Respect voor de natuur in het overheidsbeleid

J. Walter (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Postbus 20401, 2500 EK 's-Gravenhage)

Inleiding

In onze westerse democratieën, en dus ook in ons land, 'krijgt het volk de regering die het verdient'. We kiezen onze overheid zelf, en hoewel de meningen, idealen en beginselen van de regering en volksvertegenwoordiging geen volstrekte afspiegeling zijn van die van de burgers, is de mate van afwijking gering.

De eens in de vier jaar in handen van de overheid gegeven macht wordt vanuit de samenleving voortdurend geconfronteerd met allerlei vormen van 'countervailing power': vele maatschappelijke belangengroepen oefenen voortdurend invloed uit op het overheidsbeleid: politieke partijen, vakbeweging, werkgeversorganisaties, milieubeweging, boerenorganisaties, autolobby, consumentenorganisaties, wetenschappers, waterwinbedrijven, projectontwikkelaars, kerken, gemeentebesturen, natuurbeschermers enz. enz. Voeg daar nog bij de opiniërende invloed van krant, radio en televisie en het brede scala aan onderwijs, vormings- en ontwikkelingswerk, en het beeld van een pluriforme samenleving is onontkoombaar. Wij beschouwen deze pluriformiteit, deze vrijheid in en veelheid van waarden- en normenpatronen als een groot goed. Zij is een van de wezenskenmerken van onze westerse cultuur en wij zouden haar niet graag missen. Dat deze vrijheid de oplossing van vele problemen op het gebied van het behoud van natuur en milieu in de weg staat, een oplossing die wellicht door een omvangrijke inperking van die vrijheid zou kunnen worden bevorderd, laat een van de grootste politieke vraagstukken zien waarvoor overheden zich geplaatst zien.

De pluriformiteit in ideeën en wensen bepaalt enerzijds 'van binnenuit' het overheidsbeleid in die zin, dat binnen de overheid zelf de diversiteit aan denkbeelden, wensen enz. bekend zijn en in het beleid tot uitdrukking worden gebracht. Het is in ons democratisch bestel de taak van de overheid de verschillende belangen zoveel mogelijk af te wegen en te integreren. Anderzijds is de overheid daartoe wel gedwongen omdat zij anders de aanslui-

ting met de maatschappij mist en dan 'van buitenaf' te maken krijgt met allerlei vormen van stakingen, maatschappelijke ongehoorzaamheid, wetsovertredingen en andere acties die haar legitimiteit aantasten.

Ik ben bij deze dynamische relatie tussen overheid en samenleving bewust even stil blijven staan, omdat zij van essentieel belang is voor mijn onderwerp: het respect voor de natuur in het overheidsbeleid. De overheid vormt een afspiegeling van ons in onze pluriformiteit en in haar respect voor de natuur kan de overheid niet verder gaan dan wat maatschappelijk wordt aanvaard, ook al heeft ze op dit punt een gidsfunctie. Kortom, 'het volk krijgt de regering die het verdient' en daarmee krijgt de natuur in het overheidsbeleid het respect dat wij, de burgers, de overheid toestaan haar te geven.

Algemeen beleid

Respect voor de natuur in het overheidsbeleid? Je zou er haast aan twijfelen. Bij zeer veel overheidshandelen blijkt daar immers weinig van: de natuur delft voortdurend het onderspit als gevolg van het beleid met betrekking tot woningbouw, wegenaanleg, bevordering van industrie, verwetenschappelijking en intensivering van de landbouw, de bevordering van werkgelegenheid en consumptie, bevolkingspolitiek enz. Verzuring, verdroging, verontreiniging en andere factoren brengen steeds meer dier- en plantesoorten in ons land in de gevarenzone. Weliswaar worden in toenemde mate – al dan niet via wettelijke procedures (Wet op de ruimtelijke ordening[1], Wet algemene bepalingen milieuhygiëne[2], Hinderwet[3], Wet verontreiniging oppervlaktewateren[4], Milieu-effectrapportage (MER)[5] – de belangen van de natuur meegewogen, het saldo is vrijwel zonder uitzondering negatief. Het overheidsbeleid blijkt uiteindelijk toch sterk antropocentrisch van aard te zijn.

Natuurbeleid

Maar hoe staat het dan met het specifieke natuurbeleid van de overheid? Op welke grondslagen is dat dan gebaseerd? Daarin wordt toch zeker wel gekozen vóór de natuur?

