

# **Bescherming van natuurwaarden op opengestelde defensie terreinen**

**Verkenning van beheersmaatregelen en wettelijke plichten**

**colofon**

©Stichting Recreatie, oktober 2003

Auteur: Ruben Abma, Rob Berkers

Redactie: Hanneke Gijsbertse

Eindredactie: Ruben Abma

In opdracht van: Expertisecentrum LNV

Uitgever: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum  
Raamweg 19  
2596 HL Den Haag  
telefoon 070-427 54 54  
fax 070-427 54 13  
e-mail [secretariaat@kicrecreatie.agro.nl](mailto:secretariaat@kicrecreatie.agro.nl)  
website: [www.stichtingrecreatie.nl](http://www.stichtingrecreatie.nl)

## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
	Aanleiding	4
	Recreatie op defensie terreinen	4
	Het imago van Defensie als terreinbeheerder	5
	Opzet van het onderzoek	5
2	De belangrijkste natuurbeschermingswet- en regelgeving	8
	2.1 Internationale verdragen	8
	2.2 Europese richtlijnen	8
	Vogelrichtlijn	9
	Habitatrichtlijn	9
	Algemeen	9
	2.3 Nationale wetgeving	9
	Flora- en faunawet	9
	Natuurbeschermingswet	10
3	Soortenbescherming	12
	3.1 Flora- en faunawet	12
	Zorgplicht	12
	Beschermd leefomgeving	13
4	Gebiedsbescherming	14
	4.1 De status van een natuurterrein	14
	4.2 Verantwoordelijkheid van de terreinbeheerder	15
	Activiteiten	15
	Bestaand gebruik	16
	Illegaal gebruik	17
	Beheersplan	17
	Voorbeeld I: motorcrossen	18
	Voorbeeld II: vergunningen	19
5	Beheersmaatregelen	20
	5.1 Zonering	20
	Inrichting	21
	Geleiding/ onderhoud	22
	Reglementering	22
	5.2 Toezicht	23
	5.3 Voorlichting en communicatie	23
6	Conclusie en aanbevelingen	24
	Natuurbeschermingswet- en regelgeving	24
	Beheer	25
	Aanbevelingen	26
	Bijlage I Lijst met geïnterviewde personen	28
	Bijlage II Bijzondere soorten op defensie terreinen	30
	Bijlage III Overzichtskaart voor recreatie opengestelde oefenterreinen	32
	Bijlage IV Overzicht natuurwetgeving op opengestelde oefenterreinen	34
	Literatuurlijst	36



# 1 INLEIDING

## Aanleiding

Het Ministerie van Defensie heeft in 2001 een literatuurstudie laten uitvoeren naar de effecten van militair gebruik en recreatie op flora en fauna. Recreatie in natuurgebieden kan verschillende negatieve effecten hebben. Betreding en gebruik van voertuigen kunnen leiden tot aantasting van de bodem (verdichting, erosie), de vochthuishouding, de vegetatie (samenstelling, structuur en bedekkinggraad) en de bodemfauna. Ook kan zichtbare en/of hoorbare aanwezigheid van mensen wild en vogels verstoren (Smit, 2001). De Flora- en faunawet, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet stellen grenzen aan de schade en verstoring die mogen optreden, onder andere als gevolg van het recreatief gebruik. Defensie wil – als vervolg op de eerdere literatuurstudie – weten in welke mate zij als terreinbeheerder aansprakelijk is voor schade en verstoring, met name in het licht van de nieuwe wetgeving. Zij verwacht dat de kwestie van belang kan zijn, mede omdat zij maar in beperkte mate toezicht houdt in haar terreinen.

Veel defensie terreinen hebben een grote en waardevolle diversiteit aan natuur- en landschapswaarden. De verwachting is dat het vóórkomen van bijzondere soorten op defensie terreinen te maken heeft met de ‘relatieve rust’ en het soms bijzondere beheer aldaar (bijv. branden van heide). Met relatieve rust wordt bedoeld dat menselijke verstoring door de veelal lage recreatiedruk beperkt is. Uit de literatuurstudie van Smit (2001) blijkt dat met name de aanwezigheid van mensen (zonder voertuigen) het grootste verstoringseffect teweegbrengt. Over mogelijke negatieve effecten van betreding is geen eensluidende conclusie te trekken. Schade treedt pas op bij intensieve betreding, terwijl lichte betreding zelfs tot een verhoging van het aantal voorkomende soorten kan leiden. Smit (2001) gaat niet specifiek in op schadelijke effecten van recreatie op kwetsbare soorten in de defensie terreinen (zie bijlage II van dit rapport). Desalniettemin - of juist daardoor - wil Defensie meer weten over maatregelen waarmee bezoekers van haar terreinen te geleiden zijn – zoals bijvoorbeeld zonering.

## Recreatie op defensie terreinen

Vrijwel alle oefenterreinen van Defensie in Nederland zijn opengesteld voor bezoekers (schietterreinen, bebouwde objecten en vliegbases zijn niet openbaar toegankelijk). Er wordt door recreanten ook redelijk veel gebruik van gemaakt. Vooral de terreinen dicht bij de bebouwde kom, zoals de Eder- en de Ginkelse heide, worden druk bezocht. Daar komen in de weekenden en op zonnige dagen enkele honderden mensen per dag (totaal ongeveer 300.000 bezoekers per jaar, waarvan circa driekwart fietsers). Ook de Vughtse heide is een druk bezocht defensie terrein. Dit staat in schril contrast met een gebied als het Stroesche zand waar je hooguit enkele bezoekers per dag ziet. Volgens de inschatting van dhr. Borgonje (Hoofd Terreintechniek van DGW&T, directie Noord) is het aantal bezoekers in de meeste gebieden de laatste jaren niet sterk gestegen. Veel gebieden zijn nog steeds erg rustig. Wel zijn gebieden nabij groeikernen drukker geworden. Ook lijkt het seizoen waarin mensen de terreinen bezoeken te zijn verlengd.

Wandelen en fietsen zijn de meest beoefende recreatieactiviteiten binnen de defensie terreinen (Bron: gesprek F. Borgonje). Met de risico's op natuurschade valt het bij deze vormen van recreatie vaak wel mee, zo blijkt uit diverse studies. Bij andere vormen van recreatief medegebruik ligt dit mogelijk anders. Zo wordt Defensie ook gevraagd vergunningen te verlenen voor georganiseerde tochten waarbij auto's naar afgesproken posten rijden voor het vervoer van spullen/ eten. Of krijgt zij verzoeken van Scouting om te kamperen, of van reddingshondenbrigades om te oefenen in de terreinen. Ook vinden er in bepaalde terreinen motorcrossen plaats. Bij dit soort vergunningsplichtige activiteiten zijn de risico's op schade of verstoring veel groter. Daarnaast heeft Defensie te maken met vormen van ongeoorloofd gebruik, zoals vandalisme en illegaal motorcrossen. Hier schuilt het probleem veel meer in het feit dat Defensie maar in beperkte mate toezicht houdt in haar terreinen.

### **Het imago van Defensie als terreinbeheerder**

Defensie heeft de laatste jaren de neiging om terughoudender te worden ten aanzien van het verlenen van vergunningen voor eerdergenoemde recreatieactiviteiten. Dit heeft te maken met het feit dat recreatie geen hoofdfunctie is op defensie terreinen. Uit de beleidsvisie 'Recreatie op defensie terreinen' (eindconcept, 2002) valt duidelijk op te maken dat het militair gebruik van de terreinen centraal staat. Daarnaast probeert Defensie rekening te houden met natuurwaarden op haar terreinen en met de recreatiefunctie. Omdat de recreatiefunctie op het tweede plan komt bij Defensie, investeert zij ook niet of nauwelijks in recreatieve voorzieningen of voorlichting. Daar schuilt voor een deel ook het probleem voor Defensie. Het publiek heeft door die beperkte voorlichting niet altijd in de gaten dat Defensie ook echt als terreinbeheerder opereert. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat Defensie niet altijd even betrokken is bij haar terreinen. Daarbij kan iedereen zich voorstellingen maken van militaire activiteiten – en de mogelijke verstoring en schade die dit met zich mee kan brengen. Hierdoor kijkt het grote publiek wat kritischer naar Defensie dan naar andere terreinbeheerders. Mogelijk ook dat hierdoor bezoekers voor zichzelf de normen over wat wel en niet mag op defensie terreinen wat anders inschatten dan op andere natuurterreinen. Overigens staat Defensie bij natuurbeschermingsorganisaties en milieugroeperingen inmiddels wel bekend als een goed terreinbeheerder, die zeker niet in negatieve zin afwijkt van andere terreinbeheerders.

### **Opzet van het onderzoek**

Waar het Defensie nu om gaat is inzicht te krijgen in de juridische verantwoordelijkheden die zij in het licht van de (nieuwe) wet- en regelgeving draagt voor het voorkómen van schade aan, of verstoring van beschermde soorten door recreatief medegebruik. Los daarvan wil Defensie zich – of zij dit nu wel of niet wettelijk verplicht is – actief inzetten voor de bescherming van kwetsbare natuurwaarden. Dit vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en met het oog op het kwetsbare imago van Defensie. Daarom wil zij sowieso antwoord op de vraag hoe zij de recreanten in haar terreinen op een effectieve manier kan reguleren/ sturen. Op beide aspecten wordt in dit rapport ingegaan door de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Met welke wet- en regelgeving op het gebied van natuur en landschap heeft Defensie in relatie tot recreatie te maken?
- 2 Welke consequenties hebben deze verschillende vormen van wet- en regelgeving als het gaat om aansprakelijkheid, sancties, procedures en maatregelen?
- 3 Op welke wijze dienen de verschillende vormen van wet- en regelgeving doorwerking te krijgen in de beheerspraktijk (toezicht, geleiding, zonerings, voorlichting)?
- 4 Wat is in het algemeen de effectiviteit van maatregelen zoals geleiding, zonerings, voorlichting en toezicht?

