

ONDERZOEK NAAR
**PROFESSIONALISERING
TOEZICHT & HANDHAVING IN
NATURA 2000-GEBIEDEN**
IN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Dennis Rensen
Van Hall Larenstein
Urban Forestry

Velp
3 juni 2010

Afstudeerscriptie

Begeleider Van Hall Larenstein
John Raggers

Begeleider ARCADIS
Maarten Breedveld

In opdracht van:



en



Provincie
Noord-Holland



ONDERZOEK NAAR

PROFESSIONALISERING TOEZICHT & HANDHAVING IN NATURA 2000-GEBIEDEN

IN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Dennis Rensen
Van Hall Larenstein
Urban Forestry

Velp
3 juni 2010

Afstudeerscriptie

NATURA 2000
HANDHAVING
TOEZICHTPLAN

In opdracht van:



en



Provincie
Noord-Holland

VOORWOORD

Voor u ligt het document 'Onderzoek naar professionalisering handhaving in Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Holland'. Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de opleiding Urban Forestry aan Van Hall Larenstein in Velp. Vanwege het brede onderwerp, met verschillende raakvlakken op gebied van natuur en wetgeving, heb ik veel kennis opgedaan en heb ik me op gebieden begeven waar ik normaal niet zo snel zou komen. Ik ben dan ook erg blij dat ik onderzoek heb mogen doen naar de professionalisering van handhaving in Natura 2000-gebieden, die ARCADIS beschikbaar heeft gesteld.

Het schrijven van deze scriptie heb ik als een leerzame en interessante tijd ervaren. Ik heb de nodige kennis opgedaan en ik heb mijn competenties kunnen verbeteren. Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken die deze scriptie mede mogelijk hebben gemaakt.

Ten eerste wil ik mijn begeleider vanuit ARCADIS bedanken, Maarten Breedveld. Hij heeft mij met veel enthousiasme en kennis begeleid tijdens de periode dat ik bij ARCADIS in Hoofddorp aan mijn scriptie werkte. Daarnaast wil ik mijn collega's van ARCADIS bedanken voor de leuke en leerzame tijd die ik daar heb gehad. Tevens wil ik John Raggers bedanken voor zijn hulp en inzet als begeleider vanuit Van Hall Larenstein. Tot slot wil ik iedereen heel hartelijk bedanken die mij ook maar op enige wijze heeft bijgestaan bij het schrijven van deze scriptie.

Arnhem, 3 juni 2010

Dennis Rensen

SAMENVATTING

Voor u ligt het document 'Onderzoek naar professionalisering toezicht & handhaving in Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Holland'. Deze scriptie is onderdeel van het (groei)document 'Opstellen toezichtplannen voor Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Holland'. De provincie Noord-Holland telt 19 Natura 2000-gebieden waarvan er 14 (vrijwel) geheel in de provincie liggen en 5 gedeeltelijk. In het huidige handhavingsbeleid van de provincie Noord-Holland wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'groene' en 'grijze' wetten. De wetten worden op dezelfde manier benaderd. Hier wil men nu verandering in brengen.

Door middel van het opstellen van toezichtplannen is gekeken hoe toezicht & handhaving effectiever kan worden ingezet om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden niet in gevaar te brengen. Er is gevraagd wat de grootste bedreigingen zijn van de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen en welke handhavingsinstanties er verantwoordelijk zijn voor de handhaving in de Natura 2000-gebieden. Natura 2000-gebieden worden om verschillende redenen aangewezen. Er is gekeken of bij de verschillende aanwijzingsvormen ook verschillende verstoringen optreden en of handhaving moet worden afgestemd op de vorm van aanwijzing van het Natura 2000-gebied.

Om de genoemde vraagstelling en bijbehorende deelvragen te beantwoorden zijn er drie toezichtplannen opgesteld. Voor het maken van de toezichtplannen is eerst een literatuurstudie doorlopen worden om kennis te verzamelen die nodig was voor het maken van de toezichtplannen. De toezichtplannen zijn nog niet eerder gebruikt als handhavingsinstrument. In de toezichtplannen worden de gevoelige instandhoudingsdoelstellingen en de verstoringen door het bestaand gebruik aan elkaar gekoppeld. Hierdoor wordt overzichtelijk welk bestaand gebruik mogelijk de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kan brengen.

Uit de analyse van de drie Natura 2000-gebieden blijkt onder andere dat optische verstoring, ofwel beweging door menselijke activiteit, de grootste verstoringfactor is. De verstoring wordt grotendeels veroorzaakt door het bestaand gebruik recreatie. Het vergelijkingsonderzoek toont aan dat handhaving nog voornamelijk integraal wordt uitgevoerd en niet gebiedsspecifiek.

Voor een effectief handhavingsbeleid in Natura 2000-gebieden is het noodzakelijk dat toezichthouders en handhavers beschikking hebben over het opgestelde toezichtplan. Hierin staat duidelijk vermeld wat de handhavingsprioriteiten zijn van het desbetreffende Natura 2000-gebied, welke verstoringfactoren er optreden en welk bestaand gebruik er voor verantwoordelijk is. Daarnaast is het belangrijk dat de samenwerking tussen de verschillende handhavingsinstanties soepel verloopt. In het huidige beleid schort het daar nog al eens aan. Met behulp van aanbevelingen zijn hiervoor hulpmiddelen opgesteld.

INHOUD

	VOORWOORD	3
	SAMENVATTING	5
I	INLEIDING	9
I.1	Doelstelling	10
I.2	Probleemstelling	10
I.3	Natura 2000 en handhaving	10
I.4	Toetsingskader Natura 2000	11
I.4.1	Vogel- en Habitatrichtlijn	11
I.4.2	Natuurbeschermingswet 1998	11
I.5	Instandhoudingsdoelstellingen (IHD)	12
I.6	Leeswijzer	12
2	METHODE	13
2.1	Literatuurstudie	13
2.2	Onderzoek en analyse	13
2.3	Opstellen toezichtplan	13
2.3.1	Beschrijving gebiedskenmerken	14
2.3.2	Verspreiding habitattypen, habitatsoorten, broedvogels en niet-broedvogels	14
2.3.3	Bestaand gebruik en ruimtelijke ontwikkelingen	15
2.3.4	Significante effecten	15
2.3.5	Gevoeligheidsmatrix	16
2.3.6	Natuurrisico's en prioriteiten	17
2.3.7	Actorenoverzicht	18
2.3.8	Toezichtplan voor toezichthouders en handhavers	18
2.4	Analyse Natura 2000-gebieden	18
2.5	Vergelijkingsonderzoek	19
3	RESULTATEN	19
3.1	Verstoringsfactoren	19
3.1.1	Optische verstoring	21
3.1.2	Geluid	21
3.1.3	Vermesting	22

3.1.4	Verdroging	22
3.1.5	Licht	22
3.2	Bestaand gebruik vs. verstoringsfactoren	22
3.3	Periodes met prioriteit	23
3.4	Bevindingen per aanwijzingssoort Natura 2000	24
3.4.1	Aanwijzing naar aanleiding van de Vogelrichtlijn	24
3.4.2	Aanwijzing naar aanleiding van de Habitatrichtlijn	25
3.4.3	Aanwijzing naar aanleiding van de Vogel- en Habitatrichtlijn	25
3.5	Handhavingsinstanties	25
3.5.1	Handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998	25
3.5.2	Handhaving van de Flora- en Faunawet	26
3.5.3	Problemen rond handhaving	26
3.5.4	Verantwoordelijke handhavingsinstanties voor Natura 2000-gebieden	27
3.6	Vergelijkingsonderzoek	29
4	CONCLUSIES	29
4.1	Hoofdvraag	29
4.2	Bedreigingen IHD	30
4.3	Periodes met prioriteit	31
4.4	Verantwoordelijke handhavingsinstanties	31
4.5	Verschillende Natura 2000-gebieden	32
4.6	Vergelijkingsonderzoek	32
5	AANBEVELINGEN	32
5.1	Verstoringsfactoren	33
5.2	Handhavingsinstanties	34
5.3	Vergelijkingsonderzoek	34
	LITERATUUR	37

BIJLAGEN

Bijlage I Toezichtplan Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer

Bijlage II Interview n.a.v. vergelijkingsonderzoek

1 INLEIDING

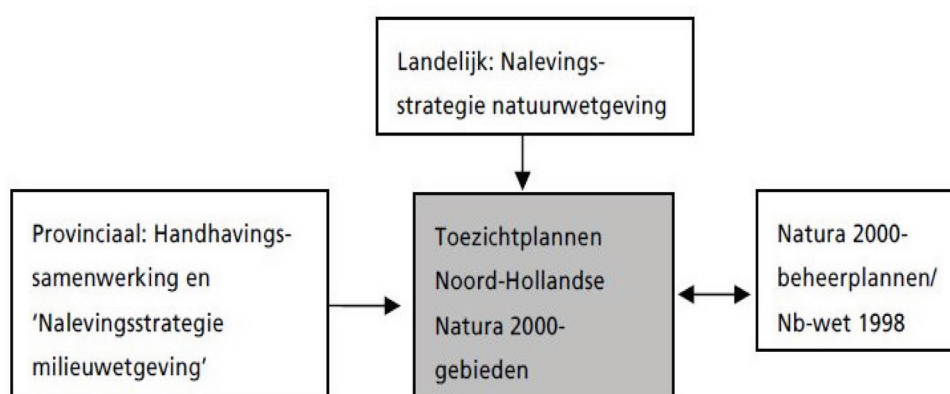
De provincie Noord-Holland heeft, ter aanvulling op het groeidocument 'Professionalisering Handhaving - Glashelder en glashard', ARCADIS de opdracht gegeven om per Natura 2000-gebied toezichtplannen op te stellen. Daarnaast moet worden bekeken hoe de huidige handhavingstrategie geoptimaliseerd kan worden.

