

Borging onzekerheden autonome groei recreatie in beheerplan

Advies van Juridische Adviesgroep Natura 2000 (JAN!)

Datum: 19-08-2010

Volgnummer: 10.021

Vraagsteller: RWS IJsselmeergebied

Inleiding:

Bij deze leggen wij u een aantal juridische vragen voor met betrekking tot het verdisconteren in een N2000 beheerplan van mogelijke autonome groei van vrijgesteld (bestaand) gebruik door de recreatiesector. Wij zouden het op prijs stellen indien u zou kunnen laten weten in hoeverre u zich kunt vinden in de door ons aangedragen oplossingen en wat u ons hierin zou adviseren.

Aanleiding

Rijkswaterstaat IJsselmeergebied (RWS) is al geruime tijd in overleg met de recreatie- en natuursector over de manier waarop het gebruik van de natuurgebieden in het IJsselmeergebied moet worden opgenomen in het Natura2000 beheerplan dat door RWS als voortouwnemer wordt opgesteld. Het gaat hier om de Natura2000 gebieden IJsselmeer, Markermeer en IJmeer, Ketelmeer en Vossemeer, Zwarthe Meer, Veluwerandmeren en Eemmeer en Gooimeer.

In het overleg met de recreatie- en natuursector is het volgende knelpunt naar boven gekomen. RWS is voornemens het huidige gebruik (inclusief reeds vergunde plannen / projecten) door de recreatiesector via het beheerplan vrij te stellen van de Nb-wet vergunningplicht. De vraag hierbij is hoe moet worden omgegaan met autonome groei van dit gebruik gedurende de planperiode, die niet op zichzelf als plan of project vergunningplichtig is op grond van de Nb-wet. Het gaat hier om activiteiten als grote zeilvaart (varen, ankeren), en kleine recreatievaart als windsurfen, kleine zeilvaart, kanoën etc. Met name de kleine recreatievaart kan negatieve (versturende) effecten hebben op rustende en ruiende vogels, indien deze in of te dicht bij rust- en ruiengebieden plaatsvindt. Op dit moment blijven de effecten van deze activiteiten dusdanig binnen de perken, dat het gebruik op de manier zoals dat nu geschiedt en in de gebieden waartoe dit in de praktijk beperkt blijft via het beheerplan gewoon kan worden toegestaan. RWS en de recreatie- en natuursector zijn het hier over eens.

Het is zonder maatregelen niet uit te sluiten dat het aantal bootjes, surfers etc. dat dagelijks in het IJsselmeergebied vaart toeneemt, of dat de gebruikers hun gedrag veranderen door rustgebieden die nu gemeden worden toch te gebruiken als vaar- of ankergebied. Door dit soort autonome ontwikkelingen kunnen ten opzichte van de huidige situatie toch negatieve effecten ontstaan op de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde natuurgebieden in het IJsselmeergebied. Als in het beheerplan verder helemaal niets wordt gezegd over dit onderwerp en er ook geen preventieve maatregelen worden genomen, is voor sommige locaties niet uit te sluiten dat significante effecten kunnen optreden en zou het huidige gebruik niet vrijgesteld kunnen worden. De vraag is nu welke preventieve maatregelen voldoende zijn om significante negatieve effecten op voorhand uit te sluiten.

De recreatiesector wil niet dat in het beheerplan restrictieve voorwaarden (zoals toegangsbeperkingen) worden opgenomen ten aanzien van het gebruik door recreanten. De vraag is in hoeverre het juridisch mogelijk is autonome ontwikkelingen vrij te stellen zonder toegangsbeperkingen in te stellen, bijvoorbeeld door te werken met informatieborden en voorlichting en het vaststellen van een gedragscode.

Rijkswaterstaat en de recreatie- natuursector hebben twee casussen uitgezocht, aan de hand waarvan wij door het JAN! geadviseerd willen worden. Deze zijn bijgevoegd bij de adviesvraag. In beide gevallen is bepaald welke (deel)gebieden gevrijwaard moeten blijven van verstoring om de relevante instandhoudingsdoelstellingen te realiseren (hierna: gevoelige gebieden). Deze (deel)gebieden zullen in het beheerplan op kaarten worden weergegeven. In deze gevoelige gebieden treden met het huidige gebruik geen significante negatieve effecten van recreatie op, omdat er feitelijk weinig of geen gebruik plaatsvindt. Dergelijke effecten zijn echter niet uit te sluiten indien het gebruik zich geografisch spreidt naar die gevoelige gebieden, al dan niet ten gevolge van intensiever wordende recreatie in die gebieden. Die intensivering kan (deels) ook worden veroorzaakt door nieuwe plannen en projecten,

waarbij dit recreatieve gebruik onderdeel van een Habitattoets zou moeten uitmaken. De recreatie- en natuursector zijn van mening dat significante verstoring voorkomen kan worden door middel van een hand-aan-de-kraan-aanpak. In deze aanpak wordt voorlichting gegeven aan watersporters, inhoudende dat de kwetsbare gebieden met rust gelaten moeten worden. Ook wordt er een gedragscode opgesteld. Vervolgens wordt het gedrag en gebruik door recreanten in de kwetsbare gebieden gemonitord. Pas als daaruit zou blijken dat de voorlichting en de gedragscode niet afdoende werken zou als achtervang een toegangsbeperking kunnen worden ingesteld. De recreatie- en natuur sector zijn het ook eens dat er een titel moet zijn op grond waarvan dit kan worden gehandhaafd.

