

W. J. Kooy en P. R. Schütz*

Inleiding

Op 5 juli 1982 maakte de Minister van het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk het voornemen bekend tot aanwijzing van de "Mispelendse en Neterselse Heide met aangrenzende beekdalen" tot beschermd monument. De op zich vrij rustige Nederlandse bosbouwwereld reageerde vrij heftig op dit voornemen. Je zou bijna van een storm van verontwaardiging kunnen spreken, een storm die evenveel aanleiding tot discussie gaf als de stormen van '72 en '73.

Behalve de bij de aanwijzing betrokken eigenaren wendden ook organisaties als het Bosschap en de Stichting Bos en Hout zich tot Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant om hun verontrusting en hun bezwaren kenbaar te maken. Eigenlijk was dit de eerste keer, dat de Nederlandse bosbouw zich zo actief met een natuurbeschermingswet-aanwijzing bezighield, hoewel in het verleden al vaker bossen onder een dergelijke aanwijzing waren gebracht. Waarschijnlijk is dat een gevolg van het feit, dat een aanzienlijk deel van de deze keer "aangewezen" bossen beheerd wordt door een grote eigenaar, die zich actief mede houtproductie ten doel stelt.

De Boswet is voor de meeste bosbouwers min of meer gesneden koek. Over de Natuurbeschermingswet, waar je als bosbouwer kennelijk ook mee geconfronteerd kunt worden, is veel minder bekend. Onbekend maakt onbemind, dat is uit de reacties uit de bosbouwwereld wel gebleken. In het navolgende zullen we proberen in het kort de aard, de mogelijkheden en de procedures van de Natuurbeschermingswet uit de doeken te doen, en vervolgens zullen we ingaan op de relatie tussen bos- en natuurbeschermingswet, e.e.a. toegespitst op de zaak van de Mispelendse Heide c.a.

Of een grotere bekendheid met de Natuurbeschermingswet het onbeminde bemind zal maken, zal straks nog moeten blijken. Veel zal wat dat betreft afhangen van de wijze waarop de Minister van Landbouw en Visserij deze wet in de praktijk zal toepassen. De definitie-

ve beslissing rond de aanwijzing van de Mispelendse en Neterselse Heide, die bij het verschijnen van dit artikel zo ongeveer een feit zal zijn, zal op dat punt wellicht enige duidelijkheid kunnen verschaffen.

De Natuurbeschermingswet in het algemeen

De Natuurbeschermingswet van 1967 houdt in het algemeen "voorzieningen in het belang van de natuurbescherming" in. De wet bevat dus meer dan de mogelijkheid tot het aanwijzen van natuurmonumenten. Ook instelling, taak en functioneren van de Natuurbeschermingsraad worden er in geregeld, de mogelijkheid tot aanwijzing van beschermde plant- en diersoorten, en maatregelen bij de onteigening van onroerend goed in het belang van de natuurbescherming.

In dit artikel beperken we ons tot de in de wet geregelde aanwijzing van natuurmonumenten, dat wil zeggen tot de hoofdstukken III, IV en VI van de wet. De bevoegdheid tot het toepassen van de Natuurbeschermingswet ligt volgens de wettekst bij de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Door de departementale herindeling die vorig jaar heeft plaatsgevonden, is deze bevoegdheid overgegaan naar de Minister van Landbouw en Visserij. Heel duidelijk zal dat te merken zijn bij de aanwijzing van de Mispelendse Heide c.a.: het voornemen tot aanwijzing is uitgesproken door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de aanwijzing zelf gebeurt, als het zo ver komt, door de inmiddels in zijn plaats getreden Minister van Landbouw en Visserij. Wanneer we in het onderstaande spreken van de minister (van Landbouw), zult u in de wettekst nog de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aantreffen.

De aanwijzing tot natuurmonument

De Natuurbeschermingswet geeft de minister de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen als natuurmonument. Natuurmonumenten zijn volgens de wet "terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis". De minister moet daarbij onderscheid maken tussen natuurmonumenten in

*) De auteurs zijn werkzaam bij Staatsbosbeheer. Zij geven in dit artikel hun persoonlijke mening. Foto's: P. R. Schütz.

eigendom bij de staat, zgn. "Staatsnatuurmonumenten", en natuurmonumenten in eigendom bij particulieren, stichtingen, lagere overheden etc., zgn. "Beschermd Natuurmonumenten".

De aanwijzing van Staats- en Beschermd Natuurmonumenten is nogal verschillend van karakter, zowel wat procedure als rechtsgevolgen betreft. Een aanwijzing tot *Staatsnatuurmonument* gaat vrij eenvoudig in zijn werk: de minister "hoort" de Natuurbeschermingsraad, de betrokken colleges van Burgemeesters en Wethouders van Gedeputeerde Staten, en wijst het gebied waar het om gaat aan als Staatsnatuurmonument.

Wanneer er terreinen in de aanwijzing liggen waar een andere minister, bijvoorbeeld die van Verkeer en Waterstaat bemoeienis mee heeft, wordt de beslissing genomen in overeenstemming met die minister of ministers. De Natuurbeschermingswet geeft geen mogelijkheid tot bezwaar of beroep tegen deze aanwijzing. Wellicht bestaat die mogelijkheid in een beperkt aantal gevallen wel op grond van de zgn. Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen. Daarop komen we hieronder nog terug.

