



# *Regiegroep Recreatie & Natuur*

## *Positionpaper 2011*

*“Meer Darwin, minder details”*

### Oproep voor een werkbaar en dynamisch natuurbeleid

#### **Begrijpelijke wetten**

1. Maak een eenvoudige Integrale Natuurwet waarbij een overzichtelijk onderscheid is gemaakt tussen Europeesrechtelijke verplichtingen met bijbehorend regime en het nationale beleid.
2. Streef naar maximale harmonisatie van *begrippen* in sectorale wetten. Voorkom daarnaast verwarring door bijvoorbeeld een scala aan gebiedsbeschermingsregimes. Ook het *aantal* sectorale wetten is te groot; een Staatscommissie ter opschoning en stroomlijning van wetgeving op ruimtelijk- en natuurbeschermingsgebied is noodzakelijk.
3. Voorkom bij het soortenbeleid een complexe stapeling van wettelijke voorschriften en bescherm datgene wat daadwerkelijk Europees beschermd dient te worden. Ga daarbij meer uit van gebiedsgericht (ecosysteem)resultaat voor *soortgroepen*.
4. Definieer zo veel mogelijk begrippen in de wet (handeling, activiteit, project etc.). Voor relationele begrippen (externe werking, cumulatie en significantie) zal één simpele bondige (Memorie van toelichting moeten komen).
5. De huidige aanwijzingsprocedure kent een aanwijzingsbesluit dat gebaseerd is op het gedetailleerde doeleendocument (2006) en de profielfdocumenten (= nadere omschrijving van een soort), die periodiek worden herzien. De rechter toetst hier aan. Uitgangspunten voor gebiedsaanwijzing zou veel meer gericht moeten zijn op globale doelbeschrijving waarbij het streven is gericht op een zo optimaal mogelijk op orde brengen van het ecologisch huis (ecosysteem).

#### **De uitvoering transparant & dynamisch**

6. De recreatiesector onderkent als geen ander het belang van natuur en wil meewerken aan maatregelen. Bij het treffen van maatregelen moet nadrukkelijker aandacht komen voor de netto-effecten van beheerplan *maatregelen* op de recreatie. Bij afsluiting wordt het elders in dat gebied drukker ('waterbedeffect') of gaat men naar andere gebieden. Voorts wordt verstoring op voorhand vaak gemitigeerd (preventief zoneren) zonder de economische gevolgen mee te wegen. Dit doet geen recht aan het sociaal-economisch toetsingskader (Tweede Kamer juni 2010 vastgesteld) noch aan de Nb-wet die voorschrijft dat economische gevolgen meegewogen worden op maatregelenniveau.
7. Voor de recreatiesector is de **recreatieladder**<sup>1</sup> het uitgangspunt in dit gehele project.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage hierna



Gebiedsgerichte toetsing van mogelijke verstoring of het voorkomen daarvan, kan aan de hand daarvan meer vorm krijgen.

8. In Nederland blokkeert de jurisprudentie over het voorzorgprincipe, de gebiedsgerichte aanpak. Het Europese Hof heeft erkend<sup>2</sup> dat niet alle doelen gelijktijdig en in dezelfde mate bediend kunnen worden of zelfs omschreven behoeven te worden. Maak het mogelijk dat alle participanten gezamenlijk de best haalbare optie(s) vaststellen.
9. Statische (reken)modellen werken bij de recreatie niet voor het bepalen van ernstige verstoring of verslechtering.<sup>3</sup>  
Werk liever op basis van zo actueel mogelijke monitoringgegevens en het 'Hand- aan- de- kraan Principe'.
10. De huidige stapeling van wetgeving roept een stapeling van onderzoeksvereisten en toetsen op. Mede als gevolg van de versnipperde verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden en de terughoudende rechterlijke interpretatie van het voorzorgprincipe. De huidige wetgeving legt de bewijslast bij de (veelal particuliere) initiatiefnemers van projecten in en nabij Natura 2000 gebieden. De complexe procedures en de betrokkenheid van verschillend toetsende overheden leiden tot moeizame vergunningverleningstrajecten met vaak een ongewisse uitkomst. Dit wordt ook door vele wetenschappers beaamd, vanwege het ontbreken van eenduidige dosis-effectrelaties en de moeilijk te doorgronden complexiteit van veel ecosystemen. De Regiegroep Recreatie & Natuur bepleit onder deze omstandigheden de omkering van de bewijslast, te weten overheden moeten aantonen dat een initiatief ongewenst is vanwege de te verwachten negatieve effecten op de natuur.

## Democratie & participatie

12. Gebiedsgerichte processen zoals bij de Kader Richtlijn Water, Natura 2000 en het Deltaprogramma leiden tot een overdaad aan inspraak en vergaderdruk. De overheid moet (wettelijk) verplicht worden deze processen op voorhand te stroomlijnen en te koppelen. Tevens zal de rol en benutting van kennis vanuit de maatschappelijke organisaties daarbij moeten worden vastgelegd.
13. Er moet een aanpassing komen van het de intentieverklaring uit 2008 over de procedurele aanpak van beheerplannen .

Voorts onderschrijft de Regiegroep Recreatie & Natuur<sup>4</sup> het manifest aan de formateur "*Natuur, landschap en economie in een vitaal platteland*" van ANWB, RECRON, De 12 Landschappen, FGP, LTO, NPN, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer<sup>5</sup>.

