



Vlaanderen
is natuur

Handhaving en Soortenbeleid

AGENTSCHAP
NATUUR & BOS



4 juli 2018

1. Handhaving binnen het ANB en de werking van de Natuurinspectie
2. Methodiek Programmatisch handhaven binnen de Natuurinspectie
3. Handhaving en Soortenbeleid in Vlaanderen – stroperij
4. Enkele bevindingen rond handhaving obv soorten- en natuurvergunningenbesluiten



1. Handhaving binnen het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) en de werking van de Natuurinspectie

Handhaving binnen het ANB:

➤ Kerntaak voor Natuurinspectie

- 28 Natuurinspecteurs (gemiddeld 11 gemeenten of +/- 48.000 ha/inspecteur)
- Toezicht (in regel buiten ANB-terreinen) en opsporing (overall)
- Gewestelijk Toezichthouder
- Gewestelijk milieuopsporingsambtenaar (Officier van Gerechtelijke Politie)
- Specialist van handhaving milieubeheerregelgeving

➤ Neventaak voor Operationeel Terreinbeheer

- 85 Boswachters
- Bevoegd voor beheer en toezicht in terreinen beheerd door ANB (82.604 ha)
- Kerntaak: terreinbeheer
- Gewestelijk Toezichthouder

Handhavingsbudget

- ▶ Natuurinspectie:
 - Loonkost (36 koppen): +/- 1.940.000 euro (2017)
 - Specifieke Werkingsmiddelen: Vorming: 30.000 €/j; Labo-analyses: 10.000 €/j;
 - Algemene werkingsmiddelen (wagen, laptop, printer, smartphone, divers materiaal): +/- 100.000 €/j

- ▶ Operationeel Terreinbeheer (boswachters)
 - Raming inzet handhaving: +/- 500.000 €

- ▶ Totaal handhavingsbudget ANB: +/- 2.580.000 €

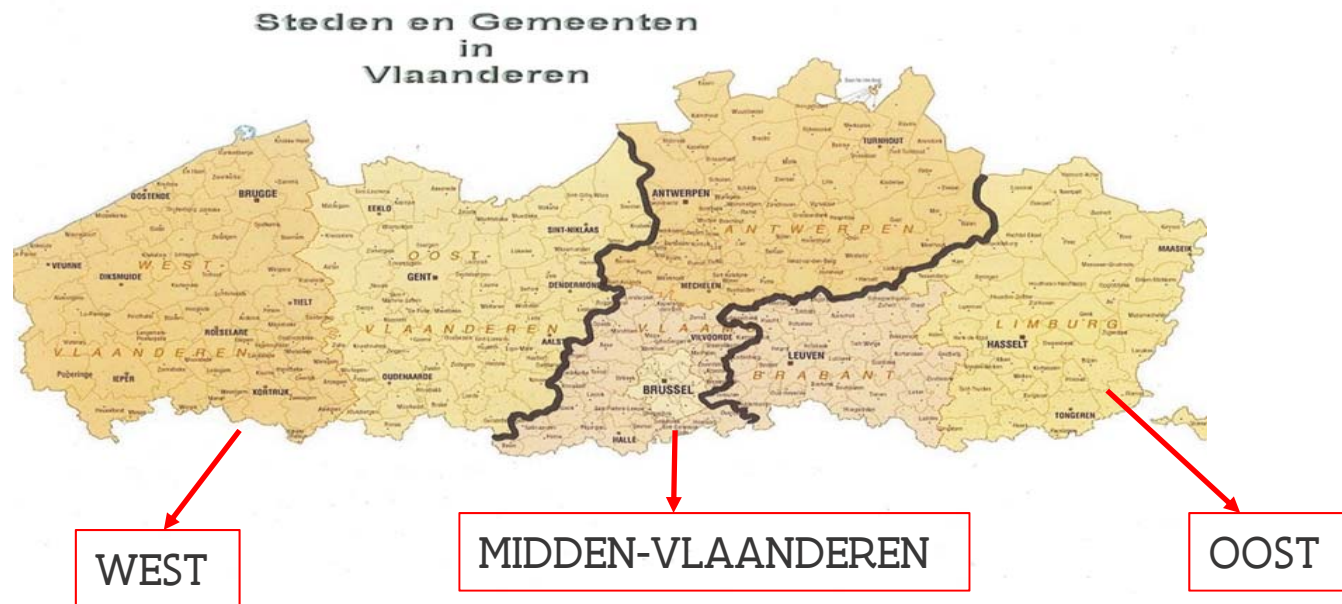
Te handhaven regelgeving door ANB:

- ▶ Hoofdtzaak: het milieubeheerrecht:
 - *natuurdecreet (21/10/1997)*
 - *bosdecreet (13/06/1990)*
 - *jachtdecreet (24/07/1991)*
 - *wet riviervisserij (01/07/1954)*
- ▶ Materialendecreet (in ruimtelijk kwetsbare gebieden)
- ▶ Pesticidendecreet (SBZ, bermen en langs oppervlaktewaters)
- ▶ Mestdecreet (afstandsregels waterlopen)
- ▶ Alle uitvoeringsbesluiten van deze decreten/wetten