Rijkswaterstaat en de recreatie- en natuursector willen graag weten in hoeverre deze aanpak kan fungeren als kader voor de beoordeling van nieuwe plannen en projecten, die niet in het beheerplan zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Op dit moment moet een initiatiefnemer bij de aanvraag van een Nbwet-vergunning voor de aanleg van een jachthaven niet alleen in beeld brengen welke gevolgen de aanleg voor de instandhoudingsdoelstelling heeft maar ook in beeld brengen welke gevolgen het gebruik van de jachthaven verder hierop heeft. In de praktijk betekent dat iedere initiatiefnemer zelf moet onderzoeken hoeveel extra vaarbewegingen dit in welke gebieden gaat veroorzaken en wat daar de effecten van op de instandhoudingsdoelstelling zijn. Het effect van extra vaarbewegingen hangt veelal af van het gedrag van vaarrecreanten. Een initiatiefnemer kan wel proberen dit gedrag te beïnvloeden, maar heeft daarmee niet de zekerheid dat significante verstoring als gevolg van extra vaarbewegingen is uitgesloten. Die zekerheid is er wel als het beheerplan voldoende garanties biedt voor het vrijwaren van rust- en ruigebieden voor verstoring van watervogels. Dit laat onverlet dat de overige effecten van dit soort plannen en projecten nog steeds moeten worden onderzocht, en dat deze kaderstellende aanpak nooit zal kunnen fungeren als volledige vrijstelling van de vergunningplicht voor dergelijke plannen en projecten op grond van de Nbwet 1998.

Uitgangspunt

Rijkswaterstaat en de recreatie- en natuursector zouden graag de hand-aan-de-kraan-lijn willen hanteren (dus eerst informeren en dan verbieden), omdat hiermee een slepende discussie binnen het beheerplanproces wordt opgelost op een voor alle partijen aanvaardbare wijze. De sector krijgt op deze manier de kans gebruikers te informeren en er zelf voor te zorgen dat het gebruik binnen de perken blijft. Rijkswaterstaat zal daarnaast in het beheerplan opnemen dat in de kwetsbare gebieden en kwetsbare periodes specifiek gemonitord wordt op de effectiviteit van deze voorlichting. De monitoring richt zich op het gedrag en gebruik door watersporters. Als uit monitoring van de kwetsbare gebieden blijkt dat de voorlichting en de gedragscode onvoldoende effect sorteren, waardoor de gebruiksintensiteit in de kwetsbare gebieden toch toeneemt, zodat significante verstoring van ruiende en rustende vogels niet meer op voorhand kan worden uitgesloten zal er alsnog een toegangsbeperking worden ingesteld. In andere voortouwgebieden (m.n. Delta) spelen vergelijkbare discussies met de recreatiesector. Rijkswaterstaat zou deze lijn daarom graag als landelijke lijn willen hanteren. Verder is er ook vanuit andere natuurgebieden niet in beheer bij Rijkswaterstaat (Friese meren) grote interesse voor de kaderstellende aanpak die in het voorgaande wordt geschetst voor nieuwe plannen en projecten. Als deze kaderstellende aanpak mag worden toegepast, zou dit vergunningverlening en toetsing van nieuwe initiatieven op watersportgebied zowel voor initiatiefnemers als bevoegde gezagen aantrekkelijk vergemakkelijken. Ook de voorgestelde kaderstellende aanpak maakt dus grote kans landelijk opgepakt te gaan worden, indien deze juridisch door de beugel kan. Kan het JAN! zich vinden in deze lijn, of bestaan er dermate grote juridische risico's dat Rijkswaterstaat hiervan af zou moeten zien? De beoordeling van deze vraag kan geschieden aan de hand van de volgende concrete vragen.

Vragen:

Vraag 1:

Is in deze casussen het geven van voorlichting aan watersporters en het vaststellen van een gedragscode in het beheerplan in combinatie met monitoring van de effectiviteit daarvan in de kwetsbare gebieden en in de relevante periodes in eerste instantie voldoende als maatregel in het beheerplan om aan de eisen op grond van de Nb-wet voor het vrijstellen van het huidige gebruik inclusief autonome ontwikkeling daarvan te voldoen? Daarbij zou een toegangsverbod of een alternatieve maatregel als stok achter de deur worden opgenomen in het beheerplan: wijst de monitoring uit dat de relevante instandhoudingsdoelstelling(en) in het geding kunnen gaan geraken, dan wordt tot de betreffende maatregel overgegaan.

Vraag 2:

Of moet er wel meteen een toegangsverbod / beperking worden ingesteld, omdat anders onvoldoende zeker is dat significante negatieve effecten voorkomen worden?

Vraag 3:

Het toegangsverbod betreft een relatief ingrijpende maatregel, ongeacht of deze wel of niet als stok achter de deur wordt gebruikt. Dit werpt de vraag welke minder vergaande maatregelen eventueel - als stok achter de deur – mogelijk zijn op in de vereiste zekerheid te voorzien?

Vraag 4

Kan in deze casussen via het opstellen van een gedragscode, voorlichting en monitoring van gedrag ook een kader in het beheerplan voor de beoordeling van toekomstige plannen en projecten worden vastgelegd, er van uitgaande dat significante negatieve effecten als gevolg van toename van vaarbewegingen / gebruiksiteit op voorhand kunnen worden uitgesloten? Doel van het opstellen van dit beoordelingskader is niet om nieuwe plannen en projecten vrij te stellen van de vergunningplicht voor toekomstige projecten, maar de onderzoekslasten voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen te verlichten en het proces van vergunningverlening te vergemakkelijken.