Om deze vragen te beantwoorden zijn wetsteksten geanalyseerd, is literatuur bestudeerd en zijn interviews gehouden. In hoofdstuk 2 tot en met 5 wordt hiervan verslag gedaan. Het rapport wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

Het onderzoek is begeleid door ir. N.W. Bos van het EC-LNV en ir. P.A.M. van Winden van het Ministerie van Defensie.





## **2 DE BELANGRIJKSTE NATUURBESCHERMINGSWET- EN REGELGEVING**

In de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van natuurbescherming valt onderscheid te maken tussen internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend, Europese richtlijnen en nationale natuurbeschermingswetten. Deze worden in paragraaf 2.1 tot en met 2.3 kort omschreven.

### **2.1 Internationale verdragen**

Nederland heeft verschillende internationale verdragen ter bescherming van in het wild voorkomende flora en fauna ondertekend. De belangrijkste verdragen waar Nederland als zelfstandige partij, of als EU-lid, bij betrokken is zijn:

- Bern Conventie: behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.
- Bonn Conventie: bescherming van trekkende wilde soorten.
- CITES Conventie: bestrijding van internationale handel in bedreigde, in het wild voorkomende, levende planten- en diersoorten.
- Wetlands Conventie (Ramsar): bescherming van watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels.

“Uitzonderingen daargelaten, is het soorten- en gebiedsbeschermingsregime van deze internationale regelingen vaak minder vergaand dan dat van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn” (Min V&W, 2003: 7). Door aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen zal Nederland ook haar internationale verplichtingen op grond van de genoemde verdragen nakomen. Toch blijft toetsing aan de internationale conventies noodzakelijk. Soms zijn er verschillen tussen de beschermingsregimes, bijvoorbeeld tussen de Habitatrichtlijn en de Bern Conventie. Deze verschillen betreffen zowel het beschermingsregime als de door beide regelingen te beschermen soorten. De das bijvoorbeeld – voorkomend op defensie terreinen - dient op grond van de Bern Conventie beschermd te worden, maar staat niet op de lijst van door de Habitatrichtlijn te beschermen soorten. De das wordt overigens weer wel door de Flora- en faunawet beschermd (soortenbescherming). Nog altijd is niet geheel duidelijk hoe met de verschillen tussen Bern Conventie en de Habitatrichtlijn in de praktijk om te gaan (Backes en Verschuuren, 2001: 3). Het lijkt verstandig om de te beschermen soorten en de hierop toe te passen beschermingsregimes te blijven vergelijken (Min V&W, 2003: 7-8).

### **2.2 Europese richtlijnen**

Nederland heeft zich als lid van de Europese Unie verplicht mee te werken aan een samenhangend Europees netwerk van natuurgebieden: Natura 2000. Dit initiatief is vergelijkbaar met de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur, maar dan op Europese schaal. Voor de totstandkoming van Natura 2000 zijn er afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in de zogenoemde Vogelrichtlijn (richtlijn nr. 79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (richtlijn nr. 92/43/EEG). Deze afspraken betreffen het op een duurzame wijze beschermen van natuurwaarden (Min LNV, 1999:5).

## **Vogelrichtlijn**

De Vogelrichtlijn is in 1979 opgesteld en heeft tot doel de in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen. “Elke lidstaat is verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om een voldoende gevarieerdheid aan leefgebieden voor vogels met een voldoende omvang te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Voor bepaalde vogelsoorten, genoemd in een bijlage van de Vogelrichtlijn, worden speciale beschermingsmaatregelen genomen. Dit gebeurt door de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone”(Min LNV, 1999: 5). In die gebieden gelden beperkingen voor mogelijk te ondernemen activiteiten. Als nieuwe activiteiten leiden tot schade aan de te beschermen natuur worden ze niet toegestaan. Doorgang van een dergelijke activiteit vindt alleen plaats bij een dwingende reden – veiligheid en volksgezondheid - van openbaar belang.

## **Habitatrichtlijn**

De Habitatrichtlijn heeft tot doel bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Daarmee richt zij zich op de bescherming van planten en dieren en hun habitats/ leefgebieden. De werking van de Habitatrichtlijn is in grote lijnen dezelfde als die van de Vogelrichtlijn. Bij de Habitatrichtlijn mag een ‘dwingende reden van openbaar belang’ ook van sociaal-economische aard zijn (artikel 6). Onder de Habitatrichtlijn is het ook mogelijk om afspraken te maken over het te voeren beheer (lid 1 van artikel 6). Dit kan de aanvraag van vergunningen en ontheffingen beperken.

## **Algemeen**

Het is de bedoeling dat de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd worden. Dat had reeds afgerond moeten zijn, maar is nog niet volledig volbracht. De bescherming van soorten is ondergebracht in de Flora- en faunawet. De uitwerking van de gebiedsbescherming in de nieuwe Natuurbeschermingswet laat nog altijd op zich wachten. Deze staat op de rol voor behandeling in de Tweede Kamer in najaar 2003 (Dat staat het evenwel al twee jaar: nieuw uitstel is dus niet uitgesloten).

## **2.3 Nationale wetgeving**

### **Flora- en faunawet**

De Flora- en faunawet is in april 2002 ingegaan en is bedoeld als “een eenduidige en overzichtelijke wet voor de bescherming van plant- en diersoorten én als implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn” (Hoogenboom, 2003). De wet stelt dat alle inheemse zoogdieren (uitgezonderd gedomesticeerde soorten), vogels (uitzondering gedomesticeerde soorten), reptielen, amfibieën en vissen (uitzondering vissen waar de Visserijwet op van toepassing is) en aangewezen soorten (die in hun voortbestaan worden bedreigd) beschermd zijn tegen doden, vangen, verwonden, opzettelijk verontrusten en verstoren van broedplaatsen. Dat gaat verder dan de Vogel- en Habitatrichtlijn die alleen voorzien in de bescherming van de in de bijlagen benoemde soorten. Invoering van de Flora- en faunawet leidde dan ook tot problemen,

aangezien algemene soorten als kauwen en meerkoeten ook strenge bescherming genieten. In juli 2002 is de Flora- en faunawet versoepeld. “De strikte bescherming geldt nu alleen voor de soorten die in bijlage IV van de Habitatrictlijn staan. Ontheffing of vrijstelling voor de meer algemene soorten wordt alleen verleend als er geen afbreuk wordt gedaan aan de ‘gunstige staat van instandhouding van de soort’”(Hoogenboom, 2003).

### **Natuurbeschermingswet**

De Natuurbeschermingswet stamt uit 1968. De wet voorziet in de behoefte om (natuur)gebieden te kunnen beschermen. Een natuurterrein kan daartoe aangewezen worden als een beschermd natuurmonument. In artikel 12 van de wet is vervolgens vastgelegd dat je in (de omgeving van) een natuurmonument geen handelingen mag verrichten die schadelijk kunnen zijn voor het natuurmonument, of die het monument ontsieren. Schadelijk zijn die handelingen die de wezenlijke kenmerken van een gebied kunnen aantasten. Deze wezenlijke kenmerken worden in de aanwijzingsbeschikking van het natuurmonument vastgelegd (Swinkels, 2000: 8). In 1998 is de nieuwe natuurbeschermingswet opgesteld. Deze wet voorziet in de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn in de Nederlandse wetgeving. De wet moet nog door de Tweede Kamer komen voordat zij rechtsgeldig wordt.



## 3 SOORTENBESCHERMING

In dit hoofdstuk wordt het aspect soortenbescherming, dat is ondergebracht onder de Flora- en faunawet, uitgewerkt. Hierbij gaat de aandacht met name uit naar het aspect recreatie en naar de consequenties van deze wet voor Defensie als terreinbeheerder.

### 3.1 Flora- en faunawet

Bij het behandelen van de verschillende wetten is het belangrijk om een duidelijk onderscheid te hanteren tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming. De soortenbescherming is vastgelegd in de Flora- en faunawet. De Flora- en faunawet is dus niet gebiedsgebonden en geldt in heel Nederland. De Flora- en faunawet is eigenlijk een soort bundeling van bestaande wetten (zoals de Jachtwet en de Vogelwet). Daarmee is er niet eens zo veel veranderd ten opzichte van de oude situatie. Wel is de insteek voor het opstellen van de Flora- en faunawet anders dan bij die oude wetgeving. Toen stond het nut van natuur voor de mens nog centraal. Die insteek is veranderd. De – intrinsieke - waarde van plant en dier is nu als uitgangspunt genomen. Consequentie is dat er onder de Flora- en faunawet meer soorten beschermd worden; een soort hoeft niet meer bijzonder of zeldzaam te zijn. Dit is vrijwel de enige belangrijke consequentie voor het aspect recreatie. Achter het opstellen van de Flora- en faunawet zit geen intentie om strenger te worden ten opzichte van recreatie. Het verschil in insteek met de oude wetgeving is duidelijk terug te zien in artikel 2 van de Flora- en faunawet waarin de zorgplicht ter sprake komt:

#### Flora- en faunawet: artikel 2

1. Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor flora of fauna kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

#### Zorgplicht

Dit artikel van de Flora- en faunawet over de zorgplicht is veelbesproken. Essentieel bij de interpretatie van de zorgplicht is dat het op het eigen handelen betrokken moet worden. Je kan niet aangesproken worden op het handelen van een ander. Defensie kan dus *op grond van* de Flora- en faunawet geen verantwoordelijkheid van schadelijk gedrag van recreanten overnemen (ook niet als zij bijvoorbeeld matig toezicht houdt). Als bezoekers/ recreanten zich niet aan voorschriften houden en bijvoorbeeld honden los laten lopen waar dat niet is toegestaan, dan neemt Defensie de verantwoordelijkheid voor mogelijk ontstane schade niet over. In situaties waarbij Defensie willens en wetens recreatieactiviteiten toestaat die natuurschade veroorzaken ligt het iets anders. In dat geval kan Defensie wel aangesproken worden op haar verantwoordelijkheid (Bron: e-mail H. Beekhuis). Te denken valt bijvoorbeeld aan het op grote schaal toestaan van ATB-ers in een kwetsbaar terreindeel zonder in te grijpen met zonerings of een verbod. Defensie moet met andere woorden haar eigen handelen als terreinbeheerder dus wel goed in de gaten houden en toetsen aan de Flora- en faunawet. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld het aanvragen van een ontheffing

voor maaien, of het rekening houden met bijzondere soorten bij de aanleg van een nieuw pad (bron: gesprek W. Beekelaar).