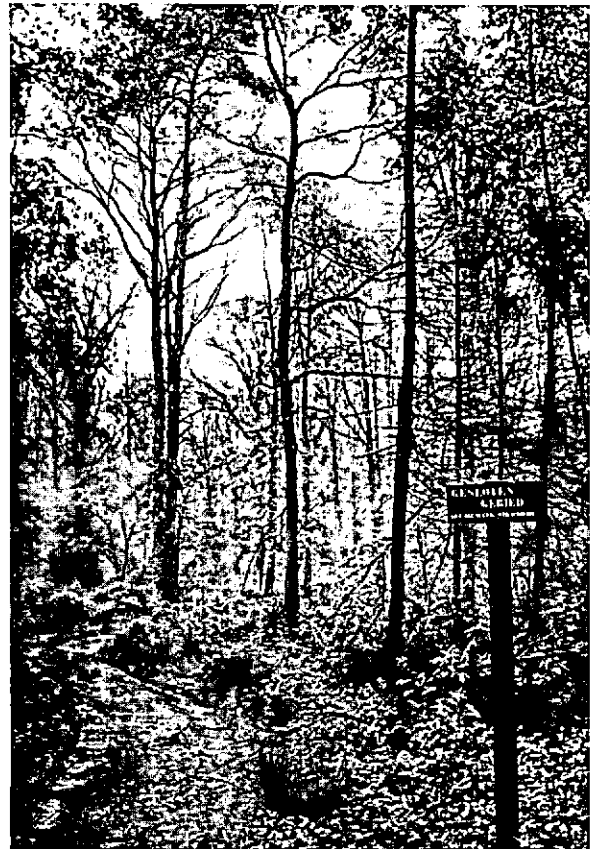
Het gevolg van de aanwijzing tot Staatsnatuurmonument is, dat het beheer gericht wordt op het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis. De rijksoverheid legt zichzelf dus de verplichtingen op ten aanzien van het beheer van het natuurmonument. Op het eerste gezicht lijkt dat wat overbodig. Gezien het feit dat de rijksoverheid is samengesteld uit een aantal verschillende ministeries die uiteenlopende belangen behartigen is zo'n aanwijzing toch niet zonder betekenis: maatregelen van bijvoorbeeld het Ministerie van Verkeer en Waterstaat binnen een Staatsnatuurmonument zullen gelooft moeten worden aan hun gevolgen voor de aanwezige natuurwaarden. Een tweede gevolg van de aanwijzing tot Staatsnatuurmonument is dat het bezoekers en gebruikers verboden wordt om in het monument schade aan de natuur toe te brengen, zoals het uitsteken van planten of verontrusten of vangen van dieren. Dit verbod geldt overigens ook in een beschermd natuurmonument. Een aanwijzing tot *Beschermd Natuurmonument* is veel complexer, heeft meer rechtsgevolgen en is in het kader van dit thema nummer van het Bosbouw tijdschrift ook veel interessanter, omdat een dergelijke aanwijzing aan de orde is bij de Mispelindse Heide c.a.

De aanwijzing gaat als volgt in zijn werk. Na ambtelijke voorbereiding door de Inspectie Natuurbehoud van Staatsbosbeheer en de Inspecteur Natuurbehoud en Openlucht recreatie van de gelijknamige Hoofddirectie van het Ministerie van Landbouw en Visserij besluit de Minister van Landbouw en Visserij dat "een aanwijzing tot beschermd monument in overweging is". De minister stuurt per aangetekende brief aan on-

der andere de eigenaren en Gedeputeerde Staten een afschrift van zijn besluit, met een motivering, en een kaart waarop het aan te wijzen gebied staat.

Er is dus nog geen sprake van aanwijzing tot beschermd natuurmonument, maar van een beschikking waarbij wordt besloten dat de aanwijzing in overweging is. De brief die de eigenaren van de Mispelindse Heide c.a. op 7 juli 1982 in de bus kregen bevatte deze beschikking. De periode waarin de minister de aanwijzing in overweging houdt, duurt maximaal een jaar. Voordat het jaar verstrijkt moet de minister definitief beslissen of hij tot aanwijzing van het gebied als beschermd natuurmonument overgaat. Omdat er in de tussentijd nogal wat moet gebeuren, duurt het in de praktijk ook bijna altijd een vol jaar voordat de definitieve beslissing wordt genomen. Om te voorkomen dat de in het geding zijnde natuurwaarden verloren gaan gedurende dat jaar, kan de minister direct bij de overwegingsbeschikking al de rechtsgevolgen laten ingaan, die eigenlijk pas bij het definitieve besluit tot aanwijzing van kracht zouden worden.

Het voornemen tot aanwijzing krijgt op die manier iets van een voorbereidingsbesluit zoals dat voorafgaat aan het vaststellen van een bestemmingsplan.



Door de beheerder van het landgoed "De Utrecht" afgesloten gebied ten noordoosten van de Poelebrug.

Het voornemen tot aanwijzing wordt ook wel "voorlopige aanwijzing" genoemd. Gemakshalve hanteren wij die aanduiding in het onderstaande ook, waarbij bedacht moet worden dat het feitelijk niet een juiste term is. In de praktijk treden de rechtsgevolgen bijna altijd direct al in werking bij de overwegingsbeschikking.

Rechtsgevolgen van de aanwijzing

Vanaf het moment dat de voorlopige aanwijzing, met "direct ingaan van de rechtsgevolgen", een feit is, is het eigenaren en beheerders verboden zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis, of die het natuurmonument ontsieren (art. 12 NB-wet). Wandelaars, bezoekers etc. mogen bovendien, net als in een Staatsnatuurmonument, geen dieren verontrusten of doden, planten uitsteken, takken afbreken etc. (art. 16).

Eigenaren en beheerders zijn verplicht om toe te laten dat "vanwege de minister" borden worden geplaatst waarop aangegeven is dat er sprake is van een beschermd natuurmonument (art. 15). Daarnaast zijn er nog enkele rechtsgevolgen van meer ondergeschikte betekenis, die wij hier eenvoudigheidshalve niet bespreken.

De gedragsregels van het publiek uit art. 16 van de wet zullen bij de eigenaar/beheerder in het algemeen weinig problemen oproepen, omdat er zaken worden verboden die hij zelf zeker weinig op prijs stelt en vaak ook zelf al verboden heeft. De NB-wet kan bij het handhaven van die gedragsregels een steun vormen, omdat strafrechtelijke vervolging van een overtreding op basis van dit deel van de NB-wet eenvoudiger en trefzekerder is dan via het door de eigenaar zelf aangegeven verbod dat strafrechtelijk gezien op art. 16 Wetboek van Strafrecht ("Verboden toegang, mits") gebaseerd moet worden.