Hoe? => Milieuhandhavingsdecreet (MHD)

(decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid van 5 april 1995, titel XVI)

- ▶ **Uitgebreid takenpakket**
- ▶ **Impact koppenbesparingen VO bij Natuurinspectie:**
 - 2010: 45 VTE
 - 2014: 38,7 VTE
 - 2017: 34,1 VTE
- ▶ **i.k.v. doelmatigheid: onder meer overstap van provinciale naar regiostructuur**



Handhavingsbeleid

- ▶ **Doel : ANB zet handhaving in tot het bekomen van een respectvolle houding tegenover natuur, bos en groen**

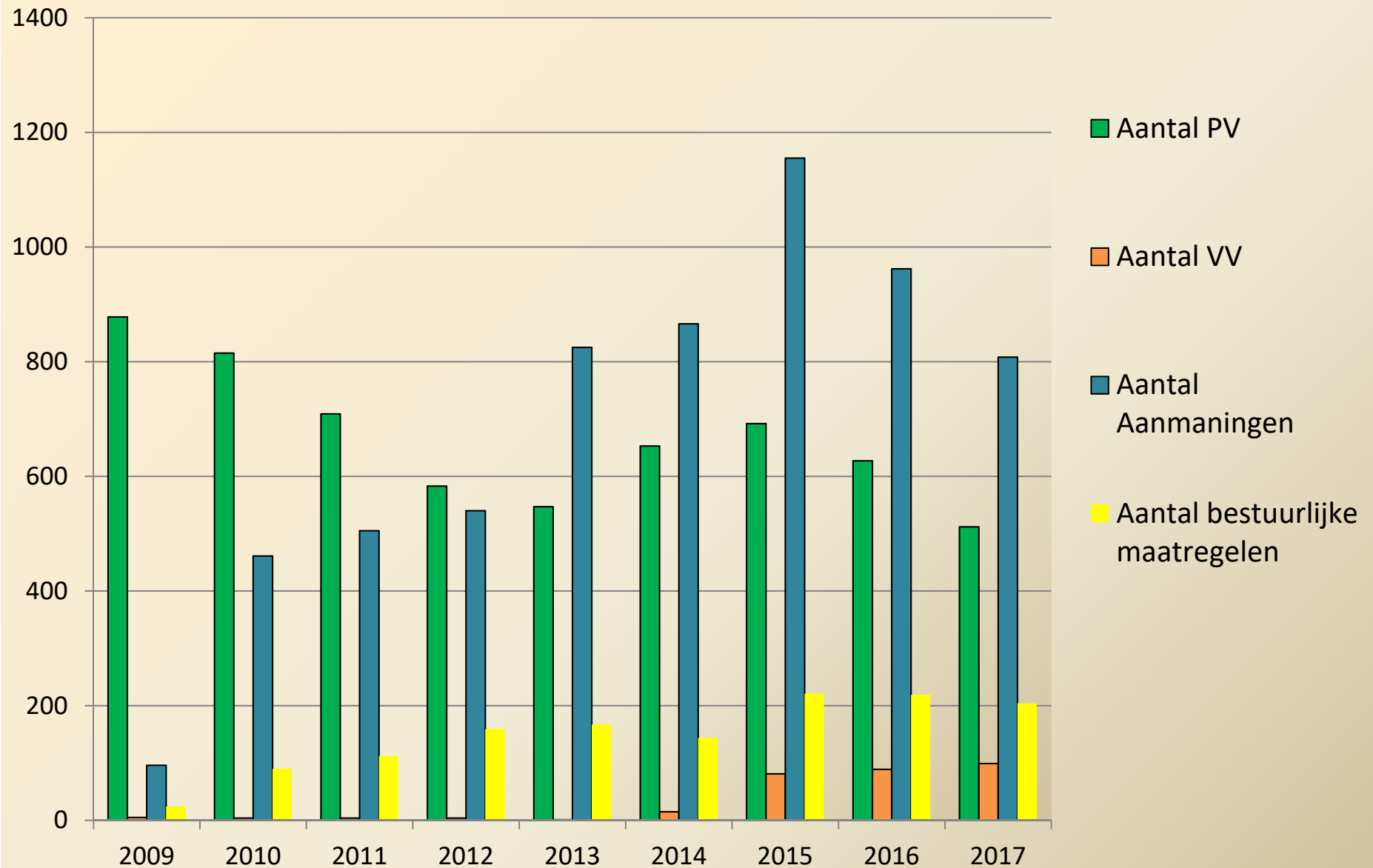
- ▶ **Basisfilosofie:**
 - handhaving vormt sluitstuk van elk beleid
 - zonder handhaving blijft naleving van regelgeving problematisch
 - handhaving leidt (mee) tot de realisatie van het beleid