### **Beschermde leefomgeving**

De artikelen 19-28 gaan over de aanwijzing als beschermde leefomgeving. Dit lijkt wel een vorm van gebiedsbescherming en dat is het in feite ook. Als een plaats van wezenlijk belang is voor een beschermde inheemse soort, dan kan deze aangewezen worden als beschermde leefomgeving. Bij die aanwijzing wordt een besluit opgesteld – met kadastrale aanduiding van de plaats. In dit besluit worden handelingen vermeld die tot een aantasting van de plaats als leefomgeving kunnen leiden. Toch is het, ondanks de kadastrale aanduiding, maar een beperkte vorm van gebiedsbescherming. Het gaat namelijk om kleine landschapselementen als een oude stenen muur, een heg of een holle boom. Zo'n holle boom zou een goede habitat kunnen zijn voor bijvoorbeeld een uil. Als die uil er (even) niet zit, dan is die boom – en daarmee de uil - op grond van de Flora- en faunawet niet goed beschermd. Daarom is op verzoek van de Tweede Kamer de beschermde leefomgeving ingevoerd. Het is aan de provincie om een beschermde leefomgeving aan te wijzen. In de praktijk is het nog niet voorgekomen (bron: gesprek W. Beekelaar).

Tot slot is het belangrijk om aan te geven dat de Flora- en faunawet altijd geldt. Ook als er vormen van gebiedsbescherming gelden - zoals de Vogel- en Habitatrictlijn – vervalt de Flora- en faunawet niet. Het eigen handelen van Defensie moet dus overal getoetst worden aan de Flora- en faunawet.

## 4 GEBIEDSBESCHERMING

Vanuit de gedachte dat natuur vaak het beste gebiedsgericht beschermd kan worden is daar ook wetgeving voor opgesteld. Daarvoor worden gebieden aangewezen op grond van bijzondere habitats of zeldzame soorten. De gebiedsbescherming op grond van zeldzame soorten kan verwarring opleveren met het concept 'soortenbescherming'. Bij de gebiedsbescherming gaat het echter op indirecte wijze om de bescherming van de soort, namelijk door zijn leefomgeving/ habitat te beschermen. De regelgeving betreft dus ook de bescherming van de *habitat* van de bijzondere/ zeldzame soorten. Aanwijzing van de te beschermen gebieden vindt plaats onder de Nederlandse Natuurbeschermingswet (als beschermd natuurmonument) of onder Europese richtlijnen (als speciale beschermingszones). De gebiedsbescherming op grond van internationale verdragen als de Wetlands Conventie is hier vaak in ondergebracht.

### 4.1 De status van een natuurterrein

Een natuurterrein kan onder verschillende beschermingsregimes vallen. Zo kan een terrein aangewezen zijn als 'beschermd natuurmonument' of 'staatsnatuurmonument' (terrein van het rijk - Staatsbosbeheer) in het kader van de natuurbeschermingswet uit 1968. Het verschil tussen beiden is enkel de naamgeving, de werking van de wet is voor alle natuurmonumenten hetzelfde. Natuurmonumenten zijn vaak gebieden met zeldzame planten- en diersoorten, maar kunnen ook aangewezen zijn omdat ze door hun ontstaansgeschiedenis, bodemopbouw of landschappelijke schoonheid waardevol zijn (Swinkels, 2000:7).

Een gebied kan ook aangewezen zijn als 'speciale beschermingszone', vallend onder de beschermingsregimes van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij de aanwijzing van speciale beschermingszones worden ecologische criteria gehanteerd. Bij de Vogelrichtlijn gaat het dan om ornithologische (vogelkundige) criteria. Per gebied wordt in een besluit vastgelegd voor welke vogelsoort of -soorten het gebied is aangewezen. De te beschermen soorten staan in bijlage I van de Vogelrichtlijn opgesomd (zie onder andere Backes en Verschuuren, 2001). Voor de Habitatrichtlijn geldt ongeveer hetzelfde. Hier worden speciale beschermingszones aangewezen op grond van typen natuurlijke habitats (die zijn opgesomd in bijlage I van de Habitatrichtlijn) of dier- en plantesoorten (genoemd in bijlage II van de Habitatrichtlijn).

Met ingang van de nieuwe Natuurbeschermingswet zullen alle aangewezen beschermde gebieden (beschermd natuurmonumenten en speciale beschermingszones) dezelfde naam krijgen: richtlijngebieden. Het blijft vervolgens altijd belangrijk om na te gaan op grond van welke soorten/ of welke habitats de gebieden zijn aangewezen. Dit kan namelijk sterk verschillen. Hiervoor kan het aanwijzingsbesluit worden geraadpleegd. Een natuurmonument kan ook aangewezen zijn op het criterium natuurschoon. Dit criterium geldt straks bij het samengaan voor het hele gebied waar het natuurmonument eerder deel van uitmaakte. Ook is er nog een verschil tussen gekwalificeerde Vogelrichtlijngebieden (tussen 1979 en 1992) en aangewezen Vogelrichtlijngebieden (na het in werking treden van de Habitatrichtlijn in 1992). Het beschermingsregime in gekwalificeerde Vogelrichtlijngebieden is strenger. Uitzonderingen voor activiteiten kunnen alleen gemaakt worden voor zaken die de openbare veiligheid en gezondheid aangaan (Vogelrichtlijn, artikel 4). Onder de Habitatrichtlijn (en aangewezen Vogelrichtlijngebieden) gelden ook sociaal-economische zaken van openbaar belang als uitzondering (artikel 6 van de Habitatrichtlijn). Overigens kan Defensie buiten de aangewezen gebieden te maken

krijgen met consequenties/ beperkingen van de gebiedsbeschermingsregimes, namelijk door mogelijke externe werking (bron: gesprek P. Vetter).

Bescherming van gebieden vindt ook plaats onder de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Als een terrein binnen de EHS valt, geldt een vrijwel even streng beschermingsregime als onder de (nieuwe) Natuurbeschermingswet. In gebieden die vallen onder de netto-begrensde EHS geldt een basisbescherming waarbij de beheerder verplicht is zorg te dragen voor de kwaliteit van het gebied. In deze gebieden geldt een nee-tenzij principe (analoog aan de gebiedsbescherming van Natuurbeschermingswet en Vogel- en Habitatrichtlijn - volgende paragraaf) voor in ieder geval: aanleg of uitbreiding van de rode contour, infrastructuur, intensieve veehouderij of glastuinbouw en verblijfsrecreatie. Ook delfstofwinning, afvalstort en opstelling van windturbines zijn in principe niet toegestaan (Min LNV, 2002).

Probleem bij de gebiedsbescherming onder de EHS is echter dat het rijk de – ruime - begrenzing wel heeft aangegeven, maar dat de provincies die vaak nog niet heeft ingevuld, laat staan de uitgewerkt in bestemmingsplannen. Zolang die uitwerking niet heeft plaatsgevonden heeft alleen de rijksoverheid met de consequenties van de EHS te maken (bron: gesprek P. Vetter). Voor een aantal terreinen is in het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen beslist dat zij geen deel uitmaken van de EHS.

In bijlage III zijn alle opengestelde terreinen van Defensie in kaart gebracht. In bijlage IV is vervolgens aangegeven welk gebiedsbeschermend regime van toepassing is op de verschillende terreinen.

## 4.2 Verantwoordelijkheid van de terreinbeheerder

### Activiteiten

Onder gebiedsbeschermende wetgeving valt Defensie als terreinbeheerder aan te spreken. In dit geval is Defensie als terreinbeheerder/ eigenaar verantwoordelijk voor de bescherming van natuur op haar terreinen. Activiteiten – dit moet zeer breed opgevat worden – moeten worden getoetst aan mogelijke schadelijke gevolgen voor de te beschermen soorten of habitats. En als er wel schade is - of op kan treden - dan moet je een dwingende reden van openbaar belang aanvoeren. Waar het op neer komt is dat je netjes het stappenplan van artikel 6 van de Habitatrichtlijn afgaat. Dit artikel vormt namelijk ook de basis van de nieuwe Natuurbeschermingswet (bron: gesprek P. Vetter).

#### *Artikel 6 van de Habitatrichtlijn*

1. De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.



3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en dan dat zij in voorkomende geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Bij artikel 6 gaat het om het toetsen van activiteiten. Nieuwe activiteiten worden getoetst aan 6.3, bestaande activiteiten aan 6.2. Gedacht kan worden aan de aanleg van recreatieve voorzieningen of het houden van een motorcross- of mountainbikewedstrijd. Daar Defensie een recreatiebeleid voert waarin weinig nieuwe activiteiten worden ontplooid, is alleen toetsing aan 6.2 aan de orde.

Indien Defensie zich als beheerder verantwoordelijk opstelt en zij probeert natuurwaarden – met behulp van beheersmaatregelen als zoning - zo goed mogelijk te beschermen, lijkt er wat betreft het aspect recreatie niet zoveel aan de hand.

### **Bestaand gebruik**

Wat nog rest is de mogelijke schade door bestaand gebruik. Bestaand gebruik wordt op voorhand niet getoetst aan de genoemde vormen van gebiedsbescherming. Men gaat uit van het idee dat het bestaand gebruik heeft bijgedragen aan de huidige staat (ook van de natuur). Voeg daarbij de doelstelling van het in stand houden van bestaande natuurwaarden en je kan de conclusie trekken dat bestaand gebruik niet hoeft te worden getoetst. Het is ook vrijwel onmogelijk om al het bestaand gebruik van tevoren te toetsen.