Vergunningen

Veel ingrijpender is het aan de eigenaren en beheerder zelf opgelegde verbod op basis van art. 12 van de wet. Dit verbod zal in het algemeen als een vrij sterke beperking van het eigendomsrecht gevoeld worden en dat is een zaak die bij vrijwel iedere Nederlander als onterecht en niet aanvaardbaar wordt ervaren.

Direct rijzen vragen als: wat mag ik nu niet meer, waar heb ik vergunning voor nodig, welke handelingen worden als schadelijk voor het natuurmonument aangemerkt? De wet (art. 12, lid 2) geeft op dit punt enig houvast: schadelijk zijn in ieder geval handelingen die de "wezenlijke kenmerken" van een natuurmonument aantasten. Voor het overige zal de tekst van de aanwijzingsbeschikking houvast moeten bieden. Daarin is

aangegeven wat de "wezenlijke kenmerken" zijn, en wordt in het algemeen ook een lijst opgenomen met voorbeelden van activiteiten, die in het concrete natuurmonument vergunningsplichtig zijn. In twijfelgevallen kan, zo staat meestal in de beschikking, de Consulente Natuurbehoud van Staatsbosbeheer geraadpleegd worden.

Helemaal duidelijk of je als eigenaar/beheerder ergens een vergunning voor nodig hebt is het vaak niet. Een heleboel handelingen, die in de lijst van vergunningsplichtige zaken zijn opgenomen, hebben in het verleden juist geleid tot het ontstaan van de situatie, die nu zo waardevol wordt geacht dat het terrein als natuurmonument wordt aangewezen.

De redenering, dat die handelingen nu dus de "wezenlijke kenmerken" van het natuurmonument ondersteunen en juist niet schaden ligt voor de hand, en dan rijst de vraag waarom er een vergunning voor moet komen. De neiging van de eigenaar/beheerder om zich in deze onduidelijke situatie moeilijkheden op de hals te halen door te gaan vragen of hij soms ergens een vergunning voor nodig heeft zal natuurlijk niet groot zijn.

In het algemeen gaat het overigens niet om de handeling op zich, maar om tijdstip, schaal en wijze van uitvoering. Voor de minister, c.q. de ambtenaren die de beschikking moeten opstellen, is het dan ook niet eenvoudig om de zaak duidelijk aan te geven. Hetgeen overigens geen excuus mag zijn om dan maar de beheerder met de onduidelijkheid op te zadelen.

Een vergunning moet per aangetekende brief bij de minister worden aangevraagd. De termijn waarbinnen een beslissing wordt gegeven bedraagt drie, en bij verlenging zes maanden. Termijnen die gezien de verschillende ambtelijke schakels tussen minister en ter plaatse bekende en deskundige ambtenaren, ook vaak daadwerkelijk verstrijken voor de eigenaar antwoord krijgt. Misschien begrijpelijk, maar voor de eigenaar eigenlijk niet acceptabel en zeker niet motiverend om ergens een vergunning voor aan te vragen.

Verderop in dit artikel zullen we de concrete tekst van de voorlopige aanwijzing van de Mispelendse Heide c.a. op dit punt beschouwen en nagaan wat dit nu zou betekenen voor het beheren van bossen binnen die aanwijzing. Eerst gaan we echter nog even verder in op de rechtsgevolgen en de procedurele kant van de NB-wetaanwijzingen.

Beheersplan

Een mogelijkheid voor de eigenaar/beheerder om meer duidelijkheid te verkrijgen over wat er wel of niet mag is de vaststelling van een beheersplan ex art. 14 NB-wet. Dit beheersplan, dat al tijdens de voorlopige aanwijzing opgesteld kan worden, wordt door de minister in overeenstemming met de eigenaar voor telkens

ten hoogste drie jaar vastgesteld. Voor de handelingen, die in dit beheersplan zijn aangegeven, hoeft geen vergunning meer te worden gevraagd. Dat schept op zich duidelijkheid, maar het betekent niet dat de eigenaar/beheerder verlost is van de lange termijnen die met een andere vergunningaanvraag gemoeid zijn. Voor aan het beheersplan verbonden kosten, "die redelijkerwijs niet ten laste van de eigenaar behoren te komen", kan door de minister een schadevergoeding worden toegekend. Met deze beheersplannen en zeker met de bijbehorende schadevergoeding bestaat nog weinig ervaring. We kunnen dan ook nog niet stellen dat dit systeem op dit moment al op een voor de eigenaar/beheerder aantrekkelijke wijze functioneert.

Verdere procedure

Nadat de voorlopige aanwijzing heeft plaatsgevonden, bestaat gedurende 6 weken voor belanghebbenden de mogelijkheden om hun mening over de aanwijzing kenbaar te maken aan Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie. We komen daar bij "Beroepsmogelijkheden" nog verder op terug.

Gedeputeerde Staten zenden de ingekomen meningen met hun eigen commentaar aan de minister. De minister vraagt vervolgens advies aan de Rijksplanologische Commissie (een ambtelijke adviescommissie van de regering ten aanzien van ruimtelijke aangelegenheden waarin alle departementen op het hoogste niveau zijn vertegenwoordigd) en aan de Natuurbeschermingsraad. Ter voorbereiding van de behandeling in de Rijksplanologische Commissie vindt vaak nog overleg tussen ministeries plaats over zaken waarover verschil van inzicht bestaat.

Na ontvangst van de gevraagde adviezen wijst de Minister van Landbouw en Visserij in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, het betrokken gebied al dan niet geheel of gedeeltelijk definitief aan als be-

scherm natuurmonument. Zoals al eerder aangegeven doet hij dat binnen een jaar en wordt de maximum termijn van een jaar ook vrijwel altijd volledig benut. Tot op heden is het nauwelijks voorgekomen dat de minister van aanwijzing afziet. Er worden alleen zo nu en dan wat voorwaarden gewijzigd en delen van het gebied buiten de aanwijzing gelaten.

Vanaf het moment van de definitieve aanwijzing gelden de voorschriften die in de aanwijzing voor het gebied worden gegeven. Pas na het gegrond verklaren van een beroep of wanneer de minister om andere redenen besluit een aanwijzing in te trekken of te herzien houden de rechtsgevolgen geheel of gedeeltelijk op te gelden.

