

Een gevaarlijk precedent Bos als beschermd natuurmonument?

De Natuurbeschermingswet geeft de regering de mogelijkheid een gebied tot „beschermd natuurmonument“ te verklaren. Dit legt de eigenaar beperkingen op. Voor bossen kan dit tot een vermindering van de houtproductie leiden.

De wet

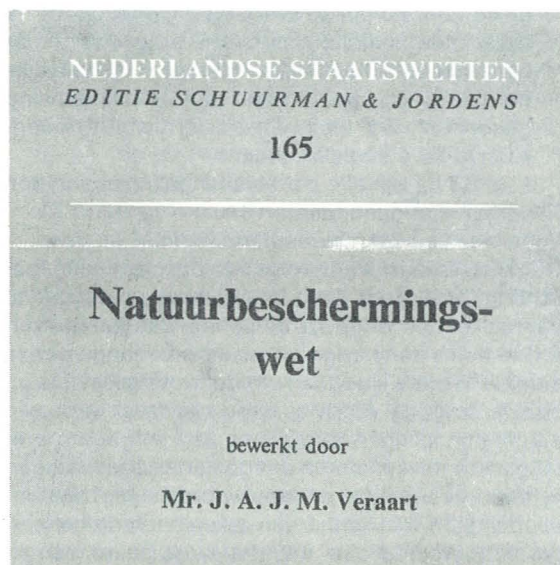
De Natuurbeschermingswet van 1967 is pas vorig jaar goed onder de aandacht van het bij bos en hout betrokken bedrijfsleven gekomen. Dat is merkwaardig want deze wet borg voor de bosbouw vanaf het begin problemen in zich. Immers, natuurschoon en natuurwetenschappelijke betekenis worden in de wet kenmerken genoemd van gebieden die voor aanwijzing tot beschermd natuurmonument in aanmerking komen, met alle beperkingen van dien. En welk bodemgebruik leidt zo algemeen tot natuurschoon en tot interessante levensgemeenschappen als bos?

De Natuurbeschermingswet geeft de betrokken Mi-

nister de mogelijkheid een terrein dat van algemeen belang is uit een oogpunt van natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis tot beschermd natuurmonument te verklaren indien de bescherming niet reeds op andere wijze verzekerd is. Hij moet dan eerst bij een met redenen omklede beschikking besluiten die aanwijzing in overweging te hebben. Iedere belanghebbende kan zijn gevoelens omtrent die overweging kenbaar maken bij Gedeputeerde Staten van de provincie waar het desbetreffende terrein ligt. De Staten geven vervolgens een advies, begeleid door alle ingediende bezwaren, aan de Minister. Deze wint ook advies in van de Natuurbeschermingsraad en de Rijksplanologische Commissie. Vervolgens neemt hij zijn beslissing over de aanwijzing, binnen een paar jaar na de eerdergenoemde aankondiging. In een beschermd natuurmonument kan de eigenaar worden gebonden aan tal van vergunningen met betrekking tot zijn beheer; de Minister kan, in overeenstemming met de eigenaar, driejaarlijkse beheersplannen vaststellen.

De grondgedachte van de Natuurbeschermingswet, aldus de Memorie van Toelichting destijds bij het wetsontwerp, is dat zowel de natuurbescherming als andere specifieke belangen hun begrenzing ontleenen aan het algemeen belang. Als dus sprake is van niet verenigbare eisen van weerskanten, dan kan slechts een beslissing worden genomen nadat is vastgesteld welke eis uit een oogpunt van algemeen belang de voorrang verdient. (Het is daarom ook in dit verband goed er steeds weer op te wijzen dat ook houtproductie van groot algemeen, maatschappelijk belang is en niet alleen een belang van het betrokken bedrijfsleven!).

In de Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp wordt erkend dat het criterium voor aanwijzing tot beschermd natuurmonument vaag is, maar wordt gesteld dat de rem op een te eenzijdig zich te richten op het natuurbeschermingsbelang moet worden gevonden in de procedure van de aanwijzing. Daarbij zal „in de eerste plaats moeten worden gestreefd naar een juiste afweging van het algemeen belang en het bijzondere belang van eigenaar en gebruiker“. In de discussies in de Tweede Kamer is onder meer gevraagd waarom de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet voldoende kan worden geacht om het belang van natuurschoon en natuurwetenschappelijke waarden te behartigen. Antwoord van de regering:



„Daarmee kan men aan een terrein wel de bestemming „natuurgebied“ geven, maar kan niet worden voorzien in „het verzorgende element“ „(lees: kan niet worden ingegrepen in de wijze van beheer).