Het idee dat bestaand gebruik altijd een bijdrage levert - of geen afbreuk doet - aan de huidige staat van de natuur gaat natuurlijk niet altijd op. Als bestaand gebruik toch *negatieve gevolgen* blijkt te hebben, moet het alsnog getoetst worden. Dit geldt ook voor situaties waarbij bestaand gebruik geïntensiveerd wordt. Mocht het bestaand gebruik nadelige gevolgen voor de instandhoudingdoelstelling hebben, dan dienen *passende maatregelen* genomen te worden. Met betrekking tot recreatie kan je dan aan beheersmaatregelen denken, zoals zoning, toezicht of zelfs sluiting van de terreinen. Ook moet de natuur weer in de juiste staat teruggebracht worden.

## **Illegaal gebruik**

Bestaand gebruik kan ook illegaal gebruik zijn. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen gebeuren dat er bij openstelling van het terrein orchideeën uitgestoken worden. Dat is op zich geen bestaand gebruik dat door Defensie bewust wordt getolereerd laat staan gestimuleerd, maar is wel te beschouwen als een gevolg van het bestaand gebruik 'openstelling van het terrein'. Defensie zou in zo'n geval passende maatregelen moeten nemen om schade te voorkomen. Te denken valt aan een aanpassing van de zonering in het terrein of het omleggen van een pad. De kosten die hiermee gepaard gaan, zijn voor rekening van Defensie.

Als geen passende maatregelen worden genomen is Nederland als lidstaat verplicht een boete van een half miljoen euro per dag aan de Europese commissie te betalen. Of de overheid dat in die hypothetische situatie ook op Defensie zou kunnen verhalen is niet duidelijk te zeggen.

## **Beheersplan**

Voor aangewezen richtlijngebieden geldt binnenkort dat er een beheersplan opgesteld dient te worden in de zin van artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn (dus van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakend). In een beheersplan worden de beheersmaatregelen op hoofdlijnen gedefinieerd: zowel de maatregelen die nodig zijn voor het behoud als voor het herstel van natuurwaarden. Daarnaast gaat het om het vaststellen van de activiteiten die mogelijk zijn (en onder welke voorwaarden) en de activiteiten die niet zijn toegestaan. Ook bestaand gebruik wordt dus vastgelegd in een beheersplan. Recreatie valt veelal onder bestaand gebruik en kan in een beheersplan opgenomen worden (bijvoorbeeld de vorm van openstelling en zonering). Het voordeel van beheersplannen voor een terreinbeheerder is dat het tot duidelijkheid en zekerheid leidt. En ook het reageren op aanvragen van vergunningen kan veel sneller. Er ligt met het beheersplan immers een globaal toetsingskader. Hierbij geldt wel dat de Vogel- en Habitatrictlijnen niet de enige ter zake doende richtlijnen zijn. Je moet daarnaast nog altijd toetsen aan de Flora- en faunawet. En ook kan een gebied nog binnen de EHS vallen. Wel is het zo dat de doelstellingen overeen kunnen komen. Doordat verschillende activiteiten en (beheers)maatregelen al eens zijn getoetst/ onderzocht in het kader van het opstellen van het beheersplan, kan het verlenen van vergunningen – in het kader van de Flora- en faunawet en de EHS - veel sneller verlopen (bron: gesprek J. Huinink).

Beheersplannen worden opgesteld volgens een zogenoemde 'open plan procedure'. In principe wordt daarbij een beheersplan door de provincie opgesteld, maar ook anderen hebben inspraak – of kunnen inspraak hebben. Defensie neemt als overheidsorgaan een uitzonderingspositie in en schrijft zelf haar beheersplannen in samenwerking met het Ministerie van LNV. Het beheersplan wordt door het LNV op inhoud en proces getoetst. Als een beheersplan niet volstaat – bijvoorbeeld als de zonering niet werkt – dan wordt het aangepast. De verwachting is dat daar niet veel negatieve publiciteit mee gepaard gaat. Het beheersplan is immers middels een 'open plan procedure' opgesteld en de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beheersplan deel je dus ook met anderen (bron: gesprek J. Huinink).

De Natuurbeschermingswet wordt nog door de Kamer behandeld. Over het onderdeel beheersplannen is nog discussie. De provincies zijn enigszins terughoudend ten aanzien van het opstellen van beheersplannen. Zij verwachten dat het tot verdergaande sociaal-economische beperkingen zal leiden. De beheersplannen zullen meer beperkingen met zich meebrengen en naar de mening van de provincies kan het evenwicht tussen sociaal- economische belangen en natuurbelangen uit balans raken. Daarnaast schuilt er een moeilijkheid in de schaal waarop beheersplannen gemaakt

dienen te worden. De aangewezen gebieden variëren van een particulier landgoed tot de hele Veluwe of de Waddenzee. In de laatste gevallen spreek je veeleer over beheersvisies dan over beheersplannen. Er is met andere woorden discussie over de vraag of je beheersplannen op hoofdlijnen moet opstellen, of dat je ze veel gedetailleerder moet opstellen (bron: gesprek J. Huinink).

### **Voorbeeld I: motorcrossen**

Een voorbeeld kan de werking van de natuurbeschermingswetgeving wellicht inzichtelijker maken. Gekozen is voor een praktijksituatie van Defensie die als 'probleemgeval' is te betitelen, te weten het motorcrossen op de Weerterheide. Dit terrein valt onder de Vogelrichtlijn (zie bijlage IV) en Defensie zit met de vraag of zij het motorcrossen moet gaan verbieden of dat zij het zal blijven toestaan. Het crossen maakt behoorlijk veel lawaai – wat tot verstoring leidt – en richt ook schade aan de vegetatie aan. Dit lijkt strijdig met de instandhoudingdoelstelling van de Habitatrichtlijn. Aan de andere kant is Defensie bang dat een verbod tot problemen op andere natuurterreinen kan leiden. Zij sluit zeker niet uit dat het motorcrossen op een andere plek - al dan niet illegaal - zal worden voortgezet. Het is met andere woorden onzeker of het probleem van het motorcrossen met een verbod op basis van de Habitatrichtlijn zal worden opgelost. Hoe moet Defensie met deze situatie omgaan? Hoe moet zij met haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van natuurwaarden omgaan?

In eerste instantie is het belangrijk om aan te geven dat de vergunning voor het motorcrossen ook aan de niet-gebiedsgebonden Flora- en faunawet getoetst moet worden. Bij het toetsen aan de gebiedsbeschermende regelgeving (Habitatrichtlijn) valt de activiteit van het motorcrossen onder de noemer 'bestaand gebruik'. Dit komt doordat het motorcrossen van oudsher plaatsvond op het terrein en bij aanwijzing van het terrein als speciale beschermingszone dus ook gebeurde. Zoals eerder aangegeven werd, gaat men bij de wetgeving uit van het idee dat bestaand gebruik heeft bijgedragen aan de huidige staat van de natuur en derhalve niet getoetst hoeft te worden. In principe hoeft het motorcrossen dus niet getoetst te worden (en dat is tot nu toe dan ook niet gebeurd). Toch kan een ieder op z'n klompen aanvoelen dat het motorcrossen wel degelijk *negatieve gevolgen* heeft voor de natuur in het Habitatrichtlijngebied. Als bestaand gebruik gevolgen heeft voor natuurwaarden dan moet het alsnog getoetst worden. Dit zou dus ook voor het motorcrossen gelden. Het is aan LNV om aan te geven of de activiteit van het motorcrossen getoetst zou moeten worden.

Voor de toetsing is artikel 6.2 uit de Habitatrichtlijn relevant. Het motorcrossen maakt geen deel uit van het beheer van het terrein: het is geen passende maatregel ter instandhouding van de huidige staat in de speciale beschermingszone, maar is wel bestaand gebruik. Bezien moet worden of als gevolg van deze activiteit de kwaliteit van het gebied niet verslechtert of dat de optredende verstoring een significant effect heeft. Wanneer dat kan worden aangetoond dient de lidstaat passende maatregelen te nemen. Dat kan leiden tot een zonering van het terrein, of, in het uiterste geval, tot beëindiging van het crossen.

Enerzijds biedt de Habitatrichtlijn aan Defensie dus een kans om van het motorcrossen 'af te komen'. Anderzijds blijft de vraag actueel of dat wel de juiste oplossing is en geen verplaatsing van het probleem. Als Defensie voor zichzelf de inschatting maakt dat het met natuurschade nog wel meevalt, dan is zij – zonder waarschuwing van LNV - niet direct gedwongen om het motorcrossen te toetsen aan de natuurbeschermingswetgeving. De situatie blijft dan zoals zij nu is. Mocht het motorcrossen vervolgens wel tot schade leiden, dan is Defensie daar verantwoordelijk voor. Het is dan aan Defensie om passende maatregelen te nemen om schade te herstellen en de kwaliteit van de natuurlijke habitats alsnog te waarborgen.

Defensie kan er ook voor kiezen om zelf de stap te zetten om het motorcrossen te toetsen. Daarvoor heeft waarschijnlijk enkel een passende beoordeling over de gevolgen van het motorcrossen voor de natuur in het terrein opgesteld te worden. Als er geen sprake is van gevolgen voor natuur kan het motorcrossen gewoon door blijven gaan – Defensie blijft evenwel verantwoordelijk voor mogelijke schade als die zich voordoet. Zijn er wel gevolgen voor natuur dan zal dat waarschijnlijk tot een verbod op het motorcrossen leiden. Motorcrossen kan niet als dwingende reden van openbaar belang worden aangemerkt.

Mogelijk dat Defensie ook in overleg kan treden met LNV om het motorcrossen op te nemen in een beheersplan. Te denken valt daarbij aan een vorm van zonerings van het motorcrossen of het verscherpen van toezicht. In hoeverre LNV bereid is om daarin mee te gaan is onduidelijk en zal van de uitkomst van het onderzoek afhangen. Als Defensie een beheersplan voor het terrein op gaat stellen zal het motorcrossen er zeker in opgenomen dienen te worden.

