

Evolutie van Natura 2000 en het vergunningentraject

1. Beheerplanproces Natura 2000 voor het IJsselmeergebied

Het beheerplan¹ zal het toetsingkader gaan vormen voor de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. In september 2011, is na een jarenlang intensief interactief planproces met overheden, omgeving- en maatschappelijke partijen, het informele voortraject van toetsing, consultatie en afstemming afgerond. Daarbij is gestreefd naar een groot draagvlak van betrokkenen. Volgens de planning zou het ontwerp-beheerplan in december 2011 bestuurlijk worden vastgesteld. Vervolgens zal na de inspraakprocedure het plan in 2012 definitief worden. Hoewel op dit moment nog in de ontwerpfase, biedt het beheerplanproces belangrijke aanknopingspunten voor het beoordelen van de effecten op de instandhoudingsdoelen die in het kader van Natura 2000 zijn geformuleerd voor het Markermeer en IJmeer. In het kader van het Beheerplan Natura 2000 in het IJsselmeergebied zijn recent afspraken gemaakt. Eén van die afspraken is de „IJsselmeeraanpak“, die in overleg met alle betrokken partijen is ontwikkeld als bijzondere uitwerking van het voorzorgsbeginsel². Onlangs is de eerste vergunning voor uitbreiding van een jachthaven volgens de „IJsselmeeraanpak“ verleend³.

2. Evolutie in beoordeling effect uitbreiding waterrecreatie

Tijdens het beheerplanproces voor het IJsselmeergebied heeft een evolutie in denken plaatsgevonden met betrekking tot de beoordeling van effecten van uitbreiding van de waterrecreatie op watervogels. Onderstaand wordt deze op hoofdlijnen geschetst.

In 2002 en 2006⁴ is, in het kader van de bestemmingsplanprocedure voor de aanleg van IJburg 2^e fase, aan de hand van een door het RIZA ontwikkelde methode getracht inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen voor de watervogels in de Speciale beschermingszone IJmeer⁵. Deze methodiek hield in dat verstoring door de recreatievaart rekenkundig werd gekwantificeerd. Hierbij werd gebruik gemaakt van een ruimtelijk model dat door het RIZA was ontwikkeld en van verstoringafstanden uit de literatuurstudie van Vogelbescherming Nederland⁶. Vanuit de recreatiesector was veel kritiek op de gehanteerde methode en het gebruik van verstoringafstanden als universele en absolute waarden⁷. Daarom is bij de start van de beheerplanprocedure door het Kenniscentrum Recreatie de RIZA-methode geëvalueerd⁸. Geconcludeerd werd dat de methode niet op een betrouwbare en onaanvechtbare manier is uit te voeren, omdat de complexe relaties van vaargedrag en ecologie niet voldoende modelmatig kunnen worden weergegeven. Bovendien zijn er te veel onzekerheden voor een rekenkundige benadering⁹. Geadviseerd is om in het beheerplanproces voor een pragmatische benadering te kiezen, omdat die de meeste kans op succes (draagvlak) zou bieden.

Tijdens het beheerplanproces is duidelijk geworden dat Natura 2000 nadrukkelijk niet alleen uitgaat van het belang van de natuur, maar van de kwaliteit van het hele gebied, inclusief activiteiten van mensen die het gebied gebruiken. Daarbij is het belangrijk dat die activiteiten goed op de natuurbelangen worden afgestemd¹⁰. In een voortoets en nadere effectanalyse zijn alle vormen van

gebruik getoetst. Al snel werd duidelijk dat het bestaand gebruik van de waterrecreatie geen significante gevolgen heeft voor de Natura 2000 doelstellingen.

Uit de nadere effect analyse bleek evenwel dat significante gevolgen als gevolg van de autonome ontwikkeling van de waterrecreatie niet op voorhand konden worden uitgesloten. Door Rijkswaterstaat werd daarop voorgesteld om uit voorzorg eenmalig een aantal oeverzones te reserveren voor rustende of foeragerende watervogels¹¹. In deze zones zou het gebruik door de recreatievaart worden beperkt of verboden. In ruil daarvoor zou de waterrecreatie ontwikkelingsruimte krijgen. De sector verzettede zich echter tegen preventieve zonerings, als uitwerking van het voorzorgsbeginsel. De sector vond dat het Beheerplan onvoldoende garanties zou bieden voor de voorgestelde ontwikkelingsruimte. Het voorstel werd daarom afgewezen.