Bijlage:

Aan het einde van dit advies zijn de bedoelde casussen als bijlage opgenomen.

Antwoord:

Aan de basis van de antwoorden ligt de volgende overpeinzing.

In feite wordt hier het zgn. "hand-aan-de kraan- principe" toegepast. Dit principe is toegepast bij de vergunning voor gaswinning in de Waddenzee. Hier worden de effecten van de maatregelen en het gebruik/project in de tijd gevolgd door systematische metingen.

In de voorliggende vraag, is er sprake van een 'hand-aan-de-kraan' principe, waarbij monitoring plaats vindt op ongewenst gedrag dat mogelijk zou kunnen leiden tot significante effecten. Zodra blijkt dat significante verstoring door gedragsbeïnvloeding alleen niet langer op voorhand kan worden uitgesloten, kan door beperking van de toegankelijkheid van de gebieden waarin significante verstoring dreigt op te gaan treden deze alsnog worden voorkomen. Deze strategie is vanuit ecologisch oogpunt alleen effectief indien op basis van monitoring van (de toename van) het recreatief medegebruik van de rust- en ruigebieden tijdig kan worden ingegrepen. Zie verder ook de Leidraad bepaling significantie, te vinden op de site van het Regiebureau Natura2000 (www.natura2000.nl).

Antwoord 1:

Ja, de beschreven werkwijze zou met in achtneming van een aantal randvoorwaarden aan de vereisten ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 voldoen.

Van beperking van de toegankelijkheid van rust- en ruigebieden kan in het beheerplan worden afgezien voorzover en zolang met gedragsbeïnvloeding significante verstoring blijkt te kunnen worden uitgesloten. Voordat hiervan gemotiveerd kan worden afgezien zullen in het beheerplanproces waarborgen moeten worden vastgelegd over:

1. de wijze waarop gedragsbeïnvloeding plaats zal vinden (overwogen kan worden om afspraken met de stakeholders in een convenant en/of een gedragscode vast te leggen). Het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee (http://www.waddenzee.nl/Convenant_Vaarrecreatie_Waddenzee.1528.0.html#c8497) kan hierbij als voorbeeld kan worden gebruikt;
2. De wijze waarop de effecten van deze gedragsbeïnvloeding op het recreatief medegebruik van de rust- en de ruigebieden worden gemonitord (Een monitoringplan beschrijft: door wie, wanneer en op welke wijze de monitoring wordt uitgevoerd en hoe wordt vastgesteld dat recreatief medegebruik een niveau heeft bereikt waarbij significante verstoring niet langer kan worden uitgesloten (het ijkpunt).
3. De wijze waarop ingeval het ijkpunt onverhoopt wordt bereikt de toegangsbeperkingen alsnog worden geëffectueerd en gehandhaafd die nodig moeten worden geoordeeld om significante verstoring in deze rust- en ruigebieden uit te kunnen blijven sluiten.

Antwoord 2:

Nee, tenzij met inachtneming van de ter beantwoording van vraag 1 opgesomde randvoorwaarden, dan wel minder vergaande alternatieve maatregelen (zie antwoord vraag 3) significant negatieve effecten niet met zekerheid op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Antwoord 3:

Het opleggen van een toegangsverbod moet indachtig het beleidsmatige uitgangspunt om doelrealisatie voor Natura 2000 zoveel mogelijk gepaard te laten gaan met afdoende ruimte voor economische en andere ontwikkelingen, als ultimum remedium worden gezien. Gelet op het feit dat een toegangsverbod snel moet kunnen worden ingesteld indien uit de monitoringsresultaten zou blijken dat dit een noodzakelijke maatregel is, dienen hierover procesafspraken te worden gemaakt met het hiervoor bevoegde gezag .

In de eerste casus wordt al een voorbeeld gegeven van maatregelen waaraan als alternatief kan worden gedacht: het neerleggen van ankerboeien op minder gevoelige gedeelten van het gebied. Bij de tweede casus zou mogelijk gedacht kunnen worden aan het verplaatsen van de opstapplaats voor surfers. Dit zal evenwel steeds maatwerk vergen, waardoor het lastig is om met andere alternatieven te komen. Uitgangspunt blijft evenwel dat met de betreffende maatregel - al dan niet als stok achter de deur – significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten.

Voor alternatieven om een vergelijkbaar resultaat als een toegangsverbod te realiseren, wordt verwezen naar een eerder daaromtrent uitgebracht advies door het JAN. Zie hiervoor:

http://fd8.formdesk.com/natura2000steunpunt/behandeling_vragen_jan/?detail=9242042

Hierbij wordt nadrukkelijk aangegeven dat het JAN het toegangsverbod vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid het meest voor deze situatie geschikte instrument acht.

Wel zou in het bijzonder artikel 461 Wetboek van Strafrecht (Verboden toegang voor onbevoegden), mogelijk vooruitlopend op het vaststellen van een toegangsverbod op grond van artikel 20, Nbwet 1998 uitkomst kunnen bieden, mocht dit in het licht van de instandhoudingsdoelstelling noodzakelijk zijn. Het verbod op grond van het Wetboek van Strafrecht kan door de eigenaar van het betreffende gebied(sdeel) worden gerealiseerd middels het plaatsen van verbodsbordjes.