Beroepsmogelijkheden en schadevergoeding

Beroep is in verschillende stadia van de NB-wet procedure mogelijk. Om te beginnen kunnen eigenaren, hypothecaire schuldeisers, lagere overheden en overige belanghebbenden hun mening over de voorlopige aanwijzing aan Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie kenbaar te maken (art. 9 NB-wet). Over deze mogelijkheid bestaat nog wel eens onduidelijkheid. Het is goed om in de gaten te houden dat hier eigenlijk geen sprake is van een bezwaar- of beroepsmogelijkheid, maar uitsluitend, zoals de wet stelt, van de mogelijkheid om "het gevoelens omtrent de in overweging zijnde aanwijzing schriftelijk kenbaar te maken". Tegenover de belanghebbende fungeren Gedeputeerde Staten in dit geval dan ook uitsluitend als brievenbus. Zij zenden de ingekomen "gevoelens" met hun eigen commentaar naar de minister. Ze hebben niet de mogelijkheid om bezwaren te honoreren.

Van een echte bezwaar- of beroepsmogelijkheid is op dit moment in de procedure dus nog geen sprake. Daardoor ontstaat, in elk geval in theorie, de mogelijkheid om tegen het direct ingaan van de rechtsgevolgen bezwaar te maken op grond van de Wet Administra-



Kleine kapvlakte op het hoger gelegen deel in de Hertgang.



Meander van de Reusel waar hij stroomt door de Hertgang.

lieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen, en ook om op grond van die wet schorsing van deze rechtsgevolgen te vragen. De wet AROB geldt echter alleen voor "beschikkingen" en niet voor "besluiten van algemene strekking". Of iets een beschikking is of niet is een zaak die al jaren ruim werkgelegenheid aan zeer vele juristen biedt. We zullen u daar verder niet mee vermoeien. We volstaan er mee te zeggen dat een NB-wet aanwijzing in het algemeen als besluit van algemene strekking wordt aangemerkt, en alleen als beschikking wordt beschouwd als het gaat om een zeer beperkte oppervlakte waarbij de rechtsgevolgen op een zeer beperkte groep belangstellenden zijn gericht. Er ligt wat dat betreft een sterke parallelliteit met het als beschikking aanmerken van een bestemmingsplan. De mogelijkheden om op basis van de wet AROB bezwaar te maken of beroep in te dienen zijn dus beperkt.

Pas wanneer na het verstrijken van het eerste jaar de minister definitief tot aanwijzing overgaat doet zich een daadwerkelijke beroepsmogelijkheid voor. Binnen twee maanden na de definitieve aanwijzing kunnen belanghebbenden een beroep op de Kroon instellen. De behandeling van het beroep vindt plaats door de afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State, die de Kroon na behandeling adviseert om beroep al dan niet gegrond te verklaren. De Kroon is een weids begrip, ook voor juristen. Eenvoudigheidshalve kunnen we hier stellen dat een Kroonbeslissing formeel een besluit van Hare Majesteit de Koningin is dat het standpunt van de betrokken minister bevat, die dan ook mede zijn handtekening onder het besluit plaatst. Het gebeurt overigens maar bij hoge uitzondering dat de Kroon een advies van de Raad van State over een beroep niet opvolgt. De behandeling bij de Raad van State is dus vrijwel beslissend. De termijn waarbinnen de behandeling wordt afgerond wisselt, maar helaas

kun je hem in elk geval beter in jaren dan in maanden uitdrukken.

Tegen het niet of onder te beperkende voorwaarden verkrijgen van vergunningen kan beroep worden ingesteld volgens dezelfde procedure als hierboven omschreven. Het spreekt voor zich dat de daarbij geldende termijnen een slagvaardig beheer niet bevorderen.

Natuurbeschermingswet en bosbouw

Zoals we in de inleiding van dit artikel al gesignaleerd hebben, heeft het feit dat in de aanwijzing van de Mispelleindse Heide c.a. bossen zijn opgenomen voor de nodige opschudding in de bosbouwwereld gezorgd. In die situatie komen direct vragen naar voren als: "Kan dat eigenlijk wel?". "Is de NB-wet daarvoor wel bedoeld?" en dergelijke.

De vraag of het juridisch gezien kan is vrij eenvoudig te beantwoorden. Geheel afgezien van het feit of we dat nu wel of niet een nuttige of aanvaardbare zaak vinden kan geconstateerd worden dat de tekst van de Natuurbeschermingswet geen beletsel bevat om bossen als beschermd natuurmonument aan te wijzen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat bij de behandeling van de wet in de Tweede en Eerste Kamer dit punt expliciet door de Kamers aan de orde is gesteld, en dat de toen aan het roer staande ministers even expliciet hebben geantwoord dat ze de toepassing van de wet op bossen zeker niet op voorhand wilden uitsluiten. Daarbij is gewezen op het feit dat de in de Boswet opgenomen herplantplicht uitsluitend de instandhouding van het bosareaal in een bepaald deel van het land waarborgt, en dat het kapverbod uit de Boswet niet "in alle gevallen in de plaats van de aanwijzing tot beschermd natuurmonument kan treden".

Ook de aanwijzing van landbouwgronden is in de

Kamer aan de orde geweest. De ministers waren in hun reactie op dit punt heel wat terughoudender dan ten aanzien van de bossen. Gesteld werd dat landbouwgronden slechts bij uitzondering in de aanwijzing zouden worden betrokken, bijvoorbeeld als integreerend onderdeel van een natuurmonument, maar "nimmer afzonderlijk gelegen landbouwgronden omdat ze op zich zelf en als zodanig aantrekkelijk voor het oog zijn".

Juridisch gezien is het dus heel goed mogelijk om bossen als beschermd natuurmonument aan te wijzen, vooropgesteld dat deze, zoals de wet eist, "van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis". De wet eist ook, dat de bescherming van het natuurmonument "niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd".