In juli 2008 verscheen het rapport 'De tijd is rijp' van de Commissie Herziening Handhavingstelsel (Commissie Mans). Uit dit rapport blijkt dat er nogal wat schort aan het handhavingbeleid van verschillende provincies. Daarnaast staat erin vermeld dat in Nederland momenteel ongeveer 500 instanties zich geheel of gedeeltelijk bezighouden met de handhaving van het omgevingsrecht. Het rapport versterkt en onderbouwt de gedachte om op het gebied van handhaving tot een betere afstemming en een betere samenwerking tussen verschillende instanties te komen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het rapport wil de provincie Noord-Holland een scheiding creëren tussen grijze en groene wetgeving. Momenteel wordt er op gebied van handhaving nog geen onderscheid gemaakt. Dat wil zeggen dat de handhavers van de groene wetten op dezelfde handelswijze opereren als de handhavers van de grijze wetten.

De aanleiding voor het opstellen van toezichtplannen voor de Natura 2000-gebieden is drieledig:

- Het landelijke convenant Nalevingstrategie Natuurwetgeving (2008), die is opgesteld naar aanleiding van het project Programmatisch handhaven Natuurwetgeving (2006);
- De provincie is vanuit het provinciale beleid regisseur van het toezicht en handhaving, waar de handhaving van de Natuurbeschermingswet deel van uitmaakt;
- Voor de opgestelde beheerplannen is er behoefte aan een toezichtparagraaf.

De bovengenoemde sporen komen samen in de toezichtplannen (figuur 1):



Figuur 1 — Overzicht totstandkoming toezichtplannen

1.1 Doelstelling

De provincie Noord-Holland heeft zich ten doel gesteld om toezicht & handhaving te professionaliseren, zo ook voor de Natura 2000-gebieden. De doelstelling voor toezicht & handhaving in Natura 2000-gebieden luidt als volgt: 'Het professionaliseren van toezicht & handhaving in en rondom de Noord-Hollandse Natura 2000-gebieden, om zo effectief bij te dragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen'.

Centraal hierbij staat de rol van de provincie Noord-Holland als coördinerende partij voor toezicht & handhaving voor de Natuurbeschermingswet 1998. Om de doelstelling te behalen moet worden afgevraagd op welke wijze de professionalisering plaats moet vinden. Om hier achter te komen is er een probleemstelling geformuleerd, waarbij vervolgens deelvragen zijn gesteld.

1.2 Probleemstelling

Om de doelstelling te behalen is de volgende probleemstelling geformuleerd: 'Hoe kan toezicht & handhaving in en rondom Natura 2000-gebieden zo effectief mogelijk worden ingezet om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te behalen?'.

Daarbij zijn de volgende deelvragen gesteld:

- Wat zijn de grootste bedreigingen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen?
- Welke handhavingseenheden zijn verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen?
- Natura 2000-gebieden worden om verschillende redenen aangewezen. Is dit te zien aan de type verstoringen?
- Welke verschillen zijn er tussen provincies op gebied van toezicht & handhaving in Natura 2000-gebieden?

1.3 Natura 2000 en handhaving

De Europese Unie heeft zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen. Zij doet dit ondermeer door het realiseren van een netwerk van belangrijke natuurgebieden: de Natura 2000-gebieden. Voor elk Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen opgesteld die ervoor moeten zorgen dat de biodiversiteit in Europa behouden blijft of zelfs wordt verbeterd.

Nederland draagt met 162 gebieden bij aan het realiseren van het Natura 2000-netwerk. Hier van liggen er 14 (vrijwel) geheel en 5 gedeeltelijk in Noord-Holland. Het handhavingsbeleid in Natura 2000-gebieden is niet optimaal. Door gebrek aan kennis over de aanwezige natuur weten sommige handhavingsinstanties vaak niet waar de nadruk moet liggen op het gebied van toezicht & handhaving in een Natura 2000-gebied. Hierdoor kunnen instandhoudingsdoelstellingen

mogelijk niet worden gehaald. Natura 2000-gebieden zijn aangewezen omdat in een dergelijk gebied bijzondere flora en/of fauna voorkomt die schaars is of (qua instandhouding op Europees niveau) een negatieve trend laat zien. Door toezichthouders en handhavers bewust te maken van het nut en de noodzaak om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen, wordt verwacht dat de bescherming van natuurwaarde met prioriteit (d.m.v. doelgerichte controle en preventie) verbeterd zal worden. Door middel van het opstellen van een toezichtplan per Natura 2000-gebied geeft men handvatten hoe toezicht & handhaving op de beste manier plaats kan vinden om zo de natuurwaarden en de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied te behouden en te behalen.

1.4 Toetsingskader Natura 2000

De twee belangrijke Europese toetsingskaders om de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden te realiseren zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998. Verder zijn er nog tal van andere wetten die ervoor zorgen dat instandhoudingsdoelstellingen wettelijke bescherming hebben. In de volgende subparagrafen worden de twee belangrijkste toetsingskaders kort toegelicht.

1.4.1 Vogel- en Habitatrichtlijn

De Vogel- en Habitatrichtlijn bepalen onder andere dat de lidstaten speciale gebieden aanwijzen, die geschikt zijn om het duurzaam voortbestaan van de meest bedreigde soorten en habitattypen te verzekeren. In en rondom de Natura 2000-gebieden moet rekening worden gehouden met de voorwaarden voor het voortbestaan van die soorten en habitattypen.

1.4.2 Natuurbeschermingswet 1998

Deze wet geeft het kader weer bij de totstandkoming van een Natura 2000-gebied. De Natuurbeschermingswet 1998 beschermt niet alleen de Natura 2000-gebieden, maar ook de al eerder aangewezen beschermde natuurmonumenten. De Vogel- en Habitatrichtlijn is in deze wet geïmplementeerd. Een Natura 2000-gebied komt middels het volgende stappenplan tot stand:

- Aanwijzingsbesluit;
- Beheerplan;
- Traject van vergunningverlening;
- Handhaving.

Een belangrijke noot is dat nog niet alle Natura 2000-gebieden bovenstaande stappen hebben doorlopen. Het begrip Natura 2000 is relatief nieuw. De formele aanwijzing van de verschillende Natura 2000-gebieden door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vindt plaats in etappes of tranches. Een tranche bestaat uit meerdere geclusterde Natura 2000-

gebieden. Er zijn vier tranches. De gebieden in tranche 1 en 2 hebben ondertussen een definitief aanwijzingsbesluit en beheerplan. Tranche 3 en 4 zitten nog in het concept aanwijzingsbesluit en concept beheerplan fase.

1.5 Instandhoudingsdoelstellingen (IHD)

Voor een effectieve toezicht & handhaving in Natura 2000-gebieden, moeten de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) centraal staan. Instandhoudingsdoelstellingen zijn doelstellingen, opgesteld voor het behoud van zeldzame flora & fauna, door het ministerie van LNV. Deze doelstellingen zijn gekozen op basis van criteria die per instandhoudingssoort verschillen. De IHD zijn in drie varianten onderverdeeld:

- Niet-broedvogels;
- Broedvogels;
- Habitattypen.

Bij de aanwijzing van de verschillende instandhoudingssoorten is gekeken naar de volgende wetenswaardigheden:

- De landelijke Staat van Instandhouding (SVI) van habitatsoorten en niet-broedvogels;
- Het oppervlak van het verspreiding- of leefgebied van de habitatsoort in het Natura 2000-gebied;
- De kwaliteit van het verspreiding- of leefgebied van de habitatsoort in het Natura 2000-gebied;
- De gebiedstrend van de niet-broedvogels (op basis van SOVON, 2004);
- De gebiedstrend t.o.v. het seizoen 1994/1995.

Sommige Natura 2000-gebieden (of een deel ervan) komen in aanmerking, of zijn reeds aangewezen als speciale beschermingszone (SBZ). Dit ten gevolge van de verplichting die is opgelegd in artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 laat stapsgewijs de methode zien hoe het probleem geanalyseerd wordt en zo opgelost kan worden. Hoofdstuk 3 is een resultatenhoofdstuk waar de bevindingen worden beschreven naar aanleiding van drie opgestelde toezichtplannen. In hoofdstuk 4 staan de conclusies die afgeleid kunnen worden uit de resultaten. Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 5, geeft ruimte voor aanbevelingen.

2 METHODE

Om erachter te komen hoe handhaving zo effectief mogelijk ingezet kan worden, moeten verschillende stadia worden doorlopen om tot het gewenste resultaat te komen:

- Literatuurstudie;
- Onderzoek en analyse.

2.1 Literatuurstudie

Om te bepalen hoe handhaving in Natura 2000-gebieden effectiever kan worden ingezet zijn de volgende literatuurbronnen doorgenomen:

- (Concept)beheerplannen van de Natura 2000-gebieden;
- Voortoetsen van de Natura 2000-gebieden;
- Provinciale handhavingstrategieën;
- Programmatisch Handhaven van Natuurwetgeving. Handhavingsveldanalyse (Min. LNV, Middelkamp, A. nov. '07);
- 'De tijd is rijp' (Commissie Herziening Handhavingstelsel Vrom-regelgeving, jul. '08);
- Natura 2000 Doelendocument (Min. LNV, '06).