Antwoord 4

De voorgestelde kaderstellende aanpak is juridisch mogelijk indien significante negatieve effecten als gevolg van toename van de gebruiksintensiteit / veranderend gedrag van gebruikers door uitvoering van toekomstige plannen/projecten zoals jachthavenuitbreiding ook op voorhand kunnen worden uitgesloten. Dit dient in het beheerplan afdoende inhoudelijk onderbouwd te worden. Hiervoor gelden meer concreet naast de onder vraag 1 genoemde voorwaarden nog de volgende voorwaarden:

1. In het beheerplan moet onderbouwd worden dat het (primair) zonder een toegangsverbod instellen van de beoogde rust- en ruigebieden en de daaraan gekoppelde gedragscode en voorlichting (zie opsomming voorwaarden bij vraag 1) ook significante negatieve effecten van de bedoelde aspecten van nieuwe projecten worden uitgesloten.
2. In het beheerplan moet uitdrukkelijk worden vastgelegd dat het niet gaat om het algeheel vrijstellen van de vergunningplicht van nieuwe plannen/projecten, maar om het vergemakkelijken van de effectbeoordeling van dit soort projecten. Dat initiatiefnemers er vanuit mogen gaan dat toename in vaarbewegingen als gevolg van hun project geen significant negatief effect zal hebben als alle recreanten zich aan de gedragscode houden laat onverlet dat bijvoorbeeld uitbreiding van een jachthaven ook andere negatieve effecten op een Natura2000-gebied kan hebben, die gewoon passend beoordeeld moeten worden;
3. Er moeten duidelijke en vanuit de inhoud bezien verantwoorde afspraken worden gemaakt met het bevoegde gezag voor vergunningverlening over welke informatie door de initiatiefnemer moet worden aangeleverd ter beoordeling van de vraag of aan de randvoorwaarden van de kaderstellende aanpak wordt voldaan. Dit moet in het beheerplan worden beschreven en helder aan initiatiefnemers worden gecommuniceerd.

Toelichting:

Gebruikte jurisprudentie:

Uitspraak ABRS 29 augustus 2007 (200606028/1)

Wettelijke Kader:

Slaat op stukken:

Aanvullende informatie:

Disclaimer:

Het bovenstaande is een advies van de Juridische Adviesgroep Natura 2000 (kortweg: JAN!). Het is een weerslag van een discussie tussen verschillende mensen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de Natura 2000-gebieden. Dit advies wordt niet aangepast aan gewijzigde of nieuwe wetgeving (zoals bijvoorbeeld de Crisis- en Herstelwet). Het is daarom belangrijk goed te letten op de datum zoals die bovenaan het JAN!-advies staat vermeld. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend.

Bijlagen:

Mogelijke knelpunten autonome ontwikkeling grote waterrecreatie Markermeer. Casus Pampushaven

1. Pampushaven

Analyse knelpunten

In de Pampushaven is het noordelijke (achterste) deel van de haven van groot belang voor overdag rustende kuifeenden, tafeleenden en in mindere mate ook grote zaagbekken. Hierbij gaat het om de periode van het najaar en de winter (oktober t/m maart). De aantallen van kuifeend bevinden zich in het Markermeer en IJmeer momenteel onder het instandhoudingsdoel en in de doeluitwerking wordt behoud van rust en ruimte voor ruiconcentraties en dagrustplaatsen genoemd als belangrijke maatregel voor het halen van het behoudsdoel. Voor tafeleend en grote zaagbek geldt dat in de huidige situatie het behoudsdoel wordt gehaald, maar voor beide soorten geldt dat het doelaantal ten opzichte van de jaren 80 (toen de Vogelrichtlijn van kracht werd) behoudend is geformuleerd. Voor tafeleend vormt het Markermeer en IJmeer na de Veluwerandmeren het belangrijkste gebied in het N2000 netwerk, voor grote zaagbek het vijfde gebied in Nederland.

Het gebied in de Pampushaven is gevoelig voor mogelijke effecten als gevolg van seizoensverlenging (autonome ontwikkeling) in de grote waterrecreatie. Indien als gevolg van autonome ontwikkeling botten vaker in de nazomer en herfst het gebied gebruiken als (vlucht)haven, valt niet uit te sluiten dat dit leidt tot permanente verslechtering (verstoring) van het gebied als dagrustplaats voor voornoemde soorten. Dit is vooral afhankelijk van de gebruiksintensiteit; bij incidenteel gebruik is de verstoring tijdelijk van aard en heeft dit geen effect op de doelsoorten (tijdelijke alternatieve rustlocaties binnen het N2000 gebied elders langs de dijk). Bij herhaaldelijke verstoring zullen vogels de Pampushaven wel kunnen gaan mijden en permanent een alternatieve rustplaats zoeken. De kans op een significant negatief effect is dan niet uit te sluiten, vanwege de moeizame doelrealisatie en omdat belangrijke aantallen van voornoemde soorten mogelijk het Natura 2000 gebied verlaten.

Vanuit de recreatiesector is aangegeven dat het noordelijke deel van de Pampushaven in de periode oktober t/m maart niet of zelden gebruikt wordt door de grote waterrecreatie. Er wordt incidenteel wel geankerd in Pampushaven. Bij een seizoensverlenging zal het noordelijk deel van de haven hoogstens incidenteel gebruikt worden door de grote waterrecreatie, vooral bij calamiteiten (storm). Overigens zullen de vogels dan ook luwe binnendijkse gebieden (Lepelaarsplassen) opzoeken. Er valt bij een seizoensverlenging dus geen direct knelpunt te verwachten, maar dit is niet gewaarborgd.