Wat van die passage in de wet de praktische bedoeling is, is niet volledig duidelijk. Uit wetsgeschiedenis en praktijk blijkt dat noch Boswet, Natuurschoonwet of Wet Ruimtelijke Ordening de toepassing van de Natuurbeschermingswet in de weg staan, en andere wettelijke voorzieningen die de bedoelde bescherming zouden kunnen bieden zijn ons niet bekend.

Een globale inventarisatie van de tot dusver gereali-seerde aanwijzingen leert dat, afgezien van de aanwij-zing van de Mispelindse Heide, tot dusver ca. 650 ha bos tot natuurmonument is aangewezen. Daartoe behoren overigens ook Staatsnatuurmonumenten, o.a. de Staatsboswachterij op de Kop van Schouwen. Voor ca. 65 ha van deze oppervlakte is ook een bosbijdrage verleend. Op basis daarvan mag worden aangenomen dat het aandeel van het aangewezen bos dat bedrijfs-matig geëxploiteerd wordt tot dusver niet groot was. De aanwijzing van de Mispelindse Heide c.a. brengt in dat laatste verandering.

Naast de vraag of juridisch mogelijk is bossen aan te wijzen tot natuurmonument rijst de vraag of het wenselijk en aanvaardbaar is. Om met de ministers te spreken die destijds het wetsvoorstel in de Kamer verdedigden: "Dat zal van het concrete geval afhangen". De aanwijzing van een bos dat in eigendom is bij een natuurbeschermingsinstantie zoals Natuurmonumenten, en dat is aangekocht en wordt beheerd met natuurbehoud als hoofddoelstelling, zal in het algemeen bij niemand op bezwaren stuiten. De Natuurbeschermingswet levert in dat geval een ondersteuning van datgene wat de eigenaar toch al nastreeft, hij krijgt daarbij een extra juridisch middel om zijn gebied tegen schadelijke invloeden van buitenaf te beschermen.

Wanneer echter bossen worden aangewezen, waar houtproductie hoofd- of nevendoelelstelling is, en die daarbij in het bezit zijn van een particulier eigenaar of een onderneming die zich mede op een bedrijfsmatig beheer richt, is de vraag naar de wenselijkheid van

zo'n aanwijzing veel moeilijker te beantwoorden. Daarbij moeten we zowel in de gaten houden wat de gevolgen van de aanwijzing in het concrete geval zijn, als welke gevolgen er voor de bosbouw in het algemeen aan kunnen zijn verbonden. Het lijkt ons dat vooropgesteld moet worden dat de overheid in het algemeen geen beperkingen aan de vrijheid van handelen van een burger behoort te stellen tenzij dat beslist nodig is. Wanneer, zoals in feite altijd het geval is, de aanwijzing beperkingen aan het gebruik met zich mee brengt, zullen daarvoor goede redenen aanwezig moeten zijn. De aanwezige natuurwaarden zullen zonder de opgelegde beperkingen daadwerkelijk geschaad moeten kunnen worden, en bovendien moet er een evenredigheid zijn tussen de winst aan natuur door het opleggen van de beperking en het nadeel dat de eigenaar van die beperking ondervindt. Simpeler gezegd: geen marginaal voordeel voor het natuurbehoud gaan behalen wanneer daar echt grote nadelen voor de eigenaar tegenover staan. Naast deze belangenafweging tussen "natuur" en "eigenaren" zijn er echter meer belangen die in de besluitvorming moeten worden betrokken, bijvoorbeeld die van de openluchtrecreatie. Wanneer op basis van deze belangenafweging wordt geconcludeerd dat aanwijzing wenselijk is, behoort de overheid dat vervolgens voor de betrokken eigenaar zo aanvaardbaar mogelijk te maken.

Vergunningsaanvragen dienen bijvoorbeeld zo spoedig mogelijk afgehandeld te worden. Wanneer schade ontstaat, waarvan het onredelijk is dat die door de eigenaar wordt gedragen, moet de overheid daar vlot en zonder al te veel omhaal een vergoeding tegenover stellen.

De vraag of een NB-wetaanwijzing van een bosgebied wenselijk is, wordt echter niet alleen bepaald door een belangenafweging in het concrete geval maar onzes inziens ook door de gevolgen van dit soort aanwijzingen voor de bosbouw in het algemeen. Een aanzienlijk deel van de voor het natuurbehoud van belang zijnde bossen wordt beheerd door particuliere eigenaren. Het feit dat die bossen voor het natuurbehoud van belang zijn, is in het algemeen het gevolg van een door die eigenaren en hun voorgangers over een zeer lange periode gevoerd beheer. Dat beheer was en is meestal van oorsprong op houtoogst gericht. De ontwikkeling van natuurwaarden vloeit daar echter vanzelf uit voort, vaak ook bevordert de particuliere eigenaar dat bovendien. Een voortgaan op deze weg zal er toe leiden dat op langere termijn de natuurwaarde van het totale particuliere bosareaal nog aanzienlijk toeneemt, samen met een hogere houtproductie en betere bedrijfsresultaten.

De toepassing van de NB-wet op bossen kan deze ontwikkeling echter afremmen of keren. De wetenschap dat door vrijwillig beheer ontstane natuurwaar-

den kunnen leiden tot aanwijzing als natuurmonument motiveert natuurlijk het verder ontwikkelen van die natuurwaarden bepaald niet en kan er toe leiden dat bestaande waarden teniet worden gedaan. De bereidheid om bos, ondanks het geringe of negatieve rendement, te blijven beheren of om te investeren in bosgronden, zal er bepaald niet groter door worden. Op die manier zou de kortstondige winst voor het natuurbehoud bij aanwijzing van enkele honderden hectaren bos wel eens kunnen resulteren in een groot verlies over vele tienduizenden hectaren.

In natuurbeschermingskringen wordt de mogelijke ontwikkeling, die we hierboven schetsten, misschien beschouwd als tijdelijk gemor van verbolgen boseigenaren. Of het zo'n verschrikkelijke vaart zal lopen weten wij natuurlijk ook niet zeker, maar wij vinden dat er voldoende signalen uit de bosbouwwereld zijn om dit gevaar serieus te nemen. Bij iedere concrete aanwijzing van bossen zal weer moeten worden overwogen of het middel op den duur niet erger is dan de kwaal.

