



foto's: Hans van den Bos

Natuurbeheerder, gedraag u!

De gedragscode natuurbeheer: rompslomp of handig hulpmiddel?

—Houdijn Beekhuis

Natuurbeherende organisaties hebben het beste met de natuur voor. Natuurterreinen ontwikkelen zich dankzij de werkzaamheden die zij zorgvuldig uitdenken en uitvoeren. Dan zijn er toch geen gedragsregels nodig om te voorkomen dat zulke werkzaamheden schade veroorzaken aan de natuur? Of is het toch wel een handig hulpmiddel...? Een merkwaardig dilemma voor natuurbeheerders.

Sinds april 2002 wordt de bescherming van inheemse dier- en plantensoorten in Nederland geregeld in de Flora- en faunawet. De Flora- en faunawet beschermt alleen de dier- en plantensoorten die in die wet worden genoemd of aangeduid. Worden ze niet genoemd, zoals de uitheemse soorten en vrijwel alle insectensoorten en andere 'lagere' soorten, dan zijn het geen beschermde soorten.

De artikelen 8 tot en met 12 van de Flora- en faunawet verbieden allerlei schadelijke handelingen, zoals het doden en opzettelijk verontrusten van dieren en het beschadigen van planten van beschermde soorten. Deze artikelen worden dan ook wel 'de verbodsbe-

palingen' genoemd. Die verbodsbepalingen gelden niet voor soorten die niet beschermd zijn. Dat neemt overigens niet weg dat zulke niet beschermde soorten wel degelijk zeldzaam kunnen zijn en zelfs op een Rode Lijst kunnen staan!

De verbodsbepalingen kunnen vergaande gevolgen hebben. Niet alleen met opzet veroorzaakte schade aan beschermde soorten is een wetsovertreding, maar ook schade die ontstaat als onbedoeld bijeffect van heel gewone werkzaamheden is in beginsel strafbaar. Dat heeft - terecht of niet - geleid tot nogal wat politiek en maatschappelijk gefoeter tegen de Flora- en faunawet.

De verbodsbepalingen zijn niet altijd van kracht. Diezelfde Flora- en faunawet maakt namelijk vrijstellingen en ontheffingen van de verbodsbepalingen mogelijk. Een vrijstelling betekent dat een verbodsbepaling niet geldt in de gevallen die door de vrijstellingsregeling worden aangegeven. Ook een ontheffing zorgt ervoor dat een verbodsbepaling niet geldt. Maar anders dan een vrijstelling moet een ontheffing door de belanghebbende worden aangevraagd. De overheid waarbij de ontheffing wordt aangevraagd, toetst aan de hand van bepaalde criteria of de ontheffing wel verleend kan worden. Een ontheffing geldt alleen voor het geval of de gevallen waarvoor hij is verleend. Wanneer een vrijstelling geldt is het niet nodig om een ontheffing aan te vragen.

Nieuwe vrijstellingsregeling: gedragscodes
Vrijstellingen en ontheffingen worden verder uitgewerkt in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Sinds februari 2005 geeft het Besluit een nieuwe vrijstellingsregeling, als antwoord op de roep vanuit politiek en samenleving om meer flexibiliteit bij de toepassing van de Flora- en faunawet. In de nieuwe regeling wordt bepaald dat onder voorwaarden de verbodsbepalingen niet gelden bij een aantal 'maatschappelijk gangbare' activiteiten en werkzaamheden die in het Besluit worden genoemd. Een van die soorten werkzaamheden is het uitvoeren van natuurbeheer.

Die vrijstelling van de verbodsbepalingen geldt in de eerste plaats ten voor 43 door de minister aangewezen beschermde soorten die vrij algemeen voorkomen in Nederland. Op dat ministeriële lijstje staan bijvoorbeeld het konijn, de vos en de koningsvaren. Vogelsoorten kunnen vanwege Europese rechtsregels niet op die lijst voorkomen.

Daarnaast geldt deze vrijstelling ook voor alle andere beschermde soorten (zie kader 1), maar

daarbij geldt dan een voorwaarde dat de werkzaamheden aantoonbaar moeten plaatsvinden overeenkomstig een door de Minister van LNV goedgekeurde gedragscode. Zo'n gedragscode geeft aan hoe er zorgvuldig gewerkt moet worden, zodanig dat er zo weinig mogelijk schade aan beschermde soorten ontstaat. En zorgvuldig werken kan ook betekenen: niet werken. Een gedragscode zal het licht op rood zetten wanneer een bepaalde combinatie van werksoort, werkperiode en terreinsoort een te groot risico op schade aan beschermde soorten meebrengt.