## **Voorbeeld II: vergunningen**

Defensie krijgt te maken met organisaties als de scouting of reddingshondenbrigades die verzoeken om te oefenen of te verblijven in terreinen van Defensie. Ook krijgt Defensie verzoeken voor bijvoorbeeld kleiduivenschietsen of modelvliegen op haar terreinen. Defensie kan in zo'n geval een vergunning verlenen. In hoeverre neemt zij dan verantwoordelijkheid voor natuurschade die op kan treden over?

Als er vormen van gebiedsbescherming gelden is het zo dat Defensie als terreinbeheerder een inschatting moet maken of de activiteit waar een vergunning voor verleend wordt tot schade aan natuur kan leiden. Vrijwel steeds zal er sprake zijn van een nieuwe activiteit (immers een nieuwe vergunning). De aanvraag dient de toetsing van art 6.3 HR te doorlopen. Als er geen vorm van gebiedsbescherming geldt moet de vergunning alleen getoetst worden aan de Flora- en faunawet. In dat geval wordt Defensie om toestemming voor de activiteit op haar terrein gevraagd. Voor de toestemming in het kader van de Flora- en faunawet kan de vergunningaanvrager zich direct tot de bevoegde instantie richten. Door de vergunningverlening neemt Defensie zeker niet alle verantwoordelijkheden over van de vergunninghouder. Het verlenen van een vergunning is juist een geschikt instrument voor Defensie om zich bij voorbaat in te dekken. Dit door in de vergunning te bepalen dat de vergunninghouder slechts gebruik mag maken van de vergunning voor zover hij zich aan de wet (Flora- en faunawet) houdt (Bron: e-mail H. Beekhuis).

## 5 BEHEERSMAATREGELLEN

In 2001 is de ‘Handleiding recreatief medegebruik op defensie terreinen’ uitgekomen (Treep, 2001). Hierin zijn de belangrijkste mogelijkheden voor sturing van recreatief medegebruik uitgewerkt. In verband met het voorkómen van natuurschade op defensie terreinen zijn vooral zonering/ geleiding, toezicht en voorlichting/ communicatie van belang. In de paragrafen 5.1 tot en met 5.3 wordt hier op ingegaan. Het aspect zonering komt vrij uitgebreid aan bod. De aspecten toezicht en publieksvoorlichting zijn in de handleiding al vrij uitgebreid uitgewerkt, zodat hier met minder uitgebreide informatie wordt volstaan.

### 5.1 Zonering

Het toepassen van zonering kan omschreven worden als *het nemen van een samenhangend stelsel van (sturings)maatregelen, gericht op het creëren van een ruimtelijke differentiatie in (recreatief) gebruik*. Het doel van een dergelijke zonering is het tegengaan van negatieve effecten op het natuurlijk milieu door recreatief gebruik en/of het beperken van hinder tussen recreanten onderling, bijvoorbeeld als gevolg van verschillende recreatievormen. Uiteindelijk kunnen er dan verschillende gebiedsdelen ontstaan, die ieder bestemd worden voor verschillende recreatieactiviteiten of voor verschillende intensiteit van deze activiteiten.

Afhankelijk van het schaalniveau waarop de maatregelen plaatsvinden kan men spreken van macro-, meso- of microzonering. Oftewel zonering op nationaal niveau, op regionaal niveau en op het (lokale) niveau van terreinen en gebieden van beperkte omvang (Van der Voet et.al., 1992). De laagste twee schaalniveaus zijn in het kader van dit onderzoek van belang. Mesozonering houdt in dat binnen een bepaalde regio bewust wordt gestreefd naar het handhaven of creëren van uiteenlopende typen recreatie terreinen (regiozonering). Bij microzonering wordt geprobeerd om binnen de verschillende terreinen – afhankelijk van de functie van die terreinen – de recreatiemogelijkheden te optimaliseren of juist te beperken. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld ontsluitingssystemen te veranderen, of attractie- of concentratiepunten aan te leggen. Bij microzonering gaat het vrijwel altijd om een pakket aan sturingsmaatregelen. Deze maatregelen omvatten dan aspecten die de *inrichting* van terreinen aangaan (externe- en interne ontsluiting, recreatieve voorzieningen, concentratiepunten) en aspecten als *geleiding/ onderhoud en reglementering*. Deze worden achtereenvolgens toegelicht.

Ook de effectiviteit van de sturingsmaatregelen wordt besproken. Uit de meest ‘recente’ studies – zonering is geen actueel onderwerp - komt naar voren dat in het algemeen de hoeveelheid kennis over dit onderwerp “fragmentarisch” (De Boer, 1994) of “gering” is (Van der Voet e.a., 1992). Dat er weinig onderzoek over dit onderwerp is gedaan is opmerkelijk. Zonering/ sturingsmaatregelen worden veel toegepast en er is veel menskracht en financiën mee gemoeid. Toch is er over de effectiviteit van sturingsmaatregelen wel het een en ander te zeggen, met name over de effectiviteit van lokale zoneringsmaatregelen. Dit is veelal gebaseerd op ervaringen van beheerders. In zijn algemeenheid geldt dat zonering effectief kan zijn, zeker als je inzet op een compleet pakket van sturingsmaatregelen. Zonering is een kwestie van maatwerk waarbij aspecten als gesteldheid van het terrein (natuur/ kwetsbaarheid), ligging van het terrein en de wensen en het gedrag van de belangrijkste recreatiedoelgroepen in kaart moeten worden gebracht. Het inspelen op deze aspecten bepaalt in grote mate de effectiviteit van zonering.

## **Inrichting**

### *Externe ontsluiting*

De bereikbaarheid van een natuurterrein kan een grote rol spelen in het reguleren van de hoeveelheid bezoekers. Veelal heeft dit te maken met de nabijheid van steden/ woonkernen, maar ook de (externe) ontsluiting zoals het aantal wegen naar het gebied toe, de ingangen en parkeerplaatsen zijn bepalend voor het aantal bezoekers. Het verminderen of verbeteren van bereikbaarheid (zoals voor gemotoriseerd verkeer) is dan ook een middel om te sturen. Het geleiden van recreanten en recreantenstromen met behulp van de externe ontsluiting (situering van ingangen) van een gebied kan effectief zijn. Een beperkte externe ontsluiting kan het aantal bezoekers verminderen. Er is niet altijd mee te voorkomen dat bepaalde kwetsbare terreinen toch onder druk komen te staan (Van der Linden en Van der Ploeg, 1981).

### *Interne ontsluiting*

De wegen- en padenstructuur (interne ontsluiting) kan in hoge mate sturend zijn in het recreatiegedrag in een terrein. Goed inspelen op de wensen van de gebruiker kan overtredingen voorkomen. Bijvoorbeeld bij voldoende aantrekkelijke mogelijkheden voor rondritten of routes zullen ruiters minder gauw geneigd zijn om van de paden af te wijken. Naarmate het padennet dichter is wordt de opnamecapaciteit groter. Een dichter padennet verdient dan ook de aanbeveling bij concentratiepunten als parkeerplaatsen, bezoekerscentra etc. Met de verdichting van het padennet kan de opnamecapaciteit bewust worden verhoogd ten gunste van meer kwetsbare, verder weg gelegen delen van het natuurgebied. Naar de ervaring van beheerders werken maatregelen ten aanzien van wegen- en padenstructuur - inclusief het via separate paden scheiden van verschillende recreatievormen - goed (Bureau Maas, 1990).

Van der Linden en Van der Ploeg (1981) komen bij hun onderzoek naar het recreatiepatroon in het Noordhollands Duinreservaat het verschijnsel tegen dat in de rustige gebieden relatief meer bezoekers van de paden af gaan. Hiervoor zijn de volgende verklaringen mogelijk:

- Er komt naar deze terreingedeelten een andere categorie bezoekers.
- De padenstructuur en/of andere kenmerken van het terrein bevorderen hier het buiten de paden gaan.
- De sociale controle is in deze gebieden geringer.

Het is dus niet zo dat daar waar veel mensen komen er ook altijd veel buiten de paden gaan. Van der Linden en Van der Ploeg concluderen verder dat de terreingesteldheid en de inrichting van een gebied van invloed zijn op het van de paden af gaan. Ten aanzien van de inrichting van een gebied wijzen zij op de situering van ingangen, de aanleg van wegen en paden en op de afrastering van terreinen. De grootste druk(te) concentreert zich rond de ingang(en). Het sturen van fietsrecreatie is eenvoudig via het al dan niet aanbrengen van een wegverharding te bereiken. Wandelaars gaan veelal op zeer specifieke plaatsen van de paden af, namelijk daar waar er vlak buiten de paden enige vorm van attractie is, zoals bijvoorbeeld een punt met een mooi uitzicht. Paden dienen niet 'verleidelijk' dicht langs zulke plekken aangelegd te worden of zichtbaar naar alternatieven te leiden (Van der Linden en van der Ploeg, 1981).

### *Recreatievoorzieningen en concentratiepunten*

Voorzieningen hebben vaak een aantrekkende werking. Het is van belang om goed over de hoeveelheid, het uitvoeringsniveau en vooral ook de situering ervan na te denken. Door de aantrekkende werking van recreatievoorzieningen en concentratiepunten, zoals bezoekerscentra en informatiepanelen, is het mogelijk om het recreatiepatroon in een bepaald terreingedeelte te concentreren (zie onder andere Stichting Recreatie, 2001). Dit blijkt in de praktijk ook op te gaan. Daarnaast wordt

melding gedaan van een 'pompwerking': voorzieningen kunnen ook nieuwe groepen recreanten aantrekken. Deze pompwerking treedt op bij zeer grote drukte en blijft meestal beperkt tot enkele dagen in het jaar (De Boer, 1994).