Relatie met de Boswet

Een punt dat apart aandacht verdient is de relatie tussen NB-wet en Boswet, op het moment dat de NB-wet op een bosgebied wordt toegepast.

Het lijkt geen twijfel, dat beide wetten tegelijkertijd binnen hetzelfde gebied van kracht kunnen zijn. Dat levert geen problemen op zolang ze in elkaars verlengde werken. De Boswet verplicht tot instandhouding van het bos door middel van de herplantplicht en eventueel het kapverbod. Met de NB-wet kan hetzelfde gebeuren en daarbij kunnen verdergaande beperkingen en voorwaarden gesteld worden dan met de Boswet mogelijk is. De problemen ontstaan wanneer met de NB-wet-aanwijzing zaken worden nagestreefd die de Boswet verbiedt. Met de NB-wetaanwijzing kan bijvoorbeeld, via een beheersplan met daaraan verbonden vergoeding het ontstaan van open ruimtes in het bos worden bevorderd waarop vervolgens een herplantplicht ingevolge de Boswet rust. De situatie zal zich echter niet gauw voordoen. Door een gecoördineerde toepassing van beide wetten zullen conflicten op dit punt vrij eenvoudig vermeden kunnen worden.

Een probleem ontstaat ook wanneer de NB-wetaanwijzing handelingen verbiedt, die tot aan het moment van aanwijzing werden uitgevoerd op basis van een goedgekeurd beheersplan in het kader van de Bosbijdrageregeling. Dezelfde Minister van Landbouw, namens wie een beheersplan is goedgekeurd, zegt dan vervolgens dat een aantal handelingen uit dat beheersplan verboden zijn. Ingewijden in de materie zullen begrijpen dat dat komt door de andere strekking en beperktere reikwijdte van de Bosbijdrageregeling, maar het is heel goed voorstelbaar dat een willekeurige bos-

eigenaar deze gang van zaken als een staaltje van onbehoorlijk bestuur beschouwt. Deze situatie zal zich veel vaker voordoen dan het eerder geschetste geval, en het is niet eenvoudig er een bevredigende oplossing voor te vinden.

Bosbouw in de NB-wetaanwijzing de Mispelindse Heide c.a.

De bovenstaande beschouwingen over de toepassing van de NB-wet op bossen in het algemeen leiden ons er toe om de gevolgen van de aanwijzing van de Mispelindse Heide c.a. voor de aldaar gelegen bossen eens onder de loep te nemen. We gaan daarbij uit van hetgeen er in de "voorlopige" aanwijzing is geformuleerd. De definitieve aanwijzing die bij het publiceren van dit artikel wellicht al bekend is, kan ten aanzien van de bossen natuurlijk geheel anders luiden. Bij het schrijven van dit artikel was de definitieve aanwijzing echter nog niet ter beschikking. In de voorlopige aanwijzing van de Mispelindse Heide c.a. zijn enkele honderden hectaren bos van sterk uiteenlopend karakter opgenomen. In de tekst van de beschikking en de toelichting wordt aan die bossen expliciet aandacht besteed. Beschikking en toelichting beslaan samen zo'n tien bladzijden met ambtelijke volzinnen. We beperken ons daarom tot de hoofdpunten.

In de beschikking zelf wordt de aanwezigheid van opgaande naald- en loofbossen en hakhout genoemd als een van de factoren die samen met andere het aangewezen gebied tot een waardevol geheel maken. Biologische en visueel-esthetische waarden worden als wezenlijk kenmerk van het natuurmonument genoemd, naast bijvoorbeeld geologische waarden. De bossen, dat wil zeggen de opstanden zelf, zijn daarmee uitdrukkelijk in de voorlopige aanwijzing inbegrepen.

De beschikking vermeldt verder dat de rechtsgevolgen van de aanwijzing direct ingaan. In de toelichting op de beschikking wordt gesteld, dat dit gebeurt in verband met het gevaar dat gedurende de periode van één jaar waarin de aanwijzing in overweging is, de waarden van het gebied worden aangetast. Opgemerkt moet worden, dat de "dwingende noodzaak", die de wet vereist stelt voor het direct ingaan van de rechtsgevolgen, in de toelichting niet wordt toegelicht. Wellicht is hierbij gedacht aan een aantal dunningen die in het voorgaande jaar plaatsvonden en die van natuurbeschermingszijde als schadelijk werden aangemerkt. Of deze dunningen ook daadwerkelijk schadelijk voor de natuur waren wordt van verschillende zijden betwist en zal wellicht in een van de andere artikelen in dit nummer van het Bosbouw tijdschrift aan de orde komen. Wij volstaan hier met te constateren dat de "dwingende noodzaak" niet in de toelichting wordt om-

schreven, terwijl dat onzes inziens eigenlijk wel zou moeten gebeuren.

In de toelichting komen enerzijds de natuurwetenschappelijke betekenis en anderzijds het huidige gebruik en het gewenste beheer aan de orde. Bij de beschrijving van de *natuurwetenschappelijke betekenis* van vegetatie en flora komen de aanwezige loofhoutbossen expliciet aan bod. De waarde van de tevens in de aanwijzing opgenomen naaldbossen wordt hier niet genoemd, waaruit geconcludeerd zou kunnen worden dat deze waarde vooral gevonden moet worden in de ondergrond (geomorfologie, waterhuishouding etc.) en niet in de opstanden zelf. Het lijkt ons overigens voor de duidelijkheid gewenst, dat in een toelichting ook expliciet te maken. Wel wordt vermeld dat de bossen van belang zijn als broed-, pleister- en voedselgebied voor vele diersoorten, waarbij vervolgens overigens hoofdzakelijk een uiteenzetting over de bossen in de beekdalen volgt. Afgaande op de toelichting is de opname van de bossen binnen de NB-wetaanwijzing als geheel gedeeltelijk gemotiveerd vanuit de in die bossen aanwezige natuurwaarden, voor een vrij groot deel echter in hoofdzaak vanuit hun ligging temidden van of grenzend aan andere delen van het natuurmonument.

