natuurmonument lastig te laten vallen. In de tweede plaats moet worden voorkomen, dat er weer een nieuw en wellicht groot en dus kostbaar overheidsapparaat gaat ontstaan, alleen al om de toepassing van de Natuurbeschermingswet te verzekeren.

Ik meen dat deze gedachte op een heel eenvoudige manier is vast te leggen, namelijk door een amendement op artikel 7, dat de minister inmiddels ter kennis is gekomen.

Dit amendement (zitting 1965-1966 6764 nr 11) werd aangenomen en als gevolg daarvan luidt art.7 thans als volgt:

Onze Minister kan [...] een natuurmonument, waarvan de bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd, [...] aanwijzen als beschermd natuurmonument.

In veel gevallen is bij de Kroon een beroep gedaan op dit onderdeel van art.7. Daarbij werd in het merendeel van de gevallen de aanwezigheid van een bestemmingsplan aangevoerd.

Deze beroepen hebben geen succes gehad. Indien het bestemmingsplan nog geen rechtskracht had, was er naar de mening van de Kroon zeker geen sprake van een reeds verzekerde bescherming. Zo overwoog de Kroon in het KB van 12/4/85 nr 52 (Snoeyinksbeek):

dat voorts de bescherming van de percelen op basis van de in dezen toegepaste bepalingen van de wet op de ruimtelijke ordening niet genoegzaam is gewaarborgd;

dat immers weliswaar in een bestemmingsplan door de aan de gronden gegeven bestemming een zekere bescherming aan de desbetreffende percelen kan worden gegeven en soms ook is gegeven, doch dat - nog daargelaten dat te dezen het door de gemeenteraad van Losser op 20 december 1983 vastgestelde bestemmingsplan "Losser-Buitengebied", waarin aan de Snoeyinksbeek en haar oevers de bestemming is gegeven van "water met landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde", nog geen rechtskracht heeft - de bescherming ingevolge de Natuurbeschermingswet daarenboven nog de mogelijkheid opent tot het vaststellen van positieve beheersbepalingen, welke de duurzame instandhouding van het natuurmonument kunnen verzekeren;

dat de hierbedoelde beheersmaatregelen kunnen worden getroffen in de vorm van een beheersplan als bedoeld in artikel 14 van de Natuurbeschermingswet en - in afwachting van de totstandkoming daarvan - door toepassing van het vergunningenstelsel als bedoeld in artikel 12 en artikel 13 van de wet;

Behalve het feit dat het bestemmingsplan nog geen rechtskracht heeft, achtte de Kroon terugtreding van de NBwet ten gunste van het bestemmingsplan ongewenst, omdat de aanwijzing als BN mogelijkheden biedt op het gebied van het positieve beheer. Dat laatste komt in alle KB's over deze kwestie terug.

In het KB van 15/3/82 nr 7 (Blanke Slikken) overwoog de Kroon tav van het tijdstip, waarop die bescherming verzekerd moet zijn: dat hetgeen met betrekking tot de planologische situatie van het onderwerpelijke gebied naar voren is gebracht evenmin kan leiden tot vernietiging van de bestreden beschikking, aangezien te dezen, gelet op het bepaalde in artikel 7, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet, van doorslaggevende betekenis is het feit, dat de bescherming van het natuurmonument ten tijde van de bestreden aanwijzing niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd;

Ook de bestemming "natuurgebied" in een vigerend bestemmingsplan achtte de Kroon niet voldoende blijkens het KB van 3/2/83 nr 44 (Kievitsbloemterreinen langs de rechteroever van het Zwarte Water onder Hasselt) op grond van (ook hier) de overweging dat de aanwijzing daarenboven de mogelijkheid opent tot het vaststellen van positieve beheersbepalingen.

Voorts zou de Kroon nog kunnen overwegen, dat - ook bij de bestemming "natuurgebied" - de voorschriften vrijwel steeds vrijstellings- en afwijkingsbepalingen en een aanlegvergunningstelsel bevatten, die afbreuk kunnen doen aan de effectiviteit van de gegeven bestemming, terwijl ook een bestemming door een besluit van de gemeenteraad te allen tijde gewijzigd kan worden (om maar niet te spreken over de mogelijkheden die art.19 WRO nog steeds biedt).

In het KB van 25/2/87 nr 57 (Mispelindse en Neterselse heide) wordt ook de bescherming op grond van de Boswet niet voldoende geacht:

dat ten aanzien van het beheersplan ingevolge de Beschikking Bosbijdragen blijkt, dat dit is gericht op een duurzame instandhouding van het landgoed met inachtneming van en de zorg voor de schoonheid en een harmonieus samengaan van de verschillende onderdelen en functies;

dat evenwel - anders dan dat appellanten ter zake menen - toepassing van de NBwet een breder toetsingskader en daarmee een bredere bescherming biedt in die zin, dat daarnaast het belang van het gehele aangewezen gebied als samenhangend geheel in geomorfologisch, hydrologisch en ecologisch opzicht kan worden gezien;

Terzake van de Jachtwet bevat dit KB nog de volgende overweging: dat wat betreft de bezwaren met betrekking tot de jacht en de beheersing van de wildstand, uit de overwegingen, die tot de aanwijzing hebben geleid, blijkt, dat met de aanwijzing o.m. de bescherming van de in het gebied aanwezige levensgemeenschappen in hun onderlinge samenhang wordt beoogd, welke bescherming niet bij uitsluiting door de Jachtwet kan worden verzekerd; dat, onverminderd het bepaalde in artikel 12 der wet, het verbod bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de wet niet van toe-

passing is op de voor de aanwijzing gesloten overeenkomsten; dat de belangen van de jagers alsmede een goed wildbeheer, naast de belangen van een verantwoord beheer van het natuurmonument, kunnen worden gewaarborgd in een beheersplan als bedoeld in artikel 14 van de wet, waarbij de regimes van de Jachtwet en de Natuurbeschermingswet op elkaar afgestemd kunnen worden;

Interessant in dit verband is, dat in de toelichting van de aanwijzing van "Willink's Weust en Heksenbos" (bijlage) de jacht is vermeld dat geen vergunning is vereist voor het beoefenen van de jacht, mits de jachtdruk niet verhoogd wordt.

Op het punt van de verhouding tussen de NBwet en de Wet op de bodembescherming is in art. 83 van laatstgenoemde wet bepaald, dat de artt. 8-13 niet van toepassing zijn op gedragingen voorzover daarentrent regels gelden, die zijn gesteld bij of krachtens onder andere de NBwet. De provinciale bodembeschermingsverordening is ingevolge art. 36 lid 2 niet van toepassing op bodembeschermingsgebieden, die als BN of SN zijn aangewezen. Dat laatste zal in de praktijk niet tot grote lacunes leiden, omdat het behoud van de waarden van het natuurmonument bijna altijd het met rust laten van de bodem vereist.

Na te hebben overwogen, dat de NBwet de mogelijkheid opent tot het vaststellen van positieve beheersbepalingen, welke de duurzame instandhouding van het natuurmonument kunnen verzekeren, is in het KB van 14/3/88 nr 38 (Markiezaatsmeer-Zuid) terzake van de Ontgrondingenwet te lezen:

dat de Ontgrondingenwet weliswaar ziet op een afweging van de verschillende belangen, waaronder het behoud van natuur en landschap, doch dat de Natuurbeschermingswet zoals hiervoor is overwogen verdergaande mogelijkheden biedt voor de bescherming van het aangewezen gebied;

In door het kamerlid te Veldhuis op 27/8/87 gestelde vragen ging het over de verhouding met de provinciale akkerdistelverordeningen van Zeeland en van Noord-Brabant. Op 13/11/87 antwoordde de minister op deze vragen het volgende:

3. Het beheer wordt gevoerd met inachtneming van de aanwijzing (deels) als beschermd natuurmonument en (deels) als staatsnatuurmonument ingevolge de Natuurbeschermingswet. Voor het Brabantse deel van het gebied geldt voorts o.m. de Akkerdistelverordening Noord-Brabant, die anders dan bv de Zeeuwse Akkerdistelverordening, slechts een algemene verplichting kent tot bestrijding van akkerdistels zonder mogelijkheid van ontheffing voor natuurgebieden. De Natuurbeschermingswet prevaleert echter boven de verordening als zijnde een hogere regeling.

4. en 5. Neen, de bedoelde lastgeving op grond van de Natuurbeschermingswet had betrekking op het stopzetten van ingrijpende egalisatiewerkzaamheden welke schade aan de natuurwaarden van het gebied veroorzaakten. Door de betrokken landbouwer werden deze werkzaamheden naar zijn zeggen uitgevoerd met het oogmerk akkerdistels te kunnen maaien. Betrokkene beschikte tevens over een aanschrijving van de gemeente Woensdrecht om tot bestrijding van de akkerdistels over te gaan. Door mijn ambtenaren is betrokkene er meermalen op gewezen, dat voor de bestrijding van de akkerdistels in het Markiezaat op grond van de Natuurbeschermingswet een vergunning vereist is. Door de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State is naar aanleiding van een verzoek om schorsing van mijn lastgeving nog onlangs bevestigd dat de aanschrijving van de gemeente de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet niet opzij zet.

Verder antwoordde de minister nog dat er verschillende maatregelen worden onderzocht, die kunnen leiden tot een oplossing van het probleem, zoals bv de aanleg van een bossing langs de landbouwgronden, het maaien van een dertig meter brede strook langs de rand van het gebied en ook het gebruik van een kleefstof teneinde de verspreiding van de distelpluis te verminderen. De in het laatste antwoord bedoelde uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van 18/8/87 nr R01.87.1873/S124) hield in dat de aanschrijving op grond van de Akkerdistelverordening de verplichting een vergunning als bedoeld in art.12 niet wegneemt.

Ook de vraag, welke betekenis een bestemming in een vigerend bestemmingsplan heeft voor een (voorgenomen) aanwijzing, heeft meermalen gespeeld. In het KB van 26/5/78 nr 16 (Landschotsche Heide) overwoog de Kroon terzake van het beroep tegen de aanwijzing, omdat een bestaand, houten zomerhuisje niet meer omgebouwd zou kunnen worden tot een stenen, het volgende:

dat ingevolge het geldende bestemmingsplan ter plaatse de bestemming bosgebied is gelegd, hetgeen medebrengt, dat het verboden is bouwwerken met een andere bestemming dan uitsluitend ten dienste van het beheer op te richten, alsmede aanwezige opstallen permanent of tijdelijk te wonen;
dat derhalve de appelland reeds hierdoor in zijn mogelijkheden tot het verbouwen van het houten gebouwtje is beperkt;

In de hierop volgende overweging volgde de gebruikelijke verwijzing naar de mogelijkheid voor de voorgenomen activiteit een vergunning, als bedoeld in art.12 (dit artikel geeft de minister de bevoegdheid een vergunning voor handelingen, die het BN schaden, te verlenen; zie par.5.3.1.) aan te vragen; in dat kader kan dan een afweging van de belangen plaats vinden.

De betekenis van het rijksbeleid op het gebied van de RO kwam aan de orde in het KB van 25/1/84 nr 28 (Deurnse Peel):
dat verder wordt betoogd, dat van de vorenbedoelde delen 67 tot 200 ha beschikbaar dienen te komen voor agrarisch gebruik, als compensatie voor ca 1750 ha grond, die in de toekomst aan het agrarisch gebruik onttrokken wordt ten behoeve van het groeigebied west Helmond;
dat echter - daargelaten nog dat deze wens in haar algemeenheid in strijd moet worden geacht met het reeds in 1973 in de Oriënteringsnota ruimtelijk ordening verwoorde beleid van de Rijksoverheid natuurgebieden veilig te stellen - een zodanige ontginning van de onderwerpelijke hoogveengronden [...] zeer schadelijk zou zijn voor de zo schaarse restanten voedselarme grond, waarbij nog komt dat die negatieve invloed zich over een veel grotere oppervlakte zou doen gelden dan het gebied waarvoor zij in eerste instantie was bedoeld;

In de herziening van de NBwet is niet meer opgenomen dat de NBwet alleen kan worden toegepast als de bescherming nog niet anderszins verzekerd is. In de toelichting staat dat het nauwelijks mogelijk was gebleken aan deze in de huidige wet voorkomende bepaling in de praktijk inhoud te geven; de KB's bevestigen dit.

4. DE VOORLOPIGE AANWIJZING.

4.1. Algemeen.

- art.8.1. Alvorens tot aanwijzing over te gaan besluit Onze Minister bij een met redenen omklede beschikking, waarin de percelen kadastraal omschreven zijn, dat deze aanwijzing in overweging is.
- 8.2. Onze Minister kan in geval van dringende noodzaak bij zijn in het eerste lid bedoelde beschikking dan wel bij nadere beschikking bepalen, dat onverwijld alle of de in de beschikking genoemde rechtsgevolgen intreden, welke de wet aan de aanwijzing als beschermd natuurmonument verbindt.[...].
- 8.3. De rechtsgevolgen houden op te gelden, zodra en voorzover Onze Minister bij beschikking besluit niet tot aanwijzing over te gaan, doch in ieder geval na verloop van een jaar na het nemen van het in het eerste lid bedoelde beschikking.

Aan de aanwijzing als BN gaat een beschikking vooraf, waarin de minister aangeeft dat hij overweegt een in dat besluit genoemd gebied als BN aan te wijzen. Dit is de overwegingsbeschikking. Achtereenvolgens komen hierna aan de orde de voorbereiding (par. 4.2.), de beschikking (par.4.3.), de kaart (par.4.4.), de toelichting (4.5.) en de procedure (par.4.6.).

4.2. De voorbereiding.

In Nederland zijn nog relatief veel gebieden, die in meer of mindere mate aan de criteria van natuurmonument voldoen. De vraag is - met name gezien de beperkte middelen (geld en menskracht) - welke als BN moeten worden aangewezen. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp hebben enkele kamerleden de minister gevraagd een inzicht te geven in de vraag, welke terreinen het eerst voor aanwijzing als BN in aanmerking zouden komen. De minister antwoordde (51e vergadering 9 juni 1966, 1967 blz 1965 linkerkolom) het volgende:

[...]. Ik wil deze kwestie met enige terughoudendheid benaderen. Het gaat hier in de eerste plaats om een nieuwe wet, die nieuwe mogelijkheden biedt; hierbij zijn vele overlegfiguren

noodzakelijk en uitspraken tevoren kunnen dus voorbarig zijn. Het kan gaan om terreinen als duinen, schorren, laag- en hoogveen, moerassen, blauwgraslanden en loofbossen - ik herhaal nu slechts hetgeen in de stukken staat - ; daaraan heeft de Kamer geen concreet houvast. Ik acht het met name noemen van bepaalde terreinen ongewenst omdat hierbij persoonlijke belangen in het spel kunnen zijn. Ik neem aan dat de Kamer hiervoor begrip kan opbrengen.

Wanneer ik voorbeelden geef, als de bekende Boschplaat op Terschelling en het Naardermeer, dan kan men mij in de eerste plaats voorhouden, dat deze terreinen reeds beschermd zijn - het eerste als staatsnatuurmonument van het Staatsbosbeheer (later werden deze, ter onderscheiding van de SN's, "staatsnatuurreservaten" genoemd, ehb) en het tweede als eigendom van de Vereniging tot behoud van natuurmonumenten - ; maar als men deze bescherming wegdenkt, heeft men tevens een indruk van hetgeen met dergelijke voorbeelden is bedoeld.

Ik wil de Kamer in het algemeen de verzekering geven, dat wij uiteraard met de aanwijzing tot beschermd natuurmonument met grote voorzichtigheid zullen omspringen. Deze voorzichtigheid zal zich met name in het begin doen gelden, omdat wij het nodige verdere inzicht moeten verwerven in de verschillende problemen en aspecten en tevens in de belangen die bij de aanwijzing naar voren komen.

De eerste aanwijzingen als beschermd natuurmonument vonden plaats in november 1970 (bijna 3 jaar na in werking treding van de wet!) en betroffen een tiental buitendijkse gebieden in het Haringvlietgebied (later zijn nog enkele gebieden aangewezen, die in 1970 buiten beschouwing waren gebleven).

Hoewel het streven de NBwet planmatig toe te passen bleef, werd in de daarop volgende periode de wet meer op ad hoc basis toegepast. Zo was in enkele gevallen de directe bedreiging van het gebied aanleiding daartoe (in de praktijk werden dit noodslachtingen genoemd).

Dit kon zijn een voorgenomen of in gang gezette ontginning of een aangekondigde verkoop in kleine percelen voor recreatief gebruik. Indien het overleg over de aankoop van een natuurgebied was vastgelopen, stond de minister vaak voor de moeilijke keuze het gebied als BN aan te wijzen (wat hem het verwijt zou opleveren dat hij langs die weg probeerde de eigenaar onder druk te zetten) of daarvan af te zien (hetgeen het gevaar inhield dat de natuurwaarden verloren of ernstig achteruit zouden gaan). Vooral als de onderhandelingen op het punt van de prijs afgesprongen waren was die keuze moeilijk; de aspirant-verkopers verweten de minister dan, dat deze met een de prijs drukkende maatregel hun geen andere mogelijkheid bood dan aan hem te verkopen.

De laatste tijd is ook de wens om te komen tot betere beheersmogelijkheden aanleiding geweest gebieden onder de NBwet te brengen. In de eerste plaats betrof het een aantal landgoederen. Met de eigenaren was de afspraak gemaakt dat via het beheersplan het achterstallige onderhoud van het niet-bebouwde gedeelte van het landgoed weggewerkt zou worden. Hoewel vroegtijdige overeenstemming over het te voeren beheer een goede zaak is, heeft het beheersplan hier een wel zeer dominante rol gespeeld; met de eigenaren was namelijk afgesproken, dat de aanwijzing niet door zou gaan als zij het beheersplan niet acceptabel zouden vinden. Recent zijn vrijwel alle bezitting van het Gooisch Natuur Reservaat als BN aangewezen; doel van deze aanwijzingen is - via het beheersplan - een vergoeding te kunnen krijgen voor het beheer (zie par.5.3.3.).

In het verleden is wel eens voorgesteld de NBwet toe te passen op dat deel van een gebied dat in een ruilverkaveling niet landbouwkundig verbeterd zal worden. De aanwijzing van zo'n gebied zou bestuurlijk niet op bezwaren stuiten, omdat in dat kader namelijk overeenstemming is bereikt over handhaving ervan tijdens de voorbereiding van de ruilverkaveling. Het voordeel van zo'n aanwijzing is dat het later veel gemak kan opleveren, wanneer zich binnen of buiten het BN een ongewenste ontwikkeling voordoet. Verder kunnen in het kader van de uitvoering van de ruilverkaveling voorzieningen ten behoeve van het te sparen gebied getroffen worden (bv op het gebied van het waterpeil).

Bij de aanwijzing van de Waddenzee was onder meer het ontbreken van wettelijke bescherming aanleiding voor de aanwijzing als SN. Wel was een planologische kernbeslissing (PKB-Waddenzee) van kracht, maar het niet gemeentelijk en provinciaal ingedeeld zijn had tot gevolg dat er geen streek- of bestemmingsplannen van kracht waren (zie voor deze problematiek M en R. 1986/8 blz 230 e.v.). Ook was het niet mogelijk met behulp van gemeentelijke of provinciale verordeningen op te treden tegen ongewenste ontwikkelingen of activiteiten, zoals bv het betreden van rustgebieden voor zehonden door recreanten. De betrokken provincies en gemeenten hebben zich aanvankelijk sterk verzet tegen toepassing van de NBwet in de Waddenzee. Om aan hun bezwaren tegemoet te komen is indertijd een kleiner deel van het gebied aangewezen dan aanvankelijk gepland was (o.m. werden stroken direct onder de eilanden niet aangewezen).

Over de wijze, waarop de bescherming van (de andere delen van) de Waddenzee het beste kan plaats vinden, wordt nog overleg gepleegd; onder meer is daarbij de vraag aan de orde of daarvoor wel of niet een Waddenwet moet komen. Tijdens een in februari 1988 gehouden symposium over de Waddenzee heeft minister Nijpels te kennen gegeven dat hij geen voorstander was van zo'n wet, maar wel van o.m. verdere toepassing van de NBwet en verscherping van de mer-plicht.

Sedert enige jaren wordt er met een zuiver interne meerjarenplanning gewerkt, waarin de in de komende jaren aan te wijzen gebieden per provincie zijn opgesomd. Een belangrijk uitgangspunt bij de planning is het Structuurschema Natuur- en Landschapsbescherming en het Meerjarenprogramma Natuur- en Landschapsbescherming.

Bij het opzetten van die planning wordt prioriteit gegeven aan een bepaald soort gebieden. Dit jaar zijn dat de grote wateren en de duinen. Van de eerste categorie zijn recent aangewezen het "Krammer-Volkerak", het "Zoommeer" en enkele delen van de Waddenzee; de aanwijzing van de Oosterschelde bevindt zich in vergevorderd stadium van voorbereiding. Van de categorie duinen zijn tot nu toe slechts twee terreinen aangewezen; de vele, vaak tegenstrijdige belangen in dit soort gebieden maken toepassing van de NBwet een lastige en tijdrovende zaak.

Deze prioriteit voor de duinen is volkomen terecht, maar het recente besluit van rijkszijde medewerking te verlenen aan de totale renovatie van het race-circuit in Zandvoort is daar moeilijk mee te rijmen; pal naast dit circuit ligt één van de meest waardevolle duinterreinen van Nederland, te weten het Kraansvlak.

4.3. De beschikking.

Art.7.1; Onze Minister kan, [...] een natuurmonument [...] bij een met redenen omklede beschikking, waarin de percelen kadastraal omschreven zijn, aanwijzen als beschermd natuurmonument.

Nadat het interne besluit genomen is de Natuurbeschermingswet toe te passen worden de natuurwetenschappelijke gegevens gecompleteerd en worden de kadastrale gegevens verzameld. De aanwijzing moet namelijk geschieden bij een beschikking, waarin de percelen kadastraal omschreven zijn; de kadastrale gegevens zijn verder nodig, omdat de wet eist dat de in het kadaster vermelde rechthebbenden aangeschreven worden. Onder de in art.7.1 bedoelde redenen worden verstaan de kenmerken van het aan te wijzen gebied, zoals de aanwezige planten, dieren, de geomorfologische situatie, de rust, de ongerepthed, etc.

Een overwegingsbeschikking bestaat uit een beschikking, een kaart en een toelichting. De bij dit prae-advies gevoegde beschikking geeft een beeld van een overwegingsbeschikking. De beschikking zelf begint met de stelling dat het betreffende gebied een natuurmonument in de zin van de wet is. Verder bevat zij in ieder geval een aantal overwegingen, waarin de kenmerken van het monument worden beschreven en de overweging dat de bescherming niet reeds op andere wijze is verzekerd (gevolg van het amendement Baeten).

Indien de minister van oordeel is dat de rechtsgevolgen direct moeten ingaan kan de minister dat in zijn besluit aangeven. De rechtsgevolgen zijn het van toepassing worden van de artt.12 (een algemeen verbod het BN te schaden; zie par.5.3.1.), 16 (een verbod voor onder meer passanten schade aan het BN toe te brengen; zie par.5.3.2.), 14 (de mogelijkheid een beheersplan vast te stellen; zie par.5.3.3.) en 17 (de mogelijkheid de toegang tot water te verbieden; zie par.5.3.4.).

De beschikking eindigt met het eigenlijke besluit, dat de aanwijzing van het genoemde gebied in overweging is en - in voorkomende gevallen - met de bepaling dat de rechtsgevolgen direct intreden. In de huidige beschikkingen wordt verwezen naar de bij de beschikking behorende toelichting, onder de uitdrukkelijk bepaling, dat die in samenhang met de beschikking gelezen moet worden (zie nader par.4.5.).

4.4. De kaart.

Art.9.1; Onze Minister zendt een afschrift van zijn [...] beschikking met een kaart, waarop het natuurmonument is aangegeven, bij aangetekende brief aan de eigenaren, [...].

Bij de allereerste aanwijzingen was een kaart met een topografische ondergrond (1:25.000) bijgevoegd, waarop alleen de grens van het natuurmonument was aangegeven. De Kroon overwoog in het KB van 5/5/79 nr.35 (Grasgorzen tussen Stad aan 't Haringvliet en den Bommel) het volgende:

- dat het bepaalde in artikel 9 van de Natuurbeschermingswet medebrengt, dat bij de beschikking tot aanwijzing van een gebied tot beschermd natuurmonument een kaart dient te zijn gevoegd, waarop het natuurmonument is aangegeven;
- dat in dit geval bij de bestreden beschikking weliswaar een kaart is gevoegd, waarop het natuurmonument is aangegeven, doch dat deze kaart, mede in aanmerking genomen dat deze geen nadere aanduiding bevat van de kadastrale percelen, aan duidelijkheid te wensen overlaat;
- dat het met oog op de noodzakelijk te achten duidelijkheid in verband met de in de wet aan de aanwijzing verbonden rechtsgevolgen, deze kaart nauwelijks toereikend te achten is;
- dat evenwel inmiddels vanwege de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een duidelijke kaart, waarop de kadastrale percelen zijn aangegeven, is overgelegd;
- dat deze kaart, welke aan het besluit is gehecht, voor de bij de beschikking gevoegde kaart in de plaats kan worden gesteld, zodat voor vernietiging van de beschikking om bovenvermelde redenen op zichzelf geen aanleiding behoeft te zijn;

Bij het oordeel van de Kroon dat de kaart in dit geval niet voldoende duidelijk was, speelde naast de onduidelijkheid van de kaart zelf ook het niet daarop aangeven van de kadastrale percelen waarschijnlijk een rol. Aangezien het gebied, dat als BN was aangewezen, niet gewijzigd werd, was het in de plaats stellen van een nieuwe kaart voor de oorspronkelijke kaart niet echt bezwaarlijk; gesteld zou zelfs kunnen worden dat de rechtszekerheid hierdoor vergroot werd.

Gelet op het feit, dat de wet alleen spreekt over een kaart, waarop het natuurmonument is aangegeven, rijst de vraag of de Kroon zo geoordeeld zou hebben, indien er bij die aanwijzing een kaart met een duidelijke topografische ondergrond (b.v. schaal 1:10.000) gevoegd was geweest.

Na het bekend worden van het standpunt van de Kroon op het punt van de kaart, zijn daarna altijd kaarten gebruikt, waarop de kadastrale percelen aangegeven waren. Tot voor kort werden hiervoor kaarten met een kadastrale ondergrond gebruikt. Recent is men overgegaan op kaarten met een topografische ondergrond, waarop de begrenzing van de kadastrale percelen door de betrokken ambtenaren was ingetekend. Hoewel het overnemen van de kadastrale grenzen op de topografische kaarten een tijdrovende zaak is en ook het gevaar inhoudt, dat daarbij fouten gemaakt worden, heeft dit soort combinatie-kaarten ten opzichte van kadastrale kaarten het voordeel dat de betrokkenen de kaart beter kunnen "lezen" dan een kadastrale kaart. Op de topografische kaarten staan namelijk allerlei "herkenningspunten", zoals wegen, sloten, beplanting etc, die niet op een kadastrale kaart voorkomen.

In de herziening van de NBwet zijn de bepalingen gehandhaafd, dat in de beschikking de kadastrale percelen vermeld moeten worden en dat het natuurmonument op een kaart moet zijn aangegeven. Ook de toekomst zullen dus alle kadastrale percelen in de beschikking opgesomd moeten zijn, terwijl voorts gewerkt zal blijven worden met kaarten, waarop alle kadastrale percelen zijn aangegeven. Niet alleen kost deze werkwijze zeer veel tijd, maar ook - zo leert de praktijk - worden daarbij nogal eens fouten gemaakt, die er toe leiden dat de betrokken percelen buiten de aanwijzing komen te vallen.

De vraag rijst waarom voor wat betreft de kaarten niet de bij de andere gebiedsaanwijzingen (bv. bestemmingsplannen of bodembeschermingsgebieden) gebruikte systematiek overgenomen is. Bij een bestemmingsplan wordt de bestemming aangegeven op een kaart met een topografische ondergrond, zonder dat in de voorschriften, de toelichting of de plankaart de kadastrale perceelsnummers vermeld of ingetekend zijn, terwijl publicatie plaats vindt op een eenvoudige, maar in de praktijk effectieve wijze. Voor een grondeigenaar die elders woont en waarschijnlijk niet de publicatie in de lokale

krant leest, kan dit een nadeel zijn, maar ik zie geen wezenlijk verschil met bv bestemmingsplannen. Dit laatste is vanzelfsprekend geen rechtvaardiging, maar ik wil daar mee aangeven dat dit nadeel bij andere aanwijzingen kennelijk aanvaardbaar geacht is (het argument, dat een aanwijzing ook in de Staatscourant bekend gemaakt wordt, vind ik nogal formeel omdat de gemiddelde Nederlander die niet leest). Overigens mag van een grondeigenaar verwacht worden dat hij zodanige maatregelen treft, dat ook tijdens zijn afwezigheid zijn belangen niet geschaad worden.

4.5. De toelichting.

Hoewel de wet die eis niet expliciet stelt, is bij iedere aanwijzingsbeschikking een toelichting gevoegd met als inhoud een korte algemene inleiding, een uitgebreide beschrijving van achtereenvolgens de aspecten, die het natuurschoon en/of de natuurwetenschappelijke betekenis bepalen (de wezenlijke kenmerken dus), een beschrijving van de begrenzing (welke delen van het gebied wel en welke niet in de aanwijzing zijn opgenomen en het waarom daarvan) en een beschrijving van de overige regelingen, die op het gebied van toepassing zijn (streek- en bestemmingsplannen e.d.). In recente aanwijzingen wordt ook het (bestaande) gebruik omschreven. De beschrijving van het gebruik is niet alleen van belang voor de beoordeling van de vraag of een bepaalde activiteit zonder meer voortgezet kan worden, maar later evenzeer voor het opstellen van beheersplannen en -visies.

Indien in de overwegingsbeschikking bepaald is dat de rechtsgevolgen terstond intreden, worden deze in de toelichting nader omschreven. Omdat het verbod, bedoeld in art.12, in algemene bewoordingen is gesteld, is in iedere toelichting vermeld welke handelingen mogelijk schadelijk kunnen zijn en derhalve vergunningplichtig zijn.

Deze opsomming is niet uitputtend, maar meer bedoeld als houvast voor de betrokkene. Niet alleen houdt een uitputtende opsomming altijd het gevaar in van een ellenlange opsomming van alle denkbare mogelijkheden, maar ook zal in de praktijk altijd blijken, dat er toch iets over het hoofd is gezien, danwel er iets nieuws geïntroduceerd wordt (denk maar bv aan een hovercraft).

In de meer recente aanwijzingen wordt in de toelichting ook aandacht besteed aan het beheer in de vorm van een beheersvisie. In de toelichting wordt o.m. vaak al aangeduid in welke richting het gewenste beheer gedacht wordt, bv het afsluiten van bepaalde paden, dan wel het extensiveren van het gebruik van bepaalde delen van het aangewezen gebied. Een dergelijke visie kan ook goede diensten bewijzen bij het beoordelen van de vraag of er voor een bepaalde handeling een vergunning, als bedoeld in art.12, nodig is (zie par.5.3.1.).

Aan het slot van de toelichting wordt tenslotte gewezen op de mogelijkheid de consultant Natuur, Milieu en Faunabeheer (verder te noemen de consultant-NMF) te vragen of een bepaalde handeling schadelijk is of niet.

Op zich is deze verwijzing heel begrijpelijk, maar zijn er toch wel kanttekeningen bij te plaatsen (zie par.5.3.1.). De consultant-NMF kan ook benaderd worden voor informatie over het te voeren beheer (beheersplan en de financiële bijdrage daarvoor).

Welke status heeft de toelichting? Omdat de wet hierover niets zegt, zou hier hetzelfde standpunt ingenomen kunnen worden als bij het bestemmingsplan de toelichting heeft daar niet dezelfde status als de voorschriften en de kaart (behalve bij het bestemmingsplan "nieuwe stijl"). Over de (formele) status van de toelichting van een NBwet-aanwijzing is onder meer in het KB van 14/12/87 nr 20 (De Oude Waal I) het volgende te lezen:

In dit kader heeft een aantal appellanten er met zoveel woorden op gewezen, dat mede door de onduidelijke status van de bij de aanwijzingsbeschikking behorende toelichting en de dikwijls vage bewoordingen, waarin de toelichting is vervat, rechtsonzekerheid ontstaat ten aanzien van de toepassing van het vergunningstelsel.

Tevens stellen deze appellanten, dat uit de toelichting blijkt, dat bepaalde handelingen, die al gedurende zeer vele jaren plaatsvinden, zoals drijfmest op het land gebruiken, bestrijdingsmiddelen aanwenden, rietvelden na de oogst platbranden, thans zonder vergunning zijn verboden.

Over de status van de toelichting kan worden opgemerkt, dat de toelichting het karakter draagt van een nadere uiteenzetting van de in de overwegingen van de bestreden beschikking tot uitdrukking gebrachte beweegredenen, die tot de aanwijzing hebben geleid en van de doeleinden, die met de aanwijzing worden nagestreefd.

Bij toepassing van de wet kan op die toelichting dan ook een beroep worden gedaan.

De laatst aangehaalde zin is duidelijk; de toelichting is een onderdeel van de aanwijzing (vanaf 1983 wordt dat overigens expliciet in iedere toelichting vermeld). Kort daarna bracht de Afdeling geschillen van bestuur, die op grond van de Tijdelijke Wet Kroongeschillen het beroep behandelde (zie voor beroep par.5.6.), in de uitspraak van 31/5/88 nr G10.87. 0019.8E.88 (Limitische Heide) hierop een nuance aan. In deze zaak was het beroep niet ingesteld tegen de aanwijzing zelf, maar tegen één passage in de toelichting. In die passage stond onder het kopje "rechtsgevolgen ex artikel 14 (beheersplan)", dat het onder meer gewenst is, dat de toegankelijkheid vanuit de achtertuinen aan de ZW-grens verhinderd wordt door plaatsing van een hek. In de uitspraak is het volgende te lezen:

Opgemerkt zij dat op de toelichting, voor zover deze het karakter draagt van een nadere uiteenzetting van de in de in de overwegingen van de bestreden beschikking tot uitdrukking gebrachte beweegredenen die tot de aanwijzing hebben geleid en van de doeleinden die onder het verbinden van voorschriften en de aanwijzing worden nagestreefd, bij de toepassing van de wet een beroep kan worden gedaan.

Gelet evenwel op de bewoordingen van de in geding zijnde passage en de plaats die deze in de toelichting heeft, kan naar het oordeel van de Afdeling niet gezegd worden dat de plaatsing van een hek het onmiddellijke en rechtstreekse gevolg is van de aanwijzing van de Limitische Heide tot beschermd natuurmonument.

In deze passage wordt het plaatsen van een hek immers niet als voorschrift bij de aanwijzing aangemerkt, maar als mogelijke maatregel welke, in het kader van het beheersplan dat ingevolge artikel 14 van de wet in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker kan worden vastgesteld, zou kunnen worden genomen. Derhalve valt niet in te zien dat appellant door de in geding zijnde passage van de toelichting in zijn belangen is of zal worden geschaad.

Dit wordt niet anders nu ter openbare vergadering is gebleken dat de "Stichting Gooisch Natuurreservaat" voornemens is op zeer korte termijn over te gaan tot plaatsing van een hek, nu dit zal geschieden ter uitoefening van het eigendomsrecht dat voornoemde Stichting heeft over de Limitische Heide.

De uitspraak van de Afdeling is voor wat betreft de status van de toelichting een nuancering van het hiervoren aangehaalde KB "De Oude Waal I".

Wel vind ik de opstelling van de Afdeling tamelijk formeel, zeker nu de gewraakte passage valt onder het kopje rechtsgevolgen. Ook had de Afdeling - nu bij de aanwijzing van de terreinen van het "Gooisch Natuurreservaat" het te voeren beheer zo'n belangrijke rol speelt en de afsluiting daar niet los van gezien kan worden - het beroep n.m.m inhoudelijk moeten behandelen.

Omdat de Kroon hier in feite stelt dat de afsluiting een privaatrechtelijke aangelegenheid is, ligt voor de eigenaar alleen nog de eigendomsrechtelijke weg open; wellicht kan hij met succes een beroep kunnen doen op een door verjaring ontstaan recht van uitweg. Nu tijdens de openbare vergadering gesteld werd, dat het hek niet als een voorschrift bij de aanwijzing kon worden aangemerkt, zou de "Stichting" zich ook niet kunnen verweren met het argument, dat zij op grond van de aanwijzing verplicht was tot afsluiting.

4.6. De procedure.

Art.8.1. Alvorens tot aanwijzing over te gaan besluit Onze Minister bij een met redenen omklede beschikking, waarin de

kadastrale percelen omschreven zijn, dat een aanwijzing in overweging is.

Wanneer alle voorbereidende werkzaamheden achter de rug zijn, tekent de minister de overwegingsbeschikking. Hij verzendt daarna een afschrift onverwijld en aangetekend aan de eigenaren, de ingeschreven hypothecaire schuldeisers, B&W van de betrokken gemeente(n), het dagelijks bestuur van het waterschap, G.S., de NBraad en de RPC.

In de herziening van de NBwet is niet meer bepaald, dat de verzending bij aangetekende brief moet geschieden.

Hoewel de wet dat niet voorschrijft, is in de loop van de tijd de (goede) gewoonte ontstaan om kort voordat de voorlopige aanwijzing verzonden wordt het gemeente- en provinciale bestuur op de hoogte te stellen, zodat zij niet via een aangetekende brief verrast worden door van de voorgenomen aanwijzing.

In die gevallen, dat het gaat om een ingrijpende aanwijzing (dat kan zijn vanwege de omvang, maar ook vanwege de gevolgen), wordt zelfs tevoren overleg gepleegd met de genoemde besturen. Deze hebben daarbij echter geen veto- of wijzigingsrecht. Doel van dit bestuurlijke overleg is vooral een inzicht te krijgen in de houding van die besturen ten opzichte van de voorgenomen aanwijzing en informatie te krijgen over de consequenties daarvan voor de streek.

De laatste jaren is het gewoonte geworden direct na de overwegingsbeschikking een voorlichtingsbijeenkomst te organiseren (bij uitzondering is het ook wel eens vooraf gebeurd, zoals bij de "Zumpe" bij Doetinchem). Dit gebeurt in goed overleg met het betrokken gemeentebestuur.

Zo'n bijeenkomst heeft uitsluitend ten doel concrete informatie te geven over de aan de voorlopige aanwijzing verbonden (rechts-)gevolgen en over de verdere procedure.

Het is geenszins de bedoeling deze bijeenkomsten te gebruiken voor het voeren van overleg (dat is in feite ook nog niet mogelijk omdat de betrokkenen de stukken nog maar net ontvangen hebben).

Binnen 8 dagen moeten B&W de stukken gedurende een periode van 30 dagen kosteloos op het gemeentehuis ter visie leggen (art.9.2). Zij maken dat op de gebruikelijke wijze bekend; in de MvA II staat dat dit naar de mening van de minister ongetwijfeld ook omvat publicatie in één of meer dag- of weekbladen. Voorts maakt de minister in de Staatscourant melding van de aanwijzing.

In het KB van 13/7/84 nr 68 (Kwelders langs de noordkust van Groningen) overwoog de Kroon terzake van bij deze publicatie gemaakte fouten het volgende:

dat van de zijde van de eigenaren en gebruikers van de kwelders als formeel bezwaar is aangevoerd, dat de bekendmaking van de bestreden beschikking niet in alle gemeenten heeft plaatsge-

vonden volgens de in de wet voorgeschreven regels;
dat uit de stukken blijkt, dat in enkele gemeenten de beschikking op een later tijdstip ter inzage is gelegd en bekend is gemaakt dan wordt voorgeschreven in de artikelen 9, tweede lid, en artikel 10, tweede lid, der wet;
dat echter niet is gebleken dat hierdoor zodanige belangen zijn geschaad, dat aanleiding zou moeten worden gevonden de bestreden beschikking te vernietigen;

Hoewel de Kroon in de regel overtreding van vorm- en procedurevoorschriften niet accepteert, is het oordeel van de Kroon in dit geval terecht, omdat bij een aanwijzing er meer publicatievormen zijn, waarbij de aanschrijving aan de direct-belanghebbenden de belangrijkste is. Overigens zou bij een tegenovergesteld oordeel een gemeente, die een voorgenomen aanwijzing niet ziet zitten, deze aanwijzing op eenvoudige wijze kunnen frusteren door opzettelijk é'n of meer procedurefouten te maken.

Na verloop van die 30 dagen hebben degenen, aan wie de beschikking is toegezonden, en de overige belanghebbenden 14 dagen de tijd om hun "gevoelen" omtrent de voorgenomen aanwijzing schriftelijk kenbaar maken aan G.S.. Deze gevoelens zijn bedoeld om G.S. in staat te stellen aan de minister advies over de voorgenomen aanwijzing uit te brengen.

G.S. moeten dat advies tezamen met de ingekomen gevoelens binnen 4 maanden na ontvangst van de beschikking aan de minister toezenden; die termijn kan op verzoek van G.S. met 2 maanden verlengd worden. De minister zendt afschriften van het advies van G.S. aan de NBraad en de RPC.

De NBraad en de RPC brengen hun advies binnen 6 maanden na ontvangst van de beschikking uit aan de minister; als GS 2 maanden verlenging hebben gekregen, moet dat binnen 8 maanden. Maximaal zijn dan 10 maanden verstreken.

In de praktijk komen die adviezen vaak later binnen, waardoor de tijd om deze te bestuderen en eventueel te verwerken in de definitieve aanwijzing zeer kort wordt; in de praktijk valt dat probleem echter mee, omdat de minister via zijn vertegenwoordigers in de NBraad en de RPC natuurlijk wel op de hoogte is van hetgeen besproken is (en dus ook van de concept-adviezen).

In de herziening van de NBwet is de vereiste overeenstemming met de minister van VROM en het vragen van advies aan de RPC niet meer opgenomen. Het advies van de NBraad blijft wel gehandhaafd; dit laatste geldt ook in die gevallen, dat de aanwijzing door G.S. geschiedt.

Het aan GS kenbaar maken van de gevoelens mag niet gezien worden als een soort bezwaarprocedure tegen de aanwijzing; het gaat alleen om het peilen van de standpunten van de betrokkenen.

Toch voelen velen het als een gemis dat zij na het kenbaar maken van hun gevoelens niet meer gehoord worden. De Kroon overwoog in het K.B. van 14/12/87 nr 20 (De Oude Waal I) terzake van een hier-tegen ingesteld beroep het volgende:

Naar Ons oordeel had het inderdaad de voorkeur genoten belanghebbenden vooraf te horen opdat Onze Minister acht had kunnen slaan op de door dezen zelf geuite bedenkingen en verstrekte inlichtingen.

Niettemin heeft Onze Minister niet in enig opzicht gehandeld in afwijking of in strijd met de terzake dienende bepalingen van de NBwet.

Voor vernietiging van de bestreden beslissing op deze grond is dan ook geen aanleiding.

Hoewel de Kroon de minister niet in het ongelijk stelt, krijgt hij in het eerste deel van de aangehaalde overweging toch een duidelijk hint om diegenen, die hun gevoelens kenbaar hebben gemaakt, toch op de één of andere manier te horen. Aan deze suggestie, die ook al in eerdere K.B.'s is terug te vinden, heeft de minister geen gehoor gegeven. Dit wordt waarschijnlijk niet nodig geacht omdat G.S., alvorens het voorgeschreven advies uit te brengen, in de meeste gevallen wel een soort hoorzitting houden. Ook speelt wellicht het tijdsaspect een rol.

Hierbij zij wel aangetekend, dat deze opstelling wel erg formeel is en ook niet geheel juist in die gevallen, dat aan de voorlopige aanwijzing direct rechtsgevolgen verbonden zijn; er rest dan nog alleen het AROB-beroep (zie par.5.6.).

Wel is de laatste tijd het gebruik ontstaan kort voor de definitieve aanwijzing allen, die hun gevoelens kenbaar hebben gemaakt, een schriftelijke weergave van het standpunt van de minister terzake van die gevoelens toe te zenden.

Deze werkwijze heeft een tweetal voordelen; niet alleen krijgt een belanghebbende te horen hoe de minister denkt over het door hem ingebrachte gevoelens (onder meer van belang voor zijn besluit al dan niet in beroep te gaan), maar ook wordt de minister hierdoor gedwongen het eventueel niet-tegemoetkomen aan een door een belanghebbende ingebrachte opmerking nader te motiveren.

In het KB van 29/9/77 nr 14 (grasgorzen tussen den Bommel en de Hellegatsdam), overwoog de Kroon over het beroep, ingesteld tegen de weigering inzage te geven in de beschouwingen van G.S. terzake van de ingebrachte gevoelens en de adviezen van de NBraad en de RPC, het volgende:

dat enerzijds geen wettelijke bepaling is aan te wijzen, op grond waarvan de appelland voor de indiening van zijn beroepschrift kennisneming van de genoemde stukken kan vorderen; dat anderzijds nadien ingevolge artikel 36 van de Wet op de Raad van State inzage in de genoemde bescheiden is verleend, zodat de appelland gelegenheid is geboden bij de behandeling

van zijn beroep door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State in te gaan op hetgeen in genoemde beschouwingen en adviezen is vermeld en hij mitsdien niet is verkort in zijn beroepsrecht;

Hoewel de Kroon strikt formeel gelijk heeft, zullen de beschouwingen en de adviezen van G.S., de NBraad en de RPC voor een (aspirant-)reclamant belangrijke informatie kunnen bevatten, waarmee hij niet alleen rekening kan houden bij het opstellen van zijn beroepschrift, maar die er zelfs toe kan leiden, dat hij maar afziet van het instellen van beroep.

Aangezien de overwegingsbeschikking, zoals hiervoor reeds is gesteld, in opzet alleen ten doel heeft de procedure, die moet leiden tot een definitieve aanwijzing, in gang te zetten, zijn er van rechtswege geen rechtsgevolgen aan verbonden. Dat betekent, dat het gebied tot aan de definitieve aanwijzing geen bijzondere bescherming geniet uit hoofde van de NBwet.

Omdat het - aldus de MvT niet denkbeeldig is, dat in die periode kwaadwillenden het natuurmonument zo zouden kunnen beschadigen, dat de waarde de aanwijzing als BN niet meer rechtvaardigt, kan de minister op grond van art.8.2 bepalen dat de in die beschikking genoemde rechtsgevolgen direct intreden. Dit kan alleen in geval van dringende noodzaak. De minister kan ook na enige tijd bij afzonderlijke beschikking daartoe besluiten (nog nooit voorgekomen). In de praktijk volstaat de minister met te stellen, dat er een dringende noodzaak is en dat derhalve de rechtsgevolgen onmiddellijk moet intreden. In zijn besluit van 23/10/79 nr A-1.0951(1978) (Landgoed Kortenhoeff) overwoog de voorzitter terzake van die noodzaak:

Bovendien zien verzoekers niet in, dat er een dringende noodzaak aanwezig is om de rechtsgevolgen, welke de wet aan de aanwijzing tot beschermd natuurmonument verbindt, onmiddellijk in werking te doen treden.

[...]

Voorts heeft de gemachtigde van de minister tijdens de zitting er op gewezen dat men voorheen bepaalde handelingen op het betrokken landgoed heeft willen verrichten of heeft verricht, die tot aantasting van deze waarden kunnen leiden.

Teneinde zulks hangende de procedure [...] te voorkomen, is derhalve besloten de rechtsgevolgen van die aanwijzing onmiddellijk in werking te doen treden. Naar het oordeel van verweerder worden verzoekers hierdoor niet in een normale agrarische exploitatie van het betrokken gebied belemmerd. Gezien het vorenstaande, alsmede gelet op hetgeen overigens uit de overgelegde stukken en ter zitting naar voren is gekomen, zijn wij, de betrokken belangen afwegende, van oordeel dat het nadeel dat verzoekers van de onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit mogelijk zullen ondervinden, in verhouding

tot de daarmede te dienen belangen, niet als onevenredig kan worden aangemerkt.

Wat er mogelijk kan gebeuren als niet bepaald is dat de rechtsgevolgen direct intreden is natuurlijk nooit van te voren aan te geven. In het KB van 11/1/88 nr 39 (Oosteinderpoel) komt een situatie aan de orde, die mogelijk voorkomen had kunnen worden:

Bij de behandeling van de beroepen is gebleken, dat het perceel, [...], waarop het beroep van [...] betrekking heeft, ten gevolge van ontginning inmiddels voor een groter gedeelte als seringenakker in gebruik is genomen, waardoor de natuurwetenschappelijke waarde voor dat deel is verdwenen.

De vertegenwoordigers van Onze minister hebben medegedeeld, dat het geen bezwaar ontmoet, indien de begrenzing van het natuurmonument voor wat betreft dit perceel wordt aangepast [...].

Deze bevoegdheid om de rechtsgevolgen terstond te laten intreden, die in de wet als een uitzondering is opgenomen, was in het recente verleden regel. De laatste tijd wordt dat ook wel achterwege gelaten, bv wanneer het een aanwijzing betreft die in onderling overleg tot stand komt.

In de herziening van de NBwet is deze bepaling gehanhaafd. In de toelichting wordt gesteld, dat van een dringende noodzaak sprake zal zijn als er gerede vrees voor aantasting bestaat. Niet begrijpelijk is waarom niet gekozen is voor een systeem, waarbij de rechtsgevolgen na de overwegingsbeschikking van rechtswege intreden. Het voordeel daarvan zou zijn dat die "gerede vrees voor aantasting" niet aangetoond behoeft te worden; uitzonderingen daargelaten - als iemand bijvoorbeeld feitelijke aanstalten maakt een natuurgebied te gaan ontginnen - zal het het niet gemakkelijk zijn dat aan te tonen. De minister moet dan namelijk de kwade trouw van de gebruiker aan tonen en zelfs als dat lukt, rijst nog de vraag of dat hem legitimeert voor het hele gebied de rechtsgevolgen te laten ingaan.

Hier zij aangetekend dat onder de vigeur van de huidige NBwet die noodzaak nog nooit in een aanwijzing beschreven is. In de praktijk wordt volstaan met te stellen dat die noodzaak aanwezig is. Verder pleit voor het van rechtswege laten intreden van de rechtsgevolgen dat het zo gemakkelijk en verleidelijk is een "voorlopig" aangewezen natuurmonument in de periode tot aan de definitieve aanwijzing zodanig aan te tasten dat de aanwijzing als BN niet meer gerechtvaardigd is (een jaar is daarvoor ruim voldoende).

Tegen een overwegingsbeschikking is geen Kroonberoep mogelijk; zoals reeds eerder is gesteld, heeft een dergelijk besluit vooral het karakter van een startschot voor de procedure. Voorzover aan die beschikking geen rechtsgevolgen verbonden zijn, is vanzelfsprekend ook geen AROB-beroep mogelijk.

Heeft de minister de rechtsgevolgen wel direct laten ingaan, dan staat naar thans algemeen wordt aangenomen wel AROB-beroep open tegen de overwegingsbeschikking. Aanvankelijk werden de beroepen door de Afdeling rechtspraak niet-ontvankelijk verklaard op grond van de toen geldende opvatting van de Afdeling dat de aanwijzingsbeschikking een besluit van algemene strekking is. In zijn uitspraak van 27/1/78, nr A-1.0001 (1978)/S1a (Kop van Schouwen) overwoog de voorzitter terzake van het beroep, dat ingesteld was tegen het direct laten ingaan van de rechtsgevolgen, het volgende:

De aldus in het onderwerpelijke geval door verweerder genomen beslissing heeft derhalve naast voormelde aankondiging tot gevolg dat voor wat betreft het daarin aangewezen gebied jegens een ieder genoemde verbodsbepaling van kracht wordt.

Het bestreden besluit roept daarmede in zijn beide onderdelen rechtsgevolgen in het leven voor een niet bepaalde of bepaalde groep van personen, en is derhalve naar Ons aanvankelijke oordeel een besluit van algemene strekking.

De omstandigheid dat het bestreden besluit, een kadastrale omschrijving bevat van de percelen waarop het betrekking heeft, doet naar Onze mening hieraan niet af.

In zijn besluit van 3/8/78 nr A-1.0951(1978)/S31 (Landgoed Kortenhoeff-schorsing) kwam de voorzitter tot een andere conclusie:

Op grond van het tweede lid van hetzelfde artikel (art.8, ehb) kan verweerder, teneinde ongewenste ontwikkelingen in het aan te wijzen gebied tegen te gaan, bij dit besluit bepalen dat de rechtsgevolgen, welke de wet aan een aanwijzing verbindt, reeds op dat moment in werking treden.

Naar Ons oordeel dient het met het oog op het vorengenoemde concrete doel genomen besluit van verweerder, dat betrekking heeft op een aan verzoekers grotendeels in eigendom toebehorend landgoed, groot ca 100 ha, te worden aangemerkt als een besluit gericht op een rechtsgevolg als bedoeld in artikel 2, eerste lid van de wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen.

De eventuele omstandigheid, dat het rechtsgevolg van dit besluit in voorkomend geval ook kan worden ingeroepen tegenover anderen dan verzoekers, geeft aan dit besluit op zichzelf nog niet het karakter van een besluit van algemene strekking.

Verbazingwekkend is dat de Afdeling in zijn uitspraak van 23/10/79 no A-1.0951 (1978), die betrekking heeft op dezelfde aanwijzing, weer tot het oordeel kwam dat het besluit, de rechtsgevolgen direct in te laten treden, wel een besluit van algemene strekking is. De Afdeling gebruikte hiervoor dezelfde argumenten als die, welke de voorzitter gebruikte in zijn uitspraak van 27/1/78 (zie hiervoor).

In zijn uitspraak van 20/05/85 no A-1.0986(1981) inzake het beroep, ingesteld tegen de aanwijzing als SN van een deel van het

Waddengebied, overwoog de Afdeling Rechtspraak terzake het door de minister naar voren gebrachte verweer, dat het hier om een besluit van algemene strekking ging, het volgende:

Naar het oordeel van de Afdeling leidt het enkele feit dat het besluit tot aanwijzing van een gebied als BN met zich brengt dat voor dat gebied wettelijke verbodsbepalingen van kracht worden, die zich mede richten tot personen en groepen van personen die niet aanstonds nauwkeurig kunnen worden bepaald, niet zonder meer tot de slotsom dat die aanwijzing daarom als een besluit van algemene strekking moet worden aangemerkt.

De aanwijzing van een gebied als natuurmonument in de zin van de NBwet strekt er toe ongewenste ontwikkelingen in dat uit natuurwetenschappelijk oogpunt waardevolle gebied te voorkomen. Bij de beantwoording van de vraag of een gebied als zodanig wordt aangewezen zijn dan ook de hoedanigheid en eigenschappen van dat betrokken gebied beslissend. Het besluit is gericht op wijziging van de rechtstoestand van dat gebied.

Gelet hierop en in aanmerking nemende dat in het bestreden besluit het gebied waarvoor de aanwijzing als staatsnatuurmonument geldt nauwkeurig is omschreven, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit als een beschikking in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen dient te worden beschouwd.

Deze uitspraak is in overeenstemming met de recente jurisprudentie met betrekking tot beschikkingen terzake van een zaak; ook als een beschikking niet concreet op een subject slaat, kan deze toch een beschikking in de zin van de Wet AROB zijn mits maar het een concreet object betreft. Blijkens de bovenvermelde overweging is daarvan onder meer sprake als het besluit gericht is op de wijziging van de rechtstoestand van het in de beschikking bedoelde object en voorts het gebied, waarvoor de beschikking geldt, nauwkeurig is omschreven.

Ook uit een recente uitspraak van (de enkelvoudige kamer van) de Afdeling geschillen van bestuur van 31/5/88 nr G10.87.0019.8E.88 (Limitische Heide) blijkt dat de Afdeling deze opvatting heeft. In die uitspraak werd overwogen:

In de voorliggende zaak is aan de orde een geschil met betrekking tot de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

Deze aanwijzing strekt ertoe ongewenste ontwikkelingen in dat uit natuurwetenschappelijk oogpunt waardevolle gebied te voorkomen.

Bij de beantwoording van de vraag of een gebied als zodanig wordt aangewezen zijn dan ook de hoedanigheid en de eigenschappen van dat betrokken gebied beslissend.

De beschikking is gericht op wijziging van de rechtstoestand van dat gebied.

Gelet hierop en in aanmerking nemende dat in de bestreden beschikking het gebied waarvoor de aanwijzing als beschermd natuurmonument geldt nauwkeurig is omschreven, is de Afdeling van oordeel dat niet ter beoordeling voorligt een besluit van algemene strekking als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Tijdelijke wet Kroongeschillen, zodat de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State ingevolge artikel 1, eerste lid, is belast met de beslissing van dit geschil.

Ook de Afdeling geschillen is van oordeel dat het gericht zijn op een wijziging van de rechtstoestand plus het nauwkeurig omschreven zijn van het betrokken gebied maakt dat het hier niet om een besluit van algemene strekking gaat. Nu dat het geval was, werd het Kroonberoep op grond van art.1.1 van de Tijdelijke wet Kroongeschillen niet door de Kroon, maar door de Afdeling geschillen afgehandeld.

De rechtsgevolgen houden op te gelden op het moment, dat de minister besluit niet tot aanwijzing over te gaan, maar in ieder geval aan het eind van het jaar na de overwegingsbeschikking (art.8.3). In de praktijk is het voorgekomen dat de minister als de voorlopige aanwijzing door omstandigheden niet in een definitieve kon worden omgezet, ten tweede male voor dat gebied een overwegingsbeschikking nam en ook daarbij weer de rechtsgevolgen terstond liet intreden. Hier doet zich dezelfde situatie voor als bij de voorbereidingsbesluiten bij bestemmingsplannen; aangenomen moet worden dat een herhaalde voorlopige aanwijzing wel mogelijk is, maar dat de minister dit maar een zeer beperkt aantal malen kan doen en dan ook nog alleen als hij die herhaling(en) kan motiveren.

5. DE DEFINITIEVE AANWIJZING.

5.1. *Algemeen.*

De definitieve aanwijzing is de rechtshandeling, waardoor het natuurmonument de status van BN krijgt. De term "definitieve aanwijzing" staat hier tegenover "voorlopige aanwijzing" die, zoals eerder is gesteld, gebruikt wordt als benaming van de beschikking, waarin de minister aankondigt dat hij een aanwijzing overweegt.

Hieronder komen achtereenvolgens aan de orde de aanwijzingsbeschikking (par.5.2.), de rechtsgevolgen (par.5.3.), de voortzetting van bestaand gebruik (par.5.4.), de externe werking (par.5.5.), het beroep (par.5.6.) en de schadevergoedingregeling (par.5.7.).

5.2. *De aanwijzingsbeschikking.*

Art.7.1. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening, een natuurmonument [...] aanwijzen als beschermd natuurmonument.

Nadat de minister de adviezen van de RPC, de NBraad en G.S. heeft ontvangen moet hij besluiten of hij al dan niet overgaat tot aanwijzing van het natuurmonument. De wet schrijft echter nog voor, dat hij eerst overeenstemming moet bereiken met de minister van VROM.

Hierover zegt de MvT dat het een extra waarborg is voor een zorgvuldige afweging van het belang van de natuurbescherming tegen andere belangen in het geheel van het ruimtelijke beleid. Onder dat laatste worden dan verstaan de belangen van land- en bosbouw, belangen van economische aard, belangen van verkeer en waterstaat en belangen van volksgezondheid. In feite komt dit alles neer op een garantie dat de minister, belast met de zorg voor de natuur (let wel; indertijd was dat nog de minister van C.R.M.) al te gemakkelijk een zeer zware bescherming kan geven aan een bepaald gebied, waar ook de belangen van andere ministeries spelen (zoals bv de landbouw of de energievoorziening). De minister van VROM maakt bij het bepalen van zijn standpunt altijd gebruik van het advies, dat de RPC aan de minister van L&V uitbrengt.

In de herziening van de NBwet zijn de bepalingen over de overeenstemming met de minister van VROM en het advies van de RPC niet gehandhaafd (de minister van L&V kan de RPC natuurlijk wel advies vragen). Dit wordt (kennelijk) niet meer noodzakelijk geacht, nu in het ontwerp voorgesteld wordt dat de minister mede op grondslag van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud een natuurmonument als BN kan aanwijzen (art 11.1); ook voor aanwijzingen door G.S. geldt dat deze mede hun grondslag in dat structuurschema moeten vinden (zie voor aanwijzingen door G.S. par.3.1.). Alleen ingeval het beheer over een natuurmonument berust bij één van de andere ministers, moet de minister van L&V overeenstemming hebben met die andere minister (art.11.3).

Indien G.S. een natuurmonument willen aanwijzen, dat bij één van de andere ministers in beheer is, moet er overeenstemming daarover bestaan met die andere minister. Tevens moeten G.S. overeenstemming hebben met die andere minister als de bemoeienis van die andere minister zich uitstrekt over dat natuurmonument (art. 21.3). De M.v.T. vermeldt niet wat onder "bemoeienis" verstaan moet worden; waarschijnlijk wordt hiermee bedoeld de situatie dat de minister van EZ een delfstoffenconcessie kan verlenen, maar erg duidelijk is deze bepaling niet.

Als bij het vorenstaande nog gevoegd wordt de verplichting voor G.S. de minister van L&V tevoren in kennis te stellen van hun voornemen tot aanwijzen (de minister kan zich daar tegen verzetten), dan zien we een warwinkel van overlegstructuren. Een terugkeer naar de huidige situatie, waarbij de RPC de centrale coördinerende rol vervult, ligt voor de hand, maar is niet reëel, omdat op grond van de voorgestelde bepalingen ook G.S. de bevoegdheid krijgen natuurmonumenten aan te wijzen.

Op grond van het gestelde in art.9.7. moet de minister binnen één jaar na het nemen van de overwegingsbeschikking besluiten of hij al dan niet over gaat tot aanwijzing van het natuurmonument. Hij kan besluiten delen van het natuurmonument, die wel in de overwegingsbeschikking waren opgenomen, buiten de definitieve aanwijzing te houden. Dit kan gebeuren op grond van de uitgebrachte adviezen van G.S., de RPC of de NBraad, danwel omdat bepaalde delen van het natuurmonument niet (meer) voldoende waardevol zijn. Een dergelijk besluit kan zijn oorzaak ook vinden in het feit dat een kadastraal nummer wel in de overwegingsbeschikking, maar niet op de kaart staat (en omgekeerd).

In tegenstelling tot de regeling voor de voorlopige aanwijzing (art.8.1 jo art.9.1), stelt art.7 voor de definitieve aanwijzing niet de eis dat bij de (met redenen omklede) beschikking een kaart moet zijn gevoegd, waarop het natuurmonument is aangegeven. Uit de eerste KB's (zie par.4.4.) blijkt dat de Kroon de eis stelt, dat bij een definitieve aanwijzing een duidelijke kadastrale kaart moet zitten. Overigens is dit ook voor de hand liggend,

omdat zo'n kaart ontontbeerlijk is om bijvoorbeeld de grens aan te geven ingeval een perceel gedeeltelijkaangewezen is.

In de herziening van de NBwet is expliciet vermeld, dat het besluit onder meer vergezeld gaat van een kaart, waarop het BN is aangegeven.

De minister kan gronden, die niet in de overwegingsbeschikking voorkomen, niet alsnog in de definitieve aanwijzing opnemen; als die noodzaak bv uit de uitgebrachte adviezen blijkt, moet hij voor die gronden weer een overwegingsbeschikking nemen. Dit staat niet met zoveel woorden in de wet, maar volgt uit het feit dat een stuk grond eerst nadat een zware procedure gevolgd is, als BN kan worden aangewezen. Anders oordeelde de Kroon in het KB van 25/7/84 nr 146 (Hildsven) terzake van een niet in de definitieve aanwijzing opgenomen gedeelte van een erf:

dat evenwel de begrenzing van deze enclave aan de noordzijde, waar is aangesloten bij een kadastrale perceelsgrens, naar Ons oordeel niet wordt gerechtvaardigd door de feitelijke situatie en de waarden ter plaatse;
dat dan ook aanleiding bestaat om de uitzondering (bedoeld wordt hier het niet als BN aanwijzen van huizen en bijbeorende erven, ehb) aan deze zijde te beperken tot een strook grond ter breedte van 25 m, gemeten vanuit de noordgevel, welke breedte ook aan de zuid- en westzijde is aangehouden;
dat zulks in dit geval geen bezwaar behoeft te ontmoeten, nu de bedoelde enclave toebehoort aan de eigenaar van het ven en de aan de oostzijde daarop aansluitende gronden, die zelf heeft verzocht tot de aanwijzing daarvan als beschermd natuurmonument over te gaan;
[...]

Gezien de Natuurbeschermingswet;

HEBBER GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

I. [...]

II. te bepalen, dat de bij de bestreden beschikking behorende kaart wordt gewijzigd in zoverre, dat de grens van het beschermd natuurmonument ten noorden van de aan de oostzijde van het ven gelegen villa komt te lopen op een afstand van 25 m, gemeten vanaf de noordgevel.

De Kroon voegt dus een niet in de overwegingsbeschikking opgenomen stuk grond toe aan het BN. Dat de Kroon hier de wet niet strikt volgt, kan worden verklaard uit het feit dat de eigenaar zelf om de aanwijzing gevraagd had; door het toevoegen van dit deel van één van zijn percelen aan het BN werden geen belangen geschaad. Deze specifieke uitspraak betekent dan ook niet dat de hiervóór vermelde regel niet op gaat.

De minister blijkt daarover anders te denken. Twee maanden na de definitieve aanwijzing van het natuurmonument "de Manteling" besloot hij namelijk 2 percelen met terugwerkende kracht aan het BN toe te voegen (besluit van 21/9/88 nr NMF/N88-10117). Deze percelen waren wel in de overwegingsbeschikking vermeld en op de daarbij behorende kaart aangegeven, en kwamen ook voor op de bij de definitieve aanwijzing behorende kaart; de perceelsnummers waren echter niet in de beschikking vermeld. Het besluit was op art.7 gebaseerd, maar was niet, zoals art 7.1 eist, nader gemotiveerd. Bij het nemen van dit besluit heeft de minister wellicht geoordeeld dat hier sprake was van een kennelijke vergissing bij het overnemen van kadastrale perceelnummers en niet van het achteraf toevoegen van gronden aan het BN.

Het is de vraag of de wet hem deze ruimte geeft; dit geldt ook voor de terugwerkende kracht van het besluit. M.i. blijkt uit de tekst van de artt.7.1 en 8.1 dat de perceelsnummers zowel in overwegingsbeschikking als in de definitieve beschikking vermeld moeten zijn. Tegen het geven van terugwerkende kracht aan het besluit pleit dat dit in het geheel niet past in de procedureregels. Tegen het besluit is inmiddels beroep aangetekend (een uitspraak is er nog niet op dit moment).

In het KB van 11/1/88 nr 39 (Oosteinderpoel) komt de volgende overweging voor over de in de beschikking vermelde kadastrale nummers:

[...] voert nog als bezwaar aan dat [...] perceel, sectie G, no 4540, in de beschikking en op de daarbij behorende kaart ten onrechte kadastraal is aangeduid als no 4590.

Nu het perceel no 4540 niet behoort tot de percelen welke bij de beschikking als beschermd natuurmonument zijn aangewezen, moet een zodanige aanwijzing worden geacht niet te hebben plaatsgevonden en dient de bij de beschikking behorende kaart ook op dit punt te worden aangepast.

In dit geval was in de beschikking en op de kaart "4590" in plaats van "4540" als perceelsnummer ingevuld. Hoezeer ook uit de op de kaart voorkomende begrenzing bleek dat het betreffende perceel binnen de aanwijzing lag, de Kroon was op dit punt onverbidlijk. Ook hier geldt dat de minister voor dat perceel de hele procedure opnieuw moet starten, indien hij het noodzakelijk vindt dat perceel toch onder de NBwet te brengen.

In de overwegingsbeschikking terzake van een voormalige kleiput was alleen de natuurwetenschappelijke betekenis als criterium voor de aanwijzing genomen. In de definitieve aanwijzing was alsnog daaraan toegevoegd het natuurschoon. De Kroon overwoog in het KB 16/2/82 nr 25 (Kleiput in de Tiendgorzen):

dat de appellante opmerkt dat in de aan de aanwijzing voorafgegane beschikking als bedoeld in artikel 8 van de wet uitslui-

tend de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied is genoemd;
dat echter de procedure, voorafgaand aan de aanwijzing tot beschermd natuurmonument ingevolge artikel 7, juist is bedoeld om de voorgenomen aanwijzing en de daaraan ten grondslag liggende motieven aan een nadere beschouwing te onderwerpen en dat in dit geval op advies van de Natuurbeschermingsraad het natuurschoon als door de aanwijzing te beschermen waarde is toegevoegd;

De overweging van de Kroon dat de periode voorafgaand aan de definitieve aanwijzing bedoeld is om de voorgenomen aanwijzing en de motieven daarvoor te toetsen, is volkomen in overeenstemming met de wet; het is echter de vraag of die toetsing er ook toe kan leiden, dat aan een voorlopige aanwijzing nog iets substantieels toegevoegd mag worden. Voor wat betreft het toevoegen van kenmerken zou ook nog gesteld kunnen worden, dat zulks niet mogelijk zou mogen zijn, omdat de waarden, die in de beschikking vermeld zijn, de wezenlijke kenmerken vormen; op grond van art.12.2 worden handelingen, die wezenlijke kenmerken schaden in ieder geval beschouwd als verboden handelingen.

Het toevoegen van kenmerken zou de positie van de belanghebbende kunnen schaden zonder dat hij dat in de voorfase naar buiten heeft kunnen brengen. Door bv de rust als kenmerk toe te voegen, zou een gebruiker belemmerd kunnen worden in zijn activiteiten.

Hier staat tegenover dat in vrijwel alle aanwijzingen een groot aantal kenmerken genoemd worden, die het eventueel toe te voegen kenmerk al in zich hebben; is een gebied aangewezen als broedgebied, dan impliceert dat ook de aanwezigheid van rust; toevoegen van het kenmerk rust verzwaart de aanwijzing in feite niet. Ook lijkt toevoeging minder bezwaarlijk, indien het betreft kenmerken met een wat algemene en of weinig concrete strekking, zoals natuurschoon.

Besluit de minister tot aanwijzing over te gaan, dan zendt hij na het ondertekenen van de beschikking onverwijld een afschrift van die beschikking plus de bijbehorende kaart per aangetekende brief naar de eigenaren, de hypothecaire schuldeisers, B&W, het dagelijks bestuur van het waterschap, G.S., de RPC, de NBraad en degenen, die gereageerd hebben op de overwegingsbeschikking.

Als de minister een voorlopige aanwijzing niet wil omzetten in een definitieve, dan kan hij eenvoudigweg de termijn van één jaar laten verlopen. Voor een totale aanwijzing is dit is tot nu toe nog niet voorgekomen. Gaat het om één of meer percelen, die de minister niet in de definitieve aanwijzing wil opnemen, dan neemt hij die percelen niet op in de definitieve beschikking; omdat die percelen niet binnen de periode van één jaar als BN aangewezen zijn, vallen zij niet langer onder de werking van de NBwet.

Het is de vraag of deze handelwijze wel geheel in overeenstemming met het bepaalde in art.9.7 is. In die bepaling staat dat de minister binnen een jaar na de overwegingsbeschikking al dan niet over gaat tot aanwijzing. Hij moet dus een besluit nemen of aanwijst of niet aanwijst. Omdat beide situaties hier in één adem genoemd worden en aanwijzen zonder meer bij beschikking moet geschieden, zou gesteld kunnen worden dat dit ook bij niet-aanwijzen moet.

Het antwoord op die vraag bepaalt of voor een belanghebbende (b.v. een milieu-organisatie, die bezwaar heeft tegen het laten vallen van een perceel) een rechtsgang open staat.

Als de aanwijzing als BN niet plaats vindt als gevolg van het laten verlopen van de termijn, dan is geen beroep op de Kroon mogelijk omdat er geen formeel besluit genomen is en overigens art.19 het niet-omzetten van een voorlopige aanwijzing in een definitieve ook niet noemt (zie par.5.6.)

Bij een gedeeltelijke niet-omzetting zou Kroonberoep ingesteld kunnen worden tegen de onvolledigheid van de definitieve aanwijzing zelf; wellicht zal de Kroon zo'n beroep niet-ontvankelijk verklaren, omdat het zich in feite gericht is tegen het niet-aanwijzen van een perceel; die mogelijkheid kent art.19 niet. Een AROB-procedure is ook niet mogelijk, omdat er geen sprake is van een schriftelijk besluit; een belanghebbende kan natuurlijk proberen een fictieve weigering uit te lokken door de minister te verzoeken alsnog voor dat perceel tot aanwijzing als BN over te gaan. De minister zou dit waarschijnlijk kunnen pareren door in algemene termen te verwijzen naar art.19. Zelfs als er een rechtsgang zou zijn en een belanghebbende zou gelijk krijgen, dan zou hij er niet veel hebben. De definitieve aanwijzing vindt namelijk gewoonlijk plaats zo kort voor het in de wet genoemde jaar (art.9.7) afloopt dat die beslissing toch niet meer verwerkt worden in de definitieve aanwijzing (de minister heeft maximaal één jaar tot zijn beschikking).

Is een natuurmonument eenmaal aangewezen als BN, dan kan de minister op verzoek of ambtshalve overgaan tot gehele of gedeeltelijke intrekking. Dit kan zijn oorzaak vinden b.v. in het verloren gaan zijn van de natuurwaarden, maar ook in het naderhand blijken van de noodzaak van een bepaalde ingreep of activiteit, die van groter belang geacht wordt dan het belang van het natuurmonument (dit heeft zich voorgedaan bij de vergroting van de dam van de veerboot te Holwerd). Deze bevoegdheid is geregeld in art.11.1.

Art.11.1. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister, belast met zorg voor de ruimtelijke ordening, ambtshalve of op verzoek van belanghebbenden een aanwijzing als beschermd natuurmonument bij een met redenen omklede beschikking, waarin de percelen kadastraal zijn omschreven, geheel of gedeeltelijk intrekken.

In lid 2 is bepaald dat bij intrekkingen dezelfde procedure gevolgd moet worden als bij de aanwijzing zelf. Het hiervóór reeds aangehaalde besluit van de minister dd 21/9/88 biedt ook op dit punt stof voor discussie.

In die beschikking, waarin overwogen werd de "Manteling" als BN aan te wijzen, waren twee percelen met hun kadastrale nummers vermeld; deze waren ook op de bij die beschikking behorende kaart aangegeven. Hoewel intern besloten was deze percelen niet als BN aan te wijzen (het betrof hier zgn. relatienotagebieden), waren deze perceelsnummers toch in de definitieve beschikking vermeld. Op de daarbij behorende kaart waren de kadastrale nummers aangegeven en lagen de betrokken percelen binnen de begrenzing van het BN. Wel lag over deze percelen niet, zoals bij de andere percelen, een raster (zie hiervoor de kaart van de als bijlage bijgevoegde aanwijzing) en was van één van de percelen in de toelichting vermeld dat dat niet als BN aangewezen zou worden.

Omdat de kadastrale nummers van deze twee percelen vermeld waren in de definitieve beschikking, die nummers op de daarbij behorende kaart aangegeven waren en de percelen binnen de op die kaart getekende begrenzing lagen, waren zij n.m.m. als BN aangewezen tezamen met de andere gronden van het natuurmonument. Dat zij op die kaart niet van een raster waren voorzien, is naar mijn mening niet van belang, omdat de Kroon alleen eist dat de kadastrale nummers van de als BN aan te wijzen percelen op een kadastrale kaart voorkomen. Verder heeft een manco in de kaart alleen tot gevolg dat de aanwijzing van die twee percelen vernietigbaar was (in art.7.1 wordt overigens niet de eis gesteld dat bij de definitieve beschikking een kaart gevoegd moet zijn).

Om te komen tot ongedaanmaking van de aanwijzing van deze twee percelen had de minister de keuze tussen twee mogelijkheden. Hij had in de eerste plaats de aanwijzing gedeeltelijk kunnen intrekken; waarschijnlijk vanwege de zware procedure heeft hij hiervoor niet gekozen. In de tweede plaats had hij een uitspraak van de Afdeling geschillen kunnen afwachten over het Kroonberoep, dat vrijwel zeker ingesteld zou worden door de betrokkenen; gezien de vaste jurisprudentie zou de aanwijzing van deze twee percelen dan vrijwel zeker vernietigd worden. Waarschijnlijk ook weer vanwege de lange tijd, die hier mee gemoeid is, koos de minister ook niet voor deze mogelijkheid.

In zijn hiervoor reeds aangehaalde besluit van 21/9/88 heeft de minister voor een andere aanpak gekozen. Met terugwerkende kracht (en zonder nadere motivering) besloot hij, zich basierend op art.7, de twee percelen te schrappen. In materiële zin was hier sprake van intrekking.

Het is de vraag of de minister wel deze weg had mogen bewandelen. Mij lijkt van niet, omdat in de wet een aparte procedure is opgenomen voor het (gedeeltelijk) intrekken van een aanwijzing.

Wel zie ik een zeker verschil met de hiervoor beschreven toevoeging van percelen aan de aanwijzing. Ook tegen dit onderdeel van het besluit is beroep aangetekend.

In de herziening van de NBwet is bepaald dat bij de beschikking, waarbij een aanwijzing wordt ingetrokken, een toelichting moet zijn gevoegd, alsmede - ingeval het een gedeeltelijke intrekking betreft - een kaart, waarop het ingetrokken gedeelte is aangegeven.

Tegen het besluit tot gehele of gedeeltelijke intrekking is Kroonberoep mogelijk (art.19.1); die mogelijkheid bestaat niet indien de minister niet bereid is in te trekken. In de MvT (zitting 1961/1962, 6764, nr 3 blz 8 rechterkolom) is hierover te lezen:

Hoewel ingevolge artikel 11, eerste lid, een aanwijzing als beschermd natuurmonument niet alleen ambtshalve doch ook op verzoek van belanghebbenden kan worden ingetrokken, doet dit niet af aan het feit, dat - evenals met betrekking tot de aanwijzing - er uitsluitend sprake is van een bevoegdheid van de minister. Of de minister van deze bevoegdheid gebruik wil maken, staat dan ook uitsluitend te zijner beoordeling. De omstandigheid, dat de minister niet hoeft te treden in een verzoek om intrekking is niet bezwaarlijk voor belanghebbenden, aangezien voor alle voorgenomen handelingen, ook de voor het natuurmonument meest schadelijke, vergunning kan worden aangevraagd, waardoor een voor alle belanghebbenden voor beroep vatbare beslissing wordt verkregen. [...]