## **Geleiding/ onderhoud**

Bij geleiding wordt ingezet op het bewust leiden van mensen in een bepaalde richting. Bewegwijzering speelt hierbij een grote rol, maar ook uitgezette routes (met behulp van markeringen en kaarten met routebeschrijvingen) zijn een belangrijk sturingsmiddel. Onder de noemer 'onderhoud' kan de sturende werking van sloten, beplantingen en dergelijke geschaard worden. Ook de begaanbaarheid van paden is voor veel recreanten zeer belangrijk. Goed onderhouden paden worden door veel recreanten gebruikt, (bewust) slecht onderhouden paden zullen waarschijnlijk met name mensen trekken die ruigte en avontuurlijkheid waarderen. In het beheer kunnen ook omgevallen bomen of takkenbossen gebruikt worden om bepaalde paden af te sluiten zonder regelgeving. Ook kan men paden dicht laten groeien. Soms wordt dit gedaan om bepaalde gebiedsdelen te ontlasten, maar ook wel om saaie rechtlijnige padenstructuren te doorbreken. Het plaatsen van natuurlijke wegversperders in de vorm van dicht struweel of dode duindoorn is plezieriger en wordt nauwelijks herkend door de bezoeker als een ingesteld verbod. Deze methode blijkt zeer effectief. In sommige gevallen is de effectiviteit beperkt, vooral als er achter aantrekkelijke punten zichtbaar blijven. Mensen kunnen er omheen lopen en doen dat ook wel. In zijn algemeenheid werkt geleiding minder goed bij mensen die er vaak komen. Zij kunnen zich vaak goed oriënteren in het gebied en laten zich niet makkelijk meer geleiden door routestructuren, markeringen en versperringen (De Boer, 1994).

## **Reglementering**

Met reglementering zijn de aard en intensiteit van recreatief gedrag te beïnvloeden. Zo valt te denken aan het afsluiten van het terrein gedurende bepaalde perioden van de dag/ nacht of van het jaar. In geval van de broedperiode van vogelsoorten of bijvoorbeeld de bronsttijd bij edelherten kan dit effectief zijn. Ook is het mogelijk recreanten de toegang tot het terrein/ bepaalde terreindelen te verbieden. Een voorbeeld is het afsluiten van delen van duingebieden tegen betreding en verstoring (door bebording, vaak in combinatie met een vorm van afrastering). Ook kan een gebied afgesloten worden voor bepaalde gebruiksvormen. Hierbij worden dus bepaalde categorieën recreanten geweerd, zoals bijvoorbeeld gemotoriseerd verkeer, ruiters of mensen met honden. Tot slot is het recreatiegedrag ook te beïnvloeden door het opstellen van regels, reglementen en verordeningen. Voorbeelden hiervan zijn het verplichten om de hond aan te lijnen of het verbieden om je buiten wegen en paden te begeven.

Reglementering blijkt zeker effect te kunnen sorteren. De inspanning die ervoor nodig is, is ondermeer afhankelijk van de aanwezigheid van historische gebruiksrechten en van de acceptatie door vooral plaatselijke gebruikers. Het vergt het actief betrekken van gebruikersgroepen en hun vertegenwoordigers bij het nemen van dergelijke beheersbeslissingen. Het besluitvormingsproces is een niet te onderschatten factor voor het verkrijgen van draagvlak en is dus te beschouwen als een indirect zoneringsinstrument of een middel om de effectiviteit van de zoning te verhogen (Noordhof et al., 1997). Ook Van der Voet et al. (1992) zien controle, een persoonlijke benadering van gebruikers en voorlichting als zeer belangrijk voor de effectiviteit van zoning. Beheerders hebben goede ervaringen met maatregelen over tijdelijke openstelling of afsluiting. In het algemeen is er bij het publiek begrip voor dergelijke maatregelen. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de gehele of gedeeltelijke

afsluiting van natuurgebieden. Hoewel deze maatregel niet vaak de voorkeur bij beheerders heeft, komen er vaak weinig klachten. Het grote publiek kan meestal begrip opbrengen voor de maatregel of is zich de beperking niet zo bewust (De Boer, 1994). Het afsluiten van terreinen wordt (uiteeraard) als zeer effectief gezien. De effectiviteit van gedragsregels/ verordeningen wordt veel lager ingeschat. Toezicht op het handhaven van de in het gebied geldende regels is noodzakelijk en laat vaak te wensen over.

## 5.2 Toezicht

In het algemeen wordt het houden van toezicht – zeker in het kader van de natuurwetgeving – als belangrijk gezien. Toch is het een grote kostenpost, waar vaak op bezuinigd wordt. Het is moeilijk om een inschatting te maken over de effectiviteit en de efficiëntie van het houden van toezicht. Dit heeft te maken met het feit dat monitoring van overtredingen niet plaatsvindt. Het is dan ook erg moeilijk om te zeggen of het toezicht in Nederlandse natuurterreinen voldoende is, of dat het aantal delicten toeneemt. Dan moet je afgaan op persoonlijke/ subjectieve inschattingen van boswachters en BOA's. De waarde van die verklaringen zijn in zoverre beperkt doordat zij gebaseerd zijn op verschillende (tijds)beleving. Het hangt er bijvoorbeeld maar van af hoe zwaar iemand een overtreding inschat. Ook hebben mensen soms maar een beperkte tijdspanne waarover zij iets kunnen zeggen (enkele jaren – geen vergelijking mogelijk over tien jaar of langer). Door die verklaringen naast elkaar te leggen is het wel mogelijk om tot een beeld over de toereikendheid van toezicht te komen is (Bron: gesprek E. Bruls). De Nederlandse Vereniging Natuurtoezicht vindt dat er te weinig toezicht wordt gehouden. Problemen die gemeld worden zijn niet zo zeer natuurproblemen, maar veiligheidsproblemen, zoals criminaliteit en drugs in het buitengebied, overlast door homo-ontmoetingsplaatsen en wandaden als vuilstort. De politie vindt veiligheid belangrijker dan de bescherming van flora en fauna en legt daar dus ook de prioriteit (bron: gesprek E. Bruls). Het gaat er niet om dergelijke zaken met recreatie in verband te brengen. Je kan het wel in het achterhoofd houden ter relativering van het belang van toezicht ter behoud van natuurwaarden.

## 5.3 Voorlichting en communicatie

In het verlengde van het houden van toezicht ligt het zogenoemde gastheerschap van een terreinbeheerder. Een toezichthouder kan ook als aanspreekpunt voor allerlei vragen van bezoekers fungeren, bijvoorbeeld over natuur, beheer en toegangsregels. In dat geval heb je het over voorlichting en communicatie. Door het geven van informatie zal men vaak meer begrip op kunnen brengen voor bepaalde maatregelen. Ook kan het de beleving vergroten doordat men – als gevolg van meer kennis - meer en beter gaat waarnemen. In ieder geval draagt het bij aan de betrokkenheid van bezoekers bij het terrein en de aanwezige natuur aldaar. Dat is een belangrijk effect wat met voorlichting en communicatie te bereiken valt: het vergroten van de betrokkenheid van bezoekers bij de natuurterreinen. Als mensen meer betrokken zijn bij natuur in de terreinen is het risico op natuurschade kleiner. Over de verschillende mogelijkheden voor publieksvoorlichting staat een overzicht in de 'Handleiding recreatief medegebruik op defensie terreinen' (Treep, 2001).



## 6 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In de inleiding werd gesteld dat recreatie negatieve effecten kan hebben op natuurwaarden in defensie terreinen. De mogelijkheid van schade door recreatie dient dan ook niet uitgesloten te worden. Dhr. Borgonje en dhr. De Jonge gaven aan dat regulier recreatief medegebruik, zoals wandelen en fietsen, tot weinig schade en verstoring leidt. Zij zijn minder zeker over ATB- fietsen en vergunningsplichtige activiteiten zoals motorcrossen en het kamperen van de scouting op hun terreinen. Defensie stelt zich de laatste jaren voorzichtiger op in het verlenen van dergelijke vergunningen. Dit heeft ook te maken met het feit dat Defensie, via de Marechaussee, maar beperkt toezicht in haar terreinen kan houden. De discussie rond mogelijke natuurschade door recreatie is sterker geworden door de nieuwe natuurbeschermingswetgeving (Flora- en faunawet en binnenkort de nieuwe Natuurbeschermingswet) en de gevolgen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen.

### Natuurbeschermingswet- en regelgeving

De Flora- en faunawet omvat het concept soortenbescherming en is daarmee niet gebiedsgebonden. Derhalve kan Defensie als terreinbeheerder op grond van de Flora- en faunawet niet aangesproken worden op natuurschade als gevolg van recreatie. Althans als je het hebt over schade als gevolg van (illegaal) handelen door recreanten, die zich niet aan de regels houden. Defensie kan de verantwoordelijkheid van dergelijk schadelijk handelen door recreanten niet overnemen, ook niet als zij bijvoorbeeld matig toezicht houdt. In artikel 2 van de Flora- en faunawet staat wel dat een ieder voldoende zorg in acht dient te nemen voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving. Die zorgplicht moet op het eigen handelen (en nalaten) betrokken worden. Defensie mag niet willens en wetens recreatieactiviteiten toestaan die tot natuurschade kunnen leiden. Defensie moet ook haar eigen activiteiten – zoals de beheerspraktijk – toetsen aan de Flora- en faunawet. Zo'n toets is ook noodzakelijk als er vormen van gebiedsbescherming gelden, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Bij de verschillende vormen van gebiedsbescherming, zoals de EHS, de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habitatrichtlijn, ligt de verantwoordelijkheid anders. Hierbij worden natuurgebieden aangewezen en is de eigenaar verantwoordelijk voor de bescherming van natuurwaarden aldaar. De wetgeving is gericht op het tegengaan/ beperken van nieuwe activiteiten die tot schade aan de habitat van het aangewezen gebied kunnen leiden. Toegespitst op het aspect recreatie kan daarbij worden gedacht aan de aanleg van recreatievoorzieningen of het verlenen van vergunningen voor nieuwe recreatieactiviteiten. Voor de werking van de gebiedsbescherming is artikel 6 van de Habitatrichtlijn richtinggevend. Nieuwe activiteiten moeten getoetst worden op mogelijke schade aan natuur. Dit geldt ook voor situaties waarbij het bestaand gebruik geïntensiveerd wordt. Als er mogelijk schade optreedt en er geen alternatief gevonden kan worden, vindt de activiteit geen doorgang, tenzij er een dwingende reden van openbaar belang aangevoerd kan worden. In dat geval moeten er compenserende maatregelen getroffen worden voor verloren natuurwaarden.