- ▶ **Evolutie:**
 - Vóór inwerkingtreding Milieuhandhavingsdecreet (2009): vooral repressieve aanpak (verbaliseren)

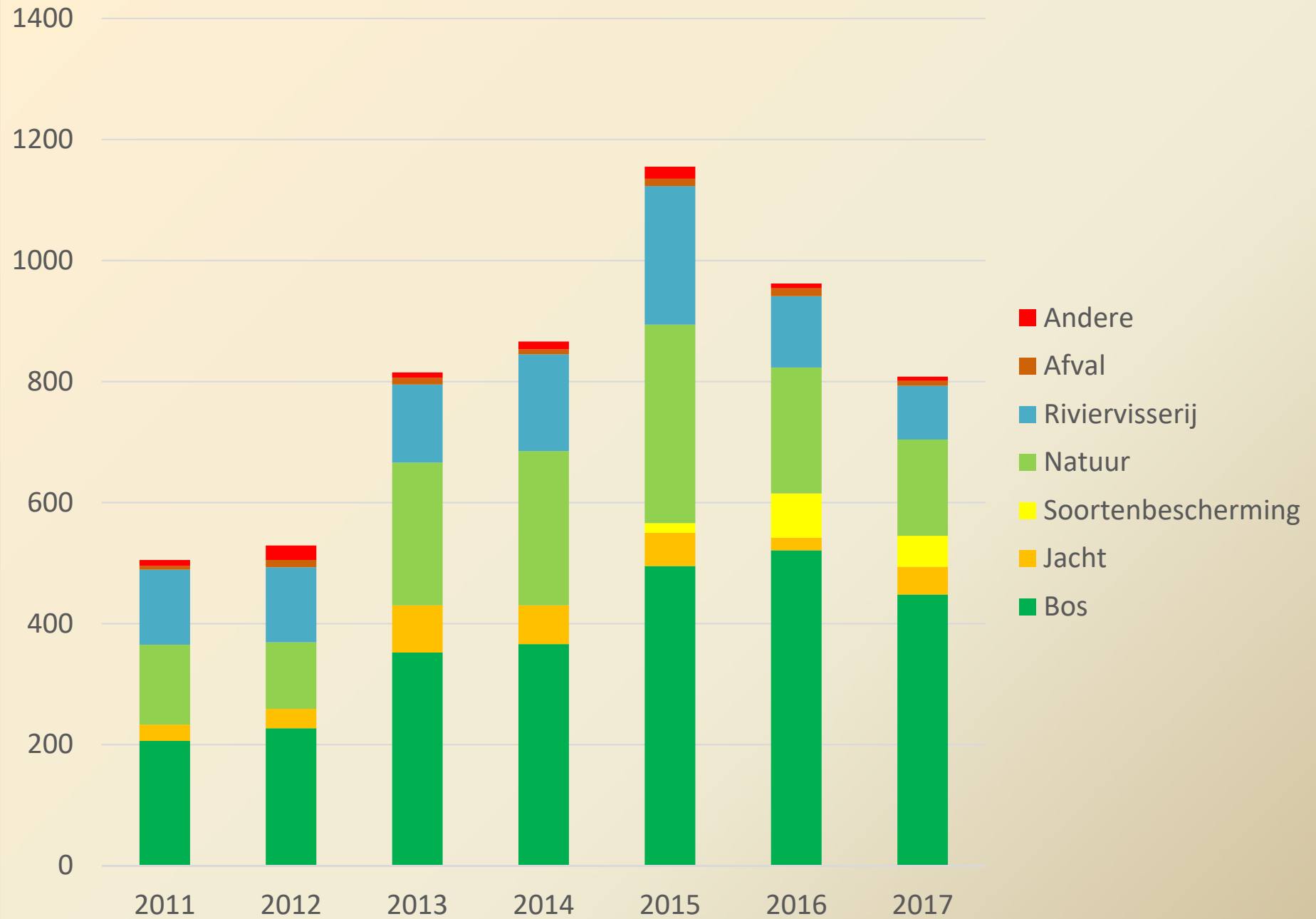
 - Sindsdien: meer preventieve aanpak met herstelbeleid als speerpunt (méér aanmaningen en bestuurlijke maatregelen, minder PV's). Hoofddoel: **verhoging van de nalevingsgraad van de regelgeving.**