Indien iemand deze (om-)weg bewandelt, wordt de gevraagde vergunning al dan niet verleend, is daarna beroep mogelijk en kan eventueel schadevergoeding gevraagd worden. Omdat alsdan het betrokken gebied toch als BN aangewezen blijft, biedt het gestelde in de MvT geen soelaas aan iemand, die de aanwijzing ongedaan gemaakt wil zien bijvoorbeeld omdat het gebied in belangrijke mate zijn waarde verloren heeft.

Naar aanleiding van vragen van enkele leden van de Eerste Kamer over de wijze, waarop de minister zijn bevoegdheid tot intrekking denkt te gaan hanteren, is in de MvA 1 (Eerste Kamer, zitting 1967 nr 83, blz.4 rechter kolom) het volgende te lezen:

Zeer vele leden memoreerden, dat de minister niet gehouden is te treden in een verzoek van belanghebbenden, om intrekking van de aanwijzing als beschermd natuurmonument, aangezien het ontwerp niet voorziet in de mogelijkheid van beroep tegen het niet beslissen van de minister. Hiervoor, evenals voor het niet gehouden zijn te treden in een verzoek om aanwijzing als beschermd natuurmonument, is gekozen, opdat niet een ieder op elk willekeurig moment, eventueel zelfs terstond na de aanwijzing onderscheidenlijk intrekking, de Minister kan noodzaken de hele procedure van hoofdstuk III van de wet in gang te zetten. Er

hoeft echter niet te worden gevreesd, dat het ontbreken van de mogelijkheid van een "full dress"beroep tot onbillijkheid ten opzichte van de belanghebbende of tot "negativisme" van de minister zou kunnen leiden, aangezien de (beperkte) beroepsmogelijkheid op grond van artikel 3 van de Wet beroep administratieve beschikkingen onverminderd aanwezig is.

De belanghebbende moet het dus doen met de mogelijkheden, die (thans) de Wet AROB hem biedt, hetgeen - in materieel opzicht - op zich niet bezwaarlijk is.

Opvallend is nog wel, dat zowel in de MvT als in de MvA I het niet kunnen ageren tegen een weigering van de minister om in te gaan op een verzoek de aanwijzing in te trekken zo expliciet wordt vermeld; kennelijk wilde de wetgever dit bij voorbaat duidelijk maken.

In de herziening van de NBwet komt - op twee hier niet terzake doende uitzonderingen na - het beroep op de Kroon niet meer voor; derhalve staat voor de rechtzoekende alleen de AROB-weg open.

5.3. De rechtsgevolgen.

De wet verbindt aan een aanwijzing als BN een aantal rechtsgevolgen. Het belangrijkste is het van toepassing worden van art.12; het is verboden een BN te schaden of te ontsieren. Dit verbod geldt voor een ieder, maar heeft met name betrekking op de eigenaar of de gebruiker van de grond, alsmede tot de eigenaren en gebruikers van aangrenzende gronden. Het artikel wordt daarom gewoonlijk het eigenaarsartikel genoemd (zie par.5.3.1.). Het tweede rechtsgevolg is het van kracht worden van art.16. Dit wordt ook wel het wandelaarsartikel genoemd, omdat het niet voor de eigenaar of de gebruiker geldt, maar alleen voor derden; ook dit artikel houdt een verbod in schadelijke of ontsierende handelingen te verrichten, maar is veel verdergaand (zie par.5.3.2.). Verder zijn aan een aanwijzing nog twee rechtsgevolgen verbonden; de minister kan een beheersplan vaststellen (zie par.5.3.3.) en de toegang tot het BN kan voor een ieder, die daartoe niet gerechtigd is, worden verboden (zie par.5.3.4.).

5.3.1. Artikel 12.

Art.12.1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijk betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

12.2. Als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmo-

nument worden in ieder geval aangemerkt handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

- 12.3. Geen vergunning is vereist voor handelingen, welke zijn voorzien in een beheersplan als bedoeld in artikel 14.

Het belangrijkste rechtsgevolg van een aanwijzing is, zoals hier vóór reeds aangeduid, het van toepassing worden van art.12. Bij de toepassing van art.12 doen zich twee belangrijke vragen voor. De eerste is wat schadelijk of ontsierend is; hieronder zal daarop worden ingegaan. De tweede vraag is of het verbod ook slaat op handelingen, die buiten het BN plaatsvinden; dit onderdeel komt in par.5.5. aan de orde.

De vraag, welke activiteiten onder de werking van art.12 vallen, is soms moeilijk te beantwoorden. Het antwoord hangt af van allerlei omstandigheden, zoals het tijdstip, waarop en de intensiteit, waarmee iets gebeurt. Ook speelt hierbij de vraag of een handeling, die reeds min of meer regelmatig vóór de aanwijzing verricht werd, daaronder valt (zie hiervoor par.5.4.).

Op grond van art.12.2 worden in ieder geval als schadelijk aangemerkt die handelingen, die de wezenlijke kenmerken van het BN aantasten. De wezenlijke kenmerken zijn de aspecten, die de natuurwetenschappelijke betekenis of het natuurschoon vormen; deze worden in de aanwijzingsbeschikking opgesomd (zie ook de als bijlage bijgevoegde beschikking).

Als in een aanwijzingsbeschikking de geomorfologische structuur van de bodem uitdrukkelijk is genoemd, dan is die structuur een wezenlijk kenmerk en zijn in beginsel alle graafwerkzaamheden schadelijk. Niet volgehouden kan echter worden dat het uitgraven van een beetje aarde, dat een eigenaar gebruikt om bv. een paar bloempotten te vullen, onder het verbod van art.12 valt en derhalve vergunningplichtig is.

Van bepaalde activiteiten is duidelijk dat zij schadelijk of ontsierend zijn. De aanleg van een autoweg zal dat zeker zijn, maar er zijn ook activiteiten, waarvan dat niet gemakkelijk is vast te stellen. Om de betrokkenen behulpzaam te zijn bij het beantwoorden van deze vraag, wordt in iedere toelichting een lijst opgenomen, waarin een aantal handelingen zijn opgesomd, die mogelijk kunnen leiden tot schade aan het BN en dus verboden zijn. Daarbij wordt vermeld, dat het in geval van twijfel de consultant NMF geraadpleegd kan worden.

Het is de vraag iemand zich later kan beroepen op een voor hem positief antwoord van die consultant. Dat hangt af van het antwoord op de vraag of de consultant wel bevoegd is. Daarmee wordt vanzelfsprekend niet bedoeld op de vak-technische kant, maar op de juridische. Die vraag zou zonder meer bevestigend kunnen worden

beantwoord als de minister hem daartoe formeel de bevoegdheid heeft gegeven. De vermelding in de toelichting kan m.i. echter niet als bevoegdheidsverlening worden opgevat.

Een voorzichtig "nee" lijkt hier dan ook op zijn plaats. In een Hinderwet-beroep tegen het besluit van B&W, die aan een bepaald bedrijf schriftelijk medegedeeld hadden dat voor een voorgenomen uitbreiding geen vergunning nodig was, sprak de Afdeling Rechtspraak zich in zijn uitspraak van 16/6/87 nr RO3 84 2465 (Milieu en Recht mei 1988/5 blz 184 met noot van D. Samkalden) terzake van die schriftelijke mededeling als volgt uit:

dat de in het geding zijnde schriftelijke mededeling een rechtsoordeel inhoudt omtrent de toepasselijkheid van een publiekrechtelijk voorschrift, waarvan de toepassing tot de bevoegdheid van verweerders behoort, zijnde artikel 2 van de Hinderwet. Gelet hierop en voorts in aanmerking genomen dat een dergelijke mededeling in het geval dat ten onrechte het standpunt wordt ingenomen dat geen vergunning is vereist, soortgelijke uitwerking heeft als het besluit tot verlening van een zodanige vergunning, is de Afdeling van oordeel dat de in geding zijnde mededeling moet worden aangemerkt als een op enig rechtsgevolg gericht besluit als bedoeld in artikel 2 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Verweerders hebben appellanten derhalve terecht in hun bezwaren ontvangen.

De gelijkenis met hiervoor geschetste situatie bij de NBwet is groot. Er is echter één essentieel verschil. Bij de medeling in het kader van de HWvergunning was B&W het bevoegd gezag. Bij de NBwet is dat de minister en is de verwijzing in de toelichting n.m.m. niet zodanig geformuleerd, dat daaruit een mandatering van de consultant-NMF kan worden gelezen. Het gevolg is dat iemand, die het niet eens is met de zienswijze van die consultant, geen AROB-beroep kan instellen, maar eerst de minister moet vragen op te treden tegen het zonder vergunning plegen van een in zijn ogen schadelijk handeling; eerst nadat de minister dit heeft geweigerd (wat in de lijn der verwachting ligt), kan een belanghebbende in beroep gaan.

Terzake van de lijst met de zgn. verboden handelingen overwoog de Kroon in het KB van 14/12/87 nr 20 (Oude Waal 1):

Dat in die nadere uiteenzetting (daarmee wordt gedoeld op de toelichting bij de beschikking, ehb) de handelingen welke onder de werking van het vergunningenstelsel vallen niet steeds uitputtend en concreet zijn geformuleerd, moet worden toegeschreven aan de vele biologische, geomorfologische en hydrologische factoren die bij het plaatsvinden van handelingen een rol kunnen spelen.

Het is, gelet hierop, naar Ons oordeel onvermijdelijk en ter bescherming van het natuurmonument aanvaardbaar, dat onder ver-

gunningplichtige handelingen ook handelingen kunnen zijn begrepen, waarvan niet aanstonds zeer duidelijk is, dat deze schadelijk kunnen zijn voor de waarden in het gebied.

Het nadeel dat belanghebbenden hiervan kunnen hebben vormt geen reden de aanwijzingsbeschikking ongedaan te maken.

In het KB van 3/2/83 nr 44 (Kievitsbloemterreinen langs de rechteroever van het Zwarte Water onder Hasselt) overwoog de Kroon:

dat echter handelingen, gericht op de intensivering van het gebruik, wegens hun mogelijke afbreuk aan de natuurwetenschappelijke betekenis van de terreinen, onder de werking van het vergunningenstelsel als genoemd in de artikelen 12 en volgende van de Natuurbeschermingswet komen te vallen, waarbij van geval tot geval moet worden gezien of het belang van de bescherming de uitvoering van bepaalde handelingen al dan niet gedooft;

Van belang is in de eerste plaats dat de Kroon de vergunning nodig acht wegens de mogelijke afbreuk aan de waarden. In zijn algemeenheid gaat deze stelling natuurlijk niet op; aangezien iedere handeling die mogelijkheid in zich heeft, zou er altijd een vergunningplicht zijn. Kennelijk heeft de Kroon vooral de uit ervaring bekende gevolgen voor de natuur van intensivering in de agrarische sfeer in gedachte gehad en daarom in alle gevallen een vergunning nodig geacht.

Uit deze overweging blijkt ook dat niet onomstotelijk vast hoeft te staan dat er schade zal optreden.

Een ander, m.i. veel belangrijker punt is dat de Kroon niet stelt dat van geval tot geval de belangen van de bescherming van de natuur en die van de betrokkene tegen elkaar afgewogen moeten worden, maar dat telkens gezien moet worden of de natuur de gevolgen van de voorgenomen handeling wel kan verdragen.

In het KB van 25/2/87 nr 57 (Mispeleindse en Neterselse heide, Milieu en Recht 1988/3, blz 107 met noot van C.N. de Boer) overwoog de Kroon terzake van het beroep, ingesteld tegen de in de beschikking opgenomen bepaling, dat slechts voor het planten van bepaalde boomsoorten een vergunning, als bedoeld in art.12, (verder te noemen een art.12 vergunning) nodig is:

dat dit betekent dat voor 83,40 ha van de tot dit landgoed behorende bossen een vergunningsplicht geldt, welke slechts wordt afgebakend door het in de wet genoemde criterium "schadelijk of ontsierend voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het natuurmonument;

dat dit criterium echter niet zo ruim kan worden uitgelegd dat hieronder ook kappen, individueel of groepsgewijs, en herplant van dezelfde boomsoort na verloop van de omloopduur wordt begrepen;

dat voor zover met de aanwijzing mede wordt beoogd het natuurlijke karakter van deze categorie bos nog verder te laten ont-

wikkelen, deze doelstelling via een beheersplan als bedoeld in art 14 van de wet zal moeten worden nagestreefd;

Hierin komen twee belangrijke punten aan de orde. Ten eerste stelt de Kroon duidelijk, dat het vergroten van de natuurwaarden niet via art.12, maar via een beheersplan als bedoeld in art.14 geregeld moet worden; art.12 wordt door de Kroon dus vooral gezien als een conserverende bepaling. In de tweede plaats is hier te lezen dat voor dit deel van het BN het normale beheer niet vergunningplichtig is; van belang is dat de Kroon hier wel "herplant van dezelfde boomsoort na verloop van de omloopduur" als voorwaarde stelde.

In het aan dit KB voorafgaande KB van 1/11/84 nr 53 (Mispeleindse en Neterselse Heide-vergunning, Milieu en Recht 1988/3, blz 107) overwoog de Kroon terzake van het beroep, ingesteld tegen de opgelegde verplichting met loofhout te herbeplanten, het volgende:

dat de appellante bezwaar heeft tegen de hiergenoemde voorwaarde, aangezien deze haars inziens een beperking van de houtproductie met zich brengt;

dat uit de ambtsberichten blijkt, dat het beekdal van de Grote Beerze, waarvan het onderwerpelijke perceel deel uitmaakt, grote natuurwetenschappelijke waarde bezit, met name in plantkundig en vogelkundig opzicht;

dat naaldboomsoorten van nature geen deel uitmaken van de levensgemeenschappen van het beekdal en moeten worden aangemerkt als een wezensvreemd element dat afbreuk doet aan de hier aanwezige flora en fauna;

dat dan ook het inplanten van het in geding zijnde perceel met naaldbomen naar Ons oordeel schadelijk is voor de hiervoor genoemde natuurwetenschappelijke waarden van het perceel;

[...]

dat uit het vorengaande volgt, dat de in geding zijnde voorwaarde terecht aan de gevraagde vergunning is verbonden en de bestreden beschikking moet worden gehandhaafd;

De aan de vergunning verbonden voorwaarde vindt de Kroon aanvaardbaar omdat de bedoelde boomsoorten in dit BN als schadelijk moeten worden opgevat. Herplant met dezelfde boomsoort wordt, zoals uit het hiervoor aangehaalde KB van 25/2/87 nr 57 blijkt, als normaal beheer gezien en is derhalve niet vergunningplichtig.

Dat de minister niet iedere schadelijke actie via art.12 mag tegenhouden, blijkt uit het KB dd 30/7/85 nr 110 (Kop van Schouwen-vergunning, AB 1986 nr 138 met noot van B.J. v.d. Net):

dat de vertegenwoordiger van Onze Minister in de openbare vergadering van de Afdeling, voornoemd, heeft betoogd, dat de beweiding van het weiland te intensief zal zijn indien twee of drie paarden hier het gehele jaar doorbrengen;

dat echter de eventuele schade aan de ter plaatse aanwezige natuurwetenschappelijke waarden door het gebruik als paardenwei - dat reeds een aantal jaren plaatsvindt - als zodanig naar Ons oordeel niet zo ernstig is dat om deze reden vergunning zou moeten worden geweigerd voor het afdak, dat de voortdurende aanwezigheid van de paarden mogelijk maakt;

Een verbetering ten opzichte van vroeger is dat bij meer recente aanwijzingen in de toelichting meestal een beheersvisie is opgenomen. Hierin wordt in grote lijnen het gewenste beheer van het gebied weergegeven; in veel gevallen zal uit het aldaar gestelde op te maken zijn of een bepaalde handeling al dan niet vergunningplichtig is.

In par.3.5. is de verhouding tussen de NBwet en de overige wetgeving aan de orde geweest. Met name uit de jurisprudentie is gebleken, dat de toepassing van de NBwet ook mogelijk is als op het gebied al een andere regeling van toepassing is (twee-sporigheid). De vraag is vervolgens hoe de concrete voorschriften zich ten opzichte van elkaar verhouden. In de MvT (zitting 1961-1962, 6764, blz.10 linkerkolom) is hierover het volgende te lezen:

De ondergetekenden hebben er bewust van afgezien in de collisie met andere wettelijke voorschriften te voorzien, aangezien zulks een zeer uitvoerige regeling zou vergen, welke aan de eenvoudige opzet van het wetsontwerp afbreuk zou doen en bovendien achteraf waarschijnlijk zou blijken niet volledig te zijn. Zij achten het echter vanzelfsprekend, dat de aanwijzing als beschermd natuurmonument geen invloed zal hebben op de voorschriften, die reeds te voren ten aanzien van het betrokken terrein van toepassing waren. Voor het voldoen aan zodanige voorschriften zal vanzelfsprekend dan ook nimmer een vergunning zijn vereist.

Zo kunnen de gebods- en verbodsbepalingen, welke terzake van beschermde natuurmonumenten zullen gelden, uiteraard niet tekort doen aan b.v. de uitoefening der bevoegdheden in het waterstaatsbelang als bedoeld in paragraaf 6 der Waterstaatswet 1900, in artikel 1 der Bevoegdhedenwet en elders in onze wetgeving.

Daarentegen dient naar de mening van de ondergetekenden wel te worden aanvaard, dat op een natuurmonument, eenmaal beschermd ingevolge de voorgestelde wet, een nieuwe bestemming te algemene nutte in het waterstaatsbelang - om bij het gekozen voorbeeld te blijven - niet gelegd zal worden dan met inachtneming van de in artikel 11 of artikel 13 neergelegde procedure. Bij die procedure zal alsdan de vereiste belangenafweging op juiste wijze kunnen plaats hebben.

Dit onderdeel van de MvT is n.m.m. niet een evenwichtig wetgevingsresultaat, maar is duidelijk bedoeld om tegemoet te komen aan

de bezwaren tegen het wetsontwerp van de zijde van de andere departementen, die vreesden in de uitoefening van de taken gehinderd te worden; zie hiervoor par.1.).

In de eerst aangehaalde alinea is te lezen, dat bewust is van afgezien collissieregels in de wet op te nemen. Aan de aangevoerde motieven zou nog kunnen worden toegevoegd, dat er dan tevens een keuze gemaakt zou moeten worden welke regeling moet terugtreden. In de daarop volgende passages zijn n.m.m. wel degelijk enige collissieregels te lezen. Voorschriften, die al van kracht waren voor de aanwijzing, prevaleren boven het vergunningvereiste als bedoeld in art.12; nieuwe zaken (in de MvT staat bestemmingen) vallen wel onder het vergunningvereiste.

Is dit inderdaad het geval en wat houdt een en ander in concreto in? Letterlijk genomen zou het vorenstaande betekenen dat een bosgebied, dat al onder het regime van de Boswet valt, nooit onder de vergunningplicht van de NBwet zou vallen. Onder meer uit het hiervoor aangehaalde KB van 1/11/84 nr 57 blijkt, dat voor het herplanten ter voldoening aan de herplantplicht wel degelijk een art.12 vergunning geëist kan worden. Deze vergunningplicht kan echter n.m.m. niet het herplanten op zich verbieden, maar alleen betrekking hebben op de wijze, waarop dat gebeurt (bv. boomsoortenkeuze).

Uit het slot van de aanhaling uit de MvT blijkt dat de bedoelde uitzondering niet geldt voor een verplichting, die ontstaan is na de aanwijzing.

Juist omdat in de hiervoor aangehaalde passages uit de MvT de waterschapszaken zo nadrukkelijk genoemd worden, is het interessant de jurisprudentie hierover eens te bezien.

Meermalen overwoog de Kroon terzake van door waterschappen ingestelde beroepen dat ook op hun werkzaamheden art.12 van toepassing kon zijn. In het KB van 20/1/87 nr 37 (Sarsven en de Banen) ging het om een door het waterschap ingestelde beroep tegen de aanwijzing, omdat daardoor de uitoefening van de waterschapstaken onmogelijk dan wel belemmerd zou kunnen worden. De Kroon overwoog:

dat de bescherming ingevolge artikel 12, eerste lid, van de wet medebrengt, dat voor bepaalde handelingen in het kader van het beheer en onderhoud van de in het onderwerpelijke gebied gelegen beken een vergunning van Onze Minister van Landbouw en Visserij zal zijn vereist, voorzover er nog geen sprake is van een beheersplan als bedoeld in het derde lid van genoemd artikel; dat mede op grond van het verhandelde in de openbare vergadering van de Afdeling, voornoemd, mag worden aangenomen, dat een dergelijke vergunning zal worden verleend voor handelingen, die het normale beheer en onderhoud betreffen;

Uit de aangehaalde overwegingen blijkt dat de Kroon ook voor het normale beheer en onderhoud het aanvragen van een art.12 vergun-

ning nodig acht. De laatst aangehaalde overweging mag - gezien de doelstelling van de NBwet - echter n.m.m. niet zo gelezen worden dat ook voor duidelijk schadelijke handelingen zonder meer een vergunning verleend zal worden. De grens ligt m.i. dan ook niet zozeer bij normaal en niet-normaal, maar vooral bij schadelijk en niet-schadelijk (zie verder par.5.4.).

In het tijdschrift "Waterschapsbelangen" (1987, blz 147) wordt ingegaan op het hiervóór aangehaalde KB. De schrijver constateert, dat de Kroon van mening is dat het normale beheer en onderhoud van de onderhavige watergangen door de aanwijzing niet mag worden bemerd of onmogelijk gemaakt, maar er wel van uitgaat dat er een vergunning vereist is. Hij stelt dat deze opstelling van de Kroon niet in overeenstemming is met hetgeen in de MvT terzake is gesteld.

Hiervoor heb ik reeds aangegeven hoe n.m.m. dit onderdeel van de MvT begrepen moet worden. Dat de Kroon het waterschap niet ontheven acht van de vergunningplicht acht ik in overeenstemming met mijn visie.

Hoewel onder meer via het opnemen van beheersvisies geprobeerd is om onduidelijkheden op het punt van het toegelaten gebruik zoveel mogelijk te is dat maar gedeeltelijk gelukt. Bij de herziening van de NBwet wordt daarom voorgesteld af te stappen van het huidige systeem en over te gaan op een systeem, waarbij in iedere aanwijzingsbeschikking de verboden handelingen limitatief opgesomd worden. Dit lijkt op het eerste gezicht een grote verbetering; alleen voor die handelingen, die opgesomd zijn, hoeft een vergunning aangevraagd worden.

Het is de vraag of zo'n systeem in de praktijk wel werkbaar zal zijn. Zo zal het vaak moeilijk of zelfs onmogelijk zijn voor het gehele natuurmonument één, voor alle gedeelten ervan bruikbare lijst van schadelijke handelingen op te stellen. Wellicht moeten er dan verschillende lijsten voor de verschillende delen opgesteld worden, hetgeen veel werk betekent, maar ook allerlei problemen oproept in verband met de externe werking (zie hieronder). Om te voorkomen dat iemand later straffeloos een schadelijke handeling kan verrichten, zal er voorts vrijwel zeker een zo volledig mogelijke lijst van schadelijke handelingen opgesteld worden onder het motto: beter één te veel dan één te weinig (de wet bevat wel een bepaling, dat de lijst later nog uitgebreid kan worden, maar dan is het vaak al te laat). Ook als een in de opsomming opgenomen handeling (b.v. door de wijze van uitvoering) niet schadelijk is, zal toch een vergunning gevraagd moeten worden; zowel voor de ambtenaren als voor de betrokkenen een weinig gelukkige zaak. Het is natuurlijk mogelijk voor iedere handeling zekere marges in te bouwen (b.v. alleen een vergunning nodig als een weiland vóór 15 juli gemaaid wordt), maar heeft als groot nadeel dat te voren allerlei normen bepaald moeten worden. Soms zijn zelfs twee of

meer factoren tegelijkertijd van belang (b.v. intensiteit en tijdstip). Wellicht krijgen we in de toekomst dezelfde discussies als nu op grond van de Kroonjurisprudentie over het aanlegvergunningenstelsel bij bestemmingsplannen.

Op rechten, verkregen voor de aanwijzing (bv een bouw- of ontgrondingsvergunning) hebben de hiervoor aangehaalde passages uit de MvT geen betrekking.

In de praktijk wordt i.h.a. als volgt gehandeld. Is reeds vóór de aanwijzing begonnen met de uitvoering, dan is geen vergunning vereist. Is er nog niet begonnen, dan moet - mits de activiteit schadelijk is - er wel een art.12 vergunning aangevraagd worden.

Bij de beoordeling van de aangevraagde vergunning behoort de in het andere kader reeds verleende vergunning buiten beschouwing te blijven; ook hier dus het "twee-sporen-beleid".

Het is natuurlijk te verwachten dat bij weigering van de art.12.-vergunning de belanghebbende, die reeds over bv een ontgrondingsvergunning beschikt, een eis tot schadevergoeding zal indienen; een dergelijke eis lijkt in die situatie succesrijk (zie verder over schadevergoeding par.5.7.)

De Nbwet schrijft in art. 13 voor op welke wijze een vergunning moet worden aangevraagd en binnen welke termijn de minister een beslissing op een verzoek om een vergunning moet nemen. De termijn, die hiervoor staat, bedraagt drie maanden; deze kan met 3 maanden worden verlengd. Indien de minister van oordeel is dat de verlening van een gevraagde vergunning zou leiden tot ernstige aantasting van een BN moet hij eerst de NBraad horen. Is hij van oordeel is dat weigering een ander algemeen belang zou schaden dan moet hij eerst de RPC horen. Dat laatste is tot nu toe nog nooit gebeurd; wel is indertijd over de door de Nederlandse Aardolie Maatschappij geplande gasleiding door de Waddenzee advies gevraagd aan de Interdepartementale Wadden Commissie.

In beide gevallen kan de minister de termijn met andermaal 3 maanden verlengen. In het totaal kan er dus negen maanden zitten tussen de aanvraag en het besluit. Komt de minister binnen die termijn niet tot een besluit, dan wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Het is dus zaak dat de minister tijdig beslist.

In de herziening van de Nbwet is bepaald dat bij het niet tijdig nemen van het besluit, de vergunning geacht wordt te zijn geweigerd; bezien vanuit de doelstelling van de Nbwet ligt dit gevolg meer voor de hand dan de regeling in de huidige wet.

Heeft de minister wel een beslissing op een verzoek om vergunning genomen, dan kunnen belanghebbenden binnen 2 maanden na de datum van verzending van het besluit hiertegen bij de Kroon in beroep gaan. Dit geldt ook voor een fictief verleende vergunning. Het beroep schorst de werking van het besluit van de minister.

5.3.2. Artikel 16.

Art.16.1. Het is verboden en beschermd natuurmonument te verontreinigen, daarin planten bloemen of takken uit te stekken, te plukken, af te snijden of te vervoeren, dieren te verontrusten, te vangen of te doden of zulks te pogen of in het algemeen daarin schade aan de natuur toe te brengen.

16.2. Dit verbod geldt niet;

a. voor de eigenaar en de gebruiker en hun huisgenoten, onverminderd het bij de artikelen 12 en 14, derde lid, bepaalde;

b. voor derden, voorzover zij handelingen verrichten, die het gevolg zijn van de uitvoering van een overeenkomst, welke de eigenaar of de gebruiker met hen heeft aangegaan vóór de aanwijzing als beschermd natuurmonument dan wel na de aanwijzing met inachtneming van de uit de artikelen 12 en 14 voor hem voortvloeiende verplichtingen;

c. voor derden, voor zover zij handelingen verrichten, waarvoor Onze minister ontheffing heeft verleend.

Evenals art.12 houdt art.16 een verbod in het BN te schaden. Er is echter niet alleen verschil in de inhoud van het verbod, maar ook in de groep, waarvoor het verbod geldt. Art.12 verbiedt het natuurmonument te schaden, terwijl art.16 niet alleen het schaden van het natuurmonument verbiedt, maar ook het verontrusten, vangen, plukken, doden etc. van de zich daarin bevindende dieren en planten. Daarom ook het verschil in werkingssfeer; in de ogen van de wetgever zou het in art.16 opgenomen verbod voor de eigenaar of gebruiker een te ver gaande beperking van zijn eigendoms- of gebruiksrecht betekenen.

In de MvA wordt dit verschil in werkingssfeer van art.16 gemotiveerd door te stellen dat enerzijds van de eigenaar of gebruiker te verwachten is dat zij het natuurmonument niet in betekende mate zullen schaden en dat het anderzijds te ver zou gaan aan de eigenaar of gebruiker de zelfde verplichtingen op te leggen als aan derden-bezoekers; de eerstgenoemden zouden anders niet eens een bloem van het eigen terrein mogen plukken! Het 2e lid maakt ook een uitzondering voor derden, die handelingen uitvoeren, voortvloeiend uit voor de aanwijzing gesloten overeenkomsten.

In de MvT wordt gesteld, dat deze uitzondering bijvoorbeeld ziet op handelingen, welke een gevolg zijn van de verhuring van de jacht; de huurders van het jachtrecht mogen ook na de aanwijzing hun recht uitoefenen. Het is niet duidelijk hoe deze stelling te rijmen is met hetgeen de Kroon overwoog in het KB van 26/5/78 nr 16 (Landschotsche Heide):

dat, wat betreft de verpachting van de jacht, nog van belang is dat ingevolge artikel 16, jo de artikelen 12 en volgende van de

Natuurbeschermingswet het jagen in het bedoelde gebied niet zal kunnen geschieden zonder de daartoe vereiste vergunning;

Hoewel dat niet met zoveel woorden gesteld wordt, moet worden aangenomen dat de aan het slot van de aangehaalde overweging bedoelde vergunning een art.12 vergunning is. Dat de Kroon van mening is dat het jagen een handeling is waarvoor op grond van art.12 een vergunning voor moet worden aangevraagd is nog wel begrijpelijk, maar minder het voorbijgaan door de Kroon aan hetgeen in de MvT juist als voorbeeld van de in art.16 lid 2 sub b bedoelde uitzondering genoemd wordt. Aan het eind van dit zelfde KB overwoog de Kroon nog ambtshalve (overigens een zeer zeldzaam verschijnsel bij NBwet-KB's):

dat tenslotte nog, zoals uit het vorenoverwogene reeds blijkt, wat betreft de verpachting van de jacht ingevolge artikel 16 der wet voor een nieuwe of te verlengen pacht ook vergunning moet worden gevraagd;

Gelet op het feit dat in art.16 lid 2 alleen gesproken wordt over overeenkomsten, die zijn aangegaan vóór de aanwijzing, is de overweging van de Kroon voor wat betreft nieuwe jachtovereenkomsten niet bijzonder. Dat de uitzondering evenmin geldt als het gaat om verlengingen van bestaande overeenkomsten is wel opvallend. De Kroon was kennelijk van mening dat er bij een verlenging ook sprake is van een nieuwe overeenkomst. Het geheel overziend kan uit dit KB geen andere conclusie getrokken worden dan dat bij jachtverhuur in alle gevallen een art.12 vergunning nodig is (uit de toelichting van de bijgevoegde aanwijzingsbeschikking blijkt dat de minister deze lijn niet volgt).

De in art.16.2 bedoelde uitzondering is ook van toepassing wanneer derden handelingen verrichten, waarvoor een art.12 vergunning is verleend dan wel die uit het beheersplan voortvloeien. Hoewel deze bepaling voor de hand ligt, is de gemaakte uitzondering - gezien de primaat die de bescherming krijgt in de NBwet - noodzakelijk om te voorkomen dat de handelende derde in overtreding geraakt.

De derde uitzondering doet zich voor wanneer derden van de minister een ontheffing hebben gekregen. Blijkens de MvT heeft de wetgever daarbij gedacht aan handelingen in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Er is echter geen reden om aan te nemen, dat deze ontheffing alleen verleend kan worden voor handelingen, die in het verlengde van de aanwijzing liggen. Zoals uit het gestelde in par.6.3. blijkt, heeft de minister voor de aanleg van de zgn NAM-F3 olie- en aardgasleiding ook een ontheffing ex art. 16 verleend; hierbij zij wel aangetekend dat het hier ging om een SN, waarvoor de mogelijkheid van een art.12 vergunning niet in de wet is opgenomen.

Bij art.16 is in de wet - in tegenstelling tot art.12 - niet geregeld op welke wijze een ontheffing moet worden aangevraagd en welke procedure de minister daarbij moet volgen. Een mogelijke verklaring is dat art.16 betrekking heeft op activiteiten van anderen, dan de eigenaar of gebruiker. Verder is art.16 bedoeld voor activiteiten, die niet zo ingrijpend van aard zijn, dat een (zware) procedure nodig is.

Omdat volgens de MvT de verhouding tussen art.12 en art.16 in de praktijk niet duidelijk is en overigens het plukken van een zeldzame plant of het verstoren van een zeldzaam dier niet minder schadelijk zal zijn als dat door een eigenaar of gebruiker gebeurt, is in de herziening van de NBwet niet voorzien in de handhaving van een bepaling als art.16. Er komt één algemene verbodsbepaling; het nieuw voorgestelde artikel biedt echter weer wel de mogelijkheid de vergunningsplicht voor bepaalde handelingen niet van kracht te laten zijn voor bepaalde personen, waarbij gedacht kan worden aan de eigenaar of gebruiker. In de MvT staat dat met name een aantal handelingen, welke thans onder het verbod van art.16 vallen, voor deze uitzonderingsmogelijkheid in aanmerking zullen komen. Optisch is er sprake van een eenduidig regime, maar in materiële zin verandert er weinig of niets ten opzichte van de huidige situatie; met name de in de MvT geconstateerde onduidelijke verhouding tussen de artt.12 en 16 blijft bestaan.

5.3.3. Het beheersplan.

Art.14.1. Onze Minister kan, de Natuurbeschermingsraad gehoord en in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker, telkens voor een periode van ten hoogste drie jaren voor een beschermd natuurmonument of een deel daarvan een beheersplan vaststellen, dat het behoud of het herstel van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis ten doel heeft.

Bij de vaststelling van een beheersplan, waaraan voor de betrokkene kosten of lasten zijn verbonden, die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen, kent Onze Minister hem op zijn verzoek een uitkering toe.

14.2. Onze Minister doet de eigenaar en gebruiker bij aangetekende brief mededeling van het vastgestelde beheersplan. Hij brengt het mede ter kennis van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders.

14.3. De eigenaar en gebruiker dragen zorg voor de naleving van het beheersplan, ieder voor zover zulks uit de aard van zijn recht voortvloeit.

De NBwet kent naast de mogelijkheid waardevolle gebieden te "bestemmen" tot BN en het verrichten van bepaalde handelingen te verbieden als derde trap van de raket de bevoegdheid van de minister bepalingen te geven in de sfeer van het beheer; hij kan een be-

heersplan vast stellen. Juist die combinatie van mogelijkheden maakt de NBwet tot zo'n bijzondere wet.

De minister kan - de NBraad gehoord - voor een periode van maximaal 3 jaar een beheersplan vast stellen voor het hele BN of een deel er van. De minister stelt het plan vast in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker. Dat laatste houdt in dat als een gebruiker wel accoord gaat met het beheersplan, maar de eigenaar niet, de zaak niet door kan gaan. Indien het beheersplan een ingrijpende verandering van het gebied inhoudt (te denken valt aan een vorm van natuurlijke bebossing), dan is die consequentie heel begrijpelijk. Echter als een gebruiker wel belang heeft bij het vaststellen van het beheersplan en de eigenaar geen belang heeft bij het niet-vaststellen, dan zou de eerste naar de rechter kunnen stappen teneinde laatstgenoemde te dwingen alsnog accoord te gaan met het beheersplan. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie, dat een extensivering van het agrarische gebruik gewenst is; de gebruiker kan langs deze weg een vergoeding krijgen, terwijl de eigenaar geen schade lijdt van het meer extensieve gebruik.

In de wet staat dat voor een natuurmonument of een deel daarvan een beheersplan kan worden vastgesteld. Gezien deze duidelijke be-
woordingen kan voor buiten het BN gelegen gronden geen beheersplan vastgesteld worden. Dit is inconsequent, omdat het voor de eigena-
ren en/of gebruikers van die gronden - op grond van de externe
werking van art.12 - evenzeer verboden is het natuurmonument te
schaden en een beheersplan uitstekende mogelijkheden biedt het ge-
bruik in goede banen te leiden. Verder moet de "buurman" voor ie-
dere, mogelijk schadelijke handeling een vergunning aanvragen.
Tenslotte kan nu niet via het beheersplan en de daaraan verbonden
financiële vergoedingen het voor het BN gewenste beheer gestimu-
leerd worden.

In het KB van 3/12/84 nr 23 (Schoolsteegbosjes) overwoog de Kroon het volgende:

dat weliswaar voor niet als beschermd natuurmonument aangewezen gronden het vaststellen van een beheersplan als bedoeld in artikel 14 van de wet niet mogelijk is, doch dat Onze Minister van Landbouw en Visserij, blijkens zijn ambtsbericht, bereid is desgewenst met de eigenaren of gebruikers van aangrenzende gronden vergelijkbare beheersafspraken te maken;

De mogelijkheid met de genoemde personen beheersafspraken te maken komt in ieder geval tegemoet aan het bezwaren dat het gebruik niet geregeld kan worden en dat het gewenste beheer niet finacieel gesteund zou kunnen worden. Het is nog wel de vraag of het bepaalde in art.12.3 (het aanvragen van een vergunning is niet nodig als de handeling in het beheersplan voorkomt) geldt.

Hoewel het hier een niet op een wetsartikel gebaseerd beheersplan betreft, ben ik geneigd deze vraag uit praktische overwegingen bevestigend te beantwoorden.

Ook het rechtskarakter van dit beheersplan is bijzonder. Door de eis van de overeenstemming en mogelijkheid van een financiële bijdrage, lijkt het op het eerste gezicht op een overeenkomst, maar het is dat toch niet. Dit blijkt niet alleen uit de woorden "de minister stelt het beheersplan vast", maar volgt ook uit het doel van het plan, te weten het bereiken, dat het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis behouden blijven dan wel hersteld worden. Ook in de MvT (zitting 1961-1962, 6764, nr 3 blz 10 linkerkolom) komt dit tot uiting, alwaar gesteld wordt:

In verband met het ingrijpende karakter, dat een beheersplan kan hebben, is bepaald, dat de Minister zulk een plan slechts in overeenstemming met de eigenaar en gebruiker mag vaststellen. Verwacht mag worden, dat zij hun medewerking niet lichtvaardig zullen weigeren, nu de vaststelling van een beheersplan voor hen anderzijds het voordeel heeft, dat ingevolge het derde lid van artikel 12 geen vergunning vereist is voor handelingen, welke in het beheersplan zijn voorzien, [...].

De woorden "hun medewerking niet lichtvaardig zullen weigeren" geven aan dat er geen sprake is van een overeenkomst. Tenslotte blijkt dat bijzondere ook uit het feit, dat op overtreding van dat plan een straf staat; art.26.1 stelt daarop een hechtenis van drie maanden of een boete van tien duizend gulden.

In de wet is niet bepaald wie het beheersplan feitelijk opstelt. Tijdens de parlementaire behandeling is gesteld, dat zulks niet nodig is, omdat er toch overeenstemming tussen de minister en betrokkenen moet bestaan. De kosten, verbonden aan het opstellen van zo'n beheersplan en het beheer zelf, voor zover die kosten niet ten laste van de eigenaar of gebruiker behoren te blijven, kan de minister vergoeden.

Tot voor kort was het niet best gesteld met het aantal beheersplannen. Dit is verbazingwekkend omdat beheersplannen bij uitsteking het middel zijn om de doelstellingen van de aanwijzing te verwezenlijken. Ook voor de Kroon is zo'n plan één van de belangrijkste redenen om de bescherming van de bestemmingsplannen als onvoldoende te beschouwen (zie par.3.5.).

In enkele KB's was tussen de regels door kritiek te lezen op het niet van de grond komen van beheersplannen. Zo is in het KB van 3/2/83 nr 44 (Kievitsbloemterreinen langs de rechteroever van het Zwarte Water onder Hasselt) te lezen:

dat voorts de belangen van eigenaren en gebruikers, naast die van een verantwoord beheer van het natuurmonument, kunnen worden gewaarborgd in een beheersplan als bedoeld in artikel 14 der wet, waarvan, blijkens het verhandelde ter vergadering, voornoemd, de totstandkoming op korte termijn zeer gewenst is;

Voor het niet in voldoende mate totstandkomen van beheersplannen zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De hoofdoorzaak is zonder twiifel de beperkte mankracht. Op het ministerie is een relatief kleine afdeling belast met de uitvoering van de NBwet; deze afdeling heeft al de handen vol aan het gereedmaken van nieuwe aanwijzingen en het behandelen van vergunningaanvragen. Het opstellen van een goed beheersplan is daarnaast een tijdrovende aangelegenheid. Hoewel er ten behoeve van de aanwijzing zelf al veel gegevens verzameld zijn over het gebied, is voor het opstellen van een beheersplan in de regel veel meer informatie nodig. Daarnaast moet bezien worden wat het meest gewenste beheer is en in hoeverre dit uitvoerbaar is. Daarover moet ook overleg gepleegd worden met de belanghebbenden. Vooral bij grote gebieden is het vaak ook nodig en gewenst eerst een beheersvisie op te stellen. Deze visie is niet alleen de basis voor de opstelling van de beheersplannen per deelgebied, maar biedt ook de mogelijkheid de relatie tussen de verschillende beheersplannen duidelijk te maken. Tenslotte kunnen anderen aan de hand van zo'n beheersvisie een indruk krijgen van de verdere ontwikkelingen binnen het BN.

Tot voor kort waren er slechts enkele beheersplannen; één betrof maatregelen op het gebied van afrasteringen in het BN Leemputten bij Staverden, een ander het in fasen en met handkracht uitbaggeren van een deel van de Nieuwkoopse plassen, terwijl er bij de Landschotseheide een beheersplan opgesteld is om de bestaande recreatieve activiteiten in betere banen te leiden. De laatste jaren is meer planmatig begonnen met de opstelling van beheersplannen. Hoewel een goede planning zonder meer een goede zaak is, zal alleen een verbetering van de planning niet veel effect hebben. Verder vrees ik dat het meer tijd besteden aan beheersplannen (negatieve) invloed zal hebben op het tempo van de aanwijzing van nieuwe gebieden.

Bij de aanwijzing van een aantal landgoederen zijn bij wijze van proef zelfs eerst beheersplannen opgesteld, omdat men wilde nagaan of de aanwijzing tot BN wel tot resultaat kon hebben dat het beheer van het niet-bebouwde deel van het landgoed verbeterd kon worden.

Ook zijn recent terreinen van de Stichting het Gooisch Natuurreservaat onder de NBwet gebracht om via de op te stellen beheersplannen en de daaraan verbonden beheersvergoedingen de beheersmogelijkheden te verbeteren. Aan deze aanwijzingen lag ten grondslag het antwoord dat de minister begin 1984 gaf op één van de vragen, die het kamerlid J. Franssen op 18/11/83 stelde. De vraag luidde: [...] kan de minister dan aangeven hoe hij de stichting dan wel (de natuurbijdrageregeling was juist afgeschaft door de minister, ehb) in voldoende mate financieel tegemoet kan komen?

De minister antwoordde:

Wel overweeg ik of, en zo ja in hoeverre, toepassing van de Natuurbeschermingswet op het geheel of op delen van het in het geding zijnde natuumonument met name de onder 2. gereleveerde maatregelen van de Stichting Gooisch Natuurreservaat om tot een zo goed mogelijk terreinbeheer te komen, zou kunnen ondersteunen.

De minister zei dat niet met zoveel woorden, maar doelde hierbij wel op het opstellen van beheersplannen en op de in art.14 bedoelde beheersbijdrage. Deze plannen zijn inmiddels vastgesteld en voor de uitvoering is een bijdrage verleend.

In de herziening van de NBwet is voor het verlenen van bijdragen aan particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties in de kosten van verwerving van natuurgebieden een aparte bepaling voorgesteld (art.62.1). Voorts wordt een bepaling voorgesteld, die de minister de mogelijkheid geeft aan provincies, gemeenten en andere openbare lichamen, particuliere rechtspersonen en zelfs natuurlijke personen een financiële bijdrage te kunnen verlenen in de kosten van beheer, onderhoud, herstel, en ontwikkeling van uit natuurwetenschappelijk oogpunt belangrijke terreinen (art.62.1).

In de MvT is te lezen dat de minister niet van plan is deze mogelijkheid ruimer dan thans het geval is toe te passen; dat betekent waarschijnlijk dat de huidige kring van gerechtigden in de toekomst niet groter zal worden. De in dit onderdeel van de herziening voorgesteld regeling zal de wettelijke basis bieden voor een groot aantal subsidiemogelijkheden, die nu al bestaan (bv de aankoopsubsidies of landschapsonderhoudsubsidies) of bestaan hebben (de Beschikking natuurbijdragen).

Op zich zegt het weinig dat deze nu een wettelijke basis zullen krijgen, omdat de verdere uitwerking toch weer plaats vindt in ministeriële regelingen, waarvoor de wet nauwelijks richtlijnen geeft (ook hier weer een raamwet-achtige bepaling, waarover recent in een vergadering van de Vereniging voor Milieurecht iemand zo treffend zei dat, als er geen glas in het raam gezet werd, het wel erg zou blijven tochten).

Het vaststellen van een beheersplan is niet alleen van belang voor het gewenste beheer en de mogelijkheid daarvoor een vergoeding te geven, maar is ook - zoals hierboven al bleek uit de aanhaling uit de MvT - van belang voor de vergunningplicht. In art.12 is namelijk bepaald, dat geen vergunning vereist is voor handelingen, die voorzien zijn in het beheersplan. Niet alleen scheelt dat de eigenaar/gebruiker het steeds weer moeten aanvragen van een vergunning, maar bovendien ontstaat er bij die eigenaar een grotere duidelijkheid over wat wel en wat niet toegestaan is.

In het KB van 17/12/84 nr 37 (Kop van Schouwen 1) mbt een bestaand parkeerterrein aan de duinrand overwoog de Kroon het volgende:
dat ook de exploitatie [...] van het terrein rond de boerderij "het Watergat" als parkeerplaats niet zonder meer kan worden toegestaan, gezien de waarde van deze centraal in het natuurmonument, direct tegen de duinenrij achter het strand gelegen gronden, en behoort te worden geregeld met inachtneming van de bepalingen van de Natuurbeschermingswet;
dat ook hier geldt, dat een beheersplan als bedoeld in artikel 14 der wet, waarbij tevens de belangen van eigenaren en gebruikers worden gewaarborgd, uit een oogpunt van beheer het aangewezen middel is;

Het zgn actieve beheer (d.w.z beheershandelingen verrichten) is in de huidige wet alleen te verwezenlijken als de minister overeenstemming bereikt met de eigenaar en de gebruiker over een door hem opgesteld beheersplan. Bij gebreke aan die overeenstemming kan de minister op het punt van het actieve beheer niets doen, omdat art.12 alleen de mogelijkheid biedt op te treden tegen schadelijke of ontsierende handelingen of het gedogen van die handelingen. Het bepaalde in art.29.1 (bestuursdwang) biedt n.m.m. wel mogelijkheden in deze sfeer, maar wordt in de praktijk door de minister niet op deze wijze gehanteerd (zie verder par.7.3.).

In de herziening van de NBwet wordt voorgesteld een nieuw artikel op te nemen dat de mogelijkheid biedt maatregelen te treffen die nodig zijn om de waarden van een BN te herstellen of te behouden; daarbij geldt wel het vereiste dat het achterwege blijven van die maatregelen er toe zou leiden dat het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis in ernstige mate verminderen of dreigen te verminderen.

De eigenaar en de gebruiker moeten het treffen van dit soort maatregelen gedogen. In de ontwerp-MvT worden als mogelijkheden genoemd het plaatsen van dammen en waterkeringen tegen sluipende ontwatering, het plaatsen van afrasteringen ingeval van vertrappen van vegetaties, het openhouden van dichtgroeïende vennen en het verwijderen van afval van een vuilstortplaats.

Een dergelijke maatregel zal - aldus de ontwerp-MvT - met de nodige terughoudendheid genomen worden: "Het dient beschouwd te worden als sluitstuk van de bepalingen gericht op de instandhouding van het beschermd natuurmonument". De minister moet de eigenaar en gebruiker eerst schriftelijk op de hoogte stellen van zijn voornemen tot het treffen van de maatregel en moet met het feitelijk uitvoeren wachten totdat tenminste één maand verstreken is; alleen ingeval het treffen van maatregelen onverwijld noodzakelijk is, kan de minister meteen aan de slag.

De kosten van de maatregel komen voor rekening van de minister. Wel is bepaald dat als de eigenaar of de gebruiker voordeel onder-

vindt van de maatregel, hij de daarvoor gemaakte kosten verschuldigd is aan de minister; in een met redenen omklede beschikking stelt de minister het verschuldigde bedrag vast. In de ontwerp-MvT is vermeld dat in het hiervoor bedoelde geval de daarvoor gemaakte kosten verschuldigd zijn voor zover deze redelijkerwijs te zijnen laste behoren te komen. Hoewel de redactie van het voorgestelde wetsartikel op zich wel ruimte laat voor deze uitleg, zou het beter zijn als het slot van de vorige zin expliciet in het wetsartikel zou worden opgenomen. (zie verder par.7.3.).

5.3.4. De toegangsregeling.

Art.17. Het is verboden, zonder daartoe gerechtigd te zijn, zich te bevinden in of op een water, dat deel uitmaakt van een beschermd natuurmonument, indien op duidelijk zichtbare wijze is kenbaar gemaakt, dat de toegang tot dit water verboden is.

Dit artikel biedt de mogelijkheid de toegang tot het watergedeelte van een BN te verbieden aan een ieder, die daartoe niet gerechtigd is. Uit de MvT blijkt dat deze mogelijkheid in de wet is opgenomen, omdat naar toen algemeen werd aangenomen art.461 WvSr alleen de mogelijkheid bood de toegang tot terreinen, niet zijnde water, te verbieden. Art.17 moest dit "gat" dichten. Er waren echter reeds verschillende oude arresten van de HR, die betrekking hadden op het zich ten onrechte bevinden op door middel van art.461 WvSr "afgesloten water".

Het belangrijkste arrest in deze is dat van de HR dd 2/6/14 (de Tielsche IJclub, NJ 1914 blz 490). Deze club had op grond van een verkregen recht de toegang tot een gedeelte van de met ijs bedekte oppervlakte van een inundatiekanaal voor niet-gerechtigden verboden. De Tielse kantonrechter achtte de tenlastelegging tegen een overtreder van dit verbod bewezen. Hiervoor was niet van belang, dat de grond tijdelijk met ijs bedekt was "daar niet het aanraken van de grond, doch het zich op het terrein bevinden het strafwaardige der handeling vormt".

De HR was het met deze benadering eens en oordeelde dat art 461 WvSr van toepassing was "vermits toch door zoodanige handeling middellijk met de bovenlaag ook de verboden onderlaag wordt betreden". In dit arrest werd nog niet aangegeven wat precies onder het begrip "grond" verstaan diende te worden.

Deze definitie werd gegeven in het arrest van de HR dd 18/3/35 (de Borculose Brug, NJ 1935 blz 994) en luidde als volgt: "elk min of meer open terrein".

De onduidelijkheid over het van toepassing zijn van art 461 WvSr op water is wel verklaarbaar. Tot 1955 sprak het artikel over "lopen of rijden" in plaats van, zoals nu het geval is, van "zich bevinden". Omdat lopen of rijden op water een moeilijk voorstelbare

activiteit werd gevonden, achtte men indertijd art.461 niet op water van toepassing. De gangbare leer in Nederland is thans - zeker na de wijziging van de tekst van het artikel - dat het ook van toepassing is op water.

De wet eist voor de toepassing van art.17, dat op duidelijk zichtbare wijze kenbaar is gemaakt dat het zich in of op het water bevinden verboden is. Voor de toepassing van art.461 WvSr is het voldoende dat de toegang op een voor de betrokkene bijkbare wijze is verboden. Deze verschillende formuleringen hebben gevolgen voor de bewijslast en daarmee ook voor de handhaving. Dit komt vooral tot uiting wanneer grote watervlakten (bv de Waddenzee) voor het publiek (gedeeltelijk) worden afgesloten. Deze afsluiting wordt in de praktijk op duidelijk zichtbare wijze kenbaar gemaakt door het aanbrengen van gele drijfbakens, waarop de tekst staat:

"natuurreservaat: verboden toegang art.17 Natuurbeschermingswet"
Deze drijfbakens liggen bij de toegangsheuvelen naar het af te sluiten gebied. Een schipper, die in zo'n heuvel vaart, kan dus waarnemen dat het "betreden" van het gebied verboden is. Is het echter hoogwater en kan er ook buiten de heuvelen gevaren worden, dan ziet een schipper de boeien wellicht niet. In een dergelijk geval kan die schipper moeilijk geverbaliseerd worden wegens overtreding van art 17.

De afgesloten delen van de Waddenzee worden opgenomen op de jaarlijks verschijnende Hydrografische kaarten voor de kust- en binnenwateren. Iedere schipper op deze wateren wordt geacht de meest actuele kaart bij zich te hebben en aldus op de hoogte te zijn van de ligging van de afgesloten gebieden.

Wanneer geconstateerd wordt, dat iemand zich ten onrechte bevindt in een afgesloten gebied, kan proces-verbaal opgemaakt worden op grond van overtreding van art.461 WvSr. Het wel van toepassing zijn van art.461 WvSr. op water biedt een oplossing voor het probleem, dat het op watervlaktes als de Waddenzee vrijwel ondoenlijk is langs de totale grens van een afgesloten gebied op duidelijk zichtbare wijze kenbaar te maken dat het betrokken gebied is afgesloten.

Om duidelijk te maken, dat het gebied om redenen van natuurbescherming is afgesloten, wordt in de praktijk ook gewerkt met borden, waarop zowel art.461 WvSr als art.17 vermeld worden.

Tijdens de parlementaire behandeling van de NBwet antwoordde de regering dat bestuurders en ambtenaren van waterschappen geen last van dit artikel zullen hebben, omdat van hen niet gezegd zal kunnen worden dat zij zich ter plaatse bevinden, zonder "daartoe gerechtigd te zijn".

Art.17 is in beginsel bedoeld om de eigenaar een handje te helpen als het nodig is de toegang tot het BN of bepaalde delen daarvan

te verbieden. Het is de vraag of de minister, indien de noodzaak daartoe vastgesteld is, tegen de wil van de eigenaar de toegang aan niet daartoe gerechtigden kan verbieden. Omdat dit een ernstige inbreuk zou zijn op het eigendomsrecht en de NBwet deze bevoegdheid niet expliciet aan de minister geeft, lijkt deze vraag ontkenkend te moeten worden beantwoord.

Wanneer art.17 toegepast wordt, zal de eigenaar of gebruiker de extra kosten op grond van art.18 kunnen claimen bij de minister, indien hij duidelijk kan maken dat deze kosten uitgaan boven de normale beheerskosten.

In de herziening van de NBwet is geen met art.17 vergelijkbaar artikel meer opgenomen. Er wordt een nieuwe regeling voorgesteld, waarbij het bevoegd gezag (dat zullen de minister van L&V of G.S. zijn) de bevoegdheid heeft de toegang tot een BN - of dit nu bestaat uit land of uit water - geheel of gedeeltelijk te verbieden. In welke gevallen van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wordt, hangt af van het betrokken gebied. Ook is het zeer wel mogelijk het verbod alleen gedurende een bepaalde of beperkte tijd van kracht te laten zijn, bv in de broedtijd of tijdens de ruiperiode.

Indien de toegang tot (een gedeelte van) een BN verboden is, zal zulks ook voldoende kenbaar gemaakt moeten worden. Op grond van het wetsontwerp kunnen in een BN de nodige kentekenen worden aangebracht teneinde de aanwijzing als BN, alsmede de aan de aanwijzing verbonden rechtsgevolgen voor een ieder kenbaar te maken. Uit de MvT blijkt dat bij een toegangsverbod gedacht moet worden aan het plaatsen van borden met het opschrift "verboden toegang" en het eventueel aanbrengen van een afrastering. Daar waar dat niet mogelijk is, zoals bv op groot, open water, zullen de eerder genoemde middelen (drijfbakens, kaarten e.d.) kunnen worden gebruikt. De eigenaren en gebruikers zijn verplicht het aanbrengen van deze kentekenen te gedogen. Het aanbrengen hiervan geschiedt door en op kosten van het bevoegd gezag.

5.4. Bestaand gebruik.

Evenals bij bestemmingsplannen speelt ook bij aanwijzingen de vraag of bestaand gebruik mag worden voortgezet of niet. Bij bestemmingsplannen bestaat daarover duidelijkheid; bestaand gebruik, ook als het strijdig is met de bestemming, mag zonder meer worden voortgezet. Een autosloperij in de bestemming "natuurgebied" kan zijn activiteiten voortzetten; wil een gemeente daar een einde aan maken, dan moet de sloperij maar uitgekocht worden.

Voor wat betreft de NBwet volgen hieronder een aantal overwegingen uit verschillende KB's; aan het slot zal ik pogen daaruit een conclusie te trekken ten aanzien van bestaand gebruik.

In het KB van 13/7/84 nr 69 (Kwelders langs de noordkust van Friesland I) overwoog de Kroon:

Overwegende dat het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor de Landelijke Eigendom aanvoert, dat onvoldoende rekening is gehouden met de agrarische belangen;
dat inderdaad handelingen, gericht op de intensivering van het gebruik binnen het natuurmonument, afbreuk zouden kunnen doen aan de botanische en faunistische waarden van het gebied, zodat deze niet zonder meer kunnen worden toegestaan en onder de werking van het vergunningenstelsel als bedoeld in de artikelen 12 en volgende der Natuurbeschermingswet vallen, waarbij van geval tot geval zal moeten worden worden gezien of het belang van de bescherming der aanwezige waarden het plaats hebben van dergelijke wijzigingen al dan niet gedooft;
dat overigens, anders dan genoemde appellant meent, met betrekking tot de huidige exploitatievorm van de in het natuurmonument vallende percelen geen beperkingen zullen worden opgelegd;

Terzake van het standpunt van een hengelsportvereniging, dat de leden van die vereniging wel voldoende zorg in acht zullen nemen en voor haar activiteiten derhalve het vergunningenstelsel niet van toepassing hoeft te zijn, overwoog de Kroon in het KB van 14/12/87 nr 20 (de Oude Waal I):

Ook dienaangaande geldt dat bestaande gebruiken in beginsel kunnen worden voortgezet en dat voor mogelijke schadetoebrengende handelingen het toestemmingsvereiste niet kan worden gemist.

In dit verband kan nog worden opgemerkt, dat inmiddels terzake vergunningen zijn verleend.

Onder deze omstandigheden is er geen aanleiding de desbetreffende aanwijzing ongedaan te maken of anderzins aan te passen.

Aansluitend overwoog de Kroon inzake een ligplaats voor een boot: Hetzelfde lot (dwz het niet ongedaan maken van de aanwijzing, ehb) treft het bezwaar van [...] met betrekking tot het hebben van een boot op zijn perceel: voorzover deze boot sedert jaren voorafgaande aan de aanwijzing daar aanwezig is geweest, is sprake van een bestendig gebruik dat kan worden voortgezet: is de boot eerst na de aanwijzing aldaar afgemeerd gebleven, dan zal vergunning moeten worden gevraagd.

Daarvóór had de Kroon in hetzelfde KB terzake van bepaalde handelingen in de agrarische sfeer die gedurende zeer vele jaren plaats vonden, zoals drijfmest op het land brengen, bestrijdingsmiddelen gebruiken enz. het volgende overwogen:

Wat betreft de door appellanten specifiek omschreven handelingen die al gedurende lange tijd zouden plaatsvinden zij vermeld, dat deze over het algemeen een reële aantasting van de waarden van het gebied kunnen meebrengen.

Het van toepassing verklaren van het vergunningenstelsel op deze handelingen ligt dan ook voor de hand.

Met betrekking tot tot de voortzetting van het bestaande agrarische gebruik overwoog de Kroon in het KB van 18/5/83 nr 78 (Dommelbeemden) het volgende:

dat uit de overgelegde ambtsberichten blijkt, dat, terwijl voortzetting van het gebruik van de akkers als bouwland op zich zelf van groot belang wordt geacht, het huidige agrarisch gebruik van het merendeel van deze gronden voor de teelt van snijmais op de huidige wijze een ernstige bedreiging vormt voor de waardevolle vegetatie in de (lager gelegen, ehb) beemden, als gevolg van de met deze teelt gepaard gaande grote toevoer van mest en bestrijdingsmiddelen, welke via oppervlakte- en grondwater ook de beemden bereiken;

dat door de aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument invloed kan worden uitgeoefend op het agrarisch gebruik van de gronden, waartoe in dit geval een beheersplan als bedoeld in artikel 14 van de Natuurbeschermingswet het bij uitstek aangewezen middel is;

dat in dit beheersplan [...] voorts de belangen van eigenaren en gebruikers kunnen worden gewaarborgd in die zin, dat een regeling wordt getroffen voor de financiële gevolgen van de beperkingen in de agrarische gebruiksmogelijkheden;

Hoewel de overwegingen over het hebben van een ligplaats veel gemeen hebben met de jurisprudentie terzake van het overgangsrecht bij bestemmingsplannen, is mijn conclusie dat bij de NBwet de scheiding niet zozeer bij bestaand/niet-bestaande gebruik gelegd wordt, maar - en gezien de doelstelling van de NBwet, terecht - bij schadelijk/niet-schadelijk. Bestaand gebruik dat niet schadelijk is kan zonder vergunning worden voortgezet (dit is overigens een open deur, omdat alleen voor schadelijke handelingen een vergunning nodig is). Voor het overige bestaand gebruik komt de jurisprudentie er op neer dat steeds als er sprake is van schade of mogelijke schade voortzetting van dat gebruik niet zonder vergunning kan plaats vinden.

In een artikel in "Waterschapsbelangen" (1987, blz 14) wordt op een inconsequentie in de jurisprudentie van de Kroon gewezen. Geuid wordt daarbij op het KB van 3/2/83 nr 37 (Kievitsbloemterreinen langs de Overijsselse Vecht; NJ/AB 1983 nr 280), waarin te lezen is:

dat ter vergadering, voornoemd, namens Onze minister [...] is verklaard dat over de noordelijke en westelijke oevers van de kolk met de zeilvereniging nadere afspraken zullen worden gemaakt ten aanzien van de limitering in tijd en plaats, doch dat het bestaande gebruik van de zuidwestelijke oevers en het water zelf in zijn huidige vorm en omvang geen bezwaar ontmoet;

dat, nu als vaststaand kan worden aangenomen, dat het reeds jarenlang bestaande gebruik van het water en de zuidwestelijke oever van de kolk ten behoeve van de watersport geen schade toebrengt aan het beschermd natuurmonument, de voortzetting van dit gebruik - gelet op het bepaalde in artikel 12 van de wet - niet aan een vergunning als daarbedoeld is gebonden;

De schrijver van het artikel is kennelijk van oordeel dat de Kroon in dit KB oordeelt, dat reeds jarenlang gebruik zonder vergunning toegestaan is. Deze interpretatie is niet juist. In de hiervóór aangehaalde overwegingen nuanceert de Kroon haar standpunt duidelijk; omdat de minister heeft gezegd dat het bestaande gebruik in de huidige vorm en omvang aanvaardbaar is, neemt de Kroon als vaststaand aan, dat het bestaande gebruik niet schadelijk is en derhalve niet aan een vergunning gebonden is.

Het is wel zaak een zeker onderscheid te maken tussen bestaand gebruik, dat min of meer vastligt (b.v. het hebben van een ligplaats) en een nog veranderend gebruik (b.v. een intensiever wordend agrarisch gebruik); in het eerste geval lijkt de Kroon eerder het vereiste van een vergunning niet nodig te achten dan in het laatste. Overigens speelt de in par.5.3.1. geschetste onduidelijkheid, of een bepaalde handeling wel of niet schadelijk en dus vergunningplichtig is, ook hier een rol.

Verder is het ook niet zo dat, als voor voortzetting van het gebruik een art.12 vergunning nodig is, dit inhoudt dat het gebruik niet voortgezet kan worden. Indien dat gebruik het natuurmonument niet te zeer schaadt kan de minister een vergunning verlenen. Eventueel kan hij daarbij voorwaarden stellen; zo kan hij beweyding toestaan, maar t.b.v. de weidevogels niet vóór bv 15 juli. Lijdt een eigenaar of gebruiker hierdoor schade, dan kan hij een beroep doen op art.18 (schadevergoeding).

Interessant van het hiervóór aangehaalde KB "Dommelbeemden" is, dat in dit geval op basis van een door het Rijksinstituut voor Natuurbeheer uitgevoerd onderzoek was aangetoond dat het bestaande gebruik de waarden van het BN aantastte. Op grond hiervan kwam de Kroon tot het oordeel dat ingegrepen kon worden in het bestaande gebruik.

De Kroon verwijst in haar overwegingen terzake van de regulering van het verdere gebruik terecht niet naar art.12 (de eigenaar zou wel een vergunning kunnen aanvragen, maar die zou zeker geweigerd worden; alsdan zou hem alleen een schadevergoedingsactie resten), maar naar art.14; langs de weg van het beheersplan zijn er namelijk meer mogelijkheden het gebruik te regelen (ook in financieel opzicht).

In het KB van 17/12/84 nr 35 (Kop van Schouwen I) had de Kroon inzake van één van de tegen de aanwijzing als BN ingestelde beroepen onder meer overwogen dat blijkens de ambtsberichten mbt het

recreatief gebruik van deze percelen het beleid er op gericht is voortzetting van het bestaand gebruik toe te staan; in dit ambtsbericht stond voorts dat het beleid op langere termijn gericht was op beëindiging van dat gebruik, maar dan wel op vrijwillige basis. In de daarna opgestelde beheersvisie stond dat gestreefd werd naar spontane ontwikkeling van de vegetatie en het tegengaan van verblijfsrecreatie.

Aan een eigenaar van een stacaravan in dit duingebied was na de aanwijzing - in afwachting van de uitspraak van de Kroon over het tegen de aanwijzing ingestelde beroep en het gereedkomen van de beheersvisie - van jaar tot jaar een tijdelijke vergunning verleend voor het hebben van een stacaravan. In 1986 wordt hem een definitieve vergunning verleend. Hieraan was de voorwaarde verbonden dat de vergunning vervalt bij vervanging van de caravan en bij verkoop (nb. andere vormen van eigendoms- of gebruiksoverdracht waren niet genoemd!) ervan. Terzake van het beroep, ingesteld tegen de onder voorwaarden verleende vergunning, overwoog de Kroon in het KB van 20/7/87 nr 82 (Kop van Schouwen I - vergunning, AB 1988 nr 119 met noot van B.J. v.d. Net) het volgende:

Uit het voorgaande blijkt, dat recreatief gebruik in beginsel als schadelijk voor de waarden van het natuurmonument wordt beschouwd, maar dat voortzetting van het bestaande gebruik omwille van de rechtszekerheid van eigenaren-gebruikers wordt gedoogd.

Dit gedoogen behoeft echter niet zo ver te gaan dat de vergunning niet zou mogen worden gebonden aan de persoon van de rechthebbende.

Indien dit anders zou zijn zou de vergunning de gelding krijgen van een zakelijk recht en zou het tot in lengte van jaren onmogelijk blijven de doelstelling "terugdringen van de verblijfsrecreatie", die in overeenstemming is met de strekking van de aanwijzing, te verwezenlijken.

De bepaling dat bij vervanging van het kampeermiddel de vergunning vervalt, betekent dat bij een dergelijke wijziging van omstandigheden een nieuwe beoordeling plaatsvindt, waardoor onder meer uitbreiding van het bestaande recreatieve gebruik of het aanbrengen van nieuwe voorzieningen kan worden voorkomen.

De vergunning, zoals deze is verleend, maakt het de appellant mogelijk zijn tot zomerwoning verbouwde stacaravan in beginsel voor onbepaalde tijd te blijven gebruiken.

Door de betwiste voorwaarde wordt de appellant naar Ons oordeel niet zodanig in zijn belangen geschaad, dat deze voorwaarde onredelijk zou moeten worden geacht.

In veel opzichten is dit een bijzonder KB. In de eerste plaats stelt de Kroon hier heel uitdrukkelijk dat de vergunning aan een persoon gebonden mag worden. De Kroon neemt hier een heel ander standpunt in dan bij bestemmingsplannen bijvoorbeeld. Kennelijk gaat de Kroon hier niet uit van de schadelijkheid (daarvoor maakt

het namelijk niets uit wie de caravan gebruikt), maar legt meer de nadruk op de mogelijkheid een eindeloos durende voortzetting van het bestaande en met de doelstelling van het BN strijdige gebruik (in het KB "Oeverlanden langs de Linge" - zie hieronder - kwam de Kroon overigens tot een ander oordeel). Juist in dit geval is het verschil tussen deze uitspraak en de bestemmingsplanjurisprudentie saillant, omdat de Kroon in haar uitspraak over het bestemmingsplan voor dit zelfde gebied de poging van het gemeentebestuur het overgangsrecht te beperken (i.c. via een beperking in de tijd, alsmede via een koppeling aan het eigenaar-zijn op het tijdstip van de tervisielegging) resoluut had afgewezen (KB van 4/11/81 nr 2, Duinpolder gemeente Westerschouwen).

In de tweede plaats honoreert de Kroon de indertijd opgewekte verwachting niet dat het recreatieve gebruik voortgezet kan worden en slechts op vrijwillige basis beëindigd zal worden. In de derde plaats eindigt het gebruiksrecht alleen als er sprake is van verkoop; bij andere vormen van eigendoms- of gebruiksovergang (bv door schenking of verlenen van een erfpachtrecht) blijft de vergunning gewoon in stand. In de vierde plaats is het vreemd dat de vergunning ook afloopt als er een caravan van gelijke of zelfs van geringere omvang geplaatst wordt ter vervanging van de oude. Overigens moet bij het vorenstaande wel bedacht worden dat het vervallen van de vergunning niet betekent dat de dan rechthebbende geen (art.12-)vergunning meer kan aanvragen; zou de minister die vergunning weigeren, dan kan de aanvrager een schadevergoedingseis (art.18) indienen.

In het KB van 1/4/88 nr 50 (Oeverlanden langs de Linge) ging het om een appellante, die vreesde dat haar rechtsopvolgers het bestaand gebruik niet voort zouden mogen zetten. De Kroon overwoog terzake:

Het oordeel over de vraag of het bestaande gebruik al dan niet schadelijk is voor de natuurwaarden ter plaatse is echter niet afhankelijk van de persoon van de gebruiker, zodat in dit geval naar Ons oordeel een eventuele rechtsopvolger het perceel op dezelfde wijze zal mogen gebruiken voor het afmeren van twee motorboten zonder vergunning ingevolge deze wet.

Zoals al gesteld spoort dit standpunt van de Kroon niet met de hiervóór aangehaalde beslissing over het hebben van een caravan in het BN "Kop van Schouwen".

De verklaring hiervoor zou gezocht kunnen worden in het feit, dat er in het geval van de caravan sprake was van een handeling, waarvoor wel een vergunning nodig was en in het geval van de ligplaats niet. Echt overtuigend is deze verklaring echter niet, omdat in beide gevallen sprake is van een gebruik dat niet in overeenstemming is met de doelstelling van de aanwijzing. Voorts is het voor de beoordeling van de vraag of een bepaald gebruik al dan niet schadelijk is - zoals de Kroon in het laatst aangehaalde KB ook

stelt - niet van belang wie de gebruiker is, maar alleen wat het effect van dat gebruik is.

Teneinde op voorhand reeds zoveel mogelijk duidelijkheid te geven omtrent de vormen van bestaand gebruik, die zonder art.12 vergunning toegestaan zijn, wordt tegenwoordig meestal in de toelichting een opsomming van het zonder vergunning toegestane gebruik daarvan gegeven.

5.5. Externe werking.

Een bijzonder kenmerk van een aanwijzing is, dat het verbod op grond van art 12 het BN te schaden niet alleen geldt voor de eigenaren of gebruikers binnen het BN, maar ook voor hen, die daar buiten gelegen gronden gebruiken. Deze externe werking staat niet met zoveel woorden in de wet, maar in de MvT (zitting 1961-1962 - 6764, blz 10 linkerkolom). Bij art.12 is te lezen:

Deze bepaling, hoewel in beginsel tot een ieder gericht, zal in de praktijk in de eerste plaats betekenis hebben voor de eigenaar en de gebruiker van het beschermd natuurmonument, alsmede voor de eigenaren en gebruikers van de aangrenzende gronden. [...].

In het Voorlopig Verslag is over de externe werking niets te vinden, maar tijdens de mondelinge behandeling van het wetsontwerp (zitting 1965-1966, 50e Vergadering blz 1932 linker kolom) bracht het kamerlid Baeten het volgende naar voren:

[...]. De werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet zal toch niet zo ver kunnen reiken dat men eigenaren van percelen, die zelf niet zijn aangewezen, zou kunnen verplichten dingen te doen of na te laten, omdat daardoor het belang van het natuurmonument zelf zou kunnen worden geschaad. Ik wil er wel onmiddellijk aan toevoegen, dat ik hoop, dat er mogelijkheden zijn binnen de andere wetten, die reeds bestaan, wat dat betreft tot verstandige beslissingen te komen.

Het zou mij echter wel ver gaan - de waterschappen (Baeten reageerde op een ingekomen schrijven hiervan, ehb) spreken bijvoorbeeld over de beheersing van de grondwaterstand -, wanneer men tot op een afstand van vele kilometers nog krachtens de Natuurbeschermingswet zou kunnen gaan ingrijpen. Ik zou het op prijs stellen op deze vraag van de minister een antwoord te krijgen.

De minister antwoordde hierop (zitting 1965-1966, 51e Vergadering blz 1967 linker kolom) het volgende:

De geachte afgevaardigde heeft zich voorts nog verdiept in de reikwijdte van artikel 12 met betrekking tot de eigenaren van de aangrenzende gronden. In de Memorie van Toelichting is over artikel 12 reeds gezegd, dat dit het geval kan zijn; maar

ook op die betrokkenen zijn dan de waarborgen van de wet van toepassing. Voor zover de geachte afgevaardigde in het bijzonder aan de mogelijkheden van waterschappen heeft gedacht, is het misschien toch wel nuttig te weten, dat in een aantal gevallen in de praktijk ten aanzien van een aantal staatsnatuurreservaten (daarmee werd bedoeld op de door het Staatsbosbeheer beheerde natuurgebieden, ehb) dusdanige maatregelen zijn genomen, dat de waterstand een zaak van het reservaat zelf is geworden, zodat daardoor hinder in de correlatie met de burens kan worden vermeden.

Verder is de externe werking in de Kamer niet aan de orde geweest. Wel zijn uiteindelijk uit de oorspronkelijke redactie - naar aanleiding van het amendement van Bennekom - de woorden "in enigerlei opzicht" geschrapt; de betekenis hiervan is niet groot omdat bij het toepassen van de externe werking in de praktijk toch al alleen de ernstige schadeveroorzakende handelingen zouden worden aangepakt.

In de Eerste Kamer is de externe werking in het geheel niet aan de orde gesteld.

De Kroon heeft de externe werking expliciet erkend. In het K.B. van 18/6/81 nr 19 (De Dollard) overwoog de Kroon:

dat daarentegen juist de aanwijzing tot BN waarborgen in het leven kan roepen, die aantasting van de waarden van het gebied door oorzaken van buitenaf, waar mogelijk, kunnen beperken of zelfs voorkomen;

Wanneer kan op grond van deze externe werking opgetreden worden? Tot nu toe is slechts in een enkel geval actie ondernomen tegen iemand, die buiten een BN een schadelijke handeling verrichtte (b.v. het graven van afwateringsloten pal naast een BN). Wel is enkele malen een voorgenomen handeling niet of anders uitgevoerd, nadat duidelijk gemaakt of geworden was, dat die handeling het BN zou schaden en op grond van art.12 verboden was.

Het lijkt redelijk bij een buiten het BN plaatsvindende schadelijke handeling anders op te treden dan wanneer die handeling plaats vindt binnen het BN. Met name speelt daarbij het probleem van de (on-)bekendheid. Dit betreft niet alleen het aangewezen zijn (de aanwijzing wordt alleen aan bepaalde personen toegezonden en de officiële publicatie in de krant vermeldt alleen dat gebied X als BN is aangewezen), maar ook de waarden, die bij die aanwijzing betrokken zijn (de wezenlijke kenmerken), de exacte begrenzing, de lijst met de zgn. verboden handelingen, etc. De "overtreder" zal dus eerst gewezen moeten worden op de aanwijzing, de daaraan verbonden consequenties en tenslotte ook nog op het schadelijke van zijn handelen; als hij daarna nog weigert zijn handelen aan te passen, zou opgetreden kunnen worden.

Het is verder de vraag of ieder schadelijk handelen langs deze weg aan te pakken is. Er zal namelijk een duidelijk aantoonbaar, maar ook kenbaar verband moeten bestaan tussen de handeling en de schade. Hoewel algemeen bekend is dat b.v. watervervuiling ernstige schade aan de natuur toebrengt, zal het toch moeilijk zijn tegen een ver van een natuurmonument gevestigde vervuiler op te treden; vaak zal diens aandeel niet zo duidelijk zijn aan te tonen, dan wel is het directe verband tussen diens handelen en de schade niet aan te tonen. Het gebruik van aangrenzend stuk grond als motor-crossterrein zou zeer wel langs deze weg tegengehouden kunnen worden.

In de richtlijnen van het op te stellen M.E.R. voor de zoutlozing door de Gasunie op het Eems-Dollard estuarium (een deel daarvan is als BN aangewezen) is opgenomen dat bekeken moet worden welke effecten een lozing van zout water buiten de Dollard heeft op de natuurwaarden. Het ligt in dit geval voor de hand dat via de te verlenen vergunning als bedoeld in art.12 geprobeerd zal worden de eventuele schade (zoveel mogelijk) te voorkomen.

Toen enige tijd geleden naar voren kwam dat het natuurgebied "de Groote Peel" geschaad werd door wateronttrekking in de aangrenzende agrarische gebieden, werd dan ook van verschillende zijden (o.m. de provinciale besturen van Limburg en Noord-Brabant) aangedrongen op het onder de NBwet brengen van dit gebied, teneinde met behulp van art.12 hier tegen op te treden. De minister stond hier afwijzend tegenover. De genoemde provinciale besturen waren over deze houding van de minister zo ontevreden, dat zij via de provinciale waterverordeningen de onttrekkingen aan banden wilden gaan leggen.

