

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2511

Vragen van het lid **De Groot** (D66) aan de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat over *het bericht «Boetes voor verstoren natuur op Waddenzee worden niet meer uitgedeeld»* (ingezonden 5 februari 2019).

Antwoord van Minister **Schouten** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), mede namens Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 1 mei 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1799.

Vraag 1

Kent u het bericht «Boetes voor verstoren natuur op Waddenzee worden niet meer uitgedeeld»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat er geen boetes meer uitgedeeld worden bij verstoring, vernieling en dergelijke van de natuur in het Natura 2000-gebied Waddenzee? Zo ja, waarom worden deze boetes niet uitgedeeld?

Antwoord 2

In het Natura 2000-beheerplan Waddenzee is beschreven welke activiteiten, onder welke voorwaarden mogen plaatsvinden. Nieuwe activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-doelstellingen moeten getoetst worden aan de Wet natuurbescherming (Wnb).

Op de Waddenzee zijn meerdere toezichthouders en handhavers actief. Hun inspanningen zijn erop gericht om verstoring van de natuur te voorkomen. De Waddenunit van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ziet toe op de naleving van de Wnb en de Visserijwet 1963. Het afgelopen jaar heeft de Waddenunit geen processen-verbaal specifiek voor verstoring op grond van de Wnb opmaakt, op basis waarvan het Openbaar Ministerie kan besluiten een boete op te leggen. Wel heeft de Waddenunit een negental processen-verbaal opgemaakt voor het zich bevinden in gebieden die gesloten zijn op grond van de Wnb.

¹ https://www.nu.nl/binnenland/5709612/boetes-voor-verstoren-natuur-op-waddenzee-woorden-niet-meer-uitgedeeld.amp?__twitter_impression=true

Onder de Wnb is één-op-één aangesloten op de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, hetgeen betekent dat onder de Wnb opzettelijke verstoring van vogels, alleen verboden is voor zover de verstoring van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende soort. Wel geldt te allen tijde de algemene zorgplicht van de Wnb, die bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.

Vraag 3 en 4

Klopt het dat er ook op andere terreinen, zoals snelvaren en de blackbox bij de garnalenvisserij, problemen zijn rondom de handhaving in het Natura 2000-gebied Waddenzee?

Klopt het dat de blackboxsystemen, en de daaraan gekoppelde systemen van co-management in de garnalenvisserij dat sinds 1 januari 2017 verplicht is volgens de natuurbeschermingswetvergunning van de garnalenvisserij, nog altijd niet afdoende operationeel zijn en kunt u aangeven welke bevoegdheden u kunt en wilt toewijzen aan de visserij-product organisatie's om het co-management van het blackboxsysteem adequaat te laten uitvoeren?

Antwoord 3 en 4

Bij de handhaving van snelvaren dient de snelheidsovertreding ter plekke fysiek (op heterdaad) te worden waargenomen. De praktijk op een open water zoals de Waddenzee, met z'n specifieke morfologische kenmerken, is dat de overtreders de handhavers van ver zien aankomen. Dit is een algemeen bekend probleem.

In het kader van de visserijakkoorden VIBEG (Noordzeekustzone) en VISWAD (Waddenzee) zijn er afspraken gemaakt over de invoering van blackboxsystemen in de garnalenvisserij. De afspraken zijn opgenomen in de Natura 2000-vergunning die op 1 januari 2017 aan de garnalensector is verleend. Er zijn problemen vastgesteld bij het functioneren van de blackboxsystemen die de garnalensector heeft aangeschaft. Als gevolg hiervan kunnen de producentenorganisaties in de garnalenvisserij nog geen invulling geven aan de afspraken die zijn gemaakt over co-management. Ik ben in overleg met de betrokken partijen om tot een adequate oplossing te komen.

Vraag 5

Klopt het dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) momenteel een audit uitvoert op het technisch functioneren van de blackboxsystemen om te zien of ze betrouwbaar genoeg zijn? Zo ja, wanneer worden de conclusies uit deze audit bekend, betekent dit dat er nu feitelijk niet gecontroleerd wordt op visserij in gesloten gebieden en wat doet u daaraan?

Antwoord 5

De NVWA heeft een audit naar het functioneren van de blackboxsystemen onlangs afgerond. Ik werk momenteel met betrokken partijen aan de verbeteracties die nodig zijn voor het volledig werkend krijgen van de blackboxsystemen.

De NVWA voert haar controlerende taak uit zonder gebruik te maken van de blackboxsystemen. Daarmee is de controlerende taak niet in het geding.

Vraag 6

Hoeveel boetes en dergelijke werden er jaarlijks op basis van de Wet natuurbescherming uitgedeeld in het Natura 2000-gebied Waddenzee voor de invoering van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2017 en hoeveel daarna? Kunt u dit specificeren naar de soort overtreiding (verstoring/vernieling, snelvaren, visserij enz.) en kunt u eventuele verschillen verklaren?