2.2 Onderzoek en analyse

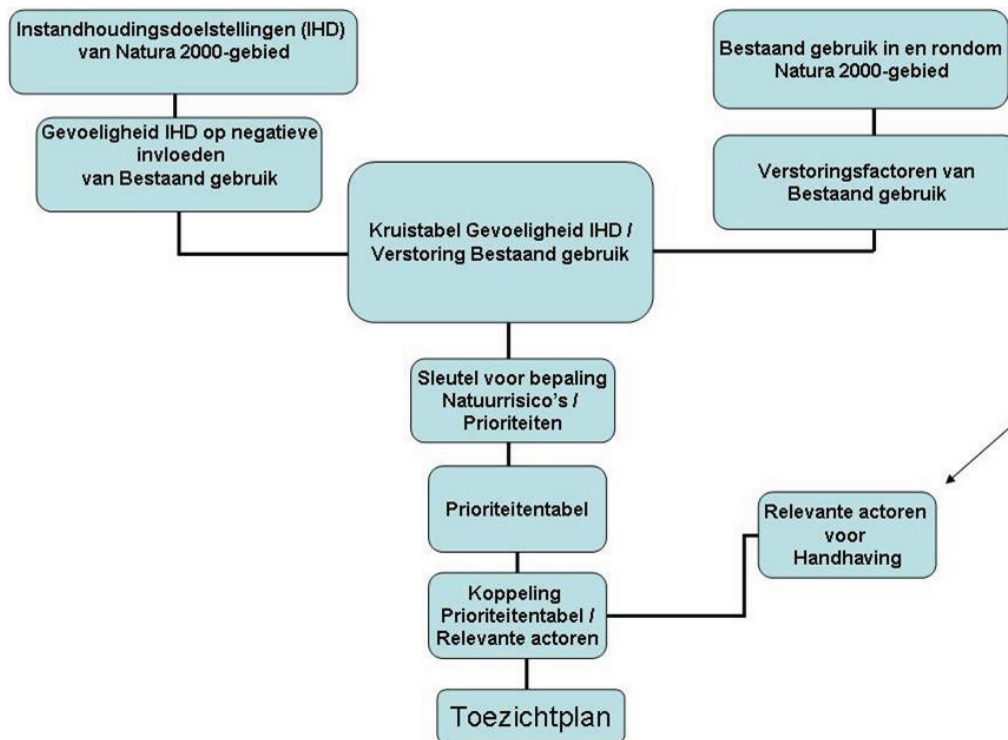
Wanneer de literatuurstudie is afgerond, kan worden gekeken hoe toezicht & handhaving per Natura 2000-gebied het beste ingezet kan worden. Om de hoofdvraag en de daarbij gestelde deelvragen te kunnen beantwoorden is ervoor gekozen om (pilot)toezichtplannen op te stellen voor Natura 2000-gebieden, die om verschillende redenen zijn aangewezen. Doel hiervan was om te kijken waar men in de praktijk, op het gebied van toezicht & handhaving, tegen aan kan lopen. Een literatuurstudie is in dit geval niet voldoende omdat daarin vooral wordt gekeken naar de effecten per instandhoudingsdoelstelling. Om natuurrisico's en prioriteiten te bepalen voor de handhavingsinstanties moet hiervoor een sleutel worden opgesteld. Deze kan alleen op de juiste wijze worden geïmplementeerd door het toe te passen op Natura 2000-gebieden. Een praktijkstudie is hiervoor noodzakelijk.

2.3 Opstellen toezichtplan

Voor de volgende drie Natura 2000-gebieden zijn toezichtplannen opgesteld:

- Markermeer & IJmeer, aangewezen voor de Vogel- en Habitatrichtlijn;
- Polder Westzaan, aangewezen voor de Habitatrichtlijn;
- Polder Zeevang, aangewezen voor de Vogelrichtlijn.

Voor het opstellen van een toezichtplan moeten verschillende stappen worden doorlopen. Deze stappen worden in de volgende subparagrafen beschreven. In de flow-chart hieronder (figuur 2) wordt een overzicht gegeven van de totstandkoming van het toezichtplan.



Figuur 2 _____ Flow-chart voor de totstandkoming van een toezichtplan

2.3.1 Beschrijving gebiedskenmerken

De kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen beschreven worden aan de hand van:

- Gebiedskarakteristiek;
- Gebiedsbeschrijving;
- Kenschets;
- Begrenzing Natura 2000-gebied;
- Aanwijzingscriteria.

2.3.2 Verspreiding habitattypes, habitatsoorten, broedvogels en niet-broedvogels

Met behulp van verspreidingskaarten van de IHD wordt overzichtelijk waar de soorten en types zich bevinden en hoe groot de verschillende populaties van de soorten zijn. In sommige gevallen wordt ook de periode vermeld wanneer de IHD aanwezig zijn. Dit is afhankelijk van de kwaliteit

en compleetheid van de aangeleverde gegevens door de adviesbureaus die de voortoets en het concept beheerplan hebben opgesteld.

2.3.3 Bestaand gebruik en ruimtelijke ontwikkelingen

Per Natura 2000-gebied moet worden gekeken welk bestaand gebruik aanwezig is in en om het betreffende gebied. Onder bestaand gebruik wordt verstaan: 'Activiteiten die reeds plaatsvonden toen in oktober 2005 de Natuurbeschermingswet 1998 werd vastgesteld. Daarnaast dienen de activiteiten sindsdien onafgebroken plaats te hebben gevonden en moeten de activiteiten legaal zijn'. Het bestaande gebruik in en om een Natura 2000-gebied is terug te vinden in de opgestelde voortoets van het desbetreffende gebied. De voortoets is een document dat vooraf aan het concept beheerplan wordt opgesteld en dient ter indicatie van de kwaliteiten en knelpunten van een gebied.

2.3.4 Significante effecten

Wanneer bestaand gebruik significante effecten veroorzaakt op IHD, moet gekeken worden of deze activiteit kan worden vergund of worden beperkt zodat er geen significante effecten meer optreden. Er is sprake van significant negatieve effecten als een activiteit afbreuk doet aan een instandhoudingsdoelstelling van een Natura 2000-gebied. De verlening van vergunningen wordt gedaan door de provincie en in uitzonderlijke gevallen door het ministerie van LNV.

Het begrip 'significant' staat centraal in de toepassing van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden bij zowel vaststelling van beheerplannen als de vergunningverlening. Het bepaalt niet alleen of een uitvoerige toetsing, een zogenaamde passende beoordeling, moet worden uitgevoerd, maar ook of vervolgens o.a. naar alternatieven voor een bestaande of voorgestelde activiteit moet worden gekeken. Het begrip significantie is niet nader in de Europese Habitatrichtlijn en, ter uitvoering daarvan, de Natuurbeschermingswet 1998 geconcretiseerd.

De handvatten die worden geboden nemen een meer algemene benaderingswijze als vertrekpunt: indien als gevolg van een ingreep de toekomstige oppervlakte habitat of leefgebied, aantal van een soort dan wel kwaliteit van een habitat lager zal worden dan zoals bedoeld in de instandhoudingsdoelstelling, dan kan er sprake zijn van significante gevolgen. Dit is niet het geval indien:

- De afname minder dan de minimum oppervlakte van het habitatype is, er is dan per definitie geen sprake van een meetbare afname;
- Wanneer het effect opvangen kan worden in de natuurlijke fluctuaties, door de veerkracht van het gebied;
- In geval van specifieke bijzonderheden en milieukenmerken.

Belangrijk punt is dat men vooral moet kijken naar de kwaliteit van een IHD. Wanneer kwan-

titatieve IDH in gevaar komen moet naar de omvang van het gevaar worden gekeken. Kwantitatieve IHD moeten niet als absolute norm worden gezien waarvan nooit van mag worden afgeweken. Een afname van een soort door een bepaalde activiteit dient als graadmeter te worden gebruikt voor de al dan niet significant zijn van de effecten van deze activiteit. Er moet rekening mee worden gehouden dat het zo kan zijn dat de specifieke kenmerken van de activiteit en/of de specifieke omstandigheden van het gebied ervoor kunnen zorgen dat de aangetoonde afname toch geen significante gevolgen met zich meebrengt. Maatwerk op gebiedsniveau zou tot een andere conclusie kunnen leiden. Het beheerplan wordt hierbij als het instrument gezien om voor het betreffende gebied per habitat of soort inzichtelijk te maken wanneer sprake is van (mogelijke) significante gevolgen.

2.3.5 Gevoeligheidsmatrix

De gevoeligheidsmatrix (zie tabel 1) is een tabel waarin overzichtelijk staat vermeld hoe de soorten en habitattypen met een instandhoudingsdoelstelling er voorstaan in een Natura 2000-gebied. Om alle doelstellingen van de IHD te behalen, zal er meer prioriteit moeten worden gegeven aan de IHD met een hoge gevoeligheid dan de IHD met een lage gevoeligheid. Daarnaast moet gekeken worden welke mogelijke relaties er zijn tussen het terreingebruik in en rondom het Natura 2000-gebied en de gevoeligheden van de IHD. Deze koppeling wordt overzichtelijk in een kruistabel.

		SVI Landelijk	Doelst. Opp.vl.	Doelst. Kwal.	Doelst. Pop.	Gebieds-trend	Gevoeligheid
A140	Goudplevier	-	=	=	nvt	?	1
A156	Grutto	-	=	=	nvt	?	1
H1318	Meervleermuis	-	=	=	=	?	2
A037	Kleine Zwaan	-	=	=	nvt	?	2
A142	Kievit	-	=	=	nvt	?	2
A041	Kolgans	+	=	=	nvt	++	3
A043	Grauwe Gans	+	=	=	nvt	?	3
A045	Brandgans	+	=	=	nvt	?	3
A050	Smient	+	=	=	nvt	+	3
A160	Wulp	+	=	=	nvt	?	3

Tabel 1 Gevoeligheidsmatrix

Legenda: ■ 1. Grote gevoeligheid voor negatieve invloeden
 ■ 2. Matige gevoeligheid
 ■ 3. Geringe gevoeligheid

2.3.6 Natuurrisico's en prioriteiten

Natuurrisico's en prioriteiten worden afgeleid van de gevoeligheid van een IHD en de invloed van versturende factoren door bestaand gebruik in het verspreidingsgebied van een IHD. Een IHD die in de huidige situatie zeer gevoelig is voor (negatieve) invloeden en waarbij diverse (potentiële) beïnvloedingsrelaties spelen met factoren van het bestaand gebruik, vormt een natuurrisico.

De prioriteiten voor toezicht & handhaving liggen vervolgens bij de factoren van het bestaand gebruik die leiden tot de grootste natuurrisico's. Voor het bepalen van de natuurrisico's en prioriteiten wordt de onderstaande sleutel gehanteerd:

De sleutel is zo bepaald dat alleen IHD met een grote gevoeligheid voor verstoringen in combinatie met een grote versturende factor leiden tot een groot risico en dus een hoge prioriteit behoeft op gebied van handhaving.

