

## Landbouw op het randje van natuurgebieden

# BESCHERMING VAN GROOTE PEEL TEGENGEWERKT DOOR KIBBELENDE OVERHEDEN

LELIE MÖLLER

Om de resterende natuurgebieden in Nederland te kunnen behouden, genieten deze gebieden wettelijke bescherming en wordt er een aangepast beheer gevoerd. Natuurgebieden zijn echter niet uitsluitend afhankelijk van het beheer binnen de gebieden zelf, maar tevens van het beheer dat in de omringende gebieden wordt gevoerd. Rond het natuurgebied de Groote Peel blijkt het gebruik van de rand- en overgangszones tot grote problemen voor het natuurgebied te leiden. Door de soms tegenstrijdige regelgeving en elkaar tegenwerkende overheden hebben natuurbeschermingsorganisaties een kans gemist.

De rand- en overgangszones, die vaak bepaalde landschappelijke waarden bezitten, zijn meestal in gebruik als landbouwgronden. De werkzaamheden die in het kader van de agrarische bedrijfsvoering worden verricht, hebben niet zelden een negatieve invloed op het aangrenzende natuurgebied. Het gaat daarbij met name om de beïnvloeding door uitspoeling en afspoeling van meststoffen en bestrijdingsmiddelen via het grond- en oppervlaktewater, en om het afwaaien van deze stoffen. Maar ook werkzaamheden die een wijziging van de waterhuishouding tot gevolg hebben kunnen een bedreiging vormen. Voor de instandhouding van natuurgebieden is het vaak van essentieel belang dat de randgebieden tegen deze negatieve invloeden beschermd worden. Dat brengt met zich mee dat er in de rand- en overgangszones beperkingen aan het agrarisch gebruik gesteld moeten worden.

### WETTEN EN REGELS

Daarbij rijst dan onmiddellijk de vraag in hoeverre de bestaande wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om, ten behoeve van een aangrenzend natuurgebied, dergelijke beperkingen op te leggen. Er zijn drie instrumenten die in principe alle schadelijke handelingen in de rand- en overgangszones kunnen beperken. Zo kan op grond van de Natuurbescher-

mingswet de zogenaamde *externe werking* van toepassing verklaard worden wanneer een natuurgebied wordt aangewezen tot beschermd natuurmonument. Dit houdt in dat ook de schadelijke handelingen in het omringende gebied aan een vergunning-vereiste gebonden worden. Een geheel andere werking heeft de *Relatienota*. In relatienotagebieden kan de agrarische bedrijfsvoering door middel van beheersovereenkomsten mede gericht worden op doeleinden van natuur- en landschapsbehoud. Een boer kan zich geheel vrijwillig verplichten bepaalde handelingen na te laten of juist wel te verrichten. Hij krijgt daarvoor dan wel een bepaalde vergoeding. De vrijwilligheid heeft wel tot gevolg dat het zonder de medewerking van de ondernemers niet werkt. Ook via een *bestemmingsplan buitengebied* kunnen beperkingen aan het agrarisch gebruik worden opgelegd. Dit kan door het opnemen van gebruiksvoorwaarden en door het opnemen van een aanlegvergunningstelsel. De mogelijkheden zijn echter wel afhankelijk van de aan de gronden gegeven bestemming. Beperkingen ten behoeve van een aangrenzend natuurgebied kunnen daardoor alleen opgelegd worden, als uit de bestemming duidelijk blijkt dat het landbouwgebied een bufferfunctie moet vervullen.

Naast deze instrumenten zijn er ook wetten en regelingen die alleen bepaalde activiteiten aan banden kunnen leggen. Daarbij moet gedacht worden aan de Waterbe-

heerswetgeving, de Hinderwet en de Wet Bodembescherming, de Meststoffenwet en het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen (zie figuur). Deze instrumenten werken met een vergunningstelsel of met een systeem van normstelling, dan wel met beide.