Voor de bosbeheerder is natuurlijk met name van belang welke beperkingen de aanwijzing voor hem tot gevolg heeft. De toelichting zegt daar ten aanzien van de bossen, beknopt weergegeven, het volgende over: "Voor handelingen die de wezenlijke kenmerken van het natuurmonument aantasten, schadelijk voor de natuurwetenschappelijke betekenis of ontsierend zijn, moet vergunning worden aangevraagd. Het is niet mogelijk op voorhand aan te geven wat wel en niet is toegestaan, gezien o.a. de gevarieerde opbouw van het natuurmonument. Van geval tot geval zal moeten worden vastgesteld of een vergunning al of niet vereist is.

De consulent Natuurbehoud van Staatsbosbeheer kan uitsluitend geven over de vraag of het al of niet noodzakelijk is vergunning te vragen."

Daarna volgt een lijst met voorbeelden van handelingen, waarvoor een vergunning vereist kan zijn. We noemen er daarvan een paar die voor de bosbeheerder relevant kunnen zijn: egaliseren, ophogen, verwijderen van strooisel of humus, bemesting, dunnen, rooien, vellen en planten van bomen, aanwenden van bestrijdingsmiddelen, groei- en stoorstoffen. Bij de beschrijving van het "*huidig gebruik en gewenst beheer*" wordt vervolgens wat meer inhoud aan de te verwachten beperkingen gegeven. Aangegeven wordt dat voortzetting van het huidig gebruik, waaraan het natuurmonument zijn waarde te danken heeft, niet aan een vergunning is gebonden. In de daarop volgende beschrijving van het gewenste beheer per deelgebied wordt daar ten aanzien van de bossen gedeeltelijk op teruggekomen: in het beekdal van Reusel en Stroom wordt een beheer van "niets doen" gewenst geacht, in het naaldbos tussen Stroom en Flaas wordt grootschalige verjonging ongewenst geacht, in het bos aan de noord- en noordostrand van de Neterselse Heide worden grote kapvlakten beschouwd als een aantasting van de wezenlijke kenmerken van het natuurmonument, en zijn deze daarom vergunningplichtig.

Uitbreiding van de heide ten koste van het naaldbos wordt echter zinvol genoemd. In het beekdal van de Grote Beerze wordt tot slot een beheer van "niets doen" voorgestaan voor een groot deel van de bossen. Grootschalige verjonging, omzetting in populierenbos en kerstsparculturen worden als aantasting van de wezenlijke kenmerken beschouwd.

Bij lezing van het hierboven weergegeven deel van de NB-wet aanwijzing valt het volgende op. In de eerste plaats wordt de opname in de aanwijzing van een



Gemengd bos op iets hoger gelegen deel in de Hertgang, vlakbij het dal van de Reusel.

groot deel van de bossen, met name de naaldbossen buiten de eigenlijke beekdalen, eigenlijk maar erg summier gemotiveerd, en is over de wezenlijke kenmerken van de daar aanwezige natuurwaarden weinig te vinden. Verwacht mag worden dat ofwel de noodzaak tot aanwijzing aan de hand van aanwezige natuurwaarden of relatie met meer waardevolle delen van het natuurmonument beter onderbouwd wordt, ofwel dat deze bossen buiten de aanwijzing blijven. De indruk bestaat verder, dat vergunningen vereist worden voor het beschermen van waarden, die bij de omschrijving van met name de naaldbossen niet, en zeker niet expliciet, worden genoemd. In de tweede plaats is het nogal onduidelijk, wanneer nu een vergunning vereist is en zo ja, wanneer de bosbeheerder nu al of niet kan verwachten die vergunning te krijgen. Er worden *voorbeelden* genoemd van handelingen die vergunningplichtig *kunnen* zijn. Voortzetting van het bestaande gebruik is niet vergunningplichtig, toch worden een aantal handelingen die in de ogen van de bosbeheerder zeker tot het bestaande gebruik behoren even verder wel vergunningplichtig gesteld. In de derde plaats wordt in een aantal gevallen een beheer van "niets doen" gewenst geacht, en wordt een uitbreiding van heide ten koste van opgaand naaldbos als zinvol beschouwd. Dit zijn zaken die zeer expliciet afwijken van het normale bestaande gebruik, waarbij het streven vanuit de NB-wet op gespannen voet kan komen te staan met de Boswet. Onduidelijk is of de vergunningsplicht op zich of de verlening van de vergunning nu beoordeeld zullen worden aan de hand van het

voortzetten van het bestaande gebruik of aan de hand van het gewenste, daarvan afwijkende beheer.