-----

<sup>2</sup> EHvJ C 241/08, overwegingen A-G Kokotte(25 juni 2009) en de definitieve uitspraak(4 maart 2010) over omgang met conflicterende doelen in een SBZ  
EHvJ , C 535/07 ( 14 oktober 2010) , r.o 60-65 over omgaan met instandhoudingsdoelen en SBZ's Barosso in brief september 2009 "*the directive does not require the application of static conservation objectives.....the achievement of conservation objectives must be adapted to regular surveillance and the conservation objectives must be adapted to natural developments or climate change where necessary!*"

<sup>3</sup> Zweden juni 2005 'Symposium on Society and Natural Resource Management' door de onderzoekers Elands en Van Marwijk vastgesteld. Zie ook : ' *Audit pleziervaart en natura 2000* ' , Kenniscentrum Recreatie , september 2009

<sup>4</sup> Voor meer informatie: [www.regiegroeprecreatie-natuur.nl](http://www.regiegroeprecreatie-natuur.nl)

<sup>5</sup> [http://www.regiegroeprecreatie-natuur.nl/actueel/van\\_de\\_regiegroep/nieuws\\_van\\_de\\_regiegroep/](http://www.regiegroeprecreatie-natuur.nl/actueel/van_de_regiegroep/nieuws_van_de_regiegroep/)



## Bijlage bij Position Paper 2011

### De RECREATIELADDER bij onderzoek naar mogelijke verstoring

#### Stap 1

Monitoor of er daadwerkelijk sprake is van groei van recreatie naar (recreatie)soort, tijd en plaats.

#### Stap 2

Is er inderdaad sprake van aantoonbare significante effecten, te weten een duidelijk aantoonbare achteruitgang op de populatieomvang van één van de instandhoudingsdoelen danwel een kwalitatieve achteruitgang van het gebied, die toegeschreven kunnen worden aan de recreant en ...

waarbij er voor de natuurdoelen is gekeken naar:

- o soort ( wie/wat zit er)
- o tijd ( op welk tijdstip in seizoen)
- o plaats ( welke functie heeft het gebied)
- o is er mogelijkheid van aanpassing door de natuur zelf?
- o is er ook verandering gekomen door klimaatontwikkelingen?

#### Stap 3

Zo ja, bij een aantoonbaar verband tussen recreant en achteruitgang, kan men de navolgende mitigerende maatregelen treffen, af te spreken in het kader van het beheerplan:

**eerste trede:** maatregelen van communicatieve aard (gedragcodes, informatieborden, voorlichting/waarschuwen etc.)

**tweede trede:** routes verleggen

**derde trede:** zoneren door (tijdelijke)afsluiting ( in relatie tot plaats tijd en soort) of seizoensbeperking  
Randvoorwaarden voor stap 3: strikte monitoring en handhaving

**Toelichting:** de denkwijze om de natuur robuuster te maken door het zoneren van specifieke plaatsen ( hotspots) plaatsen ten behoeve van (rustende) dieren zodat er elders minder snel een significant effect optreedt, is een denkwijze die een (juridisch) risico in zich draagt.

Bij de watergebieden wil de overheid met deze methode de (autonome ) groei van het aantal vaarbewegingen op voorhand opvangen, mits men afspraken neerlegt in een gedragscode en bijpassende monitoring.(Denklijn IJsselmeer)

In het beheerplan kan met '*preventieve zonering*' nog steeds geen enkele juridische zekerheid worden gegeven dat een passende beoordeling bij nieuwe ontwikkelingen niet hoeft te worden gedaan.

In geval van bijvoorbeeld een jachthavenuitbreiding of een recreatiecentrum dient altijd het kale plan op effecten op de instandhoudingsdoelen te worden afgezet om vervolgens te kijken of er sprake is van significante verstoring of verslechtering (habitat).

Mitigatie moet altijd een rechtstreeks verband kennen met het instandhoudingsdoel dat geraakt wordt dan wel de betreffende beschermde soort uit de Ff-wet.<sup>6</sup>

Het beheerplan heeft bovendien maar een looptijd van 6 jaar. Voor de realisatie van uitbreidingsplannen van jachthavens en landrecreatiebedrijven is een termijn van gemiddeld 7 jaar niet ongewoon.

Omdat een preventieve zonering op voorhand, naar onze mening, maar ook die van de Raad van State, geen wettelijke garanties geeft, dat bij toekomstige ontwikkelingen geen passende beoordeling

<sup>6</sup> Zie ook document Steunpunt Natura 2000 'Mitigatie', september 2009

meer nodig is, ontstaat er slechts een schijnzekerheid van ontwikkelingsruimte voor de recreatiesector.

Met het toepassen van preventieve zonering op basis van een *vermoeden* van significant negatieve invloed van (water-)recreatie op de N-2000 doelstellingen, ontlopen de bevoegde gezagen bovendien de kernvraag en hun verplichting om zelf (tijdens het opstellen van het beheerplan) een mogelijk significant negatief effect van bestaand en eventueel toekomstig gebruik aan te tonen / te bekostigen.

Daarmee wordt de rekening van vandaag neergelegd bij de initiatiefnemer van morgen: preventieve zonering **nu** voorkomt kosten voor significantieonderzoek bij de bevoegde gezagen, maar ontheft de initiatiefnemer van morgen daarentegen niet van een 'passende beoordeling', met een duur en vaak onmogelijk uit te voeren significantie( en cumulatie)onderzoek. Een onderzoek dat in feite binnen het beheerplankader had moeten plaatsvinden.

-----