Het is de vraag of deze verordeningen wel de ruimte bieden, die de beide besturen er aan wilden geven. Op vragen, gesteld door het Kamerlid Swildens-Rozendaal over het voorgaande, antwoordde de minister van L&V op 11 maart 1988 (1987-1988, 20 482, blz 2) het volgende:

[...]. Bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet op de Groote Peel doet zich de vraag voor of drainage en beregening in het omringende landbouwgebied vergunningplichtig gesteld moet worden. Vooropgesteld zij dat binnen het gebied ca. 900 ha zal worden aangewezen als staatsnatuurmonument en ruim 400 ha als beschermd natuurmonument. Bij een aanwijzing als staatsnatuurmonument kan art 12 van de Natuurbeschermingswet niet worden toegepast).

Op basis van het thans verrichte onderzoek wordt geconcludeerd dat drainage en beregening niet kan worden aangemerkt als vergunningplichtig in de zin van de Naturbeschermingswet. [...].

Hoewel door het gebruik van de lijdende vorm niet direct duidelijk is wie dat laatste concludeert, blijkt uit de verdere tekst dat dit de minister is; zijn conclusie is in belangrijke mate geba-

seerd op het feit, dat uit de studies van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer en de Landinrichtingsdienst naar voren kwam dat de daling van de grondwaterstand als gevolg van ontwikkelingen in de randzone relatief gering is ten opzichte van de natuurlijke fluctuatie in het grondwaterpeil.

In feite komt het antwoord er echter op neer dat handelingen in het kader van drainage en/of beregening - hoe intensief ook - nooit vergunningplichtig zijn. N.m.m. mag de minister niet zo ver gaan dat hij deze in art.12 besloten regel bij voorbaat niet van toepassing verklaart. Hooguit kan hij stellen dat de bestaande drainage en beregening niet zodanig schadelijk zijn dat een vergunning aangevraagd moet worden (hoewel daar gezien de hoeveelheid water, waar het om gaat, ook nog wel een vraagteken bij gezet kan worden).

In de herziening van de NBwet is de mogelijkheid wel opgenomen om de externe werking voor bepaalde handelingen bij voorbaat uit te sluiten.

Inmiddels heeft de minister bij besluit van 15/11/88 (NMF/N-88-1055) het particuliere deel van het natuurmonument aangewezen als BN; in de daarbij behorende toelichting staat dat drainage en beregening niet vergunningplichtig zijn.

Hiertegen is beroep aangetekend door enkele milieuorganisaties; het eveneens gedane verzoek de in de toelichting opgenomen inperking is inmiddels door de Voorzitter van de Afdeling geschillen afgewezen (uitspraak van 24/1/89 nr.R01.88.6416/S427). Zie ook mijn aanvullende opmerking op. 259 en 260 van dit boek.

De minister van VROM kijkt kennelijk anders tegen deze zaak aan; het KB van 23/12/88 nr 41 (bestemmingsplan Buitengebied, gemeente Asten) en het KB 29/12/88 nr 6 (bestemmingsplan Buitengebied, gemeente Nederweert) heeft tot gevolg dat in een 600 m brede zone rond het natuurgebied voor een aantal activiteiten, die van invloed (kunnen) zijn op de watersituatie in de Grootte Peel, een aanlegvergunning vereist is!

Interessant in dit verband is het advies van de NBraad terzake van het Dollardhavenverdrag, dat voorziet in de aanleg van een haven bij Emden. De eventuele aanleg van die haven en de bijbehorende werken zullen tot gevolg hebben dat het zoute water als gevolg van de verlegging van de stroomgeul van de Eems in beperktere mate de Dollard kan binnenstromen, waardoor de Dollard in aanzienlijke mate zal verzoeten. Deze verzoeting zal de natuurwetenschappelijke waarden van de grotendeels als BN aangewezen Dollard in aanzienlijke mate aantasten. Op grond van de externe werking van art.12 zou - aldus de NBraad - opgetreden kunnen worden tegen degene, die de haven aanlegt. Een probleem daarbij is dat er "over de grens" geprocedeerd moet worden (op deze problematiek ga ik niet in). In de ogen van de NBraad is verder in het tekenen van het verdrag een overtreding van art.12 te zien; door dat te doen maakt de regering namelijk de aanleg van een haven mogelijk, hetgeen onherroepelijk

zal leiden tot ernstige aantasting van de het BN "de Dollard" (het advies bevat overigens van de NBraad vanzelfsprekend nog meer argumenten tegen deze havenaanleg).

In par.5.3.1. is er al op gewezen, dat in de herziening van de NBwet voorgesteld wordt in iedere aanwijzingsbeschikking een limitatieve opsomming op te nemen van alle schadelijke handelingen. Het voorstel voor het nieuwe art.12.1 luidt als volgt:

Een besluit tot aanwijzing van een natuurmonument als beschermd natuurmonument bevat een opsomming van handelingen die naar het oordeel van Onze Minister schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor de dieren en planten in het beschermd natuurmonument alsmede van de handelingen die het beschermd natuurmonument naar het oordeel van Onze Minister ont-sieren.

Art.12.2 stelt expliciet dat de in het eerste lid bedoelde opsomming ook handelingen kan bevatten, die buiten het BN worden verricht. Gezien de algemene bewoordingen van het eerste lid lijkt het gestelde in het tweede lid overbodig. Kennelijk wil de wetgever toch een zeker onderscheid aanbrengen. De MvT vermeldt terzake van buiten het BN verrichte handelingen namelijk het volgende:

Aangezien het alsdan niet gaat om gronden die als beschermd natuurmonument zijn aangewezen brengt de zorgvuldigheid met zich mee dat - wellicht in nog sterkere mate dan ten aanzien van de keuze van handelingen die niet zonder vergunning mogen worden verricht in het beschermd natuurmonument -, het bevoegd gezag zich rekenschap zal dienen te geven van de aanwezigheid van de andere van toepassing zijnde regelgeving die mede een functie kan hebben voor de bescherming van natuurwaarden. Het stellen van de vergunningplicht ingevolge de Natuurbeschermingswet kan in dit geval alleen worden gemotiveerd indien er sprake is van een duidelijk causaal verband tussen het eventueel verrichten van een handeling en de gevolgen daarvan op de natuurwaarden in het beschermd natuurmonument. Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake indien langs of in de nabijheid van een beschermd natuurmonument een weg is gelegen waarover veel gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Het risico voor de natuurwaarden ingeval van een calamiteit met dit vervoer kan geen voldoende motief zijn voor het eisen van een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet. Terzake bestaat adequate andere regelgeving. Het vereiste van een causaal verband zal veelal voorts met zich brengen dat bij de onderscheiden handelingen wordt aangegeven binnen welke afstand tot het beschermd natuurmonument het verrichten ervan, behoudens vergunning, verboden is.

Opvallend in het vorenstaande is dat niet primair de nadruk gelegd wordt op de causaliteit, maar op het al dan niet aanwezig zijn van

een ander instrument; juist nu het complementaire karakter van de huidige NBwet (zie blz ..) niet meer uitgangspunt is in het voorliggende voorstel zien we die complementariteit weer via het vergunningenstelsel ten tonele verschijnen.

Verder valt op dat in de MvT alleen een (evident) voorbeeld gegeven wordt van een niet-vergunningplichtige handeling. Een voorbeeld van een handeling, die wèl onder de externe werking zou vallen ontbreekt; het voorbeeld hiervan zou natuurlijk zijn het waterpeil, maar ook de waterkwaliteit zou genoemd kunnen worden. De eis tenslotte, dat aangegeven moet worden binnen welke afstand de omschreven handeling verboden is, is wel begrijpelijk, maar zal in de praktijk nog tot de nodige problemen aanleiding (kunnen) geven. Het bepalen van die grens zal moeilijk zijn, omdat dat onder meer afhankelijk is van de intensiteit, waarmee de handeling verricht.

5.6. Beroep.

Art.19.1. Belanghebbenden kunnen van een beslissing, genomen krachtens een der artikelen 7, eerste lid, 11 eerste lid, 13 en 18, binnen twee maanden na verzending bij Ons in beroep komen. Ingeval een vergunning geacht wordt te zijn verleend ingevolge artikel 13, vierde lid, kunnen belanghebbenden bij Ons in beroep komen binnen twee maanden na de datum waarop de daar bedoelde termijn is verstreken.

19.2. Het beroepschrift bevat de gronden waarop het beroep rust.

19.3. Het beroep schorst de werking van een beslissing, genomen krachtens artikel 11, eerste lid, en van een vergunning als bedoeld in artikel 12, ook voor zover deze wordt geacht te zijn verleend.

Alleen tegen de in art.19.1. genoemde besluiten kan een belanghebbende Kroonberoep aantekenen (de problematiek rond de Tijdelijke wet Kroongeschillen komt verderop aan de orde). Die besluiten zijn het besluit tot aanwijzing van een natuurmonument (art.7.1), tot gedeeltelijke of gehele intrekking van een aanwijzing (art.11.1), tot verlening of weigering van een vergunning, dan wel het onder voorwaarden verlenen daarvan (art.13.4) of tot weigering van een schadevergoedingseis (art.18).

Alleen belanghebbenden kunnen beroep aantekenen. Wie als belanghebbenden kunnen worden beschouwd, moet aan de hand van de normale regels worden beantwoord; in de MvT is wel expliciet vermeld dat G.S. en B.W. in ieder geval hiertoe gerekend worden.

Uit de hierna weergegeven overwegingen uit de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 22/12/86 nr R0.84.7322 en nr R0. 3.85.1161 over de ontvankelijkheid bij een ruimtelijke ordenings-zaak is op te maken dat die Afdeling voor wat betreft de NBwet van mening is

dat de kring van belanghebbenden ruimer is dan bij andere wetten. In deze uitspraak werd het volgende overwogen:

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de belangenbehartiging die appellanten zich blijkens hun statuten ten doel stellen een dusdanig algemeen karakter dat zij niet geacht kunnen worden rechtstreeks in hun belangen getroffen te zijn door het bestreden besluit. Uit de voormelde doelstellingen kan naar het oordeel van de Afdeling immers niet worden afgeleid dat het belang van appellanten als organisatie reeds in het geding is, indien slechts één of enkele van haar individuele leden van een bepaalde beslissing directe nadelige gevolgen (zou kunnen) ondervinden.

[...]

Naar aanleiding van het door appellanten in hun beroepsschrift gestelde merkt de Afdeling voorts nog op dat de kring van beroepsgerechtigden op grond van artikel 19 Natuurbeschermingswet, te weten "belanghebbenden", ruimer is dan de kring van beroepsgerechtigden in het kader van de procedure van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Uit de vorenstaande overwegingen is op te maken dat de Afdeling in het feit, dat de NBwet niet - zoals de Wet AROB - eist dat de belanghebbende "rechtstreeks" in zijn belang getroffen is, aanleiding vindt voor een van de Kroonjurisprudentie afwijkende opvatting over het begrip "belanghebbende". In een noot onder deze uitspraak (NJ/AB, 1987 nr 83) stelt P.J. van Buuren, dat deze argumentatie het beste beschouwd kan worden als een "gelegenheidsargumentatie, bedoeld om het verschil in interpretatie tussen de Kroon en de Afdeling te onderbouwen". Van Buuren stelt terecht dat het noodzakelijk is dat op dit punt eenduidigheid bestaat.

In het KB van 9/9/80 nr 13 (Moerasterreinen langs de Bijleveld) overwoog de Kroon:

Overwegende dat de appellant [...] blijkens een ingekomen schrijven van mei 1979 (de aanwijzing vond plaats in 1978, ehb) van voortzetting van het beroep afziet in verband met verkoop van de onderwerpelijke percelen;
dat de huidige eigenaar van de percelen [...] echter niet te kennen heeft gegeven het beroep niet te willen voortzetten;

De nieuwe eigenaar heeft weliswaar niet expliciet te kennen gegeven het beroep wel te willen doorzetten, maar toch concludeert de Kroon, dat hij de plaats van zijn voorganger heeft ingenomen! Het had m.i. meer voor de hand gelegen als de Kroon had geoordeeld, dat de oorspronkelijke eigenaar thans geen belanghebbende meer is (en dus niet-ontvankelijk is) en dat de nieuwe eigenaar, door niet te reageren, geacht wordt het bezwaar niet te willen voortzetten.

In een beroep ingesteld tegen de weigering om een vergunning te verlenen voor de aanleg van een jachthaven in een BN overwoog de Kroon in het KB van 13/5/83 nr 40 (vergunning Spuigors):

dat uit de stukken blijkt, dat de Staat der Nederlanden (i.c. de minister van C.R.M., ehb) de eigendom van de eerderbedoelde grasgorzen in 1979 heeft verworven en dat het monument als natuurreservaat wordt beheerd;

dat mede op grond van het verhandelde in de openbare vergadering van de Afdeling, voornoemd, moet worden aangenomen, dat de appellant ten tijde van het verzoek om vergunning - en ook thans - geen aanspraak kon doen gelden op enig gebruik van het desbetreffende perceel, terwijl de Staat als grondeigenaar in generlei opzicht heeft doen blijken toestemming te zullen verlenen voor het verrichten van werkzaamheden met betrekking tot het aanleggen van een jachthaven;

dat ook anderzijds niet genoegzaam is komen vast te staan, dat appellants voornemen bij inwilliging van het verzoek voor uitvoering in aanmerking kon komen;

dat onder deze omstandigheden de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk [...] in diens verzoek om vergunning wegens het ontbreken van voldoende belang bij een beschikking op dat verzoek niet-ontvankelijk had behoren te verklaren;

De Kroon vernietigde vervolgens de (afwijzende) beschikking en verklaarde het verzoek om een vergunning niet-ontvankelijk, omdat appellant niet kon worden aangemerkt als een belanghebbende. Na de aanwijzing was het gebied verworven door de Staat; de aanwijzing als BN kon gehandhaafd blijven omdat het gebied ten tijde van de (definitieve) aanwijzing nog niet door de Staat verworven was en omdat verder in art.11 de verwerving door de Staat niet genoemd wordt als één van de wijzen, waarop een aanwijzing ongedaan kan worden gemaakt (zie ook hieronder het KB van 14/5/76 nr 20).

Inzake een beroep, ingesteld tegen het weigeren van een vergunning om bestrijdingsmiddelen te mogen gebruiken, overwoog de Kroon in het KB van 24/12/80 nr 43 (Grasgorzen tussen Stad aan het Haringvliet en Den Bommel-vergunning) het volgende:

Overwegende dat is gebleken dat [...] en [...] de in het geding zijnde percelen, kadastraal bekend [...] inmiddels in eigendom hebben overgedragen aan [...] en niet meer kunnen worden geacht een eigen rechtstreeks belang te hebben bij vernietiging of verbetering van de bestreden beschikking;

dat echter aan de huidige eigenaar [...], die het bestaande gebruik van de percelen als wei- en hooiland voortzet en die in de openbare vergadering van de Afdeling, voornoemd, is verschenen een zodanig belang bij het voortzetten van het beroep niet kan worden ontzegd.

In de eerst aangehaalde overweging is te lezen, dat appellant een "eigen rechtstreeks belang" kan hebben en derhalve belanghebbende is. In de tweede overweging trekt de Kroon uit het verschijnen ter zitting de conclusie dat de nieuwe eigenaar het beroep heeft overgenomen; zou deze verstek hebben laten gaan, dan was hij wellicht niet-ontvankelijk verklaard.

Bij art.19 gaat het om Kroonberoep. Na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Kroongeschillen (TwK) is de vraag gerezen of over een beroep tegen de aanwijzingsbeschikking (art.7) de Kroon of de Afdeling geschillen zou oordelen. In de uitspraak van de Afdeling geschillen van 31/5/88 nr G10.87.0019.8E.88 (Limitische Heide) werd het volgende overwogen:

In rechte

Het onderwerpelijke geschil is aanhangig gemaakt door een beroep op de Kroon. Inmiddels is de Tijdelijke wet Kroongeschillen in werking getreden. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van deze wet is de Afdeling met de beslissing van het geschil belast.

In de bestreden beschikking is aan de orde een geschil met betrekking tot de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

Deze aanwijzing strekt ertoe ongewenste ontwikkelingen in dat uit natuurwetenschappelijk oogpunt waardevolle gebied te voorkomen. Bij de beantwoording van de vraag of een gebied als zodanig wordt aangewezen zijn dan ook de hoedanigheid en de eigenschappen van dat betrokken gebied beslissend.

De beschikking is gericht op wijziging van de rechtstoestand van dat gebied.

Gelet hierop en in aanmerking nemende dat in de bestreden beschikking het gebied waarvoor de aanwijzing als beschermd natuurmonument geldt nauwkeurig is omschreven, is de Afdeling van oordeel dat niet ter beoordeling ligt een besluit van algemene strekking als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Tijdelijke wet Kroongeschillen, zodat de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State ingevolge artikel 1, eerste lid, is belast met de beslissing van dit geschil.

Het standpunt van de Afdeling Geschillen is duidelijk. Deze uitspraak sluit geheel aan bij de uitspraken van de Afdeling rechtspraak; ook dat college oordeelde recent dat een aanwijzing geen besluit van algemene strekking is (zie par.4.6.).

Ook een beroep tegen één van de andere, in art.19.1 bedoelde, besluiten valt onder de bevoegdheid van de Afdeling Geschillen. Zo heeft op dit moment de Afdeling Geschillen een beroep in behandeling tegen een weigering de schade te vergoeden, die tengevolge van de aanwijzing is ontstaan (zie voor de inhoudelijke kant van deze zaak par. 5.7.).

Of een beroep door de Kroon of door de Afdeling geschillen wordt afgedaan is om verschillende redenen van belang. De belangrijkste is dat bij een Kroonberoep de Kroon (lees: de minister) contrair kan gaan. Weliswaar is dat tot nu toe bij de NBwet niet gebeurd, maar bijvoorbeeld bij een (forse) schadeclaim zou dat niet uitgesloten zijn. Een ander punt is dat de Kroon naar algemeen aangenomen wordt "ex nunc" (naar de situatie op dit moment) en de Afdeling geschillen "ex tunc" (naar de situatie op het tijdstip van het besluit) oordeelt. In Bouwrecht (Bouwrecht 1987 blz 563) bevoegt P.C.E. van Wijmen dat dit een gekunsteld verschil is en dat in de praktijk de verschillen nauwelijks blijken.

In art.19 wordt duidelijk opgesomd tegen welke beslissingen beroep kan worden aangetekend. In het KB van 25/1/84 nr.28 (Deurnse Peel, AB 1984 nr 233 met noot van Crinche Le Roy), waar het niet om de aanwijzing zelf, maar om een onderdeel van de toelichting ging, overwoog de Kroon het volgende:

dat het beroepschrift van [...] en [...], optredend namens de "Werkgroep Behoud de Peel" niet kan worden aangemerkt als een beroepschrift in de zin van artikel van de Natuurbeschermingswet, waar het zich niet richt tegen een beslissing, genomen krachtens een der artikelen 7, eerste lid, 11, eerste lid, 13 of 18 van deze Wet;

Het hiervoor bedoelde beroep richtte zich inderdaad niet tegen de eigenlijke aanwijzing, maar uitsluitend tegen de in de toelichting opgenomen afspraken over de in het BN nog plaatsvindende verweeringsactiviteiten. In feite is hier weer de vraag aan de orde of het gestelde in de toelichting een onderdeel is van de aanwijzing; in par.4.5. is hierop reeds ingegaan.

De hiervoor weergegeven opstelling van de Kroon is niet geheel te rijmen met de in het KB van 14/12/87 nr 20 (de Oude Waal 1, zie par.4.5.) opgenomen overweging, dat bij de toepassing van de wet op de toelichting dan ook een beroep kan worden gedaan.

Het beroep moet binnen 2 maanden nadat het besluit genomen is, ingediend zijn; indien het een vergunning betreft, die geacht wordt te zijn verleend door het niet-tijdig beslissen op een aanvraag (art.13.4), moet het beroep binnen 2 maanden na de termijnen, genoemd in art 13.2 (max. 6 maanden) of art.13.3 (max. 9 maanden), ingediend zijn. Het beroep heeft alleen schorsende werking als het betrekking heeft op een besluit tot intrekking van de aanwijzing of een verleende vergunning (ook de fictief verleende vergunning). In een als BN aangewezen natuurmonument was ten behoeve van de aanleg van een fietspad een fictieve art.12 vergunning verleend. Ruimschoots na afloop van de termijn van twee maanden tekende iemand daar beroep tegen aan. De betrokken gemeente, die belang had bij de aanleg van het fietspad, vroeg de Afdeling geschillen van bestuur een voorlopige voorziening te treffen, dan wel de schor-

sende werking van het ingestelde Kroonberoep te stuiten. In de uitspraak van 25/11/87 1987 nr G10.87.0012S2 (Kop van Schouwen I - vergunning; NJ/AB, 1988 nr 118 met noot van B.J.v.d. Net) oordeelde de Voorzitter van de Afdeling Geschillen:

Ingeval een vergunning wordt geacht te zijn verleend ingevolge artikel 13, vierde lid, kunnen belanghebbenden bij de Kroon in beroep komen binnen twee maanden nadat de daar bedoelde termijn is verstreken. Artikel 19, derde lid, van de Natuurbeschermingswet bepaalt, dat het beroep de werking van onder meer een vergunning als bedoeld in artikel 12, ook voorzover deze geacht wordt te zijn verleend, schorst.

Deze laatste bepaling beoogt te voorkomen, dat, voortuitlopend op de beslissing op het beroep, ingesteld onder meer tegen de verlening van een vergunning, een situatie intreedt, welke niet of nauwelijks meer ongedaan kan worden gemaakt en strekt aldus tot bescherming van de belangen van degene, die op de voet van artikel 19, eerste lid, der Natuurbeschermingswet, beroep heeft ingesteld.

Anderzijds, en in aanmerking nemende het belang van de vergunninghouder, brengt een redelijke wetsuitleg mee, dat de schorsende werking van artikel 19, derde lid, van de Natuurbeschermingswet niet behoort te gelden wanneer geen sprake is van een rechtens te beschermen belang, hetgeen zich met name kan voordoen wanneer een appelland in het tegen de bestreden beschikking ingestelde beroep niet-ontvankelijk is.

In dit geval is bij geschrift van 30 maart 1987 beroep ingesteld tegen onder meer de vergunning ten behoeve van de aanleg van een fietspad, dat gedeeltelijk langs de [...]laan is gelegen in het beschermd natuurmonument "Kop van Schouwen", welke vergunning door de minister van Landbouw en Visserij op 23 mei 1984 ingevolge de Natuurbeschermingswet moet geacht worden te zijn verleend. Op grond van de overgelegde stukken staat vast, dat de appelland [...] reeds tenminste op 18 december 1984 bekend was met de planologische voorbereiding voor de aanleg van een fietspad langs de [...]laan en tussen het [...] en de [...] weg, waartegen de appelland in dat kader bezwaar heeft ingesteld.

Voorts is ter vorengenoemde zitting namens burgemeester en wethouders van Westerschouwen onweersproken aangevoerd, dat [...] reeds in 1984 vanwege het gemeentebestuur van Westerschouwen van de voor het fietspad langs de [...]weg verleende vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet op de hoogte is gesteld.

Het beroep van [...] tegen de meergenoemde vergunning zal, gezien het vorenstaande, naar Ons aanvankelijk oordeel slechts kunnen leiden tot een niet-ontvankelijkverklaring van [...] in zijn beroep tegen die vergunning door de Kroon.

Onder deze omstandigheden bestaat aanleiding een voorziening te treffen waarin is bepaald, dat de schorsende werking van artikel 13, derde lid, van de Natuurbeschermingswet ten aanzien van

de op 23 mei 1984 van rechtswege verleende vergunning tot aanleg van een fietspad langs de [...]laan, gelegen in het beschermd natuurmonument "Kop van Schouwen", wordt gestuit.

De Voorzitter trof vervolgens de voorlopige voorziening dat de schorsende werking van het ingestelde Kroonberoep gestuit werd. In materiëel opzicht is de uitspraak zeer wel verdedigbaar; gelet op het feit dat appelland reeds kort na het (fictief) verlenen van de vergunning op de hoogte daarvan was, stond welhaast zeker vast dat het beroep in de bodemprocedure niet-ontvankelijk zou worden verklaard, hetgeen later ook is gebleken.

De vraag rijst dan ook waarom de Voorzitter de appelland niet meteen niet-ontvankelijk heeft verklaard. In zijn noot onder deze uitspraak stelt van der Net daarover dat een appelland nog wel een rechtens te beschermen belang kan hebben, ook al zou in de hoofdzaak het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard wegens kennelijke overschrijding van de beroepstermijn. Dit laatste zegt - aldus van der Net - immers niets over de kwalificatie "belanghebbende" of "belang" als zodanig; het niet-voldoen aan die kwalificatie is een andere, hier niet aangetoonde grond voor niet-ontvankelijkheid. Hier staat z.i. tegenover dat - nu het in theorie aanwezige belang door de forse overschrijding van de beroepstermijn geen rol meer kan spelen - het handhaven van de schorsende werking een in feite zinloze verdere vertraging op zou leveren.

Tot nu toe is tegen het merendeel van de aanwijzingen beroep aangekend. Daarbij is in slechts één geval de gehele aanwijzing niet gehandhaafd. In het KB van 14/5/76 nr 20 (de grasgorzen ten oosten van Willemstad tot aan de Tonnekreek) was de Kroon van oordeel dat de aanwijzing niet gehandhaafd kon blijven, omdat de betreffende gronden inmiddels, maar wel vóór de definitieve aanwijzing door de Staat in eigendom verworven waren; deze gronden hadden derhalve niet als BN, maar alleen nog als SN aangewezen kunnen worden.

In alle ander gevallen heeft de Kroon slechts (kleine) onderdelen van de aanwijzing buiten goedkeuring gehouden.

In de herziening van de NBwet is het Kroonberoep alleen gehandhaafd voor twee situaties. De eerste betreft het geval dat Gedeputeerde Staten het niet eens zijn met het besluit van de minister dat een natuurmonument, dat Gedeputeerde Staten voornemens waren aan te wijzen, van nationale of internationale betekenis is (zie par.3.1.). De tweede heeft betrekking op de situatie dat de minister G.S. verzoeken een natuurmonument, dat verloren dreigt te gaan, als BN aan te wijzen. In deze gevallen is het handhaven van het Kroonberoep juist; het gaat daarbij namelijk om bestuursrsgeschillen.

Voor het overige bevat de herziening geen beroepsmogelijkheden; derhalve staat voor alle andere geschillen alleen AROB-beroep nog

open. Noch in de wet, noch in de MvT is dat expliciet vermeld, maar uit de recente jurisprudentie is die conclusie zonder meer te trekken.

Hoewel AROB-rechtspraak in de praktijk heel bevredigend werkt (ik doel niet eens zozeer op de uitspraken zelf, maar vooral op de toegemeten rechtsbevoegdheid), zou het de voorkeur verdienen, indien hier de Afdeling geschillen de bevoegde rechterlijke instantie zou worden. Zo is een belangrijk verschil dat de AROB-rechter niet zelf in de zaak kan voorzien. Verder kent de AROB-procedure niet de mogelijkheid van het vragen van een ambtsbericht.

Omdat de TwK alleen speelt indien in een wet het Kroonberoep opgenomen is en het verder niet mogelijk is het Kroonberoep te handhaven, wanneer een wet (fundamenteel) herzien wordt, is het juridisch-technisch niet mogelijk in de herziening van de NBwet een beroep bij de Afdeling geschillen op te nemen. Eerst nadat er een definitieve wet voor beroepen is, kan in de herziening een beroep-regeling opgenomen worden.

5.7. Schadevergoeding.

art.18.1. Indien en voor zover blijkt, dat een belanghebbende tengevolge van de aanwijzing als beschermd natuurmonument dan wel een beschikking als bedoeld in artikel 8, tweede lid (overwegingsbeschikking, ehb) of doordat een vergunning is geweigerd, dan wel aan een vergunning voorwaarden zijn verbonden schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kent Onze Minister hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. De schadevergoeding kan worden bepaald in geld of op andere wijze.

18.2. Indien ten gevolge van de aanwijzing als beschermd natuurmonument schadevergoeding is toegekend en door de verlening van een vergunning de schade geheel of ten dele wordt weggenomen, kan worden bepaald, dat de verleende schadevergoeding geheel of ten dele moet worden teruggegeven.

In het ontwerp van wet was uitsluitend in geval van weigering van een vergunning of het daaraan verbinden van voorwaarden de mogelijkheid van een schadevergoeding opgenomen; ook hierbij gold de eis dat het schade moest betreffen die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van een belanghebbende behoort te blijven. Deze opzet vloeide voort uit de gedachte van de regering dat eerst in geval een vergunning geweigerd of onder bijzondere (lees: beperkende) voorwaarden verleend zou worden, er sprake kan zijn van schade.

Tijdens de parlementaire behandeling waren verschillende kamerleden een andere mening toegedaan:

dat particuliere eigenaren, die er voor zorg hebben gedragen dat het natuurschoon is ontstaan of het uit natuurwetenschappelijk oogpunt belangrijke terrein behouden is gebleven niet zonder meer gedwongen kunnen worden tot een behoud op eigen kosten. Zou het ontwerp, zoals het nu luidt, in werking treden, dan zou de overheid haar aankopen kunnen staken en het behoud zou dan op kosten van de toevallige eigenaar gewaarborgd zijn [...]

De regering antwoordde (zitting 1965-1966, 6764 blz 6 rechterkolom) dat de regeling geheel conform was aan die van de Monumentenwet, de Boswet en de WRO; in de MvT op de NBwet werd dan ook volstaan met een verwijzing naar die regelingen.

Voorts stelde de minister - als reactie op de hiervóór aangehaalde vrees van deze kamerleden - dat de Regering grote waardeering had voor de zeer grote offers die talrijke particuliere eigenaren zich getroosten, maar dat hij de vrees van die leden niet begreep:

Immers zodra de particuliere eigenaar het terrein niet meer wil "behouden", zal dit zich manifesteren in het aanvragen van een vergunning, bij weigering waarvan of bij welke verlening onder bezwarende voorwaarden voor hem de weg openstaat tot het verzoek van vergoeding van schade, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. Het is voorts bepaald niet de bedoeling van het onderhavige wetsontwerp, dat de overheid haar actieve aankooppolitiek van natuurterreinen zal kunnen staken om voortaan op een koopje natuurbeschermingsbeleid te gaan bedrijven "op kosten van de toevallige eigenaar". Maar wel moet de bevoegdheid tot aanwijzing van een beschermd natuurmonument, zoals neergelegd in het onderhavige wetsontwerp, gezien worden als een noodzakelijk complement van het aan de overheid thans slechts ten dienste staande middel van aankoop of subsidiëring van aankoop, afgezien dan van het zeer exceptioneel toegepaste ultimatum remedium van onteigening in het belang der natuurbescherming.

Aangezien de aanwijzing op zich zelf niets zegt omtrent de eventuele schade is naar de mening van de ondergetekenden in het wetsontwerp niet in schadevergoeding op grond van de enkele aanwijzing voorzien. Derhalve bestaat er naar de mening van ondergetekenden evenmin reden de eigenaren in de gelegenheid te stellen deze gronden tegen de tot dat ogenblik geldende verkeerswaarde aan de overheid over te dragen. Het komt ondergetekenden ook in beginsle onjuist voor, dat de overheid, als zij in het algemeen belang een natuurmonument aanwijst als beschermd natuurmonument, tegen welke aanwijzing bovendien beroep openstaat, gedwongen zou worden de betrokken gronden in eigendom te verwerven.

Omdat hij toch van mening bleef, dat ook een aanwijzing kon leiden tot schade, diende de heer Baeten een amendement in, waarin hij een tekst voorstelde, die gelijk is aan die van het huidige art. 18.1.

In reactie op de opmerking van de heer Baeten, dat als een schade niet te concretiseren is, er ook niets gebeurt, zei de heer van der Goes van Naters;

Neen, maar dan geeft U de mensen een dode mus, want dat zal in geen enkel geval te concretiseren zijn. De aanwijzing kan alleen - ik kan dat begrijpelijk - een zeker angstgevoel oproepen, doordat men denkt: gut, dat zou wel eens vervelend kunnen zijn. Als de heer Baeten dit een overwegend motief vindt om deze gehele ontwikkeling af te wijzen, moet hij dat natuurlijk zelf weten. Wij hebben een vreselijk angstgevoel, als de natuur elke dag meer wordt vernietigd. Dat angstgevoel kan er dus zijn, maar een reële schade is er dus niet...

Na aanvulling van het amendement met de passage, dat de eventueel toegekende schadevergunning teruggegeven moet worden, indien later toch een vergunning verleend wordt (zie hierboven de tekst art 18.2), nam de regering het amendement over.

Hoe verloopt een en ander nu in de praktijk? Voorop moet worden gesteld dat als natuurmonument uitsluitend waardevolle natuurgebieden worden aangewezen, waarvan de gebruiksmogelijkheden - uitzonderingen daargelaten - al beperkt zijn door bv een (vigerend) bestemmingsplan; de aanwijzing als BN beperkt de gebruiksmogelijkheden in het algemeen niet verder dan al het geval is. Dat laatste gaat echter niet op voor voortzetting van (met name agrarisch) gebruik.

In tegenstelling tot bestemmingsplannen, waar op grond van de jurisprudentie inperking van het bestaande gebruik niet toegestaan is, kan op grond van de tekst van art.12 ook opgetreden worden tegen bestaand gebruik. Dit blijkt onder meer uit de volgende overweging uit het KB van 18/5/83 nr 78 (Dommelbeemden):

dat uit de overgelgde ambtsberichten blijkt, dat, terwijl voortzetting van het gebruik van de akkers als bouwland op zich zelf van groot belang wordt geacht, het huidig agrarisch gebruik van het merendeel van deze gronden voor de teelt van snijmaïs op de huidige wijze een ernstige bedreiging vormt voor de waardevolle vegetatie in de beemden, als gevolg van de met deze teelt gepaard gaande grote toevoer van mest en bestrijdingsmiddelen, welke via oppervlakte- en grondwater ook de beemden bereiken;

In de verdere overwegingen is te lezen dat de Kroon als de beste oplossing voor de uit hieruit voortvloeiende financiële problemen de op te stellen beheersplannen ziet en pas in tweede instantie de schadevergoedingsregeling uit art.18.

Tot nu toe is weinig ervaring opgedaan met het vergoeden van schade. Wel is aan de aspirant-bouwer van een huis, dat op het punt stond afgeleverd en geplaatst te worden (het betrof een prae-fab huis) in goed overleg een vergoeding toegekend wegens de door de vergunningprocedure ontstane vertraging. In andere gevallen werd een schadeclaim voorkomen door het al dan niet onder beperkende voorwaarden verlenen van een vergunning, terwijl in enkele gevallen het toestaan van voortzetting van het bestaande gebruik claims voorkwam.

Een ander punt bij schadevergoedingsvragen is het algemeen aanvaarde beginsel dat iemand, die geconfronteerd wordt met een beperkende bepaling, niet zonder meer recht heeft op schadevergoeding. Lange tijd is dit beginsel met name bij de bestemmingsplannen nogal rigide toegepast. De laatste tijd is bij de R.O. een kentering ten goede waar te nemen; het rapport van de commissie Sankalden heeft hier zeker toe bijgedragen.

Het ligt voor de hand dat - zoals ook indertijd door de minister gesteld werd tijdens de parlementaire behandeling - schadeclaims zich vooral zullen kunnen voordoen bij de vergunningverlening. Wel is in een aantal gevallen beroep aangetekend tegen de aanwijzing als BN, omdat schade verwacht werd.

In geen van de gevallen heeft de Kroon op deze grond een aanwijzing geheel of gedeeltelijk vernietigd. In het KB van 9/9/80 nr 13 (Moerasterreinen langs de Bijleveld) overwoog de Kroon:

dat de overige bezwaren hierop neerkomen, dat de appellant vreest als gevolg van de bestreden aanwijzing het vrije beschikkings- en gebruiksrecht over zijn land te verliezen; dat de aanwijzing tot beschermd natuurmonument meebrengt, dat, ter bescherming van de bestaande vegetatie, handelingen welke schadelijk zijn voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het terrein, afhankelijk zijn gesteld van een vergunning als bedoeld in de artikelen 12 en 13 der wet; dat in dit geval niet aannemelijk is gemaakt, dat het vergunningenstelsel als bovenbedoeld een belemmering vormt voor de appelland bij het gebruik van de percelen;

dat mitsdien in deze bezwaren geen aanleiding kan worden gevonden tot het achterwege laten van de bestreden beschikking;

De Kroon stelt zich dus op hetzelfde standpunt als de minister indertijd bij de behandeling van de wet; eerst als de gevraagde vergunning niet verleend is, kan er sprake zijn van schade.

In het KB van 25/1/84 nr 28 (Deurnse Peel) ging het o.m. over het in het kader van de aanwijzing kunstmatig verhoogd waterpeil van een perceel, dat grensde aan het in agrarisch gebruik zijnde perceel van appelland, dat eveneens onder de aanwijzing viel. De Kroon overwoog:

dat het gelet hierop (dwz het kunstmatig verhoogde en hoogblijvende waterpeil, ehb) geboden is, ter voorkoming van wateroverlast op de bij evenbedoeld landbouwbedrijf van X in gebruik zijnde percelen, waterkerrende voorzieningen in de vorm van dijkverzwaringen of -verhogingen te treffen;
dat het ondervinden van wateroverlast als gevolg van de bewust verhoogde waterstand binnen dit deel van het natuurmonument dan wel het (doen) uitvoeren van op het keren van dit water gericht handelingen in evenomschreven zin op kosten van of door X, voornoemd, voor deze zeer nadelig kan zijn;
dat evenwel ook hier dient te worden gewezen op het stelsel van de Natuurbeschermingswet met betrekking tot het lijden van schade en het verkrijgen van schadevergoeding als bedoeld in voormeld artikel 18;

Een interessant geheel. Een bepaalde handeling ten gunste van het natuurmonument (i.c. het opzetten van het waterpeil) zal, indien geen maatregelen genomen worden, een ander schade toebrengen. De Kroon erkent uitdrukkelijk dat het treffen van maatregelen voor die ander zeer nadelig kan zijn. Daarna volgt niet een passage, waarin de veroorzaker opgedragen wordt maatregelen te treffen, dan wel de schade te vergoeden, maar wordt volstaan met de zeer algemene verwijzing naar het schadevergoedingsartikel. Deze opstelling vindt wellicht zijn oorzaak in het feit, dat de verhoging van het waterpeil juist in het kader van de aanwijzing heeft plaats gevonden; alsdan ligt het niet voor de hand dat de directe veroorzaker voor de schadevergoeding moet opdraaien, maar eerder de minister.

Terzake van art.18 bestaat tot nu toe nog geen jurisprudentie. Wel is op dit ogenblik een schadeclaim bij de Afdeling geschillen in behandeling, die om verschillende redenen interessant is. De juridisch minst interessante is de hoogte van de claim: f3 miljoen! Belangrijker is de vraag wat verstaan moet worden onder de woorden "ten gevolge van de aanwijzing als beschermd natuurmonument" in art.18.

In het onderhavige geval werd het gebied aangewezen, terwijl de eigenaren bezig waren het gebied te ontginnen. Omdat er toen geen andere belemmeringen, stelde de eigenaar dat de ontstane vermogensschade een gevolg was van de aanwijzing. De minister was het hier niet mee eens en stelde dat de betreffende eigenaar van het natuurterrein rekening had moeten houden met de mogelijkheid dat zijn gronden als BN zouden worden aangewezen. Indien de Afdeling deze opvatting deelt, dan zou art.18 een artikel zonder (veel) betekenis worden. 1) zie noot aan het slot van deze paragraaf.

In de herziening van de NBwet is het huidige stelsel gehandhaafd; het 2e lid van het huidige art.18 is echter niet meer opgenomen,

omdat die in de praktijk toch geen praktisch nut had. Wel wordt de instelling van een schadebeoordelingscommissie voorgesteld, omdat het noodzakelijk geacht wordt de behandeling van schadevergoedingsverzoeken met de nodige rechtswaarborgen te omringen. De nieuwe regeling houdt in dat het bevoegde gezag (dat is de minister dan wel G.S) een commissie, bestaande uit één (!) of meer leden, instelt. Deze commissie geeft de indiener van het verzoek om schadevergoeding in een openbare vergadering de gelegenheid het verzoek nader toe te lichten. Zij moet binnen 3 maanden na indiening van het verzoek aan het bevoegd gezag advies uitbrengen.

1) NOOT.

De Afdeling heeft over deze zaak een afwijzende uitspraak gedaan (6/6/89 nr GO.86.0018.88, de Blanke Slikken-schadevergoeding). De Afdeling overwoog:

De Blanke Slikken kunnen sedert de afsluiting van het Haringvliet vanuit cultuur-technisch oogpunt als potentieel bouwland worden aangemerkt.

Gezien de voortdurende inspanning van de provinciale overheid (bedoeld wordt het door de gemeente laten vaststellen van een bestemmingsplan, ehb) en in een later stadium de bemoeienis van de rijksoverheid (bedoeld wordt het overleg over aankoop, ehb) [...], moet er evenwel van uit worden gegaan, zoals ook verder in zijn verweerschrift nader heeft uiteengezet, dat de Blanke Slikken in het economisch verkeer niet de waarde van - potentieel - bouwland hebben gehad.

Ondanks het feit dat eerst op 29 maart 1977 de voorlopige aanwijzing [...] als beschermd natuurmonument werkelijk plaatsvond is een aanwijzing van de Blanke Slikken als beschermd natuurmonument, dan wel de bestemming van de Blanke Slikken tot natuurgebied in een bestemmingsplan sedert 1970 (=afsluiting Haringvliet) steeds een reële mogelijkheid geweest.

Na nog te hebben gewezen op de onderhandelingen over de door verzoeker te betalen vergoeding in het kader van de Deltawet, waarbij tussen Domeinen en verzoeker werd afgesproken dat verrekend zou worden op basis van een gebruik van de Blanke Slikken bij de inrichting daarvan als extensief beweid grasland, komt de Afdeling tot de conclusie dat de schade ten laste van verzoeker dient te blijven.

Deze argumentatie doet sterk denken aan de jurisprudentie over art. 49 Wet RO van enkele jaren geleden.

6. STAATSNATUURMONUMENTEN.

6.1. Algemeen.

- Art. 21.1. Onze Minister kan, de Natuurbeschermingsraad, burgemeester en wethouders der gemeente en gedeputeerde staten der provincie gehoord, bij beschikking een natuurmonument, dat eigendom is van de Staat, aanwijzen als staatsnatuurmonument en een zodanige aanwijzing geheel of gedeeltelijk intrekken.
- 21.2. Indien over een natuurmonument, dat eigendom is van de Staat, zich de bemoeienis uitstrekt van een ander departement van algemeen bestuur dan waarvan Onze Minister het hoofd is, neemt deze een beschikking als bedoeld in het eerste lid in overeenstemming met Onze Minister, hoofd van dat andere departement.
- 21.3. Het beheer van een staatsnatuurmonument is gericht op het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis.
- 21.4. Ten aanzien van een staatsnatuurmonument is het bepaalde bij artikel 16, eerste lid en tweede lid, onder b en c, en artikel 17 van overeenkomstige toepassing.
- 21.5. Onze Minister doet van een beschikking als bedoeld in het eerste lid mededeling in de Staatscourant.

Terreinen en wateren, die eigendom van de Staat zijn, worden als SN aangewezen. In de MvT (zitting 1961-1962, 6764, blz 8 rechterkolom) is te lezen dat deze mogelijkheid in de wet is opgenomen om dit soort gebieden dezelfde bescherming te kunnen geven als BN's. Daarbij werd met name gewezen op de mogelijkheid op grond van de artt. 16 en 17 op te treden tegen derden.

In het oorspronkelijke ontwerp van wet kwan het verschijnsel SN niet voor. Vlak voor het uitbrengen van het ontwerp is alsnog een aparte regeling opgenomen voor terreinen in eigendom bij de staat. Dit komt niet alleen tot uiting in de uiterst summiere regeling, maar ook in de gebrekkigheid ervan. De wetgever is er duidelijk van uitgegaan, dat alleen natuurgebieden, die als zodanig gebruikt en beheerd worden, als SN zullen worden aangewezen. Dat ooit een gebied als de Waddenzee aangewezen zou worden, is indertijd niet voorzien.

Zou dat wel het geval zijn geweest, dan zou in art.21.4 de artt. 12 (verbod op het verrichten van schadelijke handelingen), 18 (schadevergoeding) en 19 (Kroonberoep) ook van toepassing zijn verklaard op SN's. Met name het niet van toepassing verklaren van art.12 is een belangrijk gemis, omdat art.16 alleen oog heeft op handelingen met een beperkte invloed.

Dat de wetgever alleen gedacht heeft aan het aanwijzen van puur als natuurgebied in gebruik zijnde staatseigendommen blijkt ook uit de tekst van art.21.3, waar zonder meer gesteld wordt dat het beheer gericht is op behoud of herstel van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke waarde. Voor zo ver het gebieden betreft, die qua gebruik en/of aard nogal eenduidig zijn, is de tekst van art.21.3 geen probleem; het gaat dan veelal om natuurterreinen, die de staat heeft aangekocht om het te gaan beheren als natuurre-servaat.

Moeilijker ligt het bij grotere gebieden, waarbij allerlei (be-staande) belangen betrokken zijn. Hierbij kan gedacht worden aan gebieden, zoals de Oosterschelde, het Krammer-Volkerak en de Wad-den-zee. Hierbij is het vooral maatschappelijk niet mogelijk het beheer alleen te richten op de natuurfunctie. Bij de aanwijzing van de Waddenzee is dan ook in de toelichting het volgende opgeno-men:

Dit beheer omvat behalve het gerichte natuurbeheer ook de (be-heers-)handelingen, die vanuit andere sectoren worden verricht. De wijze waarop dit zal geschieden is in grote lijnen aangege-ven in de PKB-Waddenzee en zal nader worden uitgewerkt in be-heersprogramma's en -plannen die per sector zullen worden opge-steld. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat de Rijksoverheid zich bij de uitvoering van haar taken zal richten op de bescherming en het behoud en waar nodig het herstel van de Waddenzee als natuurgebied. Toch zal in een aantal gevallen, aangegeven in de planologische kernbeslissing (onderstreping door ehb), op dit beginsel inbreuk moeten worden gemaakt waar andere zwaarwegende maatschappelijke belangen dit onvermijdelijk maken.

Bij de aanwijzing van de Waddenzee als SN is er een directe rela-tie gelegd met de voor dit gebied vastgestelde planologische kern-beslissing en de op basis van die pkb vast te stellen programma's en plannen. Deze koppeling heeft echter ook tot gevolg dat de in de pkb opgenomen "ruimte" voor andere belangen eveneens in acht genomen moet worden. Dit kwam aan de orde toen de Nederlandse Aardolie Maatschappij (N.A.M.) voor de aanleg van een olietran-sportleiding door het SN "Waddenzee" een vergunning vroeg. In de door de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ingesteld AROB-be-roep overwoog de Afdeling Rechtspraak in de uitspraak van 14/6/84 nr R01.83.1475 (Waddenzee) het volgende:

Ten aanzien van de trace-keuze stelt de nota van toelichting bij de regeringsbeslissing (terzake van de pkb, ehb) [...]

buiten twijfel dat voor leidingen ten behoeve van aanlanding van uit de Noordzee afkomstige delfstoffen evenzeer als voor leidingen voor transport binnen het Waddenzeegebied het vereiste geldt dat de ingreep in dat gebied zo gering mogelijk is. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting moet als vaststaand worden aangenomen dat aan dit vereiste niet is voldaan.

De problematiek van de vergunningverlening zelf nu buiten beschouwing latend (in par.6.3. ga ik daar nader op in), leert het vorenstaande dat de Afdeling de invulling van het gestelde in art 21.3 door de PKB Waddenzee volledig aanvaard. De verwachting, dat de Afdeling - nu vaststaat dat in strijd met het gestelde in de PKB Waddenzee niet het minst onschadelijke tracé is gekozen - de verleende vergunning vervolgens zou vernietigen, komt niet uit. De Afdeling overwoog namelijk verder:

Vast staat voorts dat naar aanleiding van het op 13 december 1982 door de Ministerraad genomen principebesluit op 20 december 1982 mondeling overleg met de Bijzondere Commissie voor de Waddenzee van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gepleegd waarbij onder meer de thans gekozen variant voor het tracé binnen het Waddenzeegebied aan de orde is geweest (TK 1982-1983, 17.738, no 3).

Nu de door de verweerder gemaakte tracé-keuze steunt op een kabinetsbesluit dat is genomen zonder op verzet van de Tweede Kamer te stuiten (onderstreept door ehb) en derhalve geacht moet worden de instemming te hebben van dezelfde organen die aan de totstandkoming van het in de planologische kernbeslissing neergelegde beleid hebben meegewerkt, kan niet worden staande gehouden dat verweerder ten einde de verwezenlijking van het winningsproject niet ernstig in gevaar te brengen ten onrechte voldoende klemmende redenen aanwezig heeft kunnen achten om in afwijking van dat beleid onder afweging der betrokken belangen te besluiten tot een tracé dat uit een oogpunt van natuurbescherming niet het meest in aanmerking komt.

De Afdeling neemt hier wel erg veel vrijheid door uit het niet-reageren van de Tweede Kamer op een voornemen, dat bekend was via een vergadering van een Vaste Kamercommissie, te concluderen dat de minister juist gehandeld heeft. Uiteindelijk vernietigde de Afdeling de verleende vergunning echter toch, omdat aan die vergunning onvoldoende veiligheidsvoorschriften verbonden waren (de NAM heeft later een vergunning gekregen, maar de betrokken leiding is overigens nooit aangelegd).

In de herziening van de NBwet is het onderscheid tussen SN en BN vervallen. Het belangrijkste motief is ook in juridische zin de zelfde bescherming geven aan staatseigendommen als aan particuliere natuurmonumenten; daarnaast speelt nog een rol de wens een deel

van de aanwijzingsbevoegdheid te decentraliseren (zie par.3.). Een voordeel van dit voorstel is in ieder geval dat de Staat door een aanwijzing evenzeer aan banden wordt gelegd als een particulier.

In par.6.2. ga ik nader in op de voorbereiding en de aanwijzing zelf en in par.6.3. op de rechtsgevolgen.

6.2. De aanwijzingsbeschikking.

Zoals reeds hiervoor is gesteld kunnen terreinen en wateren, die eigendom van de Staat zijn, als SN worden aangewezen. Bij dit soort aanwijzingen is er geen voorlopige aanwijzing, maar direct een definitieve aanwijzing. Aan deze aanwijzing stelt de wet ook geen vormvereisten (zoals bv. de kadastrale aanduiding van de aangewezen percelen).

In de praktijk is het voorgekomen dat een terrein door de Staat in eigendom verworven werd na de voorlopige aanwijzing. In dat geval kan de minister van L&V het natuurmonument niet meer als BN aan wijzen. In het KB van 14/5/76 nr 20 (de grasgorzen ten oosten van Willemstad tot aan de Tonnekreek) overwoog de Kroon terzake van een dergelijke situatie het volgende:

Overwegende dat ingevolge het bepaalde in artikel 7, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet, een aanwijzing tot beschermd natuurmonument als bedoeld in het eerste lid van dit wetsartikel niet plaats vindt met betrekking tot een natuurmonument, dat eigendom is van de Staat;

dat de wet in artikel 21 een afzonderlijke regeling kent ten aanzien van de aanwijzing van deze gebieden als Staatsnatuurmonument;

dat de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de in het geding zijnde percelen als beschermd natuurmonument heeft aangewezen bij beschikking van 1 november 1971;

dat uit de overgelegde bescheiden blijkt, dat de eigendom van deze percelen op 15 oktober 1971, derhalve voor de datum, waarop de bestreden beschikking is genomen, reeds was overgedragen aan de Staat;

dat mitsdien, in verband met het bepaalde in het tweede lid van artikel 7 der wet, de aanwijzing als natuurmonument niet kan worden gehandhaafd;

In het KB van 13 mei 1983 nr 41 (Oefelter Meent, Milieu en Recht 198, met noot van V. Jurgens) ging het om de situatie dat de Staat na de aanwijzing als BN de eigendom verworven had. De Kroon overwoog:

dat voorts, nu de aankoop van het grootste gedeelte van het natuurmonument door de Staat heeft plaats gevonden na de bestre-

den beschikking, ook het bepaalde in artikel 7, tweede lid van de wet niet aan de handhaving van deze beschikking in de weg staat.

Een juiste beslissing, omdat de betreffende gronden ten tijde van de aanwijzing nog geen staatseigendom waren en de wet ook niet bepaalt dat de aanwijzing vervalt, indien een gebied na de aanwijzing door de Staat in eigendom verworven wordt. Wel heeft deze uitspraak tot gevolg dat op natuurmonumenten, die eigendom van de Staat zijn, twee soorten regelingen van kracht kunnen zijn, te weten de regeling voor de SN's (dat is de normale situatie) danwel (voor een weliswaar klein deel) de BN-regeling. Zoals uit het hierna volgende zal blijken zijn er aanzienlijke verschillen tussen beide regimes.

Bij de aanwijzing van een SN bestaat de beschikking in feite alleen uit het besluit van de minister dat hij een bepaald staatseigendom als SN heeft aangewezen. Bij het besluit wordt wel een toelichting en een kaart gevoegd, waarop het SN is aangegeven. De minister moet, voordat hij het besluit neemt, de NBraad, B&W van de betrokken gemeente(n) en G.S. horen (let wel, er wordt niet geëist dat er overeenstemming moet bestaan).

Indien de aanwijzing een terrein of water betreft dat onder de verantwoordelijkheid van een andere minister valt, dan eist de wet dat er overeenstemming is met die minister. De bij de aanwijzing van BN's altijd noodzakelijke overeenstemming met de minister, belast met de ruimtelijke ordening, werd hierdoor niet meer noodzakelijk geacht. Een advies van de RPC is ook niet nodig; de minister kan dat natuurlijk wel vragen als de voorgenomen aanwijzing een groot en/of belangrijk gebied betreft. Wanneer de minister de genoemde instanties heeft gehoord en in voorkomende gevallen overeenstemming heeft bereikt met de betrokken minister, tekent hij de beschikking. Na het tekenen van die beschikking is het natuurmonument aangewezen als SN en maakt de minister dat bekend in de Staatscourant.

Indien een gebied zijn waarde heeft verloren of - na afweging van alle belangen - vergunning is verleend voor een zodanige ingrijpende handeling dat de het SN zijn waarde (deels) zal verliezen, kan de minister de aanwijzing als SN geheel of gedeeltelijk intrekken (art.21.1 slot).

6.3. De rechtsgevolgen.

Aan de aanwijzing als SN zijn als rechtsgevolgen verbonden het van kracht worden van de artt. 16.1 en 2 b en c en 17. Aangezien bij een SN de werking van deze artikelen niet wezenlijk anders is dan bij een BN, volsta ik met te verwijzen naar par. 5.3.2. en 5.3.4..

In art.21 wordt art.12 niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Het lijkt dan ook niet mogelijk schadelijk gebruik door de eigenaar of een gebruiker (bv een pachter) te verbieden danwel via een vergunning te reguleren. "Lijkt", omdat uit de hieronder weergegeven overwegingen uit de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak over de aanleg van een transportleiding door de Waddenzee blijkt dat ook bij SN's een vergunning verleend kan worden.

In art.21.3 staat letterlijk dat "het beheer van een SN is gericht op het behoud of het herstel van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis". Derhalve zou - afgezien van de in art.16 bedoelde mogelijkheid van ontheffing - in het SN alleen voor het SN positieve handelingen mogen plaats vinden.

Zou dit nog reëel kunnen zijn als het gaat om een klein, als natuurterrein beheerd natuurmonument, anders wordt het bij grotere, meer complexe gebieden, zoals bv de Waddenzee. In dat soort gebieden spelen allerlei belangen, die niet zonder meer genegeerd kunnen worden, terwijl er bovendien (zware) ingrepen noodzakelijk kunnen zijn vanuit andere belangen, bv. de energievoorziening. Als de minister van oordeel is dat hij daarvoor toestemming moet geven, rest hem - afgezien van de mogelijkheid de aanwijzing (gedeeltelijk) in te trekken - geen andere weg dan het verlenen van een ontheffing op grond van art.16.3; het hiervoor meer geëigende art.12 kan hij niet gebruiken, omdat art.21 dit artikel niet van toepassing verklaart.

Omdat intrekking tot gevolg zou hebben dat het natuurmonument de aan de aanwijzing verbonden bescherming zou verliezen, besloot de minister enige jaren geleden de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), die dwars door het SN "de Waddenzee" een gas- en olietransportleiding wilde aanleggen, een ontheffing, als bedoeld in art.16.2.c, te verlenen. De Waddenvereniging tekende AROB-beroep aan; zij stelde dat een ontheffing als bedoeld in art.16 niet het juiste middel is om zo ingrijpende zaken als de aanleg van een gasleiding mogelijk te maken, terwijl een vergunning als bedoeld in art.12 niet vermeld is in de opsomming van van toepassing zijnde artikelen. De Afdeling Rechtspraak kwam in haar uitspraak van 14/6/84 nr ROL.83. 1475 (Waddenzee-vergunning) met de volgende, voor alle betrokkenen (ook de minister) verrassende oplossing:

Hoewel deze regeling (gedoeld wordt op de regels voor de SN's, ehb) op een aantal punten afwijkt van die in hoofdstuk III der wet - hetwelk van toepassing is op natuurmonumenten die geen Staatseigendom zijn - mag uit het feit dat de wetgever in de omstandigheid dat het beheer van een staatsnatuurmonument bij de rijksoverheid berust, kennelijk voldoende waarborgen aanwezig heeft geacht voor de naleving van de in artikel 21 derde lid neergelegde beheerstaak, niet worden afgeleid dat een aanwijzing als SN een geringere bescherming zou meebrengen dan een aanwijzing als BN in de zin van artikel 7 eerste lid van de wet.

Blijkens de uitdrukkelijke bewoordingen van de memorie van toelichting vervult de in artikel 21, derde lid, neergelegde beheerstaak ten aanzien van staatsnatuurmonumenten immers dezelfde functie als die van het beheersplan, als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de wet. Gelet op het vorenstaande moet het er naar het oordeel van de Afdeling voor worden gehouden dat in artikel 21, vierde lid, van de wet vermelding van artikel 12 uitsluitend achterwege is gelaten omdat de wetgever de naleving van de in artikel 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet neergelegde beheerstaak voldoende verzekerd heeft geacht ingeval een als natuurmonument aangewezen gebied eigendom is van de Staat.

Na nog te hebben overwogen, dat in de MvT - zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen BN of SN - de mogelijkheid vermeld wordt dat in bepaalde gevallen en na zorgvuldige afweging, waarbij het natuurbelang een bijzonder gewicht dient te worden toegerekend, een met het natuurbelang strijdig belang toch de voorrang kan verdienen, overwoog de Afdeling vervolgens:

Voorzover een dergelijke inbreuk door derden wordt verricht en uitgaat boven datgene waarvoor ingevolge artikel 16, tweede lid aanhef en onder c, door verweerder een ontheffing kan worden verleend, heeft verweerder de daarvoor vereiste toestemming, ook al staat die mogelijkheid niet met zoveel woorden in de wet, kunnen verlenen in de vorm van een vergunning.

Die bevoegdheid van verweerder vloeit niet slechts uit de aan de Staat als eigenaar toekomende rechten voort, maar tevens uit de op hem ingevolge artikel 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet rustende algemene publiekrechtelijke beheerstaak, die een gevolg is van de status als staatsnatuurmonument.

[...]

Hoezeer de Afdeling de opvatting van appellanten deelt dat de aanleg van de pijpleiding niet behoort tot de ondergeschikte ingrepen in het natuurmonument, waarop artikel 16 blijkens de wetsgeschiedenis het oog heeft - hetgeen anders dan verweerder meent bij overeenkomstige toepassing van de genoemde bepaling ingevolge artikel 21, vierde lid, niet anders wordt - is in de enkele omstandigheid, dat verweerder zijn bestreden besluit op dat wetsartikel heeft doen steunen naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende grond tot vernietiging van het besluit wegens strijd met de NBwet gelegen, nu de door verweerder verleende "ontheffing" een vergunning inhoudt, tot het verlenen waarvan op grond van het vorenoverwogene verweerder bevoegd moet worden geoordeeld.

Omdat ik deze overwegingen van de Afdeling in deze uitspraak zo lezenswaardig vind, zijn zij uitvoerig aangehaald; met name wijs ik op de laatste twee overwegingen. In formele zin had de minister volgens de Afdeling verkeerd gehandeld, maar door het scheppen van

een vergunning "sui generis" kwam de Afdeling de minister toch te hulp. Na deze uitspraak is de minister er toe overgegaan onder meer voor SN's vergunningen af te geven indien het activiteiten betrof, die te "zwaar" worden geacht voor een ontheffing als bedoeld in art.16.

Het is nog wel de vraag of de Afdeling, waar zij spreekt over een "vergunning", een art.12-vergunning voor ogen had. Voor dat laatste pleit dat de ten aanzien van de art.12-vergunningen geldende regels (procedures, schadevergoeding en beroepsmogelijkheden) ook op de vergunningen bij SN's van toepassing zouden zijn. Het antwoord is op die vraag is voorts van belang voor kwestie van de externe werking. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 11 maart 1988 (TK 1987- 1988, 20482, nr 1 blz 4) over de problematiek rond de achteruitgang van de "Grote Peel" stelde de minister het volgende:

Bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet op de Grote Peel doet zich de vraag voor of drainage of beregening in het omringende landbouwgebied vergunningplichtig moet worden. Vooropgesteld zij dat binnen het gebied ca. 900 ha zal worden aangewezen als staatsnatuurmonument en ruim 400 ha als beschermd natuurmonument. Bij een aanwijzing als staatsnatuurmonument kan artikel 12 van de Natuurbeschermingswet niet worden toegepast.

Zonder enige argumentatie stelde de minister dat art.12 niet kan worden toegepast. Ook in zijn antwoord op vragen, gesteld in het kader van de L&V-begroting, antwoordde de minister (TK 1988-1989, 20 800, hfst XIV, nr 16 blz 47) in gelijke zin:

De huidige wettelijke regeling met betrekking tot staatsnatuurmonumenten, waar het beschermde deel van de Waddenzee toe behoort, bevat geen aanknopingspunten voor regulering van externe factoren die invloed hebben op de waarden van het natuurmonument.

Strikt formeel genomen heeft de minister misschien gelijk, maar tegen zijn zienswijze is wel wat in te brengen. In de eerste plaats heeft de wetgever indertijd aan SN's het zelfde beschermingsniveau willen bieden. In de MvT (zitting 1961-1962, 6764, nr 3 blz 8 rechterkolom) is het volgende te lezen:

De voornaamste reden, welke aan de onderhavige regeling (bedoeld is die m.b.t. de SN's, ehb) ten grondslag ligt, is dat de mogelijkheid aanwezig dient te zijn aan natuurgebieden in eigendom bij de Staat, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis, een zelfde bescherming deelachtig te doen worden als niet aan de Staat toebehorende natuurmonumenten.

Zou bij schadelijke handelingen, verricht buiten een SN, niet ingegrepen kunnen worden, dan zou het beschermingsniveau bij SN's duidelijk lager zijn dan bij BN's, hetgeen niet in overeenstemming met het gestelde in de MvT zou zijn. In de tweede plaats ligt het voor de hand de regeling van art.12 (m.n. de procedure) analoog toe te passen; alleen op deze wijze kan worden voorkomen dat er twee soorten vergunningen naast elkaar zouden bestaan met grote (rechts-) verschillen.

Omdat in de herziening van de NBwet voorgesteld wordt het onderscheid tussen BN's en SN's te laten vervallen, zal in de toekomst het vorenstaande probleem zich niet meer voordoen.

7. STRAF- EN DWANGBEPALINGEN.

7.1. Algemeen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp hebben deze onderdelen van de wet geen aandacht gehad. Voor zover het de strafbepalingen betreft, is dat niet zo verwonderlijk omdat op alle overtredingen een straf staat. Hooguit had de hoogte van die straffen een punt van discussie kunnen zijn geweest; de relatief lage straffen staan soms in geen verhouding tot de (financiële) voordelen, verbonden aan het in gebruik nemen van het gebied als b.v. recreatiegebied. Naast deze strafbepalingen bestaat ook de mogelijkheid van bestuursdwang (zie par.7.3.), waardoor voorkomen kan worden dat aantastingen alleen aangepakt kunnen worden via de strafbepalingen.

7.2. Strafbepalingen.

Op overtreding van de bepalingen van de NBwet staan verschillende straffen. Art.26.1. bepaalt, dat op het overtreden van art.12 (het zonder vergunning schaden van een BN) en art.31.1 (schaden van een gebied, dat onteigend zal worden; zie 6.) een hechtenis van maximaal 6 maanden of een geldboete van de derde categorie (max. f10.000) staat (op grond van de Wet van 11 februari 1988, Stb 1988 nr 77, zijn in diverse wetten de daarin genoemde bedragen vervangen door vier geldboetecategorieën). Een hechtenis van maximaal 3 maanden of een geldboete van de tweede categorie (max. f5.000) is op grond van art 26.2. de straf op overtreding van art.14.3. (beheersplan) en art.16.1. (het zgn wandelaarsartikel). Op overtreding van artikel 17 (toegangsverbod) stelt art.26.3. een geldboete van de eerste categorie (max. f500). In art. 26.4. is bepaald, dat de hiervóór genoemde strafbare feiten overtredingen zijn.

In het Groningse deel van de Waddenzee heeft in 1986 een garnalenvisser art.16 overtreden door op een zodanige manier te vissen, dat een groep zeehonden onnodig werd gestoord. Tegen hem werd door de Rijkspolitie te Water proces-verbaal opgemaakt. De Kantonrechter in Groningen heeft op 9 februari 1987 (parketnummer 305578/87) de betrokkene veroordeeld tot een boete van f200, waarvan f150 voorwaardelijk, met en proeftijd van twee jaar. Bij het bepalen van deze straf is in aanmerking genomen, dat het hier voor de

verdachte om een afweging van belangen gaat; uit visserijkundige overwegingen is het voor hem aantrekkelijk dicht langs de rand van de vaargeul te gaan en derhalve ook langs de zeehonden, die ook graag dicht bij die rand liggen.

Op Texel zijn enkele pierenstekers geverbaliseerd wegens overtreding van art.12.1. en/of art 461 WvSr, omdat zij zonder vergunning pieren staken op een afgesloten gedeelte van een als BN aangewezen schorrengebied. In die gevallen, dat was geverbaliseerd op grond van art 461 WvSr veroordeelde de Kantonrechter te Den Helder de overtreders tot een boete van f 100. Voor de overtredingen van art.12 werd een boete van f 150 per overtreding opgelegd.

Onlangs stelde de burgemeester van Woensdrecht in een brief de vraag of het niet vreemd is dat een handeling strafbaar is zonder dat die handeling concreet omschreven is. Ook bevreemdt het hem, dat er geen instantie aangewezen is om uit te maken wanneer er sprake is van een strafbare handeling. Inderdaad is het niet duidelijk omschreven zijn van de strafbare handeling een niet-gebruikelijk fenomeen in ons (straf-)rechtbestel. Het gaat met name om het bepaalde in art.12.1., hetgeen ook in de toelichting bij iedere aanwijzing ronduit wordt toegegeven (in par.5.3.1. staat waarom het niet mogelijk is dit duidelijk vast te leggen).

In de herziening van de NBwet is daarin wel voorzien, maar het resultaat daarvan zal dan zijn dat voor iedere, in de opsomming voorkomende handeling - ook als die in het geheel geen schade veroorzaakt - een vergunning moet worden aangevraagd en dat het verrichten van een zodanige handeling zonder vergunning - ook als er in het geheel geen sprake is van schadelijkheid - zonder meer een strafbaar feit oplevert. Alsdan is er wel rechtzekerheid, maar dreigt een onwerkbaar situatie voor de eigenaar en gebruiker te ontstaan en wellicht ook voor de overheid.

Dit deel van de vraag van de genoemde burgemeester zou overigens gemakkelijk beantwoord kunnen worden met de verwijzing naar het feit dat de wet nu eenmaal zegt dat het zonder vergunning verboden is een BN te schaden en het feit dat in art.26.1. daarop een straf gesteld wordt.

In het tweede deel van zijn vraag stelt de burgemeester dat de minister niet bevoegd is uit te maken wat een schadelijke handeling is, omdat de wet hem die bevoegdheid niet geeft. De vermelding in de toelichting, dat ingeval van twijfel maar advies aan de consulent NMF gevraagd moet worden, vindt hij helemaal een wonderlijke figuur. Hoewel de wet inderdaad nergens expliciet stelt, dat de minister bevoegd is te beoordelen of een handeling schadelijk is, volgt die bevoegdheid niet alleen uit het systeem van de wet (de minister is belast met de uitvoering van de hele wet), maar ook impliciet uit het feit dat die minister op grond van art.12.1. ook moet en mag oordelen over een aangevraagde vergunning; alleen

wanneer de verlening van vergunning tot ernstige schade aan het BN zou leiden moet hij de NBraad om advies vragen en de RPC als de weigering van een vergunning een ander algemeen belang zou schaden (art.13.3).

Interessant was de gerechtelijke gang van zaken rond een in het BN Oude Waal I begane overtreding. In 1982 was X geverbaliseerd omdat hij enige percelen in het BN had gescheurd, gefreesd en geploegd. Na veroordeling door de Kantonrechter en in hoger beroep door de Rechtbank, werd het vonnis door de Hoge Raad vernietigd wegens vormfouten.

Het Hof te Arnhem, waarnaar de zaak was teruggewezen, ontsloeg de verdachte van rechtsvervolging ondanks dat bewezen verklaard was dat de handelingen als schadelijk voor de natuurwetenschappelijke betekenis beschouwd moesten worden. Het Hof ging daarbij in de fout door de genoemde handelingen als niet-vallend onder de werking van art.12 aan te merken voorzover zij als gebruikelijke handelingen van de agrarische bedrijfsvoering kunnen worden beschouwd. Er zou dus geen art.12 vergunning nodig zijn.

Toen deze zaak ten tweeden male zowel door de verdachte als door de Procureur Generaal aan de Hoge Raad werd voorgelegd, vernietigde dit college dan ook terecht de uitspraak van het Hof. Het Hof te Den Bosch achtte vervolgens de uitgevoerde handelingen schadelijk, hetgeen na het tweede arrest van de Hoge Raad nog moest worden vastgesteld; de verdachte werd veroordeeld tot een boete annex voorwaardelijke hechtenis. Inmiddels is de verdachte voor de derde maal in cassatie gegaan. In deze zaak speelde de in par.5.3. besproken problematiek van de voortzetting van het bestaande gebruik en de in par.5.3.1. besproken vergunningplicht een belangrijke rol.

De wet geeft de minister de bevoegdheid, naast de in art.141 WvSr aangewezen personen, nog anderen aan te wijzen, die te allen tijde toegang hebben tot alle terreinen en wateren, desnoods met behulp van de sterke arm (art.28.1). Deze bevoegdheid is niet, zoals bij de leden van de NBraad en de in art.30 bedoelde ambtenaren, beperkt tot de periode tussen zonsop- en zonsondergang, hetgeen logisch is omdat het hier gaat om de opsporing van overtredingen. De toegang tot alle terreinen en wateren is niet onbeperkt; het moet namelijk nodig zijn voor de vervulling van hun taak. Dit betekent, dat een niet onder deze wet gebracht terrein in beginsel niet betreden mag worden; alleen als op zo'n terrein iets gedaan wordt, dat invloed heeft op een in de buurt gelegen BN, is betreding wel toegestaan. De wet staat zelfs toe dat een woning betreden wordt, zij het dat dan de commissaris van politie of de burgemeester er bij moet zijn, dan wel er een bijzondere of algemene schriftelijke last van een in art.28.3 genoemde autoriteit is verkregen.

7.3. Bestuursdwang.

- Art.29.1. Onze Minister kan op kosten van de overtreder doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen hetgeen in strijd met deze wet is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen, zonodig met behulp van de sterke arm. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, geschiedt dit niet dan nadat de belanghebbende schriftelijk is gewaarschuwd.
- 29.2. De gerechtigden tot een beschermd natuurmonument zijn verplicht de uitvoering van de werken, waartoe Onze Minister ingevolge het bepaalde bij het eerste lid, opdracht heeft gegeven, te gedogen.

Deze bepaling geeft de minister vooral de mogelijkheid op te treden ingeval van handelen, dat het natuurmonument schaadt (b.v. als een eigenaar een waardevolle beplanting kapt). Omdat in art.29.1. ook "nagelaten" staat, zou ook bij niet-handelen opgetreden kunnen worden, als dat niet-handelen het natuurmonument zou schaden. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan bv het niet-repareren van een stuwteje, dat het water op een voldoende hoog peil moet houden. In deze zin is bestuursdwang tot nu toe nog nooit toegepast. Kennelijk vond de minister dat dit te zeer in de sfeer van het opleggen van (actieve) beheersverplichtingen liggen. Hiervoor biedt de huidige wet via het beheersplan mogelijkheden, maar alleen wel op vrijwillige basis. *Zoals uit het aan het eind van deze paragraaf vermelde blijkt, voorziet de herziening van de NBwet daarin wel.*

In de praktijk zal de minister niet snel een eigenaar of gebruiker langs deze weg aan te pakken. Het is een ultimum remedium, waar hij eerst toe over zal gaan als er geen andere mogelijkheden zijn en niet-optreden het BN te zeer zou aantasten. Voordat hij tot actie overgaat moet eerst vaststaan dat de overtreding niet via een vergunning of ontheffing gelegaliseerd kan worden. Als dat laatste wel het geval is, dan leert de jurisprudentie dat het toepassen van bestuursdwang niet de juiste weg is. In de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van 18/8/87 nr R01.87. 1873/S124 (Milieu en Recht 1988/7, blz 276 met noot van D.Samkalden) is te lezen:

Gelet op hetgeen Ons bij de bezichtiging is gebleken, zijn wij van oordeel dat verweerder zich met recht op het standpunt heeft kunnen stellen dat de door verzoeker uitgevoerde werkzaamheden de essentiële natuurbeschermingswaarden van het gebied in een zodanig ernstige mate aantasten dat voor deze werkzaamheden niet alsnog een vergunning kan worden verleend. De situatie ter plaatse is aldus dat door de onderhavige werkzaamheden de geomorfologische structuur van een groot deel van het beschermd natuurmonument voorgoed verdwijnt.

Na nog te hebben overwogen, dat hij er niet van overtuigd is dat de door appellant voorgestane werkwijze de enig mogelijke en noodzakelijke manier is om de akkerdistel te bestrijden (hij wijst daarbij onder meer op proeven, die door het ministerie van L&V worden genomen) kwam de voorzitter tot de volgende conclusie:

Onder deze omstandigheden bestaat er geen grond voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot de in geding zijnde aanschrijving, die er toe strekt dat de gewraakte werkzaamheden door verzoeker worden gestaakt.

Ten einde het uitoefenen van bestuursdwang in goede banen te leiden, is onlangs door de minister een draaiboek samengesteld. Indien "schadelijk" handelen geconstateerd wordt, dan wordt de overtreder eerst gewaarschuwd; meestal gebeurt dit schriftelijk, maar in spoedeisende gevallen kan dat ook mondeling. Indien de verwachting bestaat, dat te zijner tijd overgegaan moet worden tot bestuursdwang, wordt die mogelijkheid vermeld.

In deze instructie is de eerder gesignaleerde mogelijkheid, ook bij niet-handelen ("nalaten") op te treden, niet vermeld; indien zich een extreem geval voordoet, rijst de vraag of ook dan niet ingegrepen wordt. Gaat het om activiteiten door anderen dan de eigenaar of de gebruiker, dan kunnen die derden, als zij bekend zijn, ook een waarschuwing krijgen. Zijn dat onbekenden, dan kan de eigenaar of de gebruiker een waarschuwing krijgen, indien deze die activiteiten willens en wetens gedooft.

Wordt geen gehoor gegeven aan die waarschuwing, dan gaat de minister na of hij over moet gaan tot bestuursdwang. Bij die beoordeling speelt niet alleen een rol de vraag of de schade wel herstelbaar is (zo nee, dan ligt strafrechtelijk optreden voor de hand), maar ook of de aan het herstel verbonden kosten wel in een redelijke verhouding staan tot de aard en de omvang van de aangebrachte schade. Verder wordt nagegaan of het herstel niet tot grotere schade leidt dan wanneer de zaak op z'n beloop gelaten wordt.

Besluit de minister tot bestuursdwang over te gaan dan maakt hij per aangetekende brief aan de overtreder bekend, dat hij - op grond van art.29 - de verboden handeling zelf, maar op kosten van de overtreder en zo nodig met behulp van de sterke arm, zal stopzetten. Deze krijgt een redelijke termijn, waarbinnen een einde aan de overtreding moet zijn gemaakt. Verder worden in die brief de maatregelen, die uitgevoerd moeten worden, nauwkeurig en duidelijk beschreven. Deze beschrijving is nodig, omdat de minister niet gerechtigd is andere werkzaamheden uit te voeren, dan die welke in de aanschrijving zijn opgesomd. Ook kan hiermee worden voorkomen, dat een overtreder met half-wasse maatregelen meent voldoende aan de eis van de minister te hebben voldaan. De aanzegging eindigt met de mededeling, dat bij de Afdeling rechtspraak in beroep kan worden gegaan, maar dat zo'n beroep de uitvoering van die beschikking niet schorst; de mogelijkheid een verzoek om

schorsing in te dienen bij de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak wordt ook vermeld.

In spoedeisende gevallen kan de opdracht ook mondeling opdracht gegeven worden. Gedacht kan hierbij worden aan b.v. het met bulldozers dichtschuiven van sloten. Verwacht men dat het bevel niet opgevolgd zal worden, dan wordt een dergelijk bevel in aanwezigheid van de politie gegeven; bij niet naleving van het bevel kan dan terstond een proces-verbaal worden opgemaakt. In de praktijk is enkele malen tegen een overtreder bestuursdwang uitgeoefend. In het merendeel van de gevallen kozen de overtreders eieren voor hun geld en gaven zij gehoor aan de eis van de minister.

In de Ooypolder echter heeft de consulent NMF, die hiervoor van de minister een permanente machtiging heeft gekregen, dit jaar - nadat de aanzegging tot bestuursdwang zonder resultaat gebleven was - een aantal koeien uit een weiland gehaald, omdat het verboden was op dat perceel vóór 15 juli vee te weiden.