Voorgestelde maatregelen

Door middel van voorlichting kunnen de recreanten in het Markermeer en IJmeer gewezen worden op het belang van rust in het noordelijk deel van de haven. Hiermee kunnen die enkele zeilers die doorevaren naar het noordelijke deel van de haven gestuurd worden, waarmee de rust gewaarborgd kan blijven in het noordelijk deel van de haven. De mensen die in het najaar en winter gebruik maken van de haven zijn naar verwachting van de recreatiesector ervaren zeilers, die goed te sturen zijn door middel van voorlichting. Voor deze voorlichting wil de recreatiesector zijn verantwoordelijkheid nemen.

De sector noemt daarnaast het neerleggen van ankerboeien in het zuidelijk deel van de Pampushaven een geschikte mitigerende maatregel; dit maakt het aantrekkelijker om daar te ankeren.

Door middel van toezicht en monitoring in de haven in de kwetsbare periode voor het gebied zal moeten blijken of voorlichting voldoende is om recreanten te weren uit het noordelijke deel van de haven. Als dit niet werkt moet overgegaan worden op het afsluiten van dit deel van de haven in periode oktober t/m maart door middel van boeienlijnen.

Vragen voor het JAN!

Er is sprake van enkele onzekerheden. De betrokken partijen zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat het met de huidige kennis van zaken niet valt in te schatten of gebruik daadwerkelijk plaats zal vinden in de kwetsbare periode (oktober t/m maart) en of (en zo ja welke) negatieve effecten optreden. Gegeven deze onzekerheden, is de genoemde voorlichting in combinatie met het toepassen van monitoring van het gebruik in en nabij het verstoringgevoelige gebied voldoende waarborg om ervoor te zorgen dat er niet toch een verslechtering plaatsvindt, zodat ook de autonome groei van deze vorm van het gebruik gedekt wordt door de vrijstelling? En waar zou dit soort monitoring dan minimaal uit moeten bestaan? Het idee is dat indien uit monitoring blijkt dat voorlichting niet tot het gewenste resultaat leidt, direct kan worden ingegrepen en tot afsluiting worden overgegaan. Vraag is welke mogelijkheden daarvoor bestaan naast art.20. Op z'n minst in de volgende herfst zal dan het gebied weer gebruikt gaan worden als rustgebied, zodat hooguit sprake is van een tijdelijk verstoringseffect. Of is gegeven de onzekerheden het instellen van een toegangsverbod voor het noordelijke deel van de haven juist de enige juridisch voldoende harde mogelijkheid?

Mogelijke knelpunten autonome ontwikkeling kleine waterrecreatie Markermeer. Casus Gouwee.

2. Gouwee

Analyse knelpunten

De Gouwee is van groot belang als rust- en foerageergebied voor een groot aantal watervogels in de periode juli t/m maart. Het betreft o.a. een aantal soorten waarvan de aantallen in de huidige situatie onder het instandhoudingsdoel liggen, namelijk brilduiker, fuut, krakeend, kuifeend, meerkoet, nonnetje en smient. Voor deze soorten wordt in de doeluitwerking behoud van rust en ruimte en voldoende foeragemogelijkheden genoemd als belangrijke maatregel voor het halen van het behoudsdoel. Daarnaast is de Gouwee van belang voor krooneend, tafeleend en grote zaagbek. Dit zijn soorten waarvan het behoudsdoel momenteel wordt gehaald, maar waarvoor het Markermeer en IJmeer een (zeer) grote bijdrage leveren aan de landelijke Natura 2000 doelstellingen. In de maanden juli t/m september wordt het gebied gebruikt door belangrijke aantallen ruiende vogels (o.a. kuifeend en fuut), die dan extra gevoelig en kwetsbaar zijn voor verstoring.

De Gouwee is gevoelig voor effecten als gevolg van seizoensverlenging en intensivering van de kleine waterrecreatie. Voor de kleine waterrecreatie is de Gouwee in de zomer van groot belang. In het najaar en de winter wordt het gebied gebruikt door met name windsurfers.

Indien als gevolg van autonome ontwikkeling windsurfers vaker in de nazomer, herfst en of winter het gebied gebruiken, valt niet uit te sluiten dat dit leidt tot permanente verslechtering (verstoring) van het gebied als dagrustplaats en foerageergebied voor voornoemde soorten. Vanwege het ontbreken van alternatieve rust- en foerageergebieden in de directe omgeving, is de verwachting dat verstoring snel leidt tot belangrijk negatieve effecten op doelsoorten. Bij herhaaldelijke verstoring zullen vogels de Gouwee kunnen gaan mijden en permanent een alternatief gebied zoeken. De kans op een significant negatief effect is dan niet uit te sluiten, vanwege de moeizame doelrealisatie van meerdere soorten en omdat belangrijke aantallen van deze soorten mogelijk het Natura 2000 gebied verlaten.

Vanuit de recreatiesector wordt aangegeven dat een seizoensverlenging vanuit de kleine waterrecreatie niet wordt verwacht maar dat het ook niet valt uit te sluiten. Er is een grote camping/recreatiecentrum (Hemmeland) aanwezig in het gebied die ook in het najaar tot watergebonden dagrecreatie kan leiden (vooral surfers). De Wetlandwacht van Vogelbescherming heeft aangegeven dat aan de zuidoever van de Gouwee een opstapplaats voor windsurfers aanwezig is, die ook in het winterhalfjaar wordt gebruikt. De betrokken partijen zijn het er over eens dat onzekerheden over effec-