Ook is de vraag gesteld, toen de discussie zich toespitste op bossen, of de Boswet niet voldoende waarborg voor bescherming van natuurschoon biedt. Antwoord: „De Boswet is gericht op behoud van het bosareaal, niet op het behoud van een bepaald bos. De herplantplicht kan elders gecompenseerd worden en is dus geen absolute garantie voor het ter plaatse opnieuw ontstaan van natuurschoon“.

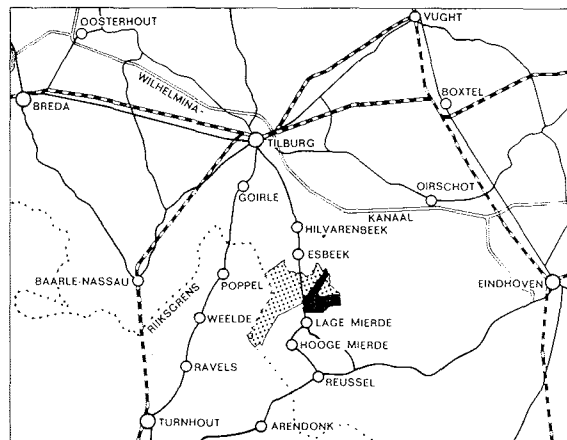
Het precedent

Hoewel al eerder partikulier bos tot beschermd natuurmonument was verklaard, o.a. het landgoed Boerskotten in Losser, heeft het voornemen van de toenmalige Minister van CRM om een belangrijk stuk bosgebied in Noord-Brabant die status te verlenen veel opschudding verwekt. Het betreft een beschikking van 5 juli 1982 die betrekking had op het gebied „Mispelindse en Neterselse Heide met aangrenzende beekdalen“, waarbij 250 ha bos, eigendom van „De Utrecht“. Er waren nog enkele andere, veel kleinere bosjes bij de aanwijzing betrokken.

Van vele kanten kwam protest. De Stichting Bos en Hout heeft vrijwel direkt gereageerd in een brief aan het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (zie Nederlands Bosbouw Tijdschrift van september 1982). Uitvoerige andere reacties, zowel pro als contra, werden ingediend door velerlei belanghebbenden (zie ook het Nederlands Bosbouw Tijdschrift van juni 1983).

Intussen vond een belangrijke wijziging plaats in de departementale verhoudingen. Bij de laatste kabinetsformatie werden Natuurbehoud en Openlucht-recreatie, bij opheffing van het Ministerie van CRM, aan het Ministerie van Landbouw en Visserij toebedeeld, een ontwikkeling waarmee wij nog steeds weinig gelukkig zijn. Deze onlustgevoelens gelden onder meer ook de procedure rond de aanwijzing van bos tot beschermd natuurmonument. Bosbouw en natuurbescherming vallen nu onder hetzelfde Ministerie, zelfs onder dezelfde Directeur-Generaal. Waar en hoe vindt op het departement, als het gaat om de specifieke belangen die in het spel zijn bij aanwijzing tot beschermd natuurgebied, de afweging van bosbouw-, houtproductie- en natuurbeschermingsbelangen plaats? Wie bepaalt in dit verband wat het „algemeen belang“ is, zo'n belangrijk criterium bij de aanwijzing? Dat alles zou aanzienlijk beter en duidelijker zijn geweest wanneer de bosbouw en de houtproductie, zoals voorheen, vanuit het Ministerie van Landbouw een wat minder versneden eigen geluid hadden kunnen doen horen.