Omdat de overheid naast natuurdoelen ook draagvlak steeds belangrijker vond, is in overleg met de sector naar een ander antwoord gestreefd op de vraag „hoe om te gaan met de mogelijke effecten van uitbreiding van waterrecreatie op voor vogels kwetsbare delen in het IJsselmeergebied“.

Na intensief overleg heeft dit geresulteerd in de „IJsselmeeraanpak“, een breed gedragen afspraak, die als voorbeeld ook in andere Natura 2000 gebieden zal worden geïntroduceerd. Met deze nadere uitwerking van het voorzorgsbeginsel hebben alle betrokken partijen ingestemd¹², onder wie ook de Juridische Adviesgroep Natura 2000 (JAN)¹³.

De „IJsselmeeraanpak“ houdt kortweg in:

- Geen preventieve afsluiting van gebieden voor de recreatie;
- Voorlichting en communicatie richten op recreanten en recreatieondernemers. Dit houdt o.a. in dat een gedragscode wordt opgesteld voor en door de waterrecreatie;
- Vinger aan de pols houden door middel van monitoring;
- Zo nodig, alsnog noodremmaatregelen nemen.

De „IJsselmeeraanpak“ krijgt inmiddels steeds meer concreet gestalte. Door de recreatiesector is, in samenwerking met de natuurorganisaties zoals de Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer (Stichting VBIJ) en Vogelbescherming Nederland, een gedragscode opgesteld naar het voorbeeld van de succesvolle gedragscode voor de Waddenzee. Het ministerie van EL&I en de provincies hebben aangegeven dat de gedragscode voldoende waarborgen biedt¹⁴. De gedragscode zal voor de start van het vaarseizoen van 2012 aan de doelgroep worden gepresenteerd. Beoogd wordt dat de „IJsselmeeraanpak“ meer flexibiliteit biedt en een eind maakt aan schimmige discussies over de bewijslast bij vergunningverlening¹⁵.

Doorkijkje „IJsselmeeraanpak“ in Kustzone Muiden

Voor de Kustzone Muiden is inmiddels „een doorkijkje“ gemaakt naar de praktijk van de „IJsselmeeraanpak“ als nadere uitwerking van het voorzorgsbeginsel. Het volgende is daarover aangegeven: De aanwezigheid van kleine watersport geeft in de Kustzone Muiden op dit moment nog geen problemen, maar kan bij uitbreiding tot te veel verstoring leiden. Door voorlichting en educatie zullen watersporters op de speciale waarden en kwetsbaarheid van het gebied gewezen worden. Om verstoring te voorkomen of te beperken zal worden aangegeven waar, wanneer en hoe de speciale waarden kunnen worden ontzien. BOA's, wetlandwachten en handhavers houden het gebruik in de gaten en kunnen zo nodig recreanten op hun gedrag aanspreken. De provincie zal tussentijds met de recreatiesector en de natuurorganisaties nagaan of de aanpak werkt. Indien nodig kan alsnog worden besloten tot afsluiting in een bepaalde periode of voor andere aanvullende maatregelen¹⁶.

Eerste vergunning volgens de „IJsselmeeraanpak“ verleend

Aan Camping Jachthaven Uitdam is door de provincie Noord-Holland onlangs voor het eerst een Natuurbeschermingswetvergunning verleend voor uitbreiding van de jachthaven volgens de

„IJsselmeeraanpak“¹⁷. Dit betekent dat in plaats van een vergunning voor uitbreiding te onthouden vanwege een kans op verstoring, uitgegaan is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en gebruikers voor het natuurbelang. Daarbij houden overheden „de hand aan de kraan“. „Hand aan de kraan“ betekent: in het hele IJsselmeergebied en vooral in de kwetsbare oevergebieden erop toezien dat geen significante toename van verstoring optreedt. De provincie heeft samen met natuurorganisaties een zorgplicht voor de natuur. De handhavers voeren die uit volgens het beheerplan, samen met natuurorganisaties en waar mogelijk de recreatiesector. Indien toch significante verstoring zou optreden, is afgesproken dat de betrokken partijen gezamenlijk naar een oplossing zoeken, waarbij het natuurbelang doorslaggevend is¹⁸.