De onze samenleving zo kenmerkende pluriformiteit is ook in de uitgangspunten voor het natuurbeleid terug te vinden. Het meest recente basisdocument betreffende het natuurbeleid vormt de regeringsbeslissing over het Natuurbeleidsplan.[6] Daarin wordt expliciet gesteld dat er pluriforme motieven aan het natuurbeleid ten grondslag liggen. In het NBP wordt verwezen naar de vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling zoals geformuleerd in een studie van de Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek.[7] Dit zijn de *Klassieke natuurvisie*, waarin menselijke activiteiten een positieve rol spelen bij het behoud van natuurwaarden die aan het cultuurlandschap zijn verbonden. In de *Natuurontwikkelingsvisie* staan zelfregulatie, oorspronkelijkheid van processen en volledigheid van ecosystemen centraal. In deze visie dient het ingrijpen door de mens minimaal te zijn. In de *Functionele natuurvisie* staan functionaliteit van ruimtegebruik, flexibiliteit van grondgebruik en inrichting en harmonie met menselijke activiteiten centraal. De *Ecosofische natuurvisie* gaat uit van harmonie met de natuur, een samenwerkingsmodel op kleinschalige, menselijke maat. Technologie moet worden ingepast in harmonische relatie met de natuur. In de *Duurzame technologie-visie* staat optimaal gebruik van innovatie en duurzame technologie centraal, als voorwaarden voor de overleving van mens en milieu. Daarbij dient ruimtelijke scheiding plaats te vinden van sterke en zwakke productiefuncties. Door sterke concentratie van de sterke functies ontstaat ruimte voor de zwakkere functies, waaronder natuurbehoud.

Zoals het NBP stelt: "Het gewicht dat men aan de verschillende motieven toekent verschilt tussen groeperingen in de samenleving. Deze visies op de natuur lopen sterk uiteen: van een accent op het nut voor de mens tot een accent op de intrinsieke waarden van natuur en landschap zelf; van een verbondenheid met de natuur tot een sterke neiging tot ingrijpen en beheersen. In de praktijk is er veelal sprake van 'gemengde' opvattingen, waarbij soms tegenstrijdige elementen zijn waar te nemen. Bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen is het van belang met deze verschillende visies rekening te houden. Voor het dagelijks beleid is het van belang onder ogen te zien dat discussies over natuur en landschap zowel te maken hebben met wetenschap of met feiten, als ook met waarden en normen. Zo spelen bijvoorbeeld bij de discussie omtrent het beheer van agrarische cultuurlandschappen en de jacht waarden en normen een belangrijke rol. Daarbij is het vanuit de overheid bezien relevanter om na te gaan wat verbindende elementen tussen de verschillende visies zijn, dan om in te gaan op verschillen.

Het streven naar een duurzame relatie tussen de menselijke samenleving en natuur en milieu komt in toenemende mate in de verschillende visies tot uitdrukking. Het begrip duurzaamheid zal een centrale leidraad zijn bij de formulering van beleidslijnen voor de toekomst."[8]

Verantwoordelijkheden

Regeren is vooruitzien en de verantwoordelijkheid om onze wereld en haar natuurlijke rijkdommen ook voor de generaties na ons te beheren en te behouden, is van regeringszijde diverse malen erkend en in documenten vastgelegd, bijvoorbeeld bij de ondertekening van diverse internationale verdragen (Charter of Nature van de Verenigde Naties (1982)[9], Standpuntbepaling Brundtlandrapport (1989)[10], Conventies van Bern (1979)[11], Bonn (1979)[12] en Washington (1973)[13], EG-Vogelrichtlijn (1979)[14], de Wetlands Conventie (1980)[15] enz. Ook artikel 21 van onze Grondwet stelt dat "de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu."[16]

In een aantal gevallen loopt de overheid bij het nemen van deze verantwoordelijkheid voorop, waarbij zij in een afwegingsproces de in het geding zijnde natuurbeschermingsbelangen zwaarder laat wegen dan bijvoorbeeeld bepaalde economische en andere maatschappelijke belangen van het moment. Ik denk daarbij aan de Wet bedreigde uitheemse diersoorten (1975)[17], waardoor het verboden werd bedreigde diersoorten te bezitten en producten vervaardigd uit dergelijke dieren te verhandelen. Duizenden burgers werd op deze wijze hun liefhebberij om exotische huisdieren te bezitten ontzegd, terwijl handelaren en fabrikanten in bijvoorbeeld de leer- en bontindustrie moesten ervaren dat hun economische bedrijvigheid werd beperkt.