Op 4 juli 1983 volgde de beschikking van de Minister van Landbouw (in deze dus de opvolger van de Minister van CRM) tot aanwijzing. De hele voorafgegaane procedure had voor het bos weinig opgeleverd,



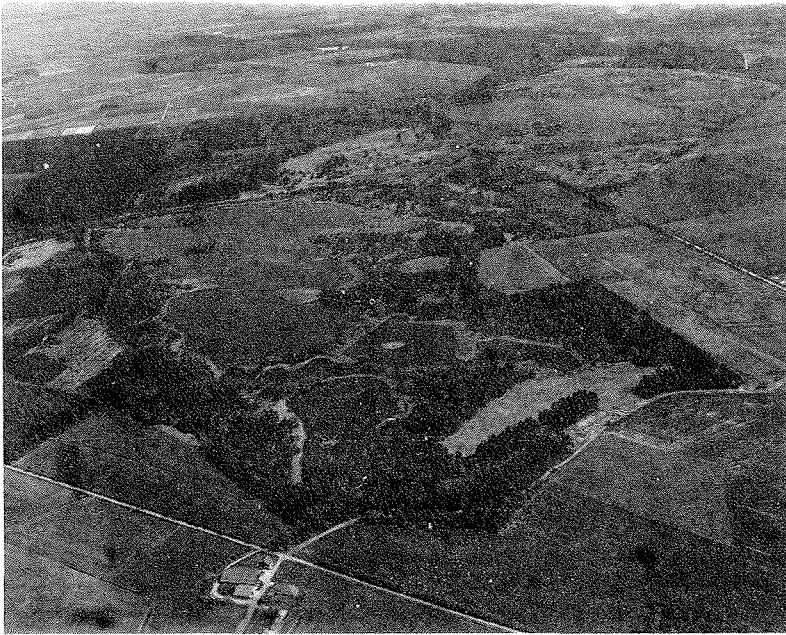
Situatiekaart Landgoed „De Utrecht“. Het zwarte gedeelte is nu beschermd natuurmonument.

hoewel Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hadden geadviseerd een deel van het bos buiten de aanwijzing te houden. Het weinige dat nog werd bereikt kan als volgt worden omschreven:

1. De eigenaar van de bossen wordt niet meer in gebreke gesteld wat betreft het tot dusverre gevoerde beheer. In de aankondiging van de zijde van CRM, vorig jaar werd hem dat nog wel aangewreven. Nu wordt hij haast geprezen.
2. Het bos wordt in drie categorieën verdeeld waardoor het bosbeheer niet geheel en al aan banden wordt gelegd.
 - In 47 van de 250 ha wordt geen beperking opgelegd aan het bosbeheer maar „richten de gevolgen van de aanwijzing zich op bescherming van de ondergrond alsmede op de instandhouding van de samenhang met andere delen van de aanwijzing“. (Wat houdt deze cryptische zin voor de beheerder in petto?)
 - In 120 ha is de eigenaar beperkt in de boomsoortenkeuze. Herplant van de nu op een perceel aanwezig boomsoort is zonder meer toegestaan; grove den, Europese lariks en douglas op tot nu bestaande naaldhout percelen is „geen voor de natuurwetenschappelijke betekenis schadelijke handeling“ en daarom niet aan een vergunning gebonden. Op loofhoutpercelen wordt Amerikaanse eik schadelijk geacht.
 - In 83 ha zijn alle beheershandelingen aan een vergunning gebonden.

Voorwaar een schraal resultaat.

Nogal cynisch klinkt de volgende zinsnede in de toelichting „Overigens geldt in alle drie de categorieën dat het tot dusver gevoerde beheer dat geleid heeft tot de thans aanwezige als waardevol aangemerkte situatie in grote lijnen kan worden voortgezet. De uit deze aanwijzing voortvloeiende noodzaak voor een aantal handelingen vergunning aan te vragen, is er op gericht te voorkomen dat de aanwezige waarden verloren gaan“. Met andere woorden: Met veel inspanning en veel kennis van zaken heeft de beheerder een „waardevolle“ situatie gerealiseerd, een situatie die niet wordt bedreigd, maar nu verliest hij in-



Luchtfoto (W-O) van het zuidoostelijk deel van landgoed „De Utrecht”. De vennen met de aangrenzende bossen zijn aangewezen als beschermd natuurmonument

eens zonder opgave van redenen het vertrouwen van de natuurbeschermende overheid en moet onder curatele zijn beheer voortzetten. Is hier inderdaad niet sprake van een cynische benadering? Hoort in een maatschappelijk bestel als het onze een dergelijk ingrijpen van de overheid, zonder dat daarvoor enig aantoonbaar motief in de vorm van bedreiging van essentiële waarden aanwezig is, wel thuis? Daarom is een beroep op de Kroon in dit geval niet alleen voor de hand liggend maar een harde noodzaak.