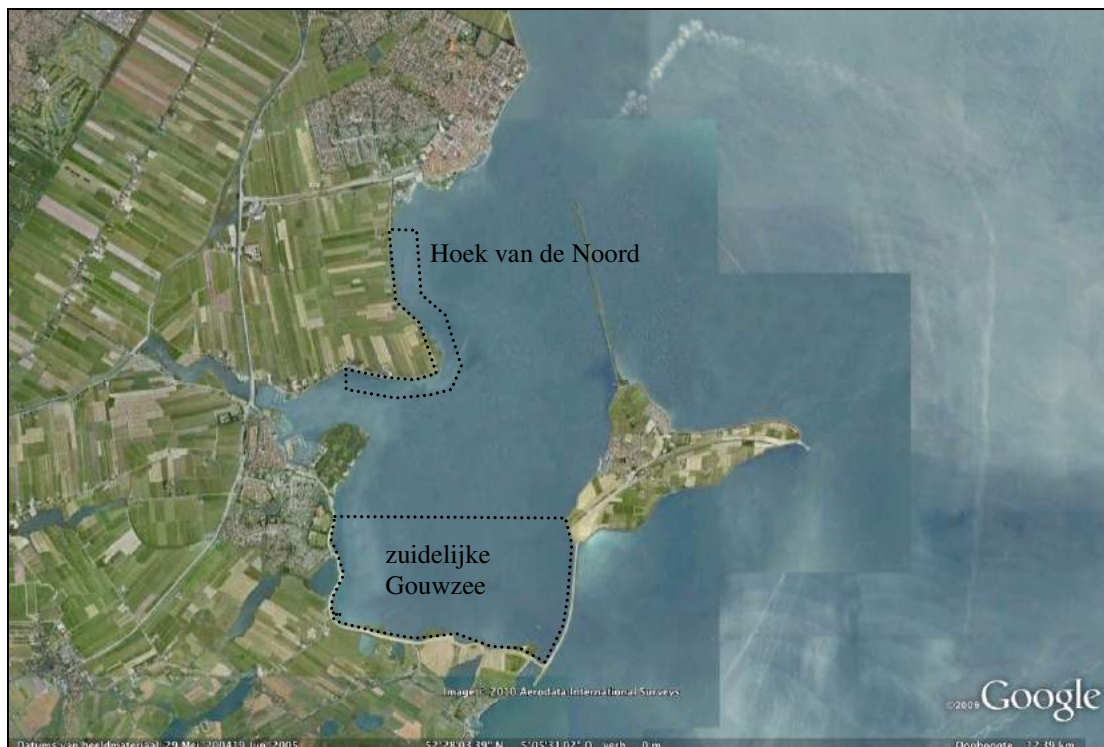
ten van mogelijke ontwikkelingen in de recreatieve druk op Natura2000 juist in Gouwzee relatief groot zijn.

Voorgestelde maatregelen

Het gebied kan worden opgedeeld in een noordelijk (Hoek van de Noord) en zuidelijk (Gouwzee) verstoringsgevoelig deelgebied. Het zuidelijk deelgebied is voor de kleine waterrecreatie in het najaar en de winter niet van groot belang. Het noordelijk deelgebied is in dit deel van het jaar wel van belang vanwege doorvaart naar het open IJsselmeer.

Momenteel wordt nog uitgezocht in hoeverre er sprake is van uitwisseling van vogels tussen de Hoek van de Noord en de Gouwzee, en dus in hoeverre deze gebieden als 'toevlucht' of alternatief kunnen dienen bij verstoring in één van beide gebieden en welke 'opvangcapaciteit' voor vogels voor het zuidelijk deel nodig is.

Vanwege het huidig recreatief gebruik en belang wordt er vanuit de recreatie- en natuursector in eerste instantie een voorkeur uitgesproken voor een goede intensieve voorlichting op locatie. Er is ook overeenstemming over het hebben van een 'titel' om te kunnen handhaven voor het geval uit monitoring blijkt dat dit onvoldoende is. Uitgangspunt blijft wel dat significante effecten voor de vogels in de desbetreffende periode moet kunnen worden uitgesloten.



Vragen voor het JAN!

Er is sprake van een aantal onzekerheden. De betrokken partijen zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat het met de huidige kennis van zaken niet valt in te schatten of en hoe intensief gebruik plaats zal vinden in de kwetsbare periode van september tot maart en of negatieve effecten optreden. Gegeven deze onzekerheden en de in het voorgaande geschetste situatie, is de voorgenomen maatregel van voorlichting in de zomer en afsluiten in de herfst, in combinatie met monitoring, in eerste instantie voldoende om het gebruik inclusief mogelijke autonome groei vrij te stellen in het beheerplan? Waaraan moet de monitoring dan voldoen? Het idee is, dat indien uit monitoring blijkt dat voorlichting niet tot het gewenste resultaat leidt, direct moet worden ingegrepen Of moet er nu al een maatregel worden ingezet waarvan het effect wel 100% zeker is, zoals het instellen van een toegangsverbod / toegangsbeperking?



Aan Het Regiebureau Natura 2000,
Dhr. E van der Sommen
t.a.v. de Juristen van het JAN

Aan RWS IJsselmeergebied,
Dhr. W. Iedema
In cc: RWS de heren S. de Wit en R. Willems

Betreft: JAN advies over borging onzekerheden autonome groei

Leeuwarden, 11 november 2010.

Geachte heren, dames,

De Regiegroep Recreatie & Natuur (RRN), vertegenwoordigd in de ad hoc werkgroep ‘Stappenplan IJsselmeer (kaderstellende aanpak)’, heeft op 5 oktober jl. kennis genomen van het juridische advies inzake borging onzekerheden autonome groei.