Met deze regeling heeft de wetgever een systeem in de wet overgenomen dat in de bosbouwpraktijk is ontwikkeld om te kunnen voldoen aan de Flora- en faunawet. Niet toevallig was de Gedragscode Zorgvuldig Bosbeheer dan ook de eerste gedragscode die, in 2005, door de minister kon worden goedgekeurd! (zie kader 2)

Naleving gedragscode is niet verplicht

Wanneer aan de voorwaarde wordt voldaan dat volgens een gedragscode wordt gewerkt, geldt dus een vrijstelling bij de werkzaamheden die in het Besluit worden genoemd. Wanneer bij het uitvoeren van die werkzaamheden onverhoopt wordt gehandeld in strijd met de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet, is dat dankzij die vrijstelling niet strafbaar, zolang maar de gedragscode correct is nageleefd. Andere juridische gevolgen dan dat heeft een gedragscode, die in feite slechts een stukje doe-het-zelf regelgeving is, niet. Zo is het niet wettelijke verplicht om een gedragscode toe te passen bij werkzaamheden. Het is dan ook op zich niet strafbaar om een gedragscode niet na te leven. Strafbaarheid kan alleen maar ontstaan wanneer bij de uitvoering van werkzaamheden daadwerkelijk schade wordt aangericht aan beschermde niet-algemene soorten én bij die werkzaamheden de gedragscode niet wordt nageleefd. In de praktijk blijkt hier vaak verwarring over te bestaan!

Ook een code voor natuurbeheer

Een vrijstelling is er bijvoorbeeld voor de uitvoering van werkzaamheden in het kader van natuurbeheer. Natuurbeheer is het beheer dat is gericht op instandhouding en/of verdere ontwikkeling van bestaande natuur. Grootschalig omvormingsbeheer waarbij een terrein letterlijk of figuurlijk op de schop gaat, zoals bijvoorbeeld de herinrichting van een voormalig landbouwgebied ten behoeve van natuurontwikkeling, valt onder een andere categorie werkzaamheden.

1 Soorten soorten

Voor niet-algemene beschermde soorten kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende categorieën:

- alle van nature in de EU voorkomende vogelsoorten (ongeveer 700 soorten);
- de Europese zeldzame en/of bedreigde (niet-vogel)soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn en de (aanvullend) op basis van art. 75 Flora- en faunawet aangewezen Nederlandse zeldzame soorten (tezamen ruim 100 soorten);
- alle 'overige' beschermde soorten (ook ongeveer 100 soorten).

Dit onderscheid is van belang omdat de vrijstellingsregeling enkele uitzonderingen kent die slechts betrekking hebben op een bepaalde categorie.

2 Goedkeuring door de Minister van LNV

Een gedragscode wordt alleen goedgekeurd wanneer daarin een werkwijze is beschreven die voldoende bescherming waarborgt van de niet-algemene beschermde inheemse dier- en plantensoorten:

- Er mogen alleen werkzaamheden worden verricht waarvan geen wezenlijke invloed uitgaat op de betreffende soorten. Of sprake is van wezenlijke invloed op een soort moet per geval worden beoordeeld. Wanneer bijvoorbeeld enkele dieren van een soort geschaad dreigen te worden, moet worden bekeken welk effect dit heeft op de populatie: de stand van de soort op lokaal, regionaal, landelijk of Europees niveau. Op welk niveau dat bekeken moet worden hangt weer af van de zeldzaamheid van de soort.
- Voorafgaand en tijdens de werkzaamheden in redelijkheid alles wordt gedaan of nagelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken dat er schade ontstaat aan beschermde dieren, hun rustplaatsen, nesten en eieren.

De Minister kan zijn goedkeuringsbesluit intrekken wanneer volgens hem de staat van instandhouding van de soorten of de trend daarin daartoe noodzaakt.

3 De werkgroep

In de werkgroep zijn vertegenwoordigd:

- Het Bosschap
- Staatsbosbeheer
- De Vereniging Natuurmonumenten
- De Landschappen
- De Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied (SBNL)

Het Ministerie van LNV is als adviseur bij de werkgroep betrokken.