Ik wil thans wat dieper ingaan op het respect voor de natuur bij de overheid en wel aan de hand van twee specifieke taken van de overheid, namelijk (natuurbeschermings)wetgeving en uitvoering van deze wetgeving. Daaraan voorafgaand wil ik er nog op wijzen dat de overheid ook op andere manieren haar respect voor de natuur tot uitdrukking brengt. Ik noem de offensieve stap van het reeds genoemde Natuurbeleidsplan, gericht op het verkrijgen van een ecologische hoofdstructuur voor ons land, aankoop en beheer van natuurgebieden, waardoor deze voor andere bestemmingen worden gevrijwaard, het treffen van inrichtingsmaatregelen, het realiseren van natuurontwikkelingsprojecten, het sluiten van beheersovereenkomsten met boeren om natuurwaarden te sparen, het creëren van nationale

parken, de subsidiëring van particulier initiatief, voorlichting en educatie, kortom het hele scala van traditionele en nieuwe instrumenten, waarmee aan het natuurbeleid uitvoering wordt gegeven.

Wetgeving

Ons land kent verschillende wetten op het gebied van de natuur: de Natuurbeschermingswet[18], met de op hoofdstuk V daarvan gebaseerde Besluiten beschermde inheemse dier- en plantesoorten[19], de Vogelwet[20], de Wet bedreigde uitheemse diersoorten[21] en het op de In- en uitvoerwet gebaseerde In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten[22], de Natuurschoonwet[23], de Boswet[24], en de Jachtwet[25]. Daarnaast bestaat de Visserijwet[26], waarin een natuurbeschermingsbelang valt te onderkennen. Momenteel wordt gewerkt aan de Flora- en Faunawet[27], die een integratie beoogt van de Vogelwet, de Jachtwet, de Wet bedreigde diersoorten en de Natuurbeschermingswet (hoofdstuk V). Ik beperk mij op deze plaats tot de soortenbeschermingswetgeving en stip de wettelijke veiligstelling van gebieden door middel van de Natuurbeschermingswet slechts kort aan. In dit verband wijs ik erop dat in het geval belangrijke natuurwaarden in het geding zijn en dus is besloten een gebied op grond van de Natuurbeschermingswet tot Staats- of tot beschermd natuurmonument te verklaren met betrekking tot dit gebied alleen handelingen mogen worden verricht die deze belangen niet (wezenlijk) aantasten. In beginsel ligt dan dus het primaat bij de natuurbescherming.

Vogelwet

Principieel uitgangspunt van de Vogelwet is dat alle in ons land c.q. Europa in het wild voorkomende vogelsoorten beschermd zijn, ongeacht hun status. Deze wet beschermt dus niet alleen de bedreigde vogelsoorten, maar ook de algemeen voorkomende soorten. Deze wet geeft derhalve uitdrukking aan het ethisch beginsel van de erkenning van de intrinsieke waarde van onze vogels. Deze bescherming betreft niet alleen de soort, maar elk individueel dier. Het is dus in ons land verboden vogels te doden, te vangen, te verhandelen, in gevangenschap te houden, te verwerken tot paté of tot dameshoeden, zoals aan het begin van deze eeuw gebeurde. Deze handelingen werden bij de inwerkingtreding van de Vogelwet in 1912 respectievelijk 1936 verboden en geven sindsdien uitdrukking aan een in brede lagen van onze samenleving bestaand normbesef met betrekking tot onze avifauna. Op de omstandigheid dat uitzonderingen op dit beschermingsbeginsel mogelijk zijn kom ik zo dadelijk nog uitvoerig terug.