Antwoord 6

Het aantal handhavende acties, waaronder het opmaken van processen-verbaal, dat in 2018 in de Waddenzee is uitgevoerd door de Waddenuit en Rijkswaterstaat, is op grond van de:

- Wet Natuurbescherming; 14 processen-verbaal, waarvan 9 overtreding van het zich bevinden in een gesloten gebied en 5 waarschuwingen;
- Visserijwet; 12 bestuurlijke rapportages die hebben geleid tot boetes opgelegd door een Producenten Organisatie;
- Scheepvaartverkeersregeling; 42 handhavingsacties waarvan 2 processen-verbaal, 22 waarschuwingen en 18 geen gevolg. Onder de scheepvaartre-

geling wordt niet alleen gehandhaafd op snelvaren, maar ook op andere nautische wetgeving zoals het naleven van veiligheidsvoorschriften aan boord. De genoemde 42 handhavingsacties moeten dan vooral ook in dit licht worden gezien.

In 2017 heeft de Waddenunit van LNV op grond van de Visserijwet 1963 18 processen-verbaal opgemaakt, 38 officiële waarschuwingen gegeven en 45 bestuurlijke rapportages opgemaakt.

Mij is gebleken dat de verantwoordelijke instanties geen volledige gegevens beschikbaar hebben over de jaren vóór invoering van de Wnb. Wel kan uit de aan mij verstrekte informatie door de betrokken instanties opgemaakt worden dat de inzet vóór en na invoering van de Wnb als vergelijkbaar verondersteld mag worden.

Vraag 7

Deelt u de mening dat de Wet natuurbescherming zo geïnterpreteerd kan worden dat handhaving ook op basis van voorwaardelijke opzet mogelijk is en kunt u toelichten of dit betekent dat mensen die verstoren terwijl ze zich in een Natura 2000-gebied bevinden per definitie een boete kunnen krijgen, omdat ze bij het betreden van een Natura 2000-gebied op de hoogte worden geacht te zijn over hoe ze verstoring kunnen voorkomen?

Antwoord 7

De Wnb voorziet in regels om de bescherming in voorkomend geval te waarborgen. In de eerste plaats het Natura 2000-regime. Het besluit tot aanwijzing van de Waddenzee als Natura 2000-gebied bevat voor de gewone zeehond, de grijze zeehond en diverse wadvogels instandhoudingsdoelen. Wanneer een bezoeker in het Waddengebied door zijn handelen een zodanige verstoring teweeg brengt dat de staat van instandhouding van één of meer van de betreffende diersoorten in het geding kan komen, dan handelt hij in strijd met het verbod om zonder vergunning handelingen te verrichten met een mogelijk significant verstorend effect (artikel 2.7, tweede lid).

Het opzettelijk verstoren van vogels is bovendien verboden op grond van artikel 3.1, vierde lid, van de Wnb, tenzij de verstoring geen wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding van die soort. Onder «opzettelijk verstoren» wordt niet alleen verstaan het willens en wetens verstoren van vogels, maar ook de handelingen waarbij iemand bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedraging leidt tot een verstoring, de zogenoemde «voorwaardelijk opzet». Zeker wanneer een bezoeker op voorhand is geïnformeerd over de verstorende gevolgen die het dichtbij benaderen van vogels met zich brengt, zal hij zich er niet op kunnen beroepen dat hij de door hem veroorzaakte verstoringen niet zo had bedoeld. Op activiteiten die de grijze zeehond of de gewone zeehond verstoren is de zorgplicht (artikel 1.11) van toepassing, aangezien de Wnb zelf niet voorziet in een expliciet verbod op het verstoren van dieren van deze soorten. Artikel 3.10, eerste lid, verbiedt het doden, vangen van dieren van deze in de bijlage bij de wet genoemde soorten en het opzettelijk beschadigen of vernielen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. Door middel van actieve voorlichting kan aan bezoekers duidelijk worden gemaakt dat in het Waddengebied de zorgplicht met zich brengt dat zij op afstand moeten blijven van rustende dieren als zeehonden en vogels.

Overtreding van de artikelen 2.7, tweede lid, en 3.1, vierde lid, van de Wnb kan strafrechtelijk worden gesanctioneerd op grond van de Wet op de Economische Delicten, onder meer met een boete. De zorgplicht (artikel 1.11 van de Wnb) kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, met bestuursdwang of een last onder dwangsom. Het hangt van het type en de aard van de verstoring in een Natura 2000 gebied af of er boetes kunnen worden opgelegd.

Vraag 8

Als de Waddenzee wordt aangewezen als een beperkt toegankelijk gebied op grond van artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming, waarbij eenieder het gebied mag betreden als hij/zij zich houdt aan de Erecode voor wadliefhebbers, kan er dan wel gehandhaafd worden bij verstoring, vernieling e.d. van de natuur? Zo ja, bent u van plan de Waddenzee als zodanig aan te wijzen?