Reactie

De Stichting Bos en Hout heeft op hun verzoek aan twee organisaties die tegen de aanwijzing beroep instellen bij de Kroon, een brief doen toekomen waarin commentaar op de gang van zaken wordt gegeven. Deze brief is mede in het beroep betrokken. De inhoud kan als volgt worden samengevat:

1. In de wereld is een situatie groeiende waarin de houtproductie onvoldoende is om in de stijgende behoefte aan hout te voldoen. De regering heeft in de laatste jaren meermalen uitspraken gedaan die aantonen dat zij zich bewust is van deze situatie en van de noodzaak om de houtproductie in Nederland op te voeren. Als antwoord op een motie van de Tweede Kamer heeft de Minister van Economische Zaken in mei jl. een nota „Beleidsvoornemens t.a.v. de Nederlandse houtvoorziening” aan de Tweede Kamer doen toekomen in overleg met zijn ambtenaren van Landbouw en Visserij. Daarin wordt duidelijk uitgesproken dat de productie van het Nederlandse bos moet worden opgevoerd. De Minister constateert dat deze beleidsdoelstelling „alleen gerealiseerd kan worden indien één en ander gepaard gaat met een aantal voorwaarden-schepende maatregelen”. Tot deze maatregelen rekent hij „het wegwerken van belemmeringen”. Onzerzijds stellen wij dat het hier besproken geval

van toepassing van de Natuurbeschermingswet duidelijk een belemmerende maatregel betreft.

2. In een beleid, gericht op verhoging van de productie van hout in ons land, past zeker niet een aan banden leggen of zelfs onmogelijk maken van de productieve functie van het bos. In onze reactie op het Struktuurschema Natuur- en Landschapsbehoud hebben wij gewezen op de negatieve invloed van het daarin voorgestelde natuur- beschermingsbeleid op de houtproductie. Het is onvermijdelijk dat deze beleidsvoornemens belanghebbenden bij de houtproductie bevreesd zal maken voor de consequenties van het tot beschermd natuurmonument verklaren van bossen. Een bosbouwkundig én economisch verantwoorde ontwikkeling van bossen kan worden geblokkeerd of teruggedraaid vanuit een onbewezen filosofie dat door een economisch gericht beheer, gebruik makend van moderne bosbouwmethoden, inclusief het planten van exoten, afbreuk zou worden gedaan aan de waarde van de bossen uit het oogpunt van natuurschoon en natuurwetenschappelijke waarden.
3. In onze reactie op het genoemde Struktuurschema hebben wij gewezen op het absurde dat een zeer groot deel van ons bos, aangelegd met economische motieven, dan toch maar (of wellicht juist daardoor!) een zo grote betekenis heeft gekregen uit een oogpunt van natuurschoon en vanwege zijn natuurwetenschappelijke waarden dat men nu meent de houtproductie en daarmee de economie van dat bos aan banden te moeten leggen. Aldus wordt de realiteit miskend, namelijk dat op productie gericht, bosbouwkundig goed beheerd bos ook in andere opzichten uiterst waardevol kan zijn. Dit absurde geldt ook voor de aanwijzing van bossen van „De Utrecht” tot beschermd natuurmonument. Deze bossen zijn overwegend met houtproductie als primaire doelstelling destijds aangelegd en sindsdien beheerd. Juist door een op productie gericht goed bosbouwkundig beheer zijn ze van groot belang geworden ook gezien vanuit natuurschoon en natuurwetenschappelijke waarden. Dat wordt nota bene in de aanwijzing erkend! Indien men echter de basis, namelijk het op houtproductie gerichte beheer, aan deze bossen ontnemt, als men een bepaald ontwikkelingsstadium van het bos fixeert, zal het karakter daarvan veranderen, zal de houtproductie verminderen en zullen de financiële resultaten van het bosbedrijf verslechteren. Dit laatste kan niet zonder gevolgen blijven voor de onderhoudssituatie van het bos.
4. Voorts wijzen wij op de precedent-werking van het besluit van de Minister van Landbouw en Visserij. Indien de Natuurbeschermingswet voor bossen wordt toegepast zoals nu het geval is, komt een groot deel van ons bosareaal in aanmerking voor beschermd natuurmonument! De vrees hiervoor werkt ontmoedigend op bosaanleg en bosonderhoud en heeft niet alleen nadelige gevolgen voor