### PROBLEMEN

Het probleem bij deze gedeeltelijk overlappende regelingen, elk met een eigen planningstelsel en een eigen bevoegd gezag, is dat een goede coördinatieregeling aan het geheel ontbreekt. Het gevolg daarvan is dat er strijdigheden kunnen ontstaan tussen het beleid dat gevoerd wordt met betrekking tot het natuurbeheer, het milieubeheer, het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Dit zal met name het geval zijn wanneer de verantwoordelijkheden niet bij dezelfde instantie berusten. Het gebrek aan coördinatie heeft ook tot gevolg dat niet gezamenlijk gekeken wordt welk bestuursregime het meest geschikt is om het natuurgebied te beschermen, maar dat ieder bevoegd gezag naar eigen inzicht beleid voert. Bovendien scheidt het de mogelijkheid verantwoordelijkheden op elkaar af te schuiven.

De gang van zaken rond natuurgebied de Groote Peel toont duidelijk aan dat zich in de praktijk problemen voordoen. De Groote Peel (ca 1300 ha) ligt op de grens van Noord-Brabant en Limburg en is één van de laatste grote natuurgebieden in

	Natuur beschermingswet	Relatienota	Waterbeheerswetgeving	Hinderwet	Bodem beschermingswet	Meststoffen wetgeving	Bestemmingsplan
Scheuren grasland	■	■					■
Wijziging waterstand/ waterhuishouding	■	■	■				■
Gebruik meststoffen	■	■			■	■	■
Gebruik bestrijdingsmiddelen	■	■			■		■
Intensieve veehouderij	■			■		■	■

■ = het instrument kan de activiteit beperken

Noordwest-Europa waarin nog levend hoogveen voorkomt. Dit natuurgebied werd in 1985 aangewezen tot Nationaal Park in oprichting en in 1986 tot Vogelbeschermingsgebied. Eén van de doelstellingen binnen het gebied is het behoud en opnieuw laten ontstaan van het in Nederland zeldzaam geworden levende hoogveen. Hiervoor is een hoge, weinig fluctuerende waterstand essentieel en bovendien komt hoogveen alleen voor in een extreem voedselarm milieu.

## DRAINAGE

Hoewel de omstandigheden binnen de Grote Peel al niet optimaal waren, hebben zich sinds 1985 in het aangrenzende landbouwgebied ontwikkelingen voorgedaan die het gebied regelrecht bedreigen.

De aanwijzing tot Nationaal Park i.o. bracht geen beperkingen voor het agrarisch gebruik in de rand- en overgangszones met zich mee. Omdat de boeren bang waren dat er in de toekomst wel beperkingen opgelegd zouden worden, zijn zij sindsdien massaal overgegaan tot het aanleggen van drainagestelsels. Door gronden te draineren wordt overtollig water rechtstreeks op open water afgevoerd, zodat ze droger en beter bewerkbaar worden. Daarnaast zijn de boeren steeds meer gebruik gaan maken van beregeningsinstallaties, die grondwater oppompen en over het land sproeien.

Zowel het draineren als het beregenen veroorzaken een daling van de grondwaterstand, niet alleen in het landbouwgebied maar ook in het natuurgebied. Voor de Grote Peel vormt dit een bedreiging: levend hoogveen heeft immers een hoge waterstand nodig. Een andere negatieve ontwikkeling voor het natuurgebied is het scheuren van grasland. Dat wil zeggen dat grasland omgezet wordt in maïsland. Boeren hebben namelijk een overschot aan mest en op maïsland mag meer mest uitgereden worden. Ook dit is voor levend hoogveen ongunstig omdat het gevoelig is voor voedselverrijking.

## KROONBEROEP

Voor de bescherming van natuurgebied de Grote Peel is het van belang dat het draineren, het beregenen en het scheuren van grasland aan banden wordt gelegd. Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hadden in 1985 al goedkeuring onthouden aan het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Asten. Zij hadden daarbij tevens bepaald dat er bij de eerst volgende herziening in de zone van 300 meter een aanlegvergunningstelsel opgenomen moest worden voor de genoemde agrarische activiteiten. Zoals te verwachten was ging deze agrarische gemeente in beroep bij de Kroon, omdat zij de maatregelen te ver vond gaan. Ook de stichting Werkgroep Behoud de Peel ging in beroep. De stichting vond dat het vergunningstelsel direct aangenomen moest worden en wel voor een zone van 600 meter rond het natuurgebied. De gemeente Nederweert had in die tijd



Niet iedereen is even gelukkig met natuurbeschermingsregels. Foto: Lelie Möller

wel een vergunningstelsel opgenomen. Gedeputeerde Staten van Limburg hebben daar echter goedkeuring aan onthouden. Ook hiertegen werd Kroonberoep ingesteld.