Bestaand gebruik, dus ook bestaand recreatief gebruik, wordt in principe niet getoetst. Men gaat uit van het idee dat bestaand gebruik heeft bijgedragen aan de huidige staat van de natuur. De doelstelling van de wetgeving is om de bestaande natuurwaarden in stand te houden, dus lijkt het logisch dat bestaand gebruik niet getoetst hoeft te worden. Als verwacht wordt dat bestaand gebruik toch negatieve gevolgen voor de natuurwaarden heeft, moet er alsnog een zekere toetsing

plaatsvinden; echter niet die van artikel 6.3, maar van artikel 6.2 van de Habitatrichtlijn. Als de instandhoudingdoelstelling in het geding komt, moeten passende maatregelen worden genomen. Met betrekking tot recreatie valt dan te denken aan beheersmaatregelen (zoals zonerings- of toezicht). Ook moet de natuur weer in de juiste staat teruggebracht worden. De gevolgen van de gebiedsbescherming voor recreatie zijn in feite dus beperkt, aangezien recreatie vaak valt onder de noemer bestaand gebruik. De gebiedsbescherming heeft pas consequenties als er daadwerkelijk schade optreedt aan kwalificerende soorten of typen natuurlijke habitats, zowel in geval van normaal gebruik als bij vandalisme. Dan moeten er passende maatregelen genomen worden, waarvan de kosten voor rekening van de terreinbeheerder komen.

Het zijn niet zozeer direct deze consequenties die problematisch zijn voor Defensie. Waar het om gaat is dat bij een dergelijke situatie Defensie openlijk aangesproken wordt op haar verantwoordelijkheid als terreinbeheerder. Waarschijnlijk zal dit gepaard gaan met negatieve publiciteit. Voor Defensie zou dat kwalijk zijn. Zij heeft een kwetsbaar imago als beheerder van natuurterreinen, in ieder geval bij het grote publiek. Borgonje en de Jonge geven aan dat dit te maken heeft met de militaire activiteiten op de terreinen – die ook natuurschade kunnen veroorzaken. Ook liet Defensie van oudsher meer dan de andere terreinbeheerders activiteiten toe die mogelijk tot schade aan natuur kunnen leiden, zoals motorcrossen. De prioriteit die Defensie legt bij de bescherming van natuurwaarden (na de hoofdfunctie ‘militair gebruik’) is vooral iets van het laatste decennium. Defensie is weinig actief in het – publiekelijk – uitdragen van haar visie op terreinbeheer en haar activiteiten als beheerder. Door al deze aspecten is Defensie bij het grote publiek niet als natuurbeherende organisatie bekend is.

## **Beheer**

Mogelijke schadelijke effecten van recreatie zijn vrij goed te voorkomen met sturingsmaatregelen en het houden van toezicht. Andere terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer, zijn te allen tijde gericht (geweest) op een natuurdoelstelling op hun terreinen. Voorzichtigheid is in die zin bij hen altijd troef (geweest). Toch wordt ook bij een organisatie als Staatsbosbeheer – in het kader van de nieuwe natuurbeschermingswet- en regelgeving - wat bewuster met risico's op schade aan natuur omgesprongen (Bron: e-mail H. Beekhuis). Het is in ieder geval interessant om een vergelijking te trekken.

Staatsbosbeheer heeft natuurbescherming en recreatief medegebruik expliciet als doelstelling genomen. Voor Defensie is recreatief medegebruik slechts een nevenfunctie, er wordt dan ook minder in geïnvesteerd. Wat opvalt is dat zij daarbij een ‘defensieve’ insteek hanteert. Recreatief medegebruik wordt toegestaan, maar Defensie is niet actief in het sturen/ begeleiden van recreatieactiviteiten, met bijvoorbeeld de aanleg van een recreatieve infrastructuur en recreatievoorzieningen (maar ook in de presentatie/ voorlichting). Dit werkt vermoedelijk door in de beeldvorming van het publiek. Het kwetsbare imago van Defensie als natuurbeheerder maakt het noodzakelijk om terughoudend te zijn bij het verlenen van vergunningen. Als het fout gaat zijn de gevolgen (beschadiging van het imago als terreinbeheerder) ook groter. Staatsbosbeheer hoeft zich minder zorgen te maken over beschadiging van haar imago omdat zij uitdraagt actief bezig te zijn met recreatie. Bovendien is SBB door actief (zonerings-) maatregelen te nemen, beter in staat risico's op natuurschade te beperken.

Een ander verschil tussen Defensie en Staatsbosbeheer is het toezichthouden. Staatsbosbeheer heeft BOA's (bijzondere opsporingsambtenaren) in dienst die – als gevolg van het grotere aantal - beter in staat zijn tot het houden van toezicht. Met name bij het verlenen van vergunningen voor recreatief medegebruik kan dit een rol spelen. Bij Staatsbosbeheer kan een boswachter of opzichter dergelijke activiteiten laten controleren. DGW&T moet het (schriftelijk) overdragen aan de Marechaussee. De Marechaussee heeft lang niet altijd de mogelijkheden om controle uit te oefenen. Defensie moet daardoor voorzichtiger omgaan met het verlenen van vergunningen. Of toezicht toereikend is, is moeilijk in te schatten. Overtredingen worden bij geen enkele natuurbeschermingsorganisatie gemonitord en ook in het verleden is dit niet gedaan. Het is dus niet aan te geven of het aantal overtredingen hoog is en of dit toeneemt en er dus meer toezicht nodig is. Borgonje gaf aan dat naar zijn inschatting bezoekers soms het idee hebben dat er in Defensie terreinen meer zou kunnen dan in andere natuurgebieden en er dus meer illegale activiteiten plaatsvinden. Door het gebrek aan monitoring – ook bij andere terreinbeheerders – is een dergelijke inschatting niet te onderbouwen.

## **Aanbevelingen**

Grofweg zijn er twee houdingen of strategieën om met de natuurbeschermingswet- en regelgeving om te gaan:

- Enerzijds sterk beducht zijn voor mogelijke consequenties van de wet- en regelgeving. Hierbij past een strategie van terughoudendheid, indekken en sterk gericht zijn op het voorkómen van mogelijke schade. Probleem daarbij is dat het vaak moeilijk is om alle mogelijk problematische situaties te voorzien. Het denken wordt vaak hypothetisch (als dit...dan) en gaat met een gevoel van onzekerheid gepaard.
- Anderzijds uitgaan van de intentie om aan de natuurbeschermingswet- en regelgeving te voldoen. Hierbij past een strategie van openheid, opletten dat je juist handelt en accepteren dat je gecorrigeerd kan worden. Probleem daarbij is dat de ander (het publiek en het bevoegd gezag) wel moet weten dat jouw intentie goed is. Dit moet dus duidelijk worden uitgedragen. Een open opstelling maakt het makkelijker om de consequenties van een mogelijke zaak te relativeren.

De aanbeveling voor Defensie is om meer de tweede houding aan te nemen. Het is een houding die beter bij de insteek en werking van de wetgeving past. Ook past het beter in de tijd: andere terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen) zetten in op bijvoorbeeld gebruikersparticipatie. Door het betrekken van het publiek bij het recreatiebeleid en terreinbeheer kunnen problemen met recreatie voorkomen worden, met name in terreinen dicht bij woonkernen. Ook ontstaat zo meer begrip voor beheersmaatregelen. Tot slot is het een benadering die ook beter bij het Ministerie van Defensie van deze tijd past. Defensie is wat haar primaire taak aangaat veel opener geworden (denk bijvoorbeeld aan de open dagen). Met de humanitaire missies speelt Defensie nadrukkelijker een maatschappelijke rol. Het lijkt logisch om daar in het beheer van defensie terreinen op aan te sluiten. Consequentie is wel dat er meer in de presentatie naar buiten toe moet worden geïnvesteerd. Het meer open opstellen vereist een actieve instelling. Dat hoeft echter niet zo expliciet als bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Defensie kan daar zelf een formule voor vinden. Overigens is het ook maar de vraag of de eerste strategie, die van de terughoudendheid, efficiënter is. Zo'n houding vereist namelijk veel kennis over dosis-effect relaties en verstoring gevoeligheid van soorten. Defensie kan zich afvragen of het aan haar is om dat soort onderzoek te (laten) doen. Over het uitdragen van je visie op terreinbeheer is op het ogenblik meer bekend.

Het opstellen van beheersplannen kan een bijdrage leveren in het uitdragen van de visie op terreinbeheer, zo concludeert ook Generaal Majoor Van de Rovaart (Natura 2000, 2003). “Een beheersplan is evengoed van belang om aan de maatschappelijke omgeving te laten weten hoe je met de terreinen omgaat. Het laat zien welk commitment je aangaat ten aanzien van dat terrein. Op communicatief gebied kan het dus een heleboel koude uit de lucht nemen. Mensen kunnen alles beter plaatsen en zien waarom dingen gebeuren” (Natura 2000, 2003).

Het probleem van gebrekkig toezicht zal blijven bestaan. Onzekerheid over de mate van toezicht is niet iets waar alleen Defensie mee kampt. Zonder monitoring blijft het voor elke terreinbeheerder moeilijk om een inschatting te maken van de toereikendheid van toezicht. De mate van toezicht wordt bepaald door ‘trial & error’, waarbij in zekere zin op het gevoel/ inschatting wordt afgegaan. Als het gevoel van onzekerheid daarover bij Defensie te groot is, verdient het aanbeveling om te gaan monitoren. Als er bij Defensie meer in toezicht geïnvesteerd kan worden, kan zij makkelijker omgaan met het verlenen van vergunningen. Mogelijk kan Defensie hier door samenwerking met andere terreinbeheerders invulling aan geven.