Natuurbeschermingswet

De Natuurbeschermingswet (artikel 23 en 24) kent de mogelijkheid inheemse dier- en plantesoorten wettelijke bescherming te verlenen. Exemplaren van aangewezen soorten mogen niet worden gevangen, gedood, geplukt, uitgestoken, verhandeld, geprepareerd enz. Deze wet bepaalt niet of deze bescherming zich tot àlle inheemse dier- en plantesoorten of slechts tot zeldzame soorten zal uitstrekken. Onder het Besluiten beschermde inheemse

dier- en plantesoorten, waarmee uitvoering aan deze wet wordt gegeven, zijn een 53-tal plantesoorten aangewezen die 'tot plukken noden', terwijl de aanwijzingen van de circa 45 diersoorten heeft plaatsgevonden op grond van de overweging dat deze soorten niet alleen door biotoopverlies of milieubederf, maar ook door vangst voor bijvoorbeeld liefhebberij- of consumptiedoeleinden in hun voortbestaan zijn bedreigd.

Wet bedreigde uitheemse diersoorten

De Wet bedreigde uitheemse diersoorten (Wet Bud) heeft een ander vertrekpunt, namelijk dat exploitatie mogelijk is. Alleen wanneer soorten in hun voortbestaan zijn bedreigd of het gevaar lopen te worden bedreigd is exploitatie verboden. Hier speelt dus niet de individubescherming een rol, maar alleen de soortbescherming en dan nog wel alleen van bedreigde soorten.

Jachtwet

De Jachtwet kent het zogenoemde drieluik: dit wordt gevormd door drie belangen, namelijk de natuurbescherming c.q. het voortbestaan van de soort, de belangen van de landbouw c.q. het bestrijden van economische schade en de belangen van de jager c.q. het genot van de jacht. Het natuurbeschermingsbelang in de Jachtwet bepaalt zich, zoals gezegd, tot de bescherming van de soort en richt zich niet op de bescherming van het individuele dier. Dit element is overigens in de Jachtwet wel weer meegenomen in het 'weidelijkheidsbeginsel': artikel 19 bepaalt namelijk dat de jager verplicht is het wild tegen onnodig lijden als gevolg van de jacht te beschermen.

Vergelijking wetten

Uit vergelijking van de Vogelwet, de Natuurbeschermingswet, de Jachtwet en de Wet Bud blijkt dat ook de overheid in haar wetgeving weinig consequent is met betrekking tot haar respect voor de natuur. Zet hiernaast het nagenoeg ontbreken van ethische beginselen in de Visserijwet alsmede de omstandigheid dat de meeste dier- en plantesoorten geen enkele wettelijke bescherming genieten – de Wet op de dierenbescherming[28] c.q. de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht (dierenkwelling en -mishandeling) spelen in dit opzicht in de praktijk geen rol – dan blijkt de wettelijke neerslag van het respect geen consistent en hecht bouwwerk te zijn. Dit wordt veroorzaakt door de historische en culturele bepaaldheid van ons pluriforme waarden-en normenpatroon. De wetgever, onze volksvertegenwoordiging, heeft beslist dat onze wetgeving er zó uit moest zien en niet anders.

Maar de gedachten en wensen op dit punt staan niet stil. Situaties veranderen en ideeën veranderen. De bedreiging van de natuur is ernstiger dan enkele decennia terug, maatschappelijke discussies over onze wijze van produceren en consumeren, over het benutten van onze natuurlijke hulpbronnen, over jacht en wise-use, over duurzame ontwikkeling en duurzaam behoud, over antropocentrisme en ecocentrisme, al dit soort zaken leiden ertoe dat ook de overheid bezig blijft met het formuleren en herformuleren van haar beleid. Ik wil in dit verband wijzen op twee ontwikkelingen. In de eerste plaats op de discussie over het

in wetgeving vastleggen van het zogenoemde 'zorgvuldigheidsbeginsel' en in de tweede plaats op de ontwikkeling van de Flora- en faunawet, waarin wordt gestreefd naar één logisch en consistent uitgangspunt voor de thans nog op verschillende beginselen gebaseerde Vogelwet, Jachtwet, Natuurbeschermingswet en Wet Bud.