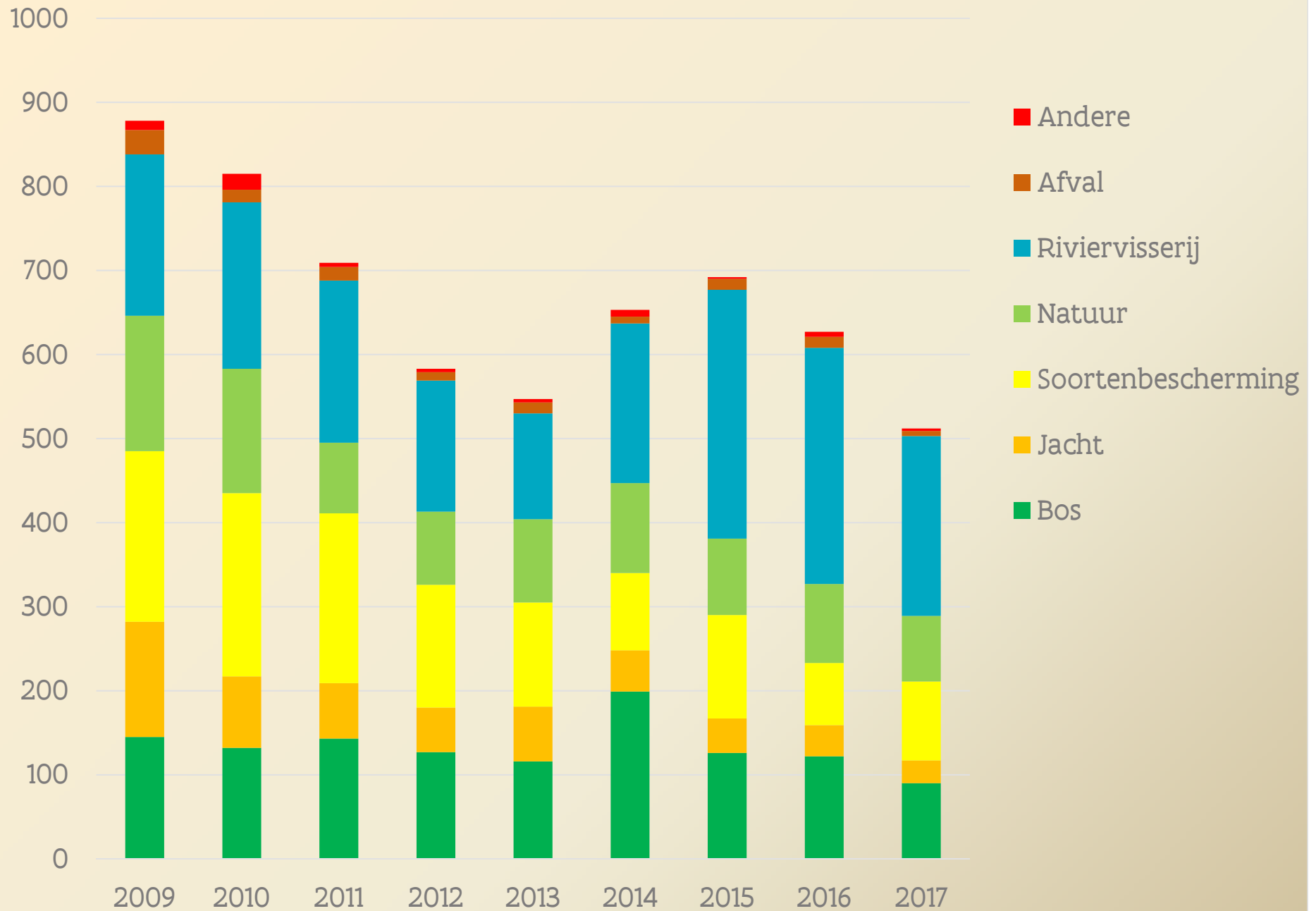
Aantal PV, VV, aanmaningen en bestuurlijke maatregelen 2009-2017