Ook in de Kop van Schouwen is diverse malen opgetreden tegen eigenaren van caravans, die zonder vergunning door nieuwere en grotere waren vervangen.

Met het opsporen van overtredingen waren eerst alleen de consulent NMF en zijn medewerkers belast. Later zijn ook de in art.141 WvSv bedoelde personen (dus de rijks- en gemeentepolitie) ingeschakeld; van de in art.28.1 genoemde bevoegdheid, ook anderen daarmee te belasten, heeft de minister tot nu toe nauwelijks gebruik gemaakt; de facto hadden slechts enkele ambtenaren die bevoegdheid, waarvan er twee werkzaam waren in de sfeer van de faunabescherming. Sinds kort is ook de Algemene Inspectie Dienst (AID) van het ministerie van L&V bij het opsporen van overtredingen ingeschakeld. Hoewel de materie voor deze dienst geheel nieuw is, heeft zij toch een grote opsporingservaring. In de praktijk zal moeten blijken of deze aanpak een succes is.

Bij de inschakeling van rijks- en gemeentepolitie in het verleden is gebleken dat zij wel van goede wil waren, maar dat het aan specifieke kennis ontbrak. Daarom was het niet altijd mogelijk zelfstandig te onderkennen of een handeling al dan niet schadelijk was, terwijl zij voorts niet altijd op de hoogte waren van b.v. een de eigenaar verleende art.12 vergunning.

In de herziening van de NBwet is de bevoegdheid bestuursdwang uit te oefenen gehandhaafd. Omdat niet volledig duidelijk is of op grond van de huidige redactie van art.29 ook opgetreden kan worden tegen tegen handelingen, die in strijd zijn met een verleende art. 12 vergunning (in art.29.1 staat alleen: in strijd met de wet), is dit in de herziening expliciet bepaald.

Nieuw is ook dat er ambtenaren zullen worden aangesteld, die uitsluitend zullen worden belast met het toezicht op de naleving van de wet en de daarop berustende bepalingen, naast ambtenaren die specifiek belast zijn met de opsporing; deze laatste categorie heeft naast die opsporingstaak ook een toezichthoudende.

Volgens de MvT is dit onderscheid gemaakt, omdat voor de opsporing een specifieke deskundigheid en vaardigheid vereist is; aangezien ook voor het toezicht een specifieke deskundigheid nodig is, ligt de nadruk vooral op de deskundigheid (het kunnen opstellen van goede processen-verbaal, het achterhalen van feiten en gegevens etc).

Kennelijk denkt de minister bij de opsporingsambtenaren aan de eerdergenoemde AID-ambtenaren, die thans reeds met opsporing belast zijn.

In het wetsvoorstel wordt ook voorgesteld de minister de mogelijkheid te geven op te treden tegen een eigenaar of gebruiker, die onvoldoende beheer voert:

art.35.1. Indien ten gevolge van het achterwege blijven van maatregelen het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument in ernstige mate vermindert of dreigt te verminderen, kunnen vanwege het bevoegd gezag in het het beschermd natuurmonument maatregelen worden getroffen die noodzakelijk zijn om het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis te herstellen of te behouden.

In de MvT staat dat onder de huidige NBwet het opleggen van actieve beheersverplichtingen, teneinde een BN in stand te houden, niet mogelijk is.

Zoals ik hiervoor reeds heb gesteld, is dat n.m.m. niet juist; art.29.1 geeft de minister de bevoegdheid op te treden tegen iemand, die "nalaat". Overigens heeft een specifieke regeling voor zo'n bijzondere bevoegdheid wel voordelen. Niet alleen staat dan buiten kijf dat de minister die bevoegdheid heeft, maar ook kunnen hiervoor nadere regels gegeven worden. Anders dan bij bestuursdwang komen de kosten van de maatregelen niet voor rekening van de eigenaar of gebruiker; ondervindt de eigenaar of gebruiker echter voordeel van de maatregelen, dan moet hij de kosten van die maatregelen wel vergoeden!

8. SLOTBEPALINGEN.

Art.30. Onze Minister kan ambtenaren aanwijzen, aan wie de in artikel 5 beschreven bevoegdheid mede toekomt.

Deze bevoegdheid houdt in toegang tussen zonsop- en zonsondergang tot alle terreinen en wateren, voorzover voor de uitoefening van de taak nodig. De minister krijgt hierdoor de mogelijkheid ook anderen dan de leden van de NBraad (art.5) en de door hem met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren (art.28.1) deze bevoegdheid te geven.

Art.31.1. Bij het bestaan van het voornemen tot onteigening in het belang der natuurbescherming krachtens titel VIII der onteigeningswet kan Onze Minister met name genoemde handelingen verbieden, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het bij de voorgenomen onteigening betrokken onroerend goed.

Blijkens de MvT (zitting 1961-1962 - 6764 nr 3 blz 10 rechterkolom) is overwogen via het wetsontwerp een wijziging van titel VIII van de Onteigeningswet tot stand te brengen, waardoor voor onteigening in het belang van de natuurbescherming een korte procedure (te weten onteigening uit kracht van een KB, de Raad van State gehoord) open zou staan. Daartoe is men niet overgegaan:

[...] gelet op de grote waarde, die blijkens de enige jaren geleden plaats gehad hebbende parlementaire behandeling van wetsontwerp 4543 (wijziging-Unteigeningswet, ehb) juist voor deze soort van onteigening aan de waarborg van de nutswet wordt gehecht.

Het voornaamste bezwaar tegen deze wijze van onteigenen, te weten de zeer lange tijdsduur, wordt - aldus de MvT - ondervangen door de in art.31.1 opgenomen mogelijkheid conservatoire maatregelen te treffen. Art.31.2 bepaalt, dat het verbod vervalt indien de eigendom op de onteigende partij is overgegaan. Dat is ook het geval indien de eigendom niet binnen twee jaar is overgegaan op de onteigende partij, tenzij alsdan een geding als bedoeld in hoofdstuk III van titel 1 van de Onteigeningswet aanhangig is.

Art 33.1. De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp, waarin deze wet voorziet, gehandhaafd, voor zover die verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Voor het maken van provinciale verordeningen is een dergelijke bepaling niet nodig, omdat de Provinciewet al een zodanige bepaling kent. In de MvA (zitting 1965-1966 - 6764, nr 5, blz 9 rechterkolom) wordt op de vraag, of ook niet de verordeningbevoegdheid van de waterschappen geregeld moet worden, het volgende geantwoord:

Naar de mening van de ondergetekenden dient hier de verordeningbevoegdheid van doelcorporaties als de waterschappen niet te worden vermeld, aangezien deze uitsluitend kan worden gehanteerd in het waterschapsbelang en nimmer in het belang van de natuurbescherming.

Drie en twintig jaar geleden zag de wetgever de taak van de waterschappen nog volledig in de sfeer van het waterschapsbelang; "nimmer in het belang der natuurbescherming" staat er in de MvA. Tegenwoordig gaat het denken over de taak van een waterschap duidelijk in een andere richting!

In de herziening van de NBwet is een uitgebreide regeling voorgesteld om er voor te zorgen dat direct, dan wel na enige tijd de bepalingen van de herziene wet ook van toepassing kunnen zijn op de onder de huidige wet aangewezen natuurmonumenten. Onder meer wordt het volgende voorgesteld:

Art.77.1. Ten aanzien van beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten, die zijn aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet, verklaart Onze Minister na de inwerkingtreding van deze wet per natuurmonument welke de handelingen zijn als bedoeld in artikel 12 van deze wet.

Dit betekent dat voor alle dan aangewezen natuurmonumenten (per 1/9/88 144 gebieden als BN en/of SN aangewezen) de lijsten met verboden handelingen opgesteld moeten worden. Hier zal zoveel tijd gemoeid zijn dat dit de voortgang bij het aanwijzen van nieuwe terreinen niet zal bevorderen.

9. PS.

Degene, die hier een korte samenvatting verwachtte, moet ik teleurstellen. Aan het slot van deze (lange) wandeling door de NBwet en de toepassing in de praktijk daarvan, heb ik behoefte nog enkele punten naar voren te brengen, die nergens anders een plaats konden krijgen.

Het aan het begin van par.3.5 genoemde amendement Baeten had niet alleen ten doel de eigenaren te beschermen tegen onnodige beperkingen van hun gebruiksrechten, maar had evenzeer ten doel te voorkomen dat er weer een nieuw, en wellicht groot en dus kostbaar, ambtelijk apparaat zou gaan ontstaan, alleen al om de toepassing van de NBwet te verzekeren. De minister gaf daarop het volgende antwoord:

Ik kan nu wel meteen aan het adres van de heer Baeten zeggen - ik heb het Staatsbosbeheer nu toch genoemd - dat het bepaald niet de bedoeling is om ter uitvoering van deze wet te komen tot de creëring van een nieuw groot apparaat. Ik meen dat de ervaring met de Monumentenwet dit reeds heeft uitgewezen. Wij zullen primair werken met de afdeling ten departemente, die op dit gebied over de nodige ervaring en deskundigheid beschikt, en overigens ook met de mensen van de Natuurbescherming, die voor mijn departement werkzaam zijn in het kader van de dienst van het Staatsbosbeheer, waar uiteraard ook de grootst mogelijke deskundigheid aanwezig is.

De vrees van de heer Baeten ten aanzien van de omvang van het apparaat is in de praktijk niet bewaarheid; integendeel zelfs. Ook het optimisme van de minister daarover moet met een flinke korrel zout genomen worden. Er was wel een afdeling op het departement en ook bij het Staatsbosbeheer waren veel mensen, maar het aantal ambtenaren, dat specifiek belast was met de uitvoering van de wet, is altijd maar gering geweest.

Dit is in verschillende opzichten verbazingwekkend. In de eerste plaats betreft het hier het "eigen" instrument van de natuurbescherming, waar zolang naar uitgekeken was (zie par.1). In de tweede plaats is één de eigenaardigheden van het beschermen van de natuur, dat wat nu niet beschermd wordt een grote kans loopt na verloop van tijd zijn waarde geheel of grotendeels te verliezen (nu niet is nooit meer). Een duidelijk verschil dus met b.v. wo-

ningbouw. In de derde plaats was van meet af aan bekend, dat het aanwijzen van gebieden een arbeidsintensieve zaak zou zijn, maar ook dat op iedere aanwijzing nog meer werk volgt; er moeten verzoeken voor een art.12 vergunning behandeld worden, er moet een beheersplan opgesteld worden, er moet geadviseerd worden over ingestelde Kroonberoepen, etc.

Over de personeelssituatie stelde op 29 maart 1979 het kamerlid Verburgh onder meer deze vraag aan de Staatssecretaris van C.R.M.:
Meent de Staatssecretaris dat er voor het op gang houden van een voortvarend aanwijzingsbeleid op het Departement van CRM voldoende ambtelijke mankracht is ingeschakeld voor aanwijzingen en vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet?

Behendig antwoordde de Staatstsecretaris daarop:

Voor het op gang houden van een voortvarend beleid, als in deze vraag bedoeld, wordt gestreefd naar een vergroting van de daarvoor beschikbare mankracht, zowel op het Departement van CRM als bij het voor dit departement werkzame dienstvak Natuurbehoud van het Staatsbosbeheer. Er zal echter op dit gebied altijd een spanning blijven tussen wat wenselijk en wat mogelijk is.

Het beeld bij de NBwet is 21 jaar na ondertekening van de wet niet al te florissant: in totaal zijn per 1 september 1988 84 gebieden als BN (totaal ca 18.000 ha) en 60 als SN (178.000 ha, waarvan ca. 150.000 ha Waddenzee) aangewezen.

Hoewel de aanwijzing van nieuwe gebieden nog steeds doorgaat, zijn de vooruitzichten niet geweldig. In plaats van dat er nu meer ambtenaren aan de toepassing van de NBwet gaan werken, heeft ook hier de afslankingsoperatie nog wat van de toch al kleine bemanning afgehaald. Daarnaast vergt het opstellen van beheersvisies en -plannen, waarmee sinds enige tijd met voortvarendheid begonnen is veel van de beschikbare menskracht, waardoor er voor nieuwe aanwijzingen weer minder tijd overblijft.

Hoe het verder zal gaan kan niemand voorspellen. Ooit is eens een ruwe berekening gemaakt hoe lang het zou duren voordat alle natuurterreinen, die in aanmerking komen om als BN aangewezen te worden, met de huidige wettelijke procedure en mankracht aangewezen zouden zijn.

Men kwam daarbij ver in de volgende eeuw, waarbij het feit, dat in de loop van de tijd veel natuurgebieden hun waarde zullen verliezen als gevolg van allerlei oorzaken, nog een belangrijke "hulp" was.

Dat laatste speelde al tijdens de parlementaire behandeling, waar de minister het kamerlid Baeten het volgende antwoordde:

Saillant was wel de opmerking van de geachte afgevaardigde de heer Baeten dat volgens het "Statistisch Zakboek" 1/7 van onze

bodem object van bescherming kan zijn. Dit cijfer is inmiddels helaas achterhaald. Het is teruggelopen tot 1/8. Ik weet niet welke jaargang de geachte afgevaardigde heeft geraadpleegd en in hoeverre ik het moet toetsen aan mijn gegevens.

De heer Baeten antwoordde:

"1965".

Deze discussie vond plaats in 1966! Sic natura transit!

Haarlem, september 1988,
E.H. Bakker.

BIJLAGE BIJ PRAE-ADVIES MR.E.H. BAKKER.

D E M I N I S T E R V A N L A N D B O U W E N V I S S E R I J

Overwegende, dat het gebied, te noemen "Willinks Weust en Heksenbos", gelegen in de gemeente Winterswijk, voor zover gevormd door de hierna kadastraal omschreven percelen, van algemeen belang is uit een oogpunt van natuurschoon en om zijn natuurwetenschappelijke betekenis, en mitsdien een natuurmonument is in de zin van artikel 1, onder b, van de Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 572);

dat het natuurmonument bestaat uit een als beschermd natuurmonument en een als staatsnatuurmonument aan te wijzen deel;

dat de als beschermd en staatsnatuurmonument aan te wijzen delen een onderdeel vormen van het "Plateau van Winterswijk" en in geologisch, geomorfologisch en biologisch opzicht één samenhangend geheel vormen;

dat het als beschermd natuurmonument aan te wijzen deel bestaat uit loofbos waaronder hakhout, alsmede enkele percelen (schraal grasland);

dat in het gehele natuurmonument de zogeheten Muschelkalk (schelpkalk) lokaal aan de oppervlakte komt;

dat het natuurmonument niet alleen door de daaruit volgende grote afwisseling tussen kalkrijk en kalkarm, maar bovendien door de grote verschillen tussen droog en vochtig zand en leem substraat, gekenmerkt wordt door een grote afwisseling in gradiëntsituaties op micro-niveau;

dat deze afwisseling in gradiëntsituaties heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan plantengemeenschappen waarvan een aantal minder algemene tot zeldzame plantesoorten deel uitmaken;

dat het gebied faunistisch met name van belang is voor zeldzame vlindersoorten, alsmede voor diverse doorten amfibieën;

dat het natuurmonument ook uit een oogpunt van natuurschoon van betekenis is gezien zijn ligging en zijn grote afwisseling in vegetatietypen;

Overwegende ten aanzien van de wezenlijke kenmerken van het onderhavige natuurmonument, dat hieronder niet alleen de hierboven genoemde waarden moeten worden verstaan, maar ook de hydrologische gesteldheid, de opbouw van het bodemprofiel, alsmede de voor de fauna noodzakelijke rust;

Overwegende tenslotte, dat de bescherming van dit natuurmonument niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd;

Gelet op artikel 7 en artikel 9, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet;

Gezien de beschikking van 22 juni 1987, nr. NMF/N87-4722, houdende het besluit dat de aanwijzing als beschermd natuurmonument in overweging is ten aanzien van het gebied "Willink's Weust en Heksenbos";

Gezien de omtrent de in overweging zijnde aanwijzing door Gedeputeerde Staten van Gelderland ingezonden beschouwingen en schrifturen, alsmede de te zelfder zake door de Natuurbeschermingsraad en de Rijksplanologische Commissie uitgebrachte adviezen;

Handelende in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

B E S L U I T :

I. Aangewezen wordt als beschermd natuurmonument het gebied, bekend door de naam "Willink's Weust en Heksenbos", voor zover gevormd door de percelen, kadastraal bekend gemeente Winterswijk, sectie C nummers 999 gedeeltelijk, 1000, 1001, 1002, 1006, 1007, 1008, 1012, 2676 gedeeltelijk, 2768, 2769, 2871, 4159 gedeeltelijk, 4169, 4171, 4172, 4173, 4174, 4175 en 4176, een en ander zoals aangegeven op de bij deze beschikking behorende kaart BN110/SN65.

II. Bij deze aanwijzing gaat een toelichting, die in samenhang met deze beschikking moet worden gelezen.

Van deze beschikking zal mededeling worden gedaan in de Nederlandse Staatscourant.

DE MINISTER VAN LANDBOUW EN VISSERIJ,

TOELICHTING BEHORENDE BIJ BESCHIKKING NMF/N88-6013

1. Inleiding

Het natuurmonument "Willink's Weust en Heksenbos" is gelegen op het plateau van Winterswijk in de gelijknamige gemeente en bestaat uit een als staatsnatuurmonument (19 ha) en een als beschermd natuurmonument (11 ha) aangewezen deel. Het natuurmonument bestaat grotendeels uit loofbos. Vanwege de Middeneuropese klimaatomstandigheden en de grote afwisseling tussen kalkarm en kalkrijk en droog en vochtig kent het gebied een grote botanische rijkdom.

Met de onderhavige beschikking wordt aangewezen als beschermd natuurmonument het gedeelte dat niet eigendom is van de Staat. Het gedeelte dat eigendom is van de Staat is aangewezen als staatsnatuurmonument.

2. Natuurwetenschappelijke betekenis en natuurschoon

Op het plateau van Winterswijk komt, evenals in Zuid Limburg, op een aantal plaatsen gesteente ouder dan het pleistoceen aan de oppervlakte, namelijk Muschelkalk, ook wel schelpkalk genoemd. Op de schelpkalklaag, die op een wisselende diepte ligt, bevindt zich een laag keileem. Het grondwater stagneert op de schelpkalk, zodat een gedifferentieerd patroon van vocht- en kalkgradiënten is ontstaan. Het gebied heeft een sterk wisselende bodemstructuur, dat globaal varieert van hoger gelegen kalkrijke lemige dekzandbodems tot lager gelegen, min of meer vochtige en lokaal moerassige bodems.

Als gevolg van de variatie in het abiotisch milieu vertoont de vegetatie van het beschermd natuurmonument een grote verscheidenheid.

Ongeveer de helft van het loofbos bestaat uit min of meer vochtige Elzenhakhout en Berkenbroekbos met plantesoorten als Moerasspirea, Wederik, IJle zegge, Kale jonker, Leverkruid, Pitrus, Framboos, Gewoon glidkruid, Egelboterbloem, Kleine valeriaan, Melkeppe, Watermunt, Glad walstro en Moeraswalstro. Opvallend is het voorkomen van Hazelaar in de struiketage, hetgeen duidt op een rijker bodemtype. Hier en daar staan enkele naaldbomen, waaronder enkele zeer oude Grove dennen, alsmede Amerikaanse eik en Vogelkers. De open plekken in dit loofbosgedeelte zijn opvallend rijk begroeid met Kleine valeriaan. Het oostelijk deel is in floristische en vegetatiekundig opzicht het meest waardevolle deel en heeft duidelijk kenmerken van het Elzen-Essen-onderverbond en het Eiken-Haagbeukenverbond. De kalklaag ligt op afwisselende diepten, hetgeen aan de vegetaties te herkennen is.

De volgende minder algemene en zeldzame plantesoorten worden

aangetroffen: Slanke sleutelbloem, Heelkruid, Heksenkruid, Gulden roede, Meidoorn, Sleedoorn, Gulden boterbloem en Bosanemoon. In de struiketage komt de Hazelaar veel voor, afgewisseld met Haagbeuk.

Op de overgangen tussen bos en de open stukken zijn mantelgezelschappen aanwezig met Sleedoorn.

Op een open plek in het bos is op de moerassige tot zandige, vochtige bodem een rijk ontwikkelde ruigtekruidenvegetatie aanwezig met Leverkruid, Gele lis, Riet, Kale jonker, Wateraardbei, alsmede Wilgenstruweel.

In het oosten en westen van het beschermd natuurmonument liggen twee struikjes grasland die een integrerend onderdeel vormen van het als staatsnatuurmonument en beschermd natuurmonument aangewezen gebied.

In entomologisch opzicht is het gebied zeer waardevol door het voorkomen van een groot aantal minder algemene tot zeldzame vlindersoorten, kevers en libellen. Van de vlinders kunnen genoemd worden Bruine vuurvlinder, Gehakkelde aurelia, Landkaartje, Heideblauwtje, Icarusblauwtje, Bruin blauwtje, Kleine ijsvogelvlinder, Bontzandoogje en Heidevlinder.

Het voorkomen van de Hazelworm, de Vuursalamander, de Kleine watersalamander en de Rugstreepad maken dat het gebied ook herpetologisch van betekenis is. Als broedgebied is het natuurmonument van belang voor de Kneu en de Goudvink.

In het gebied kunnen voorts de Haas, Ree, Eekhoorn, Wezel en Hermelijn worden aangetroffen.

Het natuurmonument is door zijn grote afwisseling en karakteristieke kleinschaligheid van belang uit een oogpunt van natuurschoon.

3. Begrenzing

De begrenzing van het gehele staatsnatuurmonument (zowel het als beschermd en het als staatsnatuurmonument aangewezen deel) is bepaald aan de hand van de aanwezige natuurwetenschappelijke waarden. In het noordwesten grenst het natuurmonument aan de steengroeve, vervolgens loopt de grens langs de steengroeveweg en buigt bij de onverharde weg naar het zuiden, langs de bosrand en de houtwallen, en verder langs het onverharde pad in het westen tot aan de steengroeve.

Voor de exacte begrenzing van het beschermd natuurmonument wordt verwezen naar de opsomming van de kadastrale percelen in de beschikking en naar de bij de beschikking behorende kaart BNO110/SN65.

4. Bescherming krachtens andere instrumenten

Volgens het vigerende streekplan Oost-Gelderland is het onderhavige gebied op de bijbehorende plankaart gedeeltelijk aangeduid als "Landelijk Gebied I" (natuur- en bosgebieden met zeer grote natuurwetenschappelijke waarden) en gedeeltelijk als "Landelijk Gebied II" (agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden).

Volgens het in voorbereiding zijnde ontwerp herziening streekplan Oost-Gelderland, dient voor het gebied van Winterswijk het beleid gericht te zijn op het behoud van het kleinschalige karakter, op het behoud van de natuurwaarden, op voortzetting van een daarmee verweven agrarisch en bosbouwkundig gebruik, alsmede op bevordering van recreatief gebruik.

Volgens het vigerende Plan in Hoofdzaken van de gemeente Winterswijk, goedgekeurd door het College van Gedeputeerde Staten in Gelderland op 8 maart 1961, is het gebied, waarvoor een aanwijzing in overweging is genomen, grotendeels bestemd tot "Natuurgebied". Op deze gronden is geen bebouwing toegestaan. Het meest westelijk gelegen perceel is bestemd tot "Agrarische Grond".

Bij Koninklijk Besluit d.d. 1 juli 1985 is aan het gehele bestemmingsplan Buitengebied (1975) goedkeuring onthouden.

Volgens dit bestemmingsplan waren de betrokken gronden gedeeltelijk bestemd tot "Natuurgebied" en gedeeltelijk tot "Agrarisch Productiegebied C van grote landschappelijke waarde".

Het op 8 augustus 1974 door de Raad van de gemeente Winterswijk genomen voorbereidingsbesluit heeft nog steeds rechtskracht, onder meer voor het onderhavige gebied.

De bescherming van genoemd Plan in Hoofdzaken van de gemeente Winterswijk beperkt zich nagenoeg tot bouwactiviteiten, terwijl krachtens het voorbereidingsbesluit enige ruimtelijk relevante handelingen vergunningplichtig zijn gesteld.

Deze bestemmingsregelingen bieden weliswaar bescherming, maar deze bescherming beperkt zich tot enkele ruimtelijk relevante handelingen terwijl andere ruimtelijk relevante handelingen alsmede overige handelingen van invloed kunnen zijn op de waarden van het natuurmonument. Bovendien biedt het bestemmingsplan in tegenstelling tot de Natuurbeschermingswet geen mogelijkheid om het beheer te regelen. Toepassing van de Natuurbeschermingswet opent via artikel 14 de mogelijkheid om het beheer middels een beheersplan te regelen.

5. Gebruik en rechtsgevolgen

Gebruik en beheer

Het huidige gebruik van het bos is zeer extensief, dat wil zeggen dat in de bosopstand nauwelijks of niet ingegrepen wordt. De twee in het gebied liggende graslandjes kadastraal bekend gemeente Winterswijk, sectie C, nr. 4159 ged. en nr. 1012 worden geëxploiteerd ten behoeve van het agrarisch bedrijf.

Een van de percelen is in 1986 gescheurd en opnieuw ingezaaid. Het genot van de jacht is verhuurd aan de vaste gebruiker van het natuurmonument.

Door toepassing van de Natuurbeschermingswet is het niet alleen mogelijk het behoud van het huidige natuurschoon en de natuurwetenschappelijke waarden te waarborgen, maar kan eveneens het beheer in het onderhavige gebied zodanig worden bijgestuurd, dat deze waarden verder worden ontwikkeld.

In de volgende paragrafen zal worden aangegeven op welke wijze instandhouding en ontwikkeling kan worden gerealiseerd door middel van de rechtsgevolgen van de aanwijzing.

Rechtsgevolgen ex artikel 12

Volgens artikel 12 van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning handelingen te verrichten of te gedogen die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument. Onder de werking van dit artikel vallen niet alleen schadelijke handelingen die binnen het natuurmonument worden verricht maar ook handelingen die buiten het natuurmonument plaatsvinden en schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke waarden van het natuurmonument. Hierbij moet met name gedacht worden aan handelingen, die de waterhuishouding beïnvloeden.

Voor het overige zal de aanwijzing geen merkbare invloed hebben op de huidige bedrijfsvoering van de aanliggende landbouwbedrijven en de aangrenzende kalksteengroeven.

In het algemeen kan gesteld worden dat het huidige gebruik zoals dat plaatsvindt door de eigenaar en de gebruiker geen schadelijke effecten als bedoeld in artikel 12 veroorzaakt en derhalve niet aan vergunning is gebonden.

Hoewel het moeilijk is om van te voren exact aan te geven welke handelingen al dan niet schadelijk zullen zijn en derhalve vergunningsplichtig, wordt om de gedachten enigszins te bepalen hierna een aantal handelingen opgesomd waarvoor gelet op de daarvan te verwachten gevolgen een vergunning aangevraagd moet worden. Deze lijst is niet volledig.

- Bouwen in de zin van artikel 1 van de Woningwet;
- Plaatsen of aanleggen van voor verblijf geschikte - al dan niet aan hun bestemming onttrokken - voertuigen, caravans, kampeerauto's of tenten;
- Planten van bomen of struiken;
- Vellen, rooien, snoeien, kappen, branden of anderszins beschadigen van hout- of struikgewas;
- Berijden of stallen van voertuigen en bromfietsen anders dan voor het agrarisch en bosbouwkundig gebruik;
- Beoefenen van buitensport (motorsport, model vliegtuigsport, fietscross, countrycross, houden van wedstrijden of racen met motorrijtuigen of bromfietsen);
- Leggen of aanbrengen van ondergrondse of bovengrondse constructies, installaties of apparatuur;
- Opslaan, storten, bergen of deponeren van al dan niet afgedankte of aan hun oorspronkelijk gebruik onttrokken voorwerpen, stoffen of producten;
- Aanleggen of verharderen van wegen, paden, bodem of parkeergelegenheden of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen;
- Ontgronden, bodem verlagen, ophogen en egaliseren;
- Handelingen, welke wijziging van de waterhuishouding of (grond)waterstand beogen, ten gevolge hebben of ten gevolge kunnen hebben, zoals het graven, verbreden, verdiepen, verleggen of dichten van watergangen, of het aanleggen van kunstwerken;
- Aanleg van drains, plassen of vijvers, of het vergroten of dichten daarvan;
- Verrichten van handelingen, welke wijziging of intensivering van het bestaande bodemgebruik beogen of ten gevolge (kunnen) hebben;
- Scheuren en/of fraisen, of diepploegen van grasland of andere verstoringen van het bodemprofiel, ontginnen van moerassige laagten of van bos;
- Het gebruik van bestrijdingsmiddelen, groei- of stoorstoffen en van organische of anorganische meststoffen;
- Het beweiden van bos;
- Begrazing met paarden;
- Aanbrengen of inrichten van recreatieve voorzieningen, zoals caravan- of kampeerterreinen, lig- of speelweide, lig- of speelstrand, picknickplaatsen, dagcampings, enz.;

Geen vergunning is vereist voor handelingen, die thans door de eigenaar en de gebruiker in het kader van het huidige, agrarische gebruik van het grasland worden verricht. Evenmin is vergunning vereist voor het beoefenen van de jacht, mits de jachtdruk niet verhoogd wordt.

Het uitvoeren van normale onderhoudswerkzaamheden aan de Vassenveldsebeek en de Afwatering van de Bekeringswieste is niet vergunningplichtig. Het gaat hierbij in casu om het 2 x per jaar schonen en het 1 x per 5 à 10 jaar op diepte brengen van genoemde watergangen.

Handelingen die intensivering van het hiervoor genoemd gebruik en onderhoud tot gevolg (kunnen) hebben zijn echter wel vergunningplichtig.

Het aanvragen van een vergunning dient krachtens artikel 13, eerste lid, per aangetekende brief aan de Minister van Landbouw en Visserij te geschieden.

Omdat het in het praktijk voor betrokkenen vaak moeilijk is te beoordelen of in een bepaald geval een vergunning verplicht is, wordt dringend aangeraden daarbij de hulp van consultant Natuur, Milieu en Faunabeheer in te roepen.

Rechtsgevolgen ex artikel 6

Volgens artikel 16 van de Natuurbeschermingswet is verboden een beschermd natuurmonument te verontreinigen, daarin planten, bloemen of takken uit te steken, te plukken, af te snijden of te vervoeren, dieren te verontrusten, te vangen of te doden of zulks te pogen of in het algemeen daarin schade aan de natuur toe te brengen. Dit artikel is met name gericht op incidentele bezoekers van het natuurmonument ofwel de recreanten en geldt niet voor de eigenaar en gebruiker en hun huisgenoten.

Zo is het op grond van dit artikel bijvoorbeeld verboden eieren te rapen of honden los te laten lopen in het gebied. Overigens is het gebied niet vrij toegankelijk voor wandelaars.

Rechtsgevolgen ex artikel 14 (beheersplan)

Volgens artikel 14 van de Natuurbeschermingswet kan de Minister in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker, telkens voor een periode van ten hoogste drie jaar voor een beschermd natuurmonument of een gedeelte daarvan een beheersplan vaststellen, dat het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke waarden ten doel

heeft. Ingevolge het derde lid van artikel 12 van de wet is voor in het beheersplan neergelegde handelingen géén vergunning vereist. Daarnaast brengt het beheersplan met zich, dat de eigenaar en gebruiker duidelijkheid verkrijgen over de handelingen die zouden moeten worden nagelaten in verband met het behoud van de kwaliteit van het natuurmonument.

Aan de betrokkenen kan een vergoeding worden toegekend voor de uit het beheersplan voortvloeiende kosten of lasten, die redelijkerwijs niet of niet geheel voor hun rekening behoren te komen.

Het ligt in de bedoeling om de totstandkoming van een beheersplan voor het onderhavige gebied te bevorderen. De uitgangspunten daarvoor zijn de volgende.

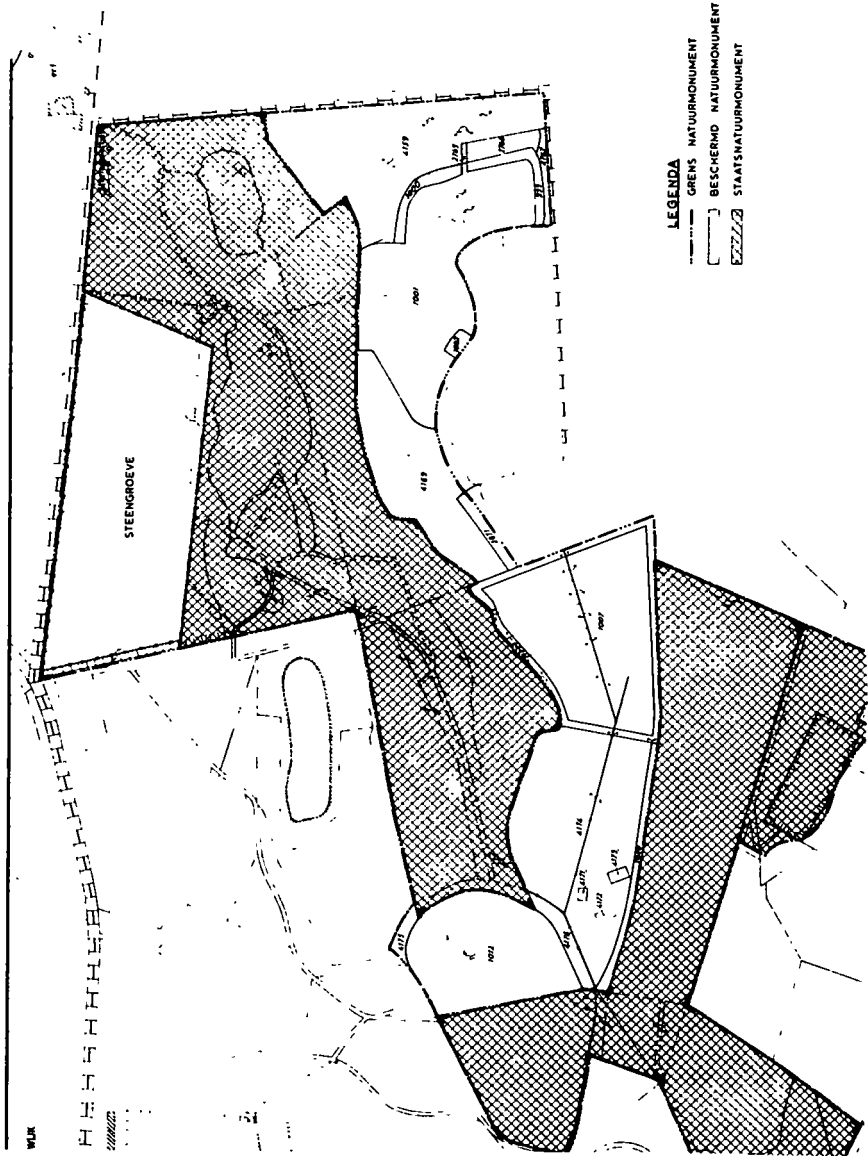
Het is onder meer gewenst, dat exoten en naaldbomen, met uitzondering van Jeneverbos en Taxus, geleidelijk worden vervangen door inheemse loofhoutsoorten.

Overwogen kan worden het periodieke beheer van het opgaande loofbos te beperken tot dunningen op zeer kleine schaal en het elzenhakhout op experimentele schaal opnieuw in cultuur te nemen. De ruigtekruidenvegetatie op de open plaats in het opgaand loofbos zou jaarlijks gemaaid kunnen worden, het maaisel dient te worden afgevoerd. De randen van deze open plaats dienen ongemaaid te blijven. Het is wenselijk dat de graslandjes door middel van een extensief beheer worden verschaald.

6. Inlichtingen

De Consulent Natuur, Milieu en Faunabeheer van het Ministerie van Landbouw en Visserij is gaarne bereid alle gewenste inlichtingen te verstrekken. Het kantoor van de Consulent in de provincie Gelderland is gevestigd te Arnhem, Rosendaalsestraat 64, 6824 CM ARNHEM, Postbus 9079, 6800 ED ARNHEM, telefoon 085-579111.

Directie Natuur, Milieu en Faunabeheer



LEGENDA
 --- GREN'S NATUURMONUMENT
 [] BESCHERM'D NATUURMONUMENT
 [] STAATSNATUURMONUMENT

STEENGRÖEVE

W.L.K.

1:10000

1:10000

NATUURBESCHERMING: NATUUR-RECHT IN EEN NATUURLIJK MILIEU

Preadvies mr. P.C.E. van Wijmen

INHOUDSOPGAVE PREADVIES MR P.C.E. VAN WIJMEN

	Inleiding	139
1.	Terugblik	141
2.	Natuurbescherming in daarop (mede) gerichte wetgeving	147
2.1.	Inleiding	147
2.2.	Soortenbescherming	148
2.3.	Gebiedsbescherming	152
2.4.	Habitatbescherming	155
3.	Natuur (+ milieu) en recht	160
4.	Positiebepaling van het natuur- en landschapsbehoudin eigen veld	173
4.1.	De "groene" Structuurschema's	173
4.2.	Het Meerjarenprogramma Natuur- en Landschapsbehoud 1988-1992	177
4.3.	Het Nationaal Natuurbeleidsplan	179
5.	Positiebepaling van N + M temidden van andere beleidsvelden	181
5.1.	Inleiding	181
5.2.	De verhouding NB-wet/WRO	181
5.2.1.	De Planologische Kernbeslissing	181
5.2.2.	Het bestemmingsplan	183
5.2.3.	De aanlegvergunning	184
5.3.	Andere gebiedsaanwijzingen dan die uit de Natuurbeschermingswet	186
6.	Natuur en landschap ingericht (?) en beheerd	191
6.1.	Inleiding	191
6.2.	De Landinrichtingswet en het natuurbehoud	191
6.3.	Het beheer van natuurgebieden en natuur-gevoelige landbouwgronden	193
6.4.	Het beheer van natuurgevoelige landbouwgronden: de Beschikking beheersovereenkomsten c.s.	194
6.4.1.	Inleiding	194
6.4.2.	De Beschikking (thans: Regeling) beheersovereenkomsten	196
6.4.3.	Regeling onderhoudsovereenkomsten landschapselementen	197
6.4.4.	Bergboerenregeling e.d.	198
6.4.5.	Relatienota	199
7.	N (+ M) in nieuwe wetgeving (?)	202
7.1.	Inleiding	202
7.2.	Wijziging van de Pachtwet	202
7.3.	Een Flora- en Faunawet?	204
7.4.	Een nieuwe Natuurbeschermingswet?	206
8.	Enige lijnen naar de toekomst	209
8.1.	N + M + L als randvoorwaardelijk substraat	209
8.2.	Natuur-, (milieu-) en landschapsbehoud, inhoudelijk bezien	210
8.3.	Natuur-, (milieu-) en landschapsbehoud, juridisch bezien	214
	Slotbeschouwing	219

INLEIDING

De pretentieuze titel van dit deel van het preadvies roept allerlei reminiscenties op en dat is juist de bedoeling. Alvorens die verwijzingen kort te inventariseren en aldus ook de inhoud van het preadvies schetsmatig aan te duiden, plaats ik een aantekening vooraf, die zo belangrijk is, dat zij de hele verdere tekst door in het oog dient te worden gehouden: onder "natuur" versta ik ook "milieu" en zulks in de ecologische betekenis van het woord, dus niet in de milieu-hygiënische zin. Ik zou prefereren om constant de woordcombinatie "natuur en milieu" te gebruiken, ware het niet dat deze in zeker opzicht tautologisch is. "Natuurbescherming" is een klassiek begrip; in hedendaagse termen spreken we eerder van "milieubeheer". Gebruik ik dus in het volgende de eerste term, dan sluit ik de tweede daarbij in. De lezer zal er in het licht van het vorengaande begrip voor hebben als zij of hij regelmatig de afkorting N + M ("Natuur en Milieu") tegenkomt.

Natuurbescherming komt niet uit de lucht vallen en daarom wordt eerst enige aandacht gegeven aan de historie, een ontwikkeling die zal uitmonden in de Natuurbeschermingswet, die als zodanig het piéce de résistance vormde in het eerste deel van dit preadvies. In hoofdstuk I komt die historie aan de orde, terwijl in hoofdstuk II de revue passeren een aantal andere wetten en verdragen die natuurbeschermingsaspecten bevatten, zoals de Vogelwet en de Conventie van Ramsar. Hoofdstuk III is dan gewijd aan het dubbelzinnige begrippenpaar "natuur-recht". Dit hoofdstuk bevat de interpretatiecoördinaten voor mijn gedachtengang die pas in de volgende hoofdstukken wat juridischer gedaante aannemen. Het centrale uitgangspunt zij hier in zijn kern reeds aangeduid: natuur (en milieu) zijn het substraat waarop en waarin zich alle belangen verwezenlijken en als zodanig fungeren N + M in de belangenafweging randvoorwaardelijk, grensstellend. De sector- en facetbenadering schiet per definitie tekort om natuur en milieu in hun hoedanigheid van substraat te beschrijven en te regelen. De natuur is ook hier harder dan de leer. De natuur heeft uit haar aard recht op bescherming, het is een natuurrecht van elk rechtssubject een gave natuur en een gaaf milieu tot zijn voortdurende beschikking te hebben. Als bovenpersoonlijk, gemeenschappelijk goed, dienen N + M voor ieder toegankelijk te zijn, doch tevens zijn zij aldus voor niemand toeëigenbaar

en zeker niet exclusiebaar.

Deze centrale opvatting leidt dan tot de positionering van de natuur temidden van haar juridische biotoop, eerst het natuur-eigene in Hoofdstuk IV: Structuurschema NLB, Meerjarenprogramma Natuur- en landschapsbehoud '88-'92, Nationaal Natuurbeleidsplan; vervolgens ook het door andere wetten gevormde totale juridische milieu in Hoofdstuk V: WRO, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder e.a. In hoofdstuk VI komen aspecten rond inrichting en beheer aan de orde (Relatienota), terwijl hoofdstuk VII handelt over enkele nieuwe ontwikkelingen: wijziging NB-wet, wijziging Pachtwet, voorontwerp Flora en Fauna wet.

In hoofdstuk VIII ga ik dan nog kort in op enkele inhoudelijke kwesties zoals de inmiddels beruchte antithese scheiding-verweving, de beleidsombuiging van natuurbehoud naar natuurontwikkeling, de ecologische infrastructuur en het waterbeheer. Dat hoofdstuk bevat voorts enige terreinverkenning op het stuk van juridische mogelijkheden. Is een instrumentele benadering (aanwijzingen, beheersinstrumenten e.d.) van de natuurbescherming voldoende? Wat te denken van integratie van allerlei wetgeving met NB-aspecten? Wat moeten we dan met die segregatie/integratie en op welk niveau? Hoe zit het met de handhavings- en sanctiemogelijkheden en hoe irreversibel is de schending? Moet de instrumentele benadering niet gepaard gaan met gedragsbeïnvloeding en wel via juridische methoden?

Mijn eindconclusie geef ik hier ook reeds prijs: naast enkele ideeën die voortkomen uit de zojuist geformuleerde vragen - zie daarvoor dus het slothoofdstuk -, ben ik uitdrukkelijk van oordeel, dat we met de (eventueel uitgebouwde) NB-wet als totaal-instrument geenszins ontevreden behoeven te zijn, als die wet meer wordt toegepast, terwijl ten tweede de enige écht effectieve natuurbescherming doorgaans beter is gewaarborgd door feitelijk beheer van terreinen in handen van goed geoutilleerde, efficiënt werkende (particuliere) NB-organisaties.¹ In het huidige stadium en gesitueerd bij het ministerie, waaronder zij momenteel ressorteert, is de staatsnatuurbescherming helaas te zeer bedreigd door allerlei belangen van buitenaf, terwijl de particuliere op de tocht staat.

¹ Met nadruk van zij overigens vermeld dat het feit, dat er thans nog tal van landgoederen waard zijn om beschermd te worden, te danken is aan de grote inspanningen die een aantal families zich in het verleden op dit punt hebben getroost.

1. TERUGBLIK

Iedereen is geneigd de geschiedenis van de natuurbescherming in Nederland feitelijk te laten aanvangen bij de aankoop van het Naardermeer in 1906, voorafgegaan door de oprichting van de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland in 1905. Toch begint de historie eerder: niet alleen was men ons in het buitenland al voorafgegaan in het veiligstellen van natuurterreinen door aankoop en beheer (Yellowstone Park, VS 1872), maar te onzent hadden we ook al een aanzet gehad in de wet ter bescherming van nuttige diersoorten uit 1880, een wet die toch tientallen soorten vogels bescherming bood. De Nederlandse Vereniging tot bescherming van Vogels ontstond in 1899 - alsmede trouwens het Staatsbosbeheer - en in 1901 volgt dan de oprichting van de Nederlandse Natuurhistorische Vereniging. Het is met name de laatstgenoemde organisatie, die de stoot gaf tot het ontstaan van Natuurmonumenten en de namen van Jac P. Thijssen en Dr. W. Heinsius mogen in dit verband hier niet achterwege blijven.² Wij laten de geschiedenis van de natuurbescherming echter voor wat zij is, om onze blik wat te vernauwen in de richting van de juridische vormgeving van de natuurbeschermingsgedachte. De eerste die daar te onzent aandacht voor vroeg was H. Cleyndert. In 1925 verscheen het rapport "Gewestelijke plannen", waaraan ook G.A. van Poelje en Ir. Bakker Schut meewerkten. Cleyndert stelt daarin, dat de overheid zich de bescherming van natuurschoon dient aan te trekken en dat daaraan een "nationaal natuurruimtenplan" ten grondslag moet worden gelegd. Ook stedelijke natuurruimtenplannen boden een mogelijkheid, met name in aansluiting op de stedenbouwkundige paragraaf in de Woningwet (tekst van 1921). Dit alles is echter niet toereikend, zo meent Cleyndert en hij stelt daarom voor te komen tot een natuurbeschermingswet, waarin o.a. aankoop van natuurterreinen is voorzien en in tegemoetkomingen van fiscale aard voor boseigenaren, een idee dat niet veel later zijn neerslag zou vinden in de Natuurschoonwet 1928.

² Wie zich nader wil oriënteren kan uitstekend terecht bij het monumentale standaardwerk "Ruimte voor natuur" van de hand van Dr. H.P. Gorter, een uitgave van "Natuurmonumenten", 's-Graveland, 1986, alsmede bij de Groningse dissertatie van Mr. J.W. Keiser "Overheidszorg voor het natuurschoon", Brusse, Rotterdam, 1949. Op deze werken stoelt ook in hoofdzaak het hier geboden historisch-overzicht-in-vogelvlucht.

Ook Thijssse liet zich niet onbetuigd en het verwondert niet dat we deze eminente natuurbeschermer - wie deed er in die tijd meer aan verbreding van de eigenlijke natuurbeschermingsgedachte en vooral aan mentaliteitsvorming? - suggesties zien doen in de richting van soorten-, maar ook van gebieds- en habitatbescherming. Nóg belangwekkender is zijn idee om voor te schrijven dat alle uitbreidingsplannen, ontwerpen voor wegen en kanalen en concessie-aanvragen voor ontginningswerken³ ter inzage worden toegezonden aan een zg. Natuurbeschermingscommissie, die deze plannen dan zou kunnen amenderen ter fine van behoud van natuurschoon. Moge het laatstgenoemde begrip thans verouderd en esthetiserend aandoen, men begreep er toen ook de natuurwetenschappelijke waarde onder.

In 1926 werden van diverse zijden voorstellen gedaan die een ontwerp behelsden voor een natuurbeschermingswet. Zo stelde de Boschraad twee nota's op en ook "Natuurmonumenten" produceerde er een in overleg met de ANWB. We zien in een Memorie aan de Minister van O.K. en W. voor het eerst de gedachte opduiken dat "natuurruimten van zo groot belang" zijn "dat het onverkort handhaven van het volle beschikkingsrecht van den eigenaar niet wenselijk is".⁴ De wet zou wilde planten en in het wild levende dieren moeten beschermen, maar ook "merkwaardige landschappen". Onder landschap werd verstaan "elk deel van den vaderlandschen bodem, hetzij land of water, hetzij begroeid of kaal". Tegenover eigendomsbeperking voorzag men een schadevergoeding, terwijl ook de mogelijkheid zou moeten bestaan om "geclasserde" natuurmonumenten te onteigenen. Veel van hetgeen deze Memorie suggereerde, vond later inderdaad zijn weg naar de Natuurbeschermingswet. Het zou inmiddels wel 40 jaren duren voordat die wet in werking trad. De omliggende landen waren ons ook op dit punt voor: Denemarken kende al een (eerste) Natuurbeschermingswet in 1917, en in België kwam in 1931 de Wet op het behouden van monumenten en landschappen tot stand. Uit dit land stamde ook de term "classeren" en men kende er bovendien een recht op schadevergoeding. In Duitsland bracht men in 1935 de Reichsnaturschutzgesetz (RNG) tot stand. Terugkerend naar de historie, kom ik vervolgens bij C.W. van der Pot die in 1929 in een rede voor de derde Monumentendag over eigendom en natuurbescherming de gedachte lanceerde van een zakelijk recht van natuurbescherming, enigszins op de voet van de Belemmeringenwet privaatrecht. Hoever men mocht

³ In de dertiger jaren maakt alleen al de Heidemij grote en kleine plannen voor duizenden van zulke werken, zoals vermeld door J.W. Keiser, o.c. p. 120.

⁴ Memorie inzake een wet tot bescherming der natuur, Ver. tot behoud van natuurmonumenten, nov. 1926.

gaan met het opleggen van beperkingen van de eigenaar wilde Van der Pot zien vastgesteld door een overheidsinstantie die tegen elkaar zou moeten afwegen de belangen van de gemeenschap bij het behoud van natuurschoon en de belangen van de eigenaar bij voorgenomen "ingrijpende werken" in het natuurgebied. H. Westermann, de Amsterdamse advocaat en natuurbeschermer, laat zich ook diverse malen uit over de vraag hoe natuurbescherming te regelen (o.a. op de vijfde Monumentendag in 1930 en in het nummer van april 1938 van het Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw). We zien hier de aanwijzing tot natuurmonument verschijnen, bij Koninklijk Besluit indien het gaat om overheidsbezit, bij wet of overeenkomst indien het gaat om particulier terrein, het laatste omdat men met onwillige honden nu eenmaal kwaad op hazen jaagt..... De methode van het bereiken van publiekrechtelijke doeleinden via privaatrechtelijke middelen zullen we veel later weer tegenkomen bij de beheersovereenkomsten. Een waarde-oordeel laat ik hier achterwege. Interessant is nog, dat Westermann de zorg voor de natuurbescherming wil zien toevertrouwd aan het ministerie dat is belast met de uitvoering van de stedebouwkundige maatregelen - wij zouden dit nu aanduiden als de ruimtelijke ordening. Hier neem ik vast een voorschot op mijn appreciatie van de huidige toestand: een slechtere stiefvader voor de natuurbescherming dan het ministerie van Landbouw en Visserij had niet gevonden kunnen worden. Dit "ceterum censeo" zal men nog meer tegenkomen en ik gaf ook al eerder blijk van dit standpunt.⁵

F. Koster pleitte in 1938 in zijn voor de Volksuniversiteit geschreven publicatie "Natuurbescherming in Nederland" o.a. voor de bescherming van plantengezelschappen, voor systematische inventarisaties van natuurmonumenten, cultuurlandschappen en objecten in het landschap, terwijl hij voorts landschapsbescherming voorstond via toezicht op de uitvoering van cultuurtechnische werken. Ook hij opteert voor schadevergoeding, indien de belangen van de grondeigenaren worden aangetast.

We zagen al diverse malen een spoor van wat ik in een volgend hoofdstuk zal noemen de "randvoorwaardelijke functie" van N + M. Zo bijvoorbeeld de suggestie van Thijssse dat alle plannen ter eventuele bijstelling aan een natuurbeschermingscommissie zouden worden voorgelegd en nu ook weer bij Koster het idee van een algemeen toezicht op cultuur-technische werken. Dit een en ander concretiseert zich in het door de Commissie Van Steijn - de naamgever zou later voorzitter van "Natuurmonumenten" worden - voorgestelde art. 2 van een ontwerp-Natuurbeschermingswet: "Het Rijk, de provinciën, de gemeenten, de waterschappen en andere publiekrechtelijke lichamen voeren geen cultuurtechnische werken uit en verlenen bij de

⁵ Zie mijn "redactionele column" in M en R 1988, p. 1, onder de titel "Een schaap in een wolfskooi".

totstandkoming van zulke werken geen hulp, in welke vorm dan ook, dan nadat door of vanwege Onzen Minister is verklaard, dat daartegen uit een oogpunt van natuurbescherming en landschapsschoon geen bezwaar bestaat". Ook het al genoemde zakelijk recht van natuurbescherming krijgt een plaats toebedeeld plus een definitie en wel in art. 9: "Het recht van natuurbescherming is een zakelijk, in het belang van natuurbescherming en landschapsschoon aan de Staat toekomend recht op een onroerende zaak, krachtens hetwelk bepaalde in de titel van aankomst omschreven handelingen ten aanzien van die zaak niet of niet dan voorwaardelijk mogen worden verricht of nagelaten". Essentiëel is wel dat het recht niet zou kunnen worden opgelegd, doch slechts gevestigd bij overeenkomst.

Bij P.A. van der Drift en A.A.M.M. van de Ven komt aan de orde het dilemma: regeling van de natuurbescherming via de ruimtelijke ordening, dan wel door middel van categoriale regelgeving, zoals de NB-wet. In zijn "Volkshuisvesting", Deel I, Samson, Alphen aan den Rijn, 1939 (p. 63) opteert Van der Drift voor beide, dat wil zeggen bescherming via bestemmingen op basis van de Woningwet (thans dus WRO) zowel als via een lex specialis die is gericht op de natuurbescherming als zodanig. Van de Ven kiest in zijn Nijmeegse dissertatie (Het vraagstuk der wettelijke natuurbescherming in Nederland, Dekker en Van de Vegt, Nijmegen, 1941) voor de planologische bescherming: "De natuurbescherming in het algemeen en het bestemmen van gedeelten van de bodem tot natuurruimte, moet gezien worden als een gedeelte van de ruimtelijke ordening, in verband met het wonen, het arbeiden en het verkeer" (o.c. p. 87). Toch was ook Van de Ven waarschijnlijk instinctmatig niet gerust op de kracht van de planologische regelgeving (die m.i. met name faalt bij het uur der waarheid van de handhaving!): hij wil de natuurruimte als zodanig bestemd zien bij KB en verstaat onder bestemming dan een beperking voor de eigenaar om zijn eigendom op andere wijze te gebruiken, dan die bestemming aangeeft. Controle vindt plaats door het Staatsbosbeheer en schadevergoeding is mogelijk. Van de Ven wenst tenslotte ook een algemene landschapsbescherming, die voor door de overheid gesubsidieerde, cultuurtechnische werken al enigszins gestalte had gekregen in de vorm van de Natuurbeschermingsbeschikking d.d. 2 april 1940 (Stcrt 5 en 6 april 1940), welke beschikking in art. 1 bepaalde dat de onder de ministeriën van Economische Zaken, Sociale Zaken en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen ressorterende diensten geen cultuurtechnische werken zullen (doen) uitvoeren zonder voorafgaande verklaring door of vanwege de ministers van E.Z. en O.K. en W., dat daartegen uit een oogpunt van natuurbescherming en landschapsschoon geen bezwaar bestaat. Van de Ven wilde deze regeling ook zien uitgebreid tot zodanige ingrepen door particulieren. Wat zou de natuur in Nederland er veel beter bij hebben gelegen, indien de vooroorlogse voornemens en ideeën eens tot verwezenlijking waren gekomen..... Wij moesten toen nog 25 jaar wachten voordat de WRO in werking trad en deze bleef helaas papieren tijger.

Ook Keiser kiest in zijn proefschrift "Overheidszorg voor het natuurschoon" (hiervoor al genoemd) uitdrukkelijk voor de planologische lijn (o.c. p. 199, p. 203). Hij staat bovendien de instelling van een natuurbeschermingsinspectie voor ter beoordeling van "kleine grondwerken" en in het algemeen van de "landschapsverzorging".

Hoe was het nu inmiddels die idee voor een Natuurbeschermingswet vergaan? Het eerste officiële teken aan de wand was een zin in de Troonrede van 1928 (sic): "Tegemoet gezien kunnen worden ontwerpen van een Natuurbeschermingswet en een Monumentenwet". De Memorie uit 1926 van "Natuurmonumenten" noemde die al. Ook het ontwerp van de Commissie Van Steijn uit 1939 kwam al aan de orde. Aan het instellen van die commissie was trouwens voorafgegaan wat Gorter noemt (o.c. p. 335) "een typische Nederlandse tragikomedie": de ministeries van O.K. en W. en van Economische Zaken, dat toen ook de landbouw behartigde, betwistten elkaar de natuurbescherming en begonnen eerst beiden aan een wetsontwerp. "Landbouw" wist deze strijd meer dan veertig jaar later om te zetten in een overwinning, die na al de nederlagen die de natuurbescherming al had moeten incasseren de genadeklap zou gaan betekenen.

Wat daarvan thans ook zij, het rapport van de Cie. Van Steijn resulteerde in 1940 slechts in een noodregeling in de vorm van de ook al genoemde Natuurbeschermingsbeschikking. Pas na de oorlog werd de zaak weer opgepakt door de Juridische Commissie van de Voorlopige Natuurbeschermingsraad - een adviesorgaan dat al was voorgesteld door "Natuurmonumenten" in haar Memorie uit 1926 en dat in 1946 "voorlopig" was ingesteld. In deze commissie had C.W. van der Pot zitting, naast o.a. de directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan, Ir F. Bakker Schut, aan wiens invloed we "het primaat van de ruimtelijke ordening", zoals Gorter het omschrijft, hebben te danken. "Het wetsontwerp moest nu nog een twaalf jaar durende lijdensweg doormaken", zo laat Gorter vervolgens weten (o.c. p. 335), alvorens in 1962 bij de Tweede Kamer te belanden, waarna het dus nog vijf jaar zou duren, eer het tot vaststelling en invoering kwam.

De NB-wet zelf blijft in dit deel van het preadvies uiteraard verder buiten beschouwing. In het kader van de geschiedkundige terugblik verdient echter nog één fenomeen van rechtskundige aard vermelding. Tijdens de oorlog was de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht (Besluit van 15 mei 1941) en de President van deze dienst werd onder meer bevoegd verklaard te verlangen, dat hem van bepaalde voorgenomen grondaankopen en werken tijdig mededeling werd gedaan, de zogenaamde meldingsplicht. Op 20 juli 1942 nam de President voornoemd het Besluit bescherming natuurgebieden, waarbij de meldingsplicht werd opgelegd aan iedereen die een werk uit wilde voeren, of aan overheidslichamen die gronden wilden aankopen, binnen terreinen die voorkwamen op een lijst van beschermenswaardige natuurreservaten (de zogenaamde

meldingsgebieden). Deze lijst, die in de Staatscourant van 28 juli 1942 verscheen, bevatte 333 natuurterreinen in heel Nederland, behalve in Zuid-Limburg, waar men al iets verder was gevorderd. De meldingsplicht is tot in 1970 blijven bestaan; op 1 augustus van dat jaar nam de WRO de beschermingsfunctie in naam over - toen immers hadden alle gemeenten bestemmingsplannen voor hun buitengebied gereed moeten hebben - thans (1988) is dat nóg niet overal het geval. De WRO is een prima donna die haar primaat helaas niet uitoefent, doch waar het visoen ontbreekt, verwildert nu eenmaal het volk (Spreuken, 29, 18) en tegen bestuurlijke onwil is zelfs onkruid niet gewassen.....Al werd, zoals Gorter nog doet weten (o.c. p. 145) tot 1950 slechts in 8% van de meldingen bezwaar gemaakt, we moeten ons toch afvragen of we met het stelsel van toetsing tevoren niet beter af zouden zijn geweest.

Kwam hierboven zijdelings de landbouw al even aan de orde, in het natuurbeschermingsjaar 1970 getuigde de VAR intussen van een profetische blik door D.H. Franssens en H.J. Timman te laten preadviseren over "Natuurbescherming en landbouw" (De Pacht, 1970, p. 259-304): de frictie tussen landbouw en natuurbehoud is vandaag immers manifest

2. NATUURBESCHERMING IN DAAROP (MEDE) GERICHTE WETGEVING

2.1. Inleiding

Naast de NB-wet bevatten ook diverse andere wetten voorschriften die hetzij direct, hetzij indirect gericht zijn op de bescherming van natuurwaarden. Ik beperk mij thans tot geldende wetgeving en laat dus de historie verder buiten bespreking. Om toch tot enige vorm van indeling te komen groepeer ik de diverse wetten en regelingen rond een tweetal uitgangspunten, te weten dat der soortenbescherming en dat der gebiedsbescherming. Het modernere begrip der habitatbescherming treffen we in op natuurbescherming gerichte wetgeving (nog) nauwelijks aan. De termen spreken vrijwel voor zich: soortenbescherming is het oudste, het minst verrekend en het kunstmatigst. De Przewalskipaarden zijn in de vrije natuur hoogstwaarschijnlijk uitgestorven, doch in dierentuinen en via enkele stichtingen toch redelijk beschermd. De biotopen van talloze plant- en diersoorten kunnen pijlsnel telorgaan, terwijl wij ons blindstaren op het behoud in redelijke populaties op zelfs genetisch verantwoorde wijze, dit echter volstrekt buiten elke natuurlijke leefsituatie en -omgeving.

De gebiedsbescherming strekt al verder, in die zin dat concrete leefgebieden van planten of dieren ter bescherming worden aangewezen. Ook deze activiteit blijft echter vaak steken in "kurieren am Symptom": niet alleen verblijven talloze diersoorten in verschillende seizoenen of verschillende stadia van hun leven in verschillende - soms duizenden kilometers van elkaar verwijderde - biotopen, doch ook is de bescherming van een bepaald gebied vaak een onvoldoende werkend middel om allerlei inbreuken van buitenaf te weren, bijvoorbeeld de aantasting van de waterkwaliteit door instroming van gebiedsvreemd (vervuild of te voedselrijk) water, door zure depositie en dergelijke. Ook de milieufactoren zullen dus zuiver gehouden moeten worden, want die storen zich niet aan gebiedsgrenzen.

De enige afdoende methode om $N + M$ te beschermen vormt de bescherming van het ecosysteem als zodanig, het totale leefmilieu dus. Omdat dit uiteenvalt in allerlei subsystemen, kunnen we ons daarop meer speciaal richten in de vorm van habitatbescherming. Wij nemen dan als doelstelling het behoud van de soorten én hun leefgebieden met de vereiste corridors daartussen. Omdat het fysisch nu eenmaal ondoenlijk is de integriteit van "stromende functies" als (grond)water of

lucht hier wel en daar niet te verzekeren, zijn we genoodzaakt deze milieufactoren als zodanig, in hun geheel en overal te beschermen. Het is op dit punt dat N + M elkaar raken, van elkaar doortrokken zijn en het is ook op dit punt dat de milieuhygiënische wetgeving, die in dit preadvies verder buiten beschouwing blijft, als van eminent belang dient te worden genoemd.

Bezien we thans welke concrete natuurbeschermingswetgeving te onzent vigeert, uiteraard daargelaten de NB-wet zelf en in de volgorde soorten, gebieden en habitats of ecosystemen.

2.2. Soortenbescherming.

Als eerste dient hier de Vogelwet 1936 aan de orde te komen. Het lijdt geen twijfel, dat deze wet zich richt op soortenbescherming en wel van "alle vogels, welke behoren tot een der in Europa in het wild levende soorten", zoals art. 1 het formuleert; uitgezonderd worden echter de vogels die genoemd worden in art. 2 van de Jachtwet, waar men o.a. korhoenders, patrijzen, hout-, water- en poelsnippen alsmede "alle soorten ganzen en eenden" aantreft. Pas in art. 5 wordt dan de eigenlijke bescherming geformuleerd in de vorm van een verbod beschermde vogels te doden, te vangen of zulks te pogen. Dan zijn we echter al gepasseerd de uitzondering die art. 2 mogelijk maakt "in het belang van den vogelstand" maar ook "ter voorkoming van schade aan land-, tuin- of boschbouw" en zelfs "aan de jacht": om al deze motieven kan "bij of krachtens" a.m.v.b. worden bepaald, dat vogels niet tot de beschermde soorten worden gerekend en dit zelfs voor "onbepaalde tijd". Van deze bevoegdheid die vanuit NB-oogpunt gezien een omkering van zaken betekent, wordt gelukkig slechts spaarzaam gebruik gemaakt. De Vogelwet vertoont in art. 8 zowaar zelfs een begin van habitatbescherming in de vorm van een verbod om eieren van beschermde vogels te zoeken, te rapen of uit te halen en om de nesten van die vogels te verstoren; de uitzondering ook op deze regel is overbekend: art. 17 maakt het zoeken en rapen van Kievitseieren mogelijk.⁶

Een bij uitstek op soortenbescherming gerichte wetsbepaling is vanzelfsprekend art. 22 NB-wet, welk artikel de mogelijkheid biedt om "in het wild voorkomende" plante- of diersoorten als beschermde soort aan te wijzen (met uitzondering overigens van vogels of wild in de zin van de Jachtwet). De mogelijkheden zijn allebei benut, voor planten bij het KB van 6 augustus 1973, S 487 en voor dieren bij KB van dezelfde datum, S 488, welke besluiten beide een lijst van soorten bevatten. De bescherming krijgt gestalte in algemeen geformu-

⁶ Zie ook art. 12 van het Vogelbesluit 1937, zoals laatstelijk gewijzigd op 1 april 1976, S 184. Zie voorts art. 18 Vogelwet voor "eieren van meeuwvogels".

leerde verbodsbepalingen ziende op plukken, afsnijden, uitsteken wat de planten betreft en (pogen te) doden of vangen wat de dieren aangaat (artt. 23 en 24 NB-wet). De Nota van Toelichting bij het Besluit beschermde inheemse plantesoorten bevat een verwijzing naar de mogelijkheid van habitatbescherming: in de lijst zijn geen soorten opgenomen, "waarvan het voortbestaan uitsluitend in gevaar is door aantastingen van het milieu, waarin zij leven. Voor het behoud van dergelijke soorten zijn namelijk andere maatregelen nodig dan een aanwijzing "als beschermde plantesoort"". Bij de diersoorten vinden we dezelfde gedachte toegelicht: de Staatssecretaris van CRM - waaronder in 1973 de natuurbescherming nog ressorteerde - beperkte zich "tot die diersoorten, waarvan het voortbestaan mede wordt bedreigd door andere oorzaken dan milieubederf of verdwijning van biotoop" (cursief PwW).

Van inheemse naar uitheemse diersoorten is het maar een stap en die werd in 1975 door middel van de Wet bedreigde uitheemse diersoorten. Deze wet verbiedt het onder zich hebben, kopen of verkopen en afleveren van levende of dode dieren, die bij a.m.v.b. zijn aangewezen. Dit betreft dan, uitsluitend "diersoorten waarvan het voortbestaan wordt bedreigd" en die niet in Nederland in het wild leven of, voorzover het buiten Nederland in het wild levende vogels betreft, die vallen onder de Vogelwet 1936.

Soortenbescherming kán worden en werd ook somtijds geboden via de Jachtwet⁷ en wel als volgt: art. 2 van deze wet noemt een aantal soorten die vallen onder grof en klein wild, waterwild en overig wild, alle tezamen vallend onder het begrip "wild". In art. 20 lid 2 van de Jachtwet vindt men voorzien, dat de Minister van L. en V. regelt "in hoeverre de jacht op ander wild dan in artikel 8, eerste lid, genoemd wild zal zijn geopend". Art. 8 somt limitatief de soorten op die een grondgebruiker altijd mag bejagen, te weten: houtduiven, zwarte kraaien, kauwen, vlaamse gaaien, eksters, konijnen, vossen en verwilderde katten. Op zijn erf mag de grondgebruiker bovendien (art. 8 lid 2) jagen op bunzings, hermelijnen en wezels. Welnu, bij beschikking van 8 augustus 1977 (Stcrt 153) wordt de jacht geopend op de meeste soorten die in artikel 2 zijn genoemd, maar niet op o.a. de korhoender en de kleine rietgans, de marterachtigen, eekhoorn en zeehond. Ook een aantal eendesoorten blijven buiten schot. Begin 1987 - het was toen een zeer strenge winter - is de jacht op fazanthen, houtsnippen, waterwild, bunzings, hermelijnen en wezels bijna een maand gesloten geweest, terwijl in de loop van 1987 de jacht op de laatstgenoemde soort weer geheel is gesloten, zulks omdat de soort te schaars werd. Ten aanzien van grofwild als bedoeld in art. 2, eerste

⁷ De S & J-editie van deze wet (nr. 15) blijkt uitstekend als vliegenmepper te kunnen dienen!

lid onder a, geldt een heel andere regeling: de jacht op zulk wild is niet opengesteld via ministeriële beschikking, zoals is gebeurd met betrekking tot een aantal soorten uit de overige rubrieken van art. 2 eerste lid, doch geregeld via een vergunningstelsel en in dit kader is vooral art. 27 van de Jachtwet van betekenis: dit artikel schrijft voor dat de minister "in het belang van onderwijs, wetenschap of natuurbeheer, ten behoeve van het houden van wedstrijden met of het africhten van jachthonden, ter instandhouding van ander dan in artikel 8, eerste lid, genoemd wild of ter verwijdering van daartoe behorende zieke of gebrekkige dieren" een afschotvergunning kan verlenen. Ook ter "voorkoming en ter bestrijding van schade" kan zulks gebeuren naar luid van art. 53. Dat het in natuurbeschermingszaken niet volstrekt bevredigend is geregeld, behoeft waarschijnlijk geen betoog. Het is onbegrijpelijk en onaanvaardbaar, dat de ganzejacht, hoe geclausuleerd deze overigens ook bij ons al is, in ons land nog is toegestaan, zulks in tegenstelling tot bijvoorbeeld in België en in enkele deelstaten van de Duitse Bondsrepubliek.

Nog veel onbegrijpelijker is in dit verband het voornemen van de minister van L. en V. om de jacht op met name kolganzen zelfs nog uit te breiden. In de recente Ganzennotitie (juni 1988) valt te lezen dat Nederland een "onmisbare schakel" is voor de trekvogels die ganzen nu eenmaal zijn en dat ons land ook in de toekomst zijn belangrijke functie voor overwinterende ganzen moet blijven behouden. Zij veroorzaken echter landbouwschade. Nu moet een zekere schade aan gewassen volgens de minister worden aanvaard, doch om die schade binnen de perken te houden zal verjaging met het geweer meer accent moeten krijgen. Een schoolvoorbeeld van opoffering van natuur aan uiteindelijk puur financiële belangen. Is er geen sprake van enige overproductie in de landbouw? Wat kost de opslag van al die "bergen"? Wordt soms niet overwogen gronden braak te leggen of zelfs uit productie te nemen? Kunnen we de boer niet betalen voor productie van natuur i.p.v. te veel van alles - melk-vlees-mest - te financieren? Worden er soms ooit tuinbouwprodukten doorgedraaid? Het zijn zo maar enkele vragen... en ik keer snel terug naar het onderwerp van dit hoofdstuk.

Het zou zo moeten zijn, dat op ganzen en trekkend waterwild dezelfde regeling van toepassing was als ook geldt voor grofwild. Van sommige soorten verblijft soms (veel) méér dan 1% van de wereldpopulatie binnen onze landsgrenzen en een maximale bescherming van deze soorten én van hun (overwinterings)gebieden is geboden. Een stelsel als boven beschreven ten aanzien van grofwild zou ook hier van toepassing moeten zijn. Geheel terwille van de volledigheid zij er overigens nog op gewezen, dat in de Jachtraad, het lichaam dat de minister van advies dient (art. 3 Jachtwet) ook (drie) leden van de vijftien worden benoemd van de zijde van de natuurbeschermingsorganisaties (men zie het KB van 26 maart 1955, Stcrt. 67).

Een wat oneigenlijker voorbeeld van soortenbescherming treffen we aan in de Visserijwet 1963. Deze wet voorziet in de mogelijkheid dat regels worden gesteld "die kunnen strekken tot instandhouding dan wel uitbreiding van de visvoorraden in kustwateren" (art. 9 lid 1 jo. art. 1, lid 4 onder c; o.a. de Waddenzee en de Zeeuwse wateren), terwijl ook voor de binnenvisserij regels gesteld kunnen worden "in het belang van de visserij" (art. 16 lid 1). Beide bepalingen kennen een tweede lid, dat luidt als volgt: "Bij het stellen van regelen als bedoeld in het eerste lid, wordt mede rekening gehouden met de belangen van de natuurbescherming". Van zulk rekening houden is overigens nimmer naar buiten gebleken, hetgeen niet hoeft te betekenen, dat het ook nooit is gebeurd.

Zelfs in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 tenslotte klinkt een verre echo van soortenbescherming door: in de considerans heet het wenselijk "nieuwe regelen te stellen met betrekking tot de handel in en het gebruik van bestrijdingsmiddelen" mede "uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid ... van dieren, welker instandhouding gewenst is". Art. 3 van de wet clauseert de toelating van een bestrijdingsmiddel: het mag geen "schadelijke nevenwerkingen" hebben en daartoe worden onder meer gerekend, aldus lid 2 sub e: "het schaden van bodem, water of lucht dan wel van dieren, planten of delen van planten welker instandhouding gewenst is, in een mate die niet aanvaardbaar is". Hoe de instandhouding van "delen van planten" mogelijk is, laat staan wenselijk, is mij een raadsel, doch dit terzijde. De bepaling scheidt enerzijds milieu- of zo men wil ecosysteembescherming, doch bevat aan de andere kant staartvenijn in de vorm van een vage norm; het schaden van het milieu of van planten of dieren is op zich zelf al onaanvaardbaar. Het genoemde artikellid bevat sub d overigens een stukje "landbouwkundige habitatbescherming": ook "het schaden van het produktievermogen van de grond" wordt als een schadelijke nevenwerking aangemerkt.

Dat ik onder de paragraaf "soortenbescherming" enkele hoogst belangrijke verdragen onbesproken laat - Conventie van Ramsar (1971), Verdrag van Bern (1979) - wordt veroorzaakt, doordat deze verdragen weliswaar ook soortenbescherming bieden, doch veel meer nog gebieds- en habitatsbescherming. Dit geldt wel bij uitstek de EG-Vogelrichtlijn 1979. De Parijse Convention Internationale pour la protection des oiseaux (1950) kent zowel soortenbescherming als gebieds- c.q. habitatsbescherming. "La présente Convention a pour objet la protection de oiseaux vivant à l'état sauvage", aldus art. 1. In de broedtijd verdienen al deze vogels bescherming en het hele jaar door "les espèces menacées d'extinction ou présentant un intérêt scientifique", zo stipuleert vervolgens art. 2. Het rapen van kievitseieren in Nederland krijgt overigens een uitzonderingsbepaling!

Ook de "Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming" (1970) bevat een uitdrukkelijk op de

bescherming van soorten gerichte bepaling en wel in art. 7. In dit artikel verbinden de drie regeringen zich om de in de Benelux in het wild levende vogelsoorten te beschermen en dit zijn alle soorten, die niet voorkomen in art. 1 lid 2 van deze overeenkomst. Die bepaling is geheel gelijk aan ons art. 2 lid 1 Jachtwet, welke inderdaad uitvoering gaf aan deze Overeenkomst. Art. 8 tenslotte verbiedt alle handel in de in art. 7 bedoelde wilde vogelsoorten.

2.3. *Gebiedsbescherming.*

De gebiedsbescherming bij uitstek vinden we vanzelfsprekend in de NB-wet zelf. Alvorens daarover iets te zeggen, wijs ik op een meer speciale vorm van gebiedsbescherming, eigenlijk zelfs bescherming van ecologische infrastructuur (lanen, houtsingels e.d.) en wel uit hoofde van de Boswet, al zal de wetgever daarvan indertijd geen weet hebben gehad. Deze bescherming loopt (thans) langs de weg van het opleggen van een kapverbod door de Minister van L. en V., zoals mogelijk gemaakt door art. 13, eerste lid van de Boswet. De minister kan "ter bewaring van natuur- en landschapsschoon het vellen en doen vellen, anders dan bij wijze van dunning, van bossen en andere houtopstanden telkens voor ten hoogste vijf jaar verbieden". "Telkens": het verbod is dus herhaalbaar. Het verbod hangt wel samen met de zg. meldingsplicht - art. 2 lid 1 van de Boswet schrijft die voor ten aanzien van voorgenomen vellingen, anders dan bij wijze van dunning -, doch is er niet strikt aan gekoppeld, en zeker niet in die zin, dat het verbod alleen maar opgelegd zou kunnen worden binnen een maand na ontvangst van een kennisgeving dat het voornemen bestaat om tot velling over te gaan (KB van 7 augustus 1982, no. 36, Weekoverzicht RvS VI, 6054/82).

De gebiedsbescherming die aan bossen wordt geboden via het kapverbod uit art. 13 Boswet werkt niet specifiek in die zin, dat zij niet "spontaan" en gericht op een bepaald gebied wordt toegepast, zoals bijvoorbeeld een NB-wetaanwijzing. Het kapverbod is in wezen een voornamelijk repressief werkend instrument, dat zich in beginsel richt op elk gebied dat voldoet aan de kwalificatie "bos" of "andere houtopstand". Om deze begrippen en dan met name het begrip houtopstand nader te omlijnen, moet men te rade gaan bij de artikelen 1, derde lid Boswet en 5, tweede lid. Iedereen die een houtopstand wil (laten) vellen, moet zijn voornemen tevoren kenbaar maken (minstens een jaar, tenminste een maand tevoren) en het is verboden te (laten) vellen zonder zulk een voorafgaande kennisgeving. Overtreding van dit verbod is een economisch delict (art. 1,4 WED) hetgeen trouwens ook geldt voor niet-naleving van de herplantplicht uit art. 3 Boswet.

Analoge bepalingen staan overigens in art. 3 sub c en d van de Natuurschoonwet: een landgoed houdt op aangemerkt te zijn als een landgoed als bedoeld in art. 1 van de Natuurschoonwet, indien velling van bossen op dat landgoed plaatsvindt, zonder

dat het voornemen daartoe minstens één maand tevoren ter kennis is gebracht, laat staan dat velling mag plaatsvinden, terwijl de minister te kennen had gegeven die in strijd te achten "met het belang van het natuurschoon" - men vergelijkte het kapverbod uit de Boswet.