de houtproductie maar ook voor natuurschoon en natuurwetenschappelijke waarden. Immers, het daarvoor zorgen bevordert de kans dat het bos wordt aangewezen als beschermd natuurmonument met alle gevolgen van dien. Deze boemering-werking is de uiterste maar logische consequenties van de miskenning van het feit dat de boseigenaren in het verleden, in alle vrijheid, met een op productie gericht beheer onze samenleving met zeer fraaie en natuurwetenschappelijke interessante bossen hebben verrijkt.

5. Samenvattend en concluderend:

a. De belangen van een economische gerichte bosbouw en van houtproductie enerzijds en die van een natuurbescherming volgens criteria vastgesteld in het Struktuurschema Natuur- en Landschapsbehoud anderzijds, achten wij onverenigbaar.

Die criteria komen ook in de toelichting van de hier besproken beschikking naar voren, vooral in de beperking van de houtsoortenkeuze. In de Memorie van Toelichting i.v.m. de Natuurbeschermingswet is gesteld dat in dergelijke conflicten een beslissing slechts mag worden genomen, nadat is vastgesteld welke eis uit een oogpunt van algemeen belang de voorrang verdient. Dat het algemene belang mede gediend is met opvoering van de houtproductie is in punt 1 van onze brief kort weergegeven.

b. In het onderhavige geval loopt het „bijzonder belang van eigenaar en gebruiker“ (M.v.T) ons inziens volledig parallel met het algemeen belang, namelijk een optimale bijdrage aan de houtproductie in Nederland zonder schade te berokkenen aan natuurschoon en natuurwetenschappelijke waarden. Dat laatste wordt immers in de beschikking zelf erkend. Ook uit dit oogpunt bezien is er geen reden voor de aanwijzing tot beschermd natuurmonument.

c. Indien de in de beschikking genoemde bossen worden verklaard tot beschermd natuurmonument in de zin van de NBW, zou dat voor het groot-

ste deel van het Nederlandse bos kunnen geschieden als ze eenmaal de fase van ouder bos hebben bereikt. Dit zou ernstige consequenties hebben voor de nationale houtproductie en voor allen die daarbij belang hebben. Het zou ook remmend werken op het streven naar natuurschoon (zie punt 4). Het gaat hier dus om een uiterst belangrijk en, ons inziens, zeer gevaarlijk precedent.”

Slotopmerking

Het is van het grootste belang dat zo snel mogelijk van de zijde van de overheid duidelijkheid wordt geschapen in de kwestie onder welke omstandigheden zij bossen tot beschermd natuurmonument wil verklaren. De wet zelf is daarin veel te vaag. Duidelijkheid is nodig ten aanzien van twee vragen, namelijk.

- Aan welke criteria moeten „natuurschoon“ en „natuurwetenschappelijke betekenis“ van een terrein voldoen om het een natuurmonument in de zin van de wet te doen zijn?
- Welke vorm en mate van bedreiging moeten aanwezig zijn om het terrein tot beschermd natuurmonument te verklaren?

De overheid moet een dusdanige duidelijkheid hieromtrent scheppen dat onzekerheid en vrees bij boseigenaren wordt weggenomen, dat de daardoor veroorzaakte desinteresse in een goed beheer en zelfs in het bosbezit zelf wordt voorkomen en dat een veelzijdig functioneren van het bos, ook voor de houtproductie, onbelemmerd blijft. Doet de overheid dit niet dan benadeelt het natuurbeschermingsbeleid niet alleen onnodig andere belangen maar snijdt ook in eigen vlees. Overigens, als de burger absoluut niet weet waaraan hij met een wet toe is, zou die wet gewijzigd moeten worden. Bij de Natuurbeschermingswet heeft de wetgever teveel aan interpretaties overgelaten en aldus de mogelijkheid tot willekeur te weinig uitgesloten.

Ir. H. A. van der Meiden