Evolutie aanmaningen 2011-2017

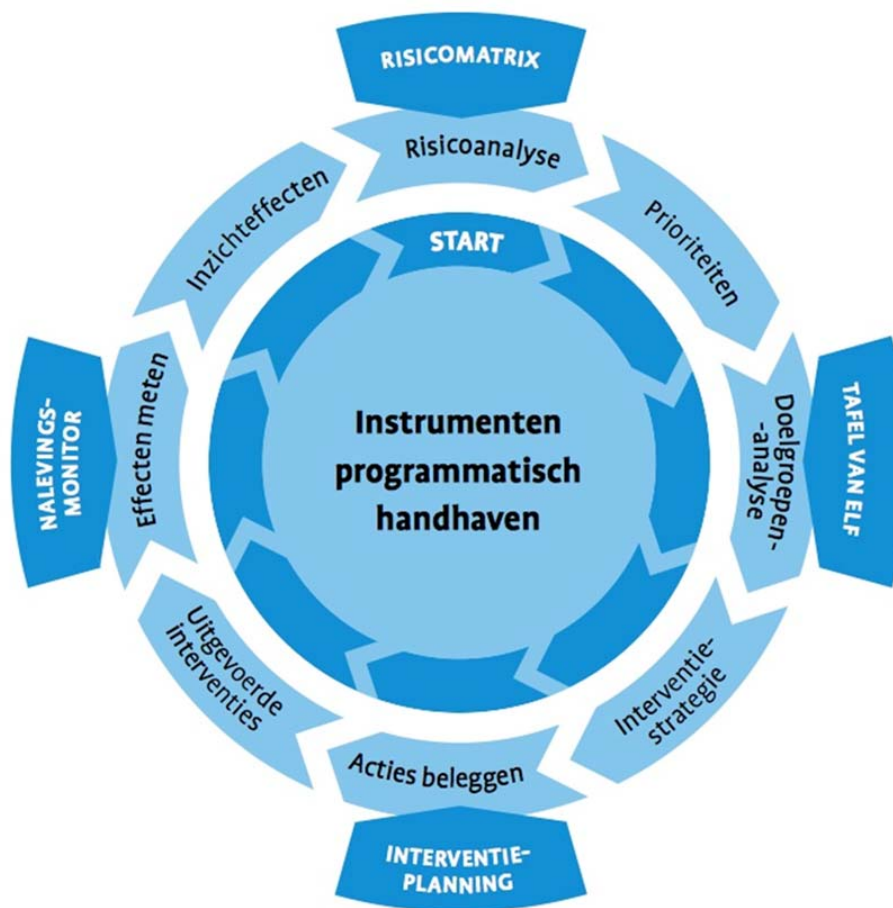


Evolutie Processen-verbaal 2009-2017



2. Methodiek Programmatisch handhaven binnen Natuurinspectie

Programmatisch handhaven



Programmatisch handhaven

- ▶ ANB past concept programmatisch handhaven, zoals ontwikkeld door Nederlandse ministerie van Justitie, toe op werking van natuurinspectie. (cf. recente mededeling E.C. om naleving van milieuwetgeving te verbeteren met **risicoanalyse** als één van de aanbevelingen)
- ▶ Wat = methodiek om met een beperkte capaciteit een maximaal resultaat te behalen (**doelmatig**), omvat 4 delen:
 - risicoanalyse (zie verder)
 - doelgroepenanalyse (zie verder)
 - opstellen van interventies(trategie)
 - evaluatie van interventies(trategie)

- ▶ **ANB is pionier van deze methodiek: in Vlaanderen:** de eerste 3 stappen zijn al doorlopen bij het ANB voor 2 doelgroepen (landbouw en beherende overheden)
- ▶ in de meerjarenplanning 2017 – 2019 natuurhandhaving is aantal interventies (vooral gericht op preventie) specifiek voor deze 2 doelgroepen opgenomen.

Programmatisch handhaven - risicoanalyse

- ▶ vaststellen waar de beleidsdoelen het meest worden bedreigd, met behulp van een risicoanalyse - in 2013 uitgevoerd door uitgebreid panel met alle doelgroepen en handhavingsactoren
- ▶ resultaat: geobjectiveerde prioriteitenstelling van handhavingstaken door inschatting welke overtredingen het grootste negatieve effect op natuurwaarden hebben + van naleefniveau van de verschillende doelgroepen waarop de regelgeving betrekking heeft.
- ▶ van een aantal doelgroepen is vastgesteld dat hun overtredingen én geregeld voorkomen én betekenisvol schade toebrengen aan natuur - deze overtredingen door deze doelgroepen - wel een prioriteit
- ▶ Resultaten voor jacht: jachtmisdrijven relatief gezien, geen prioriteit (lees geen betekenisvolle impact op het natuurbehoud - biodiversiteit), behoudens “Jagen/bestrijden met verboden middelen (incl. verboden vuurwapens en/of verboden munitie) en/of verboden methoden” = niet selectieve inzet van gifstoffen, vallen, klemmen (ook probleem van veiligheid voor de mens, voor honden).
NB. recent fenomeen: vergiftigd fruit voor bestrijding bevers (= gevaar voor de volksgezondheid)
- ▶ Evident: algemene prioriteit ligt in de bescherming van habitats en leefgebieden – geen leefgebieden: geen soorten.

Programmatisch handhaven

Doelgroepenanalyse

- Waarom overtreedt een doelgroep regels? In overleg gaan met de doelgroep en samen zoeken hoe het komt dat de regelgeving niet gevolgd wordt; => inzicht in gedrag potentiële overtreder
- Hoe kun je dat gedrag beïnvloeden?
- Hoe? Instrument Tafel van Elf (T11) (NL) om de motieven van niet-naleving van regelgeving te bepalen
- Doelgroepenanalyse = basis voor interventiestrategie met acties die aansluiten op gedrag van doelgroep (voorlichting, vergroting van (beleving van de) pakkans, controleren, sanctioneren ...), ... maar:
 - behoorlijk aantal doelgroepen en specifieke gedragscombinaties
 - onmogelijk om T11 voor alle onderwerpen uit te voeren
 - Lopende: doelgroepen landbouwers en overheden

Programmatisch handhaven - effectmeting

- ▶ OESO-studie (2010): outcome performance measures of environmental compliance assurance:
 - **Intermediate outcome indicator**
meet veranderingen in kennis (compliance knowledge) en gedrag van de gereuleerde, bv. nalevingsgraad, graad van recidivisme, aantal uitgevoerde BM/aantal opgelegde BM

 - **Final outcome indicator**
meet de verbetering van de milieukwaliteit als ultiem resultaat van handhavingsactiviteiten. Voorbeelden: waterkwaliteit; luchtkwaliteit