Bossen en bepaalde houtopstanden worden dus beschermd via een stelsel van in elkaar grijpende bepalingen: er is een algemeen erkende verplichting om voorgenomen velling te melden; wordt die velling niet verhinderd door een kapverbod, dan geldt een herplantplicht. Velt men zonder melding of weigert men te herplanten, dan bestaat er een strafsanctie. Er bestaat tenslotte ook nog een instrument van financiële aard en wel krachtens art. 11 Boswet, een bepaling die het mogelijk maakt, dat de minister "ter bewaring van bossen en andere houtopstanden" aan openbare lichamen of "aan verenigingen en stichtingen van algemeen nut" subsidies verleent. Op dit artikel berust de Beschikking bosbijdragen 1983 (Stcrt 244), een regeling die het verkrijgen van een jaarlijkse vaste bijdrage afhankelijk stelt van het indienen van een beheersplan, welke figuur we nog meer tegen zullen komen. Het voert te ver dieper op de materie in te gaan. Opgemerkt zij nog slechts dat ook de particuliere NB-organisaties deze bosbijdrage (kunnen) ontvangen en dat zij thans f 85,-- per ha per jaar belooft.

Een heel speciaal geval van gebiedsbescherming uit een natuurbeschermingsoogpunt treffen we aan in het Besluit bestrijding bacterievuur 1983 (Stcrt 641), een besluit gebaseerd op art. 3, leden een en vier van de Plantenziektenwet. Ter bestrijding van deze ziekte, die vooral voor de fruitteelt bedreigend is, kan de minister van L. en V. een aantal maatregelen treffen, zoals een verbod uitvaardigen om bepaalde planten en bomen te kweken in bepaalde gebieden, de vernietiging gelasten van bepaalde gewassen in bepaalde gebieden en dergelijke. Een uitzondering kan worden gemaakt voor "een gebied van bijzondere landschappelijke waarde" (art. 3, lid 3 van het genoemde Besluit); in art. 1 wordt aangegeven wat onder een dergelijk gebied verstaan moet worden: "een gebied dat als beschermd natuurmonument is aangewezen in het kader van de Natuurbeschermingswet (1967, Stb. 572) danwel een natuurterrein in eigendom of beheer van de Staat, danwel van een natuurbeschermingsorganisatie als ook een landgoed dat als zodanig is aangemerkt ingevolge de Natuurschoonwet 1928 (Stb. 63), alsmede een gebied waarin de meidoorn een landschappelijk bepalende rol speelt en welk gebied daartoe door Onze Minister is aangewezen". De laatstbedoelde aanwijzing is inderdaad gebeurd en wel in art. 5 van de Beschikking bestrijding bacterievuur 1984 (Stcrt. 57). Om deze bladzijdenlange gebiedsomschrijving toe te kunnen passen in het terrein heeft men wel een goede topografische atlas nodig.

Een ander instrument met gebiedsbeschermende werking wordt

gevormd door de al even genoemde Natuurschoonwet 1928⁸, een wet die fiscale (vermogensbelasting en successierechten) faciliteiten creëert voor landgoedeigenaren, die aan bepaalde voorwaarden voldoen en verzoeken hun landgoed onder de werking van deze wet te brengen. De Memorie van Toelichting constateerde in 1928 al, dat de belastingen zo zwaar drukten "dat het den schijn krijgt, dat die belastingen de hoofdoorzaak zijn van het verdwijnen van natuurschoon". De wet is dan ook uitdrukkelijk "in het leven geroepen" "ter bevordering van het behoud van natuurschoon" en zulks dan via belastingmaatregelen. Art. 1 van de Natuurschoonwet bevat des Pudels Kern: "Deze wet verstaat onder landgoederen: geheel of gedeeltelijk met bosschen of andere houtopstanden bezette terreinen - daaronder begrepen die, waarop eene buitenplaats voorkomt - voor zoover het blijven voortbestaan van die terreinen in den bestaanden toestand voor het behoud van het natuurschoon wenschelijk wordt geacht".

Wij komen thans toe aan de gebiedsbescherming-bij-uitstek, tenminste bezien door natuurbeschermersogen en wel die via de Natuurbeschermingswet. De gebiedsbescherming vindt plaats via een ministeriële aanwijzing, die, behalve als het staats-natuurmonumenten betreft (art. 21 NB-wet), is gekoppeld aan een zware procedure, te weten een "vóóraanwijzing" (art. 8 NB-wet), advisering door o.a. de Natuurbeschermingsraad (art. 9, lid 6) en Kroonberoep (art. 19, eerste lid jo. art. 7). Terzijde zij hier de vraag opgeworpen of het hier al dan niet een besluit van algemene strekking betreft. Het antwoord op de vraag - men kan er m.i. twee kanten mee uit en dat blijkt ook wel uit de Arobjurisprudentie, die aanstonds nog even aan de orde komt - is van betekenis voor de toepasselijkheid van de regeling die de Tijdelijke wet Kroongeschillen sedert 1 januari 1988 voorschrijft: is er geen sprake van een besluit van algemene strekking (of van een "echt" bestuursgeschil) dan worden de Kroonberoepen naar luid van art. 1 van de TwK behandeld door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State en wel in volle rechtsmacht. De Afdeling geeft dus de eindbeslissing en geen minister komt daaraan nog te pas, laat staan dat deze overheidsdienaar contrair kan gaan.⁹

⁸ De wet was het eerste concrete resultaat van de zg. noodklokvergadering die Natuurmonumenten en de ANWB in 1926 te Amsterdam belegden. Zie Gorter, Ruimte voor natuur, p. 73.

⁹ Deze ontwikkeling is onze rechtsstaat door de strot geduwd door het Straatsburgse hof en wel via het beruchte Benthem-arrest (23 oktober 1985, AB 1986, 1 met noot E.M.H. Hirsch Ballin). Een voorbeeld van een voor de natuurbescherming niet in alle opzichten ongunstig uitvallend contrair KB vinden we in het KB van 29 oktober 1983 (Baarle-Nassau), BR 1983, p. 916 met noot R. Crinckle Roy.

Een vraag van heel andere orde is die naar de "houdbaarheid" van de uitzondering die art. 1 lid 2 TwK maakt voor besluiten van algemene strekking, zeker als men die vraag toesnijdt op een NB-wet-aanwijzing. Men kan natuurlijk staande houden, dat zulk een aanwijzing (soms) helemaal geen besluit van algemene strekking is, namelijk als er sprake is van één (klein) natuurterrein dat één eigenaar heeft - men vergelijk op dit punt de Arob-jurisprudentie ten aanzien van voorbereidingsbesluiten. Doch ook met (voorlopige) NB-wetaanwijzingen moest de Arob-rechter zich inlaten en, naar blijkt, met heel verschillend gevolg. Zo achtte de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak een schorsingsverzoek tegen de aanwijzing van (delen van) de Waddenzee tot staatsnatuurmonument ontvankelijk, omdat het geen besluit van algemene strekking betrof: de beslissing was gericht op de wijziging van de rechtstoestand van het gebied, dat bovendien nauwkeurig is omschreven.¹⁰ Maar zelfs als de aanwijzing wel degelijk als een besluit van algemene trekking beschouwd zou moeten worden, kan het toch heel goed zijn dat het Kroonberoep daartegen niet door de beugel kan van art. 6 ECRM. Dán namelijk, wanneer de aanwijzing iemands burgerlijke rechten raakt - bijvoorbeeld de waarde van zijn goed drukt -, in welk geval het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens in het al genoemde artikel (onder meer) een geschillenbeoordeling door een onafhankelijke rechter eist. Wij laten de kwestie hier verder voor wat zij is en keren nog even terug naar de NB-wet.

De gebiedsbescherming eenmaal verleend zijnde, zien we die in de wet verder geëffectueerd door het verbod om handelingen te verrichten die het natuurmonument kunnen aantasten, anders dan met een vergunning (art. 12 NB-wet). Er bestaat ook een algemeen geformuleerde verbodsbepaling in art. 16: niet verontreinigen, geen planten of bloemen uitsteken of plukken, gmen dieren doden of vangen. De wet kent verder in art. 18 een schadevergoedingsregeling. Met opzet behandel ik dit alles hier zo uitermate summier: de NB-wet als zodanig kwam immers ampel aan de orde in het eerste deel van het preadvies. Het was mij hier slechts te doen om de gebieds- en soortenbescherming die de NB-wet biedt. Van habitatbescherming valt overigens ook in deze wet nog niets te bespeuren.

2.4. Habitatbescherming

Het is dus opgevallen, dat de nationale regelgeving op enkele uitzonderingen na aan de habitatbescherming geen aandacht schenkt, zulks in tegenstelling tot de regelgeving van

¹⁰ Vz. Afd. R. 29 juli 1981, tB/S, V, p. 947 met aantekening C.J.A. Crasborn. Anders Afd. R. 10 december 1979 (kleiput in de Tiendgorzen), tB/S, V, p. 559, Vz. Afd. R. 23 oktober 1979 (Kortenhoeff), tB/S, V, p. 534 en Afd. R. 20 april 1978 (Korendijkse Slikken), AB 1978, 405 met noot J.A. Borman.

internationaal karakter. Het is wellicht mogelijk dit verschijnsel te verklaren uit het tijdstip waarop de respectieve regelingen ontstonden - de internationale zijn moderner en kwamen tot stand in een periode dat de ecologie een zelfstandige wetenschap was geworden. Bovendien lijken de verdragen gratuit te zijn, dat wil zeggen: men is wellicht eerder bereid daarin verderstreckende bepalingen op te nemen, indien of omdat die toch het eigen land soms niet (lijken te) regaderen, terwijl men voorts misschien wel van mening is, dat verdragen een vrijblijvend karakter hebben.¹¹ Wij weten inmiddels wel beter, als we alleen maar de rotganzenkwestie in herinnering roepen ter illustratie van de dwingende noodzaak om (EG-)verdragsrecht in onze nationale wetgeving in te planten.

Nu in een voetnoot toch de Grondwet al even ter sprake kwam, kan met des te meer reden worden gewezen op een bepaling die een grondrecht op habitatbescherming bevat in art. 21: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu". In een door het ministerie van Binnenlandse Zaken verzorgde "Weergave van de voornaamste inhoud van de herziene Grondwet" (De herziene Grondwet, Staatsuitgeverij, 1983, p. 57) heet het ten aanzien van art. 21 dat bij de overheidszorg voor de bewoonbaarheid van het land "ook wordt bedoeld op de waterstaatszorg voor de verdediging van het land tegen het water". Zelfs het milieu komt ter sprake: "Met de zorg voor het milieu wordt bedoeld op die maatregelen, die in de meest ruime zin tot de milieubescherming kunnen worden gerekend". Ik laat het Nederlands maar weer voor wat het is..... Waar ik zojuist rept van habitatbescherming in deze Grondwetbepaling, gebruikte ik dit begrip in antropocentrische zin en dus beperkt. Volgt men de redenering van de grondwetgever, dan is het milieubeheer slechts betrokken op de mens. Nu is dat op zich begrijpelijk, doch het basale karakter van N + M natuur en milieu als "randvoorwaardelijk substraat", zoals hieronder nog uitvoeriger zal worden uiteengezet - komt onvoldoende naar voren. Bovendien missen we helaas, wat we ten aanzien van het internationaal verdragsrecht wel hebben: toetsing door de rechter van wetten in formele zin aan de Grondwet.

Een andere uitzondering die we in Nederland nog kennen op het stuk van habitatbescherming ligt verankerd in een wet die we hierboven ook al tegenkwamen: het gaat hier om art. 13a Bestrijdingsmiddelenwet 1962, een bepaling die werd ingelast in 1975. Weliswaar kende ook art. 13 (lid 3 sub a) al het voorschrift dat men zo zorgvuldig moet omgaan met bestrijdingsmiddelen "dat geen gevaar ontstaat voor de mens dan wel

¹¹ Zie in dit verband de artt. 93 en 94 Grondwet. Mijn "juridische eersteling" was een artikel in *Ars Aequi* in 1962 onder de titel "Self-executingness van volkenrechtelijke overeenkomsten".

voor dieren of planten welke instandhouding gewenst is of voor grond of water", doch men kan hier nog niet spreken van habitatbescherming. Art. 13a doet daar iets meer aan denken: "In het belang van de bewaking van het leefmilieu van mens, dier en plant tegen ongunstige invloeden" kan de minister die het aangaat (zie daarvoor art. 1 van de wet) regels stellen die gaan in de richting van een stoffenboekhouding en (grond)stoffenbalans.

Dan zijn nu de regelingen van internationaal recht aan de orde. Volledigheidshalve noem ik hier eerst nog de Conventie van Londen uit 1933, die echter nog hoofdzakelijk ziet op (o.a.) gebiedsbescherming en in haar effect tot Afrika beperkt bleef. Mr P. van Heijnsbergen wijdde een beschouwing aan deze Conventie: M en R 1988, p. 132-140. Genoemd werd reeds de Conventie van Parijs (1950), een verdrag dat speciaal is gericht op de vogelbescherming en dat zich in hoofdzaak richt op de bescherming van soorten. Toch bevat het al een schoolvoorbeeld van habitatbescherming en wel in art. 11 eerste zin die ik weergeef in de vertaling, welke is opgenomen in de Schuurman & Jordens-editie (nr. 80, p. 127): "Teneinde de gevolgen te verzachten van de snelle verdwijning - door toedoen van de mens - van geschikte vogelbroedplaatsen, verplichten de Hoge Verdragsluitende Partijen zich om zonder uitstel en met alle beschikbare middelen de instelling te bevorderen van vogelreservaten, te water of te land, van de juiste afmetingen en ligging, waar de vogels veilig kunnen nestelen en hun broedsels kunnen grootbrengen en waar trekvogels ongestoord kunnen rusten en hun voedsel kunnen vinden".

Art. 10 (laatste zin) bevat een voorschrift dat zelfs hoogst-modern aandoet, en al betreft het geen habitatbescherming, ik geef het toch weer: de partijen bij het verdrag (de staten dus) "zullen er naar streven de kinderen en de openbare mening op te voeden om hen te overtuigen van de noodzaak van het instandhouden en beschermen van vogels".

Ook het volgende specimen van een internationale natuurbeschermingsregeling ziet weer (mede) op vogels en dat is niet verwonderlijk: vogels vormen nu eenmaal een klasse van dieren die zich gemakkelijk over vaak grotere afstanden verplaatsen, terwijl het verschijnsel trek zich wel bij uitstek bij hen manifesteert. Door de vogel trek worden per definitie nagenoeg altijd meer landen bestreken, terwijl in die landen verschillende typen van gebieden ook vaak voor de vogelsoort in kwestie verschillende functies vervullen, bijvoorbeeld al naargelang het seizoen. Het inzicht dat ook de leefgebieden als zodanig protectie behoeven breekt definitief door in de Conventie van Ramsar (2 februari 1971), ook vaak aangeduid als de Wetlandsconvention, een benaming die de lading prima dekt, als men zich maar voor ogen blijft houden, dat het als eerste gaat om de watergebieden in hun betekenis voor de watervogels. De titel van de Overeenkomst geeft dit al aan: "Overeenkomst inzake watergebieden van internationale

betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats van watervogels". In de considerans is het onmiddellijk "raak" in voor N + M uiterst positieve zin: "Uitgaande van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de mens en zijn milieu" komen de "Parties contractantes" tot hun afspraken. Men neemt daarbij in overweging "de fundamentele ecologische functies van watergebieden als regelaars van waterhuishoudingen en als gebieden met een geheel eigen flora en fauna, met name watervogels". Verlies is onherstelbaar en daaraan dient een halt te worden toegevoerd. Men erkent "dat watervogels tijdens hun trek landsgrenzen overvliegen en derhalve kunnen worden beschouwd als een internationaal natuurlijk bezit", woorden die ik cursiveer omdat ze van betekenis zijn voor de meer principiële beschouwingen in het volgend hoofdstuk. Ik dien echter mijn citeerlust te beperken en paraphraseer dus kort. Art. 1 zegt wat tot de watergebieden wordt gerekend: moerassen, vennen, plassen, veengebieden, met stilstand of stromend water, zoet, brak of zout en de zee tot 6 meter diepte erbij inbegrepen - men denke aan de Waddenzee, die ook door ons land is aangewezen. Watervogels zijn "vogels die in ecologische zin van watergebieden afhankelijk zijn" en hier ziet men het principe van de habitatbescherming naar voren komen. Ieder van de verdragsluitende landen wijst dan de gebieden aan die op een lijst worden opgenomen, en deze opname dient te geschieden op grond van de internationale betekenis van het gebied "in ecologisch, botanisch, zoölogisch, limnologisch of hydrologisch opzicht". Lid 2 van art. 2 eindigt dan als volgt: "In de eerste plaats dienen watergebieden van internationale betekenis voor watervogels in elk seizoen te worden opgenomen". Elk land bevordert vervolgens het behoud van watergebied plus -vogels "door het stichten van natuurreservaten" (art. 4). Ik kan wel aan het citeren blijven, zo veel belangwekkends bevat dit verdrag. Men raadplege zelf de tekst eens, zij is te vinden in de Schuurman & Jordens-editie, nr. 165, p. 74-82, waar men ook alle bijzonderheden vindt over de rectificatie door Nederland in 1980. De "receptie" van de Wetlandsconvention te onzent verloopt overigens hoe langer hoe beter in die zin, dat thans heel wat belangrijke watergebieden op de lijst zijn geplaatst. "Watervogelkundig" gezien is ons land van enorm grote betekenis en wie zich het kaartbeeld inclusief de wetlands te binnen brengt, ziet een parelsnoer van Noord-Oost naar Zuid-West, oftewel van Dollard tot Saefinghe. Ook de zeereep - Waddeneilanden-Zwanewater-Zwin - is illustratief voor mijn onderstreping van de mondiale betekenis die Nederland hier (eindelijk!) heeft....

Een nieuwe loot aan de internationale stam botte uit in 1979 en wel in de vorm van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (het Verdrag van Bern). De titel laat weer zien dat het behalve om soorten- ook om habitatbescherming gaat. Ook hier bevat de considerans weer enige belangrijke vaststellingen; zo wordt gestipuleerd "dat de in het wild voorkomende dier- en plantesoorten een natuurlijk erfgoed vormen van

intrinsieke waarde" alsmede "dat het van belang is dit te beschermen en door te geven aan de komende generaties". Instandhouding van de natuurlijke leefmilieus vormt "een van de wezenlijke bestanddelen" van bescherming en behoud. Art. 4 van het Verdrag is dan gewijd aan de bescherming van het leefmilieu, die hier dus aan de soortenbescherming voorafgaat (art. 5-9).

Ook in 1979 tenslotte werd de Europese Vogelrichtlijn vastgesteld (EG-Richtlijn No. 79, gewijzigd in 1985). Nadat is geconstateerd, dat de populatie van een aantal vogelsoorten zeer snel achteruitloopt, waardoor het biologisch evenwicht wordt bedreigd, concludeert men in de considerans onder meer, dat het nodig is om de verblijfplaatsen van alle vogelsoorten te beschermen en te herstellen, in voldoende gediversifieerde vorm en met toereikend oppervlak. Art. 3 van de Richtlijn werkt dit uit: voor instandhouding en herstel "van biotopen en leefgebieden" moeten maatregelen getroffen worden zoals "instelling van beschermingszones", met een "ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen". Voor sterker bedreigde soorten moeten speciale beschermingsmaatregelen komen, zoals aanwijzing van de "meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones" (art. 4). Een dergelijke aanwijzing deed de Minister van L. en V. bij besluit van 29 oktober 1986: Mariapeel, Groote Peel, Kampina, Naardermeer en Weerribben (Stcrt. 214). De Richtlijn kent verder allerlei bepalingen omtrent soortenbescherming, jacht en dergelijke, bepalingen die men mutatis mutandis in bijna elke verdragtekst terugvindt.

Al bij al is in de habitatbescherming op internationaal niveau redelijk voorzien. Het gaat er nu maar om de doorwerking van al dergelijke verdragen in ons eigen land zoveel mogelijk te bevorderen. In theorie - aanwijzingen als wetland e.d. - lijkt er wel bereidheid te bestaan. Maar als het dan gaat om het afweren van concrete bedreigingen, schort er het nodige aan. Een voorbeeld daarvan zagen we nog zeer onlangs toen de minister stuitte op plaatselijke (gemeenten met een eenzijdig "agrarisch" samengestelde raad) weerstand, zodat de Grote Peel ernstig bedreigd en aangetast blijft door drainering van percelen in de bufferzone. En: wie het (grond)water weghaalt of beïnvloedt, vernietigt de natuurwaarden. Ik kom op deze kwestie terug.

Een observatie als deze voert ons naar het volgend hoofdstuk, waarin die waarden centraal staan.

3. NATUUR (+ MILIEU) EN RECHT.

Het recht denkt in categorieën van normstelling en regelgeving, van handhaving en van sanctie. Dit complex verbergt echter een nog basalere vaststelling en wel deze, dat het recht zich door middel van de zojuist opgesomde instrumenten of methoden, uitdrukkelijk en uitsluitend bezig houdt met relaties, met betrekkingen tussen subjecten onderling dan wel tussen een subject en een zaak of goed. We spreken in dit kader dan ook van rechtsbetrekking, rechtshandeling, rechtsgevolg en subjectief recht.

Naast deze wel uitermate lapidaire observatie past echter een tweede constatering en wel deze dat het recht-als-complex volgt op de aanwezigheid van een belang en niet omgekeerd. Eerst is (was) er het belang, pas dan constitueert zich recht. Het belang is gegeven met en in de relatie. Aanvankelijk schaarse, later ook exclusiviteit was er de motor van, een nadere vaststelling, die zich laat verklaren uit het verschijnsel van de zg. basic human needs - de primaire levensbehoeften van de mens - een ander rechts-subject bestaat niet -, die we weer voor een deel "vertaald" weten in (sociale) grondrechten. De bedoelde levensbehoeften zijn zowel psychogeen van oorsprong (vrijheid) als fysisch van aard (leefmilieu). De eerste categorie wordt omschreven als een vrijheid van (religie, denken + gedachtenuiting, vereniging, levenssfeer). Zij includeert echter juist géén vrijheid tot ¹² (aantasting van andermans grondrecht) maar evenmin - en hier laten de beide soorten van grondrechten zich met elkaar verbinden - aantasting van het leefmilieu.

Het begrip "belang" is typisch relationeel van karakter; het latijnse woord inter-esse toont zulks nog beter: wij zouden zeggen "ergens tussen zitten" of in juridischer jargon "ergens baat bij hebben". Wat is nu de positie van het recht tegenover het belang? Deze, dat het recht het belang erkent, door er een actie aan te verbinden, een andermaal lapidaire constatering die bovendien zo voor de hand lijkt te liggen, dat zij doet denken aan de bekende open deur. Toch zijn dergelijke vanzelfsprekendheden nodig als basis voor mijn

¹² Het onderscheid is gemaakt door J. van der Hoeven in zijn Themis-artikel: De grenzen van de rechterlijke functie in de administratieve rechtspraak (RM Themis 1974, p. 658-678), met name p. 671.

verdere beschouwingen inzake Natuur en Recht. Wie zou menen, dat ik niet-onderbouwde gedachten weergeef, moge ik verwijzen naar mijn dissertatie, waarin ik zowel de begrippen belang en actie als ook het algemeen belang aan uitvoerig onderzoek onderwierp.¹³ Uit de zojuist kort aangeduide gedachtengang komt een adagium voort als "point d'intérêt, point d'action" - een van de meest gepraktiseerde ontvankelijkheidstoetsen, die we bijvoorbeeld terugvinden in artikelen als 3.11.8 NBW: "Zonder voldoende belang komt niemand een rechtsvordering toe" en art. 7 Wet Arob, eisend dat men rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Het adagium "geen belang, dan ook geen actie", geen vorderingsrecht dus, impliceert echter zijn tegenpool: geen belang zonder actie. We keren nog even terug naar de uitgangsstelling: eerst zijn er belangen, vervolgens kent het recht daar een actie aan toe, een handhavingsmogelijkheid of de gang naar een (onafhankelijke) instantie die geschillen rond het belang beoordeelt.

Aanvankelijk verstrikte men zich in de vernauwing van het subjectief recht: slechts zodanig recht zou bescherming door het recht toekomen in de vorm van een corresponderende actie. Wij behoeven ons de klassieke indeling van het burgerlijk recht (personen, zaken, erfenis en verbintenis) maar voor de geest te roepen, om de redenering geïllustreerd te zien. De oorsprongen zijn romeins-rechtelijk en het is hier niet de plaats om erop in te gaan, anders dan via een reuzensprong: ook het Romeinse recht kende al een heel saillant voorbeeld van een milieu-actie en wel de actio de delictis et effusis, ita ut alicui noceretur - je mocht ook toen en daar je rotzooi niet op straat of in het water gooien, als dat schade kon veroorzaken.

De lezer moge het mij aanrekenen of niet, maar ik lok haar of hem een bepaald spoor op - van belang via de tussenfase subjectief recht/actie is het maar één stap naar het algemeen belang en de actio popularis. Ook hier eerst nog even de verwijzing naar het romeinse privaatrecht: daar kende men deze actie die door quivis ex populo kon worden ingesteld, doch uitsluitend in het algemeen belang.¹⁴ Evengoed als belang veronderstelt algemeen belang de aanwezigheid van een belanghebbende. Bij "belang-sec" is dat het subject dat het belang geldend kan maken door middel van een actie. Wederom treedt hier het relationele karakter van het begrip belang naar voren: "geen belang zonder belanghebbende" is dan de logische conclusie, tevens de pendant van de brocard: geen belang zonder behartiging of, anders gezegd: geen belang

¹³ "Recht, belang en rechtsbescherming", Vuga, 's-Gravenhage, 1981, p. 116-125 en 280-295.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Pietro Bonfante: Istituzioni di diritto romano, 7e ed. Vallardi, Milaan, 1921.

zonder rechtsbescherming.

Dit laatste laat zich nu heel wel transponeren naar de publieke sector, waar we dus het algemeen belang ontmoeten. Wie zijn hier belanghebbenden? Wij allen, geconstitueerd als wij ons hebben in samenlevings- of beter staatsverbanden, aldus de behartiging van het algemeen belang in gemeenschappelijke banen leidend met aspecten als overdracht van bestuur aan enkelen, vertegenwoordiging en dergelijke. Men zoek overigens geen spijkers op laag water: natuurlijk valt het algemeen belang uiteen in allerlei deelbelangen en vanzelfsprekend is niet elke rechtsgenoot op elk moment concreet betrokken bij elk deelbelang. Het gaat echter niet om de actualiteit, doch om de potentie: allen kunnen zij er, nu eens hier, dan weer daar op betrokken raken, belanghebbende worden.

Alvorens aan de hamvraag toe te komen - de verhouding tussen N + M en recht - geef ik een omschrijving van het begrip "algemeen belang": het gezamenlijk belang van zodanig grote aantallen rechtssubjecten, dat dit belang tot object van overheidszorg kan worden gemaakt, hetgeen de daartoe geëigende wetgeving noodzakelijk maakt.¹⁵

Wie zich tot hier heeft laten meevoeren, make zich nu op voor de tweede coördinaat van mijn redenering. Naast het algemeen belang dient te worden gesteld het begrip "collectief goed". N + M zijn uit hun aard dergelijke collectieve goederen, dit zijn goederen, die zich niet lenen voor toeëigening, afzondering of exclusiviteit, omdat zij zich daaraan uit hun aard onttrekken. Het betreft hier gemeenschapsgoederen, publieke goederen zo men wil. Een voorbeeld maakt veel duidelijk: geen enkel rechtssubject kan zich de dampkring toeëigenen, noch juridisch, noch feitelijk en hetzelfde geldt het water (een groot deel) van de bodem. Dit geldt evengoed voor volkenrechtelijke subjecten, zoals staten. Door hun "stroomfunctie" zijn de milieucomponenten water en lucht ook voor hen ongrijpbaar. Voor grote delen van de bodem is dit ook het geval, al ligt dat voor staten iets anders. Het zal overigens niet lang meer duren of ook de dampkring en de ruimte, zeker die om de aarde heen, worden tot ons (vervuilbaar) milieu gerekend.

Nu hoede men zich voor een misvatting: het zojuist gestelde betekent (helaas) niet, dat iemand de bedoelde collectieve, publieke goederen niet zou kunnen aantasten, bederven, contamineren of zelfs in verregaande mate ongeschikt maken voor veler, zelfs aller gebruik. Eén part-pro-million (de oliedruppel) maakt een kubieke meter drinkwater ongeschikt voor de consumptie. Doch nu keert het recht zich tegen degene

¹⁵ Voor de vereiste adstructie verwijs ik andermaal naar mijn dissertatie, p. 293.

die N + M aantast! Wie zich letterlijk ten koste van anderen vergriipt aan het goed van allen, aan het algemene, collectieve goed, stelt zich buiten de rechtsorde en schendt bovendien doorgaans een concrete wet(sbepaling) of verdrag(sbepaling). De civielrechtelijke (onrechtmatige daad) en de strafrechtelijke repercussies vermeld ik slechts pour acquit de conscience.

Natuur en milieu? Jazeker: ook, juist de natuur, het mondiale ecosysteem, de aarde als zodanig met heel haar levende have in al zijn samenhang is - en dat wel bij uitstek, de milieu-componenten zijn er onderdeel van - een collectief goed en niemand kan het recht toekomen dit goed te schenden, aan te tasten in zijn essentie en in zijn totaliteit. Niemand, ook geen volk of natie, kan exclusieve rechten van eigendom of gebruik (laat staan van verbruik) op N + M doen gelden, omdat deze goederen uit hun aard van allen zijn, aan allen toebehoren. Deze goederen vormen een bovenpersoonlijk goed. Het recht verleent bescherming aan dergelijke bovenpersoonlijke goederen namens allen tezamen tegen iedereen in het bijzonder, die dergelijke belangen aantast of schendt.

Waarom schrijf ik dergelijke (ogenschijnlijke) vanzelfsprekendheden neer? Omdat het ons ontbreekt aan een rechtstheoretische fundering van het natuur- en milieubeschermingspostulaat en omdat ik het bovenstaande zie als een proeve daartoe, een poging hoe embryonaal ook en hoezeer zij ook blijft steken in deze aanzet. Een verderstrekkende onderbouwing en documentatie overschrijdt nu eenmaal de grenzen van een preadvies, waarvan de titel overigens een omineuze woordspeling bevat: het positief recht moet aan de natuur de plaats in het rechtsbestel geven die haar krachtens natuurrecht toekomt en dit is "the heart of the matter", de cardio questionis, zo men wil.

Toch heeft die hamvraag nóg een aspect, dat in hoofdstuk II al her en der naar buiten trad. Behalve een collectivum vormen N + M ook het substraat, letterlijk de bodem of ondergrond waarin en waarop zich al onze "humane gestiek" voltrekt, onze "handel en wandel", zoals het Nederlands het zo beeldend uitdrukt, zij het overigens archaischerend. Het is om deze reden dat N + M niet kunnen worden aangemerkt als een (deel van het) algemeen belang, zoals er zovele zijn, die als deelbelangen tezamen het verzamelbegrip algemeen belang vormen. Voorbeelden van zulke deelbelangen zijn er te over: wonen, werken, recreatie, verkeer en transport, defensie, landbouw, waterstaat om er een aantal te noemen die zichtbaar "voet in de aarde" hebben. Maar dit geldt - minder zichtbaar - ook de bovenbouw bestaande uit deelbelangen als cultuur, onderwijs, gezondheidszorg, muntwezen en dergelijke. De veruitwendiging van al zulke belangen voltrekt zich (ook) in ruimtelijke patronen en ruimtebeslag, terwijl zij nagenoeg altijd verplaatsing van personen en goederen noodzakelijk maken.

Wanneer men zich nu die de overheidszorg voorstelt als een

taart, kan men deze aan punten snijden, en elk belang, elke sector zo men wil, een taartpunt laten vormen.¹⁶ Natuur en milieu zijn in dit beeld geen taartpunt als de andere, doch de gebakvorm. Zij zijn in deze beeldspraak dus van principeel andere orde, van een ander materiaal ook. Bij het bakken van de taart - een proces dat zich grotendeels buiten de overheid om voltrekt, men make zich geen illusies! - fungeert de vorm letterlijk als randvoorwaarde, als vorm- en structuurbepalend. Men kan N + M behalve als drager ook als skelet aanmerken. De term "dragende structuur" komt mij naast "substraat" ook bruikbaar voor. Het adjectivum "randvoorwaardelijk" ziet dan op de essentiële wijze van functioneren van N + M: zij bepalen letterlijk - fysiek ook - de werking van de processen die door de humane gestiek worden veroorzaakt, alsmede het resultaat van de menselijke ingrepen. Niet wij bepalen de natuur, doch deze bepaalt ons. Wij beheersen haar niet, al lijkt het soms zo, of al zouden sommigen (velen?) dat wensen. De natuur - het ecosysteem beter gezegd - conditioneert óns, stelt óns haar/zijn voorwaarden. Eén citaat uit de begroting voor 1988 van het ministerie van L. en V. (Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, hoofdstuk XIV, nr. 2, p. 18) spreekt boekdelen: "Het rapport "Our Common Future" van de door de Verenigde Naties ingestelde "World Commission on Environment and Development" (Brundtland-rapport) maakt zowel voor de ontwikkelde als voor de ontwikkelingslanden duidelijk, dat fundamentele afstemming van de economische ontwikkeling op de draagkracht van natuur en milieu dient plaats te vinden".¹⁷

Nu wil het geval, dat dit randvoorwaardelijk functioneren van N + M lang niet altijd (onmiddellijk) tot uiting komt. Anders gezegd, in het kader van bijna elke belangenbehartiging kan de mens gedurende zekere tijd of op zekere schaal gebruik maken van, ja zelfs inbreuk maken op het substraat dat N + M vormen. Sterker nog, bijna elk belang vergt ter fine van zijn behartiging dat gebruik wordt gemaakt van "natuurlijke factoren", van N + M in het algemeen en daar is op zich zelf niets tegen, noch ecologisch bezien, noch ethisch. Maar zelfs degene die van een volstrekt antropocentrische premisse wenst uit te gaan, zal moeten erkennen, dat verbruik van een bron

¹⁶ Ik laat de facetmatige benadering (ruimtelijke ordening sociaal-economisch, sociaal-cultureel) hier voor wat zij is: het facet gaat door alle of minstens een aantal sectoren heen als een soort dwarsverbinding.

¹⁷ Men zie ook het Regeringsstandpunt over het rapport van de WCED, d.d. 2 november 1987 (Tweede Kamer, 1987-1988, 20 298, nrs. 1 en 2), alsmede het advies van de Natuurbeschermingsraad naar aanleiding van het rapport en getiteld: "Natuur en economie in ontwikkeling" (Advies nr. 88281 d.d. 21 april 1988).

deze op zeker moment doet opdrogen. Wie meer dan de rente opneemt, teert in op zijn kapitaal. Het geeft te denken dat dit soort onnozele vaststellingen en voorbeelden nodig zijn, doch het is helaas niet anders.

De diverse belangen, die samen het algemene belang vormen, komen terecht in de smeltkroes van de afweging. Tijdens deze aan elke behoorlijke besluitvorming voorafgaande fase met inventarisatie en inspraak, behoort te worden nagegaan welk belang de prioriteit verdient en welk(e) ander(e) dus moet(en) wijken. Het is op dit punt dat de cirkel der randvoorwaardelijkheid van $N + M$ zich sluit: is in het kader van de behartiging van een bepaald belang een inbreuk nodig op $N + M$, dan mag die inbreuk nimmer zodanig van aard, omvang, verhouding of tempo zijn, dat de draagkracht van $N + M$ doorschreden wordt en de integriteit van het substraat zozeer geschonden, dat zij teloor gaat. Een voorbeeld kan de stelling, die een juridische afwegingscriterium oplevert, verduidelijken: water heeft een bepaald zuiverend vermogen, het gaat zelf enige en bepaalde verontreiniging te lijf. Dat "systeem" heeft eeuwenlang gewerkt, totdat de vuillast te hoog werd en men bijvoorbeeld geconfronteerd werd met algenbloei en anaerobe processen. Voedselrijk water is slecht voor sommige hoogwaardige ecosystemen. Door mest - stikstof! - verontreinigd grondwater is ongeschikt als drinkwater en gevaarlijk voor de consumptie.¹⁸

Brengt toepassing van dit criterium nu mee, dat elke aantasting van N of M uit den boze is? Of, anders benaderd, tal van menselijke activiteiten vergen toch in enigerlei mate het belasten van milieucomponenten, in hoe lichte mate ook? Inderdaad, doch uit het voorbeeld blijkt dat het milieu een zekere belasting kan dragen. Het dient vaak als buffer. Zolang de grote kringloopprocessen en het ecologisch (dynamisch) evenwicht niet essentieel worden verstoord, kan de humane activiteit plaatsvinden, zij het soms onder zekere beperkende voorwaarden. Zodra de draagkracht dreigt te worden doorschreden, de buffer weggedrukt, is de activiteit in kwestie ongeoorloofd, want er vindt anders milieuvernietiging plaats en dat die dikwijls irreversibel is, dient ons des te ongeruster te maken.

De natuur - wij zijn er onderdeel van - heeft recht op integriteit. Zij heeft dat recht namens ons. Dit stipulerend, raak ik een nieuw element van de redenering. De natuur zelf

¹⁸ De drinkwaterleidingbedrijven op de Veluwe hebben al alarm geslagen, juist vanwege deze vorm van verontreiniging. De bedrijven die drinkwater moeten winnen uit de Rijn, kampen al jaren met (o.a.) de extreem hoge zoutlast uit de franse kalimijnen, die het gevolg is van ontbreken van internationale solidariteit. Er zijn ook onkruidbestrijdingsmiddelen in het grondwater aangetroffen.

namelijk kan dit recht niet uitoefenen - een natuurgebied stelt geen actie in als zijn eigenaar het prijsgeeft aan korte-termijn-gewin, de Rijn klaagt bij niemand over de zware metalenlast die haar leven vergiftigt, de Alpen komen bij niemand in beroep als hun flanken in modderlawines wegeroderen. Ook de ceders van de Libanon lieten twee millenia geleden niet van zich horen toen ze werden gekapt voor de Phoenische marinebelangen. De Sahara ligt er al eeuwen, de sahel vordert elk jaar een aantal mijlen, de zandstormen in het afstuivend Mississippigebied kleurden jaren lang de hemel rood en geen bison verhief zijn hoorns tegen de schutters die per treinlading werden aangevoerd.....

Is dit geen juridisch betoog? Acht de lezer dergelijke demagogie irrelevant? Het zij zo. Helaas is de natuur harder dan de leer. Lex dura, sed lex gaat ook op voor natuurwetten. En daaruit volgt logischerwijs een wel-degelijk juridische gevolgtrekking: wij, de rechtsgenoten en rechtssubjecten - persoon of groep - zullen namens de natuur zonodig in rechte moeten ageren. De natuur zelf is stemloos in die zin dat zij zelf geen persona legitima standi in judicio is. Hoe collectief het goed van N + M ook zijn moge, een concrete belanghebbende is er niet. Juist vanwege het collectieve karakter is eigenlijk iedereen, zijn wij eigenlijk allen belanghebbenden. Deze constatering voert onmiddellijk naar het antwoord op de vraag wie bevoegd is om uit hoofde van het ideële, collectieve bovenpersoonlijke N + M-belang¹⁹ te ageren: theoretisch gezien iedereen, hetgeen zou voeren tot een publiek beroep oftewel een actio popularis. Aangezien het milieu-acties betreft, acties dus ter bescherming van een collectief goed, bestaat er een rechtvaardiging dat ook eenieder zich de bescherming van zulk goed mag aantrekken.

De omstandigheid dat N + M een goed vormen dat niet toe-eigenbaar is en niet af te scheiden en te exclusiveren, betekent niet dat het een res nullius zou zijn. N + M zijn niet eigenaarloos, doch ze zijn gemeenschappelijk eigendom, "natuurlijk erfgoed van intrinsieke waarde", "internationaal natuurlijk bezit", om nog enkele citaten uit de considerans van de eerdergenoemde verdragen in herinnering te roepen. Populair gezegd kan men stellen dat N + M een beetje van iedereen zijn, wij hebben er ieder deel aan. Er bestaat dus wel degelijk een rechtsbetrekking tussen mij en natuur + milieu. Die heeft een positieve zijde: ik mag er het gepaste gebruik van maken (ik leef erin), doch niet meer dan dat. Is er een inbreuk noodzakelijk, bijvoorbeeld in een rampsi-tuatie, dan is die onder zekere condities geoorloofd. Doorschrijft het gebruik de draagkracht van N + M, dan dient

¹⁹ Ik gebruik hier het woord "belang" in zekere zin in-consequent: N + M zijn immers in mijn visie geen belang zoals de andere, doch substraat. "N+ M-belang" zoals het hier is gebruikt, ziet hier meer op het begrip belang als grondslag voor rechtsingang in de zin van het adagium point d'intérêt, point d'action.

het achterwege te blijven.

De rechtsbetrekking tussen rechtssubject en N + M heeft ook een negatieve zijde: het is niemand geoorloofd natuur en milieu te schenden of te verbruiken op straffe van sancties, civielrechtelijk gezien die van een actie op grond van onrechtmatige daad en strafrechtelijk gezien die van een vervolging uit hoofde van een wettelijke strafbepaling. Deze kant van de rechtsbetrekking staat het mij toe om andermans aantasting af te weren door een actie van civielrechtelijke of administratiefrechtelijke aard, terwijl het openbaar ministerie, al dan niet op klacht, tot vervolging kan overgaan. Het optreden in rechte doet direct denken aan de al genoemde actio popularis, een rechtsfiguur waar onze regentennatie nog steeds koudwatervrees voor koestert. Er bestaan overigens diverse middelen om misbruik tegen te gaan of in te dammen. Twee ervan, in combinatie te gebruiken, verdienen m.i. aanbeveling. Ten eerste: het instellen van acties door eenieder worde aan banden gelegd door de eis van een rechtstreeks en persoonlijk belang, waardoor de kring van potentiële aanleggers wordt beperkt. Men mag aldus wel degelijk ageren in rechte terzake schending van een milieu-goed, doch moet, indien men zulks individueel doet, kunnen aantonen rechtstreeks in enig eigen belang getroffen te zijn. Zo kan een asthmalijder zich wel keren tegen een naburig bedrijf dat voor hem gevaarlijke stoffen uitstoot, doch niet elke willekeurige omwonende. Die moet gebruik maken van de andere methode die ik ten tweede beschrijf: elke belangengroep is ontvankelijk mits wordt voldaan aan enkele criteria. In de kern samengevat bewegen die criteria zich rond de volgende begrippen: a) rechtspersoonlijkheid, b) statutair doelbelang, c) representativiteit, d) bonafiditeit en e) connexiteit. De criteria sub a, b en d spreken wel voor zich. Representativiteit ziet op het aantal personen dat men vertegenwoordigt. Hoe groot dat aantal moet zijn, hangt af van het doel dat men nastreeft. Een landelijk opererende vereniging kent doorgaans een veel groter ledenaantal, dan een plaatselijke groepering. Het criterium van de connexiteit of proportionaliteit tenslotte verlangt een logisch verband tussen doelstelling en actie - zo komt de Venrayse huisvrouwenvereniging géén rechtsingang toe terzake een beroep tegen het voorgenomen vellen van een stokoude linde in Monnikendam. Tenslotte zij er nog op gewezen, dat de agerende rechtspersoon zich ook wat betreft haar feitelijke activiteiten met het "actie-doel" dient bezig te houden - men denke aan publicaties, inspraak, overleg met bestuurders en dergelijke. Over hetgeen zojuist werd opgemerkt ten aanzien van de diverse criteria waaraan een actiegroep heeft te voldoen bestaat heel wat literatuur. Ik beperk mij tot een summiere verwijzing: degene die willen doorlezen,

vinden ter plaatse genoeg andere verwijzingen.²⁰

Het hier betoogde ten aanzien van de (noodzaak tot) ontvanke-lijkheid van ideële organisaties ter bescherming van natuur en milieu bleef gelukkig niet steken in de doctrine. Op 7 juni 1978 overwoog de Middelburgse President in een kort geding vonnis reeds, dat het natuurbeschermingsbelang beschermenswaard is uit hoofde van art. 1401 BW en nadien volgen dan tal van uitspraken van lagere rechters in soortgelijke geest (een opgave vindt men bij het in een voetnoot zojuist genoemde artikel van Mevrouw Schermers). Het zou evenwel tot medio 1986 duren eer ook de Hoge Raad de kans kreeg zich duidelijk over de kwestie uit te spreken en toen gelukkig ook in voor N + M positieve zin, zij het dat er enige clausulering plaatsvond. Ik doelt op het Nieuwe Meerarrest (HR 17 juni 1986, AB 1987, 173)²¹, waarin de Hoge Raad een arrest van het Amsterdamse Hof casseert, omdat het Hof een drietal milieuverenigingen niet-ontvankelijk had verklaard wegens het ontbreken van "enig concreet eigen belang". Dit arrest verdient nadere aandacht.

Eerst trapt de Hoge Raad even op de rem: "Uitgangspunt dient weliswaar te zijn dat de enkele doelomschrijving van een rechtspersoon deze nog niet bevoegd maakt om ter zake van aantasting van de belangen waarvan zij blijkens die omschrijving de behartiging op zich heeft genomen, bij de burgerlijke rechter een vordering in te stellen, maar", zo beroert het college vervolgens voorzichtig het gaspedaal, "uitzonderingen daarop zijn denkbaar". En daarvan wordt dan onmiddellijk een voorbeeld gegeven: bepaalde belangen lenen zich "tot een bundeling" als door het optreden in rechte van de milieuverenigingen is tot stand gebracht" zo zegt de Hoge Raad daarbij die belangen nog preciserend ook: het zijn belangen die bij een vordering als de onderhavige - een vordering strekkend tot verbod bagger te storten in de Nieuwe Meer - "in wezen" strekken "tot het verkrijgen van een verbod tot verdere aantasting van het milieu". Deze op zich juiste

²⁰ P.J.J. van Buuren, Kringen van belanghebbenden (dissertatie), Kluwer, Deventer, 1978 en C.A. Groenendijk, Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter (dissertatie), Zwolle, Tjeenk Willink, 1981. Voor een recente beschouwing zie Mevrouw Mr G. Schermers "Organiseren en procederen" in WPNR, 5805 (15 november 1986), p. 695-701. Zie tenslotte de Congresbundel van de Jonge Balie bij de Hoge Raad "Verdediging van collectieve belangen via de rechter (Tjeenk Willink, Zwolle, 1988) en daaruit meer in het bijzonder de bijdragen van C.J.J.C. van Nispen, p. 3 e.v. en K. Langelaar, p. 175 e.v.

²¹ Zie in dit verband ook Pres. Rb. Utrecht 29 mei 1987, AB 1988, 308.

vaststelling bevat nog niet veel nieuws. Onze hoogste rechter steekt pas echt zijn nek uit ten gunste van het milieubehoud bij de volgende stap in zijn redenering: zou de mogelijkheid van een dergelijke bundeling van belangen er niet zijn, dan zou "een efficiënte rechtsbescherming tegen een dreigende aantasting van deze belangen niet onaanzienlijk kunnen worden bemoeilijkt". In een tussenzin die ik even oversloeg ligt dan de harde kern van 's Hogen Raads gedachtengang vervat: het gaat hier om belangen "die in de regel grote groepen burgers tezamen raken, terwijl de gevolgen van een eventuele aantasting ten aanzien van ieder van die burgers zich vaak moeilijk laten voorzien". Deze sleuteloverweging cursiveer ik niet voor niets: zij vormt een prachtige aansluiting met mijn eigen betoog over het collectieve en bovenpersoonlijke karakter, dat N + M (als substraat, zij zijn méér dan "belang") uit hun aard hebben. Ik leid dit karakter af uit hun "ongrijpbaarheid", hun "niet-afzonderbaarheid", de Hoge Raad uit de omstandigheid dat N + M grote aantallen mensen gezamenlijk raken. Aantasting van deze "waarden" - men ziet dat ik hardnekkig blijf pogen om het begrip belang te vermijden, indien het gaat over N + M - heeft bovendien, zo stelt de Hoge Raad nog - voor individuen dikwijls moeilijk voorzienbare gevolgen. Wellicht schemert door deze laatste overweging ook het bewijsprobleem heen; het is voor een particulier bijna onmogelijk om de vereiste deskundigheid bij te brengen - rechtspersonen als de Stichting Natuur en Milieu of de Vereniging Milieudefensie (een van de eiseressen in de Nieuwe Meer-zaak) gaat dat vaak beter af. Er is bovendien soms sprake van ingewikkelde synergistische effecten bij de milieubeschadiging door "institutionele" vervuilers - ondernemingen, gedogende overheden, en dit wel eens in een sinister samenspel, al behoort dit laatste inmiddels hopelijk echt tot het verleden.

Bij de geciteerde of geparafraseerde rechtsoverwegingen blijft het overigens niet: de Hoge Raad stipuleert uitdrukkelijk dat de Middelburgse rechtbankpresident het bijna tien jaar geleden ook al bij het rechte eind had: N + M in de vorm van "de hier gebundelde belangen behoren tot de soort die valt onder de bescherming die art. 1401 BW bedoelt te bieden", en zulks geldt dan bovendien mede het belang dat men niet de mogelijkheid verliest van een beroep krachtens de Wet ABM, omdat bepaalde gedragingen gewoon zonder vergunning worden uitgevoerd. Hier doemt het voldongen feit op, doch in voor N + M profylactische betekenis. De Hoge Raad laat onverkort weten niets op te hebben met ontwijking van vergunningprocedures en de daaraan inherente frustratie van bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Dit laatste punt vormt zelfs aanleiding voor een tweede uitzondering op het beginsel dat het formuleren van een statutair doelbelang op zich zelf niet genoeg is voor het creëren van persona standi in iudicio. Ten eerste namelijk, zo overweegt de Hoge Raad, kent de Wet ABM een actio popularis, doch bovendien constateert het college dat het

statutair doelbelang wettelijk de wind in de zeilen kreeg in art. 79 van die wet: "ten aanzien van privaatrechtelijke organisaties (worden) de belangen met het oog waarop zij in het leven zijn geroepen, als hun belangen beschouwd", een bepaling die haar spiegelbeeld heeft wat betreft overheidsorganen in art. 4 Wet Arob: "Ten aanzien van personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed, worden de hun als zodanig toevertrouwde belangen voor de toepassing van deze wet als hun belangen beschouwd". Met deze "voorbehoudloze toelating", zo gaat de HR dan verder, daarbij doelend op art. 79 Wet ABM, "is niet te verenigen dat niet door dezelfde verenigingen in kort geding zou kunnen worden opgekomen" tegen gedragingen zonder vergunning die hun statutaire doelbelang (kunnen) aantasten. En dan maakt de Hoge Raad het karwei werkelijk helemaal af: "Dit brengt tevens mee dat het niet op zijn plaats zou zijn om in een geval als het onderhavige nadere eisen voor de ontvankelijkheid te stellen, zoals bijvoorbeeld ter zake van representativiteit of feitelijke werkzaamheden", waarbij de HR de Afdeling rechtspraak nog even voor de voeten loopt, die zulke eisen wel pleegt te stellen.

Ik zette het Nieuwe Meer-arrest in het zonnetje, omdat hier werkelijk voor het eerst op dit hoogste niveau een lichtstraal doorbreekt aan het sombere zwerk van de rechtsbescherming in milieuzaken. Bovendien past het arrest uitstekend in de gedachtengang die allerwege - mijzelf inbegrepen, men zie mijn dissertatie en een artikel in M en R 1985 (Het milieu ieders zorg? Een terreinverkenning in privaatrechtelijke richting, p. 231-237) - werd ontwikkeld en die ik nog eens in een zin samenbal: de stemloze waarden van Natuur en Milieu gaan eenieder aan en het moet dus zeker aan ideële organisaties, die zich op de instandhouding van deze waarden richten, vrijstaan zich in dit kader van alle mogelijke rechtsmiddelen te bedienen om aantasting te voorkomen of ongedaan te maken.

Over het Nieuwe Meer-arrest is het een en ander geschreven, o.a. in de hiervoor al even in een voetnoot genoemde Congresbundel van de Haagse Jonge Balie. Het m.i. meest instructieve betoog verscheen echter al kort na dato en wel in *Ars Aequi* (1986, p. 638-641) waar J.H. Nieuwenhuis het arrest anno-teert. Nieuwenhuis is van mening dat de rechter zich, gezien het onderhavige arrest "niet snel aan een oordeel over de gestelde onrechtmatigheid van de aantasting van het milieu (mag) onttrekken" om dan te vervolgen met de opvatting dat niet valt in te zien, waarom particulieren die zich inzetten voor het behoud van de natuur niet ontvankelijk zouden zijn, als dit geldt voor milieuverenigingen. Nieuwenhuis baseert zich daartoe ook op de verwijzing door de Hoge Raad naar de mogelijkheid voor "eenieder" om recht van inspraak en beroep uit te oefenen in de administratieve fase en op de omstandigheid, dat de Hoge Raad mede in zulk geval geen eisen stelt op het stuk van representativiteit als het een rechtspersoon is die ageert. Het hoge woord komt er vervolgens ook bij Nieuwenhuis uit: "De vordering uit onrechtmatige daad ter

bescherming van het milieu wordt dan een actio popularis, iedere burger is ontvankelijk". De volgende woorden cursiveer ik: iedere medestander, en dan zeker een van zulk kaliber, is er één: "Ik betreur dat niet, maar weet niet", aldus Nieuwenhuis, "of ik een zo ruime werking van art. 1401 ter behartiging van andere algemene belangen (gelegen op het gebied van de internationale politiek bijvoorbeeld) ook zou toejuichen" (alle citaten AA 1986, p. 641).

In alle bescheidenheid meen ik voor dit dilemma in het eerder betoogde een proeve voor een onderscheidend criterium geleverd te hebben: zodra het belangen (of in mijn N + M-visie: waarden) betreft die uit hun aard niet uitsluitend door een (of enkele) belanghebbenden "gehad" kunnen worden - met excuses voor het eigenaardige Nederlands, doch het is zo beeldend -, zodra het met andere woorden gaat om belangen of waarden die uit hun aard velen, ja in beginsel iedereen, competeren, bovenpersoonlijke, niet-exclusieveerbare belangen dus, dán gelde inderdaad een actio popularis, een publiek beroep, een rechtsingang voor eenieder, die de drempel van het point d'intérêt, point d'action - Nieuwenhuis begint zijn annotatie daarmee - blijkt te kunnen passeren. Dergelijke belangen legitimeren de actie-in-rechte door eenieder die zich daarop in redelijkheid kan beroepen. Querulanten en bad-loosers worden door het zojuist genoemde adagium afgeschermd. Lijkt het centrale hoofdstuk van mijn preadvies hiermee ten einde te raken, zover is het nog niet helemaal. Al enige malen kwam in het bovenstaande de (positie van de) overheid aan de orde, doch niet expliciet. Naast de activiteit van particulieren en groepen of organisaties via privaatrechtelijke en administratiefrechtelijke wegen, zijn er deze laatste maar dan bewandeld of te bewandelen door de overheid zelf, terwijl ook de strafrechtelijke weg voor haar openstaat. Ik laat die hier voor wat zij is, ook omwille van de noodzaak de lengte van mijn tekst beperkt te houden, echter niet zonder verwijzing naar het (actieve) opsporingsbeleid en naar het zg. driehoeksoverleg. Art. 12 Sv. biedt de mogelijkheid om het vervolgingsbeleid van het O.M. te laten toetsen, bijvoorbeeld door natuurbeschermingsorganisaties.

Het administratiefrechtelijk aspect behandel ik bijna even stiefmoederlijk en dit om dezelfde reden. Toch dient met klem te worden gewezen op het grote belang van de administratieve sancties in het kader van de bescherming van N + M. Bestaat er aan overheidszijde bereidheid om controle uit te oefenen op de handhaving van vergunningvoorwaarden en -bepalingen, gekoppeld aan de toepassing van bestuursdwang, dan pas wordt de wettelijke bescherming van N + M effectief. Dat daartoe naast die bereidheid financiële middelen nodig zijn, is vanzelfsprekend, doch dat geldt nagenoeg elk beleid. Ook ambtelijke deskundigheid is gewenst en trouwens hoe langer hoe meer te bespeuren, tot bij de politionele opsporing toe. Een verschijnsel als de totstandkoming van regionale milieudiensten gaat ook in deze richting.

Een verwijzing naar de politiek tenslotte: van een visie als hierboven neergelegd - N + M horen als randvoorwaardelijk substraat te fungeren in de belangenafweging - valt in politicus soms nog nauwelijks iets te bespeuren. Moge de milieuhygiene langzamerhand zijn opgetuigd met een heel gamma van wetten met de Wet ABM als in uitbouw zijnd zwaartepunt, politiek is meer dan wetgeving in formele zin en speelt zich af op meer niveaus dan alleen dat van het Rijk. Sommige partijen - ik noem dan de VVD en vaak ook het CDA - belijden allen met de programmamond de noodzaak van N + M-behoud en -herstel. In hun concrete keuzes en beslissingen, offeren met name deze partijen helaas voortdurend en overal - Kamerfracties, provinciale staten en gemeenteraden - N + M op aan de belangen van dikwijls landbouw en verkeer; het ware veel eerlijker als ze dat gewoon toegaven en in programma's e.d. formuleerden: wij kennen aan N + M géén prioriteit toe. Blijft men belijden, dat zulks wél het geval is, dan dient het politieke gedrag daaraan conform te zijn. Ik acht zulks een beginsel van behoorlijke politiek en meen dat de kiezers en de partij-organen hun volksvertegenwoordigers daarop behoren aan te spreken.

Met deze zijsprong-van-formaat sluit ik het centrale hoofdstuk van mijn deel van het preadvies af. Thans staat te bezien welke positie N + M innemen in, wat ik in de inleiding aanduidde als hun eigen juridische biotoop, alsmede in het totale juridische milieu.

4. POSITIEBEPALING VAN HET NATUUR- EN LANDSCHAPSBEHOUD IN EIGEN VELD.

4.1. De "groene" Structuurschema's.

Tot 1970 - het Natuurbeschermingsjaar - was er "slechts" de oecologie in wetenschappelijke zin ²², terwijl het politieke juristendom er veertig jaar over had gedaan om de Natuurbeschermingswet tot stand te brengen. De doorbraak van natuur, milieu en landschap in politiek-maatschappelijke richting kreeg o.a. gestalte in het verschijnen van de drie zg. "Groene Nota's" (De Nota Nationale Parken, de Nota Nationale Landschapsparken en de Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud, respectievelijk: Tweede Kamer, 1974-1975, 13 283, 13 284 en 13 285, alle nrs. 1-2.), waarvan de laatste de belangrijkste zou blijken. Deze komt overigens in dit hoofdstuk verder niet aan de orde. Het materiaal uit de twee andere nota's vond zijn weg naar met name het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, waarvan de definitieve tekst verscheen in de vorm van een Planologische Kernbeslissing, zoals deze thans is geregeld in de art. 2-2c WRO. Van belang bij de kennisgeving van het Structuurschema NLB zijn vooral de punten d (regeringsbeslissing) en e (de tekst zoals die werd vastgesteld na de parlementaire behandeling (Tweede Kamer 1984-1985, 16 820, nrs. 3 en 4 en 1985-1986, 16 820 nrs. 21 en 22; de nrs. 1 en 2 dateren uit 1980-1981).

Het valt op dat de Natuurbeschermingswet in het Structuurschema NLB maar enkele malen aan de orde komt. In het beleidsvoornemen voor het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud krijgt de NB-wet nog de ruimste aandacht en wel als "een belangrijk instrument ter bescherming van terreinen en wateren, die van algemeen belang zijn om hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun natuurschoon". Men wil bij de toepassing van de NB-wet meer "projectmatig en themagewijs" te werk gaan volgens een prioriteitsstelling waarvoor een schema wordt gegeven (zie 16 820, nr. 2, p. 223-224 en p. 86 voor het schema). Instandhouding van natuur en landschap, zo wordt in de regeringsbeslissing gesteld, moet worden ge-

²² Wie zich daarover eens echt wil oriënteren, leze het artikel van Chr.G. van Leeuwen "Het verband tussen natuurlijke en antropogene landschapsvormen, gezien vanuit de betrekkingen in grensmilieus" in Gorteria 1965, p. 93-103, ook verschenen als R.I.V.O.N.-mededeling no. 205.

effectueerd door "specifieke sectorinstrumenten naast belangenafweging, medebetrokkenheid van andere sectoren en bescherming door planologische afweging" (16 820, nr. 4, p. 85). Vervolgens worden deze specifieke instrumenten onderscheiden in die, welke zijn gericht op het bieden van wettelijke bescherming zoals de Natuurbeschermingswet en die, gericht op aankoop, beheer en onderhoud. Dat is alles...

De oudste categorie van beschermenswaardige gebieden zijn de Nationale Parken en het eerste voorbeeld in ons land dateert al uit 1930: Veluwezoom; ook de Hoge Veluwe (1935) en de Kennemerduinen (1950) zijn oude bekenden. Ik laat allerlei historische wetenswaardigheden voor wat zij zijn en geef slechts het begin van de definitie zoals die voorkomt in de Nota Nationale Parken en Structuurschema NLB (16 820, nr. 2, p. 122): "Een nationaal park is een aaneengesloten terrein van tenminste 1000 ha, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven". Ook wordt nog gestipuleerd dat in een nationaal park "geen of nagenoeg geen cultuurgronden" liggen. De gebieden, die in aanmerking komen voor de kwalificatie nationaal park staan vermeld in de regeringsbeslissing over het Structuurschema NLB (16 820, nr. 22, p. 10). Enkele gebieden zijn inmiddels al als zodanig aangewezen te weten Schiermonnikoog en de Groote Peel. Wie de problemen in en rond het laatstgenoemde gebied kent - de landbouw draineert er rondomheen; de minister van L en V wil niet echt ingrijpen en stelt de aanleg van een waterbekken voor; de provincies Noord-Brabant en Limburg willen het gebied nu zelf gaan beschermen - geeft geen cent voor de werkelijke bereidheid op centraal overheidsniveau om een beleidskeuze metterdaad gestand te doen. Woorden worden er genoeg gespenseerd: op de Groote Peel is wel elke kwalificatie losgelaten die de NB-regelgeving kent: het gebied is 1) nationaal park in oprichting, 2) internationaal wetland, 3) grote eenheid natuurgebied, 4) speciale beschermingszone in de zin van de EG-Vogelrichtlijn en 5) beschermd natuurmonument. Noch de boeren in de buurt van dit gebied, noch hun minister trekken zich daar ook maar iets van aan, zij het dat de laatstgenoemde wat technische maatregelen voorstelt, die de agrarische belangen echter ontzien. Als de agrarische sector kucht, heeft heel de natuurbescherming longontsteking....²³

²³ Brief van 11 maart 1988 aan de Tweede Kamer. In die brief oreert de Minister dat drainage en beregening "op basis van het thans verrichte onderzoek" niet vergunningplichtig zijn in de zin van de NB-wet. De Kamer laat het er echter niet bij zitten: op 30 mei 1988 wordt in een UCV een motie ingediend ertoe strekkend, dat in een zone van 2000 m rond de Groote Peel de vergunningplicht van art. 2 NB-wet van toepassing dient te zijn (20 203, nr. 7).

Naast de Nationale Parken en de Nationale Landschappen - de term Nationaal Landschapspark is inmiddels als verwarring-scheppend afgeschaft - worden enkele andere categorieën opgevoerd, te weten de grote eenheden natuurgebied (GEN's), en de grote landschapseenheden (GLE's). De GEN's zijn, evengoed trouwens als de andere categorieën, op een kaart aangegeven in de PKB en de tekst zegt daarover: "De grote eenheden natuurgebied - groter dan 1000 ha - zijn aangegeven op kaart 1. De aanwijzing als natuurgebied is volledig afgewogen" (curs. van mij, P.v.W.). Het is de bedoeling dat de Provincies de bedoelde gebieden in hun streekplannen opnemen. Bekijkt men nu de kaart in kwestie, dan valt op dat sommige GEN's (zoals de Biesbosch en de Loonse en Drunense Duinen) samenvallen met (potentiële) Nationale Parken. Het komt ook voor dat een Nationaal Landschap zowel een GEN als een GLE omvat, bijvoorbeeld in Midden-Brabant. Een opsomming van grote eenheden natuurgebied - deze vallen overigens ten dele samen met Nationale Parken - treft men aan in het Structuurschema NLB deel a, 16 820, nr. 22, p. 102.

Evenmin als de GEN's vormen de GLE's in het Structuurschema SNLB een echte noviteit. De eerstgenoemde figuur komt al voor in het Structuurschets Landelijke Gebieden (1977), een onderdeel van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening. Aan het oppervlak van een grote eenheid natuurgebied is een ondergrens gesteld van 1000 ha; een grote landschapseenheid meet minstens 5000 ha. Een omschrijving treffen we aan in het Structuurschema NLB, deel a (beleidsvoornemen, Tweede Kamer, 1980-1981, 16 820, nr. 2, p. 162) en ik neem deze over, teneinde de lezer zoeken te besparen en een indruk te geven van de criteria die worden toegepast: "De grote landschapseenheden zijn gebieden met belangrijke ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden en die in dit opzicht een samenhang vertonen en groter zijn dan 5000 ha". Van zulk een gebied kunnen ook agrarische cultuurlandschappen, ja zelfs nederzettingen deel uitmaken. Wat gebeurt er nu met dergelijke gebieden? Die worden natuurlijk beschermd, zou men geneigd zijn te denken, bijvoorbeeld door actief aankoopbeleid, toepassing van NB-wet-aanwijzingen en het sluiten van beheersovereenkomsten. Daarvan blijkt voorshands niets in de betreffende teksten, die eerder aangeven hoe eindeloos geduldig papier altijd weer is. In hetzelfde Structuurschema NLB stelt de regering, het parlement gehoord, "dat zij het van essentiële betekenis acht, dat de grote landschapseenheden als zodanig worden gehandhaafd en beheerd" (16 820, nr. 22, p. 14).

Dat de figuur van de GLE niet geheel een papieren tijger is gebleven, blijkt overigens uit de omstandigheid, dat zij als toetsingskader fungeerde in een bestemmingsplan-KB, te weten het KB van 20 oktober 1987 (Zeist, BR 1988, p. 191). Het plan voorzag in de bouw van + 1000 woningen in de buurtschap Bosch en Duin naast 1400 bestaande huizen. GS onthielden goedkeuring aan vier van de zes grote bouwlocaties, doch de gemeente wilde tenminste de mogelijkheid om eensgezinshuizen te bouwen

behouden zien. De Kroon overweegt dat het gebied Bosch en Duin onderdeel uitmaakt van de Utrechtse Heuvelrug, die in het Structuurschema NLB is aangemerkt als een grote landschapseenheid. In verband daarmee wordt een restrictief beleid voorgestaan op het stuk van groei en spreiding van de bevolking. Het Rijksbeleid is erop gericht woningbouw in het gebied van de Utrechtse Heuvelrug te beperken ten behoeve van de bescherming van natuur en landschap en zowel de bouw van méér- als die van eensgezinshuizen zou afbreuk doen aan het landschappelijk karakter en de betekenis van Bosch en Duin. "Het belang gediend met het behoud van het huidige karakter van Bosch en Duin weegt zwaarder dan het belang gediend met de verwezenlijking van betrekkelijk grootschalige woningbouw in het desbetreffende gebied". Daaraan vermogen niet af te doen "financiële zwaarigheden" voor de gemeente Zeist en voor particulieren of het feit, dat de gemeente reeds veel grond in het plangebied in eigendom heeft. Dit is een vorm van risico-aanvaarding, zo kan met het standpunt van de Kroon kwalificeren. Eindelijk, zo is men geneigd te verzuchten, fungeren natuur en landschap eens werkelijk als randvoorwaarde.

Tenslotte is er de categorie van de nationale landschappen - vroeger aangeduid met Nationale Landschapsparken en we moeten daarvoor dan ook terug naar het Eindadvies daarover dat de staatssecretaris van CRM daarover op 22 mei 1980 aan de Tweede Kamer toezond (13 284, nr. 4). Voor de begripsomschrijving van dit soort gebieden moeten we terecht in het Structuurschema Openlucht recreatie (Tweede Kamer 1980-1981, 16 700, nr. 2, p. 98; de definitie komt overigens ook al voor in het zojuist genoemde, bijna een jaar oudere, Eindadvies Nationale Landschapsparken): "Een door de rijksoverheid als zodanig aangewezen gebied van tenminste 10.000 ha, bestaande uit zowel natuurterreinen, wateren en/of bossen, als cultuurgronden en nederzettingen, dat een grote rijkdom vertegenwoordigt aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten en aan cultuurhistorische waarden en als zodanig een overwegend samenhangend en harmonisch geheel vormt, waarin het beleid van de overheid erop is gericht - uitgaande van een conceptie voor inrichting, ontwikkeling, beheer en bestuur van het gebied als geheel - het specifieke en gedifferentieerde karakter van het gebied met name ook ten behoeve van de zich recreërende mens, in stand te houden en te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de sociaal-culturele en economische belangen van de aldaar wonende en werkende bevolking". De taal is gansch een volk!

Ook voor wat de nationale landschappen betreft heeft men - het wordt eentonig - + 20 gebieden geselecteerd, eerst in het Eindadvies Nationale Landschapsparken (13 284, nr. 4, p. 18-19) en vervolgens in deel a van het Structuurschema NLB (16 820, nr. 2, p. 171).

Wie al de aangeduide selecties op één kaart zou aangegeven zien - enigszins in de richting komt, hoewel (te) klein van schaal, kaart 1 in de PKB-tekst van het Structuurschema NLB

(16 820, nr. 22, p. 21) - die moet het hart wel opengaan van blijdschap, zelfs als hij rekening houdt met de overlappingsen en de spraakverwarring. Boven duidde ik al aan dat op een gebied vaak méér, tot zelfs vijf toe, kwalificaties tegelijk van toepassing zijn. Datzelfde gebied, de Grootte Peel, is illustratief voor de stelling hoe weinig harde waar in deze hele papierwinkel eigenlijk te koop is. Wij zijn nu eenmaal niet bereid om beleidsvoornemens ook te verwezenlijken en bovendien laten we toe, zo we het al niet in de hand werken, dat de talloze aantastingen van heel andere zijde - landinrichting, waterbeheer, verkeer - gewoon voortgaan, althans zo is het tot heden gegaan.

In al de teksten die ik doornam rond de Structuurschema's - naast die voor NLB en Openlucht recreatie is ook dat voor de Landinrichting (Tweede Kamer, 1980-1981, 16 600, nrs. 1-2 e.v.) nog van betekenis - trof ik maar zelden beschouwingen aan van meer principiële aard, in de geest van hoofdstuk 3 van dit deel van het preadvies. Eén duidelijk voorbeeld wil ik de lezer niet onthouden. Er bestaat een advies van de RARO over de drie "groene" structuurschema's (die dus welke ik zojuist noemde) en daarin wordt het bijzondere karakter van het Structuurschema NLB verwoord. Het gaat bij natuur- en landschapsbehoud "om bestaande waarden, dus vooral om het beheer"; "aan het beleid ligt geen behoefteeraming ten grondslag, maar een probleemstelling" en als derde punt: "niet is nooit meer, dat wil zeggen het gaat meestal om onomkeerbare beslissingen, wat verloren gaat kan niet meer worden hersteld". Op wie zulke teksten schrijft, wordt men jaloers (ik cursiveerde natuurlijk). Zij tenderen in de richting van het randvoorwaardelijk substraat, dat N + M voor mij nu eenmaal zijn en deze tendens geldt met name ook het volgende en laatste citaat: "In "gewone" structuurschema's gaat het om het reserveren van ruimte voor nieuwe projecten op basis van prognoses inzake de ontwikkeling van de behoefte daaraan, in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud gaat het om bepaalde kwaliteiten van de ruimte, en kwaliteit is er in wezen nooit te veel".²⁴

4.2. *Het Meerjarenprogramma Natuur- en Landschapsbehoud 1988-1992*

De Tweede Kamer had gevraagd om uitvoeringsprogramma's met betrekking tot het Structuurschema NLB en het tweede ligt

²⁴ Geheel pour acquit de conscience zij nog geweest op deel 3 van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, de zg. Nota landelijke gebieden (14 392, nr 2, 9-13 en 46 (de uiteindelijke tekst in PKB-vorm). Ook in deze Nota wordt op allerlei punten aandacht geschonken aan natuur- en landschapsbehoud.

thans voor.²⁵ Voor een periode van vijf jaar wordt telkens aangegeven op welke wijze het Rijk uitvoering geeft aan het beleid "met toepassing van de instrumenten van de sector natuur- en landschapsbehoud" (Tweede Kamer, 1987-1988, 20 203, nr. 2, p. 4). Al onmiddellijk valt op dat ten aanzien van natuurgebieden een grotere prioriteit wordt toegekend aan toepassing van de Natuurbeschermingswet (idem p. 6) en gebieden die daarbij voorrang krijgen zijn: 1) grote eenheden natuurgebied, 2) de duinen van de kuststrook, 3) buitendijkse natuurgebieden van grote wateren en rivieren (platen, slikken, schoren, kwelders, gorzen) en 4) heiden en vennen, waar een actief beheer gewenst is. Bovendien zal de NB-wet toepassing blijven vinden ingeval van dreigende aantasting van natuurwaarden - een voorbeeld van zulke toepassing gold de grienden langs het Haringvliet - of van mogelijke versnippering (idem p. 8).

Het Meerjarenprogramma geeft ook cijfers: in 1986 werden vier objecten aangewezen tot beschermd natuurmonument en het totale oppervlak van aldus aangewezen gebieden kwam daarmee op nagenoeg 16.000 ha. Vijf gebieden werden Staatsnatuurmonument en het totaal aldus aangewezen objecten beloopt een oppervlak van 177.134 ha, waarvan overigens + 150.000 ha Waddenzee. "Het streven blijft erop gericht jaarlijks tussen de 10 en 20 objecten aan te wijzen", zo lezen we nog (idem, p. 9).

Naast een op categorieën van gebieden gerichte aanpak bij het aanwijzingsbeleid zal toepassing van de NB-wet "worden overwogen in gevallen, waar het gewenst is bescherming en beheer van historische parken en particuliere buitenplaatsen duurzaam te verzekeren" (idem, p. 13) en hetzelfde geldt voor landgoederen (p. 14). Deze intentieverklaring is aanzienlijk vrijblijvender, hetgeen te betreuren valt: waren het vroeger juist de particulieren die natuurgebieden in stand hielden, tegenwoordig vormen zij soms de grootste bedreiging. Wat tijdens het schrijven van dit preadvies gebeurt in een Relatienotagebied in het Helvoirts Broek in Noord-Brabant - er wordt onder leiding van een rentmeesterskantoor namens de eigenaren hoogwaardig grasland diepgeploegd en gescheurd zodat elk botanisch belang irreversibel wordt ondergewerkt! - valt uit bestuurlijk-planologische onmacht of onwil blijkbaar niet te voorkomen. Een besluit ex art. 8 lid 1 NB-wet, gepaard aan de bepaling dat onverwijld alle rechtsgevolgen intreden, die de wet aan een aanwijzing verleent (art. 8 lid 2) had hier het enige effectieve middel gevormd. Het moge dan landbouwgronden betreffen, als de natuurwaarde primeert, moet men daarvan ook de consequenties trekken, uiteraard ook richting exploitant - de schadevergoedingsbepaling (art. 18 NB-wet) is daarvoor

²⁵ Het (eerste) meerjarenprogramma Natuur- en landschapsbehoud 1987-1991 is te vinden in de Tweede Kamerstukken, 1986-1987, 19 713, nr.2).

gegeven.

Het Meerjarenprogramma NLB 1988-1992 bevat ook nog belangwekkende informatie inzake beheersovereenkomsten en Relatienotagebieden, doch dit een en ander komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4.3. Het Nationaal Natuurbeleidsplan

Over het misschien wel interessantste onderwerp uit dit hoofdstuk valt het minste te zeggen, omdat het Nationaal Natuurbeleidsplan nog in de conceptfase verkeert. Het plan wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van drie ministeries: L en V, VROM en V en W, en zal nog in 1988 - tenminste dat is de uitdrukkelijk uitgesproken bedoeling - aan de Tweede Kamer wordt aangeboden (hetgeen ook het geval zal zijn met een Nationaal Milieubeleidsplan). Men wil komen tot een integraal beleidsplan op strategisch niveau waarin alle aspecten en facetten van het natuurbeleid worden betrokken. Dergelijke woorden ontleen ik aan de eerste nieuwsbrief (13 november 1987) die het ministerie van L en V over het Nationaal Natuurbeleidsplan het licht deed zien. Inmiddels is ook de hoofddoelstelling voor het plan bekend: "Instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van Nederland" (2e Nieuwsbrief, 10 februari 1988. Daarbij gaat het om ecologische "aardwetenschappelijke" (dat zijn: a-biotische) en cultuurhistorische aspecten. Nederland is ingedeeld in negen fysisch-geografische regio's, die ook in een zg. patroonkaart zijn weergegeven: Heuvelland, Oudere hogere zandgronden, Rivierengebied, Laagveengebied, Zeekleigebied, Duinen, Afgesloten zee-armen en estuaria, Intergetijdegebied (wadden, estuaria) en Kustzee. Ik geef zo'n opsomming niet voor niets weer; men realiseert zich al lezend, hoeveel verschillende landschapstypen en dus ecosystemen in ons land op een relatief klein oppervlak verenigd zijn, hetgeen bovendien betekent, dat er tal van gradiënten en overgangssituaties voorkomen, die een grote ecologische rijkdom betekenen.

Dat de bereidheid blijkt te ontstaan ook werkelijk principiële uitgangspunten te hanteren, blijkt uit de hoofdlijnen van het toekomstig beleid, waarvoor naast instandhouding en ontwikkeling van natuurwaarden en naast gedragsbeïnvloeding als vierde de volgende wordt geformuleerd: "Daar waar andere maatschappelijke sectoren in belangrijke mate van (negatieve) invloed zijn op de waarden van natuur en landschap, zullen vanuit de sector natuur- en landschapsbehoud randvoorwaarden aan die beïnvloedingen worden gesteld" (2e Nieuwsbrief). Men blijve erop bedacht, dat deze tekst afkomstig is uit de kringen van de (Rijks)natuurbescherming en zelfs al stond zulk een beleidslijn in het regeerakkoord, dan nog bestond er helaas geen garantie dat zij ook wordt nageleefd, maar toch.....