In de vergadering van de klankbordgroep één dag later, is een aantal vervolgstappen door deze werkgroep besproken. De feitelijke bespreking en bestudering van dit advies door de recreatiesector heeft afgelopen week plaatsgevonden en heeft geleid tot de navolgende opmerkingen:

Algemeen

Zoals bekend is onze sector zeer terughoudend met het op voorhand nemen van preventieve maatregelen. Door uitvoering te geven aan de “denklijn” die onderwerp was van het Jan advies mitigeert de watersport op voorhand ontwikkelingen waarvan niet zeker is of zij ooit zullen plaatsvinden.

De RNN is verheugd dat in het Jan advies wordt gesteld dat de watersport, door het met succes volgen van de “denklijn” zou voldoen aan de vereisten van de Natuurbeschermingswet 1998.

Belangrijk is dat is vastgesteld dat deze conclusie ook geldt voor initiatiefnemers van *nieuwe* plannen en projecten. Zij mogen ervan uitgaan dat een toename van vaarbewegingen/veranderd vaargedrag als gevolg van nieuwe plannen of projecten, bij succesvolle uitvoering van de denklijn door de watersport, geen significant negatief effect zal hebben.

De RNN onderschrijft dat het noodzakelijk is wederzijds heldere afspraken vast te leggen in het beheerplan over de inhoud van informatie die door initiatiefnemers van nieuwe plannen of projecten moet worden aangeleverd aan het bevoegd gezag.

Het is overigens nimmer de bedoeling geweest van de RNN om een algehele vrijstelling van de Natuurbeschermingswetvergunning voor nieuwe plannen en projecten te bewerkstelligen. De RNN is van mening dat door opname van dit beoordelingskader in het beheerplan, inclusief de navolgende opmerkingen, een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het vergemakkelijken van de effectbeoordeling van extra vaarbewegingen of veranderd vaargedrag dat het gevolg is van deze projecten.

Randvoorwaarden (antwoord 1)

Gedragsbeïnvloeding

De RRN gaat graag de uitdaging aan om op korte termijn een gedragscode 'waterrecreatie IJsselmeer' te ontwikkelen. Een gezamenlijk gedragen communicatiestrategie zal daarbij onontbeerlijk zijn.

Monitoring en ijkpunt

In het Jan advies wordt aangegeven dat monitoring inzicht moet bieden in het recreatieve gebruik van de geselecteerde kwetsbare gebieden en de gevolgen daarvan voor de instandhoudingsdoelen.

Aangegeven is dat een ijkpunt moet worden vastgesteld op grond waarvan kan worden bepaald of significante verstoring niet langer kan worden uitgesloten als gevolg van het (veranderde) recreatieve gebruik. Dit impliceert volgens de RNN dat bij het bepalen van het ijkpunt het causale verband tussen recreatief gebruik en verstoring centraal moet staan.

Dit houdt in dat uit monitoring een aantoonbaar verband moet blijken tussen het onvoldoende naleven van een gedragscode en de mogelijke achteruitgang van de betreffende soort in dat gebied.

Voorkomen moet worden dat eventuele *andere* oorzaken van een neergaande trend van bepaalde soorten zonder meer aan het gedrag van recreanten worden toegerekend.

De RRN stelt voor om zo spoedig mogelijk nader overleg te hebben over de verdere uitwerking van een adequaat monitoringplan. Gelet op de economische belangen lijkt ons een gewogen aantal zetels voor de waterrecreatiesector in een eventueel daartoe op te richten stuurgroep een belangrijke randvoorwaarde.

Ultimum remedium (Antwoord 3)

Het doet de RRN deugd dat in het JAN advies wordt onderkend dat het opleggen van een toegangsverbod een 'ultimum remedium' is. De zinsnede op bladzijde vier " *..doelrealisatie.. gepaard met voldoende ruimte voor economische en andere ontwikkelingen* " erkent het economische belang van de waterrecreatie sector. Temeer daar de RRN vaststelt dat een sociaal economische afweging voor het beheerplan, conform het in juni vastgestelde afwegingkader, niet echt is gemaakt¹.

In het licht van de antwoorden onder 3, merken wij nog op dat RRN recent de toezegging heeft gekregen van de Programmadirectie Natuur LNV en het Regiebureau Natura 2000, dat in het beheerplan een afspraak kan worden opgenomen waarbij de artikel 20-gebieden jaarlijks geëvalueerd worden.

Toekomstige plannen of projecten (antwoord 4)

De RRN onderschrijft de onder antwoord 4 genoemde aanvullende randvoorwaarden voor nieuwe projecten en plannen echter met de volgende aanvullingen c.q. verduidelijking.

Het onder 2 genoemde niet geheel vrijstellen van de vergunningplicht, onderschrijft de RRN, maar wij vragen dan tevens dat de passage " *de initiatiefnemers er vanuit mogen gaan dat de toename van vaarbewegingen als gevolg van hun project geen significante negatief effect zal hebben, als recreanten zich houden aan de gedragscode houden* " integraal wordt opgenomen in het beheerplan.

De onder 3 beschreven procedurevoorwaarden onderschrijven wij, maar stellen onderstaande kleine aanvulling voor: " Dit moet in het beheerplan *helder* worden beschreven, waarbij zowel de verplichtingen vanuit de overheid als die van de initiatiefnemer van het nieuwe plan staan beschreven. Voor de initiatiefnemers wordt daarbij concreet gemaakt welke informatie zij op welk tijdstip eenmalig moeten aanleveren."