Bij de bepaling van de sleutel voor natuurrisico's en prioriteiten is geen rekening gehouden met de uitkomsten uit de verschillende voortoetsen. In de huidige praktijk mist de gebruiker (aanvrager vergunningen en bevoegd gezag) richtlijnen voor het beoordelen van significante effecten (Broekmeyer et al. 2007). Voortoets en andere passende beoordelingen voor een vergunning Natuurbeschermingswet 1998 zijn vormvrij. Dit maakt het de gebruiker lastig om vast te stellen welke ecologische informatie nodig is voor het onderzoek en hoe deze informatie bedoeld moet worden.

Daarom is de opgestelde sleutel uit tabel 2, die gebruikt wordt bij het opstellen van toezichtplannen, puur gebaseerd op de effectenindicator in combinatie met de staat van instandhouding, de trend op nationaal en gebiedsniveau en de streefdoelstellingen van de IHD (uitbreidingsdoelstelling of behoudsdoelstelling).

Gevoeligheid IHD	Invloed versturende factor	Natuurrisico's / prioriteit
Groot	Groot	Groot risico/ hoge prioriteit
	Matig	Matig risico / middelhoge prioriteit
	Niet / gering	(zeer) Beperkt risico / lage prioriteit
Middelhoog	Groot	Groot risico/ middelhoge prioriteit
	Matig	Matig risico / middelhoge prioriteit
	Niet / gering	(zeer) Beperkt risico / lage prioriteit
Beperkt	Groot	Groot risico/ middelhoge prioriteit
	Matig	Matig risico / lage prioriteit
	Niet / gering	(zeer) Beperkt risico / lage prioriteit

Tabel 2 — Sleutel voor het bepalen van natuurrisico's en prioriteiten

Wanneer de sleutel wordt toegepast op de kruistabel kan een nieuwe tabel worden gemaakt, de prioriteitentabel. Deze toont overzichtelijk de volgorde van prioriteit. IHD met een lage prioriteit zullen niet worden weergegeven in de prioriteitentabel omdat de prioriteit van handhaving ligt bij de IHD met hoge en middelhoge prioriteit. Na het inpassen van de sleutel in de kruistabel kan een prioriteitentabel worden opgesteld.

2.3.7 Actorenoverzicht

Om te kijken welke handhavingsinstanties verantwoordelijk zijn voor de handhaving in het Natura 2000-gebied, wordt er per gebied een actorenoverzicht gemaakt. In dit overzicht staat per handhavingsinstantie beschreven:

- Wat haar relevante taken zijn;
- Wat haar rol is op gebied van handhaving en toezicht;
- De contactgegevens van de instantie.

2.3.8 Toezichtplan voor toezichthouders en handhavers

Nadat de vorige stappen zijn doorlopen kunnen de analyses worden samengevoegd tot een toezichtplan voor toezichthouders en handhavers. Het document is uiteindelijk bedoeld als leidraad voor de wijze van toezicht & handhaving voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Een voorbeeld van een toezichtplan is opgenomen in bijlage I 'Toezichtplan Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer'.

2.4 Analyse Natura 2000-gebieden

Na het opstellen van de toezichtplannen kunnen de resultaten worden geanalyseerd. Door te kijken naar de geconstateerde verstoringen in de verschillende gebieden kan men een uitspraak doen over de verstoringen die het vaakst voorkomen en het schadelijkst zijn voor de IHD. Ook wordt duidelijk naar aanleiding van de toezichtplannen welke handhavingsinstanties verantwoordelijk zijn en welke handhavingstaken zij hebben.

Omdat de drie Natura 2000-gebieden om verschillende redenen zijn aangewezen kan ook worden gekeken of er verschillen zijn in de soorten verstoringen. De vraag die daarop volgt is of de manier van handhaven verschillend moet worden uitgevoerd in de verschillende soorten Natura 2000-gebieden.

2.5 Vergelijkingsonderzoek

Om te kijken hoe andere provincies omgaan met handhaving in Natura 2000-gebieden, en dit te vergelijken met de handelswijze van de provincie Noord-Holland, is ervoor gekozen om een interview te houden met de heer Hagelen van afdeling Handhaving voor de provincie Gelderland. De uitkomsten van dit resultaat zijn te vinden in hoofdstuk 3 'Resultaten'. Het interview is opgenomen in bijlage II.

3 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de bevindingen behandeld die zijn opgedaan uit de analyse voor het zo effectief mogelijk inzetten van handhaving in Natura 2000-gebieden.

Disclaimer

Alle bevindingen in hoofdstuk 3, die over de prioriteit van verstoringsfactoren gaan, zijn gebaseerd op analyses van de Natura 2000-gebieden Markermeer & IJmeer, Polder Westzaan en Polder Zeevang.

3.1 Verstoringsfactoren

Naar aanleiding van drie geanalyseerde Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Holland worden hierna de resultaten weergegeven. Om toezicht & handhaving effectiever te maken in Natura 2000-gebieden is het cruciaal dat men de gevoeligheid op verstoringsfactoren van de IHD kent. Daarbij wordt ook gekeken naar de landelijke en regionale staat van instandhouding, de trend op nationaal en gebiedsniveau en wordt meegewogen of men streeft naar een uitbreiding of verbetering van de huidige situatie (uitbreidingsdoelstelling of behoudsdoelstelling) (zie gevoeligheidsmatrix in paragraaf 2.3.5). De Sleutel voor het bepalen van natuurrisico's en prioriteiten is weergegeven in tabel 2 in paragraaf 2.3.6 (pagina 17).

Om te kijken welke verstoringsfactoren het vaakst voorkomen, het meest bedreigend zijn en hoe instandhoudingsdoelstellingen hierop kunnen reageren zijn er toezichtplannen opgesteld. De resultaten worden per verstoringsfactor weergegeven.

Het Ministerie van LNV heeft een indeling gemaakt omtrent de verstoringsfactoren (tabel 3):

Uit de analyse blijkt dat de volgende verstoringsfactoren het meeste invloed hebben op de IHD:

ruimtelijke effecten	Verlies oppervlakte
	Versnippering leefgebied
chemische effecten	Verzuring
	Vermesting
	Verzoeting
	Verziltting
	Verontreiniging
fysische effecten:	Verdroging
	Vernatting
	Verandering stroomsnelheid
	Verandering overstromingsfrequentie
	Verandering dynamiek substraat
mechanische effecten:	Verstoring door geluid
	Verstoring door licht
	Verstoring door trilling
	Verstoring door beweging/optiek (optische verstoring)
	Verstoring door luchtwerveling, betreding, golfslag
directe menselijke effecten:	Verstoring door sterfte, exploitatie en vangst
	Bewuste ingreep soortensamenstelling

Tabel 3 _____
Verstoringsfactoren
(Min. LNV)

- Verstoring door optische verstoring;
- Verstoring door licht;
- Verstoring door geluid;
- Vermesting;
- Verdroging.

Deze uitkomsten willen niet zeggen dat dit voor alle Natura 2000-gebieden geldt. Alle in tabel 3 genoemde verstoringen zouden ervoor kunnen zorgen dat IHD niet worden behaald.

Voor de onderzoeksresultaten voor de onderzochte gebieden is op de volgende pagina een diagram weergegeven (diagram 1). Hiervan is af te lezen welke verstoringfactoren er verantwoordelijk zijn en in welke mate.

De percentages laten zien dat geluid en optische verstoring voor driekwart verantwoordelijk zijn voor verstoringen in de geanalyseerde Natura 2000-gebieden. Dit heeft echter ook te maken met het feit dat er meer vogels en zoogdieren zijn aangewezen als IHD dan habitattypes.

Verhouding voorkomen verstoringfactoren met handhavingsprioriteit in geanalyseerde Natura 2000-gebieden

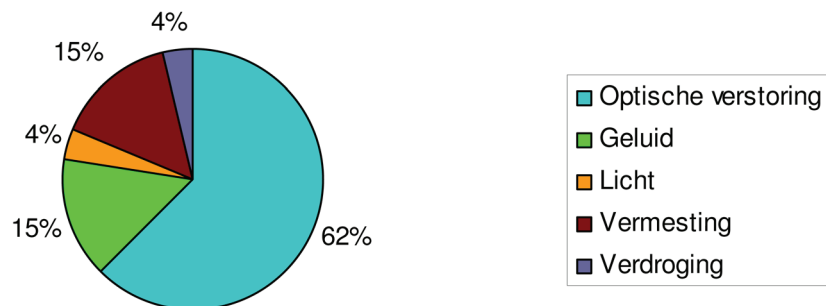


Diagram I — Verhouding voorkomen verstoringfactoren met handhavingsprioriteit

3.1.1 Optische verstoring

De aanwezigheid van mensen in het leef- en verspreidingsgebied van de IHD kunnen ervoor zorgen dat de IHD in gevaar komen. Uit de analyse blijkt dat deze verstoring het vaakste voorkomt van alle verstoringfactoren die in de Natura 2000-gebieden plaatsvinden (zie diagram I). Niet alle dieren en habitattypes reageren hetzelfde op verstoring door recreatie en/of hebben dezelfde gevoeligheid (Groot Bruinderink et al. 2006). Dieren kunnen bijvoorbeeld hun nesten/holen verlaten wanneer mensen te dicht in de buurt komen en bij betreding van gevoelige habitattypes kan natuurschade ontstaan.