Opvallend is verder, dat inmiddels de enorme betekenis voor

de natuur van het (grond)water en van de waterkringloop duidelijk wordt onderkend. Van hieruit naar de constatering dat in het licht van deze randvoorwaardelijkheid het landinrichtingsbeleid als zodanig eens terdege op de schop moet, il n'y a qu'un pas, maar nu loop ik vooruit op het volgend hoofdstuk. Hoe dan ook, er is een zg. "Workshop Waterbeheer" aan het werk. Een en ander blijkt uit de 3e en de 4e Nieuwsbrief die inmiddels (21 maart 1988 en 19 mei 1988) het licht zagen. In de laatstgenoemde gaat men ook in op een aantal bedreigingen voor natuur en landschap, waarbij men zich op de voet van het ministerie van VROM van het praefix "ver-" bedient: verlies, versnippering, verstoring, verwaarlozing en verzoeting. De vergiftiging, vermesting, verdroging, verzilting en verzuring hadden we al. In de 5e Nieuwsbrief (20 juli 1988) komt de "ecologische hoofdstructuur" aan de orde.

Het Nationaal Natuurbeleidsplan zelf moet worden afgewacht alvorens we een oordeel kunnen vellen over de kwaliteiten ervan. De voortekenen zijn niet ongunstig. Het is alleen de vraag hoe "hard" de beleidsvoornemens zullen zijn en hoever de minister van Landbouw en Visserij bereid zal zijn te gaan, en feitelijk zal kunnen gaan, bij het doorzetten van het beleid naar de bedreigende sectoren, zowel naar binnen (zijn eigen ministerie) als vooral naar buiten (andere ministeries). Een vraag als deze voert overigens weer onmiddellijk naar de onontkoombare conclusie dat N + M en landschap per definitie niet thuishoren onder de vleugels van "landbouw". Zulks is domweg teveel gevraagd, zelfs van landbouwzijde. Men moet wel volstrekt schizofreen zijn om twee soms (nog) volkomen haaks op elkaar staande beleidslijnen evenwijdig te laten lopen en dat zal toch absoluut nodig zijn. De landbouw komt stellig zelf tot de opvatting, dat zij niet kan blijven functioneren in conflict met N + M. Eer het echter zover is, zullen zoveel N + M-waarden zover zijn geschonden, dat herstel (vrijwel) onmogelijk is geworden, terwijl het met de landbouw als zodanig dan ook goeddeels gedaan zal zijn.

Wat van dit alles ook zij, alvorens over te stappen naar het volgend hoofdstuk, meld ik nog dat het in de bedoeling ligt, zoals blijkt uit de eerste Nieuwsbrief, om het Natuurbeleidsplan elke vier jaar te herzien, om jaarlijks een uitvoeringsprogramma te presenteren bij de Rijksbegroting en tenslotte om te bezien of de figuur van het Nationaal Natuurbeleidsplan verankerd kan worden in de Natuurbeschermingswet (1e Nieuwsbrief).²⁶

²⁶ De genoemde Nieuwsbrieven zijn te verkrijgen bij het ministerie van Landbouw, Secretariaat NBP, 070-793670 of 793008.

5. POSITIEBEPALING VAN N + M TEMIDDE VAN ANDERE BELEIDSVELDEN

5.1. Inleiding.

In dit hoofdstuk zal worden gepoogd de plaats van N + M te bepalen in het totale juridische biotoop. Centraal staat daarbij niet de milieuhygiënische wetgeving, die, zoals al eerder aangeduid, in dit preadvies buiten beschouwing blijft hoe belangrijk zij ook is, doch de wetgeving ten aanzien van het grondgebruik. Eerst komt aan de orde het instrumentarium dat regelt welk gebruik is toegestaan. Vragen rond inrichting en beheer komen vervolgens in hoofdstuk 6 aan bod.

Het zal duidelijk zijn dat de relatie tussen de NB-wet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening van cruciale betekenis is. Wie WRO zegt, denkt onmiddellijk aan PKB, bestemmingsplan²⁷ en aanlegvergunning. Deze figuren zullen dus worden belicht. Het instrument van de aanwijzing van een gebied komt ook buiten de NB-wet voor en we zullen dus moeten nagaan welke andere aanwijzingen er zijn en of die, vanuit natuurbeschermingsoogpunt bezien, negatief of positief uitpakken.

5.2. De verhouding NB-wet/WRO

5.2.1. De Planologische Kernbeslissing.

Bij de wijzigingen die de WRO recentelijk onderging werd ook de figuur van de Planologische Kernbeslissing, die al geruime tijd daarvoor in de praktijk was toegepast, in de wet opgenomen (art. 2a-2e, in werking getreden op 1 maart 1986) en al komt de naam zelf dan niet voor in de wet, de PKB biedt wel degelijk een toetsingskader, óók wanneer het gaat om natuurbescherming. Twee uitspraken van de Afdeling rechtspraak mogen tot voorbeeld strekken, beide met betrekking tot ingrepen in of nabij de Waddenzee, waarvoor nota bene een aparte PKB is vastgesteld die de hele procedure (inspraak, parlementaire behandeling e.d.) ook heeft doorlopen.²⁸ In de eerste zaak ging het om de vergunning voor de aanleg van de pijpleiding

²⁷ Het streekplan blijft buiten beschouwing omwille van de noodzakelijke beperking. Het kan aan betekenis winnen als GS in de nieuwe NB-wet bevoegdheden krijgen in het kader van de aanwijzing tot beschermd natuurgebied (zie hoofdstuk 7.4).

²⁸ 13 933, nr. 53 is de regeringsbeslissing over deze PKB.

door de Waddenzee, de zg. F3-leiding benoorden Schiermonnikoog voor de NAM. Dat de beslissing van de Afdeling ook belangrijk is voor de uitleg van met name de betekenis van de art. 16 lid 2 en 21 lid 3 NB-wet - het ging om een Staatsnatuurmonument - laat ik, als besproken door mijn mede-adviseur, hier buiten beschouwing. Mij gaat het om de overweging die de Afdeling wijdt aan de PKB: "Bij de beoordeling van de vraag of hierbij een genoegzaam te achten afweging van belangen heeft plaatsgevonden komt bijzondere betekenis toe aan de planologische kernbeslissing inzake de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de Waddenzee. Mede van belang daarbij is het feit dat voor wat betreft de aanleg van de buisleidingen in de toelichting bij het besluit tot aanwijzing van het betrokken gebied tot staatsnatuurmonument nadrukkelijk naar deze planologische kernbeslissing is verwezen...". Het is dan weliswaar zo, dat de PKB noch het besluit ex art. 21 lid 1 NB-wet de aanleg van een pijpleiding geheel uitsluiten, doch alleen na zorgvuldige belangenafweging en een zo grondig mogelijk onderzoek van de milieu-effecten zou die toelaatbaar zijn. Er bestond met name twijfel of wel was voldaan aan het vereiste dat de ingreep zo gering mogelijk moest zijn en de Afdeling vernietigt de vergunning (Afd. R. 14 juni 1983, BR 1985, p. 19 met noot J. Wessel).

De tweede casus is al even beroemd in kringen van N + M (al betrof deze zaak niet de NB-wet, doch ging het om een concessie o.g.v. de Wet op de Droogmakerijen en Indijkingen): de inpoldering van een pootaardappelgebiedje van 900 ha buitendijks bij Ferwerdadeel. Hoezeer de kinderen der duisternis ook te hoop bleven lopen, hier werd het resultaat van de belangenafweging uiteindelijk door de rechter overeind gehouden. Er was wel overeenstemming tussen de regering en GS van Friesland - een gevolg van de politieke lobby²⁹ over die inpoldering, waarop de landbouw al jarenlang had geïnsisteerd -, doch de Afdeling rechtspraak acht zulks niet "een zwaarwegende overweging", zoals bedoeld in de PKB Waddenzee, om tot de inpoldering over te gaan. In zijn annotatie merkt Brussaard op: "De uitspraak is daarom interessant, omdat de AROB-rechter hier in feite het besluit tot concessieverlening inhoudelijk toetst aan de beleidslijnen van de PKB-Waddenzee en de (negatieve) uitslag van die toetsing een beslissende rol laat spelen in zijn uitspraak" (Afd. R. 11 augustus 1987, BR 1987, p. 907).

²⁹ Hiermede doel ik op een verschijnsel, dat in onze rechtsstaat nogal eens de overhand heeft boven een zorgvuldige belangenafweging. In Ferwerdadeel ging die "lobby" zover een autobus met Kamerleden zelfs enige tijd "gegijzeld" te houden.... Ik ben in dit verband trouwens zeer benieuwd naar de afloop van de rechtsstrijd rondom de wens tot nachtvluchten op Beek (L) ener- en de eis tot isolatie van woningen vooraf anderzijds.....

5.2.2. Het bestemmingsplan

Bij geen enkele beschouwing over de verhouding tussen de WRO en de Natuurbeschermingswet kan men aan het bestemmingsplan ³⁰ voorbijzien en wel omdat dit plan (uiteindelijk) het perceelsniveau bereikt én omdat het eenieder rechtstreeks bindt wat de concrete bestemming van de grond betreft. Voor een goed begrip dienen echter enkele vóóronderstellingen expliciet gemaakt te worden. Ten eerste deze: aangezien het gaat om natuur, milieu en landschap - de afkorting N + M schoof langzamerhand wat naar de achtergrond, doch blijft "geldig" -, gaat het om bestemmingsplannen buitengebied, welke trouwens elke gemeente moet (gemaakt) hebben (art. 10, lid 1 eerste zin WRO). Ten tweede: uit de eerste vooronderstelling vloeit onmiddellijk voort dat het dus de landbouw is met wie N + M voornamelijk te maken zullen krijgen en dat is ook wel gebleken. Ten derde: "natuurbeschermende" bestemmingen zijn principieel gesproken conserverende bestemmingen, in plaats van innoverende.³¹ Ten vierde: het landschap - in wezen de begroeiing en haar patronen, het terreinverloop horizontaal bezien, het waterafvoersysteem en zijn beloop - is enerzijds het eerst het kind van de rekening en anderzijds het moeilijkst te conserveren. Men denke aan die ene (eeuwenoude) solitair op een akker, aan een terp, wierde of vliedberg, aan een haag of houtwal, aan een poeltje of beekmeander en dergelijke. Dergelijke elementen die samen het landschap zijn, vallen het eerst ten prooi aan de agrarische bedrijvigheid. Dat ze eigenlijk als ecologische infrastructuur op kleine schaal hun primaire betekenis hebben laten we dan nog maar voor wat het is.

In het licht van de bovengenoemde reeks vooronderstellingen dient men zich het voorschrift van art. 10 lid 1 tweede zin te realiseren, indertijd door het amendement Brouwer daar terecht gekomen: de gebruiksvoorschriften voor de grond "mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden.....". Bovendien kent het bestemmingsplan niet de mogelijkheid om zogenaamd actief beheer voor te schrijven; in zijn noot onder het nog te noemen contrair KB

³⁰ Ik verwaarloos met opzet andere instrumenten uit de WRO, zoals o.a. het streekplan. Ik doe dat omdat beperkingen geboden zijn én misken daarbij geenszins de betekenis van het streekplan, o.a. als integratiekader (zie bijvoorbeeld art. 119, 122 en 123 Wgh, alsmede art. 35 Wet bodembescherming) als toetssteen voor bestemmingsplannen, ook wat betreft de aspecten van N + M. Ook voor de positie van de provincie bij de landinrichting kan het streekplan een belangrijke rol vervullen.

³¹ Deze stelling doet natuurlijk niets af aan de mogelijkheid van natuurontwikkeling en aan de noodzaak van natuurbeheer, waar de bestemming een conserverende is.

Baarle-Nassau (25 oktober 1983, B 1984, p. 18) spreekt Crinle Roy in dit verband over de onmogelijkheid om "positieve beheersbepalingen" in de gebruiksvoorschriften op te nemen. Hij refereert daarbij aan de Kroonjurisprudentie inzake beroep tegen NB-wet-aanwijzingen, waarbij de appellanten verwezen naar bepaalde bestemmingsplanvoorschriften ("natuurgebied" of "gebied van natuurwetenschappelijke waarde met agrarische medegebruik") ten betoge, dat de bescherming van het gebied reeds op andere wijze was verzekerd (art. 7 lid 1 NB-wet). De Kroon wilde daar echter niet aan: bescherming via de WRO wil nog niet zeggen dat ook bescherming wordt geboden "vanuit een oogpunt van natuurbescherming" dan overweegt de Kroon steevast "dat de bescherming ingevolge de Natuurbeschermingswet daarenboven de mogelijkheid opent tot het vaststellen van positieve beheersbepalingen" (bijv. KB van 3 februari 1983, nr. 44 (Kievitsbloementerreinen langs het Zwarte Water). Via de gebruiksvoorschriften en het aanlegvergunningstelsel kan wel enig passief beheer worden opgelegd, maar handhaving van dit soort van gebruiksvoorschriften is nagenoeg onmogelijk. Op die beheersaspecten kom ik nog terug in hoofdstuk 6. Hier zij slechts benadrukt, dat de WRO en de NB-wet juist op het stuk van het actief beheer volstrekt complementair zijn, omdat alleen via het beheersplan uit hoofde van de laatstgenoemde wet positieve beheersbepalingen kunnen worden geformuleerd. We zijn dan wel uitdrukkelijk beperkt tot (aangewezen) natuurgebieden en men kan zich in dit verband afvragen of de NB-wet op dit punt geen uitbreiding behoeft: met name de rechtsfiguur van de beheersovereenkomst in zg. Relatienotagebieden betekent een belangrijke aanvulling van de mogelijkheid actief beheer toe te passen. In hoofdstuk 7 zal overigens blijken, dat inderdaad wordt gewerkt aan uitbreiding van de NB-wet in deze richting.

5.2.3. De aanlegvergunning

Via het leggen van (conserverende) bestemmingen kan actief ingrijpen in voor N + M ongewenste zin - bijvoorbeeld doordat ondanks een daartoe strekkende verbodsbepaling in het bestemmingsplan een intensieve veehouderij wordt gesticht - doorgaans wel worden verhinderd of teruggedraaid, al is ten aanzien van het laatste al een hogere mate van bereidheid tot het toepassen van sancties (bestuursdwang) vereist, dan veel plattelandsgemeenten - wie vormen daar doorgaans de meerderheid van de raad? - vooral tot voor kort konden opbrengen. Pas sedert men de ammonia ook daar op zijn etensbord proefde, brak het inzicht door, dat we te ver zijn doorgeschoten. Ingrepen echter van andere aard - scheuren van grasland, egaliseren, draineren, graven van sloten of profielvergroting ervan, hakken van allerlei houtopstand, maaien en mesten - die nagenoeg alle soms heel ernstige nadelen opleveren voor natuur en landschap zijn veel moeilijker tegen te gaan. Een clandestien gebouw kan (zonodig middels bestuursdwang) worden geamoveerd; een omgekapte heg of houtwal of een volkomen omgezet bodemprofiel kan men op normale tijdschaal gemeten niet meer "herstellen". Men tracht dergelijke activiteiten te binden aan het vereiste van een

aanlegvergunning (art. 14 WRO) in het bestemmingsplan³² en op dit punt bestaat jurisprudentie, waarin het aspect van de natuurbescherming een rol speelt. In 1986 preadviseerde ik, tezamen met W. Brussaard, voor de Vereniging voor Agrarisch Recht ("Natuur en Landbouw. Enkele juridisch-bestuurlijke beschouwingen over scheiding en verweving", Agrarisch recht 1986, p. 157-193).³³ In dat preadvies kwam de Wet op de Ruimtelijke Ordening uitvoerig aan de orde, hetgeen met name ook gold het aanlegvergunningstelsel, mede gezien door natuurbeschermers. Ik volsta hier dus met een verwijzing (zie dat preadvies, p. 166-173) en noem enige jurisprudentie: KB van 23 februari 1978 (Haaksbergen), M en R 1978, p. 123: verharding van wegen gebonden aan vereiste van aanlegvergunning; KB van 27 januari 1984 (Ruinen), AB 1984, 396: aanlegvergunningvereiste voor wijziging van de waterhuishouding en/of de grondwaterstand is van betekenis voor het behoud van de waarden in natuurgebieden; het al genoemde contraire KB 25 oktober 1983 (Baarle Nassau), BR 1984, p. 918 met noot R. Crince le Roy: aanlegvergunningvereiste toegestaan in "landschappelijk en natuurwetenschappelijk waardevol gebied met agrarisch gebruik" voor de toepassing van bestrijdingsmiddelen, groeistoffen, stoorstoffen en kunstmest, alsmede voor het scheuren van grasland. In zijn annotatie wijst Crince le Roy op een veel ouder contrair KB (9 september 1973 (Ermelo), AB 1973, 158 en BR 1973, p. 525), waarin ook al de vraag speelde, wanneer men moet opteren voor een absoluut verbod van bepaalde activiteiten en wanneer ze mét een aanlegvergunning kunnen worden toegestaan. Crince le Roy concludeert, al doet hij dat in andere bewoordingen, tot de opvatting die N + M als randvoorwaarde ziet: "bij het opleggen van absolute verboden (moet) gezien worden welke waarde men met de absolute verboden beoogt te beschermen. Bepaalde waarden kunnen zo zwaar wegen, dat een absoluut verbod - na afweging van alle relevante factoren - op zijn plaats is te achten". In de aanwezigheid van zwaarwegende waarden ziet Crince le Roy, zo blijkt uit zijn noot, dringende redenen die een beperking van het meest doelmatige gebruik rechtvaardigen. Die stap behoeft men m.i. echter niet eens te zetten: als er sprake is van gronden waar de natuurwaarden primeren boven andere belangen, desnoods gronden "met agrarisch medegebruik", dan kan het doelmatigheids criterium uit art. 10 lid 1 WRO ook

³² Over het aanlegvergunningstelsel bestaat veel jurisprudentie en er is ook veel over geschreven. Men zie Crince le Roy/Van Zundert, Ruimtelijke Ordening (Kluwer, losbladig), art. 4 op art. 14.

³³ Zeer instructief is ook in dat verband de studie van Marco van Schaik en Mari Wogens over naleving en handhaving van bestemmingsplannen buitengebied onder de titel: Verweving van landbouw en natuur/landschap, Amsterdam, Jurriaans, 1986 (Reeks Planologische Studies nr. 3 (Universiteit van Amsterdam)).

direct worden toegesneden op het natuuraspect. Het agrarisch gebruik staat dan op zijn hoogst in functie van de natuur. Is het aldus onmogelijk de betreffende grond nog agrarisch te gebruiken, dan dient dit gebruik een einde te vinden, uiteraard tegen adequate schadevergoeding. We zien dit ook gebeuren in reservaatgebieden. Vaak echter is agrarisch (mede)gebruik niet alleen mogelijk maar zelfs vanuit natuurbeschermingsoogpunt wenselijk - een lichte begrazingsdruk houdt schraalland in stand. In zulk geval produceert de agrariër naast melk en mest ook natuur, uiteraard dit laatste evengoed tegen adequate honorering. Als de boer zich als parkwachter te goed voelt, kunnen zijn kleinkinderen zeker geen bloemetjes meer plukken in een park.....

5.3. *Andere gebiedsaanwijzingen dan die uit de Natuurbeschermingswet.*

Bleef de rol van de provincie tot nu toe in de schaduw, in het nu volgende is dat anders. Er bestaan diverse andere wetten dan de NB-wet, die werken met het instrument van de gebiedsaanwijzing en in diverse van deze wetten zijn het juist de provincies die uitdrukkelijk een taak krijgen toebedeeld.

Ik verdeel de aanwijzingen in twee groepen: die welke in beginsel positief (kunnen) uitpakken voor N + M en als het ware convergeren met een eventuele NB-aanwijzing voor het gebied in kwestie - vaak zullen de grenzen overigens niet (geheel) samenvallen - en die welke in beginsel een negatief effect (kunnen) hebben op N + M.

Eerst dan de "positieve" aanwijzingen, in chronologische volgorde van ontstaan der bevoegdheid en zonder de pretenzie, als zou mijn opsomming uitputtend zijn. De Wet Geluidhinder (1979) wijdt een afzonderlijk hoofdstuk (IX) aan zogenoemde stiltegebieden. Er zijn blijkbaar in ons land nog steeds gebieden waarin, aldus art. 117 Wgh "de geluidsbelasting tengevolge van menselijke activiteiten zodanig laag is dat het ervaren van de natuurlijke geluiden in die gebieden of gedeelten daarvan niet of slechts in geringe mate wordt verstoord". Dat nu moeten GS onderzoeken en daarbij ook omzien naar gebieden waar de geluidsdruk als gevolg van menselijke activiteiten zonder al te veel moeite tot dat zojuist aangegeven niveau kan worden teruggebracht. Bedoeld onderzoek leidt vervolgens tot een intentieprogramma, waarmee de provincie bij het opstellen van een streekplan ook rekening moet houden (art. 119 Wgh). Provinciale Staten moeten regels vaststellen ter voorkoming of beperking van geluidhinder in die stiltegebieden, die uiteindelijk in het streekplan worden aangegeven. In elk geval moeten, zo zegt dan art. 123 Wgh, daartoe behoren: op grond van de NB-wet aangewezen beschermde of staatsnatuurmonumenten; gebieden die zijn aangewezen als wetland (Conventie van Ramsar, zie hoofdstuk 3 hiervoor) en gebieden die in een PKB als nationaal park zijn aangeduid (zie hoofdstuk 4). Enige gedachte aan integratie van de diverse aanwijzingen is de wetgever hier

gelukkig niet vreemd geweest.

Vervolgens stuiten we op de Grondwaterwet (1981). Deze wet draagt in art. 8 de provincies op een plan vast te stellen voor de hoofdlijnen van het grondwaterbeheer en bij a.m.v.b. worden regels gesteld omtrent de inrichting van deze plannen. Uit het betreffende KB van 26 augustus 1983, S 437, blijkt dat ook een gebiedsindicatie is voorzien: "In het grondwaterplan", zo vangt art. 2 van dit KB aan, "worden vastgelegd: a. de gebieden die uit het oogpunt van doelmatig grondwaterbeheer als een samenhangend geheel worden beschouwd", terwijl het plan een toelichting kent met bijlagen, waaronder "een geohydrologische beschrijving van het plangebied" (art. 4 sub b). Mogen dergelijke gebiedsaanwijzingen niet direct betrokken zijn op het natuuraspect, het feit dat de onttrekking van grondwater als zodanig ook vergunningplichtig is, zet wel degelijk de rem op ongeremd weghalen van zulk water, dat, zoals inmiddels wel alom bekend, één van de belangrijkste factoren is voor een integere en hoogwaardige natuur.

In de aanstonds nog te noemen Wet bodembescherming komt een afzonderlijke paragraaf voor die is gewijd aan zg. grondwaterbeschermingsgebieden (art. 37-41). Provinciale staten moeten een plan vaststellen waarin de hoofdlijnen worden aangegeven voor de bescherming van de grondwaterkwaliteit, zulks met het oog op de waterwinning. "In het plan worden de gebieden aangegeven die hiertoe bescherming behoeven", zo eindigt lid 1 van art. 37. In lid 2 wordt een verbinding gelegd met het zojuist aangeduide plan uit art. 8 Grondwaterwet.

Een merkwaardigheid biedt overigens nog art. 18 lid 2 van de Grondwaterwet: van een aanvraag voor een vergunning om grondwater te mogen onttrekken of te infiltreren (duingebieden!) moet een afschrift worden gestuurd o.a. aan het bestuur van het Landbouwschap. Waarom? Wel, ik vermoed, omdat er landbouwkundige belangen gemoeid kunnen zijn met (te veel) wateronttrekking. De wet kent een uitvoerige schaderegeling, omdat wateronttrekking kan leiden tot zogenaamde opbrengstdepresies. Wat meet de wetgever hier met twee maten, waarschijnlijk uit puur onbegrip! Enerzijds erkent hij de mogelijkheid van een negatief effect van grondwaterbeïnvloeding op natuur(produkten), doch selectief, want anderzijds vergeet hij voor te schrijven dat ook NB-instanties (directie NMF, SBB of particuliere terreinbeheersorganisatie ter plekke) een afschrift van de vergunningaanvraag krijgen toegestuurd.....

Volgt de Wet bodembescherming (1986), die in paragraaf 1 van hoofdstuk VI een regeling kent die reminiscenties oproept aan de stiltegebieden, zij het dat iets minder dwingend is voorgeschreven, dat de provincies de zg. bodembeschermingsgebieden, die zij weer via een onderzoek en een intentieprogramma op kaart brengen, ook in het streekplan moeten opnemen: "Bij de vaststelling of herziening van een streekplan houden pro-

vinciale staten rekening met het op grond van artikel 34, derde lid, vastgestelde intentieprogramma", aldus art. 35 Wet bodembescherming. Van belang is nog lid 2 van art. 34: "Het intentieprogramma heeft tevens betrekking op de in de provincie gelegen gebieden die in plannen als bedoeld in art. 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn aangemerkt als waardevol gebied uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft". Provinciale Staten kunnen een verordening vaststellen ter bescherming van de chemische, fysische en biologische eigenschappen van de bodem in zo'n beschermd gebied, zo zegt nog art. 36 lid 1. In lid 2 wordt overigens collisie met de NB-wet vermeden, want zulk een verordening is niet van toepassing op krachtens deze wet als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument aangewezen gebieden.

De tot hertoe genoemde gebiedsaanwijzingen hebben een specifiek karakter, dat wil zegen: er wordt een bepaald gebied uitdrukkelijk aangewezen en in kaart gebracht. Er bestaat sedert 9 februari 1987 ook een algemeen werkende aanwijzing, neergelegd in de Richtlijn inzake ammoniak en veehouderij van de Minister van L. en V. en VROM (S. en J. 30, p. 436 e.v.). De richtlijn is te beschouwen als een uitwerking, van art. 13 Hinderwet ten aanzien van hinderwetplichtige veehouderijbedrijven. Uit de Memorie van Toelichting op de Wet van 4 juni 1981, S 409 - de Wet, waarbij o.a. art. 13 werd gewijzigd - blijkt uitdrukkelijk, dat op grond van de nieuwe redactie van dit artikel ook een vergunning geweigerd zou kunnen worden "wegens aantasting van natuurwetenschappelijke, landschappelijke, recreatieve en ecologische waarden" (Tweede Kamer, 1978-1979, 15 027, nr. 3). De bovenbedoelde richtlijn nu snijdt dit uitgangspunt toe op veebedrijven in de nabijheid van natuurgebieden en wel door een algemeen werkende gebiedsaanwijzing: het gaat om bedrijven (nieuwe of zich uitbreidende), die zijn gelegen binnen 500 m van een voor verzuring vatbaar gebied en de richtlijn verstaat daaronder "het geheel of deel van bos, natuurterrein of landschapselement met natuurwetenschappelijke waarden (bijv. bosstrook, houtwal, poel), voorzover het geen landbouwgrond is". Het natuurgebied moet liggen op bepaalde, voor verzuring gevoelige bodem: podzolgrond, enkeerdgrond, kalkloze zandgrond, zandbrikgrond, moerige grond (of een combinatie daarvan), terwijl tevens aan minstens één voorwaarde voldaan moet zijn:

- het is op grond van de Natuurschoonwet aangewezen als landgoed, ofwel:
- het is op grond van de NB-wet (art. 7 of art. 21) aangewezen, ofwel:
- het is in eigendom bij het rijk of een particuliere terreinbeherende NB-organisatie, ofwel:
- het is door de Minister aangewezen als nationaal park (in oprichting) of functioneert als zodanig (Hoge Veluwe, Veluwe Zoom, Kennemerduinen), ofwel:
- het is bestemd (art. 10 WRO) als bos, natuurterrein, landschapselement met natuurwetenschappelijke waarde,

ofwel:

- het is een houtopstand in de zin van de Boswet, met herplantplicht ex art. 3 van die wet.

Ik geef deze catalogusachtige opsomming opzettelijk weer, omdat zij zo fraai illustreert hoe een generieke gebiedsbescherming gestalte kan worden gegeven. De tekst uit de richtlijn zou - aanvullingen of wijzigingen voorbehouden - zó bruikbaar zijn voor andere maatregelen of regelingen, zo nodig met een grotere of kleinere afstandsindicatie (landinrichtingsplan, situering van campings, bedrijven, woningen in het buitengebied, leidingstraten, militaire oefenterreinen e.d.).

In de toelichting op wat wel de ecologische richtlijn wordt genoemd, leest men nog wat tot natuurterrein wordt gerekend: "heideveld, ven, hoogveenterrein, zandverstuiving, duinterrein, kwelder, schor, gors, slik, riet- en ruigland, griend en laagveenmoeras, voorzover het geen landbouwgrond is". Ik cursiveerde expres "terrein": bossen en landschapselementen met wetenschappelijke waarden staan hier buiten. De laatste categorie, die in de richtlijn met enkele voorbeelden wordt verhelderd (bosstrook, houtwal, poel) is van betekenis voor de al meer genoemde ecologische infrastructuur. Het zou overigens alle inspanning overbodig maken als dergelijke structurelementen - gespaard voor verdere ammoniak-depositie - ten prooi zouden vallen aan de landinrichting. Vandaar mijn suggestie, zojuist gedaan, om de categorieën natuurgebieden die in deze richtlijn worden opgesomd ook te gebruiken in andere regelgeving.

Dat is trouwens in één geval al gebeurd, uiteraard geheel buiten mijn toedoen: Op 25 maart 1987 ziet het Besluit gebruik dierlijke meststoffen het licht (S 114) en al bij de begripsomschrijving in art. 1 sub j. vindt men de zojuist geciteerde opsomming letterlijk terug, voorafgegaan door de woorden "grond waarop zich een houtopstand bevindt", een omschrijving, die sub i. gedefinieerd wordt (Boswet en inclusief herplantplicht). Het Besluit gebruik dierlijke meststoffen nu vertoont, de titel indiceert het in feite al, een andere vorm van gebiedsbescherming, namelijk een gedragsregel. De eerste categorie (Wgh cs) richtte zich telkens op een concrete gebiedsaanwijzing met het gevolg, dat in zulk gebied een bepaald regime gaat gelden. De ecologische richtlijn voorziet in een vestigingsbeleid via de Hinderwet voor elk type gebied, dat aan de voorwaarden van die richtlijn voldoet. Het Besluit gebruik dierlijke meststoffen verbiedt domweg het gebruik van zulke meststoffen op natuurterrein (artikel 5), behalve indien dat gebruik voortvloeit uit het voor het terrein vastgestelde beheersregime en dan nog slechts maximaal 70 kg PO per jaar (fosfaat). Dat beheersregime wordt weer omschreven in art. 1 (sub k): er vallen onder de regimes, vastgesteld op grond van de NB-wet, de Beschikking beheersovereenkomsten of de Beschikking bosbijdragen 1983, dan wel een beheer gericht op een

instandhouding van natuurwaarden met instemming van het ministerie.

Als voor N + M manifest negatief - zowel uit hoofde van de geluidslast, als, wat minder direct, maar veel gevaarlijker, vanwege de aantasting van de ozonlaag - moet wel de luchtvaartwet worden aangemerkt, zo militair als civiel. De Luchtvaartwet maakt ook de aanwijzing mogelijk en wel van luchtvaartterreinen. De geluidsbelasting, gemeten in zg. Kosten-eenheden (welke niets met geld hebben uit te staan, doch met een persoon van die naam), is in sommige delen van het gebied zo onaanvaardbaar hoog, dat geen mens in de betreffende zone mag wonen. Over stiltegebieden praten we dan maar niet meer, doch GS zullen wel zo verstandig zijn om luchtvaartterreinen (en hun aanvliegroutes) niet op te nemen in het intentieprogramma.

Resten nog de militaire oefenterreinen. Daarvoor moeten we te rade bij het desbetreffend Structuurschema, terwijl de aanwijzing juridisch gestalte krijgt via de WRO. Wij bevinden ons trouwens hier op de grens tussen echte "kwalificerende" aanwijzingen (NB-wet, Wgh c.s.) enerzijds en aanwijzingen tot een bepaalde gebruiksdoel anderzijds. Het moge duidelijk zijn, dat militaire oefenterreinen op compagniesniveau eigenlijk in ons dichtbevolkt land nauwelijks meer een plaats kunnen vinden, en zeker niet in een natuurgebied. Wat er van het Lauwersmeer geworden zou kunnen zijn, als men dat niet voor een groot deel had opgeofferd aan het defensiebelang, tonen de Oostvaardersplassen aan.

Een heel navrant aspect van de hier aan de orde zijnde problematiek wordt wel gevormd door de Vliehors: wie daar ooit is geweest, gelooft zijn oren niet meer als hij nog hoort praten over stiltegebieden. Vlieland zelf is nagenoeg auto-vrij en als waddenland een stiltegebied bij uitstek. Het is vanuit natuurbeschermingsoogpunt volstrekt onduldbaar dat aldaar militaire activiteiten plaatsvinden.

6. NATUUR EN LANDSCHAP INGERICHT (?) EN BEHEERD

6.1. *Inleiding.*

Een aanwijzing gegeven of een bestemming vastgesteld zijnde komt het aan op inrichtings- en vooral beheersactiviteiten. Omdat er sprake is van aanwijzing als beschermd natuurgebied of bestemming als gebied met natuurwetenschappelijke en/of landschappelijke waarde, valt er in beginsel weinig in te richten: de aanwezigheid van bepaalde natuurwaarden vormde immers juist de aanleiding tot de aanwijzing of bestemming, natuurontwikkeling even gelaten voor wat zij is. Toch valt dit laatste begrip hier niet geheel buiten de orde: ten aanzien van natuurontwikkeling immers - men denke in dit verband ook aan de zg. Randstedelijke Groenstructuur, een begrip dat al opduikt in de planvorming rond de Nota Landelijke Gebieden en de drie "groene" Structuurschema's - komt inrichting nog het eerst om de hoek kijken. Wat daarvan zij, rond die inrichting beperk ik mij tot de nieuwe wettelijke vorm die daaraan werd gegeven in de Landinrichtingswet. Op het stuk van het (natuur)beheer valt heel wel meer te melden: diverse wetten kennen een beheersplan, terwijl hier vanzelfsprekend de Relatienota met enkele daarop berustende ministeriële regelingen niet onbesproken kan blijven.

6.2. *De Landinrichtingswet en het natuurbehoud*

Ik weerhoud mij van jeremiades over de ruilverkaveling en de gelijknamige wet en dan met name over de desastreuze gevolgen die toepassing van die wet heeft gehad en in zekere zin - het "na-diesel-effect" - nog heeft voor de natuur in ons land. We mochten hopen dat het met de landinrichting, die al evenzeer in een wet haar neerslag vond, beter zou gaan, doch dat is tot op heden een illusie gebleken. Het is hier niet de plaats om de Landinrichtingswet uitvoerig te bespreken en daarom zij slechts vermeld, dat art. 4 eigenlijk de norm stelt: "Landinrichting strekt tot verbetering van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Multifunctionaliteit dus en zulks onder het primaat van de ruimtelijke ordening. En aangezien elke gemeente al bijna 20 jaar een rechtskrachtig bestemmingsplan buitengebied moet hebben, welke plannen al goeddeels eenmaal zijn bekeken op herzieningsnoodzaak, zulks uit hoofde van art. 33 WRO, zal de toestand het ideaal dicht benaderen. Zo rond 1980 waren de inzichten omtrent de noodzaak van N + M-behoud toch wel defi-

nitief gemeengoed geworden? Vergeet het maar. Tal van gemeenten kenden nog geen plannen buitengebied of slechts gebrekkige en die inzichten ontvallen vaak plotseling aan de geesten van onze raadsleden als ze het volk werkelijk aan het vertegenwoordigen slaan.... Als al de resultaten van (bouw)activiteiten die bij gebreke van een goed bestemmingsplan(voorschift) moesten worden toegestaan of minstens gedoogd plotseling in het niet zouden verdwijnen, zou ons land(schap) er heel wat natuurlijker uitzien. En men denke hier vooral niet uitsluitend aan boerenbebouwing. Wat de burgers en buitenlui in het platteland hebben aangericht, al dan niet clandestien, mag er helaas ook wezen! Alle demagogie op een stokje: zelfs al is er een goed bestemmingsplan, dan nog hangt het maar helemaal af van de bereidheid van provinciale staten om het landinrichtingsprogramma (art. 33 e.v. LI-wet - zie voor natuur- en landschapsbehoud met name art. 36 voor beheers- en reservaatgebiedbegrenzungen in hoofdlijnen) bij het vaststellen ook daadwerkelijk te toetsen aan het streekplan, zoals art. 42 hen opdraagt te doen. Tegen dit besluit staat geen enkele hogere voorziening open! Wordt vervolgens besloten tot een herinrichting (art. 14 lid 1, voor gebieden die naast een agrarische "ook in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen"; is zulks niet het geval, dan volgt gewoon ruilverkaveling, art. 15), dan wordt een landinrichtingsplan vastgesteld en wel door gedeputeerde staten. Ook tegen dit besluit staat nauwelijks enig rechtsmiddel ter beschikking: alleen is dat het geval tegen de toewijzingsvoornemens uit art. 75 (zie art. 83, vierde lid). Het plan wordt overigens voorbereid door de zg. landinrichtingscommissie. Het kan maatregelen bevatten ter "veiligstelling, aanleg en ontwikkeling van gebieden van belang uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud en elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische en natuurwetenschappelijke waarde", aldus art. 74, tweede lid sub b. Het plan bevat de concrete grenzen van reservaat- en beheersgebieden (art. 75, lid 1 sub a) alsmede de voornemens betrekkelijk de toewijzing van de eigendom van o.a. gebieden van belang uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud en van de bovengenoemde elementen (idem sub c).

De Landinrichtingswet kent nog diverse andere rechtsfiguren en instrumenten die aanzienlijke consequenties kunnen hebben voor natuur en landschap. Ik wijs in dit verband op de zg. aanpassingsinrichting, noodzakelijk geworden door "een op zich zelf staande infrastructurale voorziening van nationaal of regionaal belang", aldus art. 16, lid 1 (men zie verder de artt. 94-118). Maar ook het begrenzingenplan heeft invloed op natuur en milieu, zoals bijvoorbeeld blijkt uit art. 131. Het echte venijn schuilt echter in de staart: is er eenmaal een landinrichtingsplan vastgesteld, dan "kan de uitvoering hiervan ter hand worden genomen", zo zegt art. 124 lid 1 en het tweede lid van art. 128 specificiert dit als volgt: "Binnen een blok kunnen werken worden uitgevoerd met betrekking tot de ontsluiting, waterbeheersing en inrichting van de percelen en

de profielopbouw van de gronden". Wederom ontbreekt de ruimte om diep op het probleem in te gaan, doch 'n enkele toelichting mag niet ontbreken. Onder leiding van een "landinrichtingscommissie", grotendeels samengesteld uit personen die in de betreffende streek woonachtig zijn, aangevuld met enkele N + M-vertegenwoordigers en bijgestaan door deskundigen (kadaster), wordt het landinrichtingsproject uitgevoerd. Een belangrijke invloed hebben de cultuurtechnici en landmeters. De Centrale Landinrichtingscommissie (CLC) heeft al een vinger in de pap vanaf het prilste voornemen om tot een herinrichting of ruilverkaveling te komen. Welnu, zodra het gaat om een keuze - en die is juist op kavel- of perceelsniveau van uitermate groot belang voor de natuurwaarden - geeft het landbouwbelang in de landinrichtingscommissie nogal gemakkelijk de doorslag. Men denke in dit verband vooral aan de zg. kavelinrichtings- en kavelaanvaardingswerken. Op zich is dit primaat van de landbouw niet onbegrijpelijk; voor de natuurbescherming is het soms desastreus en altijd minder gunstig. Er deden zich op dit punt conflicten voor die de NB-vertegenwoordiger(s) in de landinrichtingscommissie noodzaakten hun zetel ter beschikking te stellen. Het is ook meermalen gebeurd dat de NB-organisaties die stemgerechtigd waren, tegen een ruilverkaveling hebben gestemd, juist omdat de natuurwaarden niet voldoende werden ontzien en gesauveerd. Insiders beweren dat de vlag binnen de CLC momenteel in wat andere, natuurvriendelijker richting gaat wapperen, doch hier geldt voor mij: eerst zien en dan geloven.

Het kan niet genoeg worden benadrukt, dat de waterstaatkundige situatie - inclusief het grondwaterpeil - voor de natuur dikwijls van doorslaggevende betekenis is. Ook bij de kavelinrichtingswerken (drainage!) treden dikwijls op de kleinst mogelijke schaal de grootste offers aan natuurwaarden op. Overal een beetje verlies, betekent een déconfiture voor het totaal.....

6.3. *Het beheer van natuurgebieden en natuurgevoelige landbouwgronden*

Het zal duidelijk zijn, dat ook een natuurgebied, zelfs een terrein waar men "de zaak wil laten gaan" allerlei invloeden ondergaat al dan niet van antropogene aard, de meeste en kwalijkste helaas van het laatsbedoelde type. Ik doel dan niet alleen op betreding, plukken, kappen, graven of activiteiten van recreatieve of zelfs landbouwkundige aard, maar ook op ecologische verstoring, chemische inwerking, waterpeilfluctuaties door ingrepen elders en dergelijke....

Heel deze baaiert van effecten en impulsen, maar ook de ontwikkeling van het gebied zelf, dienen in een beheersvisie te worden beschreven en gestuurd. Het gaat nu en hier om de juridische status van zulk een visie en we moeten daarvoor weer terecht bij enkele wetten die al aan de orde kwamen en bij enkele beschikkingen die in feite teruggaan op de

Relatienota.

Het voor ons betoog meest voor de hand liggend voorbeeld van een beheersplan treffen we aan in art. 14 NB-wet. Dit plan, dat uitvoerig aan de orde kwam in het eerste deel van het preadvies, onder meer wat betreft het rechtskarakter ervan, wordt door de minister vastgesteld "in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker", een bepaling die is opgenomen in art. 14 eerste lid in verband met het "ingrijpende karakter, dat een beheersplan kan hebben". Maar, zo zegt de Memorie van Toelichting óók, eigenaar en gebruiker zullen wel willen meewerken, want zij ontkomen aldus aan de verbodsbepaling uit art. 12 NB-wet; en wel via lid 3 van dat artikel. Zij moeten vervolgens zorg dragen voor de naleving van het beheersplan (art. 14, lid 3), doch de NB-wet kent een schaderegeling die ik als maatregelsschade pleeg te kwalificeren (geschoeid op de leest van art. 49 WRO). Het juridisch karakter van het beheersplan uit de NB-wet kan worden omschreven als zelfbinding door de eigenaar: er bestaat verplichting tot naleving, maar eenzijdige oplegging door de overheid is niet mogelijk. Men tille hieraan overigens niet te zwaar: in de meeste gevallen betreft het natuurgebieden die niet alleen vallen onder de categoriaal/juridische bescherming van een NB-wet-aanwijzing, maar die ook in eigendom of erfpacht zijn bij een NB-organisatie dan wel een goedwillende particulier.

Een volgend voorbeeld van een beheersplan kan worden gesignaleerd in art. 5 van de Beschikking bosbijdragen 1983, een beschikking die berust op art. 11 Boswet. Zonder overlegging van zulk plan bij de aanvraag, komt men niet voor de bosbijdrage (thans f 85,- per ha/jaar) in aanmerking, zodat het langs deze weg een zekere juridische werking heeft. Merkwaardigerwijs bevat de regeling niet de sanctie van intrekking van de jaarlijkse vaste bijdrage, indien het beheersplan niet zou worden nageleefd, een sanctie die men wel aantreft bij zg. incidentele bijdragen voor bepaalde werkzaamheden (art. 10 jo. art. 17 en 18). Onlangs overigens heeft de minister een ontwerp-regeling bijdragen bos- en landschapsbouw het licht doen zien. Het is de bedoeling dat deze de Beschikking bosbijdragen 1983 op korte termijn gaat vervangen.

6.4. *Het beheer van natuurgevoelige landbouwgronden: de Beschikking beheersovereenkomsten c.s.*

6.4.1. *Inleiding*

De term "natuurgevoelige landbouwgronden" heeft explosieve lading, juist omdat zij zo sterk een contradictio lijkt te bevatten. Welke landbouw zou nu niet natuurgevoelig zijn? Zij is zelfs per definitie natuurafhankelijk, natuurgebonden. Toch ziet men dat de grenzen her en der al lang overschreden worden - de term niet-grond-gebonden landbouw is een eufemisme voor het begrip dat de lading werkelijk dekt:

bio-industrie. Ook de zg. substraat-teelt ³⁴ is in dit verband een opmerkelijk verschijnsel, zij het dat het woord substraat hier wel in totaal andere zin wordt gebezigd, dan ik het doe (zie hoofdstuk 3).

Hoe dan ook, vaststaat dat er tal van landbouwgebieden zijn met hoge natuurwaarde. Vast staat evengoed, dat het mede de landbouw was, waaraan wij thans die waarden danken en dat ook ter instandhouding van natuur en landschap bepaalde activiteiten van landbouwkundige aard wenselijk, ja zelfs noodzakelijk zijn. Hetzelfde moet zelfs gezegd worden van een zekere mate van jacht. In de ogen van vele natuurbeschermers moge het een vloek zijn, maar jacht als beheersmaatregel is soms nodig en wel daar waar de laatste predator in het voedselweb door menselijke activiteiten is uitgeroeid. In zulk geval zal zich op het voorlaatste niveau (zeker tijdelijk) een niet meer gereguleerde aantalstoename voordoen van bepaalde soorten. Wij zullen dan en daar moeten ingrijpen.

Niet mag daarbij trouwens uit het oog worden verloren, dat jacht aan allerlei voorwaarden en beperkingen kan worden gebonden, en dat zij voor sommige terreintypen ook positieve neveneffecten heeft: zo is er toezicht door de jachttopziener, van wie er altijd nog + 1000 in Nederland ongesubsidieerd (!) rondlopen. Dat zij behalve stroperij ook allerlei ander kwaad tegengaan (vuilstort, milieudelicten, clandestiene betreding e.d.) is dan "meegenomen".³⁵ Wat van dit alles ook zij, als er in sommige gebieden op sommige diersoorten gejaagd moet worden - al is het ter fine van behoud van een gezonde populatie -, dan dient zulks in geen geval "ambtelijk" te geschieden, d.w.z. door of namens de overheid of NB-organisaties, doch door "gewone" jagers, die, het zij nogmaals benadrukt, streng geselecteerd moeten worden op hun weidelijkheid en natuurbesef.

Moge de jacht in zeker opzicht nog een randverschijnsel zijn, de landbouw is dat geenszins, ook niet dus in bepaalde gebieden met hoge(re) natuurwaarden. Het is daar dat de zo veel besproken verweving of integratie te zien is: landbouw staat daar (mede) in functie van natuur en landschap. De één kan niet zonder de ander. Ik volsta met een enkel voorbeeld: wie schraalland of blauwgrasland in stand wil houden - het betreft nu eenmaal wat men pleegt te noemen "halfnatuurlijke" gebieden - zal moeten maaien en afvoeren, eventueel gecombineerd met naweiden in een lichte veebezetting. De boer haalt er niet het maximum uit aan (vlees)produktie, doch hij produ-

³⁴ De teelt van bijvoorbeeld witlof op "kunststof-ondergrond".

³⁵ Men zie in dit verband het Advies van de Jachtraad d.d. 20 januari 1986 over het rapport van de Werkgroep Onbezoldigde Ambtenaren van Politie.

ceert óók natuur. Op dit aspect kom ik nog terug in hoofdstuk 8. Hier volsta ik met te wijzen op het dilemma scheiding of verweving om uitdrukkelijk te opteren voor het tweede. Het is daartoe, dat we in natuurgevoelige landbouwgebieden thans werken met instrumentarium dat uit de Relatienota is voortgekomen.

6.4.2. De Regeling beheersovereenkomsten 1988.³⁶

Een van de belangrijkste instrumenten voor het beheer van terreinen met natuurwaarden is de op de Relatienota berustende Regeling beheersovereenkomsten. Voor een goed begrip eerst enkele basisgegevens. De Relatienota (3 februari 1975, 13 285, nr. 2) voorziet in de vorming van zg. reservaatsgebieden - daarin dient de natuur uiteindelijk door aankoop van de grond te worden veiliggesteld - en zg. beheersgebieden - daarin dient op grond van een zg. beheersovereenkomst een natuurvriendelijke vorm van agrarische bedrijfsvoering te worden toegepast. Ook in reservaatsgebieden overigens kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten. Met de natte vinger werd aan totaal oppervlak voor elke categorie 100.000 ha, dus 200.000 ha tezamen, nodig geacht (p. 43 Relatienota).

De eerste "tranche" ad 100.000 ha is thans "in uitvoering". Ik ontleen enkele cijfers over de meest recente stand van zaken aan de brief d.d. 6 juni 1988 (20 203, nr. 8, p. 7) van de minister van L. en V. aan de Tweede Kamer, inhoudend de antwoorden op vragen van kamerleden bij de behandeling van het Meerjarenprogramma Natuur- en Landschapsbehoud 1988-1992. De minister laat weten dat er voor 88.000 ha overeenstemming bestaat tussen Rijk en provincies over "globale aanwijzing". Voor 49.000 is zelfs een concrete begrenzing vastgesteld, terwijl weer voor 34.400 ha daarvan een beheersplan is opgesteld. Die 34.400 ha valt vervolgens uiteen in 20.700 ha met de status reservaatsgebied en 13.700 ha met de status beheersgebied. Van die reservaatsgebieden is 5.200 ha aangekocht, terwijl daar voor 5.300 ha beheersovereenkomsten zijn gesloten. In de beheersgebieden is dit getal 3.500 ha, zodat zulke overeenkomsten in totaal 8.800 ha beslaan. Vermeerderd met de verworven gronden, levert dit op: 14.000 ha waarop "het instrumentarium van de Relatienota daadwerkelijk wordt toegepast", aldus de minister. Tijdens een mondeling overleg tussen de vaste commissie voor Landbouw en de minister op 26 april 1988 rekende het Kamerlid Te Veldhuis voor, dat het beleid, in dit tempo voortgezet, 37 jaar zal vergen voor de reservaatsvorming en 24 jaar voor het sluiten van beheersovereenkomsten in alle beheersgebieden en dat nog niet eens in aanmerking genomen een verlaging van het

³⁶ Onlangs werd de Beschikking beheersovereenkomsten, waarvan de laatste versie uit 1983 dateerde, vervangen door de Regeling beheersovereenkomsten 1988 d.d. 20 juli 1988, Stcrt 149.

jaarbudget van 12,5 naar 9,6 miljoen gulden.

Moge al dit gecijfer wat dor overkomen, overbodig acht ik het geenszins: we weten nu waar we (nog lang) over (zullen) praten. Alvorens mijn mening te geven over de juridische kanten van het relatienotabeleid, bied ik nog wat meer informatie. Bij een beheersovereenkomst gaat het om vergoeding aan de agrariër voor passief beheer. Op basis van in het beheersplan vastgelegde grondslagen en doeleinden kan de ondernemer bepaalde vergoedingen krijgen als tegenprestatie voor handelen of nalaten, zoals in het beheersplan omschreven in het kader van doelstellingen van natuur- en landschapsbeheer. Financieel gezien kwam men tot de hoogte van de vergoedingen via verschil in produktieniveaus, waartoe het beheersplan zg. vergelijkingsgebieden aangaf, althans tot voor kort: het ministerie heeft ter (broodnodige) vereenvoudiging van het Relatienotabeleid die vergelijkingsgebieden geschrapt. Men gaat uit van een "globaal landelijk referentieniveau" in plaats van "regionale verschillen in de bedrijfsvoering". Men heeft voorts besloten tot vermindering van het aantal beheersbepalingen en standaardisering van het vergoedingstelsel.³⁷ Een opsomming van beheersmogelijkheden valt hier niet te geven: zij zijn daarvoor te talrijk en te zeer toegesneden op allerlei doeleinden (weidevogels, botanisch beheer, bufferbeheer en dat in diverse combinaties, waarbij het verschil maakt of er sprake is van akkerland of grasland). Om welk soort handelen of nalaten gaat het nu? In hoofdzaak om maaien en weiden, dierlijke mestgift, gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, alles te gieten in de vorm van "beheerspakketten". Uit een recent persbericht van het ministerie blijkt hoeveel de vergoedingen kunnen belopen: voor het beheersplan Rossum-Oost in Overijssel van f 100,-- tot f 1.100,-- per ha/jaar, al naargelang het beheerspakket; voor de Mortelen in Noord-Brabant van f 450,-- tot f 1.400,-- per ha/jaar. Bereikt de vergoeding het laatstgenoemd peil, dan maakt de boer ongeveer de helft van zijn inkomen goed. De Beschikking beheersovereenkomsten kent trouwens niet voor niets aankoopverplichtingen via de overheid (art. 66 en 67, art. 76): als we een rente van 6% nemen, kan men met f 1.400,-- per jaar - de aflossing weggedacht) al een prijs van + f 25.000,-- per ha betalen. Voor marginale landbouwgronden, in gebieden waar redelijkerwijs geen ruilverkaveling of herinrichting valt te verwachten, kan zulk een prijs aantrekkelijk zijn, zeker op langere termijn gezien.

6.4.3. *Regeling onderhoudsovereenkomsten landschapselementen* Naast de beheersovereenkomst bestaat er ook een zg. onderhoudsovereenkomst, waarmede een vorm van actief beheer mogelijk is. Een dergelijke overeenkomst berust op de Re-

³⁷ Dit een en ander is mede ontleend aan het "Advies inzake de vereenvoudiging van het Relatienotabeleid" van de Commissie beheer landbouwgronden (18-2-1988).

geling onderhoudsovereenkomsten landschapselementen (ROL) (7 juni 1977, Stcrt. 182, diverse malen gewijzigd).³⁸ In art. 2 van de Regeling aanwijzing landschapselementen 1986 (RAL) (Stcrt. 1987, 174, waarin men ook de laatste wijziging van de ROL aantreft) worden de gebieden met de elementen aangeduid, waarop de ROL van toepassing is. Per 1 januari 1987 waren er in het kader van de ROL 2200 onderhoudsovereenkomsten afgesloten, terwijl men verwachtte in 1987 500 nieuwe te zullen afsluiten (20 203, nr. 2, p. 15).

6.4.4. *Bergboerenregeling e.d.*

Geheel pour acquit de conscience tenslotte vermeld ik nog het bestaan van enkele EG-regelingen, die bepaalde financiële steun aan boeren mogelijk maken indien zij hun bedrijf in bepaalde kwetsbare of "onrendabele" gebieden is gelegen: met name de Bergboerenregeling, vervat in een Richtlijn 75/268 van de Raad van de Europese gemeenschappen (1975, diverse malen gewijzigd); de noodzaak van "landschapsverzorging" wordt als het ware gekoppeld aan de aanwezigheid van "permanente natuurlijke belemmeringen". Op de Bergboerenregeling berust de Beschikking bijdragen probleemgebieden van 22 december 1982, Stcrt. 251³⁹ van de Staatssecretaris van L. en V., welke beschikking ook weer werkt met het instrument van de overeenkomst tussen de agrariër en het Rijk, waarbij de eerstgenoemde zich o.a. verbindt tot een zodanige bedrijfsvoering dat de "op zijn bedrijf aanwezige natuurlijke handicaps" blijven gehandhaafd (art. 7), waartegenover hij dan van het Rijk een vergoeding ontvangt. In Nederland waren er ultimo 1987 ruim 13.000 ha als probleemgebied in de zin van art. 3 lid 5 van de Bergboerenregeling aangewezen.⁴⁰ De totaal voor en in ons land voor een dergelijke aanwijzing "vatbare" oppervlakte beloopt maar liefst 190.000 ha (20 203, nr. 2, p. 19). Van dezelfde Raad is afkomstig de Verordening landbouwstructuur d.d. 12 maart 1985, die in Titel III (art. 13 e.v.) specifieke maatregelen kent ten behoeve van de landbouw in bergstreken en in bepaalde probleemgebieden. Die maatregelen komen in

³⁸ Bij de wijziging van 7 september 1987 (Stcrt. 174) werd het onjuiste "Beschikking" in de titel vervangen door "Regeling".

³⁹ Inmiddels is deze "Beschikking" samengevoegd met de Beschikking beheersovereenkomsten (1983) in de Regeling beheersovereenkomsten 1988 (Stcrt. 149 van 4 augustus 1988).

⁴⁰ Jaarverslag Bureau Beheer Landbouwgronden over 1987, Utrecht, 1988, p. 7.

hoofdzaak neer op zg. compenserende vergoedingen.⁴¹

6.4.5. Relatienota

Na deze summierse inventarisatie keer ik terug naar de juridische merites van de beheersregeling op grond van de Relatienota, echter niet zonder eerst nog vermeld te hebben, dat het gedurende enige jaren in de bedoeling heeft gelegen de hele beheersproblematiek van "natuurgevoelige landbouwgronden" onder te brengen in een nieuwe wet, de Wet beheer landbouwgronden. Een voorontwerp daarvan heeft gecirculeerd en in het Meerjarenprogramma Natuur- en landschapsbehoud 1987-1991 (19 713, nr. 2, p. 24) wordt de verankering van het Relatienotabeleid in die nieuwe wet nog aangekondigd. Inmiddels is duidelijk geworden, dat de genoemde wet het stadium van voorontwerp niet meer zal verlaten. Men wil volstaan met een wijziging van de NB-wet en van de Pachtwet, zaken die in het volgend hoofdstuk nog de aandacht krijgen.

Het zal duidelijk zijn dat het Relatienotabeleid met zijn uiteindelijke vertaling in beheersovereenkomsten uitgaat van het consensus-beginsel: de agrariër zal bereid moeten zijn een beheersovereenkomst aan te gaan. Is hij dat niet, dan kan ter plaatse geen "natuurvriendelijke" bedrijfsvoering worden verwacht. Ervan uitgaande, dat de overheid in het betrokken gebied het natuur- en landschapsbehoud als eerste doelstelling heeft gekozen - anders was het geen beheersgebied in de zin van de RBO -, komt het mij in beginsel hoogst merkwaardig voor, dat de overheid zich bij de verwezenlijking van deze doelstelling afhankelijk maakt van de instemming van juist degenen die er - eveneens in beginsel - de grootste bedreiging voor vormen. Het klinkt wellicht uitermate simplificerend, doch het lijkt op de situatie, dat er een overeenkomst tussen Staat en burger nodig is om de belastingverplichtingen van de laatste jegens de eerste vast te leggen en de betaling te effectueren..... Indien in het algemeen belang een bepaald gedrag van de rechtsgenoten geboden is, moet dat gedrag ook afdwingbaar zijn. Heel het administratieve recht is van dit beginsel doortrokken - vergunningen, vrijstellingen, ontheffingen, verbodsbepalingen, het is ervan vergeven.

Wie er een verklaring voor zoekt dat N + M zo duidelijk onderliggen in hun relatie met landbouw hoeft niet ver van huis te gaan: de lobby met de sterkste stem - twee generaties terug waren we nog een echte landbouwnatie - stond tegenover juist die waarden, die zelf stemloos zijn, die niet voor zich zelf kunnen opkomen. Al is de natuurbeschermingsgedachte dan al bijna een eeuw oud zoals in hoofdstuk 1 werd beschreven, de landbouw gaat terug tot in de prehistorie.

⁴¹ De teksten van de hier genoemde regelingen zijn te vinden in de losbladige Kluwer-uitgave Wetgeving landelijk gebied, deel II.

Wie zich bovendien te binnenbrengt, dat N + M in hun hoedanigheid van substraat de grond omvatten, die voor de agrariër een onsubstitueerbaar⁴² produktiemiddel vormt, zal wellicht kunnen begrijpen, dat de landbouw, die tot voor kort helemaal niet N + M-onvriendelijk was, moeite heeft met het aanvaarden van juist diezelfde grond als natuurlijke randvoorwaarde voor haar eigen functioneren. Toch steekt hier de sleutel in het slot: zodra de landbouw zich werkelijk begon los te maken van de natuur - kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen zijn in dit verband illustratief -, werd haar invloed op N + M ook hoe langer hoe desastreuzer. Dit voert terug naar een uitgangspunt, dat hierboven al terloops aan de dag trad: zodra er natuurwaarden in een gebied aanwezig zijn, kan de landbouw zich ter plaatse niet gescheiden, segregaat voltrekken, doch dient zulks te gebeuren in verweving en integratie met de natuur. Het uitmaken wáár zulks het geval is, valt onder de taak van de ruimtelijke ordening. Dat eenmaal uitgemaakt zijnde, dienen N + M, principieel gesproken, niet het genadebrood van de vrijwilligheid hoeven te eten, doch dient hun primaat van rechtswege gewaarborgd te zijn. Het middel van een overeenkomst is daartoe niet geëigend, al kan het in een beginstadium een tijdje dienen. Maar geen 37 jaar, zoals Te Veldhuis - ik vermeldde het al eerder - uitrekende. Men spreekt in dit verband over psychologische weerstanden bij de agrariërs. Het beheersplan moet worden "gedragen" door de betrokken boeren, zo heet het ook. Nog zeer onlangs wees de minister erop "dat beheersovereenkomsten gemakkelijker geaccepteerd zullen worden, omdat in de landbouw steeds meer over extensivering en braakligging wordt gesproken" (20 200, nr. 47, p. 5-6). Maar twee regels verder leest men dat "echter niet uit het oog (mag) worden verloren dat het hier een vrijwillige aangelegenheid betreft, zowel wat betreft het afsluiten van zo'n overeenkomst als het te koop aanbieden" (idem).

Men houde goed voor ogen dat er een heel andere methode bestaat, die ook in de Relatienota (13 285, nr. 2, p. 39) al wordt genoemd in het kader van een eventuele wijziging van de NB-wet: het opleggen van een gedoogplicht⁴³, een mogelijkheid die in een komende vervanging van de NB-wet

⁴² Het onsubstitueerbare karakter voor de agrariër van zijn grond wordt heel goed verwoord door G.N. Kok (secretaris ABTB) in het verslag van de studiedag van het NIROV en de Landbouwniversiteit Wageningen "Arealbeheersing in de landbouw" (15 december 1987), een rapport dat ook in het kader van de natuurbescherming van belang is.

⁴³ De NB-wet kent in art. 15 de verplichting te gedogen dat de minister een beschermd natuurmonument als zodanig laat aanduiden.

door een geheel nieuwe wet ook ten dele benut lijkt te gaan worden. De keuze daarvoor is geen kwestie van geld, doch is er een van rechtspolitieke aard. Wie zich een gedoogplicht ziet opgelegd, heeft recht op volledige schadevergoeding - men zie bijvoorbeeld de Belemmeringenwet privaatrecht.⁴⁴ Men stelle zich voor, dat een boer moet gedogen dat hij zijn grasland, een waardevol gebied, niet voor eind juni mag maaien. Het is dan heel eenvoudig uit te rekenen, welk financieel nadeel hij daardoor leidt, bijvoorbeeld in de vorm van meer krachtvoer te moeten aankopen. Dit exploitatienadeel maakt men in een gedoogvergoeding voor de eigenaar/gebruiker domweg contant en daarmee is de gehele schade voor deze persoon opgeheven.

Het zou mij onbegrijpelijk voorkomen als men deze weg niet zou opgaan: behalve administratief veel eenvoudiger, zou zij waarschijnlijk ook aanmerkelijk voordeliger zijn, terwijl de boer er geen nadeel van ondervindt, anders dan een "psychologisch" wellicht. Als de overheid zich in het kader van haar plicht het algemeen belang te behartigen van zulke nadeelpercepties wat zou aantrekken, ware het hek van de dam. Toch gebeurt dat in de relatie tussen natuur en landbouw, waar vrijwilligheid tot vrijblijvendheid verwordt.....

Nog een laatste bijzonderheid in dit verband: er zullen boeren zijn, die menen zoveel beperkingen te moeten gedogen - hoezeer ook tegen volledige schadevergoeding - dat zij in feite "onteigend" worden. Welnu, ook daarvoor kent ons geldend recht een remedie: wie zulk een mening is toegedaan bij een gedoogplicht uit de Belemmeringenwet privaatrecht kan zich op grond van art. 4 van die wet tot de gewone rechter wenden (in dat geval het Gerechtshof) ter fine van vernietiging van de beslissing, waarbij hem de gedoogplicht werd opgelegd, "op grond, dat daarbij ten onrechte is geoordeeld, dat de belangen van de rechthebbende ten aanzien van dat goed redelijkerwijs onteigening niet vorderen".

Ik meen met het vorengaande overtuigend stelling te hebben genomen tegen het vrijwillig en contractueel karakter dat de publiekrechtelijk geïndiceerde bescherming van natuurwaarden tegen inbreuken van landbouwzijde heeft aangenomen. Krijgt een doelstelling in het algemeen belang prioriteit, dan dient verwezenlijking ervan te kunnen worden afgedwongen. De bescherming en het behoud van natuur en landschap zijn, waar het beheersregelingen betreft, privaatrechtelijk opgezet. In stede van privatisering dient hier echter juist "publicisering" plaats te vinden!

⁴⁴ Tal van andere voorbeelden vindt men in mijn artikel in Bouwrecht 1981, Gedoogplichten, met onteigening verwante rechtsfiguren en onteigening op grond van bijzondere wetten, p. 408-422.

7. N (+ M) IN NIEUWE WETGEVING

7.1. Inleiding

Het vraagteken staat in de titel om de lezer te waarschuwen: het is maar de vraag of en zo ja welke wetswijzigingen of voorontwerpen de eindstreep halen. Een tweede vraag is vervolgens of de diverse ontwikkelingen voor N + M nu wel zo gunstig zijn. Een basisvisie op hun toekomst ontbreekt, althans uit de diverse voorstellen en ontwerpen komt die niet naar voren. Ik hoop er in de slotbeschouwing iets nader op in te kunnen gaan. Voorlopig houd ik mij nog even bezig met de (nog) voorliggende (voor)ontwerpen. Zoals reeds gemeld, is het voorontwerp van een Wet beheer landbouwgronden terzijde gelegd. Dit beoogde "het relatienotabeleid een wettelijke basis te geven en een ten behoeve van doeleinden van natuur en landschap aangepast pachtregime mogelijk te maken", aldus de minister van L. en V. in een brief van 1 november 1984 waarin hij de Natuurbeschermingsraad om advies verzocht. Volstaan word nu met een wijziging van de Pachtwet, terwijl de beheersregeling haar grondslag in de NB-wet moet krijgen. Van deze wet circuleert inmiddels een concept voor een geheel nieuwe versie. In de zomer van 1988 is het ontwerp voor advies naar de Raad van State gezonden. Tenslotte is naar buiten gebracht een voorontwerp Flora en Faunawet.

7.2. Wijziging van de Pachtwet

Het voorontwerp voor een Wet Beheer landbouwgronden, dat dus inmiddels niet meer in behandeling is ⁴⁵, bevatte een artikel, houdende een aantal wijzigingen in de Pachtwet; voor het overige was het voorontwerp geheel gewijd aan de materie die momenteel is geregeld in de Regeling beheersovereenkomsten 1988, een brok wetgeving in materiële zin dat zelf in de lucht hangt. Om daaraan toch een wettelijke basis te verschaffen wordt nu voorzien in een kapstokartikel in de NB-wet.

Doordat het voorontwerp Wet Beheer landbouwgronden werd teruggenomen, kwam de wijziging van de Pachtwet, gericht op de mogelijkheid van natuurvriendelijke bepalingen in pacht-overeenkomsten, op haar beurt op de tocht te staan. Juist

⁴⁵ Dit blijkt uit een mededeling van de minister van L. en V. tijdens de behandeling van de begroting 1987-1988,

aan dergelijke bepalingen bestond en bestaat in de praktijk vaak grote behoefte, zich uitend in wederzijdse bereidheid van pachter en verpachter om zulke bedingen in een pachtovereenkomst op te nemen met de financiële consequenties vandien. Het is dan wel zuur voor partijen èn voor de natuurbescherming als de Grondkamers de bepalingen die zien op enig natuurbeheer uit de overeenkomst schrappen als "buitensporige verplichtingen" in de zin van art. 5 lid 1 sub b PW. Het is derhalve gelukkig, dat de minister van L. en V. nog onlangs (24 maart 1988) tijdens een mondeling overleg in de Tweede Kamer over het Relatienotabeleid, heeft medegedeeld dat een voorstel tot herziening van de Pachtwet "binnen één maand" aan de ministerraad kon worden voorgelegd en op korte termijn aan de Kamer kan worden aangeboden (20 200, nr. 47, p. 4). Het betreffende wijzigingsvoorstel ligt inmiddels inderdaad bij de Tweede Kamer.

De voorgestelde wijziging van de Pachtwet nu voorziet in toevoeging aan art. 5 van een tiende lid, waarin wordt bepaald dat in zekere gebieden niet als buitensporige verplichtingen worden aangemerkt, bedingen in pachtovereenkomsten, "die noodzakelijk zijn in verband met de instandhouding of ontwikkeling van de op het land aanwezige waarden die van belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of hun natuurwetenschappelijke betekenis en mits zij inpasbaar zijn in de agrarische bedrijfsvoering" en "waarvoor bij de overeenkomst een vergoeding wordt bedongen". Hierbij wordt uiteraard gedoeld op een door de verpachter uit te keren vergoeding, een figuur die ook de opneming van een nieuw art. 4a in de Pachtwet noodzakelijk maakt, inhoudend dat onder het begrip pachtprijs niet wordt verstaan een dergelijke vergoeding, die overigens krachtens art. 70b nieuw ook afkomstig kan zijn van de Staat of een "erkende" particuliere terreinbeherende NB-organisatie.

Aan hoofdstuk II van de Pachtwet ("Bepalingen van bijzondere aard") wordt een aantal artikelen toegevoegd - zojuist dook er al een op - dat het mogelijk maakt om in een "reservaat" via natuurvriendelijke bepalingen in een pachtovereenkomst "de opzet en de bedrijfsvoering te richten op het behoud van natuur en landschap" (art. 70b lid 1). Wat hier "reservaat" betekent, leest men in art. 70a: het komt neer op natuurgebied dat in eigendom is bij de Staat of een bij KB "erkende" particuliere NB-organisatie en waar géén beheersovereenkomsten gesloten kunnen worden in de zin van de BBO. Vanuit natuurbeschermingskringen heeft men wel vrede met het wijzigingsvoorstel, met dien verstande dat men voor los land de duur van de overeenkomst liever op drie jaren ziet gesteld, dan op de zes jaren die naar luid van art. 70c zouden gaan gelden voor zowel een hoeve als voor los land. De NB-organisaties opteren overigens met klem voor het intact blijven van de mogelijkheden tot korte-termijn-verplichtingen (1-jarige contracten) en tot inscharing of verkoop van gras op stam. Principiële bezwaren zou men aldaar overigens hebben

tegen zogenaamde negatieve pacht, d.w.z. dat de vergoedingen die men aan de pachter zou uitkeren, de door deze te betalen pacht prijs zouden overtreffen. Er dient een duidelijk onderscheid te blijven bestaan tussen de Relatienotagebieden met de mogelijkheid om beheersovereenkomsten af te sluiten enerzijds en de reservaten die in eigendom (of beheer) zijn bij NB-organisaties anderzijds. In deze laatste staat het natuurbehoud zonder enige restrictie voorop en centraal. De landbouw kan er hoogstens plaatsvinden voorzover het natuurbehoud zulks vergt. Het laatstgenoemde fungeert hier bij uitstek randvoorwaardelijk en absoluut grensstellend aan elke andere activiteit.

7.3. Een Flora- en Faunawet?

Van de Nederlandse zoogdiersoorten en dagvlindersoorten is 30 à 40% bedreigd. Voor de inheemse flora geldt zelfs een percentage van 50. Aldus wordt vermeld in de weergave van de kernpunten van het voorontwerp Flora- en Faunawet, die het ministerie van L. en V. als begeleidende tekst verschaft. De centrale doelstelling is dan ook: soortenbescherming (art. 2 en 3 voor de beschermde plantesoorten; art. 4-7 voor de beschermde diersoorten), terwijl ook een stukje habitatbescherming in de wet wordt opgenomen (art. 8-15). De soortenbescherming werkt via algemene verbodsbepalingen met bij a.m.v.b. vast te stellen soortenlijsten waarop die bepalingen dan van toepassing zijn. Dit systeem, de zg. positieve lijsten, is ook internationaal in zwang en het is flexibel want eenvoudig aan te vullen, hetgeen helaas nodig zal blijken. Na enkele bijzondere bepalingen met betrekking tot het gedrag ten aanzien van beschermde plantesoorten en de handel in dito diersoorten, wordt een relatief groot deel van de wet ingenomen door bepalingen over de jacht (art. 20-64), het eieren rapen en het prepareren van dieren. Ook de schadevergoeding (Jachtfonds en wildschadecommissies) krijgen de nodige aandacht (art. 83-100).

Het zal duidelijk zijn dat de Jachtwet zou worden ingetrokken als het ooit tot invoering van het nieuwe wetsontwerp komt en dit geldt ook de Vogelwet 1936, de Wet bedreigde uitheemse diersoorten, het In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten en het vijfde hoofdstuk van de NB-wet, dat over beschermde plant- en diersoorten handelt. Hoewel zich een aantal artikelen betrekkelijk de hengelsport uit de Visserijwet 1963 zou lenen voor verplaatsing naar een Flora- en Faunawet, is daarvoor niet gekozen, omdat, zo zegt de toelichting van het ministerie, bij deze wet exploitatie en doelmatige bevissing centraal staan. Op basis van een dergelijke op zich te verdedigen gedachtengang had naar mijn overtuiging ook de Jachtwet beter op zichzelf kunnen blijven. Het gereguleerd doden van dieren is uit zijn aard in strijd met de beschermingsgedachte, ook al kent het verschijnsel jacht soms indirecte natuurbeschermingsaspecten. Bovendien neemt de regeling van de jacht een onevenredig groot deel van de Flora- en Faunawet in beslag, hetgeen te oneigenlijker

aandoet als men kennisneemt van het buitengewoon gedetailleerd niveau waarop bijvoorbeeld de jachtakte wordt geregeld, terwijl ook specialiteiten als valkerij en eendekooien in aanzienlijke mate de aandacht op zich wisten te vestigen. Het beeld is trouwens ook onevenwichtig als men ziet hoeveel aandacht de fauna krijgt in verhouding tot de flora. Principieel is de kritiek van de Natuurbeschermingsraad (Advies nr. 88228 d.d. 31 maart 1988) waar deze aanvoert, dat weliswaar de bescherming in de Flora- en Faunawet centraal staat, doch dat een algemeen geformuleerde doelstelling ontbreekt, bijvoorbeeld in de vorm van een algemene "zorgplicht", die inhoudt, dat eenieder naar vermogen gehouden is de wilde flora en fauna in stand te houden. Een "positieve normbepaling" zou aldus aan specifieke verbodsbepalingen voorafgaan.

In ditzelfde advies komt ook de habitatbescherming ruimschoots aan de orde. De Natuurbeschermingsraad acht de reikwijdte van dit instrument te beperkt: GS kunnen een plaats aanwijzen doch alleen een die "van wezenlijke betekenis is als leefomgeving voor de in het besluit genoemde plante- of diersoort" (art. 8). Dit is inderdaad een weinig ecologische benadering als bijvoorbeeld een andere plaats die van wezenlijk belang is als voedselbron of rustplek buiten "schot" blijft. GS vermelden in hun besluit handelingen die een aantasting van de betekenis van die plaats tot gevolg kunnen hebben, aldus art. 9, terwijl art. 14 hun de bevoegdheid geeft te "bepalen dat degene die de in art. 9 bedoelde handeling of handelingen verricht of doet verrichten de beschermde leefomgeving op een door gedeputeerde staten aan te geven wijze herstel of doet herstellen" (art. 14). Alsof dat doorgaans mogelijk was..... Het doet allemaal wat kinderlijk aan, goedbedoeld, doch veel te zachtvaardig. Dit soort juristerij blijft gedoemd tot tandoeloesheid: de sanctie ontbreekt, al was het maar in de vorm van bestuursdwang, om over strafsanctie (Wet Economische delicten) maar te zwijgen.

De keuze die de wetgever voorstelt in art. 8 mist ook in die zin trouwens ecologisch perspectief, dat men voorbijziet aan verschijnselen als de noodzakelijke infrastructuurbescherming, terwijl ook een brug tussen Flora- en Faunawet en WRO ontbreekt. Waarom geen verband gelegd tussen dit soort GS-aanwijzingen en het streekplan? Waarom geen inventarisatie voorgeschreven, vergelijkbaar met het intentieprogramma uit de Wgh of de Wet Bodembescherming? Waarom geen tijdskader gesteld, bijvoorbeeld twee jaren na inwerkingtreding? Als het ons toch eindelijk ernst zou zijn met dit soort natuurbeschermingsvoornemens, dan kan toch ook daadwerkelijke uitvoering van de wet worden verzekerd? De gegevens zijn echt uit en te na voorhanden - men denke maar eens aan de over heel het land werkzame IVN- en KNNV-afdelingen, die soms al decennia geleden perfecte inventarisaties maakten en heus niet alleen van ornithofauna of van botanische aard, maar ook met betrekking tot mossen, paddestoelen of entomofauna.

Het betreft dan niet alleen natuurgebieden van honderden hectaren, maar ook percelen van enkele bunders groot. Men herinnert zich hoe een Rijksweg bij Hengelo werd omgelegd, omdat Barkman in het tracé een terreintje signaleerde met hoogst zeldzame mycoflora; de betreffende paddestoelen staan er nog!

De Natuurbeschermingsraad adviseerde recentelijk nog over een beschermingsbeleid voor paddestoelen, mossen en korstmossen (Advies nr. 87540 d.d. 6 juli 1987).

Naar mijn mening zou het veel beter zijn de Jachtwet te laten voor wat zij is en de andere ideeën uit het voorontwerp Flora- en Faunawet te verwerken in een nieuwe NB-wet. Ik kom op deze suggestie nog terug in het slothoofdstuk. Eerst verdient een nieuwe opzet voor de NB-wet zelf nog de aandacht.

7.4. Een nieuwe Natuurbeschermingswet?

Vooropgesteld zij, dat de huidige NB-wet - het blijkt uit het eerste deel van dit preadvies van de hand van Bakker - in feite de toets der kritiek heel aardig kan doorstaan. Toch is er al geruime tijd aandrang om tot aanvulling te komen en in het informele circuit liggen thans ontwerpteksten voor. Ik neem daar de essentiële punten uit en vermijd het kritiek van systematische aard te geven (hoewel ik die wel heb) omdat de ontwerpen nog in een "voorstadium" verkeren.