- ▶ Beperkingen en randvoorwaarden:
 - Causaliteitsprobleem: het aandeel van het effect van handhaving op het bereiken van de beleidsdoelstelling kan dikwijls moeilijk worden gemeten, omdat ook andere factoren (met dikwijls een grotere impact) een effect hebben op de evolutie van het gestelde beleidsdoel.
 - Efficiëntieparadox: efficiënter en effectiever werken (door o.a. meten van indicatoren) gaat (deels) teniet omdat het meten ook dikwijls een serieuze inzet van mensen en middelen vergt.
 - Onvoldoende relevante data beschikbaar
 - Leidt handhaving tot de 'juiste' gedragsverandering?
=> minder schendingen van regels ipv verdoken schendingen van regels

Effectmeting: Mogelijke (I)Outcome-indicatoren

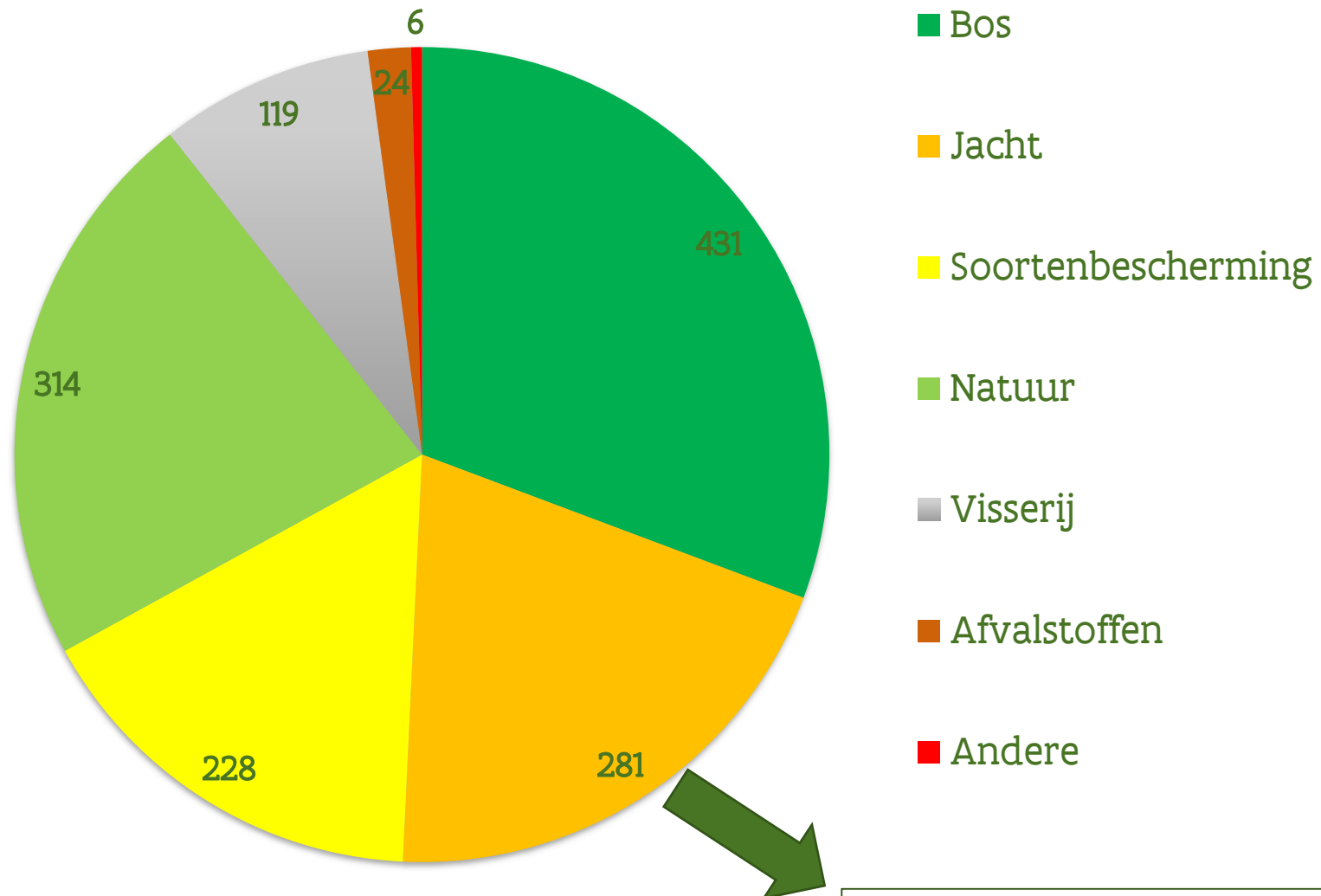
- **Nalevingsgraad:** aantal overtreders/aantal gecontroleerden (nadeel: je doet maar een uitspraak over een klein deel van een doelgroep nl. de gecontroleerden; over de niet-gecontroleerden weet je niets...) – OESO 2010
Voor statistische deugdelijkheid: ad random controleren (enkel verdachte gevallen controleren, leidt tot een overschatting van niet-naleving).
=> Maar dit principe kan met de realiteit botsen, nl. dat we omwille van beperkte tijd en middelen moeten prioriteren ...
- **Aantal klachten:** als surrogaat-maatstaf voor naleefgedrag (nadeel: een zuurder wordende maatschappij kan meer klachten opleveren, ook al blijft het naleefgedrag constant...) – OESO 2010
- **Sanctioneringsgraad:**
% (administratieve) beboetingen/aantal vaststellingen(pv + vv)
- **Recidivismegraad:** % gesanctioneerden of overtreders die binnen x jaar opnieuw gesanctioneerd/in overtreding worden bevonden - OESO 2010

