



foto's: Hans van den Bos

Opengesteld of op slot?

Natuurschade door recreanten: hoe zit het met de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de beheerder?

— Nico Bos, Ruben Abma en Rob Berkers

Bezoekers van natuurterreinen veroorzaken regelmatig schade aan de natuur. Soms valt het nauwelijks op, soms is de schade groot. Defensie vroeg de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum hoe het eigenlijk precies zit met de verantwoordelijkheid voor deze schade. De uitkomsten van het onderzoek zijn ook voor andere terreinbeheerders interessant. Uit het onderzoek blijkt dat de Flora- en faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijn maar gedeeltelijk uitsluitel geven over de verantwoordelijkheden van de terreinbeheerder.

Het gebeurt nu eenmaal. Meestal niet met opzet. Klokjesgentianen die worden vertrapt door het publiek van de camping, orchideeën die worden uitgestoken langs een pad op een heischraal terreindeel, of illegale crossers die door een poel met rugstreeppadden rijden. Bij onoplettend

gebruik kan er zomaar schade optreden. Defensie wilde als grootgebruiker van natuurterreinen, wel eens weten hoe het zit met de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor natuurschade die wordt veroorzaakt door recreanten. Defensieterreinen beslaan immers zo'n 30.000 ha, bevatten belangrijke natuurwaarden en de meeste defensieterreinen zijn opengesteld voor het publiek. Daarom vroeg Defensie aan de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum om hier een onderzoek naar te doen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat onder de Flora- en faunawet de aansprakelijkheid voor verstoring of schade juridisch niet overdraagbaar is. De schadedoener of verstoorder is persoonlijk aansprakelijk voor zijn daden. Schade veroorzaakt door recreanten komt dus niet voor rekening van de beheerder.

Dat klinkt helder en duidelijk. Maar toch is daarmee het verhaal nog niet af. Van een goed beheerder mag verwacht worden dat hij te voorziene schade of verstoring probeert te voorkomen. In artikel 2 van de Flora- en faunawet wordt daartoe het zogenaamde voorzorgsprincipe geformuleerd (zie pagina 12). Hieruit kan afgeleid worden dat een terreinbeheerder moet proberen te voorkomen dat schade aan flora of fauna wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld recreanten die een natuurterrein bezoeken.

De vraag is hoe ver hij daarin moet gaan. Het is helder dat een beheerder niet in het broedgebied van een verstoringsevoelige soort de recreatiedruk moet verhogen door bijvoorbeeld een nieuwe wandelroute uit te zetten. Maar als in zo'n gebied de recreatiedruk toeneemt zonder dat er nieuwe recreatievoorzieningen zijn gemaakt, bijvoorbeeld doordat er een woonwijk in de nabijheid is gebouwd, hoe ver moet de beheerder dan gaan in het verminderen van de recreatiedruk? En als in een gebied de natuurwaarden toenemen, hoe actief moet een beheerder dan zijn in het beperken van de bestaande recreatiedruk? Lastige vragen die niet een, twee, drie te beantwoorden zijn.

Goede staat van instandhouding

Het onderzoek geeft aan dat onder de gebiedsbescherming van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn de zaak wat anders ligt dan onder de soortbescherming zoals uitgewerkt in de Flora- en faunawet. De soortbescherming is overal geldig. De gebiedsbescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn is beperkt tot de kwalificerende habitats of populaties van soorten in geselecteerde richtlijngebieden. Instandhoudingsdoelen voor habitats of soorten zijn of zullen per gebied worden vastgelegd in een aanwijzingsbesluit. Een beheerder van een gebied dat onder de Habitat- en Vogelrichtlijn valt, is verantwoordelijk voor het in goede staat van instandhouding houden van de voor dat



Geert van Duinhoven | Berkenne Paradis (0)

ene gebied gespecificeerde kwalificerende habitats of populaties kwalificerende soorten. Immers beide EU-richtlijnen schrijven voor dat populaties kwalificerende soorten of kwalificerende habitats in goede staat van instandhouding moeten blijven. Nieuwe en bestaande activiteiten moeten aan artikel 6 (resp. 6.3 en 6.2; zie kader 2) van de Habitatrichtlijn getoetst worden. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn geldt ook voor de Vogelrichtlijn. Als activiteiten een gezonde populatie in de weg staan, zijn die activiteiten niet toegelaten of moet de beheerder passende maatregelen nemen. De vraag wat onder 'passende maatregelen' moet worden verstaan, is niet eenduidig te beantwoorden. Dit is afhankelijk van de situatie. Los daarvan is het de vraag of de terreinbeheerder helemaal verantwoordelijk kan worden gesteld voor het niet in goede staat van instandhouding blijven van kwalificerende habitats of soorten.

Gedragscode voor recreatie

Over de juridische procedure die een terreinbeheerder tegemoet kan zien als hij wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid, is ook nog onduidelijkheid. Vooral de bewijsvoering is een onduidelijk punt. Wie moet bepalen of een populatie achteruit gaat? En hoe bepaal je dit? Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een tijdelijke teruggang die moet worden gezien als onderdeel van natuurlijke populatiedynamiek. Hoe wordt aangetoond dat dit eventueel zo is? Jurisprudentie zal hier meer duidelijkheid over moeten bieden, maar of dit op korte termijn tot heldere algemene grenzen leidt, is zeer de vraag.

Vanwege deze juridische onduidelijkheid hebben het Bosschap en Vogelbescherming de 'gedragscode zorgvuldig bosbeheer 2004' opgesteld. Een dergelijke gedragscode kan ook voor recreatie heel waardevol zijn.

Terreinbeheerders kunnen in zo'n gedragscode vastleggen hoe zij omgaan met een situatie waarin de recreatiedruk stijgt of waarin de natuurwaarden toenemen. Als terreinbeheerders met elkaar nadenken over het omgaan met de natuurwetgeving, staan zij sterk tegenover de buitenwereld. Die zal tot de bevredigende conclusie komen dat de beheerders goede intenties hebben en niet snel een juridische procedure starten. Het zal blijken dat het met zo'n pro-actieve houding mogelijk blijft om een grote mate van openstelling te handhaven. En natuurlijk zullen er altijd incidenten zijn, maar die gebeuren ook bij het volledig afsluiten van gebieden. Het zou erg jammer zijn als de angst voor dit soort incidenten tot de beslissing van terreinbeheerders zou leiden om veel gebieden op slot te doen. Het is in dit kader goed om te beseffen dat dit nooit de bedoeling is geweest van de aanpassingen in de natuurwetgeving.

Kortom, veel van de hierboven naar voren gebrachte vragen zijn niet zonder meer te beantwoorden. Uiteindelijk is het zo dat de intentie en het gezonde verstand van de beheerder een belangrijke rol spelen in deze vraagstukken. Terreinbeheerders, waaronder Defensie, moeten hun verantwoordelijkheid dan ook blijven nemen als het gaat om recreatief medegebruik. Dat betekent dat zij waar het kan hun terreinen open moeten blijven stellen voor recreanten. ♦

Nico Bos adviseert vanuit Expertisecentrum LNV Defensie op het gebied van Natuur en Landschap, Ruben Abma en Rob Berkers hebben vanuit Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum het onderzoek voor EC-LNV en Defensie uitgevoerd.

Het onderzoeksrapport 'Bescherming van natuurwaarden op opengestelde defensie terreinen' kan worden besteld bij de Stichting Recreatie (tel. 070-4275454)

FLORA- EN FAUNAWET: ARTIKEL 2

1. Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor flora of fauna kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voorzover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voorzover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

EU HABITATRICHTLIJN: ARTIKEL 6

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.
Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