Een belangrijk novum kan zijn dat aan het Structuurschema Natuur- en landschapsbehoud een directe wettelijke grondslag wordt verschaft. Zo luidt een tekst: "Het structuurschema geeft inzicht in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake het natuur- en landschapsbehoud". Ook het Meerjarenprogramma NLB en het Nationaal Natuurbeleidsplan zouden m.i. in een nieuwe NB-wet verankerd moeten worden.

Een ander element van betekenis is de rol van de provincies. Hun verantwoordelijkheid neemt alom toe, met name in de milieuwetgeving en de wetgeving omtrent de inrichting van het landelijk gebied. Daarmede correspondeert de mogelijkheid in een nieuwe NB-wet, dat ook gedeputeerde staten een natuurgebied kunnen aanwijzen als beschermd natuurmonument. Enige taakafbakening tussen Rijk en provincies ligt dan voor de hand en die vindt men dan ook in de wet: GS blijven af van natuurmonumenten van nationale of internationale betekenis. Wat dat zijn? Daarover kan in de Memorie van Toelichting het een en ander worden opgenomen, terwijl ook het Structuurschema NLB concrete indicaties kan geven op dit punt, zoals die, dat aanwijzing tot beschermd natuurmonument van bijvoorbeeld wetlands (die soms ook de provinciegrenzen overschrijden of echt in méér provincies liggen ⁴⁶) een zaak voor het Rijk blijft. De nieuwe wet voorziet voorts nog in de

⁴⁶ Bijvoorbeeld de Biesbosch

mogelijkheid van decentralisatie van het vergunningenbeleid naar GS. Het Kroonberoep, dat nu in art. 19 NB-wet staat opgenomen, is in de nieuwe wet vervallen. De Wet Arob is derhalve van toepassing.

Het onderscheid tussen beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten komt overigens in de nieuwe opzet te vervallen. In dit verband wijs ik nog eens op de beslissing van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State d.d. 14 juni 1983, BR 1985, p. 19 met noot J. Wessel, in welke uitspraak de Afdeling via een ingenieuze interpretatie van art. 21 lid 3 NB-wet de vergunningplicht voor de Staat construeert. De beslissing is uitvoerig besproken door mijn mede-preadviseur.

Van grote betekenis in het wetsvoorstel is de mogelijkheid - ik rept er in Hoofdstuk 6 reeds over - een gedoogplicht op te leggen, een instrument dat in de huidige NB-wet vrijwel ontbreekt (slechts art. 15 regelt een louter symbolische kwestie). De gedoogplicht zal gaan strekken tot maatregelen die het natuurschoon of de wetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument bij (dreigende) vermindering kunnen behouden of herstellen, zulks op kosten van de eigenaar/gebruiker. De mogelijkheid voor de minister om aldus actief in te grijpen staat open, ook als er geen beheersplan is vastgesteld. Is er wel zulk een plan, dan kan uiteraard op die basis actief beheer plaatsvinden, maar ook de nieuwe wettekst blijft voor een (maximaal zes jaren lopend) beheersplan de eis stellen van overeenstemming met de eigenaar/gebruiker. Het is ook op dit punt dat de verhouding tussen NB-wet (bestaande versie zowel als nieuwe) met de WRO weer zichtbaar wordt: er kunnen nog zulke fraaie bestemmingen zijn gelegd op een zeker natuurterrein, actief of positief beheer is alleen via de NB-wet mogelijk. Dit is ook de reden waarom de no pay-no cure-gedachte ⁴⁷ niet wordt geaccepteerd (zie de brief van de minister van L. en V. aan de Tweede Kamer d.d. 27 mei 1988, 20 200 hfdst. XIV, nr. 52, p. 3).

Tenslotte zij hier nog vermeld dat het wetsvoorstel aan de minister ook nog een algemene aanvullende bestuursdwangbevoegdheid toekent "voorzover het bestuur van een provincie daartoe niet bevoegd is" om gedrag te redresseren in strijd met een NB-wetbepaling of een vergunningvoorschrift.

Geen echt novum is het inmiddels, dat de Regeling beheersovereenkomsten wordt verankerd in en opgehangen aan de NB-wet, al gebeurt dit in het huidig voorstel zo impliciet en als het ware verstoelen, dat het wel lijkt of men zich schaamt dan wel voor iemand bang is. Er wordt in de nieuwe

⁴⁷ Volgens dit beginsel zou een bestemmingsplan voor gronden gelegen buiten reservaat- en beheersgebieden geen (bepaalde) beperkende bepalingen voor de landbouw meer mogen bevatten.

wet een hoofdstuk gewijd aan de verlening van financiële bijdragen en hierdoor wordt een wettelijke basis geboden aan uitkeringen, bijvoorbeeld aan NB-organisaties ter fine van verwerving van natuurgebieden en aan dezulken alsmede aan overheidslichamen of particulieren ter fine van "beheer, onderhoud, herstel en ontwikkeling van uit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle gebieden", zoals het conceptartikel formuleert. Het derde lid van datzelfde artikel luidt dan als volgt: "Onze Minister kan vergoedingen verlenen voor het richten of mederichten van de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven, binnen daartoe aangewezen gebieden, op het beheer van natuur en landschap", waartoe de minister "nadere regels kan stellen", zoals bijvoorbeeld de Regeling beheersovereenkomsten er een vormt.

Niet onvermeld mag ik laten, dat de schadevergoedingsregeling - het betreft hier een zg. maatregelschade, men zie thans de summierere regeling in art. 18 NB-wet - heel wat uitvoeriger en m.i. heel behoorlijk wordt geregeld. Graag verwijs ik hier overigens naar de mogelijkheid om een dergelijke schaderegeling op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht, zodat in de bijzondere wetten eenvoudigweg één schadebepaling kan worden opgenomen met verwijzing naar die algemene wet voor de procedure.

Tenslotte kan nog een andere echte noviteit worden opgemerkt in de voorstellen voor een nieuwe NB-wet: GS kunnen een landschapsgezicht aanwijzen (gehoord de gemeenteraad) als beschermd landschapsgezicht; men vergelijkte de beschermde stads- en dorpsgezichten uit art. 20 Monumentenwet. Er wordt een verbinding gelegd naar het bestemmingsplan.

De lezer zal begrijpen dat mijn weergave van 's wetgevers voornemens ten aanzien van de nieuwe NB-wet maar een summierere kon zijn. Allerlei interessante details bleven onbelicht. Het eindoordeel is echter positief, zij het dat ik het uit een oogpunt van wetssystematiek niet gelukkig acht, als de soorten- en vooral de habitatbescherming van de NB-wet zouden worden overgeheveld naar een nieuwe Flora- en Faunawet. Op dit aspect kom ik nog terug in het slothoofdstuk.

8. ENIGE LIJNEN NAAR DE TOEKOMST

8.1. $N + M + L$ als randvoorwaardelijk substraat

Het zal opvallen dat ik thans, bij wege van synthese, de drie kernbegrippen uit mijn stuk van het preadvies - natuur, milieu en landschap - in één adem noem en in een gezamenlijke afkorting samenbreng. Men zij er nogmaals op bedacht, dat ik milieu vat in zijn ecologische betekenis - de aarde met ons en alles wat verder leeft -, terwijl ik onder landschap de zichtbare verschijningsvorm van $N + M$ versta, het visueel/psychologisch eindproduct ervan.⁴⁸

Dit geheel nu - en ik hanteer dit woord in zijn holistische betekenis⁴⁹ - in zijn dragende en omgevende structuur, waarvan wij onderdeel uitmaken en die wij ook mede vorm geven, dit geheel dus fungeert autonoom. Het stelt ons de wet en als we er geen rekening mee houden, krijgen we de rekening gepresenteerd. Doorschrijden we de draagkracht van $N + M + L$, dan miskennen we hun karakter van randvoorwaardelijk substraat. Natuurwetten kunnen niet door wetgeving van juridische aard terzijde worden gesteld.

Ik prafraseer aldus een deel van de gedachtengang uit hoofdstuk 3 om een vertrekpunt te creëren voor de beschouwingen in dit hoofdstuk. Deze gaan twee richtingen uit: eerst bezie ik de inhoudelijke consequenties van de zojuist geformuleerde visie op $N + M + L$ waarbij een aantal aspecten aan de orde komen die momenteel nogal de aandacht krijgen en die in de (nabije) toekomst misschien een belangrijke rol zullen spelen, aspecten die trouwens in de vorige hoofdstukken her en der al opdoken.

Vervolgens richt ik de aandacht dan nog op de juridische consequenties van mijn visie op $N + M + L$. Het zal niemand

⁴⁸ Hoeveel en welke (culturele) lading het begrip landschap dekt wordt op uitstekende wijze uit de doeken gedaan door Ton Lemaire "Filosofie van het landschap", 2e druk, Ambo, Bilthoven, 1970.

⁴⁹ Het holisme is een biologisch-filosofische theorie die de levensverschijnselen bepaald acht door de totaliteit van het levende, die meer is dan de som van de onderdelen, aldus Van Dale, 1984.

verbazen, dat ik pleit voor integratie in één wet, waarvan de naam overigens nog voor enig probleem kan zorgen.

8.2. Natuur-, (milieu-) en landschapsbehoud. inhoudelijk be- zien

Er valt in de ideevorming in NB-kringen een ontwikkeling te bespeuren. Vroeger sprak men - zie nog eens hoofdstuk 1 - van natuurschoon en natuurbescherming: de esthetisch/psychologische beleving stond centraal en de bedreigingen waren wel zichtbaar, doch nog incidenteel. Met het structureel worden van de aantasting en zulks in een voortdurende tempoversnelling en schaalvergroting verschoof de aandacht via behoud naar herstel, waarbij de kansrijkdom van een natuurgebied van belang werd. Men denke in dit verband aan de ecologische infrastructuur.⁵⁰ Het denken werd meer milieugegericht en men kreeg daardoor ook aandacht voor de a-biotische componenten van het ecosysteem, meer bepaald voor het (grond)water als regulerende en systeembepalende factor.

Inmiddels is er zoveel natuur definitief verloren gegaan en dat in de breedste zin van het woord - gebieden, soorten en samenhang daartussen -, dat nog recentere ideeën al gaan in de richting van natuurbouw en ontwikkeling. Een voorbeeld-bij-uitstek van het laatste leveren de Oostvaardersplassen op. Door natuurbouw in de vorm van bewuste aanleg of begunstiging van lijnelementen kan de ecologische infrastructuur worden versterkt.

Over het zojuist gevallen begrip "natuurontwikkeling" valt nog iets meer te zeggen. Veelal wordt het gebezigd naast, niet in tegenstelling tot, natuurbehoud. Vormen bij dit laatste bestaande biotische natuurwaarden het uitgangspunt, natuurontwikkeling ziet op het zoveel mogelijk ongestoord laten verlopen van zodanige natuurlijke processen, dat nieuwe, zich spontaan ontwikkelende natuurwaarden, ontstaan. Men wil voor een dergelijke ontwikkeling kiezen in situaties die de mogelijkheid in zich bergen dat grote eenheden natuurgebied ontstaan, met ecosystemen die zoveel mogelijk zelfregulerend zijn - dat is wetenschappelijk gezien elk gezond ecosysteem - of ook in situaties die de ecologische infrastructuur versterken (bijvoorbeeld uiterwaarden of de duingebieden⁵¹). Betere verbindingszones tussen wetlands zullen

⁵⁰ Wie zich daarover nader wil oriënteren, neme eens ter hand het eerste nummer van de lopende jaargang (1988) van het tijdschrift van het Zuidhollands Landschap, welk nummer geheel is gewijd aan de ecologische infrastructuur. Men zie voorts de nieuwsbrief nr. 5 d.d. 20 juli 1988 over het Nationaal Natuurbeleidsplan.

⁵¹ Zie voor de eerstgenoemde het zg. Plan Ooievaar en voor de tweede het advies van de NB-raad over "de bescherming van de duinen als natuurgebied (Advies nr. 88552 d.d. 31 augustus 1988).

stellig tot functieversterking van deze gebieden bijdragen.

Ook het begrippenpaar scheiding/verweving maakt reeds geruime tijd de tongen los, waarbij de gedachten al gauw richting landbouw gaan, verweven met de natuur als deze vroeger was..... Segregatie of integratie, vormen zij een alternatief voor elkaar? Ecologisch gezien stellig niet. Integratie, verweving, vervlechting is de basis voor elk in dynamisch evenwicht verkerend climaxstadium. Dat zich daarbinnen compartimenten aftekenen met de daaraan eigen grenzen en overgangssituaties doet aan het feit der totaal-integratie niet af. Dat ook de natuur "hardere" grenzen kent bewijst overigens de stelling, dat het met segregatie, scheiding, uitsplitsing op lokaal niveau soms toch kan lukken een stabiele en toch dynamische eindfase te bereiken.

Toch zijn sommige (humane) activiteiten uit hun aard milieu- en natuurvijandig. Zijn die activiteiten per se onvermijdelijk, dan dienen zij zowel in de ruimte als in hun effecten zodanig geconditioneerd te worden - zodanig gesepareerd ook - dat zij geen of althans zo gering mogelijke negatieve neveninvloeden hebben op N + M + L. De eindgrens daarbij wat natuur en milieu betreft is in alle geval hun bufferfunctie; de ecologische draagkracht van N + M mag niet worden doorschreden. Bij de vertaling van de bedoelde humane activiteiten in ruimtelijk opzicht zullen methoden van geleding, bundeling en zonerings moeten worden toegepast. Men kan van een land, provincie of regio het ecologisch raster onderscheiden en beschrijven, telkens op fijner niveau. Daarmede scheidt men een toetsingskader voor beslissingen en keuzen met ruimtelijke consequenties. Op die basis kunnen beslissingen over natuurbouw en behoud of herstel van ecologische infrastructuur tot stand komen. Ook de vraag hoever men kan gaan met scheiding in de landbouw - sommigen zouden tot op het niveau van de bedrijfskavel willen gaan -, kan langs deze weg een antwoord vinden. Het leidend principe zou dienen te zijn - en dat geldt niet alleen de landbouw - verweving overal en telkens waar en wanneer mogelijk, scheiding slechts dan en alleen waar en wanneer absoluut noodzakelijk en zonder draagkrachtoverschrijding.

Binnen dat ecologisch raster doemen ook de mogelijkheden op voor het hanteren van andere uitgangspunten, zoals versterking en herstel waar sprake is van een zwakke of teloor gegaan zijnde ecologische infrastructuur en een integraal waterbeheer, "stroomgebiedsgewijs" en inclusief verticale waterbeweging boven (zure depositie) en onder de grond (watervoerende pakketten).

Van beide genoemde doelstellingen - behoud of herstel van ecologische infrastructuur en belang van een goed waterbe-

heer vindt men recente voorbeelden terug in adviezen van de Natuurbeschermingsraad. Het eerste advies betreft een rapport van de Dr A.A. Beekmanstichting "Oude waarden in een veranderend landschap" en het NB-raadadvies over dit rapport richt zich op de bescherming van historisch-geografische waarden (advies nummer 87885 d.d. 6 november 1987). Interessant is de onderscheiding door de Beekmanstichting van elementen en structuren die noch via de NB-wet, noch via de Monumentenwet effectief beschermd kunnen worden: puntelementen, (molenplaatsen, omgrachte boerderijen e.d.), lijnelementen (hessenwegen, dijken, kerkpaden, koningswegen, trekvaarten, oude kanalen e.d.) en vlakelementen (moereningen, inlagen, vloeivelden e.d.) alsmede structuren als het dijkpatroon in sommige gebieden van Zeeland, turfvaarten in Noord-Brabant, het stelsel van monden en wijken in de Drentse Veenkoloniën, houtwallen en -singels in de Friese Wouden. Ook oude nederzettingvormen en perceleringen kunnen hieronder vallen.

Nu zij men erop bedacht, dat de beide hier bedoelde teksten niet speciaal het oog hebben op ecologische doch op cultuur-historische waarden, maar het geval wil nu eenmaal, dat precies in en op de boven opgesomde elementen en structuren naast de historisch-culturele ook de ecologische waarde hoog moet worden aangeslagen. Dit is begrijpelijk: een van de basiswetten van de ecologie is een zo hoog mogelijke mate van onverstoorbaarheid. Continuïteit in beheer, liever gezegd, is bijna een garantie voor stabiliteit en vooral in de detailsfeer - muurplanten, korstmossen, hollenbroeders in oude bomen, paddestoelen- en mossenflora, stinsenplanten, hydrofauna en wat al niet meer - zal het milieu ter plaatse vaak uiterst rijk geschakeerd zijn en dus een hoogwaardig ecosysteem opleveren.

Het andere voorbeeld betreft het NB-raad-advies over het "gebiedsvreemd water", een advies over de ecologische effecten van aanvoer van rivierwater (nr. 87977 d.d. 7 december 1987). Het advies handelt over de vaak desastreuze gevolgen voor levensgemeenschappen, die van een lokaal watertype afhankelijk zijn, van het inlaten van ongezuiverd Rijn- en Maaswater, welk inlaten plaatsvindt om dreigende watertekorten in landbouwgebieden te voorkomen. Die tekorten zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de diepe ontwatering van de betrokken gebieden. Door één probleem (de (te?) hoge grondwaterstand) op te lossen, introduceert men dikwijls onbedoeld een ander probleem. Eventuele neerslagoverschotten zouden langer moeten worden vastgehouden, zo beveelt de NB-raad onder meer aan. Van de zijde van de Unie van Waterschappen ondervond dit advies overigens wel enige kritiek, doch men ziet dikwijls, dat een bepaalde sector of een bepaald belang zich roert, zodra iemand er maar naar wijst: "noli me tangere" heet niet voor niets een klein plantje!

Een principe waarmede nog veel te weinig wordt gewerkt, is dat van de sanering. Soms heeft het ongedaan maken van één

negatieve ingreep positieve effecten in ruimte en/of tijd voor een relatief grote omgeving. Een ongelukkig gesitueerde camping kan worden uitgekocht, met als effect dat nadien een kwetsbaar natuurgebied veel minder onder recreatiedruk heeft te lijden. Verkabeling van hoogspanningslijnen over een kort traject levert een veilige trekroute op voor vogels. Concentratie van enkele "kwelijke" activiteiten op één terrein, doch gescheiden in de tijd, houdt andere gebieden vrij van de negatieve effecten (defensie en sport; diverse sporten onderling). Multifunctioneel medegebruik dus, in planologen-bargoens.

Natuur kan ook worden voortgebracht, geproduceerd als nevenprodukt van de landbouw. Dit was eeuwenlang en tot voor de oorlog de gewoonste zaak van de wereld. Langenwoordig hoort men wel over natuurproductie door de boer en dit uiteraard tegen honorering. Het idee komt erop neer dat de boer een overeenkomst afsluit - hier is deze rechtsfiguur zonder twijfel geëigend, in stede van volstrekt oneigenlijk te zijn, zoals in beheerssituaties - inhoudend dat hij tegenover voortbrenging van natuur, uitgedrukt in dieren (weidevogels) of planten een betaling ontvangt. Over dergelijke natuurproductiebetaling werd onlangs gepubliceerd door de Afdeling Milieubiologie van de Leidse Universiteit (Bedrijfsontwikkeling, 1988, p. 83-85, A.J. van Strien, M.M. Dorenbosch, M. Kruk en W.J. ter Keurs). De boer wordt geheel vrij gelaten in de produktiemethode en gehonoreerd voor het resultaat (bijvoorbeeld aantal legsels van kemphanen of grutto's op zijn percelen, of het voorkomen van bepaalde bijzondere plantesoorten langs slootkanten tussen zijn percelen). Vanzelfsprekend zijn er problemen verbonden aan een dergelijk stelsel (definitie van produktie-eenheden, administratieve uitvoering en controle) doch die zijn m.i. niet zo onoverkomelijk als de minister van L en V het doet voorkomen bij zijn afwijzing van het idee (brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 mei 1988, 20 200, nr. 52, p. 1 e.v.). Zodra blijkt dat er agrariërs zijn die voor dergelijke overeenkomsten voelen, dient de suggestie in de praktijk beproefd te worden.

Voorts zij nog gewezen op de mogelijkheid van het toekennen van premies voor bedrijfsinvesteringen die gunstige effecten voor de natuur hebben. In de sectoren van milieu- (techniek) en energie(besparing) kent men al geruime tijd dergelijke premies en de voordelen zouden velerlei zijn: in "onrendabele" gebieden zou aldus toch een bepaalde landbouwbedrijvigheid in stand blijven, een voor het natuurbeheer soms noodzakelijke activiteit, die "dus" geld mag kosten, want het wegvallen ervan zou ook financiële middelen vergen. Hier zou een alternatief kunnen ontstaan voor een gedoogplicht. Zelfs het mestprobleem zou op sommige plaatsen voor een deel kunnen worden opgelost. Wie zich nader wil oriënteren kan terecht bij een rapport van P. Terwan (Centrum Landbouw en Milieu te Utrecht) onder de titel: Naar een investeringsregeling voor landbouw met milieudoelstelling. Men treft daarin ook diverse voorbeelden aan.

In de al genoemde vijfde Nieuwsbrief over het Nationaal Natuurbeleidsplan tenslotte wordt gewezen op de mogelijkheid van publiek-private samenwerking ook in het natuurbehoud alsmede op de mogelijkheid van sponsoring - een idee dat het Wereld Natuurfonds in feite al in de praktijk brengt op allerlei manieren (de Pandaspaarpot brengt heel wat op bij jubilea e.d.!).

8.3. Natuur-, (milieu-) en landschapsbehoud, juridisch gezien

Mijn visie op N + M + L als randvoorwaardelijk substraat vindt uitwerking in al de juridische segmenten van onze rechtsgemeenschap. De hoofdindeling is die tussen burger en overheid, welke laatste weer in onderdelen uiteenvalt. Ik houd mij eerst kort bezig met de individuele justitiabele, waaronder ik gemakshalve ook een groep zodanigen begrijp, om vervolgens de overheid onder de loep te nemen.

Hoofdstuk 3 van dit deel van het preadvies bevat de argumenten voor mijn stelling dat elke burger in beginsel rechtsingang behoort toe te komen, met name bij de gewone rechter terzake van aantasting van natuur-, milieu- of landschapswaarden, hetzij die aantasting geschiedt door een medeburger of rechtspersoon, hetzij door de overheid, tenzij uiteraard tegen aantasting door de laatstgenoemde een administratieve rechtsgang openstaat. Het uitgangspunt voor deze algemene bevoegdheid tot ageren - een actio popularis dus - is het de individuele persoon te bovengaan karakter van N + M + L-waarden, gekoppeld aan de vaststelling, dat aantasting van dergelijke waarden een belang vormt, dat art. 1401 BW beoogt te beschermen. Niemand komt het recht toe de natuur of het milieu te schenden, omdat dit gemeenschapsgoederen zijn.

Wil men (nog) niet opteren voor een publiek beroep of publieke actie, dan kan worden gekozen voor een gekanaliseerde actie via rechtspersonen die de bescherming van N + M + L-waarden als statutair doelbelang hebben gekozen. Eisen op het stuk van bonafiditeit en representativiteit kunnen elk querulantisme in de kiem smoren. Het is overigens de vraag of de Hoge Raad op het stuk van representativiteit nog wel verstrekkende criteria wenst aan te leggen.

Ten aanzien van de overheid zal het betoog iets meer woorden vragen. Vooral de eerste functie - ik onderscheid er hier een drietal: wetgeving; beleid en uitvoering; controle en handhaving - verdient de nodige waakzaamheid.

a. De wetgeving.

Na al het graaf- en spitwerk in de vorige hoofdstukken kan ik hier volstaan met het optrekken van het gebouw zoals ik

het zou ontwerpen. Voor de ondersteunende argumentatie zij verwezen naar die vorige hoofdstukken.

Het centrale uitgangspunt is en blijft voor mij de randvoorwaardelijkheid van N + M als substraat. Dit uitgangspunt heeft zijn onmiddellijk gevolg voor mijn karakterisering van de wetgeving op het stuk van N + M, en dat is niet louter een woordenspel doch een kwalificerende bezigheid, die, indien overgenomen, op haar beurt onontkoombare consequenties heeft voor bijvoorbeeld het beleid, de belangenafweging en de toetsing op het stuk van handelen rond en in natuur en milieu.

Ik beschouw de wetgeving op het gebied van N + M niet als facetwetgeving en zeker niet als sectorwetgeving, doch als basiswetgeving. De N + M-wetgeving dient als referentiekader en toetssteen voor de overige wetten met ruimtelijke en milieu-implicaties. Dit moge nog zo supprematistisch klinken, het is in mijn overtuiging gegeven met aard en karakter van N + M: deze beide stellen ons in feite de (natuur)wet. Dit constaterend kan ik tevens verhelderen waarom ik aan het eind van paragraaf 1 van dit hoofdstuk stelde enig probleem te voorzien betreffende de naamgeving van deze basiswet, een wet die de NB-wet uiteindelijk zou moeten omvatten. Spreken we zonder verkeerde associaties dagelijks over de Onteigeningswet of de Monumentenwet, de titel Natuurwet heeft te zeer een dubbele bodem. Ook een benaming als Wet op de Natuur kan misverstand wekken: alsof de natuur in een juridische vorm te "vangen" zou zijn. Ik opteer derhalve voor een Natuur- en Landschapswet (NLW). Het begrip milieu blijft beter achterwege: in ecologische zin is het voorondersteld, in de hygiënische betekenis kan ik het hier juist niet gebruiken en wordt het bovendien door tal van wetten bestreken.⁵²

Deze basiswet, de Natuur- en Landschapswet dus, bevat in een aantal hoofdstukken o.a. wat thans is geregeld in de NB-wet en aanverwante wetgeving (Natuurschoonwet, Vogelwet, Wet BUD, elementen uit de Boswet en de Visserijwet 1963, alsmede delen van de voorgestelde Flora- en Faunawet). Een uiterst globale hoofdstukindeling zou het volgend beeld kunnen vertonen (inhoudelijk bezien):

- 1) Organieke bepalingen.
 - Natuurbeschermingsraad
 - Staatsnatuurbehoudorganisatie
 - "Erkende" particuliere natuurbehoudorganisaties
- 2) N + L in ecologische zin.
 - Algemene zorgplichtbepaling

⁵² In zijn advies d.d. 30 juni 1988 ten behoeve van het wetgevingsprogramma 1989 pleit ook de RARO voor een "sterk verbeterde Natuurbeschermingswet..... die dan, door een veel bredere doelstelling, een andere naam zou moeten krijgen" (SDU-uitgeverij, 's-Gravenhage).

- Soortenbescherming planten
 - Soortenbescherming dieren
 - Bescherming van leefgemeenschappen
 - Habitatbescherming
 - Ecologische infrastructuurbescherming
 - Bescherming waterkringloop
- 3) N + L in ruimtelijke zin.
- Structuurschema NLB
 - Gebiedsbescherming
 - < Onderdelen ecologische infrastructuur
 - < Reservaten
 - < Beheersgebieden
 - < Aanwijzing beschermde natuurmonumenten
 - < Aanwijzing beschermde gebieden van internationaal belang
 - < Aanwijzing wetlands
 - < Aanwijzing Nationale Landschapsparken
 - < Aanwijzing Grote Eenheden Natuurgebied
 - < Aanwijzing Grote Landschapseenheden
 - < Aanwijzing beschermde landschapsgezichten
 - Implantatie NLB in RO
- 4) N + L in procesmatige zin.
- Verhouding NLB en verplichtingen uit verdragen
 - Nationaal Natuurbeleidsplan
 - Meerjarenprogramma's N + L-behoud
 - Natuureducatieprogramma
 - Verhouding NLB en landinrichting
- 5) Instrumenten voor N + L-behoud/beheer.
- Beheersplannen
 - Vergunningen
 - Ontheffingen
 - Gedoogplichten
 - Onderhoudsovereenkomsten
 - Saneringsindicath
 - Ontheffingen
- 6) Financiële bepalingen.
- Natuurbijdragen
 - Bosbijdragen
 - Landschapsverzorgingsbijdragen
 - Subsidies
 - Beheersvergoedingen
 - Onderhoudsvergoedingen
 - Schadevergoedingen
 - Fiscale faciliteiten
- 7) Rechtsbescherming.
- Bezwaar
 - Beroep
- 8) Dwang- en strafbepalingen.
- Bestuursdwang
 - Strafb bedreigingen
- 9) Overgangs- en slotbepalingen.

Zulk een proeve voor een inhoudsopgave van een NLW draagt noodzakelijkerwijs een lapidair karakter. Zo blijkt er niet uit het m.i. grote belang van een gedecentraliseerde aanpak

in die zin dat de provincies (GS) een belangrijke taak is toegeëcht, zowel in de sfeer van de aanwijzing, als die van de financiering. Dat zij ook grotendeels zorg dragen voor de coördinatie, zowel met de ruimtelijke ordening (streekplannen) als met de landinrichting en de milieuhygiëne tekent zich nu reeds af. Met de voorgenomen decentralisatie van rijkstaken op natuur- en landschapsgebied, waarover de Raad voor het binnenlands bestuur in 1982 een uitvoerig rapport het licht deed zien (Staatsuitgeverij), wil het overigens (nog) niet vlotten.....

Men moge het mij als hybris aanrekenen, doch ik maak mij sterk bij te kunnen dragen aan het opstellen van een wettekst + toelichting volgens de hierboven geschetste opzet a) op redelijk korte termijn, b) in normaal Nederlands en c) zonder inconsistenties en nodeloze verwijzingen! In het landen der blinden....

b. Uitvoering en bestuur.

Een behoorlijke NLW eenmaal gegeven zijnde - ik stipuleer andermaal met de huidige NB-wet helemaal niet zo ontevreden te zijn, mits deze voortvarend wordt toegepast - gaat het om de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de wet, waarmee ik met name doel op de delegatie-artikelen. Twee opmerkingen van algemene aard passen hier: ten eerste dient een wet, en dit geldt een basiswet als de NLW bij uitstek, zelf de normstelling te bevatten, een eis die te harder klemmt, indien er sprake is van delegatie. Ten tweede dient het parlement, en dan vooral natuurlijk de betreffende commissie uit de Tweede Kamer, veel nauwer dan gewoonlijk gebeurt toe te zien op de inhoud van de diverse a.m.v.b.'s.

Behalve bij wege van uitwerking van delegatiebepalingen, geeft het bestuur ook uitvoering aan een wet als zodanig, of niet dan wel gedeeltelijk. De "uitvoeringsbereidheid" kent haar uur der waarheid doorgaans als het gaat om het ongedaan maken van wetsschendingen, een punt dat onder c nog aan de orde komt. Maar ook in eerdere stadia valt te beoordelen of het bestuur genegen is een wet en de daarin verschaft instrumenten en bevoegdheden metterdaad te gebruiken en zulks dan vooral ook naar de geest van de wet. Het ontbreekt aan deze geneigdheid soms allerwege en des te merkwaardiger doet het aan als men alom hoort klagen, dat de bestaande bewerktuiging voor de overheid onvoldoende is, zodat het absoluut geboden is om nieuwe instrumenten in het leven te roepen...

Een van de belangrijkste opdrachten die het bestuur, mutatis mutandis op alle niveaus, is gegeven, ligt in de zorg voor een adequate besluitvorming, voorafgegaan door een behoorlijke belangenafweging en haar neerslag vindend in een goed gemotiveerde beslissing. Dit geldt zowel "algemeen werkende instrumenten", zoals aanwijzingen, beheersregelingen of -plannen, als "individueel gerichte", zoals vergunningen, gedoogplichten, schadebeschikkingen e.d. Voor wie N + L + M ziet als randvoorwaardelijk substraat, is, juist in het kader

van deze belangenafweging, de toetsing van de diverse belangen aan het uitgangspunt: behoud van natuur en milieu, het meest wezenlijk. Inbreuken zijn niet toegestaan als ze de draagkracht van N + M te boven gaan. In noodsituaties moet men wellicht eens verder gaan, mits tijdelijk en lokaal en vooral mits de schending van N + M geen onomkeerbaar karakter heeft. Ook de mogelijkheid om compenserende maatregelen te nemen kan de beslissing beïnvloeden: een goed voorbeeld vormt weer de verkabeling bij electriciteitstransport, al kan die op haar beurt weer consequenties hebben voor een natuurgebied, waar zij door heen gaat. Een omweg kan in zulk geval geboden zijn. Natuur is zo onbetaalbaar, dat geldelijke argumenten in wezen niet behoren te tellen. Een dergelijk rigide standpunt is de logische consequentie van het postulaat der randvoorwaardelijkheid. Het is trouwens letterlijk een kwestie van kiezen of delen, ja zelfs van stikken in de milieuverwoesting of slikken van beperkingen.

Zodra het resultaat van de belangenafweging de toets der kritiek niet meer kan doorstaan, omdat dit resultaat onredelijk is of ondoelmatig, dient rechterlijke tussenkomst te kunnen worden ingeroepen en wel in zaken N + M betreffende in wezen door eenieder - ik lichtte dit boven reeds toe. Vooral bij dreigende aantastingen van N + L + M is een adequate schorsingsmogelijkheid een dringend vereiste. Ik wijs in dit verband op een bepaling als art. 46 lid 2 Wet ABM met de uitdrukkelijke suggestie een dergelijk schorsingscriterium in een nieuwe Wet NLB op te nemen; het zou dan, nog meer dan in het genoemde wetsartikel het geval is, expressis verbis gerelateerd moeten worden aan het mogelijk irreversibele karakter van het aangevallen besluit of de gewraakte ingreep.

c) Controle en handhaving.

Eindelijk ik het betoog sub b bij de derde (rechterlijke) functie uit de trias, uit het begrip controle blijkt weer hoe nuttig de onderscheiding was die mijn leermeester Crinckle Roy eraan heeft toegevoegd: het is immers de vierde, ambtelijke macht, op wier schouders deze controlefunctie rust. Zij gaat zelfs - actie door burgers of milieugroepen even daargelaten - doorgaans vooraf aan rechterlijke toetsing. Juist in zaken van N + L + M is een grondig en voortdurend toezicht te beschouwen als de sluitsteen in het juridische bouwsel en zulks om een dubbele reden: het gaat - gutta cavat lapidem - heel dikwijls om (een begin van) onomkeerbare of slechts uiterst moeilijk (tegen hoge kosten en met zeer lang tijdsverloop) herstelbare natuur-, landschaps- en milieuaantastingen en, ten tweede, van een goede controle gaat de beste profylaxe uit: voorkómen blijft beter dan herstellen (indien nog mogelijk!). Men behoeft geen rechtssocioloog te zijn om die profylactische werking van controle te beamen: het zwartrijden op trams daalde met sprongen tot acceptabel niveau, toen werklozen weer tot controleur konden worden aangesteld. En wie het hardrijden op de autosnelwegen werkelijk tot 120 km/u wil blijven

beperven, zal blijvend scherp moeten controleren. Eén blik uit het autovenster in de zomer van 1988 wijst uit, dat menigeen de limiet al weer aan zijn laars laapt.

Met controle alleen is men er trouwens geenszins. Een beleid gericht op normhandhaving kan het nu eenmaal niet stellen zonder sanctie. Zolang het voor een boer inclusief de geldboete goedkoper is een boom die hem in de weg staat op de een of andere wijze te verwijderen, is die boom vogelvrij, zij het in dit geval niet letterlijk. Controle zonder gevolg, zonder vervolging of in alle geval een of andere sanctie haalt niets uit. In dit verband dienen bestuur, ambtelijke diensten en vervolgingsinstantie de handen inéén te slaan. Het zg. driehoeksoverleg (Burgemeester, hoofd van de politie, Officier van Justitie) kan tot bepaalde afspraken komen, ook in N + M-zaken. De Algemene Inspectie Dienst (AID) die tot op heden louter op agrarische kwesties is gericht, zou het "landelijk milieu" ook onder haar hoede kunnen nemen. Ook gemeentelijke instanties, regionale milieudiensten en waterschappen vervullen vele taken in het buitengebied. Het is uiteraard een kwestie van prioriteitenstelling en (vooral) van geld.

Wat klinkt dit laatste negatief! De opvatting dat alleen consequente en adequate sancties tot normnaleavingsgedrag voeren, is inderdaad weinig idealistisch. Helaas is ook de menselijke natuur sterker dan de juridische leer, een opvatting die het belang van mentaliteitsvorming en N + M-educatie nog eens extra in het licht stelt. De geringe aandacht die deze beide kregen in dit preadvies dat nu eenmaal meer ecologisch/juridisch is gericht, doet aan dat belang dus volstrekt geen recht!

Slotbeschouwing

Als mijn aandeel in dit preadvies op sommigen niet "juridisch genoeg" overkomt, is mij dat wel: het N + L + M-behoud overstijgt de categorieën van recht en wet verre, misschien meer dan enig ander. De verklaring daarvoor ligt in het onderwerp zelf: het leent zich van nature nu eenmaal (bijna) niet voor regeling. Het recht staat op zich zelf al in functie van de totale samenleving. Eerst is die er, dan de staat(svorming) in al zijn uitingsvormen. Eerst zijn er rechtsgenoten, dan pas volgen administratie en bestuur. Eerst zijn er relaties tussen rechtssubjecten, dan volgen rechtsbetrekking en rechtsbescherming. Eerst zijn er belangen, dan volgt onderlinge afweging. Natuur en milieu nu onttrekken zich echter telkens weer aan deze volgordelijkheid. Ook zij waren en zijn er eerst, doch zij stellen ons regels, niet wij hen. Zij stellen ons de wet. Het is ondenkbaar, dat wij langs juridische weg een chemische reactie anders doen verlopen, gelijk wij een ambtelijke aanstelling of een voorwaarde in een contract kunnen regelen, vastleggen en wijzigen. Een belangengeschil kan langs juridische wegen worden beslecht. In een conflict tussen mens en natuur kan het recht niet anders dan op voorhand partij voor de laatste

kiezen. Het is om deze reden dat een rechtstheoretische fundering van het N + M-behoud gevonden zal moeten worden in het méér dan "grondrechtelijk" karakter van N + M. Als men ze rangschikt onder de zg. basic human needs komt men dicht bij de kern. Ook een benadering via de collectieve-goederentheorie doet recht aan natuur en milieu. Het arrest dat de Hoge Raad op .. september wees inzake de onrechtmatigheid van de zoutlozingen op de Rijn door de franse kalimijnen is illustratief voor deze benadering, al is men geneigd te zeggen "beter laat dan nooit"; behelste het Nieuwe Meer-arrest (zie hoofdstuk 3) nog een formeel punt in de vorm van de ontvankelijkheid van rechtspersonen die milieubescherming tot doel hebben, in het Reinwater-arrest kiest ons hoogste rechtscollege onverbloemd voor de stelregel dat N + M-belangen als collectieve goederen de bescherming toekomt ex art. 1401 BW. Laat het hier nog een schadevergoeding betreffen, vanzelfsprekend is de verbodsactie (in kort geding) ooit de volgende stap, al zal het zwaarwegend maatschappelijk belang - art. 6.3.1.5b NBW - hier de milieuschender wellicht eerst nog enige tijd in de kaart spelen. Gekoppeld aan de "ideële rechtsingang" is de N + M-bescherming eindelijk toe aan integratie in ons civiele recht.

Het is om deze reden dat ik als een groene draad door mijn betoog de randvoorwaardelijkheid van N + M heb gevlochten, hun karakter van substraat, van dragende structuur. Wie dit uitgangspunt wil volgen, zal er ook de andere consequenties van (moeten) aanvaarden, bijvoorbeeld voor de wetgeving en voor de toetsing van beleidsbeslissingen en voor een "milieuvriendelijke" uitleg door de rechter van het woord "kan" in het zojuist genoemde art. 6.3.1.5.b NBW. Ook, nee: juist internationaal en volkenrechtelijk⁵³ is een enorme inspanning nodig, om het per definitie grenzenoverschrijdend en mondiaal karakter van de voortdurende N + M-aantasting te doen verkeren in respect, in ontzien van deze waarden, zonder welke niet de evolutie ons, doch wij de evolutie de das om zullen doen.

Breda, september 1988

P.C.E. van Wijmen.

Nota bene:

uit mijn preadvies moet zijn gebleken, dat de verhouding tussen natuur(behoud) en landbouw een van de cruciale aspecten vormt van het N + M-vraagstuk. Er is over dit aspect nogal wat gepubliceerd; om begrijpelijke redenen kon ik dit materiaal niet verwerken en ik volsta er derhalve mee hier nog enige literatuur op te geven:

⁵³ Men zie de World Conservation Strategy en het Brundtland-rapport.

- Landbouw en natuurbescherming (Beleidsnota Ver. tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, 's-Graveland, februari 1988).
- Studiemiddag Toekomst Landelijke Gebieden (22 februari 1988, Baarn), Tekstbundel Min. L + V (?; geen nadere aanduiding of ISBN-nummer).
- Themanummer voorjaar 1988 van Mens en natuur (IVN-tijdschrift) over landbouw en milieu.
- Advies van de NB-raad d.d. 2 mei 1988 (nr. 88303), getiteld Ontwikkelingen in de landbouw en kansen voor natuur en milieu.

Ook de verslagen van een tweetal eind vorige jaar gehouden studiedagen zijn van groot belang, te weten:

- Ecologie en economie. Duurzaam gebruik van natuurlijke bestaansbronnen, Studiedag NB-raad en C.R.M.H. 12 november 1987, Publicatie ministerie VROM, 1988, 1, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; en
- Toekomst voor de natuur (Jubileumsymposium Stichting Natuur en Milieu, 18 november 1987, uitgave van deze stichting, Utrecht.

VERSLAG VAN DE 21E LEDENVERGADERING VAN DE VERENIGING
VOOR MILIEURECHT OP 16 NOVEMBER 1988 OVER DE NATUURBE-
SCHERMINGSWET

OPENING

De voorzitter, *prof. mr. Th. G. Drupsteen*, opent om 14.00 uur in een zaal van restaurant Hoog-Brabant te Utrecht de 21e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht. Tijdens deze vergadering worden de pre-adviezen besproken die zijn samengesteld door de heren mr. E.H. Bakker en mr. P.C.E. van Wijmen over de Natuurbeschermingswet. De Vereniging voor Milieurecht stelt zich ten doel de studie van het milieurecht in de breedste zin te bevorderen, maar de aandacht heeft tot nu toe wel eens wat eenzijdig op het milieuhygiëne-recht gelegen. Er is door het bestuur dan ook bewust voor gekozen om de Natuurbeschermingswet in de ruimste zin tijdens een ledenvergadering centraal te stellen.

Het streven is om eenmaal per jaar een onderwerp te bespreken aan de hand van pre-adviezen. Het is een goed moment om te spreken over de Natuurbeschermingswet. Enerzijds omdat we in afwachting zijn van het Natuurbeleidsplan; anderzijds wordt gewerkt aan de herziening van de Natuurbeschermingswet en wordt een Flora- en Faunawet voorbereid. Er gebeurt op het terrein van natuurbescherming dus heel veel. Tegelijkertijd lijkt datgene wat er in de praktijk op dit terrein zou moeten gebeuren toch nog tekort te schieten. Hopelijk kan aan de hand van de pre-adviezen en de discussie daarover deze middag een impuls gegeven worden aan het wetgevingsproces en het beleidsproces op het gebied van natuur- en landschapsbehoud. Uiteindelijk moet dat leiden tot het effectieve behoud, bescherming en beheer van natuur en landschap. Ik hoop dat we daar als vereniging ook een steentje aan bij kunnen dragen.

We zijn gelukkig met de twee pre-adviseurs, die twee geheel uiteenlopende pre-adviezen hebben samengesteld. Aan de ene kant een mooie, fraaie, uitvoerige beschrijving en bewerking van de Natuurbeschermingswet door de heer Bakker. In feite is tot nu toe nergens bij elkaar de wet, compleet met onderdelen uit de memorie van toelichting en jurisprudentie te vinden. Aan de andere kant een bourgondisch pre-advies van de hand van de heer Van Wijmen; een pre-advies met persoonlijke ontboezemingen, maar tevens met allerlei gedachten over uitgangspunten van milieurecht en natuurbeschermingsrecht in ruime zin. De twee pre-adviezen vullen elkaar op deze manier mooi aan.

De beide pre-adviseurs zullen hun pre-advies kort inleiden. Vervolgens wordt er met de beide pre-adviseurs van gedachten gewisseld. De discussie is gestructureerd aan de hand van drie hoofdpunten. Allereerst zal worden gesproken over de toepassing van de huidige Natuurbeschermingswet en de daarmee

samenhangende problemen. We praten dan in belangrijke mate over het pre-advies van de heer Bakker. Daarna zal het voorontwerp van wet tot herziening van de Natuurbeschermingswet aan de orde zijn. De heer Bakker heeft uit dit voorontwerp al een groot aantal punten vermeld in zijn cursief gedrukte tekst; ook de heer Van Wijmen gaat er niet aan voorbij. In de derde plaats komt de 'geloofsbelijdenis' van de heer Van Wijmen ter sprake, het natuurrecht nieuwe stijl, de basis voor de ontwikkeling van milieurecht en de Natuurbeschermingswet. De heer Bakker krijgt als eerste het woord.

Inleiding van de heer mr E.H. Bakker

Nadat de heer Van Wijmen had toegezegd een pre-advies te schrijven over natuur en recht, ontstond het idee ook expliciet aandacht te besteden aan de Natuurbeschermingswet en de toepassing ervan in de praktijk. De achterliggende gedachte hierbij was de mogelijkheid aan te grijpen om binnen de Vereniging voor Milieurecht nu eens een puur 'groen' instrument voor het voetlicht te brengen. Toen het bestuur mij vroeg dat voor mijn rekening te nemen heb ik geaarzeld. Die aarzeling vloeide niet zozeer voort uit het daar aan verbonden werk, maar vooral uit het feit dat het al weer enkele jaren geleden is dat ik mij actief bezig hield met de toepassing van de Natuurbeschermingswet. Het volgende heeft uiteindelijk de doorslag gegeven om op dat verzoek in te gaan. Ten eerste heb ik altijd een zwak gehad voor de Natuurbeschermingswet. Dat werd niet zozeer veroorzaakt door het feit dat deze wet beoogt natuur te beschermen, maar vooral uit de compleetheid van deze wet. Deze maakt immers niet slechts het leggen van bestemmingen mogelijk, maar biedt via het beheersplan ook mogelijkheden in de sfeer van de inrichting, maar vooral het beheer. Bovendien kent de Natuurbeschermingswet, naast de schadevergoedingsregeling, ook de mogelijkheid van het toekennen van beheersvergoedingen. Voorts is de Natuurbeschermingswet een compacte wet; het gedeelte dat op gebiedsaanwijzingen betrekking heeft omvat niet meer dan dertig, merendeels korte, artikelen. Tegenwoordig bestaan eenvoudige AMvB' of subsidieregelingen vaak al uit een groter aantal artikelen. Het kernachtige karakter van de wet blijkt al direct uit de hoofdbepaling van de wet: het voor eenieder geldende verbod een beschermd natuurmonument te beschadigen of te ontsieren. Ten tweede heeft de onderwaardering van de Natuurbeschermingswet door het beleid mij als bestuurlijk jurist altijd zeer gestoken. Ik acht het toepassen van de Natuurbeschermingswet en het aankopen van natuurgebieden gelijkwaardig. Ik zeg met opzet niet 'gelijk', omdat de feitelijke situatie en andere omstandigheden uitmaken welke van de twee het meest geëigend is. Gebieden die nog door de eigenaar/gebruiker zelf kunnen worden beheerd kunnen wellicht het beste via de toepassing van de Natuurbeschermingswet worden beschermd. Gaat het daarentegen om een gebied waar

voor de instandhouding een specifiek (meestal duur) beheer noodzakelijk is, dan ligt wellicht aankoop meer in de rede. Indien het concrete beleid in ogenschouw wordt genomen kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat de bescherming van de natuur in feite uitsluitend via aankoop is nagestreefd, waarbij de Natuurbeschermingswet altijd is beschouwd als een aardig hulpmiddel. Dit blijkt uit het relatief geringe aantal aanwijzingen, maar vooral uit de op de rijksbegroting voorkomende geringe bedragen (enkele honderdduizenden guldens per jaar, terwijl voor aankoop tientallen miljoenen beschikbaar zijn) en de absoluut geringe bezetting van de afdeling die met de uitvoering van de Natuurbeschermingswet is belast (thans: twee personen). Ten slotte heeft als motief om op het verzoek tot het schrijven van een pre-advies positief te reageren een rol gespeeld dat momenteel een herziening van de Natuurbeschermingswet wordt voorbereid. In het eerste deel van mijn pre-advies ben ik regelmatig ingegaan op het voorontwerp van deze herziening.

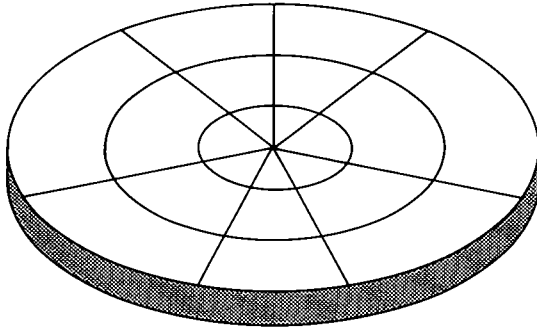
Ik maak van de gelegenheid gebruik om thans nog op een onderdeel van het voorontwerp in te gaan: het voornemen om ook de provinciale besturen de bevoegdheid toe te kennen natuurmonumenten aan te wijzen. Bij dit voornemen zijn namelijk op zijn minst een aantal vraagtekens te plaatsen. Zo ontbreekt een beschouwing over de voor- en nadelen van de huidige wet, onder het motto: 'Gooi geen oude schoenen weg, ... enz.' Ook kan het voorontwerp de lezer niet overtuigen dat de gedeeltelijke decentralisatie van de aanwijzingsbevoegdheid tot een wezenlijke verbetering zal leiden in de vorm van een groter aantal aanwijzingen. Deze twijfel wordt vooral gevoed door hetgeen in de memorie van toelichting is vermeld over de financiële kant van dit voorstel. Letterlijk staat er het volgende: "De in het wetsvoorstel opgenomen decentralisatievoornemens, alsmede de voorgestelde regeling ter bescherming van historisch-landschappelijk waardevolle gebieden, zullen een lastenverzwaring voor de provincies betekenen. Zoals eerder in deze memorie gesteld, worden terzake geen bijzondere voorzieningen getroffen. Dit geldt zowel de personele als financiële gevolgen. Daarbij wordt overwogen dat de provinciale besturen thans reeds nauw zijn betrokken bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. Voor wat betreft de financiële middelen wordt overwogen dat er gezien de taken die het rijk behoudt, geen ruimte is voor het ter beschikking stellen van middelen aan de provinciale besturen, mede gezien tegen de achtergrond van het geringe beschikbare budget dat voor uitvoering van de wet thans beschikbaar is." Met dit citaat kan verder worden volstaan. Voor alle duidelijkheid benadruk ik nog eens dat mijn pre-advies en mijn aanwezigheid geheel op persoonlijke titel geschieden.

Tot slot stel ik er prijs op allen te bedanken die mij met raad en daad hebben bijgestaan bij het samenstellen van het pre-advies.

De voorzitter dankt de heer Bakker en geeft vervolgens het woord aan de heer Van Wijmen.

Inleiding van de heer mr. P.C.E. van Wijnen

Eigenlijk moet het pre-advies voor zichzelf spreken en heb ik er ook niet zoveel aan toe te voegen. Het hart van het pre-advies moet u situeren in het derde hoofdstuk. De centrale vraag in dat hoofdstuk is waar nu het natuur- en milieubelang, die ik helemaal samenkoppel, zijn te situeren in ons totale afwegingskader, ons besluitvormingskader, staatsrechtelijk of inrichtingstechnisch gesproken. Ik heb een visualisering gemaakt.



Dat is een cirkel die ingedeeld is in punten. Dat zijn de sectoren (vergelijk de bekende Commissie De Wolf), zoals verkeer en vervoer, defensie, enzovoorts. Daar liggen ringen overheen getekend en dat zijn de facetten die elke sector raken. Die ringen zijn van groot naar klein, maar dat zegt niets over hun mate van belangrijkheid. Dat is omdat een cirkel nu eenmaal van buiten naar binnen kleiner wordt. Bij een grammofoonplaat is dat ook zo: de buitenste groef bevat evenveel muziek als de binnenste. Neemt u bijvoorbeeld als buitenste cirkel het sociaal-culturele, als middelste het ruimtelijke ordenings-facet en als binnenste het sociaal-economische facet. Die cirkels zijn wat waarde betreft uitwisselbaar. Die liggen dus over elke sector heen. Deze figuur is een schijf, een plak; zij heeft een dikte. Dat is de kern van mijn stelling: natuur en milieu zijn sector noch facet, maar zijn substraat in de letterlijke betekenis vanuit het Latijn: onderliggend. Helaas zijn ze dat ook in de psychologische zin van het woord: kansarm. Maar dat is weer een andere begripsinvulling. Ze zijn substraat, hetgeen de kern is van het hoofdstuk, en daarom zijn ze randvoorwaardelijk en grensstellend. Dat zou een enorme maximalisering inhouden van natuur en milieu bij de afweging. Ik begin bij die maximalisering, daar mag u mij gerust op aanvallen, maar als ik daar niet mee begin, dan gaan we nog harder naar de nullijn toe, waar we nu overigens al krachtig naar toe werken. We zullen bij ons afwegingskader hele duidelijke keuzes moeten maken. Waar het nagestreefde belang in die

afweging een essentiële inbreuk op natuur en milieewaarden vertoont, moet dat belang in zijn behartiging ondergeschikt gemaakt worden, achterwege blijven. En dan krijg je hoogstens een soort noodweer, analoog uit het strafrecht toegepast, een noodweerecces wellicht zelfs. Iemand mag, om zijn leven te redden, een aanvaller hard slaan, soms zo hard zelfs dat die dood neervalt. Maar als dat noodweerecces of dat noodweer steeds weer wordt toegepast, dan blijft er over een tijdje geen natuur meer over. En dan kunt u zeggen 'se non è vero, è ben trovato', maar het is helaas werkelijkheid. Ik denk dat wij in ons afwegingskader met veel meer kracht moeten streven naar het echte primaat van natuur en milieu in hun substraatkarakter; ze moeten in hun grensstellend en randvoorwaardelijk karakter operationeel zijn in het kader van de reguliere belangenafweging. Dat betekent hele duidelijke keuzes, hele duidelijke uitgangspunten.

De voorzitter dankt de heer Van Wijmen. Met de boodschap van de heer Van Wijmen, natuur en milieu vormen een substraat, lijkt het dat er voldoende voorzet voor de discussie is gegeven.

Discussie

In eerste instantie wordt gesproken over de toepassing van de huidige Natuurbeschermingswet. Er is daarbij een aantal vragen en problemen te onderscheiden en het lijkt interessant om daarover te praten. De voorzitter geeft daartoe allereerst de heer Van der Veer het woord.

De heer mr. B. van der Veer, werkzaam bij het consuletschap Natuur, Milieu en Faunabeheer in de provincie Noord-Brabant, spreekt allereerst zijn waardering uit voor de beide preadviezen. Het is de eerste keer dat op deze manier aan de Natuurbeschermingswet beschouwingen zijn gewijd. Ik denk dat de context van de jurisprudentie waarin het pre-advies van de heer Bakker is geplaatst een bijzondere verdienste is. Bij het lezen van het pre-advies van de heer van Wijmen is spreker uitermate geboeid door het natuurrechterlijke en rechtsfilosofische betoog.

De heer Van der Veer heeft ten aanzien van de huidige Natuurbeschermingswet twee vragen: de ene betreft de schadevergoeding en de andere betreft de externe werking. Wanneer de minister een gebied aanwijst als een beschermd natuurmonument ontstaat er af en toe een enorme opwinding. Bussen vol boze boeren, bosbouwers en buitenlui draaien getergd de snelweg op naar het provinciehuis en rijden vervolgens door naar de Kroon. De appellanten vrezen bijna allemaal een onaanvaardbare beperking van hun grondgebruik en een desastreuze waardevermindering van hun grond. Bij de beslissing over dergelijke beroepen verwijst de Kroon vaak naar het zogenoemde schadevergoedingsartikel. Men zou dus mogen verwachten dat veel appellanten, die vinden dat ze schade lijden of die vinden dat ze te zeer beperkt worden in hun grondgebruik, een beroep doen op dat schadevergoedings-

artikel. Toch gebeurt dat nauwelijks, hetgeen uitermate vreemd is. Nu geeft dat artikel niet bepaald veel hoop op brede geldstromen uit 's Rijks kas, maar als enerzijds de soms grote hoeveelheden kroonberoepen in ogenschouw worden genomen, maar anderzijds dat kleine aantal aanvragen om schadevergoeding, dan ontstaat toch de stellige indruk dat in het algemeen de rechten van de grondgebruiker en de grondeigenaar niet of nauwelijks reëel of op geld waardeerbaar worden aangetast. De heer Van der Veer vraagt de pre-adviseurs of zijn indruk door hen wordt gedeeld.

De heer Van Wijmen antwoordt dat het schade-artikel in de Natuurbeschermingswet bij de planschadeartikelen hoort, en die noemt spreker zelf altijd maatregelschades. Er bestaan daarvan vele voorbeelden: zo zijn er vele in de milieuwetgeving te vinden. Dat is een stelsel dat tot voor kort voor het merendeel weinig werd aangesproken. Tot voor kort, want denk maar aan de Commissie Samkalden en aan de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening; voordien was artikel 49 een wassen neus, volksverlakkerij. En dat is pas onder druk van de maatschappelijke ontwikkelingen een beetje gaan schuiven, want nu beslist de Kroon toch wel eens tot een redelijke schadevergoeding. Inmiddels is dat de TwK geworden; gezien de ontwikkeling van de rechtspraak op grond van artikel 49, valt te verwachten dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur de lijnen van de Kroon zal doortrekken. Je ziet dus bijvoorbeeld bij waardeverminderingen dat doorgaans een bedrag, beoordeeld door deskundigen, wordt toegekend. Men ziet dit bijvoorbeeld heel fraai bij de toekenning van rentevergoedingen, die vroeger uit den boze waren.

Bij de Natuurbeschermingswet kan men - in navolging van De Groot in zijn dissertatie uit 1982, 'Vergoeding van planschade' - onderscheid maken in categorieën. Men onderscheidt twee hoofdcategorieën: enerzijds die waarbij de schade zich op het eigen perceel voordoet doordat er een beperking op wordt gelegd en anderzijds die waarbij op het buurperceel iets mogelijk wordt gemaakt (bouwkundig, in het kader van de ruimtelijke ordening), waardoor men anderen schade toebrengt. Denk bij de laatst genoemde categorie bijvoorbeeld aan het realiseren van hoogbouw naast kassen (schaduwsschade).

Bij de Natuurbeschermingswet-schades gaat het uitsluitend om schade van het eerst genoemde type: op het eigen perceel wordt een beperking aangebracht van juridische aard; er wordt een juridisch stempel op dat perceel gedrukt. Die schade kan zich op twee manieren voordoen: aan de vermogenskant (in dit geval door waardevermindering) ofwel aan de inkomenskant (de exploitatie). Het laatste is het geval wanneer men zodanige beperkingen ondergaat in de bedrijfsvoering dat men daarvan nadeel ondervindt. Bij de eerste categorie, de waardevermindering, zal het in beginsel zo zijn dat het gebied doorgaans planologisch al een bepaalde bestemming had gekregen. Meestal gaat het al om een natuurgebied of een agrarisch gebied met natuurwetenschap-

pelijke waarde. Meestal zijn het dus gebieden, die eigenlijk reeds op grond van bestemmingsplannen buitengebied en streekplannen een zekere graad van bescherming genieten en daarmee dus een zekere graad van beperking in de exploitatie hebben opgelegd gekregen. Aan de schadefactoren in de waardesfeer voegt de Natuurbeschermingswet-aanwijzing niet zoveel toe.

Als het zo is dat door de aanwijzing of door het beheersplan bepaalde beperkingen ontstaan, zou het reëel zijn om te zeggen dat die beperkingen kunnen worden uitgerekend. In analogie met het beheersovereenkomstenregime zou ook schadetechnisch gesproken vrij behoorlijk kunnen worden gedefinieerd om welke schadebeperkingen het gaat en wat de omvang van die beperkingen is. Dit soort beperkingen dienen reëel gesproken zonder meer voor vergoeding in aanmerking te komen. In de zin van 'dat behoort te gebeuren'.

En als u nu zegt dat er zo weinig gebruik wordt gemaakt van artikel 18 Natuurbeschermingswet, dan wordt dat ofwel veroorzaakt, omdat deze gevallen zich toch relatief schaars voordoen, danwel, wanneer het geval zich wèl voordoet, veroorzaakt doordat men er tot voor kort geen brood in zag om de moeite te doen om de gang naar de Kroon te ondernemen. Daar zou een autonome impuls van verandering in kunnen zijn gekomen nu de Tijdelijke wet Kroongeschillen van kracht is geworden. Want in de Kroon behoeft men niet veel geloof te hebben; denk maar eens aan het beroemde contraire KB inzake de Zevenbergse dierenarts (planschade, BR 1977, p. 759), waar prof. mr. J. Wessel in zijn annotatie onder schrijft dat hij het KB onrechtvaardig vindt. Voordat een annotator zo'n aanduiding uit zijn pen krijgt, moet het KB echt van slechten hulze komen.

Samenvattend denk ik dat het een combinatie van oorzaken is die er voor heeft gezorgd dat het schadevergoedingsrecht in de sfeer van artikel 18 Natuurbeschermingswet nauwelijks tot wasdom is gekomen.

De heer Van Wijmen maakt nog een opmerking tot slot over landbouwgebieden die niet zo makkelijk worden aangewezen. Daarover is een hele theorie in mijn pre-advies verwerkt. Een geval waarbij agrariërs echt inkomensnadelen lijden, zal zich niet zo snel voordoen. Maar als het zich zou voordoen, zou hen moeten worden aangeraden een serieuze poging te doen om van de minister, en daarna zo nodig in beroep, schadevergoeding te verkrijgen door overlegging van een behoorlijk onderlegde rapportage met daarin onder meer deugdelijke inkomensvergelijkingen voor en na de aanwijzing.

De heer Bakker wil in aanvulling op het antwoord van de heer Van Wijmen nog op een aspect wijzen. Bij de Natuurbeschermingswet ziet men inderdaad vaak dat er bij de aanwijzing zelf eigenlijk niet veel aan de hand is; dan komt mogelijke schade niet aan de orde. Maar dat verandert natuurlijk op het moment dat de betrokkene iets wil; immers in beroep tegen de aanwijzing wordt hij door de Kroon, zo leert de praktijk, worden verwezen naar de concrete vergunningverlening. Heel vaak ziet men dan echter dat de betrokkene in die hele concrete sfeer, waarin hij duidelijk moet maken wat hij

precies wil gaan doen, ook niet goed uit de voeten kan. Hij kan ook dan niet echt duidelijk maken wat zijn te verwachten schade zal zijn. De praktijk is dus heel lastig. Toch moet in de fase van de vergunningverlening zelf toch nog wel het een en ander mogelijk verondersteld worden om te kunnen aantonen dat er echt sprake is van wezenlijke schade.

De voorzitter vraagt zich af of ook niet een rol speelt hetgeen de heer Bakker ook al aan de orde heeft gesteld, namelijk dat er sprake is van een tweetrapsraket in de Natuurbeschermingswet: te weten een schadevergoedingsregeling en een beheersvergoedingsregeling. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om voor twee ankers te gaan liggen. In praktijk heeft dat waarschijnlijk vaak tot gevolg dat men die eerste mogelijkheid overslaat en pas over vergoedingen gaat praten wanneer er een duidelijk beheersplan is opgesteld waarin staat aangegeven wat de beperkingen zullen zijn. In beginsel kunnen die natuurlijk ook al onderdeel van de aanwijzing zijn, maar ik denk dat genoemde praktijk ook een reden is waarom die schadevergoeding enkel op basis van de aanwijzing niet erg tot ontwikkeling is gekomen.

De heer Bakker neemt bij die beheersvergoedingen een heel sterk wisselend beeld waar. In het verleden is die beheersvergoeding vaak toegekend voor het actief beheer of voor de specifieke uitvoering van het beheer. Bijvoorbeeld voor het uitbaggeren met handkracht in plaats van machinaal uitbaggeren. Dat kost natuurlijk extra geld en daar wordt een vergoeding voor gegeven. De huidige ontwikkeling is daarentegen, men ziet dat bij de landbouwgebieden die aangewezen zijn, dat daar een beheersvergoeding wordt gegeven. Daarvan kan men zich afvragen of er niet inderdaad een stuk schadevergoeding in ingebakken zit. Als men bijvoorbeeld zulk soort riante vergoedingen ontvangt voor het aangewezen zijn en voor het nalaten van bepaalde zaken, dan is de neiging waarschijnlijk niet groot om de weg van dat hele moeilijke artikel 18 te gaan bewandelen. Overigens de riante relatienota-vergoeding geldt natuurlijk niet voor degenen die van de exploitatie van een bos moeten leven of voor iemand die een perceel grond heeft waar hij een camping of een andere recreatieve activiteit had willen beginnen.

De heer Van der Veer stelt vervolgens een vraag over de externe werking. Het natuurgebied Groote Peel is gisteren door de minister voorlopig aangewezen als beschermd natuurmonument. De minister heeft het daar toch bepaald niet makkelijk mee, want van de boeren krijgt hij het verwijt dat het met de bescherming van zo'n natuurgebied allemaal te ver gaat. En de natuurbeschermers vinden allerm minst dat de minister te ver gaat, integendeel. Ze proberen dat tot bij de Europese Commissie toe duidelijk te maken. Zo'n aanwijzing spreekt dus duidelijk tot de verbeelding en is dan echt volwassen nieuws. Ook in het pre-advies van de heer Bakker komt de Groote Peel ter sprake, namelijk in paragraaf 3.7.5. De heer Bakker gaat daar in op de zogenaamde externe werking. De minister heeft bepaald dat wat betreft de wateronttrek-

kingen in de omgeving van dit beschermd natuurgebied de externe werking niet van toepassing zal zijn. Anders gezegd, de aanwijzing van het natuurgebied zal geen belemmering zijn voor het aanbrengen van drainages en dergelijke rond dat natuurgebied.

De heer Van der Veer heeft als geïnteresseerde jurist hierbij de volgende vragen. Is de minister wettelijk bevoegd om de externe werking van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet uit te sluiten? Zo ja, op welke juridische gronden? Zo nee, welke juridische consequenties heeft een dergelijke beperking?

De heer Bakker meent dat de minister in de wet daarvoor de bevoegdheid niet is gegeven. De wet zelf, artikel 12, zegt dat het een ieder verboden is het natuurmonument te schaden. Dit is ook uitgebreid tijdens de parlementaire behandeling aan de orde geweest. Iets dat bij deze zaak natuurlijk wel aan de orde komt is of er sprake van schadelijkheid. Ik denk dat de beantwoording van die vraag, zeker als het gaat om individuele en niet al te ingrijpende werkzaamheden, wel eens lastig zal kunnen zijn. Maar als rond de Groote Peel nu inderdaad zo ingrijpende activiteiten worden ondernomen als waar de pers over bericht, dan denk ik toch wel dat de minister hier iets te ver is gegaan.

De heer mr. C. Lambers stelt een aanvullende vraag betreffende de koppeling tussen externe werking en schadevergoeding. Waarom is het in een geval als de Groote Peel niet mogelijk dat ook degenen die buiten het natuurgebied schade lijden schadevergoeding krijgen? De wet staat dat volgens spreker toe. Bij de inleiding van de heer Van Wijmen viel het op dat alleen werd gesproken over de schade voor de betrokkene zelf, dus degene van wie het gebied wordt aangewezen, als belanghebbende die een schadevergoeding krijgt door de aanwijzing. Door de externe werking is er echter ook sprake van andere belanghebbenden die recht op schadevergoedingen moeten kunnen doen gelden.

De heer Van Wijmen sluit dat niet uit; er mag worden aangenomen dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur, precies zo als de Arob-rechter bereid zal zijn het begrip belanghebbende behoorlijk extensief te interpreteren. Degene die rechtens is getroffen door een overheidsbeslissing die schadegevoelig is gemaakt, zoals in dit geval de aanwijzing (artikel 18 aanhef van de Natuurbeschermingswet: hij die ten gevolge van de aanwijzing schade ondervindt) heeft immers recht op schadevergoeding.

De heer Bakker voegt er wel nog aan toe dat het wel vervelend is dat de buiten de aanwijzing gelegen persoon geen beroep op kan doen op artikel 14. Indien men bijvoorbeeld zou willen dat die boer nabij de Groote Peel het water niet wegpompt, dan zou je daar via een beheersovereenkomst een vergoeding voor willen geven. Op die manier zou men misschien wel dichter bij elkaar kunnen komen. Hoewel die mogelijkheid formeel in de Natuurbeschermingswet ontbreekt, blijkt in de

praktijk dat daar wel informele mogelijkheden toe bestaan.

De heer Lambers raadt aan bij de komende herziening van de Natuurbeschermingswet verder over deze problematiek na te denken opdat die schakel alsnog duidelijker in de Natuurbeschermingswet terecht komt.

De voorzitter vraagt zich af of bij het spreken over de externe werking eigenlijk geen onderscheid moet worden gemaakt tussen aan de ene kant datgene wat in de aanwijzing wordt opgenomen en wordt gezegd over activiteiten buiten het eigenlijke gebied, voor zover men daarover iets wil regelen. En aan de andere kant, hetgeen waar de heer Bakker op doelde, de situatie wanneer in de aanwijzingsbeschikking niets wordt opgenomen en de boeren rond de Groote Peel gaan door met drainage-werkzaamheden, dan zou de opmerking van de minister zo kunnen worden vertaald, dat zij daar volledig toe gerechtigd zijn. De vraag van de heer Van der Veer was of de minister een dergelijke uitspraak wel mag doen. In feite gaat de minister daarmee op de stoel van de handhavende instanties zitten.

De heer Drupsteen vraagt zich echter af of de minister de bevoegdheid heeft te beslissen of hij bij de aanwijzing al of niet een externe werking van toepassing wil verklaren.

Volgens de heer Bakker is de minister gebonden aan de wet die zegt dat het een ieder verboden is om een natuurmonument te schaden. Men kan wel zeggen dat de buurman van het natuurgebied mag doen wat hem wenselijk lijkt, maar dan wel onder de beperking dat - indien er schade aan het natuurmonument onstaat - hij daarvoor moet worden aangepakt.

De heer Drupsteen verduidelijkt dat men zich ook nog kan voorstellen dat de minister zelf in de aanwijzingsbeschikking een aantal voorschriften opneemt over de externe werking. Dat heeft hij kennelijk in het geval Groote Peel niet willen doen. Zijn opmerking zou ook zo kunnen worden vertaald dat de minister zegt dat het niet in de aanwijzingsbeschikking wordt opgenomen en dat we later wel zien wat er verder nog gebeurt. Of is dit een verkeerde interpretatie?

De heer Bakker is van mening dat de minister via het uitsluiten van de externe werking laat blijken, dat schadelijke handelingen buiten het gebied, die in strijd zijn met artikel 12, zonder meer mogen worden ondernomen.

De heer mr. J.A.M. Ponten, consultant Natuur, Milieu en Faunabeheer in de provincie Gelderland, merkt op dat de minister reeds voordat de officiële aanwijzing gisteren plaatsvond de externe werking buiten werking heeft gesteld. Hij verklaart dat iets dat normaal aan een vergunning is gebonden nu vrij is. Spreker suggereert deze kwestie via een Arob-procedure aan te vechten.

De heer Van Wijmen denkt niet dat deze suggestie navolging verdient. De minister kan wel contra legem of extra legem

handelen, er tegen of er buiten, maar of het voor Arob-beroep in aanmerking komt is toch wel aan grote twijfel onderhevig; is het immers geen besluit van algemene strekking? De minister zegt: 'Iets werkt niet, een bepaald regime werkt niet'. Dat is niet Arob-gevoelig. Indien de overheid feitelijk handelen toelaat en daar geen stappen tegen onderneemt, bijvoorbeeld door de externe werking niet te erkennen - op dat moment is overigens nog niet bekend om welke externe werking het gaat, want er heeft dan nog geen aanwijzing plaatsgevonden: het is nog anterieur - dan komt dat hele complex niet voor beroep in aanmerking. De Arob-rechter zal zeggen dat het besluit van de minister gericht is op het al dan niet toelaten van feitelijk handelen en dat lost zich op in dat feitelijk handelen.

De heer Ponten vraagt zich af of dit nog het geval is indien ik nu zou kunnen bewijzen dat er een relatie bestaat tussen het draineren en het toebrengen van schade. De minister kan dan worden verzocht een voor beroep vatbaar besluit te nemen om daartegen op te treden.

De heer Van Wijmen spitst de stelling van de heer Ponten nog nader toe. Er wordt tegen de minister gezegd dat er vandaag een aanwijzing tot stand is gekomen, zodat er nu sprake is van externe werking, onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis en de Kroonjurisprudentie. Vervolgens wordt de minister verzocht of hij maatregelen wil treffen of doen treffen (bestuursdwang). Indien dat zou worden geweigerd, hetzij fictief, hetzij schriftelijk, dan staat daartegen Arob-beroep open. Als de Arob-rechter beslist dat de minister dit in redelijkheid niet had kunnen weigeren, dan moet de minister daar alsnog toe (laten) overgaan.

De heer ir. T. de Gelder, hoofd van de afdeling Natuurbeschermingswet van het Ministerie van Landbouw en Visserij, meent dat er wat verwarring is ontstaan over de externe werking en de Groote Peel. Daar kan wel enige duidelijkheid over worden verschaft. In het geval van de Groote Peel en de externe werking is het niet zo dat de minister heeft gezegd dat de externe werking daar niet zou bestaan; de minister heeft echter op voorhand beslist dat bepaalde activiteiten in het buitengebied niet schadelijk zullen zijn voor de natuurwaarde van het gebied, zodat die ook niet onder de externe werking van artikel 12 zullen vallen.

De heer Bakker vraagt of dit betekent dat ongeacht de hoeveelheid water die daar zal worden afgevoerd wordt, dat absoluut onschadelijk zal zijn?

De heer De Gelder lijkt het niet erg zinvol om hier inhoudelijk en technisch over dat soort dingen te gaan discussiëren. Er zijn uitgebreide onderzoeken gedaan, onder andere door de Landinrichtingsdienst. De minister heeft er een brief over geschreven aan de Tweede Kamer, waarin hij het allemaal duidelijk heeft gemaakt. Het staat iedereen die

van mening is dat de conclusie niet juist is en dat kan staven met ander onderzoek, natuurlijk vrij om zijn gelijk, al dan niet via allerlei procedures, te halen.

De heer ing. L.E. van der Sar, beleidsmedewerker afdeling Grondgebruik van het Landbouwschap, meent dat er nog een andere categorie belanghebbenden is die mogelijk voor schadevergoeding in aanmerking komt. Het betreft diegenen die last hebben van de uitzaaiing van distels op landbouwgronden rond het als natuurmonument aangewezen Markiezaatsmeer. Voor de bestrijding van de distels in het natuurmonument met chemische bestrijdingsmiddelen is nu een vergunning noodzakelijk, welke niet wordt afgegeven. De vraag rijst of de aangrenzende agrarische bedrijven als belanghebbenden in de zin van artikel 18 kunnen worden aangemerkt.

De heer Van Wijmen beperkt zich tot een enkele opmerking, daar hij als vice-voorzitter van Het Brabants Landschap betrokken is bij deze zaak die op allerlei manieren onder de rechter is. Wellicht komt daadwerkelijk optredende schade, voor zover die slechts door de, niet-toegestane, inzet van chemische bestrijdingsmiddelen zou zijn te ondervangen, voor vergoeding in aanmerking.

De heer mr. C.N. de Boer, werkzaam bij de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, spreekt zijn grote waardering uit voor de beide pre-adviezen; er is hierdoor een omvangrijk pakket informatie over de Natuurbeschermingswet beschikbaar gekomen. Beginnend bij het pre-advies van de heer Van Wijmen, waarin deze op de voor hem zo kenmerkende stijl het belang van natuur, milieu en landschap onderstreept: het milieu, in de holistische zin van het woord, stelt ons de wet. Spreker is daar uiteraard heel erg blij mee, maar het is natuurlijk de vraag in hoeverre die wet ook in de praktijk wordt toegepast. Dat kan worden toegespitst op een onderwerp dat hier al vanuit een iets andere benadering ter tafel is gekomen, namelijk de relatie met de landbouw. Want dat is toch steeds iets dat naar voren komt in discussies over de toepassing van Natuurbeschermingswet. Vervolgens komt dan het pre-advies van de heer Bakker aan de orde. In paragraaf 3.3 vermeldt hij de huidige stand van zaken is omtrent de mogelijkheid om landbouwgronden aan te wijzen. De pre-adviseur trekt dan tevens de lijn door naar het nieuwe voorontwerp van de Natuurbeschermingswet, waarin de minister de beleidslijnen die hij hanteert bij het aanwijzingsbeleid nog eens uiteen zet. Tegen het einde van paragraaf 3.3 verdienen de passages over de beheersgebieden in het kader van de relatienota de aandacht. Dat zijn gebieden die in principe een agrarische doelstelling behouden, maar waarbij de agrariërs de mogelijkheid krijgen om vrijwillig beheersovereenkomsten met de overheid af te sluiten en zich verplichten om bepaalde beperkingen in acht te nemen. In de memorie van toelichting op genoemd wetsontwerp vermeldt de minister dat dit in concreto betekent, en dat is ook in feite de huidige praktijk, dat in de zogenaamde beheersgebieden de Natuurbeschermingswet in beginsel niet zal worden toegepast. Als reden het feit dat er een relatienota is, op basis

waarvan men vrijwillig al een bepaald beheer kan nastreven in die gebieden. Daar kan volledig mee worden ingestemd. Er is echter een uitzondering gemaakt en wel indien het gebied wordt bedreigd door andere factoren dan door agrarische bedrijfsvoering. Daar zit toch wel enige pijn, indien men ervan uitgaat dat beheersovereenkomsten vrijwillig worden afgesloten. Immers in sommige gebieden komen beheersovereenkomsten nauwelijks van de grond omdat de boeren dat toch nog teveel zien als een bepaalde beperking of een betutteling van bovenaf. Je krijgt daar een situatie dat de aanwezige geconstateerde natuurwaarden sterk onder druk staan. Men kan zich dan toch nauwelijks voorstellen dat wanneer het gaat om agrarische, landbouwkundige activiteiten, de Natuurbeschermingswet terug zou moeten treden ten opzichte van de relatiënota. Daarvoor kan een dwarsverband worden gelegd met het uitgangspunt dat de heer Van Wijmen hanteert in zijn pre-advies. Voor wat betreft de Natuurbeschermingswet moet nog eens worden benadrukt dat door het toepassen van het stelsel van de Natuurbeschermingswet, het vooral mogelijk wordt dat er een duurzame situatie ontstaat vanuit de natuurbescherming en dat er sprake is van continuïteit waar het gaat om de waarden die daar aanwezig zijn. Dat mag niet op de voorhand worden weggegeven wanneer wordt geconstateerd dat de andere instrumenten in de praktijk op dat punt niet functioneren. De heer De Boer vraagt op dit punt een uitspraak van de beide pre-adviseurs.