¹ Tweede Kamer- stuk: aanbieding 1 juli 2010 onder programma stikstof : beheerplannen Natura 2000: sociaal economisch gevolgen en ontwikkelingsruimte

http://www.minInV.nl/portal/page?_pageid=116,1640964&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=2001360

Op deze wijze wordt duidelijk wat overheid en initiatiefnemer van elkaar mogen verwachten en het scheidt draagvlak.

Met het succesvol volgen c.q. uitvoeren van de Denklijn IJsselmeer wordt door alle partijen beoogd om de effectbeoordeling van dit soort projecten makkelijker te maken.

Communicatie

Wij hebben gelezen dat de naam 'kaderstellende aanpak' weer wordt gebruikt. Tot nu toe is de werknaam geworden "het stappenplan". Zulks omdat zowel 'de kaderstellende aanpak' als de 'recreatieladder' niet als werkmodel werden geaccepteerd.

Het lijkt de RRN daarom verstandig om vanaf nu de communicatietitel 'Denklijn IJsselmeer' te hanteren. Gelet op de toepassing van de denklijn straks elders in het land, verdient de ad hoc werkgroep IJsselmeer de eer van het ontwerp van deze denklijn.

Ter afsluiting

De RRN vindt het ingeslagen proces een positieve ontwikkeling met een voorbeeldfunctie voor andere Natura gebieden. Wel wijzen wij erop dat de elfde stap van het Stappenplan/Denklijn nog niet is genomen²: de uitwerking van een fictieve casus jachthavenuitbreiding.

Tezamen met de andere stakeholders willen wij voortvarend door gaan, maar haast mag nooit leiden tot broddelwerk. De RRN is er van overtuigd dat het huidige intensieve overlegtraject uiteindelijk bijdraagt aan meer begrip *en* draagvlak voor de aan ons allen toevertrouwde Nederlandse natuurbescherming.

Met vriendelijke groet,

namens de deelnemende leden aan de ad hoc werkgroep:

- Gerdina Krijger, HISWA Vereniging
- Arthur Helling, RECRON
- Ko Droogers, ANWB
- Frank Jibben, Watersportverbond
- Marco Kraal, Sportvisserij Nederland

Monique Boskma, secretaris RRN

Bijlage: Het stappenplan IJsselmeer van RWS en RRN

² Zie bijlage



Bijlage: het stappenplan samengesteld door RWS en RRN

Bestaand gebruik

1. De kaart met het voorstel voor verstoringgevoelige gebieden op grond van de instandhoudingdoelstelling wordt geïntroduceerd (soorten, functies voor vogels). Tevens introductie van verschillende relaties met bestaande vormen van gebruik (zowel de diverse recreatievormen als andere gebruiksfuncties).
2. De constatering in de effectanalyse dat bestaand gebruik van de recreatie in algemene zin de instandhoudingdoelstelling, vertaald in verstoringgevoelige gebieden, niet in de weg staat op grond van significante verstoring van kwalificerende soorten, beoordeeld naar tijd/soort en omvang, wordt toegelicht. De uitzonderingen worden besproken en gedeeld.

Ontwikkeling

3. Verwachte autonome ontwikkelingen bestaand gebruik recreatie in beheerplanperiode kan op basis van informatie van de sector worden beschreven, zowel bekend, als de marges, onzekerheden.
4. Vervolgens kan aangegeven worden waar de risico's zitten, of beheersing van de risico's gewenst is.
5. In onderling overleg wordt uitgewerkt op welke wijze dat kan, welke maatregelen daarbij passen en hoe op een praktische en doelmatige manier vinger aan de pols gehouden kan worden en door wie. Dit ook in relatie tot de eventuele voorgestelde verstoringgevoelige gebieden aangewezen op basis van reeds bestaand gebruik. Vinger aan de pols dient te worden gedaan via monitoring zowel op het gebied van de ecologie als diverse gebruiksvormen.
6. Voorziene uitbreiding van de recreatie (bv ligplaatsen) wordt beschreven. Deze informatie met marges en onzekerheden kan bijvoorbeeld worden omgezet in een beschrijving van de ontwikkelruimte, wanneer daartoe aanleiding is en de wens bestaat bij de sector vanwege deze ontwikkelingen.
7. Voor deze ontwikkeling (ruimte) worden risico's op significante verstoring van kwalificerende soorten aangegeven, en mogelijke beheersingsmaatregelen, aanvullend op eventuele maatregelen bij 5. Ook hier in relatie met verstoringgevoelige gebieden.

Conclusies

8. Op basis van de voorgaande stappen 3 tot 7 kunnen er niveaus van bescherming verstoringgevoelige gebieden worden beschreven (bv indicatie op beheerplan/ waterkaart, aangeven 'good practice', juridisch vastleggen).
9. Bij voorkeur in gezamenlijkheid wordt een voorkeur uitgesproken voor neer te leggen voorstellen in beheerplan. Centraal staat daarbij dat de mate /sterkte van het beschermingsregiem proportioneel moet zijn met ontwikkelingen die redelijkerwijs verwacht worden en de wijze waarop de vinger aan de pols van deze ontwikkeling gehouden kan worden.

Toetsing

10. Deze voorstellen worden (in samenhang met de diverse andere gebruiksfuncties) juridisch getoetst, met aandacht zowel voor de ontwikkelzekerheid voor ondernemers, initiatiefnemers, de te bieden duidelijkheid en eenduidigheid in handelen bevoegd gezag als voor de bescherming van de kwetsbare waarden.
11. Aan de hand van een praktijkcasus bv van een uitbreiding jachthaven wordt concreet gemaakt wat het voorstel voor vastlegging in het beheerplan concreet betekent voor initiatiefnemer en bevoegd gezag.