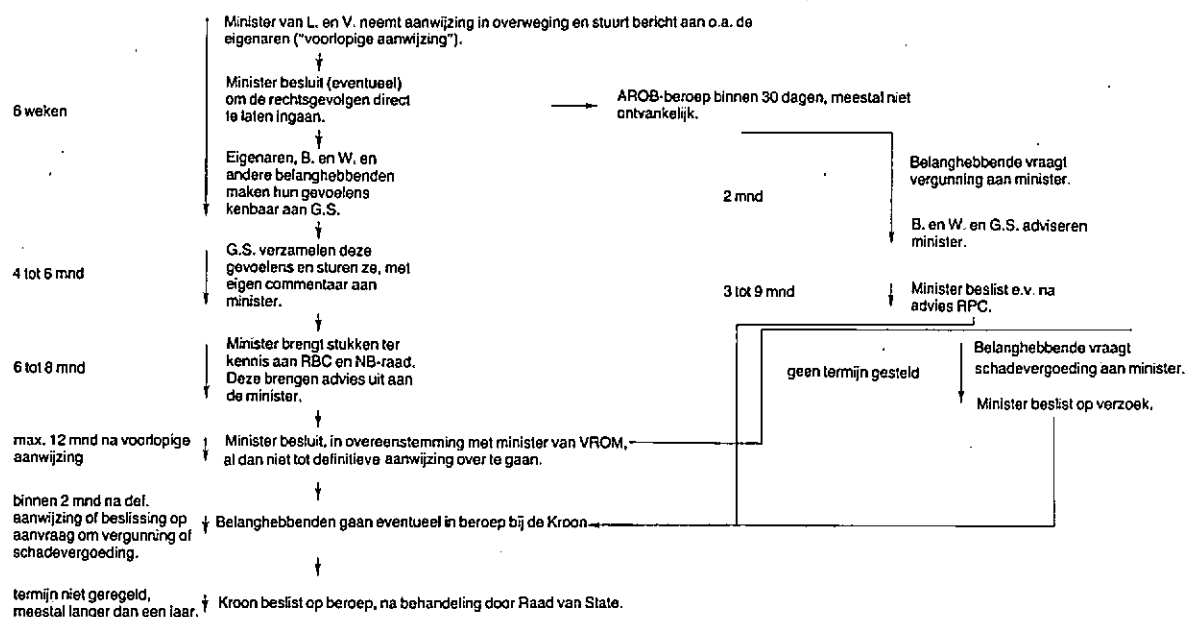
Conclusies en aanbevelingen

Hoe enerverend de NB-wetaanwijzing van de Mispelendse Heide c.a. voor de meeste bosbouwers ook mag zijn, het doorworstelen van de juridische aspecten is en blijft helaas noodgedwongen een wat taaie bezigheid. We hopen dat we u wat helderheid rond NB-wetaanwijzingen op bossen hebben kunnen verschaffen.

We kunnen concluderen dat het aanwijzen van bossen als beschermd natuurmonument op zich juridisch gezien zeker mogelijk is. We hebben laten zien dat de procedure rond de NB-wet vrij complex is, en dat deze procedure een slagvaardig beheer van een bos bepaald niet in de hand werkt. Ten aanzien van de aanwijzing van de Mispelendse Heide c.a. kunnen we concluderen dat de motivering van de aanwijzing van een vrij groot deel van de bossen nogal summier is, en dat er voor de betrokken bosbeheerders weinig duidelijkheid gegeven wordt over beperkingen en vergunningplicht. Een zaak, die het begrip voor de aanwijzing en de bereidheid er aan mee te werken bepaald niet zal vergroten. We hopen van harte, dat de eventuele definitieve aanwijzing op dit punt verbeterd zal zijn. Vanuit deze conclusies komen wij tot een aantal aanbevelingen. Aanbevelingen die, voor de goede orde, geheel en uitsluitend voor onze eigen rekening komen.

Om te beginnen dient aanwijzing van bossen be-

Procedure-schema aanwijzing Beschermd Natuurmonument



perkt te worden tot gevallen waarin dat strikt noodzakelijk is voor de bescherming van daar aanwezige natuurwaarden, zonder dat daardoor andere belangen in onevenredige mate geschaad worden. Wanneer de te beschermen natuurwaarden niet met het bos zelf, maar met de ondergrond samenhangen, dienen eventuele beperkingen ook alleen op die ondergrond betrekking te hebben en niet op het bos zelf. Uit een oogpunt van consistentie van overheidsbeleid is het gewenst dat de aanwijzing ook anderszins door de overheid erkend is: de aan te wijzen bossen moeten in streek- en bestemmingsplan ook als bos met hoge natuurwaarde worden aangemerkt, en moeten vallen binnen categorieën bos waaraan in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud het accent natuur is toegekend (tenzij de aanwijzing uitsluitend betrekking heeft op de ondergrond). Aanwijzing wordt daarmee beperkt tot een voorspelbaar en overzienbaar deel van het bosareaal.

Uit het feit dat aanwijzing alleen plaats dient te vinden wanneer dat strikt noodzakelijk is, volgt dat goed en uitgebreid gemotiveerd moet worden waarom dat gebeurt. Hetzelfde geldt wanneer bij de voorlopige aanwijzing besloten wordt tot het direct ingaan van de rechtsgevolgen. Afhandeling van vergunningsaanvragen dient met de grootste spoed plaats te vinden. De wet noemt daarvoor een termijn van drie tot negen maanden, de termijn van drie maanden is in feite het maximum van wat als aanvaardbaar kan worden beschouwd.

Totstandkoming van een beheersplan in overleg met de eigenaar dient door de overheid zo snel mogelijk na de aanwijzing te worden bevorderd. Het geeft de

eigenaar een zo duidelijk mogelijk inzicht in wat wel en niet mag, vrijwaart hem van lange vergunningsprocedures en ondersteunt tegelijkertijd het doel van de aanwijzing: de bescherming van aanwezige natuurwaarden. Van de in de NB-wet genoemde mogelijkheid om schadevergoeding toe te kennen of een uitkering ter beschikking te stellen voor het uitvoeren van een beheersplan dient gebruik gemaakt te worden met dezelfde voortvarendheid waarmee de aanwijzing zelf is opgelegd. Daarbij moet niet te gauw worden aangenomen dat de beschikking bosbijdragen daarin wel voorziet. Wanneer de NB-wetaanwijzing leidt tot extra beperkingen of het uitvoeren van extra handelingen die afwijken van datgene waarmee een boseigenaar buiten een NB-wet aanwijzing wordt geconfronteerd, moet daar in principe ook een extra vergoeding tegenover kunnen staan, die uit kan gaan boven de bosbijdrage. Tot slot dient er door een gecoördineerde toepassing zorg voor gedragen te worden dat fricties tussen Boswet en NB-wet worden voorkomen.

Wanneer toepassing van de NB-wet op bossen in de toekomst plaatsvindt zonder dat met zaken zoals hierboven aanbevolen rekening wordt gehouden, is er voor de bosbouw wereld aanleiding om zich actief tegen deze aanwijzing te verzetten. Dat zal op den duur realisatiekansen van aanwijzingen sterk verminderen en behoud en ontwikkeling van natuurwaarden in het gehele particuliere bosareaal in negatieve zin kunnen beïnvloeden. Wanneer echter de NB-wet op bossen wordt toegepast op basis van onze aanbevelingen zijn we van mening dat aanwijzing van een beperkt deel van onze bossen niet alleen mogelijk, maar ook aanvaardbaar en wenselijk is.