3.1.2 Geluid

De verstoring geluid kan door bijna al het aanwezige bestaand gebruik worden veroorzaakt. Het gaat hierbij meer om de intensiteit en de frequentie ervan. Aan een continue monotoon geluid bijvoorbeeld, kunnen dieren op den duur gewend raken. Hierbij kan gedacht worden aan geluiden van (snel)wegen en industrie. Aan deze geluidsoort zit wel een geluidsnorm verbonden. Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar de effecten van geluid op IHD. Alleen bij een aantal vogels zijn de grenswaarden bekend. Veel IHD als vogels en andere diersoorten ondervinden last van onregelmatige geluidsgolven. Opvallend is dat bepaalde vogelsoorten geen hinder ondervinden aan deze vorm van verstoring. Ze kunnen wennen aan geluid dat met enige regelmaat en frequentie plaatsvindt (Andersen et al. 1989, Conomy et al. 1998, Delaney et al. 1999, Ward et al. 1999). De onderzochte soorten zijn echter geen soorten die in aanmerking komen voor IHD. Daarom moet, tot nader onderzoek naar de invloed van geluid op IHD, afgegaan worden op de gevoeligheid die is opgesteld in de effectenindicator van het ministerie van LNV (effectenindicator

Min. LNV).

Verstoring van geluid gaat vaak samen met optische verstoring. De combinatie ervan is voor bepaalde IHD zoals de Bruine Kiekendief en de Roerdomp een grote verstoringfactor en kan leiden tot minder broedsucces (*effectenindicator* Min. LNV).

3.1.3 Vermesting

Er zijn veel landbouwgebieden die grenzen aan Natura 2000-gebieden. Deze Natura 2000-gebieden lopen het risico op eutrofiëring. Provinciale en snelwegen die het gebied doorkruisen en nabij liggende wegen veroorzaken ook eutrofiëring. Wanneer er gevoelige habitattypes aanwezig zijn in het Natura 2000-gebied dient er goed gelet te worden op eventuele uitspoeling. Vermesting zorgt voor een verrijking van de bodem waardoor groei van organisch materiaal toeneemt. De concurrentie tussen plantensoorten zal toenemen en de concurrentieverhoudingen kunnen dusdanig verstoord worden waardoor er maar enkele soorten zich zullen handhaven. Hierdoor zal de diversiteit afnemen. Door de afname in diversiteit van plantensoorten, zullen ook leefgebieden van vogels en zoogdieren verloren gaan.

3.1.4 Verdroging

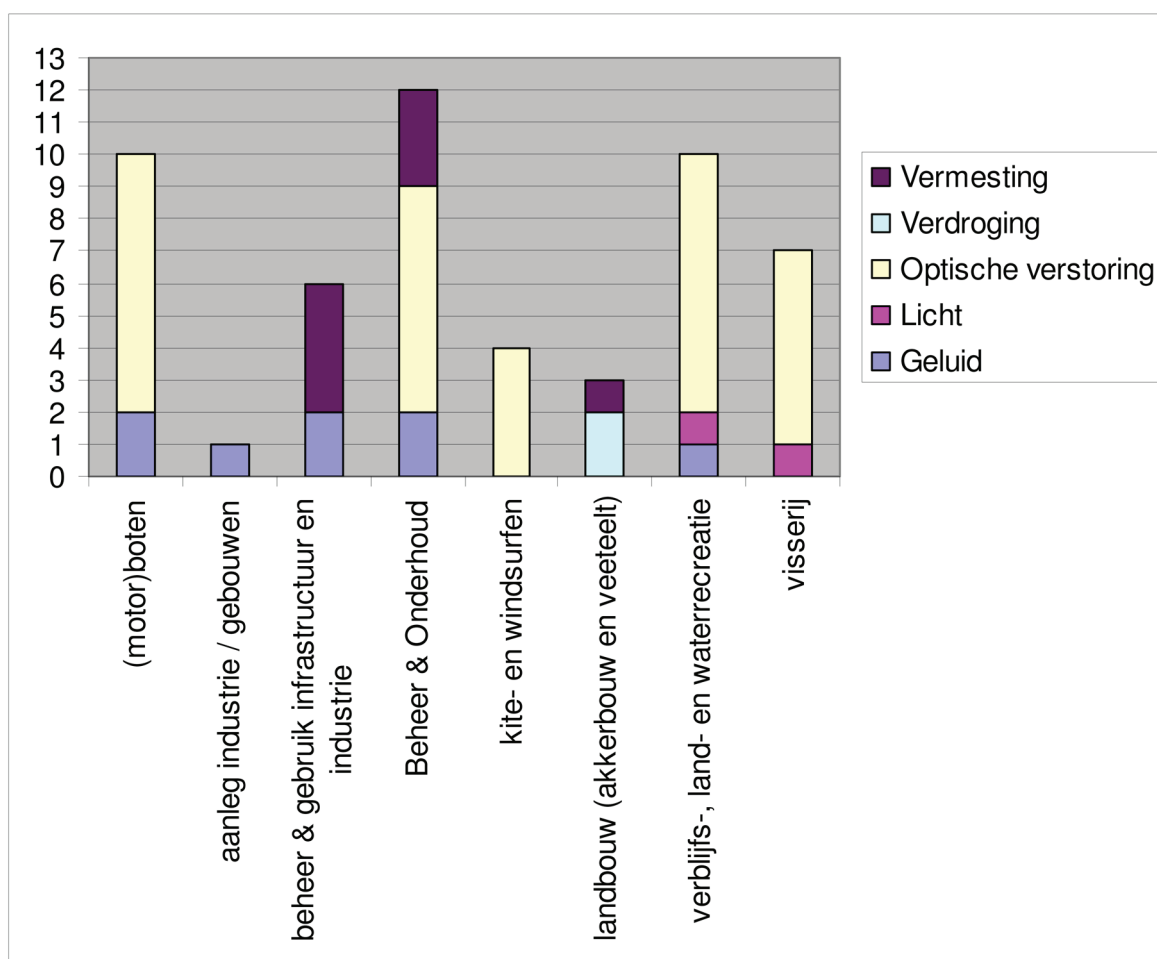
Onttrekking van grondwater door bijvoorbeeld intensieve landbouw en afvoer van water door middel van sloten kunnen grondwaterstanddalingen en/of afnemende kwel veroorzaken in nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Door het wegnemen van water uit een gebied kan op lange termijn het habitatype veranderen. Indirect is verdroging in sommige gebieden zoals moerassen een veroorzaker van vermesting.

3.1.5 Licht

De verstoring licht wordt vaak veroorzaakt door beroeps- en sportvisserij. Verder komt het ook voor dat bij (nachtelijke) evenementen zoeklichten worden gebruikt ter entertainment van de bezoekers. Licht is vooral storend tijdens het broed- en ruseizoen en in de buurt van rust- en foerageergebieden. In deze periodes en gebieden zijn de meeste IHD aanwezig en het licht kan dus extra verstrend werken. Continue licht is minder verstrend dan onregelmatig licht. Onregelmatig licht kan leiden tot verandering. Lichtbronnen zorgen ervoor dat vleermuizen hun vliegroutes aanpassen wanneer er ineens een lichtbron wordt geplaatst op hun dagelijkse vliegroutes (*Kuijper et al. 2008*). Dit kan ook gelden voor vogels, alleen dit is niet onderzocht.

3.2 Bestaand gebruik vs. verstoringfactoren

Het bestaand gebruik is de grootste veroorzaker van de verschillende verstoringen. Elk type bestaand gebruik heeft zijn eigen verstoringfactoren. De belangrijkste verstoringen staan in de grafiek vermeld op de volgende pagina (grafiek 1):



Grafiek 1 — De belangrijkste verstoringen per bestaand gebruik

3.3 Perodes met prioriteit

Verstoringsfactoren hoeven niet het gehele jaar plaats te vinden of een hoge prioriteit te hebben. IHD met prioriteit zijn in veel gevallen maar een bepaalde periode aanwezig in het Natura 2000-gebied. Daarom wordt in het toezichtplan per IHD met prioriteit de periode vermeld wanneer zij aanwezig is in het Natura 2000-gebied. Nu de belangrijkste verstoringenfactoren zijn benoemd is het ook belangrijk om te weten in welke periodes toezicht & handhaving het meest gewenst is. De diagram op de volgende pagina toont de belangrijkste periodes (diagram 2):

De taartdiagram laat zien dat versturende factoren met een hoge prioriteit in het broedseizoen vaker voorkomen dan versturende factoren met een middelhoge prioriteit. Versturende factoren die het hele jaar prioriteit hebben komen vaker voor bij een middelhoge prioriteit dan bij een hoge prioriteit.

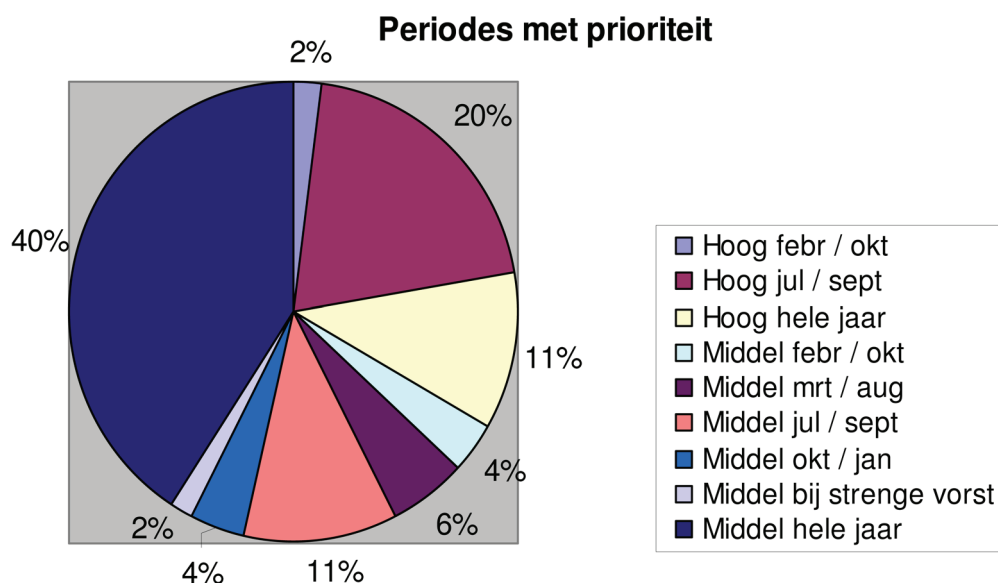


Diagram 2 — Periodes met prioriteit

3.4 Bevindingen per aanwijzingssoort Natura 2000

Natura 2000-gebieden kunnen om drie verschillende redenen worden aangewezen:

- Aanwijzing naar aanleiding van de Vogelrichtlijn;
- Aanwijzing naar aanleiding van de Habitatrichtlijn;
- Aanwijzing naar aanleiding van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De drie geanalyseerde Natura 2000-gebieden zijn om bovenstaande redenen aangewezen. Voor de verschillende gebieden is bewust gekozen om te kijken of er verschillen te ontdekken zijn op gebied van verstoring en of hiervoor ook een aparte handhavingswijze moet worden gehanteerd.