Een beroepsprocedure kan een langdurige kwestie zijn, terwijl er juist op korte termijn ingegrepen moest worden. Aan het verzoek van de stichting om over te gaan tot aanwijzing ex artikel 37 WRO<sup>1</sup> en het nemen van een voorbereidingsbesluit werd echter geen gehoor gegeven. Minister Nijpels wees namelijk in de richting van de provincie en de provincie wilde de beroepsprocedure niet doorkruisen.

## TE LAAT

Sinds 1986 hebben de stichting en verschillende natuur- en milieubeschermingsorganisaties ook steeds aangedrongen op het toepassen van de Natuurbeschermingswet met de externe werking. Neel tegenwerking uit Den Haag en elkaar tegensprekende rapporten raakt in 1990 ook Braks overtuigd van de schadelijkheid van de activiteiten in de rand- en overgangszones en is hij bereid maatregelen te treffen.

Bij de Grote Peel is weinig aandacht besteed aan de andere wetten en regelingen die beperkingen aan het agrarisch gebruik kunnen stellen. De procedure voor het toepassen van de Relatienota is veel te laat in gang gezet. En de mogelijkheden van de waterbeheerswetgeving zijn door de provincies veel te laat ontdekt. Wat het aanleggen van drainagestelsels betreft is het te laat. De boeren hebben genoeg tijd gehad om deze zonder beperkingen aan te leggen, en het ongedaan laten maken gaat veel te veel geld kosten. De oplossing zal nu gezocht moeten worden in het treffen van technische maatregelen binnen het gebied. Om dergelijke problemen te voorkomen zou er eigenlijk vroegtijdig onderzocht moeten worden of het voor de instandhouding van het natuurgebied noodzakelijk is om beperkingen aan het agrarisch gebruik te stellen. Daarbij zouden dan alle publiek- en privaatrechtelijke instanties, die enige bemoeie-

nis met het gebied hebben, betrokken moeten worden. Dit voorkomt namelijk dat er later verschillende, elkaar tegensprekende onderzoeksrapporten te voorschijn komen. Dat leidt namelijk tot vertraging in de besluitvorming, terwijl er meestal weinig tijd is.

## OGA

Het gebrek aan coördinatie, waardoor strijdigheden ontstaan in het beleid dat door verschillende overheden gevoerd wordt, zal ook opgelost moeten worden. Men zou hierbij kunnen denken aan de operationele gebiedsaanwijzing (oga). Bij de oga verloopt het overleg tussen departementen en lagere overheden via een wettelijk te regelen procedure, die gericht is op een gezamenlijk principe-besluit tot het beheer van een gebied conform een bepaalde bestemming. Het gaat bij de oga om de bundeling, de synchronisatie en de uniformering van bestaande ruimtelijke, sectorale en financiële besluitvormingsprocedures. Daarbij moeten dan wel termijnen en een conflictmechanisme opgenomen worden.

Hoe het probleem opgelost wordt doet er eigenlijk niet toe, maar het wordt wel tijd dat er door de overheid eens hard over nagedacht wordt.

Lelie Möller is onlangs afgestudeerd aan de Faculteit der Geodesie van de Technische Universiteit Delft

Dit artikel is gebaseerd op de afstudeerscriptie *Het beheer in rand- en overgangszones rond natuurgebieden*, Faculteit der Geodesie, Technische Universiteit Delft.

1. Artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de minister en de provincie de bevoegdheid hebben bepaalde aspecten op te laten nemen in het gemeentelijke bestemmingsplan, de zgn. aanwijzingsbevoegdheid. In een voorbereidingsbesluit bereidt de gemeente dit voor.