De heer Bakker meent dat het begin van het stuk dat de heer De Boer aanhaalt juist is. Ervan uitgaande dat er een relatiënota is en dat deze de ruimte moet krijgen om van de grond te komen, moet worden gezegd dat de Natuurbeschermingswet, die van een heel andere aard is, daar in beginsel niet moet worden toegepast. Maar 'in beginsel' houdt ook in dat het wel degelijk mogelijk is dat die Natuurbeschermingswet daar wordt toegepast. Ik ben het met de heer De Boer eens dat het heel vreemd is als de Natuurbeschermingswet alleen wordt toegepast indien andere activiteiten dan agrarische bedrijfsvoering een bedreiging vormen. Dat houdt namelijk in dat bedreigingen vanuit de agrarische bedrijfsvoering zonder meer worden toegelaten. Dat is natuurlijk onverteerbaar, want de meest voorkomende bedreigingen zullen juist uit die activiteiten voortvloeien. Deze onderlinge verhouding moet in de wet zelf of in de toelichting zodanig worden geformuleerd dat het laatste stuk er geheel uit verdwijnt; alleen behoeft over te blijven dat in beheersgebieden de Natuurbeschermingswet in beginsel niet zal worden toegepast.

De heer Van Wijmen voelt zich op geheel andere wijze aangesproken, en niet slechts vanwege de verwijzing naar de tekst dat de natuur ons de wet stelt. Spreker acht deze discussie een schoolvoorbeeld van de oorzaak van zijn kritiek op het bij elkaar ondergebracht zijn van beide belangen bij één minister. Want het is natuurlijk heel dwaas dat, wanneer vanuit een maatschappelijke belangenafweging die op een reguliere, evenwichtige wijze tot stand komt, wordt beslist

dat een gebied een bepaalde natuurwaarde heeft en dat daar een andere functie minder intensief zal moeten plaatsvinden - overigens met compensatie, want dat staat in de Regeling Beheersovereenkomsten uitdrukkelijk vermeld -, dat dan aldus het eigenlijke beleidskader en het eigenlijke beleidsinstrumentarium wordt teruggenomen. Dat is een heel merkwaardige keuze, die niet op deze wijze genomen zou behoeven te worden indien die belangen uiteen lagen en een werkelijke confrontatie konden aangaan.

Wat zou mooier zijn, uitdrukkelijk aansluitend bij de huidige praktijk van de Natuurbeschermingswet, dan te zeggen dat gebieden, waar een beheersregeling op van toepassing is, onder de werking van artikel 14 worden gebracht? Daar zit het beheersplan in en daar komt dan de opbouw van de beheersovereenkomst op. Door de wetswijziging wordt die nu via een kapstok-artikel in de Natuurbeschermingswet onder gebracht. De vrijwilligheid is daarbij een andere kwestie. En wat staat in artikel 14 vermeld? 'Bij de vaststelling van het beheersplan waaraan voor de betrokkene kosten of lasten zijn verbonden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen, kent Onze Minister een uitkering toe.' Wat is mooier dan deze tekst direct toe te sleutelen naar het begrip beheersovereenkomst, waarbij die uitkering zelfs in een heel stelsel wordt vastgelegd en met de betrokkene wordt overeengekomen.

Met andere woorden: eerst proberen overeen te komen, maar lukt dat niet, dan staat de regeling op grond van artikel 14 ter beschikking. Het is volkomen onduidelijk waarom deze aansluiting niet nu reeds gewoon wordt gemaakt; dat kan immers nu al. Waarom worden er allerlei ontwijkende bewegingen gemaakt, met grote stelsels, met hele moeilijke - maar inmiddels toch enigszins vereenvoudigde - regelingen? Omdat die twee belangen nu eenmaal niet aan één boezem gekoesterd kunnen worden!

De voorzitter vat de twee geheel uiteenlopende antwoorden samen. Volgens de heer Bakker moet de beheersregeling een kans krijgen. Hij komt tot de conclusie dat als de regeling voor de beheersovereenkomst van toepassing is, de Natuurbeschermingswet moet wijken. De heer Van Wijmen verkondigt daarentegen de mening dat die regeling in de Natuurbeschermingswet moet worden ingebouwd.

De heer Bakker vult zijn antwoord aan door op te merken dat door hem niet is gezegd dat de relatienota een kans moet geven, maar dat hij uit wenst te gaan van de realiteit. De relatienota is een beschikbaar instrument, ondanks alle bezwaren die er tegen in gebracht kunnen worden. In natuurbeschermingskringen wordt ook met nadruk gevraagd om de openstelling van de tweede tranche van honderd duizend hectare. Daarvan uitgaande pleit de spreker er voor dat er bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet een zekere afstemming moet plaatsvinden. Dat is temeer noodzakelijk nu beide instrumenten in één hand liggen. Daarmee is geen pleidooi voor de vrijwilligheid van de relatienota gehouden.

De heer De Boer constateert dat de voorzitter de antwoorden op de vragen zodanig analyseerde alsof er sprake zou zijn van een geweldige tegenstelling tussen de beide antwoorden, hoewel dat toch niet het geval is. De heer Bakker heeft meer vanuit de huidige praktijk geantwoord en kwam tot de conclusie dat het natuurlijk prachtig is als er een beheersovereenkomsten kunnen worden afgesloten, maar indien dat niet het geval is, dan niet bij voorbaat het inzetten van het natuurbeschermingsinstrument moet worden uitgesloten. De heer Van Wijmen werpt meer een blik in de toekomst en stelt dat dit soort problemen op een veel pragmatischer manier moet worden opgepakt; hij legt onder meer direct een relatie met schadevergoedingsmogelijkheid op grond van de Natuurbeschermingswet. Spreker is daar op zich ook een groot voorstander van. Want het is inderdaad zo, dat als men in deze gebieden iets wil bereiken het onontkoombaar is dat de overheid de nodige financiële middelen ter beschikking zal moeten stellen; het zijn namelijk gebieden die sterk onder druk staan, maar waar juist ook elke keer de discussie weer hoog oplaat als het gaat om dit soort aanwijzingen. Er moet dan ook uitdrukkelijk voor worden gezorgd dat die financiële middelen beschikbaar zijn. De heer De Boer wijst in dit verband nog eens uitdrukkelijk op het post scriptum in paragraaf 7 van het pre-advies van de heer Bakker, een hartekeer die van harte kan worden onderschreven.

De heer mr. drs. D. van der Meijden, werkzaam bij de Milieufederatie Groningen, brengt zijn complimenten over aan de beide pre-adviseurs. Spreker heeft ze met veel belangstelling gelezen en er veel van geleerd over de Natuurbeschermingswet. De geloofsbelijdenis, zoals de voorzitter die noemt, van de heer Van Wijmen zet de particuliere milieubescherming weer eens op het goede spoor. Naar aanleiding van het pre-advies van de heer Bakker bestaat toch een enigszins onbevredigend gevoel als het gaat over de vergunningen op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet (paragraaf 3.7.3.1). Eén van de discussiepunten is of normaal onderhoud al of niet vergunningplichtig is. Dezelfde vraag is aan de orde in de praktijk van de bestemmingsplannen en het aanlegvergunningstelsel. Daar wordt normaal onderhoud altijd uitgezonderd, waardoor er heel wat op de schop gaat onder het voorwendsel van 'normaal onderhoud'. Is het juist dat in het pre-advies uit de Kroonjurisprudentie de voorzichtige conclusie is getrokken dat de grens niet zozeer gelegd moet worden bij al dan niet normaal onderhoud, maar bij schadelijke en niet-schadelijke ingrepen. Het probleem van die grenstelling is dat schadelijk ook een relatief begrip is, want alle menselijke handelingen hebben wel enige schade tot gevolg. Dat begrip 'enig' ligt voor de één anders dan voor de ander. En wat de één als vergunningplichtig wil zien is voor anderen de normale praktijk. Zo bestaat er uiteraard het gevaar dat er ingrepen plaatsvinden in de aangewezen natuurmonumenten, waarvan achteraf wordt geconstateerd dat ze schadelijk en vergunningplichtig waren. De heer Bakker komt tot de

conclusie dat de herziening van Natuurbeschermingswet een limitatieve lijst van verboden inhoudt en daar een antwoord op probeert te geven. In het pre-advies wordt daar terecht kritiek op geleverd. Maar wanneer de memorie van toelichting bij het voorontwerp tot herziening van de Natuurbeschermingswet wordt nagelezen, dan komt men tegen dat daar toch weer een uitzondering wordt gemaakt op die limitatieve lijst van verboden voor het normale onderhoud. Op deze wijze is de discussie gewoon weer terug bij af. Voor deze problematiek lijkt maar één goede oplossing denkbaar en dat is het vergunningplichtig maken van alle activiteiten in een natuurmonument. Het lijkt wel de nodige bureaucratische rompslomp met zich mee te brengen, maar het zal aan de andere kant het afsluiten van een beheersplan enorm stimuleren.

De heer Bakker bevestigt dat de problematiek van schadelijkheid enerzijds (wanneer is een handeling al of niet schadelijk), en de vraag wat onder normaal onderhoud moet worden verstaan anderzijds, een heel moeilijke zaak is. Indien men tegen een bepaalde handeling wil optreden, moet de schadelijkheid daarvan aangetoond kunnen worden. De oplossing waarvoor in de herziening van de Natuurbeschermingswet wordt gekozen, te weten het vergunningplichtig maken van elke handeling, is in de praktijk niet bruikbaar, omdat dat toch nooit sluitend is te controleren. De oplossing ligt veeleer in het laten toenemen van het aantal beheersplannen, waarin met elkaar afspraken kunnen worden gemaakt. Aan deze aanpak wordt momenteel door het ministerie actief gewerkt. Maar de totstandkoming van dergelijke plannen vergt natuurlijk heel wat tijd, zeker in geval van grote gebieden. Er moet immers het nodige overleg plaatsvinden met de direct betrokkenen, want de situatie wordt voor een flinke tijd vastgelegd. En bovenal: er zal natuurlijk ook geld tegenover moeten staan. Daarnaast blijft natuurlijk steeds een punt van discussie wanneer moet worden opgetreden.

Vervolgens geeft de voorzitter het woord aan de heer Brussaard, verbonden aan de Landbouwniversiteit te Wageningen.

De heer prof. mr. W. Brussaard sluit zich aan bij de gemaakte complimenten voor de beide pre-adviezen, daaraan zijn waardering toevoegend dat de pre-adviezen ook ruim op tijd waren. Vervolgens gaat de spreker in op een aspect dat door de heer Van Wijmen ter sprake is gebracht, namelijk de juridische instrumentering van het relatienotabeleid. De heer Van Wijmen spreekt er zijn verwondering over uit dat de overheid door de keuze voor het instrument van de privaatrechtelijke beheersovereenkomst de verwezenlijking van haar doelstellingen op het gebied van het natuur- en landschapsbehoud helemaal afhankelijk maakt van de medewerking van de meest betrokken partij, de agrariërs. Hij wijst er vervolgens op dat er ook een geheel andere methode bestaat om dat doel te verwezenlijken, namelijk het opleggen van een gedoogplicht; hij verwijst daarbij enerzijds naar de relatienota en anderzijds naar het voorontwerp voor een

nieuwe Natuurbeschermingswet. Inderdaad wordt in de relatienota (blz. 39) een studie aangekondigd naar de wenselijkheid de Natuurbeschermingswet te wijzigen (dat was dus in 1975!) en daarbij wordt naast het instrument van de beheersovereenkomst ook de mogelijkheid genoemd "om ten aanzien van het noodzakelijk beheer een gedoogplicht op te leggen, indien op vrijwillige basis geen overeenstemming kan worden bereikt." De heer Van Wijmen ziet in deze methode grote voordelen: administratief veel eenvoudiger, waarschijnlijk aanmerkelijk voordeliger en geen nadeel voor de boer, want die krijgt volledige schadevergoeding. De heer Van Wijmen concludeert daaruit (paragraaf 6.4.5) dat het onbegrijpelijk zou zijn indien deze weg niet zou worden bewandeld.

Spreker kan de pre-adviseur nog wel volgen in zijn twijfel of het wel goed is dat de overheid zich voor de realisering van publiekrechtelijk doel zo volstrekt afhankelijk maakt van de private instemming en medewerking in het kader van een privaatrechtelijke overeenkomst. De heer Brussaard herinnert aan het pre-advies dat hij gezamenlijk met de heer Van Wijmen heeft samengesteld ten behoeve van de Vereniging voor Agrarisch Recht (zie Agrarisch Recht 1986/4). Inderdaad zijn grote voordelen verbonden aan de introductie van een gedoogplicht voor die gevallen waar geen overeenstemming valt te bereiken. Overigens wordt nadere uitleg van de heer Van Wijmen op prijs gesteld, zonder welke niet zonder meer de overtuiging bestaat dat een dergelijk systeem echt veel eenvoudiger en voordeliger is dan het systeem van beheersovereenkomsten. Spreker is het echter oneens met de heer Van Wijmen wanneer hij in zijn pre-advies suggereert dat het systeem van gedoogplichten het systeem van beheersovereenkomsten zou kunnen vervangen. Moet er niet voor worden gekozen beide naast elkaar te laten bestaan door naast het afsluiten van beheersovereenkomsten de mogelijkheid te hebben om een gedoogplicht op te leggen? Op deze wijze worden de voordelen van beide systemen gecombineerd. Waar de bereidheid bestaat om op vrijwillige basis tot overeenstemming te komen - die bereidheid is in toenemende mate aanwezig - bestaat er geen enkel bezwaar tegen daarvoor het instrument van de beheersovereenkomst te blijven benutten. Als voordelen blijven dan de grotere mate van acceptatie en de grotere loyaliteit bij de uitvoering gelden. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt en de behartiging van de belangen van natuur en landschap toch bescherming vergen, zou de gedoogplicht als aanvullend instrument kunnen dienen. Dit zou tevens een extra stimulans kunnen vormen om vrijwillige overeenkomsten te sluiten. Het moet echter niet zo zijn dat in geval geen overeenkomst wordt afgesloten dan automatisch de gedoogplicht wordt opgelegd. Daarvoor is in het concrete geval een nadere belangenafweging noodzakelijk. Ten slotte zal het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid gewenst zijn de schadevergoedingsregelingen van beide systemen ongeveer gelijk te doen uitkomen om vertekeningen in de uitvoering te voorkomen.

Voor alle duidelijkheid wijst de heer Brussaard er op dat de onderhavige gedoogplicht afwijkt van de gedoogplicht die in

de voorontwerp herziening van de Natuurbeschermingswet voorkomt (art. 35). Daar is de gedoogplicht een van de rechtsgevolgen van een aanwijzing tot beschermd natuurmonument, die slechts beperkte mate mogelijk is. De gedoogplicht is daar slechts mogelijk indien ten gevolge van het achterwege blijven van maatregelen het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het natuurmonument in ernstige mate vermindert of dreigt te verminderen. Alleen in dat geval kan de overheid de nodige maatregelen tot behoud of herstel nemen. Overigens ontbreekt in het voorontwerp een regeling over de vergoeding van schade die uit het gedogen kan voortvloeien. Wel is voorzien in de omgekeerde situatie: voor zover de eigenaar of gebruiker voordeel ondervindt van de getroffen maatregelen, moet hij de gemaakte kosten betalen. De voorgestelde regeling in de nieuwe Natuurbeschermingswet is daarmee niet zonder meer bruikbaar bij beheersovereenkomsten.

De heer Brussaard besteedt aan het slot van zijn interventie nog aandacht aan een ander door de heer Van Wijmen genoemd instrument ter bescherming van natuur en landschap, namelijk de algemene zorgplicht. De pre-adviseur noemt een dergelijke bepaling in zijn globale opzet voor een Natuur- en Landschaps-wet (paragraaf 8.3). Het blijft echter onduidelijk of de heer Van Wijmen de introductie van zo'n zorgplicht bepleit en zo ja, wat de precieze inhoud daarvan dan zou moeten zijn.

De heer Van Wijmen gaat allereerst in op de zorgplicht. De zorgplicht, die overigens ook in de ontwerp Flora- en Faunawet ontbreekt, is van zo'n groot belang te achten dat het artikel 1 in de Natuurbeschermingswet zou moeten zijn. De Natuurbeschermingsraad heeft trouwens eveneens om opnemng van de zorgplicht in de wet gevraagd. In het pre-advies is dan ook een geheel andere wet voorgesteld, vanuit een geheel andere invalshoek, namelijk de Natuur- en Landschapswet. Die zorgplicht is universeel te achten, omdat zij ons allemaal aangaat (zie hoofdstuk 3 van het pre-advies). Vervolgens besteedt spreker aandacht aan de schadevergoeding. Wanneer op grond van de nieuwe Natuurbeschermingswet maatregelen achterwege blijven, waardoor het gebied zijn natuurwaarde verliest, dan kan de minister ingrijpen. Via de gedoogplicht moet de betrokkene dat dan ondergaan (artikel 35, lid 1). Artikel 45 bepaalt: 'Voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van een beslissing, genomen krachtens hoofdstuk IV van deze wet, schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kent het orgaan dat die beslissing heeft genomen of geacht heeft genomen te hebben hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.' Artikel 35 is onderdeel van hoofdstuk vier, dus mag worden verwacht dat met succes om een schadevergoeding kan worden verzocht; artikel 35 is namelijk duidelijk een beslissing die wordt genomen krachtens hoofdstuk vier. Men kan hoogstens zeggen dat artikel 45 wel erg amorf is geformuleerd; het

artikel mag wel wat scherper geredigeerd worden ter vermindering van rechtsonzekerheid. Overigens dient ter zijde te worden opgemerkt dat het niet bij voorbaat duidelijk op welke wijze van de gedoogplicht schade ondervonden kan worden.

Na de pauze gaat de heer Van Wijmen in op de vraag van de heer Brussaard of de gedoogplicht in de plaats kan komen van de overeenkomst of dat deze als aanvulling moet worden toegepast. Spreker waardeert het duidelijke en heldere betoog van de heer Brussaard. Hij wijst er op dat reeds in de huidige Natuurbeschermingswet een gedoogplicht is opgenomen in artikel 29, lid 2. Artikel 29, lid 1 vermeldt dat de minister op kosten van de overtreder kan doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen hetgeen in strijd met deze wet is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen, zo nodig met de sterke arm. Er is dus sprake van klassieke bestuursdwang (zie het pre-advies van de heer Bakker, paragraaf 5.3).

Artikel 29, lid 2 is interessant voor de onderhavige discussie: 'De gerechtigden tot een beschermd natuurmonument zijn verplicht de uitvoering van de werken waartoe Onze minister ingevolge een bepaalde bij het eerste lid opdracht heeft gegeven, te gedogen'. Daarbij komen allerlei kostenverhaal-aspecten aan de orde, want dan gaat gewoon de burgerlijke rechtsvordering aan het werk. Er volgen dan de kostenaanzegging en het kostenverhaal, eventueel met de belangenafweging die daarbij nodig is.

De vraag is sterk vereenvoudigd: hoe is de verhouding tussen de beheersovereenkomst en de gedoogplicht? Die vraag wordt gesteld in het verlengde van de vraag die eerder aan de orde was, namelijk: hoe is de verhouding tussen een aanwijzing krachtens de Natuurbeschermingswet en het zijn van beheersgebied krachtens de huidige Regeling beheersovereenkomsten 1988? Die worden parallel geschakeld. Men kan zelfs nog iets verder gaan met het schetsen van het theoretisch kader. Een gedoogplicht kan als een geschikt instrument worden gezien om passief beheer af te dwingen. Als de overheid vindt dat in het kader van een Natuurbeschermingswet-aanwijzing, danwel beheersregime - beide worden hier gelijk geschakeld -, in een bepaald gebied bepaalde handelingen achterwege moeten blijven, dan kan het instrument gedoogplicht een heel nuttig instrument zijn. In de huidige vereenvoudigde opzet van de beheersovereenkomstregeling zijn allerlei pakketten mogelijk waarin bepaalde handelingen zijn opgenomen.

Het antwoord op de vraag van de heer Brussaard naar het voordeel van die gedoogplicht is, dat het administratief eenvoudiger en aanmerkelijk voordeliger is. Ter illustratie de volgende voorbeelden van voorschriften die in een concrete aanwijzing danwel in een beheersplan kunnen worden opgenomen: er mag pas worden gemaaid na de broedtijd, dus na een bepaalde datum, of men mag per hectare slechts een beperkt aantal grootvee-eenheden houden, of men mag niet meer dan een bepaalde hoeveelheid kalium of fosfaat of een combinatie van

beiden per hectare per jaar opbrengen; er kunnen nog veel meer van dit soort negatief geformuleerde beheersbepalingen worden genoemd. In al deze gevallen is er sprake van passief beheer. Zowel met de constatering als met de bewijslast zit men met de gedoogplicht gunstiger. Want als de bepaling negatief is geformuleerd, bijvoorbeeld: u mag niet meer dan een X-aantal grootvee-eenheden per hectare per jaar weiden in het seizoen van bijvoorbeeld 1 april tot 1 november en gesteld vervolgens, dat er meer dan een X-aantal dieren worden aangetroffen, dan is de betrokken boer verantwoordelijk. Hij heeft de beheersbepaling geschonden. Daar treedt de gedoogplicht in werking: die beesten worden afgevoerd. Dus die verplichting wordt hem opgelegd via de gedoogplicht (de negatieve beheersbepaling, passief beheer).

Vervolgens gaat de heer Van Wijmen over tot de bespreking van de tweede helft van zijn complementaire antwoord. Wanneer actief beheer wordt toegepast, bijvoorbeeld het periodiek afzetten van houtwallen of het snoeien van knotwilgen; (meer voorbeelden hiervan vindt men voor een deel terug in de reeds genoemde beheerspakketten), is het niet langer mogelijk om die te gedogen, want dan gebeurt er niets. De gedoogplicht is immers iets lijdend ondergaan: een buis door je land of een telefoonkabel aan je huis. Hiervoor bestaan wettelijke regelingen als de Belemmeringenwet privaatrecht. Als men een prestatie of een bepaald doel wil bereiken moet een actie van de betrokkene worden gevraagd. Dit is bijna per definitie iets dat zich beter leent voor de rechtsfiguur van een overeenkomst met een adequate positieve vergoeding. Dus geen vergoeding van schade, maar een vergoeding voor verrichte prestaties.

Om deze reden dient passief beheer te worden gekoppeld aan een gedoogplicht en actief beheer aan een overeenkomst. De voordelen van gedoogplicht bij passief beheer zijn de bewijslast en de constateringsmogelijkheid. Indien men daarentegen passief beheer in een overeenkomst neer legt, moet de wanprestatie bewezen worden, met het risico dat alles wordt ontkend.

Vervolgens besteedt de heer Van Wijmen aandacht aan de tijdsvolgordelijkheid of de prioriteit van de gedoogplicht en van de beheersovereenkomst. Hij stemt in met de conclusie van de heer Brussaard om ze niet geheel uit te ruilen; dit om redenen van psychologie, van perceptie, van haalbaarheid en de van belang te achten verhouding met de landbouw. In beginsel wil de spreker beleidsmatig, met de heer Brussaard, het vrijwilligheidsargument en -instrument gebruiken. Dit ondanks het feit dat er sprake is van overheidsbeheer en er belangenafweging plaats heeft gevonden, hetgeen heeft geleid tot bescherming van natuurwaarden. De haalbaarheid en de perceptie kunnen beter geacht worden; bovendien moet met de landbouw een fundamentele discussie plaatsvinden over de vraag of de landbouw behalve voortbrengselen van positieve aard (produkten) en helaas externe effecten van negatieve aard (onder andere mest en bestrijdingsmiddelen) ook nog een ander positief produkt zou kunnen voortbrengen, namelijk natuurwaarden. Iets dat in de vroegere landbouw, tot 1900, stelselmatig gebeurde, zij het weliswaar tamelijk onbewust en

tamelijk impliciet. Kunnen wij de landbouw vragen om natuurwaarden te produceren tegen een adequate vergoeding, dus positief in de vorm van een beloning, in plaats van voor een schadevergoeding? Niet alleen omdat wij dat als samenleving mooi vinden en nuttig om esthetische en recreatieve redenen, vanwege biologisch onderzoek en om redenen van passief medegebruik en multifunctionaliteit. Maar vooral omdat wij met zijn allen die natuurwaarden basaal behoeven. Ik heb dat uiteengezet in hoofdstuk drie; dit moet worden beschouwd als deel van de 'basic human needs', in de letterlijke zin van het woord: basale menselijke behoeften. Wij vragen van de landbouw een hele wezenlijke bijdrage aan onze maatschappelijke existentie, aan ons voortbestaan als samenleving door weer naar ecologisch verantwoorde kringlopen terug te keren; daar mogen we best veel voor over hebben. Terzijde moeten wij ons realiseren dat de prijzen van veel landbouwprodukten de afgelopen decennia bijna niet zijn gestegen. Dat betekent dat er in de inkomensvorming van de boer een maximalisatie heeft moeten plaatsvinden via de produktie. Want door deze lage prijzen is zijn arbeidsbeloning in de vorm van ondernemersinkomen niet meegegroeid met de maatschappelijke inkomensontwikkeling. Wij hebben in ons land het percentage van ons inkomen dat wij besteden aan onze eerste levensbehoeften kunstmatig laag gehouden. Wij geven ons geld liever uit aan bijvoorbeeld de auto, witgoed en aan informatica. We hebben als maatschappij zelfs geweigerd om de prijs van de eerste levensbehoeften zelfs maar mee te laten groeien met de nog niet eens positief geformuleerde inflatie.

De boer moet zijn opbrengsten maximaliseren om zijn inkomen te behalen en daarom zijn we uit de bocht gevlogen. Daardoor heeft de landbouw zijn basisrelatie, zijn in- en outputrelatie met de natuur verbroken. Tegen de achtergrond van het voorgaande kunnen we veel beter toe naar de volgende situatie. We hebben een afgewogen belang-standpunt over de aanwezigheid en ligging van natuurwaarden. De landbouw vervult daar niet zelden een hele wezenlijke functie. De natuurbescherming zou het financieel niet kunnen bolwerken als niet een bepaalde landbouwkundige bedrijvigheid in stand zou kunnen worden gehouden. Denk bijvoorbeeld aan lichte begrazingsdruk op bepaalde graslanden. Deze afweging kan door een bepaald moment gemarkeerd worden. Dat kan bijvoorbeeld worden gezocht in het karakter van de voorlopige aanwijzing in artikel 8, lid 1 van de nog geldende Natuurbeschermingswet. Vervolgens zou een periode van bijvoorbeeld een jaar kunnen gaan gelden. De periode van een jaar komen we reeds elders in de wetgeving tegen, bijvoorbeeld in het voorbereidingsbesluit van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gedurende dat jaar, als een periode die lang en kort genoeg is, kunnen het veld, dat wil zeggen de landbouw en de overheid zich met elkaar verstaan. Dit is mogelijk indien er ten minste voor de voorlopige aanwijzing al bepaalde planvisies bestonden, beheersprogramma's en dergelijke; anders is een jaar te kort. Binnen dat jaar dienen via ambtenaren en standsorganisaties en plaatselijke of regionale instanties gesprekken plaats te

vinden over de vraag of men bereid is in de streek collectief een beheersprogramma te ontwikkelen met daarin beperkingen en vergoedingen. Dit geschiedt vrijwillig, maar gestuurd: een aanpak à la de landinrichting. Dat kan worden gekanaliseerd door landbouworganisaties in te schakelen, waarbij ook produkt- en bedrijfsschappen een rol kunnen spelen. Mislukt echter de vorenstaande aanpak, desnoods nadat dat jaar met nog een jaar is verlengd, dan volgt automatisch uit de wet de definitieve aanwijzing en oplegging van de gedoogplicht. Op deze wijze worden ze wel degelijk na en naast elkaar geschakeld. Tegen de heer Brussaard zegt de heer Van Wijmen dat de overheid principieel fout bezig is, indien de overheid, als vertegenwoordiger van de gemeenschap, een bepaald belang behartigt, maar zij de realisatie of de instandhouding van dat belang onderhevig maakt aan de instemming van sterk medebelanghebbenden. Dan zou ten koste gaan van de substraat-theorie, het grensstellende en de randvoorwaardelijkheid van de theorie (hoofdstuk drie van het pre-advies van de heer Van Wijmen). Als wij vinden dat iets moet, in ieders belang, dan mogen wij de realisatie daarvan uiteindelijk niet onderhevig maken aan vrijwilligheid, laat staan aan willekeur. Dat verklaart dat deze elementen geschakeld worden. Er is sprake van een dubbele onderscheiding a) een onderscheiding in de tijd: eerst vrijwillig, dan, bij mislukking, verplicht, en: b) een onderscheiding gemaakt in enerzijds actief beheer, hetgeen per definitie slechts vrijwillig kan, want er wordt een prestatie gevraagd, en anderzijds passief beheer, dat uit zijn aard goed kan via de gedoogplicht.

Ten slotte maakt de heer Van Wijmen de aanwezigen nog attent op een bijzondere analogie in de Belemmeringewet privaatrecht, althans in het onderdeel over het gedoogrecht. Op grond daarvan is er wel degelijk sprake van een 'afdwingbare' gedoogplicht voor het actief optreden van de betrokkene. Wanneer iemand een boom die onder een hoogspanningslijn groeit, niet krachtens wettelijke plicht zodanig snoeit dat hij de hoogspanningslijn niet kan raken, wordt dat afgedwongen door bestuursdwang. Daar moet men dus iets van de wetgever. Deze analogie biedt steun voor een nog zelfs iets verdergaande stelling, namelijk dat ook actief beheer zou kunnen worden afgedwongen. Spreker pleit hier echter uitdrukkelijk voor de overeenkomstfiguur.

De voorzitter geeft vervolgens het woord aan de heer Van der Veer, die over de herziening van de Natuurbeschermingswet een vraag wil stellen.

De heer Van der Veer plaatst een tweetal kanttekeningen bij de nieuwe wet. Om redenen van tijd gaat hij voorbij aan de positieve aspecten van het voorontwerp, zij het op een uitzondering na. Als zodanig vermeldt spreker de gelijk-schakeling van de aanwijzing van staatsgronden en de particuliere gronden.

Een eerste kanttekening plaatst spreker bij de kadastrale aanduidingen. Op grond van de bestaande Natuurbeschermingswet moeten bij iedere aanwijzing in de beschikking de kadastrale

nummers van alle percelen vermeld worden. Al die percelen moeten tevens op een kaart worden aangegeven en moeten alle eigenaren worden aangeschreven. Bij een onverdeelde boedel komt het voor dat een perceel van één hectare tientallen eigenaren kent. Ga er maar eens aan staan om die allemaal op te sporen en aan te schrijven. De praktijk van de aanwijzingen leert dan ook dat deze wettelijke vereisten een enorme administratieve rompslomp met zich meebrengen en erg veel tijd kosten.

Men zou dus zonder meer mogen verwachten dat de nieuwe Natuurbeschermingswet een dergelijk knelpunt radicaal zou oplossen. Want de minister zelf schrijft immers in zijn memorie van toelichting dat hij een en ander wil vereenvoudigen en dat hij de wet effectiever wil maken. Hij heeft kennelijk de bedoeling om tot meer aanwijzingen te komen. Om dat te kunnen realiseren zullen knelpunten opgelost moeten worden. Men is dan ook stomverbaasd te moeten constateren dat in het wetsontwerp het oude systeem, zij het misschien met wat kleine aanpassingen, gewoon wordt gehandhaafd. De vraag rijst naar de reden hiervoor. Is men soms bang voor het verlies aan rechtsbescherming, maar voor wie dan wel? Dat alles spreekt toch niet aan indien men dit vergelijkt met bijvoorbeeld het bestemmingsplan en allerlei andere planfiguren die beperkingen voor de eigenaar/gebruiker inhouden. In al die gevallen wordt volstaan met een topografische kaart die via een algemene publikatie bekend moeten worden gemaakt. Indien men dan bijvoorbeeld kijkt naar de aanwijzing van de luchtvaarterreinen, met bijbehorende invliegfunnels, de stiltegebieden en de bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden is toch zeker sprake van planfiguren die veel dieper ingrijpen in de rechten en de mogelijkheden van de betrokken eigenaren. Toch worden veel minder vergaande eisen gesteld aan deze planfiguren dan bij de Natuurbeschermingswet-aanwijzing. Dit is temeer opmerkelijk daar deze laatste meestal slechts een formele bevestiging is van een bestaande situatie. Waarom moeten die ontmoeigende en die loodzware vereisten opnieuw in de nieuwe Natuurbe-schermingswet?

De heer Bakker verwijst naar zijn inleiding aan het begin van de middag. Hij heeft er toen op gewezen dat aan de herziening van de Natuurbeschermingswet geen analyse vooraf is gegaan van de voor- en nadelen van de toepassing van de huidige Natuurbeschermingswet. Het onderwerp dat de heer Van der Veer vermeldt is bij uitstek iets dat daarbij aan de orde had kunnen komen. Spreker kan zich geheel vinden in het betoog van de vragensteller en wil er zelfs nog aan toevoegen dat blijkt dat bij grote aanwijzingen met vele honderden kadastrale nummers altijd wel iets mis gaat. Dit wordt veroorzaakt doordat er altijd wel nummers niet helemaal of onduidelijk op de kaart staan. Het is inderdaad verbazingwekkend, maar de heer Bakker kan de reden voor handhaving in de nieuwe wet niet geven, daar hij niet betrokken is geweest bij de samenstelling ervan.

De heer Van Wijnen vult aan dat men bij de samenstelling van

een wet heel sterk in analogieën moet denken. Rechtsfiguren moeten gelijk worden behandeld indien ze een gelijk patroon vertonen of gelijk kunnen worden uitgelegd. Daarom is de analogie die de heer Van der Veer maakt met andere gebiedsaanwijzingen, die zware beperkingen kunnen inhouden, heel juist. Spreker roept daarom het Ministerie van Landbouw op hieruit consequenties te trekken. Wat in de Wet geluidhinder of de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan, moet toch ook in de Natuurbeschermingswet mogelijk zijn. Het betreft steeds beperkingen op een gebied, een geografisch terrein; daar kan toch gewoon een topografische kaart overheen!

De tweede kanttekening van de heer van der Veer, uitmondend in een vraag betreft de limitatieve lijst van verboden handelingen. In de memorie van toelichting op het nieuwe wetsontwerp kan men lezen dat de nieuwe wet mede wordt ingegeven door de wens naar vereenvoudiging en deregulering. Anders gezegd: de wet moet simpeler en dient minder regels te bevatten. Toch bestaat de nieuwe wet uit ruim twee maal zoveel artikelen als de oude. Er zit een toename in van 34 naar 85 artikelen. Veel van de nieuwe artikelen komen voort uit de wens om voortaan exact, formeel en precies aan te geven wat schadelijk is voor het beschermd natuurmonument. Die formele exactheid zal, naar moet worden gevreesd, erg veel rompslomp met zich meebrengen. Zo zal voor elke handeling, hoe klein en gering ook, een (schriftelijke) vergunning bij de minister moeten worden aangevraagd. Dat zal in de toekomst van te voren allemaal precies doordacht moeten zijn en gedifferentieerd naar de vele soorten gebieden. De minister, en bij decentralisatie van de bevoegdheden ook de provincie, zullen voortaan in elke aanwijzing een dergelijke limitatieve lijst van verboden handelingen moeten opnemen. Activiteiten die niet op de lijst zijn opgenomen, maar later wel schadelijk blijken te zijn, moeten via een aparte procedure alsnog aan die lijst worden toegevoegd; vaak zal het dan echter al te laat zijn. Voor alle bestaande natuurmonumenten moeten eveneens dergelijke lijsten worden opgesteld. Spreker vraagt zich af welk belang met dit voorstel wordt gediend: misschien het belang van werkverschaffing, maar zeker geen natuurbeschermingsbelang! De twee vragen die naar aanleiding hiervan rijzen zijn de volgende. Heeft de Natuurbeschermingsraad of een andere instantie ooit op een dergelijke formalisering aangedrongen? En: zijn de ervaringen met het huidige vergunningstelsel werkelijk zo slecht dat de wetgever zich nu genoodzaakt moet zien om nu zoveel extra regulering in het leven te roepen?

Voordat de voorzitter de pre-adviseurs in de gelegenheid stelt te antwoorden, geeft hij het woord aan de heer Van der Sar, die eveneens een vraag wil stellen naar aanleiding van de herziening van de Natuurbeschermingswet.

De heer Van der Sar reageert op het betoog van de heer Van Wijmen. Hij onderscheidde passief en actief beheer, waarmee andere begrippen worden gehanteerd dan in de Regeling

beheersovereenkomsten 1988. Is dat bewust gebeurd? Vervolgens gaat spreker in op de voorstellen voor een Wet landelijk gebied of een Wet natuur- en landschap. Een dergelijke aanpak zou de mogelijkheid bieden om al het grondgebruik in een dergelijke wet te regelen. Daardoor zou het ook mogelijk worden om daarin het gehele relatienota-beleid op te nemen. Men krijgt in zo'n wet dan een systematiek waarbij een steeds zwaarder regime aan een bepaalde bestemming wordt gekoppeld. Is het niet vreemd dat de Regeling beheersovereenkomsten 1988 via kapstok-artikelen in de Natuurbeschermingswet zal worden verankerd, maar dat bij de aanwijzing van beschermde natuurgebieden een belangrijk onderdeel in de wet zal blijven ontbreken. Het is door de beide pre-adviseurs weliswaar al aan gegeven, maar blijkbaar is het toch goed om hier die conclusie nog eens heel duidelijk te trekken. In het kader van de schadeloosstelling in het relatienotabeleid wordt op een bepaald moment rekening gehouden met de koopplicht van de overheid, terwijl in de Natuurbeschermingswet geen onteigeningsrecht is opgenomen. Dit is opmerkelijk daar dat in andere vergelijkbare wetgeving wel is gebeurd.

In antwoord op de heer Van der Veer herinnert de heer Bakker eraan dat hij bij de limitatieve opsomming van de zgn. verboden handelingen in zijn pre-advies reeds de nodige kanttekeningen heeft geplaatst. Ook hier wreekt zich dat een analyse van de werking van de Natuurbeschermingswet ontbreekt; daardoor is onbekend wat de gebreken aan de huidige regeling zijn. Spreker heeft de indruk dat veelal best duidelijk is wat een wel of niet verboden handeling is. Overigens probeert men thans in de praktijk toch al bij die definitieve aanwijzingsbeschikking inzicht te verschaffen in het te voeren beheer. Dit gebeurt via een beheersvisie, waar een normaal denkend mens al uit op kan maken wat al dan niet toegestaan zal zijn. Natuurlijk blijven er grensgevallen over, maar in de praktijk blijken deze vaak te worden opgelost door een gesprek of een brief. De heer Bakker heeft zich dan ook verbaasd over het voorstel betreffende de limitatieve opsomming. Uit de praktijk van de bestemmingsplannen is immers bekend tot welke moeilijkheden dit kan leiden. Het gevaar dreigt dat zo'n systeem leidt tot waslijsten van verboden handelingen, waar men uiteindelijk bepaalde handelingen toch niet in terugvindt. In navolging van wat de heer Van Wijmen zojuist heeft gezegd moet dan ook worden geconcludeerd dat het een aantal verboden blijven, maar dat een algemene bepaling in de toekomstige Natuurbeschermingswet ontbreekt op grond waarvan men verplicht is om het natuurgebied goed te beheren. Er komt een lijst van verboden handelingen, terwijl een 'vangnet' in de vorm van een algemene zorgplicht of een algemene beheersplicht ontbreekt. Overigens zou een opsomming van verboden handelingen wellicht wel op zijn plaats zijn voor gebieden die niet onder de aanwijzing vallen. Daar waar de externe werking bijvoorbeeld op van toepassing zal zijn. Dat zou zelfs met behulp van een goede kaart nog kunnen worden verduidelijkt, zodat

onomstreden inzicht ontstaat in de handelingen die buiten het aangewezen gebied vergunningplichtig zullen zijn. Voor de Grootte Peel hadden bijvoorbeeld als zodanig het plegen van ontwateringen en afgravingen buiten het gebied vergunningplichtig verklaard kunnen worden. Het was dan duidelijk geweest dat andere handelingen buiten het natuurgebied niet vergunningplichtig zouden zijn. Samenvattend pleit de heer Bakker voor een scheiding tussen een handhaving van het huidige systeem in het aangewezen natuurmonument en een limitatieve opsomming van vergunningplichtige handelingen buiten het gebied.

De heer Van Wijmen beantwoordt de vraag van de heer Van der Sar omtrent de aankoopplicht, eventueel in combinatie met onteigening. Om te beginnen een opmerking terzijde over het voorstel om de beheersregelingen op te hangen aan de Natuurbeschermingswet. Dit voorstel in zowel de bij de Tweede Kamer aanhangige korte-termijnherziening van de Natuurbeschermingswet als in het integrale nieuwe voorontwerp is op zich dogmatisch heel aardig, maar de wijze waarop het is uitgevoerd is buitengewoon schamel te achten. Als men nu kijkt wat er precies gebeurt, dan blijkt dat met invoering van een enkel artikel wordt volstaan. Bovendien blijkt dan nog dat het betrokken artikel 62 ook nog eens de grondslag gaat vormen voor het verlenen van aankoopsubsidies. De centrale bepaling vermeldt dat de minister vergoeding kan verlenen voor het richten of het mede richten van de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven binnen de daartoe aangewezen gebieden op het beheer van natuur en landschap. Deze vondst staat al echter al jarenlang in de redactie van de Regeling beheersovereenkomsten. Dat is gepleegd beleid. Waarom wordt niet gekozen voor een behoorlijke en volledige inzet van de Natuurbeschermingswet? We hebben daartoe twee hoofdtypen van instrumenten: de aanwijzing van een gebied en het maken van beheersregelingen, die - zoals ik in het antwoord op de vraag van de heer Brussaard heb geschetst - complementair in functie van elkaar kunnen worden gebracht, ook in tijd gezien. Vervolgens gaat de heer Van Wijmen in op de schaderegeling. Daarvan kan op twee manieren sprake zijn. De Onteigeningswet kent onteigening in het belang van natuurbescherming. Nu staat bijna de hele Onteigeningswet vol met onteigeningen bij KB. Het nutswet-beginsel is in de meeste gevallen om praktische redenen al lang geleden los gelaten. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in geval van volkshuisvesting, kanalen, wegen, dijken, drinkwatervoorzienigen en dergelijke, behalve echter ten behoeve van de natuurbescherming (zie artikel 141 Onteigeningswet). Voor onteigening in het belang van de natuurbescherming is dus nog steeds een nutswet noodzakelijk. Het is merkwaardig dat ook in dit opzicht de natuurbescherming in het verdomhoekje zit. Spreker bepleit een koppeling. In antwoord op de vraag van de heer Van der Sar zou een criterium kunnen worden aangelegd, gekoppeld aan die aankoopverplichting, die in de reservaatvorming in de beheersregeling zit. Die zou ook toepassing kunnen vinden onder de werking van de Natuurbe-

schermingswet, zoals duidelijk in het pre-advies is uiteen gezet.

Er is een analogie mogelijk met het privaatrecht. Indien men een belemmering van zijn goed ondergaat - bijvoorbeeld ten gevolge van de aanleg van een buisleiding en die belemmering veroorzaakt zulke zware beperkingen dat men in feite zijn goed gewoon kwijt is - dan vloeit uit de wet voort dat men bij het gerechtshof beroep mag doen op het zogenaamde onteigeningscriterium. Dit mag direct bij het Hof omdat het zo zelden voorkomt en een appèlmogelijkheid ontbreekt. Men vraagt dus aan het Hof of men vanwege de zware beperkingen onteigend mag worden. Indien het Hof instemt, volgt een normale onteigeningsprocedure. In het pre-advies heeft spreker gesuggereerd om dat criterium ook in de Natuurbeschermingswet op te nemen. Als eigenaar van een natuurgebied kan men zozeer in de exploitatiemogelijkheden van een gebied worden beperkt, dat het eigenlijk helemaal waardeloos is geworden. Dan moet het mogelijk zijn te verlangen dat het gebied helemaal door de gemeenschap wordt overgenomen. Men krijgt er dan weliswaar niet zoveel meer voor, maar je bent in elk geval wel van veel zorg verlost.

De voorzitter stelt het derde onderwerp van de vergadering aan de orde, hoofdstuk drie van het pre-advies van de heer Van Wijmen. Hij geeft het woord aan de heer Lambers om te reageren op de fundamentele beschouwingen over de relatie natuur en milieu en recht, de substraat-theorie.

De heer mr. C. Lambers, wetenschappelijk hoofdmedewerker Bestuursrecht en Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, complimenteert de beide pre-adviseurs; spreker vindt het een dusdanige aanwinst dat hij het in het vervolg aan zijn studenten wil voorschrijven. Dit is de eerste keer dat de Natuurbeschermingswet en de achterliggende fundamentele zo duidelijk naar voren komen. De heer Lambers heeft zich de laatste maanden eveneens bezig gehouden met de vraag hoe hele fundament - dat substraat van de heer Van Wijmen - van de ecologie, want dat is het in wezen, in ons juridische stelsel? De heer Van Wijmen doet dat op een vrij fundamentele manier, waar men het volledig mee eens kan zijn, maar men moet vermoedelijk zelfs nog wel een stap verder gaan dan dat hij doet. Spreker heeft dan ook niet zozeer commentaar op de heer Van Wijmen, want het is onzin om dan iemand te gaan kritiseren. Toch rijzen enkele vragen en kunnen enige ideeën naar voren worden gebracht.

Het eerste idee is dat de mensen allemaal onderdeel zijn van de omgeving. Dat is in wezen zijn substraat-theorie. Het tweede stapje is dat de mens een sociaal wezen is. En daar is het een en ander uit af te leiden; zaken die we niet zozeer uit het recht afleiden, maar meer uit de biologie, cognitieve wetenschappen. Spreker komt dan op twee dingen terecht. Ten eerste moet je daar naar gaan kijken om te weten te komen wat eigenlijk de grondslagen van het begrip 'rechtsstaat' zijn. Het merkwaardige is dat niemand weet wat dit begrip inhoudt. Maar als je daarentegen terug gaat kijken naar wat wij als mens, als dier zijn, krijgt men daar heel

direct antwoorden op.

De eerste stap is de constatering dat wij allemaal als mens, maar ook als dier autonoom zijn; autonoom in de zin dat wij het antwoord bepalen op de omgeving. Die omgeving geeft prikkels, maar het is onze structuur die een antwoord geeft. De tweede stap is dat de mens, omdat hij een sociaal dier is, ook altruïstisch moet optreden. Hij moet rekening houden met zijn omgeving, met anderen om hem heen. Hij moet solidariteit vertonen. De derde stap is dat men afspraken moet kunnen maken, overeenkomsten moet kunnen sluiten. Dat zijn drie basale begrippen. Maar niemand zal aangeven hoeveel rechtszekerheid, hoeveel solidariteit, hoeveel autonomie. En dat betekent dat er een vierde eis is: we moeten een mechanisme hebben om een evenwicht aan te brengen. Bij doordenken komt men rechtstreeks bij de grondslag van het recht: dat zijn de vier basiseisen van de rechtsstaat en ook van het recht. Tot nu toe hebben we altijd gesproken over: 'door mensen voor mensen'. Wat men in wezen, met de heer Van Wijmen, moet zeggen is dat die vier fundamentele eisen, die de grondslag van onze rechtsstaat zijn, niet alleen gelden voor mensen, maar ook voor de fysieke omgeving. Dat is de kern van het rechtsfilosofische betoog dat daarachter zit. Die vier eisen zijn noodzakelijk voor ons voortbestaan; voor ons voortbestaan is ook de omgeving noodzakelijk. De heer Van Wijmen heeft volledig gelijk wanneer hij zegt dat dat essentieel is. Dat betekent dat bij het ontbreken daarvan je niet bestaat, er geen toekomst is en er op de lange termijn geen kinderen zijn. Dat betekent dat die vier basiseisen er ook moeten zijn voor het natuurlijk milieu. Dat betekent, om het maar eens heel concreet te zeggen, dat er autonomie, solidariteit, zekerheid en tijd nodig is voor de fysieke omgeving. En ten vierde moeten die vier eisen in datzelfde proces van evenwichtsafweging zitten. Dit brengt de heer Lambers bij een aantal vragen, ook aan de heer Van Wijmen, overigens vanuit een fundamentele overeenstemming van spreker met de pre-adviseur. Tot zover is er een hele duidelijke redenering, hetgeen ook bij de heer Van Wijmen op één moment heel duidelijk naar voren komt wanneer hij zegt dat de integriteit van het fysieke milieu ook voor de rechter moet kunnen komen. Dat is inderdaad één van de consequenties van wat wordt gezegd. Zoals wij allemaal de tussenkomst van de rechter kunnen inroepen omdat onze fysieke integriteit wordt aangetast, zo moet het ook mogelijk zijn de rechter om ingrijpen te kunnen vragen omdat de fysieke integriteit van het milieu wordt aangetast. De vraag komt dan op in hoeverre we dit mogelijk willen maken en in hoeverre we dat concreet kunnen concreet uitwerken in het praktische recht waar we allemaal mee te maken hebben? Want met de huidige wetten en instrumentaria blijft het eigenlijk maar scharrelen in de marge, achterhoedegevechten. De heer Van Wijmen laat een onderwerp duidelijk naar voren komen, namelijk de actio popularis. Eigenlijk zou dat overigens beter actio essentialis moeten worden genoemd; het is immers helemaal niet popularis, maar het is gewoon de basis; iedereen moet dat kunnen. Waar het de spreker om gaat is dat ergens verstoep in het

pre-advies van de heer Van Wijmen wordt gezegd dat er normen moeten zijn. Tevens wordt gesteld dat een actio popularis of wat voor actio dan ook niet helpt zonder dat ergens aan kan worden gerefereerd; men moet een norm hebben. De heer Lambers wijst er op dat voorts wel even wordt gesproken over de Grondwet, maar geeft toe daar zelf ook niet zomaar een antwoord op te hebben. De kern van de zaak is in wezen dat er ergens in onze wetgeving - dat is toch de uitdrukking van de parlementaire democratie - een norm op dit gebied moet bestaan: een basisnorm. Een basisnorm waaraan je kunt refereren in zo'n actio popularis of essentialis. Spreker heeft een paar losse ideeën om te kijken of die in het ideeënkader van de heer Van Wijmen passen, als uitwerking van deze gedachte van hoofdstuk drie. De heer Van Wijmen noemt bijvoorbeeld artikel 6.3.1 in het Nieuw BW dat problematisch gedogen in het algemeen belang; deze bepaling is overigens zo bedenkelijk dat moet worden gehoopt dat ze alsnog wordt geschrapt. De pre-adviseur zegt weliswaar dat ze wel door zullen krijgen dat algemeen belang werkelijk algemeen belang is, dus ook het belang van het milieu. Dat is echter nog maar helemaal de vraag. Het ligt veel eerder voor de hand die bepaling gewoon te schrappen; men moet niets gedogen dat in strijd is met het milieu. De huidige jurisprudentie voldoet uitstekend. Je mag dan wel een vergunning hebben, want dat is algemeen belang, maar de buurman kan wel degelijk op grond van artikel 1401 BW verlangen dat die handeling moet worden gestopt wanneer hem die schade berokkent. Dat zou je ook zo toe kunnen passen vanuit het milieubelang.

Moet je trouwens niet een stap verder gaan en het opnemen in de basis van het Wetboek van Strafrecht en, ondanks de recente uitbreidingen, niet op die heel dubieuze manier waarop het nu gebeurt? Als het een zodanig algemeen belang is komt nog een stap verder aan de orde: moet er dan niet een overheidspersoon zijn of desnoods de officier van justitie, die binnen elk proces tussenbeide kan komen en dat belang kan stellen.

De heer Lambers is niet zo gelukkig met de verwijzing door de heer Van Wijmen naar collectieve goederen. Daarover hebben... juristen vroeger weliswaar veel over gesproken, maar waar we nu mee zitten is dat iets geen collectief goed behoeft te zijn in de juridische zin. Het kan, zoals bijvoorbeeld in geval van natuurgebieden, gewoon om een particulier goederen gaan, terwijl het gebruik van de goederen toch collectieve consequenties heeft. Daarom kan men als jurist niet tegelijkertijd zeggen dat het tegelijkertijd privaats en collectief is; dat is een inherente tegenstrijdigheid. Het zal op een andere wijze moeten worden aangepakt, uitgaande van een basisnorm in onze wetgeving. In onze wetgeving moet ergens worden vastgelegd je zeggen dat eigendom wel mogelijk is, maar dat eigendom wordt beperkt door noodzakelijkheden; niet alleen van de burens, zoals dat nu in het Burgerlijk Wetboek is opgenomen, maar ook door de hinder die aan het milieu wordt toegebracht. In Duitsland staat een dergelijke bepaling, zij het niet op milieugebied, al langer in de Grondwet. 'Eigentum verflchtet' stond in de Grondwet van de

Republiek 1918. Het is een heel oud idee: eigendom verplicht. Het betekent niet alleen dat men het recht heeft er ongehinderd gebruik van te maken, maar ook dat men de plicht heeft het zodanig te gebruiken dat het bruikbaar blijft. Zou niet datgene, waarvan de heer Van Wijmen zegt dat er gepast gebruik van moet worden gemaakt, uitgewerkt moeten worden in de zin zoals we dat kennen in Wetlands Convention, namelijk wise use. In de zin van ecologisch gepast gebruik, dat wil zeggen een dusdanig gebruik dat het ook voor toekomstige generaties bruikbaar blijft. En toekomstige generaties omvat ook het milieu. Zouden dergelijke bepalingen niet terecht moeten komen in de door de heer Van Wijmen voorgestelde Basisnatuurwet?

De heer Lambers rondt zijn interventie af met een tweetal opmerkingen. Hij mist enigszins de koppeling naar de milieuhygiëne. Op een aantal punten is die er wel in, maar juist nu ook in de milieuhygiëne in toenemende mate aandacht zien ontstaan voor gebiedsgericht beleid, zou daar een koppeling mee moeten worden gelegd. Ten slotte stelt de spreker de vraag naar de realiseringsskansen van een gedachte als deze. Want het is natuurlijk wel boeiend dat enkele personen dergelijke gedachten ontwikkelen, maar we leven in een parlementaire democratie. En als de parlementaire meerderheid zegt dat het onzin is, wat dan?

De heer mr. ir. J.A.M. van der Lee, werkzaam bij de provincie Flevoland, constateert dat de heer Van Wijmen zijn pre-advies begint met een hartstochtelijk pleidooi voor de eenheid in benadering van natuur en milieu; hij kort het af als N + M. Op een gegeven moment breidt hij dat uit tot natuur, natuur en landschap, afgekort als N + L. Vervolgens verdwijnt die M tussen haakjes en eindigt de pre-adviseur met een pleidooi voor natuur en landschap: de natuur en landschapswet. Het curieuze is dat zich in het milieubeleid precies het omgekeerde heeft voorgedaan. Daar is in de jaren '70 milieuhygiëne begonnen als een vrij technisch zuiveringsbeleid van water, bodem en lucht. Tijdens de periode Den Uyl is daar de ecologische benadering in gebracht. Het milieu moest niet te antropocentrisch en alleen maar sanerend zijn. Het moest ook voorwaarden scheppen voor natuur en landschap. Dat is ook in stukken van het milieu-ministerie steeds vaker terug te vinden. Er is een uitgebreide filosofie ontstaan over de wijze waarop die samenhang gerealiseerd moest worden. Waarschijnlijk ook door de toenemende competentiestrijd met het Ministerie van Landbouw is dat natuur- en landschapsaspect van het beleid nooit uitgewerkt. Gaandeweg, na Winsemius, is men weer teruggekeerd naar de oude grijze milieusfeer. Het is weer gewoon technisch beheer in de concentraties van bodem, water en lucht. In het begin van de jaren '80 is er een uitgebreide discussie geweest over de wijze waarop de uitgebreide milieuinterpretatie in de wet zou moeten worden opgenomen. Daar is toen de verbrede reikwijdte van de Hinderwet uit voort gekomen, waarmee uitdrukkelijk werd beoogd de mogelijkheid te creëren dat ook voorschriften zouden kunnen worden uitgevaardigd voor ecologische, landschappelijke en zelfs

recreatieve belangen. Hetzelfde is in een aantal andere milieuhygiënische wetten gebeurd. Wanneer men echter beziet wat er in de praktijk van terecht gekomen is dan valt dat erg tegen. Het wordt het wel vaak genoemd, maar veel inhoud is er nooit aan gegeven. Als men kennis neemt van uitspraken van de Kroon in gevallen dat door actiegroepen of door andere individuele burgers in het belang van de bescherming van de natuur werd geprocedeerd, dan blijken voor de overheid legio mogelijkheden te bestaan - bijvoorbeeld met deskundigen van Staatsbosbeheer - om tegen de argumenten inzake het belang van natuurwaarden alsnog in te brengen dat het beleid uit ecologische overwegingen niet onredelijk was. In de tijd van het Kroonberoep gebeurde het wel dat de minister uit doelmatigheidsoverwegingen concludeerde dat het anders moest. Maar onder de werking van de Tijdelijke wet Kroongeschillen moet worden gevreesd dat dat niet meer zo makkelijk zal gebeuren. Indien een overheidsorgaan een beleid voert, waarbij ecologische doelstellingen niet zijn geformuleerd, zal ieder die in verzet komt tegen de overheid daar op stuiten. Het zal niet goed mogelijk zijn aan te geven dat de aangevochten ontwikkeling ecologisch niet verantwoord is, omdat een norm ontbreekt. De heer Lambers concludeert dat een wettelijke norm noodzakelijk is. Het verdient aanbeveling dat de juristen eens kennis nemen van de uitgebreide discussie die in cultuur-technische kringen is ontstaan over de maatschappelijke interpretaties van dat natuurbegrip. Daarbij is onder meer sprake geweest van jarenlang verzet van kritische stromingen ten aanzien van dat natuurbegrip. Inmiddels is daaruit het Centrum voor Milieu en Landbouw voortgekomen, dat beoogt samen met de boeren naar een oplossing te zoeken. Het is tot de conclusie gekomen dat natuurwaarden nog steeds iets zijn wat niet maatschappelijk aanvaardbaar te maken is. Spreker is van mening dat in het pre-advies van de heer Van Wijmen ten onrechte de mogelijkheden niet zijn nagegaan die de milieuhygiënische wetgeving met zijn verruimde werking had kunnen en kan hebben voor het natuur- en landschapsbeleid. Het is daarbij belangrijk te constateren dat er door provincies en gemeenten geen natuur- en landschapsbeleid is geformuleerd. Voor zover er bij provincies en gemeenten al sprake is van een geformuleerd natuur- en landschapsbeleid, dan betreft het opsommingen van instrumenten; er is echter geen sprake van doelstellingen die toetsbaar zijn. Veelal wordt het door provincies doorgeschoven naar gemeenten en deze constateren vervolgens dat de bestemmingsplannen niet haalbaar zijn en geven het verder op. Indien daarentegen in een provinciaal milieubeleidsplan of eventueel in een gemeentelijk Hinderwet-uitvoeringsprogramma op het gebied van natuur en landschap doelstellingen worden geformuleerd, waardoor daarvoor een maatschappelijk draagvlak ontstaat, heeft men als actiegroep of belanghebbende een houvast om aan te toetsen. Dan ontstaat namelijk een situatie die vergelijkbaar is met wat de heer Van Wijmen beschrijft over gevallen dat kan worden verwezen naar een geschonden verdrag of naar een pkb waarin staat dat iets zorgvuldig moet worden afgewogen. Alleen op deze wijze is er succes geboekt, omdat

het lukt er op te wijzen dat een onredelijk natuurbeleid is gevoerd.

Een laatste opmerking betreft de stelling van de heer Van Wijmen dat de milieuhygiënische wetgeving bijzonder goed is. De pre-adviseur zet uitvoerig uiteen hoe de richtlijn ammoniak en veehouderij, als toepassing van het hinderwetbeleid, voorbeeldig is om gebiedsgericht milieubeleid en natuur- en landschapsbeleid te voeren. Spreker onderstreept het belang dat er naast het voorontwerp tot wijziging van de Natuurbeschermingswet ook een voorontwerp is verschenen ter aanvulling van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met een hoofdstuk over de milieubeleidsplanning. Dat gaat in hoofdzaak ook precies over de invulling van hoofdstuk twee van de natuur- en landschapswet van de heer Van Wijmen.

De heer Van der Sar sluit met een laatste vraag aan bij de reactie van de heer Lambers. Wat wij op dit moment als natuur beschouwen is een gevolg van menselijk handelen, omdat landbouw en natuur langs hetzelfde spoor liepen. Dat betekent dat we ons op de lange termijn ook uit moeten spreken over de gevolgen van het menselijk handelen van nu. Is het zo dat men zich ook vanuit het substraat af moet vragen of datgene wat je hebt gedaan, wat in het verleden is gebeurd, vanuit het verleden omkeerbaar moet zijn geweest? We hebben hier in Nederland ook een tijd gehad van oerbossen en er is iets ontstaan wat we waardevoller vinden dan dat oerbos: heidevelden, hoogveengebieden, bijvoorbeeld, gebieden waarvan wij op het ogenblik zeggen dat ze de moeite waard zijn om ze te behouden. De vraag komt voort uit de benadering dat natuur en milieu in de visie van de landbouw toch los van elkaar moeten worden gezien omdat het milieu andere randvoorwaarden stelt. Moet bij het bedrijven van landbouw, wanneer men natuur wil bewaren, de benadering van natuur en milieu niet zo zien dat de randvoorwaarden zodanig moeten worden gesteld dat altijd sprake is van een omkeerbaar proces. Deze benadering gaat minder ver dan die zojuist is geschetst.

De voorzitter constateert dat er één centrale vraag is, namelijk die van de heer Lambers. Hoe kun je nou datgene wat in hoofdstuk drie van het pre-advies van de heer Van Wijmen is gezegd concretiseren? Hoe kun je het zo vorm geven dat men er voor de rechter mee uit de voeten kan? Bestaat dan niet de behoefte aan normen? De heer Van der Lee heeft daar de vraag aan toegevoegd of die normen niet te vinden zijn in de milieuwetgeving. Is geen sterke koppeling mogelijk tussen de milieuwetgeving en de wetgeving ter bescherming van natuur en landschap? De heer Van der Sar heeft daar weer wat afstand van genomen. Hij vraagt zich af of je niet een wat algemener geformuleerde norm moeten vinden, namelijk zodanig dat de grens wordt gelegd bij datgene wat nog omkeerbaar is?

De heer Van Wijmen merkt op dat de heer Lambers eigenlijk in een kernachtige vorm zijn pre-advies heeft weergegeven. De beide vervolg-interventies zijn eveneens zeer fundamenteel. Spreker beperkt zich tot enkele onderdelen.

Die vierslag van de heer Lambers: autonomie van de omgeving, niet alleen van de mens; solidariteit met de omgeving (omgeving in de brede, diepe wijsgerige zin van het woord); zekerheid voor die omgeving (rechtszekerheid) en evenwicht in en met die omgeving en ook in de afwegingskaders (dat geeft basis voor de rechtsstaatvorming). De vraag is nu hoe we daarmee uit de voeten kunnen. In hoeverre kunnen we dit complex concreet uitwerken in de praktische rechtsvoering? Daarvoor hebben we normen nodig. Dan volgt die leuke onderscheiding tussen *actio popularis* en *actio essentialis*. Moeten we, om te beginnen, niet een norm formuleren met een doorkoppeling naar gepast gebruik en wise use die een beperking in het gebruik van eigendom inhouden. Overigens moet worden opgemerkt dat eigendom natuurlijk al lang in die zin is gesocialiseerd dat we, behalve het verbod op misbruik, eigendom doelmatig moeten gebruiken; we mogen het niet zomaar verkwanselen.

Even verder gaat de heer Lambers in op de collectieve goederen en hij is daarmee niet zo gelukkig. Men komt dan terecht bij de beroemde belangenbundelingen, zoals onder woorden gebracht door onder meer Van Buuren, Groenendijk, Hogendijk-Deutsch en bij Verburgh. Het gaat bij spreker in zijn belijdenis veel dieper, het zijn bovenpersoonlijke belangen. De reden hiervoor is dat het bovenpersoonlijke belangen zijn, ze zijn niet toeëigenbaar. De belangen zijn niet onpersoonlijk, maar ze zijn ook niet gelijk aan collectieve belangen, namelijk uiteenvallend in persoonlijke belangen. Je kunt bijvoorbeeld zeggen dat het collectief belang van een bepaalde bedrijfstak uiteenvalt in de deelbelangen van al de individuele bedrijfstakgenoten. In dit geval betreft het daarentegen belangen die zowel persoonlijk als ook uit hun aard bovenpersoonlijk zijn, hetgeen niet betekent onpersoonlijk. Daarom is de norm: 'Gij zult deze belangen niet schenden'. Helaas is die negatief geformuleerd. De norm staat zelfs in artikel 21 van de Grondwet; op basis van die norm komt een ieder rechtsingang toe. We zijn daar bang voor, in Nederland vooral, want wij zijn een regentennatie. Wij erkennen niet het recht als primaat, maar het bestuur. Het bestuur heeft een historische vrees voor het recht: vergelijk de geschiedenis vanaf een auteur als Buys in 1887 tot de dag van vandaag. Wij zijn dus niet bereid geweest om een adequaat rechtsbeschermingsstelsel te creëren voor de verhouding overheid, gemeenschap, bestuur, burger, onroerend goed en milieu. Spreker kiest dus uiteindelijk voor een rechtsingang voor iedereen die een ander verwijt, dat hij het collectieve, bovenpersoonlijke gemeenschapsbelang of -goed schendt. Wil men daar niet aan, dan is dat te kanaliseren via een met bevoegdheid beklede rechtspersoon, die deze bevoegdheid kan verkrijgen door een fatsoenlijk statutair doelbelang te creëren.

Een leuk tussenstapje is de suggestie van de heer Lambers voor de mogelijkheid van overheidsproces-tussenkomst. Dat is helemaal geen idee van de spreker, maar een oud idee al, namelijk de public prosecutor, een soort overheidsfunctionaris; denk bijvoorbeeld aan de conclusie van de AG bij de Hoge Raad. Er zou een autoriteit kunnen worden aangesteld -

een ombudsman-achtige functie speelt daar ook nog een rol in mee - die het recht heeft in procedures tussenbeide te komen. Daarbij rijzen hele interessante vragen van bijvoorbeeld class-action en erga omnes-werking van beslissingen. Zijn positie is dus anders dan van de partijen die in het geschil tegenover elkaar staan. Ik beschuldig bijvoorbeeld een fabriek van een lozing, waardoor hij mijn belang schendt. De Hoge Raad biedt daartoe een heel aardige aanzet in het Reinwater-arrest. De benedenstroomse belangen worden heel nadrukkelijk rechtens ingewogen. Een stap verder is wanneer wordt gezegd: 'Indien u mijn lucht, onze lucht vervuult, kan ik u aanspreken'. Stel dat je dat als particuliere actie toelaat, is dan zo'n vonnis of zo'n uitspraak geldig in alle andere gevallen? Daar zegt spreker ja op vanwege het grondrechtelijk karakter van het geschonden belang: het basic-human-needs-karakter. Zo komen we dus wel degelijk aan een norm en aan een verdediging van die norm.

Vervolgens komt de heer Van Wijmen toe aan de vraag over de verhouding tussen milieuhygiëne, landschap en natuur. De preadviseur geeft aan dat hij zich bij het schrijven heeft moeten beperken, maar dat hij zeker niet de bedoeling heeft gehad om milieuhygiëne weg te schrijven of milieuhygiëne terzijde te stellen. Om redenen van ordelijkheid en economie is het eruit gelaten, anders was het pre-advies twee keer zo lang geworden. De milieuhygiëne is van substantiële betekenis voor ons hele milieubeheer. Natuur en milieu, natuur- en milieubeheer moeten worden beschouwd als een volkomen consistent geheel. Alleen wil spreker voorkomen dat de ene in de andere opgaat, want milieu heeft nu eenmaal sterk de neiging om naar zijn componenten te evolueren: bodem, water, lucht, straling en geluid. Overal waar u N leest, leest u ook M, en bij N leest u ook L van landschap en bij M de H van hygiëne. Het gaat vooral om de samenhang, om de ecologische vervlochtenheid.

Spreker kan niet in meegaan in de stelling dat het randvoorwaardelijk functioneren van natuur en milieu bij de landbouw zodanig ingevuld moet worden dat het proces altijd omkeerbaar moet zijn. De heer Van der Sar rekt dat op. De heer Van Wijmen vindt dat natuur en milieu in hun universele afwegings-component, in hun substraat-karakter moeten functioneren als referentiekader, als norm, als afwegings-randvoorwaarde en als grens bij al onze activiteiten, zoals wij als mens in dat milieu staan.

Afrondend constateert spreker dat de opmerkingen van de heer Lambers voor het overige dermate veel omvattend waren dat daarop niet in het kort een reactie mogelijk is. Dat vraagt in feite om een geheel nieuwe uitgebreide beschouwing.

De voorzitter gaat over tot de sluiting van de vergadering. Hij vraagt zich af of de discussie over de pre-adviezen had moeten beginnen over het substraat-theorie, maar vermoedt dat dan de bespreking van de Natuurbeschermingswet zelf in het gedrang had kunnen komen. Eén van de doeleinden van deze bijeenkomst van de vereniging was nu juist om die onder de aandacht te brengen. De heer Drupsteen vond het verloop van de vergadering plezierig. Volgens hem lijkt het erop dat de

Vereniging voor Milieurecht een traditie aan het opbouwen is in de vrij directe wijze waarop er gediscussieerd wordt. De pre-adviseurs reageren direct en er komt nog eens een opmerking tussendoor. Dat wijkt af van de statige bijeenkomsten van andere juridische verenigingen. De voorzitter complimenteert en dankt de beide pre-adviseurs namens de Vereniging voor Milieurecht met hun fraaie pre-adviezen en hun enthousiasme tijdens de hartstochtelijke verdediging van de pre-adviezen. Tot slot bedankt de heer Drupsteen de aanwezigen voor hun komst en sluit de vergadering.

AANVULLING op prae-advies van mr. E.H. Bakker.

De op blz.88 van mijn prae-advies vermelde uitspraak van de Voorzitter over vergunningplicht voor drainage en beregening van 24/1/89 (nr R01.886416/S427) is inmiddels gepubliceerd in Milieu en Recht (1989/9 blz 379) met noot van D. Samkalden.

In deze uitspraak zijn de volgende overwegingen te lezen:

Gelet op de vorenstaande natuurlijke fluctuaties van het grondwaterpeil enerzijds en het relatief geringe effect van drainage en beregening op het grondwaterpeil in dit gebied anderzijds, is volgens verweerder een vergunningstelsel, zoals door verzoekers beoogd, disproportioneel.

Gelet op hetgeen verweerder heeft betoogd en Ons uit de stukken naar voren is gekomen, zien wij thans, met name gezien de resultaten van het onderzoeksrapport van de Landinrichtingsdienst van februari 1988, onvoldoende grond voor het oordeel dat er aanleiding bestaat tot het treffen van van een - op zich verstrekkende - voorziening, welke inhoudt dat drainage en beregening in de toelichting bij het bestreden besluit als vergunningplichtige handelingen als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet moeten worden aangemerkt. Uit genoemd onderzoek komt immers ondubbelzinnig naar voren dat de effecten van drainage in het niet zinken bij de van nature reeds aanwezige grondwaterpeilfluctuaties en ook in absolute zin als betrekkelijk gering moeten worden beschouwd.

Gelet op het vorenstaande zijn wij voorshands van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat door de in geding zijnde handelingen de wezenlijke kenmerken van het onderhavige natuurmonument niet worden aangetast.

Uit het feit, dat de voorzitter niet ingaat op de vraag of de minister wel bevoegd is bepaalde handelingen uit te sluiten van de vergunningplicht, trekt Samkalden in zijn noot de conclusie dat de Afdeling er kennelijk van uitgaat dat de minister die bevoegdheid wel heeft.

N.m.m. geeft de huidige wet de minister die bevoegdheid niet. Op grond van het bepaalde in art. 8.2. kan de minister bepalen, dat alle of de in de overwegingsbeschikking genoemde rechtgevolgen intreden. Het rechtsgevolg, waar het hier om gaat, is het van kracht worden van art.12, inhoudend het algemene verbod het natuurmonument te schaden of te ontsieren. De wet geeft de minister alleen de vrijheid te bepalen dat art.12 intreedt en niet in welke mate dat het geval is. De minister kan m.i. dan ook niet bij voorbaat en zonder enige beperking bepalen dat het in art.12 bedoelde verbod niet zal gelden voor de hier aan de orde zijnde activiteiten. Ik vind dat ook redelijk, omdat niet alleen de intensiteit van dit soort activiteiten nog veel groter kan worden, maar ook kunnen zij in samenhang met andere feiten (b.v. een zeer droge, hete zomer) wel degelijk het natuurmonument schaden.

Samkalden is een andere mening toegedaan. Hij maakt in zijn noot onderscheid tussen de voorlopige en de definitieve aanwijzing. Bij de laatste treden alle rechtsgevolgen van rechtswege in en is er geen bepaling in de wet te vinden, die de minister in deze enige bevoegdheid geeft daar van af te wijken. Bij de voorlopige aanwijzing ligt dat z. i. anders; omdat de minister op grond van art.8.2. (ten onrechte noemt hij in zijn noot art.7.2.) in de beschikking kan aangeven welke rechtsgevolgen intreden, vindt Samkalden het verdedigbaar dat de minister de werkingssfeer van het verbod kan beperken.

Hiervóór heb ik al uiteengezet, dat n.m.m. op grond van het bepaalde in art.8.2. de minister alleen kan bepalen welke rechtsgevolgen intreden. Het gaat mij te ver om - zoals Samkalden kennelijk doet - uit het feit, dat bij de voorlopige aanwijzing de rechtsgevolgen niet van rechtswege, maar eerst door een expliciet besluit van de minister intreden, te concluderen dat de minister de werkingssfeer van het rechtsgevolg te beperken. *In de herziening van de NBwet is wel de mogelijkheid opgenomen de werkingssfeer te beperken.*

mr. E.H. Bakker.
Haarlem, oktober 1989.

Verslagen van de ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht

-- Uitgegeven door de Vereniging voor Milieurecht:

- * De herziene Hinderwet (1982)
- * De aansprakelijkheid voor milieuschade (1983)
- * De evaluatie van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (1983)
- * Deregulering, toegespitst op de basisvergunning en de integrale vergunning (1983)
- Uitgegeven bij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle:
 - * Bodembescherming in het landelijk gebied (1984-1)
 - * Het EEG-milieurecht (1984-2)
 - * De Wet chemische afvalstoffen; toepassing in de praktijk (1984-3)
 - * Rechtsbescherming in de milieuwetgeving; het Kroon-/Aroberoep (1985-1)
 - * Grensoverschrijdende rechtsbescherming (1985-2)
 - * Wet algemene bepalingen milieuhygiëne; algemene regels en vergunningenstelsel voor inrichtingen (1985-3)
 - * Wet geluidhinder (1986-1)
 - * De Wet bodembescherming (1986-2)
 - * Waterbeheer en milieubeheer (1986-3)
 - * De Afvalstoffenwet; de juridische problemen bij de uitvoering (1987-1)
 - * Voorontwerp Hoofdstukken Wet algemene bepalingen milieuhygiëne; Regelen met betrekking tot milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen (1987-2)
 - * Strafrechtelijke handhaving van milieurecht (1987-3)
 - * Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade (1987-4)
 - * AMvB's op grond van artikel 2A van de Hinderwet (1988-1)
 - * De uitvoering van EG-richtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen (1988-2)
 - * Grondwaterbeheer (1988-3)

De door de vereniging zelf uitgegeven verslagen zijn verkrijgbaar bij de Vereniging voor Milieurecht, Donkerstraat 17, 3511 KB Utrecht, tel. 030-331328.

De overige verslagen zijn verkrijgbaar bij uitgeverij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle en via de boekhandel.

Over de Vereniging voor Milieurecht

De Vereniging voor Milieurecht is op 30 september 1982 te Utrecht opgericht. Het doel van de vereniging is het bevorderen van de belangstelling voor en de beoefening van het milieurecht in de ruimste zin van het woord. Het werkterrein van de Vereniging voor Milieurecht bestaat vooral uit de systematische bestudering en begeleiding van de juridische ontwikkelingen van het milieubeheer, inclusief het natuur- en landschapsbehoud. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de met het milieubeheer samenhangende bestuurlijk-instrumentele en bestuurlijk-organisatorische vraagstukken en aan het internationale milieurecht.

Ter verwezenlijking van haar statutaire doelstelling organiseert de Vereniging voor Milieurecht regelmatig ledenvergaderingen. Van deze vergaderingen wordt een integraal verslag uitgebracht. Meer intensieve bestudering van specifieke onderwerpen vindt plaats in werkgroepen. Verdere inlichtingen over de Vereniging voor Milieurecht zijn te verkrijgen op het secretariaat: Donkerstraat 17, 3511 KB Utrecht, tel. 030-331328.

Over de inhoud

Op 16 november 1988 vond de 21e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht plaats over de Natuurbeschermingswet. Tijdens deze vergadering werden twee preadviezen besproken, samengesteld door mr. E.H. Bakker en mr. P.C.E. van Wijmen, advocaat te Breda. De heer Bakker beschrijft in zijn preadvies de Natuurbeschermingswet en de werking daarvan in de praktijk, mede aan de hand van jurisprudentie. De heer Van Wijmen formuleert in zijn preadvies gedachten over uitgangspunten van milieurecht en natuurbeschermingsrecht in ruime zin. Beide preadviseurs besteden aandacht aan het voorontwerp van wet tot herziening van de Natuurbeschermingswet.

Deze publikatie bevat de tekst van de beide preadviezen en een weergave van de discussie tijdens de ledenvergadering.