De werkgroep heeft de belangrijkste soorten-beschermingsorganisaties in de gelegenheid gesteld om input te leveren voor de GCN. Verder heeft de werkgroep een expertmeeting met deze organisaties gehouden, waarbij de organisaties hun visie hebben kunnen geven op de opzet van de GCN.

4 Andere gedragscodes

Naast de gedragscode natuurbeheer zijn nog diverse andere gedragscodes in voorbereiding. Opvallend is dat in vrijwel al deze gedragscodes net als in de gedragscode natuurbeheer wordt gewerkt met een natuurkalender.

- de gedragscode voor waterschappen van de Unie van Waterschappen;
- de gedragscode van de Stichting IKL;
- de gedragscode voor de land- en tuinbouw van LTO Nederland;
- de gedragscode recreatie van RECRON en HISWA;
- de gedragscode voor ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente Leiden.

De Gedragscode Zorgvuldig Bosbeheer is al eerder goedgekeurd en is in werking. Zie hierover eerdere bijdragen in dit blad.

Daarom is ook voor natuurbeheer een gedragscode nodig om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling voor niet-algemene beschermde soorten. Die vrijstelling is voor de natuurbeheerders noodzakelijk. Anders overtreden zij immers de wet bij iedere verontrusting, beschadiging en dergelijke met betrekking tot individuele exemplaren van beschermde niet-algemene soorten die het gevolg is van hun werkzaamheden, of moeten zij telkens een ontlasting aanvragen voor hun werkzaamheden. Voor natuurbeheerders is het een vreemde gewaarwording dat zij volgens dit soort zorgvuldigheidsregels moeten gaan werken om te voorkomen dat ze de wet overtreden. Immers dankzij en niet ondanks hun inspanningen ontwikkelt de natuur zich in de terreinen die zij beheren. Wanneer zij zich aan een gedragscode moeten gaan houden, kunnen sommige maatregelen die nodig zijn voor het gewenste beheer opeens niet meer worden uitgevoerd, of moeten anders. Er ontstaat een zekere spanning: Enerzijds heeft de Flora- en faunawet een conserverende werking, gericht op het behoud en de bescherming van soorten in een terrein. Anderzijds willen de natuurbeheerders zo'n terrein beheren en dynamisch tot ontwikkeling laten komen conform de daaraan gegeven natuurdoelen, die meestal breder zijn dan alleen de bescherming van bepaalde soorten.

Gedragscode moet simpel zijn

Een werkgroep van organisaties die betrokken zijn bij natuurbeheer (zie kader 3) bereidt een gedragscode natuurbeheer voor. Deze werkgroep gaat er vanuit dat de 'grote' beheerders van natuurterreinen in het algemeen uitstekend op de hoogte zijn van de natuurwaarden in hun terreinen en dat zij het beheer altijd al zodanig uitvoeren dat kwetsbare soorten worden ontzien; overbodige regels moeten dus zoveel mogelijk worden voorkomen. Tegelijkertijd beseft de werkgroep dat de gedragscode natuurbeheer (hierna: GCN) ook door minder deskundige natuurbeheerders gebruikt kan gaan worden en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij het maken van de GCN.

De werkgroep kiest ervoor om de GCN zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande natuurbeheerpraktijk ('best practices') en om de GCN zo eenvoudig mogelijk te houden. Daarom worden bijvoorbeeld soorten van de Rode Lijsten buiten beschouwing gelaten wanneer die geen beschermde soorten zijn op basis van de Flora- en faunawet. De zeldzaamheid van zulke soorten zou op zich een reden kunnen zijn om daar in de GCN wél aandacht aan



Maaien in de Weerribben

te besteden, maar omdat het wettelijke kader dit niet eist, wordt daar toch van afgezien. Ook moet de GCN volgens de werkgroep niet worden beschouwd als een instrument om de leefomgeving en daardoor de stand van soorten te verbeteren. De voor een terrein vastgestelde natuurdoelen, waaronder eventueel ook doelen ten aanzien van bepaalde soorten, zijn en blijven wat dat betreft leidend.