3.4.1 Aanwijzing naar aanleiding van de Vogelrichtlijn

In het geanalyseerde Natura 2000-gebied Polder Zeevang komen de volgende verstoringen met handhavingsprioriteit het vaakste voor:

- Optische verstoring;
- Verstoring door geluid;
- Vermesting.

3.4.2 Aanwijzing naar aanleiding van de Habitatrichtlijn

In het geanalyseerde Natura 2000-gebied Polder Westzaan komen de volgende verstoringen met handhavingsprioriteit het vaakste voor:

- Optische verstoring
- Vermesting
- Verstoring door geluid

3.4.3 Aanwijzing naar aanleiding van de Vogel- en Habitatrichtlijn

In het geanalyseerde Natura 2000-gebied Markermeer & IJmeer komen de volgende verstoringen met handhavingsprioriteit het vaakste voor:

- Optische verstoring;
- Verstoring door geluid;
- Verstoring door licht.

3.5 Handhavingsinstanties

Er zijn diverse instanties binnen de provincie Noord-Holland betrokken bij handhaving van de (milieu)wetgeving. Naast de provincie zelf kan hierbij gedacht worden aan terreineigenaren, de verschillende politiekorpsen, de gemeenten, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en verschillende Regionale inspecties van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Voor handhavers in Natura 2000-gebieden vormen de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 het wettelijk kader om handhaving uit te voeren.

3.5.1 Handhaving van de Natuurbeschermingswet 1998

In tegenstelling tot de oude Natuurbeschermingswet kent de Natuurbeschermingswet 1998 zowel bepalingen over bestuurlijk toezicht als over strafrechtelijke opsporing. De wet is in 2005 aangepast en de Vogel- en Habitatrichtlijn is toen in de wet verankerd.

Bestuursrechtelijk toezicht

Het bestuursrecht heeft zijn eigen handhavingsmiddelen. In tegenstelling tot bij het strafrecht ligt de nadruk bij het bestuursrecht op het herstellen van de situatie. Echter kent het bestuursrecht ook strafrechtelijke (punitieve) sancties. In het bestuursrecht onderscheidt men de volgende sancties:

- Bestuursdwang (optreden naar aanleiding van een overtreding);
- Last onder dwangsom (preventief ingrijpen);
- Bestuurlijke boete (onvoorwaardelijke sanctie);
- Intrekking (vergunning).

Het bestuursrechtelijk gezag (minister van Justitie, minister van LNV en Gedeputeerde Staten) heeft de bevoegdheid om toezichthouders en opsporingsambtenaars aan te wijzen. Vergunningverlening voor projecten in en om Natura 2000-gebieden geschiedt door Gedeputeerde Staten en het ministerie van LNV. Dit valt onder de bestuursdwang.

Strafrechtelijke sancties

Handhaving geschiedt door de aangewezen toezichthouders en opsporingsambtenaren. De strafbare feiten die onder de Natuurbeschermingswet 1998 vallen zijn terug te vinden in de wet-bepaling Natuurbeschermingswet 1998.

3.5.2 Handhaving van de Flora- en Faunawet

De Flora- en Faunawet is op 1 april 2002 in werking getreden. Deze wet regelt de bescherming van planten- en diersoorten. In de Flora- en Faunawet zijn EU-richtlijnen voor de bescherming van soorten opgenomen (Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn) en het internationale CITES-verdrag voor de handel in bedreigde diersoorten.

Bestuursrechtelijk toezicht

Bevoegd gezag voor het bestuursrecht zijn Gedeputeerde Staten, Minister van LNV en de minister van Justitie.

Strafrechtelijke sancties

Hierbij spelen Algemene- en Buitengewone opsporingsambtenaren een belangrijke rol. Dit zijn de handhavingsactoren die bevoegd zijn strafrechtelijke sancties toe te passen. Alle strafbare feiten, genoemd in de Flora- en Faunawet, zijn aangewezen als economisch delict. Dit heeft onder meer als voordeel dat opsporingsambtenaren al bij een aanwijzing dat een strafbaar feit is gepleegd wordt van hun bevoegdheden gebruik mogen maken. Er hoeft nog geen sprake te zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit en men kan, indien noodzakelijk, gebruik maken van het instrument 'Voorlopige Maatregel'. Op deze manier kan snel worden ingegrepen wanneer men ook maar het vermoeden heeft dat een IHD in gevaar komt.

3.5.3 Problemen rond handhaving

Uit de literatuurstudie en vooraf aan deze scriptie afgenomen interviews met personen, die te maken hebben met de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet binnen de provincie Noord-Holland, komt naar voren dat er behoefte is om handhaving van groene milieuwetgeving binnen de Natura 2000-gebieden verder te ontwikkelen.

Er zijn verscheidende problemen geconstateerd. Dit zijn onder andere:

- In sommige gevallen vinden er handhavingsactiviteiten plaats waarbij totaal geen coördinatie aanwezig is;
- Soms beperkt men zich alleen tot informatie-uitwisseling;
- Handhavingsinstanties werken langs elkaar heen;
- Er wordt te weinig informatie uitgewisseld tussen de handhavingsinstanties over de wijze van handhaving.
- Soms mandateert de ene handhaver de andere waardoor de gemandateerde handhaver tijdens inspectiebezoeken meerdere terreinen kan bestrijken;

Het laatste punt vereist veel kennis over de verschillende gebieden. Hier schort het nogal eens aan.

3.5.4 Verantwoordelijke handhavingsinstanties voor Natura 2000-gebieden

In paragraaf 3.6.1 en 3.6.2 is een overzicht gemaakt welke handhavingsinstanties op welke niveau de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet handhaven. Hieronder staan alle handhavingsinstanties vermeld en wat hun taken zijn omtrent handhaving in Natura 2000-gebieden.

Ministerie van LNV

Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor:

- Aanwijzing van de Natura 2000-gebieden;
- Goedkeuring van de (concept) beheerplannen;
- Verlening van vergunningen.

Het laatste gebeurt alleen bij bepaalde specifieke activiteiten en gebieden, zoals omschreven in het Besluit Vergunningen Natuurbeschermingswet. Bij LNV is de Directie Regionale Zaken, namens de minister, verantwoordelijk voor de behandeling van en besluiten op vergunningaanvragen. Overige verlening van vergunningen wordt gedaan door de provincie.

Algemene Inspectiedienst (AID)

- Voert controles uit in Natura 2000-gebieden op naleving wet- en regelgeving.

Functioneel Parket (FP)

- Is de coördinerende partij bij de aansturing van politiemarkorpsen.

Doel om de criminaliteit te bestrijden op het gebied van milieu, economie en fraude. Omdat dit werkterrein breed is, is in eerste instantie bepaald dat het FP verantwoordelijk is voor de

opsporing en vervolging in die strafzaken, waarin een bijzondere opsporingsdienst (BOD) de trekkende rol vervult.

De volgende bijzondere opsporingsdiensten zijn relevant voor Natura 2000-gebieden:

- AID (Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV);
- VROM- IOD (Inlichtingen en Opsporingsdienst van het ministerie van VROM).

Sinds oktober 2005 zijn daar vrijwel alle milieuzaken van de regiopolitiekorpsen bijgekomen, evenals alle zaken van de regionale inspectiediensten van VROM en de AID. Het FP is ook belast met de handhaving van de wetgeving voor de visserij en de veiligheid op de Noordzee.

Rijkswaterstaat

- Mede verantwoordelijk voor handhaving milieuwetgeving
- Aanleg en beheer en onderhoud van (water)wegen.

Waterschap

- Mede verantwoordelijk voor handhaving milieuwetgeving;
- Verantwoordelijk voor het behoud van de openbare waterkwaliteit.

Provincie

- Verantwoordelijk voor de coördinatie van handhaving en toezicht in Natura 2000-gebieden;
- Mede verantwoordelijk voor handhaving omgevingswetten;
- Mede verantwoordelijk voor de verlening van vergunningen. Het gaat in dit geval om vergunningverlening van bijzonder bestaand gebruik in en om Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld activiteiten van industriële bedrijven die bepaalde activiteiten uitoefenen die de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen. Vergunningen worden in dit geval verstrekt door Gedeputeerde Staten.

Gemeente

- De gemeente is mede verantwoordelijk voor de handhaving van milieuwetgeving;
- De burgemeester is eindverantwoordelijke voor de handhaving van de openbare orde.

Politie

- Mede verantwoordelijk voor handhaving milieuwetgeving en houdt toezicht op de openbare orde.

Natuurbeheerder

- Houdt toezicht in het gebied;
- Communiceert met recreanten;
- Is in sommige gevallen bevoegd opsporings ambtenaar (BOA);
- Geeft uitleg aan actoren tijdens participatieve bijeenkomsten over het nut van Natura 2000-gebieden en de reden van aanwijzing.

3.6 Vergelijkingsonderzoek

Voor het vergelijkingsonderzoek is een interview afgenomen met de heer Hagelen, afdeling Handhaving van de provincie Gelderland. Alle vragen en antwoorden die gesteld zijn in het interview zijn opgenomen in bijlage II.