## **BIJLAGE I LIJST MET GEINTERVIEWDE PERSONEN**

- Beekelaar, ir. W.K.A.G. Min. LNV, directie natuurbeheer - team soortenbescherming.
- Beekhuis, mr.ir.H.C. Staatsbosbeheer, Senior medewerker Bedrijfsbeleid, Juridische Zaken en Vastgoedbeheer. (Reactie per e-mail op vragen van de onderzoekers)
- Borgonje, ing. F.G.M. DGW&T, Directie Noord, Hoofd Terreintechniek.
- Bruls, drs. E.J. Stichting Recreatie, Kennis en Innovatiecentrum, Senior projectleider.
- De Jonge, ing. M. DGW&T, Directie Zuid, Hoofd Terreintechniek.
- Huinink, m.sc. J.T.M. EC -LNV, Expertisegroep Ecosystemen, Senior beleidsadviseur.
- Pelk, ir. M.L.M. Min. LNV, Beleidscoördinator, team gebiedsbescherming.
- Vetter, mr. P.M.A. Min. LNV, directie natuurbeheer - team gebiedsbescherming.



## BIJLAGE II BIJZONDERE SOORTEN OP DEFENSIE TERREINEN<sup>1</sup>

Kwetsbare plant- en diersoorten die relatief veel op defensie terreinen voorkomen ('defensiesoorten') en bescherming behoeven zijn:

Das (*Meles meles*), Boomarter (*Martes martes*), vele reptielen en amfibieën, Duinpieper (*Anthus campestris* – VR, bijlage I), Grauwe klauwier (*Lanius collurio*), Nachtzwaluw, Klapekster (*Lanius minor*), Kleine wrattenbijter (*Gampsocleis glabra*), Zadelsprinkhaan, Kleine heivlinder, Kommavlinder, Gentiaanblauwtje en Grote parelmoervlinder;

Heischrale graslanden (*Nardo-Galium saxatile*), met onder andere valkruid (*Arnica montana*), kleine schorseneer (*Scorzonera humilis*), Heidekartelblad (*Pedicularis sylvatica*), Liggende vleugeltjesbloem (*Polygala sepyllifolia*), klokjesgentiaan (*Gentiana pneumonanthe*), Heidezegge (*Carex ericetorum*) en Maanvarentje (*Botrychium lunaria*).

Vegetaties van het dwerghaververbond (*Thero-Airion*), met onder andere Dwergviltkruid (*Filago minima*). En andere soorten als Klein warkruid (*Cuscuta epithymum*), Rozenkransje (*Antennaria dioica*), Grondster (*Illecebrum verticillatum*) en Rond wintergroen (*Pyrola rotundifolia*) (Smit, 2001: 47).

Fons Bongers (2003: 68-71) heeft het daarnaast over soorten van schrale droge hooilanden, zoals Blauwe bremraap (*Orobancha purpurea*), Rietorchis (*Dactylorhiza majalis* ssp. *Praetermissa*), Bijenorchis (*Ophrys apifera*), Heelblaadjes (*Pulicaria dysenterica*), Steenanjer (*Dianthus deltoides*), Gelobde maanvaren (*Botrychium lunaria*), Kleine steentijm (*Clinopodium acinos*), Grote bevernel (*Pimpinella major*), Duits viltkruid (*Filago vulgaris*) en Wondklaver (*Anthyllus vulneraria*). Deze soorten zijn vooral te vinden in de twaalfhonderd hectare 'hooiland' op militaire vliegvelden, waar de graslanden langs start- en taxibanen momenteel vrijwel geheel als onbemeste hooilanden worden beheerd.

Verder meldt hij dat veel soorten overwinteren in afgeschreven defensie bouwwerken als bunkers, forten en onderaardse gangenstelsels. Vooral vleermuizen maken hier gebruik van, zoals de Watervleermuis (*Myotis daubentonii*), Gewone baardvleermuis en/of Brands'vleermuis (*Myotis brandtii*), Grijsz grotovleermuis (*Plecotus austriacus*), Gewone grotovleermuis (*Plecotus auritus*) Franjestaart (*Myotis nattereri*), Meervleermuis (*Myotis dasycneme*), gewone dwergvleermuis (*Pipistrellus pipistrellus*), Nathusius' dwergvleermuis (*Pipistrellus nathusii*) en de Vale vleermuis (*Myotis myotis*), maar ook verschillende amfibieën, zoals de Bruine kikker (*Rana temporaria*), Grote groene kikker (*Rana esculenta*), Gewone pad (*Bufo bufo*), Rugstreppad (*Bufo calamita*), Kleine watersalamander (*Triturus helveticus*) en de Alpenwatersalamander (*Triturus alpestris*).

<sup>1</sup> Het gaat hier niet om een uitputtend overzicht. De lijst is bedoeld als illustratie van de grote diversiteit van flora en fauna die aanwezig is op de defensie terreinen.





## **BIJLAGE III OVERZICHTSKAART VOOR RECREATIE OPENGESTELDE OEFENTERREINEN**



## BIJLAGE IV OVERZICHT NATUURWETGEVING OP OPENGESTELDE OEFENTERREINEN

Naam terrein:	Directie:	Opp. (ha):	H-richtlijn:	V-richtlijn:	EHS:
Anloo (af te stoten)	Noord	240			ja
Arnhemse Heide	Noord	264	ja	ja	ja
Baggelhuizen (af te stoten)	Noord	25			nee
Ballooerveld (af te stoten)	Noord	369	ja		ja
Beekhuizerzand	Noord	573	ja	ja	ja
Boshover Heide	Zuid	198		ja	ja
De Dellen (Limburg)	Zuid	20			ja
De Haar (in aanleg)	Noord	450			nee
De Soesterberg (de Stompert)	West	63			nee
De Vijf Eiken	Zuid	85			ja
De Zande	Noord	3		ja	ja
Dijkveld	Noord	15	ja		ja
Distelberg (Helvoirt)	Zuid	83			ja
Eder en Ginkelse Heide	Noord	1059	ja	ja	ja
Ermelose Heide	Noord	412	ja	ja	ja
Galderse Heide	Zuid	59			ja
Garderense Veld	Noord	94	ja	ja	ja
Gorssele Heide	Noord	8			ja
Groote Veld	Noord	82			ja
Havelte-Oost	Noord	718	ja		ja
Havelte-West	Noord	473			ja (deel)
Joost Dourleinkazerne	West	320-700	ja	ja	ja
Kruispeel-Achterbroek	Zuid	98		ja	ja
Langenboom	Zuid	131			ja
Laren / Bussum	West	12			ja
Marnewaard	Noord	1550			nee
Oirschotse Heide	Zuid	1228			nee
Olst-Welsum	Noord	18		ja	ja
Ossendrecht	Zuid	624	ja	ja	ja
Oude Kamp	West	85			ja
Oude Molen	Noord	22	ja		ja
Rucphense Heide	Zuid	466			ja
Scherpenberg	Noord	41	ja	ja	ja
Sparrendaal	Noord	88	ja	ja	ja
Stroese Zand	Noord	273	ja	ja	ja
Vlakakkers	West	264			nee
Vlakte van Waalsdorp	West	357	ja		ja
Vrachelse Heide	Zuid	124			ja
Vughtse Heide	Zuid	140			ja
Weerterheide	Zuid	928		ja	ja
Woensdrechtse Heide	Zuid	73		ja	ja
Woldberg	Noord	246	ja	ja	ja



## LITERATUURLIJST

- Backes, L.L.M.C. en Verschuuren, J., 2001. Natuurbeschermingsrecht 2001/2002: Richtlijnen, verordeningen, verdragen, jurisprudentie, Nederlandse wet- en regelgeving en toelichtingen, met name rond de Vogelrichtlijn (79/409/EEG), de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) en de CITES-verordening(338/97/EG), Den Haag.
- Bongers, F., 2003. Natuur op defensie terreinen. In *Natura*, 2003/3.
- Bureau Maas, 1990. Het beïnvloeden van het gedrag van recreanten in natuurgebieden: een programmeringsstudie over sturingsmaatregelen, Zeist.
- De Boer, C.H.J., 1994. Recreatie en natuur: Effecten van recreatie en sturingsmaatregelen; een overzichtsrapport van literatuur-en ervaringskennis, Breda.
- Hoogenboom, H.J.J., 2003. De grondeigenaar aan banden? *De landeigenaar*, nr.3, 16-18.
- Ministerie van Defensie, 2002. Beleidsvisie Recreatie op defensie terreinen, eindconcept.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999. Vogel- en Habitatrichtlijn en Wetland Conventie, vragen en antwoorden.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002. Structuurschema Groene Ruimte 2, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2003. Zonder beheersplan sta je met lege handen. In *Natura 2000: Nieuwsbrief over de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in Nederland*, nr. 2.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003. Wie is er bang voor de Korenwolf? De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de implementatie daarvan in het nationale natuurbeschermingsrecht, Den Haag.
- Noordhof, M.C. et. al., 1997. Inventarisatie van bekende zoneringsprincipes ten behoeve van de zonering van recreatie en natuur op rivieroever, Wageningen.
- Smit, C., 2001. Effecten van militair gebruik en recreatie op flora en fauna, een literatuuronderzoek, Ede/ Wageningen.
- Stichting Recreatie, 2001. Beeldenboek recreatie: zicht op inrichting en voorzieningen, Den Haag.
- Swinkels, F., 2000. Aan de slag met de natuurbeschermingswet, Brabantse Milieufederatie, Tilburg.
- Treep, L., 2001. Handleiding recreatief medegebruik op defensie terreinen, Expertisecentrum LNV, Ede/Wageningen.
- Van der Linden, J.W. en van der Ploeg, S.W.F., 1981. Openluchtrecreatie in een kwetsbaar milieu. *Recreatie*, vol 19, nr.7, 9-15.
- Van der Voet, J.L.M., van Dortmont, A.M.C.M. en van Bolhuis, P., 1992. Recreatie en natuur in het rivierengebied; concepten voor gecombineerde ontwikkeling van recreatie en natuur, Wageningen.