Natuurkalender

Het belangrijkste onderdeel van de GCN is de zogenoemde natuurkalender. Anders dan de naam misschien doet vermoeden, staan daar geen stemmige, bij het jaargetij passende natuurfoto's in. De kalender bestaat uit een aantal matrices die elk behoren bij een bepaalde soort natuurbeheermaatregel zoals plaggen en branden van heide, maaien van schraalgrasland of schonen van poelen. Een stukje van zo'n matrix, in dit geval voor de maatregel 'maaien van schraalgrasland', kan er bijvoorbeeld als volgt uitzien:

| | juni | juli | augustus |
|------------|------|------|----------|
| vogels | rood | rood | groen |
| insecten | geel | geel | groen |
| reptielen | geel | geel | geel |
| resultante | rood | rood | geel |

Natuurkalender: maaien van schraalgrasland

Op de horizontale as van zo'n matrix staan de kalendermaanden en op de verticale as staan de volgende soortengroepen: vogels, insecten, amfibieën en reptielen, dagvlinders, zoogdieren, vissen, libellen en vaatplanten, althans voor zover deze kwetsbaar zijn voor de betreffende maatregel.

Iedere cel van een matrix correspondeert dus met een unieke combinatie van een maatregel,

een maand en een soortengroep. Een cel krijgt de kleur rood, groen of oranje. Rood wanneer de maatregel wat betreft die soortengroep in die maand niet kan plaatsvinden, groen wanneer dat wél kan en oranje wanneer dat onder voorwaarden kan. Wanneer dus in het bovenstaande voorbeeld de cel op de kruising van de rij 'vogels' en de kolom 'juni' rood is, betekent dit dat maaien van schraal grasland niet in juni kan plaatsvinden, omdat dit schade aan vogelsoorten kan veroorzaken.

De onderste rij van iedere matrix is de 'optelling' van de matrix: voor iedere maandkolom wordt een resultante-kleur gegeven die bepalend is voor de mogelijkheid om de betreffende maatregel in die maand uit te voeren. De resultante is groen wanneer in die maandkolom alleen maar de kleur groen voorkomt, rood wanneer in die maandkolom ergens de kleur rood voorkomt en oranje wanneer ergens in die maandkolom de kleur oranje wél voorkomt maar de kleur rood niet.

Voor de resultante oranje geldt dus dat de maatregel onder voorwaarden kan plaatsvinden. Die voorwaarden worden in de GCN beschreven. Mochten in een maandkolom meerdere oranje cellen voorkomen, dan gelden uiteraard cumulatief alle voorwaarden behorende bij alle oranje cellen. Bij zulke voorwaarden moet met name worden gedacht aan voorzorgsmaatregelen en maatregelen om schade te voorkomen of te verminderen (mitigerende maatregelen). Zo zal het vaak nodig zijn om een inventarisatie uit te voeren. Blijkt daaruit dat er geen dieren of planten van de betreffende soorten voorkomen, dan kan de maatregel worden uitgevoerd. Of wanneer ze er wél blijken te zijn, worden instructies gegeven hoe de werkzaamheden zo moeten worden uitgevoerd dat er zo min mogelijk schade optreedt. Overigens ligt het voor de hand dat maatregelen zoveel mogelijk worden



uitgevoerd in een 'groene' periode. Niet alle natuurbeheermaatregelen worden in zo'n matrix van de natuurkalender uitgewerkt. Dat gebeurt alleen wanneer sprake is van maatregelen waarvoor bepaalde kwetsbare periode gelden. Voor werkzaamheden waarvoor dit niet het geval is wordt volstaan met instructies die niet periodegebonden zijn.

Wat nog meer?

In veel gevallen is het nodig om voorafgaand aan de werkzaamheden een inventarisatie uit te voeren. In de GCN wordt opgenomen wanneer dat nodig is en op welke wijze. De wijze van inventariseren en de intensiteit ervan hangen onder meer af van het seizoen waarin gewerkt gaat worden, het soort werkzaamheden en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden, in combinatie met de aard van het terrein en de veronderstelde aanwezigheid van soorten. De GCN geeft verder nog aan wat moet worden gedaan wanneer er onverwacht andere beschermde soorten worden aangetroffen, of wanneer zich onvoorziene schadelijke effecten voordoen.

Het kan gebeuren dat een natuurbeheerder door de AID wordt aangesproken op schade die is ontstaan. Hij zal moeten kunnen aantonen dat hij de GCN correct heeft toegepast. In verband met die bewijslast geeft de GCN aan hoe gedocumenteerd moet worden, zoals bijvoorbeeld door het vastleggen van gegevens in bepaalde fasen van de werkprocessen.