De provincie Gelderland is nog niet zover als de provincie Noord-Holland op gebied van handhaving in Natura 2000-gebieden. Dit heeft één hoofdoorzaak: de provincie Gelderland houdt een afwachtende houding aan. Volgens de provincie Gelderland is er nog geen helder toetsingskader vermeld in de concept beheerplannen. Men kijkt uit naar de definitieve beheerplannen van elk Natura 2000-gebied. De provincie Gelderland heeft de opstellers van de beheerplannen opgedragen om toezicht & handhaving te vermelden in het definitieve beheerplan. De hoeveelheid mankracht (in fte's) voor toezicht & handhaving moet ook worden vermeld.

De heer Hagelen haalt tijdens het interview aan dat het huidige handhavingsbeleid niet optimaal is. In de praktijk blijkt dat opsporingsambtenaren hun eigen prioriteiten bepalen en er wordt met name puur op zicht gehandhaafd. De provincie Noord-Holland kent soortgelijke problemen. Dit is ook de reden dat zij het initiatief hebben genomen om een nieuwe handhavingstrategie op te stellen waarin Natura 2000-gebieden als apart gebied wordt behandeld. In de huidige situatie wordt geen onderscheid gemaakt tussen buitengebied, natuurgebied en Natura 2000-gebieden. Dit is ook terug te vinden in de inleiding van deze scriptie.

Uit het interview is gebleken dat de provincies van elkaar kunnen leren. De provincie Gelderland heeft een samenwerkingsverband tussen de verschillende handhavinginstanties van de groene wetten. De coördinerende partij in dit verband is de regiopolitie. Zij zorgt voor de aansturing van de verschillende handhavinginstanties. Gekeken kan worden of dit ook toepasbaar is voor de provincie Noord-Holland. De provincie Gelderland is zeer geïnteresseerd in de nieuwe vorm van toezichtplannen voor Natura 2000-gebieden. Inmiddels hebben beide partijen contact met elkaar opgenomen voor een eventuele samenwerking op dit gebied.

4 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag hoe toezicht & handhaving zo effectief mogelijk kan worden ingezet. Vervolgens worden de deelvragen beantwoord en worden aanbevelingen aangedragen die ertoe leiden dat instandhoudingsdoelstellingen minder snel in gevaar komen.

4.1 Hoofdvraag

De effectiviteit van toezicht & handhaving in Natura 2000-gebieden kan worden verbeterd wanneer:

- Per Natura 2000-gebied duidelijk is welke IHD een middelhoge tot hoge prioriteit hebben op het gebied van handhaving;
- Bekend is in welke periode de IHD met een middelhoge tot hoge prioriteit aanwezig zijn in het Natura 2000-gebied;
- Bekend is welk bestaand gebruik verstoring(en) veroorzaakt en welke IHD er gevoelig voor zijn;
- De verantwoordelijke handhavingsinstanties zich bewust zijn van hun handhavingstaken en die van de andere relevante handhavingsinstanties;
- Alle handhavingsinstanties kennis krijgen aangereikt per Natura 2000-gebied door middel van een toezichtplan.

4.2 Bedreigingen IHD

Bestaand gebruik is de grote veroorzaker van verstoringen voor IHD. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven zijn de meest voorkomende verstoringen:

- Optische verstoring;
- Verstoring door licht;
- Verstoring door geluid;
- Vermesting;
- Verdroging.

Optische verstoring

Optische verstoring is de meest voorkomende verstoring en wordt voor het grootste deel veroorzaakt door recreatieve bezigheden. Recreatie is ook niet voor niets de meest actiefste vorm van bestaand gebruik. Optische verstoring is relatief makkelijk te handhaven wanneer men de recreanten in banen leidt. Dat wil zeggen, indien nodig, de wandelroutes aanpassen of bij volledige openstelling gaan zoneren.

Verstoring door licht

Verstoring door licht wordt veroorzaakt door recreatieve bezigheden en visserij. Licht dient zoveel mogelijk vermeden te worden. Nachtelijk licht beïnvloed het biologisch ritme van veel diersoorten. Licht in de buurt van rustende IHD moeten zoveel mogelijk worden beperkt.

Verstoring door geluid

Geluidsverstoringen wordt door verschillende soorten bestaand gebruik veroorzaakt. Onregelmatige geluidsfrequenties zijn schadelijker voor IHD dan monotone geluidsfrequenties. Onregelmatige geluidsfrequenties kunnen bijvoorbeeld schrikreacties veroorzaken en zal de IHD kunnen verontrusten.

Vermesting

Vermesting is een zeer schadelijke verstoringfactor voor bepaalde gevoelige habitattypes. De verstoring word veroorzaakt door de landbouw, gebruik van infrastructuur en het beheer en

onderhoud van industrie en infrastructuur. Vermesting door landbouw is het schadelijkst wanneer dit in het grond- en oppervlaktewater terecht komt. In zulke gevallen kunnen veel IHD er last van ondervinden, omdat het de bodem verrijkt en zich snel verspreid omdat het in het grond- en oppervlaktewater terecht komt. Boeren dienen zich te houden aan het Mestbeleid. Stikstofdepositie, wat neerslaat vanuit de lucht, valt te meten. Niet alle soorten en habitattypen zijn even gevoelig voor stikstofdepositie (Van Dobben & van Hinsberg, 2008).

Verdroging

In natte gebieden zoals moerassen kan verdroging een gevaarlijke verstoringsfactor zijn. Juist bij de nattere gebieden kan door verdroging verrijking ontstaan. Hier is dan ook de kans het grootst dat mogelijke habitattypen in gevaar komen. Mogelijke veroorzakers moeten in kaart worden gebracht. Omliggende bedrijven die water onttrekken uit het grondwater kunnen geïnformeerd worden over de kwaliteiten van het Natura 2000-gebied om draagvlak te creëren voor het gevoerde beleid.

4.3 Periodes met prioriteit

Uit de resultaten blijkt dat de behoefte naar handhaving nogal kan verschillen per periode. Wanneer wordt gekeken welke IHD een hoge en middelhoge prioriteit hebben, moet eveneens worden gekeken wanneer deze IHD in het Natura 2000-gebied aanwezig zijn. Dit bevordert de effectiviteit van de handhaving. Uit de resultaten blijkt dat vooral IHD met een hoge prioriteit niet het gehele jaar aanwezig zijn in de Natura 2000-gebieden. Tijdens het broedseizoen kunnen er bijvoorbeeld meerdere IHD aanwezig zijn met een hoge IHD en in de herfst niet één. Het handhavingsniveau moet hierop worden afgestemd.

4.4 Verantwoordelijke handhavingsinstanties

Zoals is aangegeven in hoofdstuk 3 'Resultaten' bestaat de behoefte om toezicht & handhaving te professionaliseren.

In een Natura 2000-gebied zijn verschillende handhavingsinstanties verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht & handhaving. Een zeer belangrijk punt is de vraag waarop gehandhaafd moet worden. Afhankelijk van de hoeveelheid fte's die kan worden ingezet, moet men de volgorde van prioriteit aanhouden. Op IHD met een hoge prioriteit moet ten aller tijden worden gehandhaafd en vervolgens de IHD met middelhoge prioriteit.

Door ervoor te zorgen dat de instanties niet langs elkaar heen werken, moet elke instantie op de hoogte worden gebracht van de verdeling van handhavingsactiviteiten. Ook moeten zij structureel te werk gaan. Er moet meer aansluiting worden gevonden met de handhavingsnota 'Glashelder en glashard' en de Nalevingstrategie Natuurwetgeving. Miscommunicaties moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit kan door de transparantie te verhogen. Het komt regelmatig voor dat verschillende handhavingsinstanties dezelfde bevoegdheden hebben in een

Natura 2000-gebied. Het gaat hier vooral om de handhavers die mogen optreden bij het vaststellen van een economisch delict, bijvoorbeeld een politieagent of een Buitengewoon Opsporingsambtenaar. De verschillende instanties moeten elkaar informeren over de geconstateerde overtredingen.

4.5 Verschillende Natura 2000-gebieden

De resultaten van het onderzoek naar de verschillende soorten Natura 2000-gebieden tonen overeenkomstige resultaten. Het geanalyseerde Natura 2000-gebied, dat is aangewezen voor de Vogelrichtlijn, toont dezelfde verstoringsfactoren, zij het in een andere volgorde, als de grootste verstoringen van het Natura 2000-gebied dat is aangewezen voor de Habitatrichtlijn.

Vanwege de beperkte referentie mag echter niet worden geconcludeerd dat deze uitkomsten als basis mogen dienen voor alle Natura 2000-gebieden. De samenstelling van de verstoringsfactoren in een Natura 2000-gebied is afhankelijk van de ligging van het gebied, de bodemsamenstelling, de geformuleerde IHD en het bestaand gebruik. De handhavingswijze hoeft hierdoor niet per aanwijzingstype te worden gedefinieerd.

4.6 Vergelijkingsonderzoek

Uit het interview met de heer Hagelen van afdeling Handhaving van de provincie Gelderland blijkt dat de provincie (nog) geen gebiedsspecifiek beleid hanteert op gebied van handhaving. Groene wetgeving wordt bij de provincie integraal uitgevoerd, zo ook de handhaving in Natura 2000-gebieden. Dit komt overeen met het huidige beleid van de provincie Noord-Holland. Beide provincies hebben hun eigen opgestelde nalevingstrategie namelijk 'Glashelder en glashard' (Noord-Holland) en 'Consistent en consequent' (Gelderland). Het zijn herzieningsdocumenten die om de één à twee jaar worden herzien. Uit interviews, die voorafgaand aan deze scriptie zijn afgenomen met handhavers van de provincie Noord-Holland, blijkt dat de nalevingstrategie niet altijd goed wordt nageleefd. Bij de provincie Gelderland is dit niet anders, aldus Hagelen. De provincie Gelderland is geïnteresseerd in de toezichtplannen. De provincie had de opstellers van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden in Gelderland al opgedragen om een paragraaf toezicht & handhaving toe te voegen. Mogelijk zal in de toekomst hiervoor een toezichtplan voor in de plaats komen.

5 AANBEVELINGEN

De resultaten bieden in sommige gevallen niet of gedeeltelijk de mogelijkheid voor het trekken van conclusies. In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de resultaten van hoofdstuk 3.