Het zorgvuldigheidsbeginsel

Momenteel wordt in 'Den Haag' druk gediscussieerd over de wenselijkheid om onder meer in de wetgeving op het gebied van natuur en milieu zogenoemde 'zorgvuldigheidsbepalingen'[29] op te nemen. Een dergelijke bepaling zou bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van de natuur kunnen luiden dat het een ieder is verboden zonder redelijk doel handelingen te verrichten, waarvan hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze handelingen belangrijke schade toebrengen aan de wilde fauna en flora. In een dergelijke bepaling zou de wetgever uitdrukking geven aan een algemeen ethisch beginsel, namelijk respect voor de natuur. Tevens wordt op deze wijze de eigen verantwoordelijkheid van de burgers met betrekking tot de natuur benadrukt. Tegenover deze argumenten vóór, staan de argumenten dat een dergelijke bepaling door haar vaagheid rechtsonzekerheid schept (de burger weet niet duidelijk waar hij aan toe is) en moeilijk of niet handhaafbaar is. Het laatste woord is hierover nog niet gezegd. Wel geeft deze discussie aan dat het principiële respect voor de natuur momenteel onderwerp van politieke discussie is en dat is op zich reeds een belangrijke constatering. Interessant is overigens dat hier een afweging zal plaatsvinden tussen 'respect voor de natuur' en 'respect voor de burger'.

Flora- en faunawet

Zoals gezegd wordt door middel van de huidige operatie om te komen tot integratie van de op de bescherming van in het wild levende flora en fauna betrekking hebbende wetgeving gestreefd naar een consistent geheel van uitgangspunten, reikwijdte en instrumentarium.

Met de bescherming van soorten wordt de instandhouding en het herstel beoogd van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid aan in het wild levende plante- en diersoorten als functionele elementen van de ecosystemen waarvan ze deel uitmaken. Een dergelijke doelstelling komt met name voort uit de ethische erkenning van het autonome bestaansrecht van deze soorten, uit het besef dat zij een onvervangbaar onderdeel zijn van het ecosysteem c.q. de ecosystemen, alsmede uit de wens tot het behoud van de genetische variatie en de rijkdom aan flora en fauna, zoals die in de loop der tijden is ontstaan. Dit brengt met zich dat niet slechts de plante- en diersoorten die met uitsterven worden bedreigd wettelijk dienen te worden beschermd, maar alle plante- en diersoorten waarvan de bescherming uitdrukking geeft aan bovengenoemde overwegingen.

Het beginsel dat bijvoorbeeld alle vogelsoorten wettelijke bescherming dienen te genieten, ongeacht of het zeldzame of algemene voorkomende soorten betreft, is zoals gezegd, reeds meer dan een halve eeuw geleden vastgelegd in de Vogelwet 1936. Dit beginsel heeft de laatste decennia in steeds bredere kring het denken over de natuur en de omgang van de mens met die natuur bepaald. Het heeft internationaal gezien zijn neerslag gekregen in bijvoorbeeld de EG-Vogelrichtlijn en de Conventie van Bern.

Daarnaast leeft in de samenleving de opvatting dat benutting van plante- en diersoorten toelaatbaar is wanneer de betreffende soorten of populaties daarvan daardoor niet worden geschaad. De Jachtwet, de EG-Vogelrichtlijn en de Conventie van Washington (CITES) zijn onder andere op dit beginsel gebaseerd.

Bovenstaande leidt ertoe dat het proces van besluitvorming inzake de aanwijzing van soorten die een wettelijke bescherming behoeven en het toestaan van bepaalde handelingen mede wordt bepaald door maatschappelijke normen en waarden. Zo zal het beschermd verklaren van een zeldzame vlindersoort maatschappelijk worden begrepen en geaccepteerd, hetgeen niet het geval zal zijn met het toepassen van eenzelfde beschermingsregime op bijvoorbeeld de regenworm. Het gaat bij de beoordeling of en zo ja welk beschermingsregime op een soort van toepassing moet worden verklaard, niet alleen om biologische criteria, zoals de zeldzaamheid, maar ook om maatschappelijke criteria, waarbij biologische criteria echter weer een rol spelen. Op die wijze wordt gestalte gegeven aan de bescherming en benutting zoals die maatschappelijk wordt geaccepteerd.

Door plante- en diersoorten door middel van een wettelijke regeling te beschermen, wordt bereikt dat menselijke handelingen als het doden, vangen of verhandelen van dieren, het verstoren van de leefomgeving van dieren of het plukken van planten worden afgewogen tegen de bovengenoemde centrale doelstelling. Daarmee wordt bevorderd dat de mens in zijn omgang met de wilde flora en fauna niet te lichtvaardig naar eigen voordeel rekent. Dergelijke handelingen zijn slechts toelaatbaar, indien daardoor de instandhouding en de ontwikkeling van de voortplantingspopulaties niet worden aangetast. De handeling zal de duurzaamheid van de populatie of het ecosysteem waarvan de plante- of diersoort deel uitmaakt, niet mogen aantasten. De belangrijkste randvoorwaarde in het afwegingsproces is dan de duurzaamheid.