3. De stroperij in Vlaanderen cijfers en voorzichtige conclusies

Stroperij in Vlaanderen

- ▶ geen decretale of reglementaire definitie
- ▶ Van Dale: Stroperij = jacht of visserij zonder vergunning of op verboden terrein
- ▶ ANB: Onder stroperij wordt verstaan:
 - bij de jacht: jagen zonder jachtverlof, jagen op andermans grond, jagen in gesloten tijd en jagen met verboden tuigen;
 - bij de riviervisserij: vissen zonder visverlof, vissen in gesloten tijd en vissen met verboden tuigen;
 - bij de beschermde soorten: het vangen en/of doden van beschermde diersoorten.

Aantal meldingen (1403) volgens wetgeving 2017



Waarvan 40 over stroperij
(2,85% van alle meldingen)

- ▶ Veel algemene of vage meldingen – dus weinig concrete - rond stroperij
 - “Ik heb schoten gehoord”
 - “Er wordt hier regelmatig gestroopt”
 - Bandensporen op akkers
 - Melding van jagers/jachtwachters dat reeën worden gestroopt in hun jachtgebied

- ▶ eigenlijk geen melding van de georganiseerde stroperij (wagens met geblindeerde ramen, nachtkijkers, geweren met geluidsdempers) – zéér uitgekend !

- ▶ analyse van meldingen door natuurinspectie om gevoelige gebieden en periodes te detecteren (onder meer ifv georganiseerde acties jacht)

- ▶ capaciteitsprobleem NI (rekening houdende met veiligheidsaspecten) en manier van stropen maken betrapping op heterdaad bijzonder moeilijk
- ▶ Handhavingsplan 2017-2019: drie georganiseerde acties jacht per jaar in elke inspectieregio (meestal ism lokale politie). Georganiseerde acties zijn doelmatiger dan meteen “blind” uitrukken op basis van meldingen

de stroperij in Vlaanderen

Aantal meldingen en processen-verbaal inzake stroperij volgens wetgeving voor de periode 2015-2017

Provincie/Regio	Jacht		Visserij		Beschermden soorten		Totaal	
	Meldingen	PV	Meldingen	PV	Meldingen	PV	Meldingen	PV
2015	48	41	20	162	96	90	164	293
2016	27	37	19	139	77	44	123	220
2017	40	18	23	144	78	46	141	208



Strikken en stroppen

Klem





Vos in veerklem

Giftige lokazen



Aldicarp (Temic)



Carbofuran (Curater)





Sanctionering stroperij: enkele praktijkvoorbeelden

- ▶ Vonnis Rechtbank eerste aanleg te Brugge 24 juni 2015 – stroperij op konijnen
 - Verbeurdverklaring van wagen en wapen
 - Opschorting van uitspraak veroordeling gedurende 3 jaar
 - WBE burgerlijke partij

- ▶ Vonnis Rechtbank eerste aanleg te Gent 6 februari 2018 – illegale hazenjacht met windhonden door personen met Engelse nationaliteit:
 - Gevangenisstraf van 9 maanden en boete van 8000 euro
 - Jachtrechthouder en HVV burgerlijke partij

Andere handhavingsactoren

→ Lokale politie

→ Bijzondere veldwachters

- Beheer en bewaking van jachtterreinen (art. 61 veldwetboek)
- Officier van gerechtelijke politie (beperkte bevoegdheden)
- (NB: helaas vaststelling dat sommige bijzondere veldwachters ook ernstige jachtmisdrijven begaan)

Conclusies

- werking Natuurinspectie: zo doelmatig mogelijk georganiseerd in functie van vastgelegde handhavingsprioriteiten voor het natuurbehoud in Vlaanderen
- weinig concrete meldingen over stroperij in de jacht
- met bruikbare meldingen wordt altijd iets gedaan
- Natuurinspectie zet sterk in op het detecteren en vervolgen van het gebruik van niet selectieve verboden middelen en tuigen (= enige prioriteit jachtregelgeving op basis van risicoanalyse)
- Natuurinspectie is niet de enige handhavingsactor van de jachtregelgeving
- voor aanpak van de georganiseerde stroperij: samenwerking met lokale politie bij gecoördineerde acties (onder meer omwille van veiligheid)