5.1 Verstoringsfactoren

Optische verstoring

Aanbeveling:

Aanwezigheid van recreanten kan in banen worden geleid (zonerings) en men kan ervoor kiezen om in bepaalde periodes bepaalde percelen af te sluiten voor recreanten. De intensiteit van toezicht & handhaving dient vergroot te worden in periodes met verhoogde prioriteit.

Geluid

Aanbeveling:

Bestaand gebruik zoals industrie en andere vormen van bedrijvigheid dienen zich te houden aan de normering die is opgesteld voor de productie van geluid. Deze normering is te vinden in het beheerplan van elk Natura 2000-gebied.

Recreanten veroorzaken onregelmatige geluiden. Hierop kan alleen toezicht worden gehouden wanneer dit plaatsvindt in een stiltegebied of wanneer men na zonsondergang nog aanwezig is in een Natura 2000-gebied. Vanwege de beperkte hoeveelheid beschikbare literatuur is het aan te bevelen om meer onderzoek te verrichten naar de effecten van geluid op de verschillende IHD.

Licht

Aanbeveling:

Permanente lichtvervuiling, dat veroorzaakt wordt door bijvoorbeeld woonkernen, kan in principe niet worden verminderd. Voor toekomstige bebouwing ligt het echter anders. Bij toekomstige bebouwing in de buurt van Natura 2000-gebieden kunnen randvoorwaarden worden opgesteld waarin staat dat de bebouwing niet mag leiden tot extra lichtvervuiling in de beschermde gebieden. Het is raadzaam om een vervolgonderzoek te starten naar de invloed van permanente kunstmatige lichtbronnen, zoals glastuinbouw en licht vanuit woonwijken, die aan Natura 2000-gebieden liggen. Dit dient aanbeveling omdat er momenteel te weinig literatuurbronnen voor handen zijn die uitleg geven over de invloed van licht op instandhoudingsdoelstellingen.

Vermesting & Verdroging

Aanbeveling:

Nederland kampt met een mestoverschot. Boeren dienen zich te houden aan het Mestbeleid dat is opgesteld aan de hand van Europese richtlijnen door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Natuurorganisaties, zoals Stichting Natuur en Milieu en Stichting Reinwater, vinden de wet onder de maat. De hoeveelheid stikstof, fosfaten en nitraten, dat in het oppervlaktewater terecht komt, blijft door deze wet te hoog. Daarom is het juist belangrijk dat boerenbedrijven, aangrenzend aan Natura 2000-gebieden, zich ook aan de regels van de Kaderrichtlijn Water (KRW) houden. Deze wet, geïmplementeerd aan de hand van Europese richtlijnen, is opgesteld door het ministerie van LNV. In de praktijk is het nog zo dat er weinig draagvlak is bij boeren om deze wet na te leven. Dit komt onder andere omdat de boeren het nut er niet van inzien en er kennisbehoefte is over maatregelen die echt werken. Er zijn tal van maatregelen die tot een verbetering van de waterkwaliteit leiden. Welke maatregel het beste ingezet kan worden, is sterk afhankelijk van lokale doelen, de omstandigheden

ter plaatse en de mogelijkheden om mee te liften met andere ontwikkelingen. Maatregelen gericht op het vasthouden van water dragen veelal bij aan een betere ecologische kwaliteit.

Daarnaast kunnen andere methoden, zoals het werken met nieuwe drainagetechnieken of het voorkomen en verhelpen van structuurschade op agrarische percelen, helpen om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren (*Alterra, De boer als waterbeheerder*). Indien het bij het Natura 2000-gebied past, denk aan grote waterpartijen en moerasgebieden, kunnen rietkragen gebruikt worden als helofytenfilter.

Een andere aanbeveling is het maken van akkerranden. Uitleg:

Langs akkers worden randen van 3,5 m ingezaaid met gras, kruiden of granen; in de veehouderij blijft een strook van 2 meter onbemest. Op akkerbouwbedrijven wordt het gewas op de bufferstrook 1 of 2x per jaar gemaaid, het maaisel wordt afgevoerd. Door de aanleg van akkerranden ontstaat er een geleidelijkere overgang tussen sloot en perceel, wat ook de natuur ten goede komt. In de loop van de tijd krijgen deze bufferstroken steeds meer functies.

5.2 Handhavingsinstanties

In een Natura 2000-gebied zijn verschillende handhavingsinstanties verantwoordelijk. Door ervoor te zorgen dat de instanties niet langs elkaar heen werken, moeten alle partijen op de hoogte zijn van de verdeling van handhavingsactiviteiten. Een ander zeer belangrijk punt is de vraag waarop gehandhaafd moet worden. Afhankelijk van de hoeveelheid fte's die kan worden ingezet, moet men de volgorde van prioriteit aanhouden. Op IHD met een hoge prioriteit moet ten aller tijden worden gehandhaafd en vervolgens de IHD met middelhoge prioriteit.

Voor de problematiek rond de handhavingsinstanties worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Vergroten van kennis van toezichthouders en handhavers op het gebied van groene milieuwetgeving. Dit kan door middel van het volgen van cursussen die door verschillende adviesbureaus worden aangeboden;
- Provinciaal handhavingsnetwerk opstellen waarin de provincie een coördinerende rol vervult;
- Opzetten van integrale handhavingsacties per Natura 2000-gebied waarin de provincie een regierol kan spelen;
- Transparantere opstelling van de handhavingsinstanties omtrent eigen handhavingsbeleid;
- In kaart brengen van alle handhavingsactiviteiten in een Natura 2000-gebied die zijn uitgevoerd tijdens de doorlooptijd van het definitieve beheerplan (6 jaar). Vervolgens kunnen deze gegevens worden geëvalueerd.

5.3 Vergelijkingsonderzoek

Nederland telt twaalf provincies. Tot nu toe is er een vergelijking gemaakt met één provincie,

namelijk de provincie Gelderland. Gelderland is positief over de nieuwe benadering van Natura 2000-gebieden door middel van het gebruik van toezichtplannen. Het is aan te bevelen om een vergelijkingsonderzoek voor te stellen aan de andere provincies om de verschillende handhavingsvisies van de provincies in kaart te brengen en om kennis te delen.

Provincie Noord-Holland is aan te bevelen om partners te zoeken voor de invoering van toezichtplannen. Door dit naar een landelijk niveau te trekken, ontstaat er één handhavingsstrategie voor Natura 2000-gebieden. Hierdoor bereikt men een rechtlijnige visie met zo min mogelijke bureaucratie. Dit zal de IHD te goede komen.

LITERATUUR

Alterra, *De boer als waterbeheerder*, Lelystad 2006.

Andersen, D.E., Rongstad, O.J. & Mytton, W.R. *Response of nesting red-tailed hawks to helicopter overflights. Condor*, 9, 1296-1299, 1989.

Broemkeyer, M.E.A., van Apeldoorn, R.C. & Kamphorst, D.A., *Advies Kennissysteem Natura 2000, Alterra-rapport 1527*, Alterra Wageningen, 2007.

Bureau Waardenburg, *(Concept)beheerplan Markermeer & IJmeer*, Culemborg, 2008.

Bureau Waardenburg, *Voortoets Markermeer & IJmeer*, Culemborg, 2008.

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regeling, 'De tijd is rijp', z.p., juli 2008.

Conomy, J.T., Dubovsky, J.A., Collazo J.A. & Fleming, W.J., *Do Black ducks and Wood ducks habituate to aircraft disturbance? Journal of wildlife Management*, 62, 1135-1142, 1998.

Delaney, D.K., Grubb, T.G., Beier, P., Pater, L.L. & Reiser, M.H., *Effects of helicopter noise on Mexican spotted owls. Journal of wildlife Management*, 63, 60-76, 1999.

Dobben, H. van & Hinsberg, A. van, *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden*, 2008.

Groot Bruinderink, G.W.T.A., Bijlsma, R.J. & Janssen, J.A.M., *Een prototype Natuureffectenboekhouding NEB Rekenen met de effecten van recreatie op Natura 2000 waarden op de Veluwe*, 2006.

Haan, M. de, e.a. *Handleiding toetsing bestaand gebruik voor LNV-Beheerplannen*, z.p., 12 november 2007.

Huurnink, Minke, *Concept beheerplan Natura 2000 Zeevang. Onderbouwing voor reactie aan LNV*, Tauw, Amsterdam, juni 2009.

Kuijper, D.P.J. e.a. *Experimental evidence of light disturbance along the commuting routes of pond bats (Myotis dasycneme)*, 2008.

Middelkamp, A., *Programmatisch Handhaven van Natuurwetgeving. Handhavingsveldanalyse*, Ministerie van LNV, Groningen, november 2007.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natura 2000 Doelendocument*, Den Haag, juni 2006.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natura 2000-essentietabellen leeswijzer*, Den Haag, juni 2009.

Provincie Gelderland, Afdeling Handhaving, *Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2009*, Arnhem, 10 maart 2009.

Provincie Noord-Holland, *Professionalisering Handhaving. Handhavinguitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007–2008*, Haarlem, december 2006.

Provincie Noord-Holland, *Professionalisering Handhaving. 'Glashelder en glashard' Nalevingsstrategie Handhaving provincie Noord-Holland 2007-2010*, Haarlem, februari 2007.

Provincie Noord-Holland, *Handhaving provincie Noord-Holland 2007-2010*, Haarlem, juni 2004.

Tauw, *(Concept)beheerplan Natura-2000 gebied Polder Westzaan*, Amsterdam, 2008.

Tauw, *Voortoets van de Natura 2000-gebied Polder Zeevang*, Amsterdam, 2007.

Tauw, *Voortoets van de Natura 2000 gebied Polder Westzaan*, Amsterdam, 2008.

Ward, D.H., Stehn, R.A., Erickson, W.P. & Derksen, D.V. *Response of fall-staging brant and Canada geese to aircraft overflights in southwestern Alaska. Journal of wildlife Management*, 63, blz. 373-381, 1999.