Daarna komt de vraag aan de orde met welk doel de mens ingrepen in de natuur mag verrichten. Door de eeuwen heen heeft de mens de natuur geëxploiteerd en planten en dieren benut. Activiteiten als de jacht, het plukken van bloemen, de handel in planten en dieren, het houden van dieren in gevangenschap, en het prepareren van planten en dieren vinden van oudsher plaats. Deze benutting van plante- en diersoorten kan ook thans als redelijk doel worden erkend. Menselijke belangen als het voorkomen en bestrijden van schade en overlast die door in het wild levende planten en dieren kan worden veroorzaakt, zijn erkend als reden om in de natuur in te grijpen, evenals de belangen van de volksgezondheid, de openbare veiligheid en de veiligheid van het luchtverkeer reden zijn om handelend op te treden. Planten en dieren worden voorts gebruikt voor onderzoek en onderwijs. Ook komt het voor dat de mens ingrijpt met het oogmerk de flora en fauna te beschermen. Dat geschiedt dan in het kader van het natuurbeheer.

Deze wensen en belangen zijn in de huidige wetgeving en in internationale overeenkomsten erkend als redelijk doel voor benutting en andere ingrepen in de natuur. Ook in het voorstel voor de Flora- en faunawet zal aan deze wensen en belangen niet voorbij kunnen worden gegaan.

Uitvoering van wetgeving

Na deze principiële stellingname volgt hieronder een korte beschouwing over de uitvoering van de wetgeving. Bij die uitvoering is immers een vrije beleidsruimte aanwezig, waarin de belangen van de natuur c.q. het respect voor de natuur wordt afgewogen tegen de belangen

van de burger die om ruimte tot inbreuk op het beschermingsbeginsel vraagt. De Minister heeft de mogelijkheid gekregen om door middel van vergunning of ontheffing die inbreuk te legaliseren. Om nader inzicht te geven in de afwegingen die bij de verdere besluitvorming een rol spelen zal hieronder de 'beslisboom' worden geschetst, die daarbij wordt gehanteerd.

Allereerst merk ik op dat de erkenning als redelijk doel van verschillende menselijke wensen en belangen nog niet inhoudt dat daaraan te allen tijde en volledig tegemoet kan worden gekomen. De ruimte die wordt gegeven dient in elk geval te passen binnen de eerder geformuleerde doelstelling van het soortenbehoud. Voorts leidt de erkenning van bijvoorbeeld schadebestrijding als redelijk doel er niet automatisch toe dat alle schadebestrijding gelegitimeerd wordt. Zo zal de bestrijding van schadeveroorzakende vogels in een boomgaard die bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd, eerder worden toegestaan dan bestrijding van diezelfde vogels in een pereboom die zich in een particuliere tuin bevindt.

Tevens dient afgewogen te worden of het doel ook langs andere weg kan worden bereikt. Aan de vraag naar bepaalde dierlijke produkten of aan de wens om bepaalde dieren in een dierentuin te zien, kan ook worden voldaan door de betrokken produkten of dieren niet aan de natuur te onttrekken maar uit een gevangenschapspopulatie te rekruteren. Uit het oogpunt van de bescherming van de wilde flora en fauna zal aan dit alternatief de voorkeur worden gegeven.

Daarnaast spelen cultuurhistorische aspecten een rol. Het bejagen van eenden is bijvoorbeeld sinds jaar en dag een geaccepteerde vorm van benutting in Nederland. In tegenstelling tot hetgeen in enkele andere Europese landen het geval is, zal de jacht op de Kievit hier te lande echter niet worden geaccepteerd.

Indien aan de hand van bovenstaande overwegingen wordt besloten welke soorten in aanmerking komen om te worden bejaagd, bestreden, gehouden, verhandeld, etcetera, speelt voorts een aantal motieven een bijkomende rol. Onder andere dient de verhouding tussen het doel en het te gebruiken middel te worden afgewogen. Het doel kan redelijk zijn, bijvoorbeeld schadebestrijding, maar bepaalde middelen kunnen worden uitgesloten, omdat zij onvoldoende selectief zijn of de betrokken dieren onnodig laten lijden. Als voorbeeld kan springstof worden genoemd om spreeuwen op hun slaapplaats te verjagen.