Ten slotte

Een gedragscode voor natuurbeheerders heeft iets weg van een basiskookboek voor topkoks: het lijkt niet echt nodig. Bedacht moet echter worden dat ook andere sectoren die buiten aan het werk zijn zullen moeten wennen aan het werken met gedragscodes. Dat leidt tot zorgvuldiger werken in het buitengebied en komt de natuur ten goede. De natuurbeheerders mogen hier blij mee zijn. Zij kunnen zelf het goede voorbeeld geven met hun eigen gedragscode. En eerlijk is eerlijk: het werken met een gedragscode kan ook natuurbeheerders behoeden voor ecologische ongelukjes!♦

Houdijn Beekhuis werkt als jurist bij Staatsbosbeheer en is betrokken bij de ontwikkeling van de gedragscode natuurbeheer.

LITERATUUR:

'Buiten aan het werk? Houd tijdig rekening met beschermde dieren en planten!' Brochure Ministerie van LNV, 2005.

Voorjaarsexcursie

We zijn toe aan de dertigste Pro Silva excursie, wat tegelijkertijd betekent dat we ons derde lustrum vieren! Regelmatig vragen we ons af hoe een bos er in de toekomst uit zal zien. Nu hebben we de unieke kans om na vijftien jaar bos-ontwikkeling en in de huidige tijdsgeest weer dezelfde, nog steeds actuele, vragen de revue te laten passeren. Dit zal zeker leiden tot antwoorden op oude vragen maar ook tot nieuwe inzichten? Een van de eerste excursies indertijd had als thema 'de gemengde douglasopstanden van de Loenermark', nu het thema van onze voorjaarsexcursie. Wij gaan terug naar de objecten van de eerste excursie van weleer met als thema 'het beheer van douglas in gemengde opstanden'. De bezochte objecten op donderdag 8 november 1990 lagen in de Loenermark, het landgoed Breugelen bij Beekbergen en Hagenau (Veluwezoom). De voorjaarsexcursie 2006 wordt gehouden op 17, 18 en 19 mei en steeds afgesloten met een feestelijk tintje.

Najaarsexcursie

De noodzaak van jeugdverzorging is de afgelopen jaren nogal taboe geweest. Het komt allemaal wel goed met dat jonge bos. Maar is dat wel waar en waaruit blijkt dat dan? Pro Silva heeft daarom voor dit najaar jeugdverzorging als onderwerp gekozen. De excursie wordt gehouden op 11, 12 en 13 oktober. Wij gaan daarvoor naar de omgeving van Nunspeet en Elspeet om verjongingen uit de jaren zeventig en negentig (stormen en gerichte verjonging) eens kritisch te analyseren.

heeft als doel de bosbouw, het natuurbehoud en het landschapsbeheer in ruime zin te bevorderen. Het gaat ons dus om de bosbouw in al haar facetten, met het oog op de vele functies die bos en beplantingen kunnen vervullen. Solitaire bomen, boomgroepen, houtwallen, laan- en rijbeplantingen en andere landschapselementen hebben ook onze warme belangstelling.

De vereniging organiseert regelmatig studiedagen en excursies. Bovendien ontvangen leden 10 x per jaar gratis het Vakblad Natuur Bos Landschap. Daarnaast is er een website als bron van informatie over bos, natuur en landschap voor leden en andere belangstellenden.

Voor aanmelding en meer informatie kunt u terecht bij de website van de vereniging: www.knbv.nl

Opgave excursie Pro Silva mei 2006

Ik geef mij op voor de excursie van:

- 17 mei
 18 mei
 19 mei

Indien er zich meer dan 40 deelnemers voor één datum hebben aangemeld zal het secretariaat contact opnemen met degenen die zich het laatst als boventallig hebben aangemeld voor het vaststellen van een andere excursie-datum.

Naam: _____

Aantal personen: _____

Adres: _____

Postcode: _____

Woonplaats: _____

Telefoon: _____

E-mail: _____

Opsturen naar: Susan Bonekamp,
Staatsbosbeheer Regio Oost,
Postbus 6, 7400 AA Deventer
Fax: 0570-747111
E-mail: s.bonekamp@staatsbosbeheer.nl