Zo nee, waarom niet en op welke manier gaat u het huidige probleem aanpakken?²

Antwoord 8

De vigerende maatregelen in het kader van Natura 2000 fungeren in wezen als een toegang beperkend besluit onder voorwaarden. Het aanwijzen van gebieden als te sluiten middels een Toegang Beperkend Besluit op grond van de Wnb dient gericht en op ecologische gronden te gebeuren.

Mensen die het Waddengebied bezoeken komen daar om dit bijzondere Nederlandse gebied te beleven. Het is van belang dat burgers, voordat zij het Waddengebied betreden, goed en actief worden voorgelicht. Dit is een taak van de overheden, in goede samenwerking met de in het gebied opererende beheerders, belangenorganisaties en gebruikers. De Erecode «ik pas op het Wad» die actief onder de aandacht wordt gebracht is daarvan een goed voorbeeld.

Voor de bescherming van natuur in de Waddenzee zijn de regimes voor gebiedsbescherming (Natura 2000) en voor soortenbescherming van de Wnb van belang. Om verstoring tegen te gaan zijn er gebieden in de Waddenzee waar een Toegang Beperkend Besluit geldt op grond van de Wnb (artikel 2.5) ter bescherming van vogels en zeehonden. Betreding van die gebieden is gedurende het jaar al dan niet tijdelijk verboden.

Regulering van activiteiten middels het Beheerplan, Toegang Beperkende Besluiten en separate vergunningen zijn instrumenten vanuit de gebiedsbescherming. De Erecode is opgenomen in het Beheerplan.

Op dit moment ben ik met de Waddenprovincie(s) en het Functioneel Parket in overleg om te bezien op welke wijze op grond van het huidige beschermingsregime opzettelijk verstorende activiteiten aangepakt kunnen worden. Naar verwachting zal ik uw Kamer hierover binnen een half jaar kunnen informeren.

Daarnaast houdt Rijkswaterstaat als coördinator van de handhaving op de Waddenzee samen met handhavers van mijn ministerie en de provincies de problemen van het handhaven op het snelvaren tegen het licht.

Vraag 9, 10 en 11

Wie is er verantwoordelijk voor handhaving van natuurwet- en regelgeving in het Natura 2000-gebied Waddenzee?

Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor handhaving van natuurwet- en regelgeving in Natura 2000-gebied Waddenzee (uren per jaar, per organisatie, per type activiteit)?

Is de beschikbare capaciteit voor handhaving voldoende om (significante) schade aan de natuur te voorkomen?

Antwoord 9, 10 en 11

Op grond van de Wnb zijn zowel het Ministerie van LNV als de provincie(s) bevoegd gezag voor handhaving van de natuurregelgeving in de Waddenzee. In het kader van de Samenwerkende Inspectiediensten Waddenzee wordt er samengewerkt met alle beherende en inspecterende organisaties in de Waddenzee. Toezicht en handhaving is onder te verdelen in een drietal delen, te weten handhavingscommunicatie, preventieve aanwezigheid en controle/opsporing & inspectie. Zichtbare aanwezigheid in het gebied zorgt voor een geringer aantal overtredingen.

Voor wat betreft het aantal uren dat beschikbaar is voor toezicht en handhaving op de Waddenzee voor natuurregelgeving geldt:

- De Waddenprovincies stellen op jaarbasis 500 uur beschikbaar op grond van het Beheerplan Natura 2000;
- De Waddenunit van LNV vaart gedurende het jaar met vier schepen op de Waddenzee. In 2017 betrof dat 14.047 uur en in 2018 12.300 uur. Hiervan is 10–12% van de tijd ingezet voor controle en inspectie.

Daarnaast gaat er een preventieve werking uit op het optreden van overtredingen door de aanwezigheid van de Waddenunit op de Waddenzee in het kader van haar andere taken. Door de beschikbare capaciteit effectief in te

² <https://www.ikpasophetwad.nl/ik-pas-op-het-wad/erecode/>

zetten en samen te werken op het terrein van toezicht en handhaving kan mijns inziens de schade aan de natuur in voldoende mate worden voorkomen.

Vraag 12

Welke bevoegdheden heeft de beheerautoriteit nodig om het geschetste handhavingsprobleem op te lossen?

Antwoord 12

De genoemde zaken staan los van de wijze van organiseren en de te kiezen vorm van een beheerautoriteit Waddenzee.

In het regeerakkoord is opgenomen dat er één beheerautoriteit komt voor de Waddenzee, die een integraal beheerplan uitvoert. De verkenning die in opdracht van de Ministers van IenW en LNV wordt uitgevoerd, is vrijwel afgerond. Binnenkort maak ik samen met de Minister van IenW een keuze hoe de Beheerautoriteit wordt ingevuld.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen ter zake van het lid Wassenberg (PvdD), ingezonden 31 januari 2019 (vraagnummer 2019Z01735).