Bij de overwegingen wordt tevens de vraag betrokken of de ingreep zelf of bijkomende effecten daarvan een bijdrage leveren aan het bevorderen van de centrale doelstelling. Ingrepen die gedaan worden in het belang van de flora en fauna en het natuurbeheer (bijvoorbeeld het tegengaan van de vestiging van een Zilvermeeuwenkolonie op het eiland Griend ter bescherming van de kolonie Grote Sterns aldaar) spreken in dit verband voor zichzelf. Ook onderwijs en onderzoek op het gebied van de natuurbescherming kunnen aan het bevorderen van de doelstelling bijdragen. Reden om handelingen toe te staan kan echter ook zijn, dat daardoor positieve maatregelen bevorderd worden ten opzichte van in het wild levende plante- en diersoorten. Te denken valt aan jagers die maatregelen nemen om de wildstand in stand te houden door bijvoorbeeld biotoopverbetering, waarvan ook andere soorten kunnen profiteren, of aan de nazorg die rapers van kievitseieren plegen.

Slot

Respect voor de natuur in het overheidsbeleid? Ja! Genoeg? Veel natuurbeschermers zouden meer willen. In toenemende mate spelen ecologische motieven een rol in het nationale en internationale beleid. Er is een toenemend inzicht in de gevolgen van de aantasting van

de natuur, zoals het kappen van tropische regenwouden, de drooglegging van wetlands, de verontreiniging van de zee enz. Het schaalniveau van de problemen is wereldomvattend, het leven zelf wordt bedreigd, de belangen die op het spel staan houden niet op bij de mens. Met een geestige en wijze woordspeling zegt Cees Buddingh' in een van zijn dagboeken dan ook terecht: "De mens zou niet de maat, maar de kameraad van alle dingen moeten zijn."

1. Wet op de ruimtelijke ordening, 1962, Staatsblad 286 en 1985, Staatsblad 624 en 625.
2. Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, 1979, Staatsblad 442.
3. Hinderwet, 1952, Staatsblad 274.
4. Wet verontreiniging oppervlaktewateren, 1969, Staatsblad 536.
5. Regelen met betrekking tot milieueffectrapportage, 1986, Staatsblad 211 en 229.
6. Natuurbeleidsplan, regeringsbeslissing, Tweede Kamer 1989–1990, 21149, nrs. 2–3.
7. Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, Publicatie nr. 30, 1988.
8. Ter aangehaalde plaatse blz. 34, 35.
9. World Charter for Nature, A/37/L.4. 19 October 1982.
10. Our Common Future, The World Commission on Environment and Development, Oxford, 1987.
11. Overeenkomst inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (Conventie van Bern) Traktatenblad 1979, 175; Nederlandse tekst Traktatenblad 1980, 60.
12. Overeenkomst inzake het behoud van trekkende diersoorten (Conventie van Bonn). Traktatenblad 1980, 145; Nederlandse tekst. Traktatenblad 1981, 6.
13. Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten (Conventie van Washington). Traktatenblad 175, 23.
14. Richtlijn van de Raad van Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (EG-Vogelrichtlijn), (Pb EG L 103).
15. Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijflaats voor watervogels (Wetlands Conventie, Ramsar, 2 februari 1971). Traktatenblad 1975, 84.
16. Grondwet, 1987, Staatsblad 458.
17. Wet bedreigde uitheemse diersoorten 1975, Staatsblad 48.
18. Natuurbeschermingswet 1976, Staatsblad 572.
19. Besluiten beschermde inheemse dier- en plantesoorten van 6 augustus 1973, Staatsblad 487 en 488.
20. Vogelwet 1936, Staatsblad 700.
21. Zie 17.
22. In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten, Staatsblad 1984, 570.
23. Natuurschoonwet, 1928, Staatsblad 63.
24. Boswet, 1922, Staatsblad 349.
25. Jachtwet, 1977, Staatsblad 387.
26. Visserijwet, 1963, Staatsblad 312.
27. Voorontwerp van de Flora- en faunawet, Ministerie van Landbouw en Visserij, 7 december 1987.
28. Wet op de dierenbescherming, 1961, Staatsblad 19.
29. Zie bijvoorbeeld M.J. Dresden. De zorgplicht in de milieuwetgeving, Milieu en recht, 1989, 2: 50–67.