Enkele bevindingen handhaving op basis van soortenbesluit

Vaststelling 1: soorten beschermen op basis van het soortenbesluit kan, maar niet altijd evident

Voorbeeld 1: schoontijd

vaststelling: stedenbouwkundige vergunningen, natuurvergunningen, kapmachtigingen bevatten niet altijd de bepaling dat de schoontijd moet gerespecteerd worden. In dat geval is het moeilijk om als natuurinspectie op te treden op basis van soortenbesluit

→ *Artikel 10, § 1, 3° het opzettelijk en betekenisvol verstoren, in het bijzonder tijdens de perioden van de voortplanting, de afhankelijkheid van de jongen, de overwintering en tijdens de trek*

Enkele bevindingen handhaving op basis van soortenbesluit

Voorbeeld 1 : schoontijd

- Verslag aan de regering: betekenisvolle verstoring moet een aanzienlijke verstoring zijn die een significante impact kan hebben op de staat van instandhouding van een soort in een Lidstaat. Maw : het verstoren van een exemplaar of een kleine groep van exemplaren is geen verboden handeling, het verstoren van een grote groep exemplaren in een belangrijk gebied voor de soort in de Lidstaat is dat wel.
- Conclusie: kappen van KLE's of kleine bosjes in de schoontijd: optreden kan niet altijd, ook al omdat natuurinspectie tot voor kort niet bevoegd was voor optreden bij natuuraspecten van een bouwvergunning, (nu wel bevoegd voor natuurgerelateerde aspecten omgevingsvergunning)

Bevindingen handhaving op basis van soortenbesluit

Voorbeeld 2: vernielen van nesten

Artikel 14. § 1. Het is verboden de nesten van beschermde vogelsoorten of de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van andere beschermde diersoorten dan vogels opzettelijk te vernielen, te beschadigen of weg te nemen.

§ 2. Het vernielen, beschadigen of wegnemen van nesten, voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van beschermde diersoorten wordt onder meer geacht onopzettelijk te zijn wanneer de verantwoordelijke voor deze handeling niet wist en redelijkerwijze niet hoorde te weten dat deze handeling kon leiden tot de in § 1 beschreven negatieve gevolgen voor nesten, voortplantingsplaatsen of rustplaatsen.

*Ten aanzien van de diersoorten waarbij **categorie 3** is aangekruist in bijlage 1 is evenwel ook het **onopzettelijk vernielen of beschadigen van de voortplantingsplaatsen of de rustplaatsen verboden.***

Bevindingen handhaving op basis van soortenbesluit

Voorbeeld 2: vernielen van nesten

- categorie 3: enkel de soorten van bijlage IV van de Habitatrictlijn (waaronder de vleermuizen)
- alle overige soorten: bewijslast van opzettelijk vernielen. Om te kunnen optreden tegen vernieling van nesten moet Ni grijpen naar het instrument van schriftelijke raadgeving waarbij gewezen wordt op de aanwezigheid van nest of nesten.
- in de praktijk tot nog toe enkel voor soorten waarvan de nesten duidelijk zichtbaar zijn of soorten waarvan geweten is dat ze op een relatief gelokaliseerde plek broeden : huiszwaluw, oeverzwaluw, gierzwaluw, kerkuil, slechtvalk en kleine plevier.

Bevindingen handhaving op basis van natuurvergunningenbesluit

Vaststelling 1: leefgebieden van soorten beschermen op basis van het natuurvergunningenbesluit kan niet altijd

Voorbeeld 1: grauwe klauwier

Leefgebied : combinatie van broedplaats (KLE met bramen) en foerageergebied (vegetatie met grote insecten zoals bepaalde graslanden, ruigtes, (randen van) poelen)

Ook nog Laatste jaren in Voeren, noordoost Limburg: graslanden (als HPG gekarteerd op BWK, en in de praktijk ook zo) omgeploegd binnen actueel leefgebied

Slechts gedeeltelijke handhaving mogelijk omdat een aantal graslanden niet onderworpen zijn aan de natuurvergunningsplicht, ook al zijn ze gelegen in Vogelrichtlijngebied of Habitatrictlijngebied;

Bevindingen handhaving op basis van natuurvergunningenbesluit

Voorbeeld : grauwe klauwier

Waarom

- of geen bestemming behorende tot groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden (verbod), valleigebieden, brongebieden, natuurontwikkelingsgebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of agrarische gebieden met bijzondere waarde (natuurvergunning) en niet als habitat aangemeld (natuurvergunning)
- of moeilijke bewijslast dat het om een HPG gaat waarbij steeds moet bewezen worden dat een grasland soortenrijk is

Bevindingen handhaving op basis van natuurvergunningenbesluit

Voorbeeld : grauwe klauwier

Vogelrichtlijn

- Artikel 3 ... nemen de lidstaten alle nodige maatregelen om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

- 2. Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden worden in de eerste plaats de volgende maatregelen getroffen:
 - a) instelling van beschermingszones;
 - b) onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;