Huidige vergunningprocedure

Gelet op bovengenoemde ontwikkelingen zou de „IJsselmeeraanpak“ moeten worden betrokken in nieuwe vergunningprocedures.

Door: Marijke Kortenoever, Waterrecreatie Advies BV,

Lelystad, 12 maart 2012

¹ Beheerplanproces voor het IJsselmeergebied in het kader van Natura 2000.

² Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hebben nieuwe activiteiten in en nabij beschermde natuurgebieden te maken met het voorzorgsbeginsel. Dit houdt in dat een gebruiker van het gebied preventieve maatregelen moet nemen als niet kan worden uitgesloten dat die activiteit significante schade zou kunnen toebrengen aan de natuur.

³ Aan Camping Jachthaven Uitdam. Zie: www.Natura2000ijsselmeergebied.nl

⁴ „Mogelijke gevolgen van de tweede fase van IJburg voor watervogels in de Speciale Beschermingszone IJmeer“, Alterra rapport 431, 2002 en „Een analyse van de mogelijke gevolgen van de aanleg van IJburg 2^e fase voor watervogels in het SBZ IJmeer“, Alterra rapport 1363, 2006.

⁵ Aanwijzing tot Speciale beschermingszone op grond van de EU-Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake behoud van de vogelstand.

⁶ Verstoringsgevoeligheid van vogels, literatuurstudie naar de reacties van vogels op recreatie van Vogelbescherming Nederland, Bureau Waardenburg, 2004 en 2008 (update),

⁷ In de literatuurstudie van de Vogelbescherming is expliciet aangegeven dat de genoemde verstoringsafstanden niet geïnterpreteerd kunnen worden als universele en absolute waarden, omdat zij gebaseerd zijn op bestaand onderzoek in bestaande unieke situaties. Afhankelijk van de omgeving, groepsgrootte seizoen etc. kunnen verschillen optreden in verstoringsafstanden per soort. De verzamelde informatie is volgens de opstellers slechts bedoeld als hulpmiddel om mogelijke effecten van gebruiksvormen te kunnen inschatten. In veel ecologisch onderzoek worden verstoringsafstanden echter als absolute waarden gepresenteerd.

⁸ Op verzoek van het ministerie van LNV, het Steunpunt Natura 2000 en Rijkswaterstaat.

⁹ Audit „Pleziervaart en Natura 2000“, omgaan met onzekerheden in effectbeoordelingen, Kenniscentrum Recreatie, 2009

¹⁰ www.natura2000ijsselmeergebied.nl

¹¹ Deze „Kaderstellende aanpak“ werd voorgesteld als nadere uitwerking van het voorzorgsbeginsel.

¹² In februari 2011 heeft afstemming plaats gevonden met het Landelijk Regiebureau Natura 2000, de Regiegroep Recreatie & Natuur en Rijkswaterstaat. Daarna is de afspraak regionaal verder uitgewerkt door het bevoegd gezag (RWS, EL&I en de provincies), HISWA Vereniging, Stichting Waterrecreatie, ANWB, Sportvisserij Nederland, Vogelbescherming Nederland en de Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer (Stichting VBIJ).

¹³ De Juridische Adviesgroep Natura 2000 (JAN) is een orgaan dat onder leiding van het Regiebureau Natura 2000 juridisch advies geeft bij zaken die spelen rondom Natura 2000. JAN bestaat uit 9 mensen, bij voorkeur afkomstig uit het Juristenberaad Natura 2000. De volgende partijen zijn vertegenwoordigd: Regiebureau Natura 2000 (voorzitter en secretaris), vier vertegenwoordigers van de provincies, I&M (voorheen V&W/RWS), EL&I (voorheen LNV) en PDN2000. De zetels zijn toebedeeld aan individuele personen.
Zie: www.natura2000ijsselmeergebied.nl en www.natura2000.nl

¹⁴ Volgens de provincie Flevoland heeft het arrest van de Raad van State inzake de verbeteringsdoelstelling voor visetende watervogels (nr. 201002844/1/R2) geen gevolgen voor de goedgekeurde gedragscode.

¹⁵ Zie www.natura2000ijsselmeergebied.nl

¹⁶ Zie: www.natura2000ijsselmeergebied.nl

¹⁷ Zie: www.natura2000ijsselmeergebied.nl

¹⁸ Zie: www.Natura2000ijsselmeergebied.nl