



foto Hans van den Bos, Bosbeeld

Flora- en faunawet in terreinbeherende organisaties

Wat weten beheerders eigenlijk over de Flora- en faunawet? En wat weten ze van de gedragscodes? Hoe gebruiken ze deze? Terreinbeheerders hebben in hun dagelijkse werkzaamheden vaak met de Flora- en faunawet te maken. En hoewel het uitgangspunt de bescherming van de hele soort is, kunnen bij veel werkzaamheden in natuurgebieden beschermde individuen worden verstoord. Met andere woorden: de wet die de natuur beschermt, kan de natuurbeheerders in het dagelijkse werk behoorlijk in de weg zitten! Wij hebben daarom als WUR-studenten samen met het ecologisch adviesbureau en onderzoeksbureau Regelink Ecologie & Landschap een onderzoek opgezet om te onderzoeken hoe natuurbeheerders in de praktijk omgaan met de Flora- en faunawet en de gedragscodes.

> Om de kennisleemtes, knelpunten in het beheer en de behoefte aan voorlichting te peilen hebben we eerst tien diepte-interviews afgenomen met personen van terreinbeherende organisaties. Deze interviews werden op een semigestructureerde manier afgenomen, waarin we ruimte vrij hielden om de geïnterviewden te laten uitweiden over bepaalde onderwerpen. Op basis van die gesprekken hebben we vervolgens 46 telefonische interviews afgenomen bij beheerders, ecologen en beleidsbepalers. Het telefooninterview is opgesteld aan de hand van vier hoofdthema's: Kennis over de wet, Visie op de wet, Toepasbaarheid van de wet en Behoeftte aan voorlichting over de wet. Uit deze gesprekken hebben we een aantal conclusies getrokken.

Het overgrote deel van de geïnterviewden lijkt een pragmatische manier te hebben gevonden voor het omgaan met de Flora- en faunawet. De meesten vinden zichzelf goed op de hoogte van de wet en de soorten die hierin worden genoemd. Zij vinden dat ze over het algemeen veel aandacht besteden aan het zorgvuldig implementeren van de wet en het beschermen van soorten.

Interpretatie

Opvallend is echter wel dat beheerders vaak heel verschillende interpretaties hebben van de wet en de twee gedragscodes bosbeheer en natuurbeheer. Dit is te verklaren uit het feit dat beheerders nogal eens onvoldoende kennis hebben over specifieke soorten of aspecten van de wet. Een voorbeeld is wanneer een vogel broed-indicerend gedrag vertoont, of hoe ver rondom een nest-

boom er niet geveld kan worden. Beheerders zijn lang niet altijd op de hoogte van de soortenstandaarden van voornamelijk de minder aantbare beschermde soorten (bijvoorbeeld vissen, kevers en kleine planten). Daarnaast vinden de geïnterviewden de wet vaak erg onpraktisch waardoor ze zich genooddakt voelen om een eigen draai te geven aan hoe de wet kan worden toegepast in het dagelijks beheer. Tenslotte bleek dat de meeste geïnterviewden positief tegenover de Flora- en faunawet staan en er in het beheer goed mee uit de voeten kunnen. En dat terwijl ook 40% van hen de wet als te strikt ervaart. Dit vinden wij opvallend omdat wij zouden verwachten dat geïnterviewden die de wet als te strikt ervaren er ook niet goed mee uit de voeten zouden kunnen. Mogelijk komt dit doordat veel geïnterviewden (ruim 90%) gebruik maken van een gedragscode. In dit geval wordt de wet wel als te strikt ervaren, maar gebruiken ze in hun beheer de gedragscode, waardoor ze weinig te maken met de concrete wetformuleringen in de Flora- en faunawet.

Controles

De verschillen in interpretatie zorgen voor verschillen in gebruik van de Flora- en faunawet bij de diverse beheerders en organisaties. Maar de geïnterviewden vinden dat geen probleem: het belangrijkste is dat het fundamentele doel van de wetgeving correct wordt nagestreefd en bovendien zouden de verschillende interpretaties volgens hen juist ook goed zijn voor de natuurwaarden omdat het de diversiteit in beheer en dus in natuur bevordert.

— Wendel van Battum, Matthijs Courbois, Kevin Geurts, Joost Heeremans, Lara Hermann, Matijs Moree, Minke Reijers (Studenten Wageningen Universiteit)

De verschillen in de omgang met Flora- en faunawet kunnen volgens ons ook worden verklaard door de gebrekkige controle op de handhaving van de wet. Beheerders geven aan dat zij zelden of nooit worden gecontroleerd. Dat geeft dus alle ruimte voor de onduidelijkheden over de correcte interpretatie en implementatie van de wet. Dit gegeven bevestigt ons beeld dat voor de Flora- en faunawet vooral een passieve handhaving geldt. Eenzelfde beeld vinden we in het rapport "Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving" van Van Veen uit 2011. De auteurs van dit rapport schrijven hier over handhaving dat er pas wordt ingegrepen als maatschappelijke organisaties klagen en dat de kans op het vaststellen van een overtreding dus klein is. Per jaar zijn er 300 handhavingsverzoeken Flora- en faunawet, wat tot ongeveer honderd handhavingssdossiers leidt bij Dienst Regelingen.

Overigens is dit geen nieuw gegeven. Uit een onderzoek van Verschuuren uit 2004 over milieuwetgeving en de Flora- en faunawet in "De werking van de wet" bleek dat de 'weerbare werkelijkheid' tamelijk ver afstaat van datgene dat de wetgever heeft bedacht. De meeste verbeteringen, zo concludeerde Verschuuren, zijn te behalen in het naleven van de wet en in de uitvoerings- en handhavingspraktijk en niet door het verfijnen van de wet. Uit ons onderzoek blijkt dat dit tien jaar later nog steeds geldt.

Landbouw

De beperkte handhaving en controle bij partijen als gemeenten, particulieren en boeren zorgt bij de geïnterviewde natuurbeheerders soms voor frustratie. Sommige geïnterviewden hebben het idee dat er bij de grote natuurorganisaties meer wordt gecontroleerd dan bij andere partijen. Dan zou je als beheerder als antwoord daarop de inspecteurs kunnen wijzen op het feit dat je buurman fouten maakt en de wet overtreedt. Het is echter voor een beheerder niet altijd verstandig om een boer op een overtreding aan te spreken of om een handhavingsverzoek tegen een boer in te dienen. Sommige natuurgebieden zijn omringd door agrariërs en beheerders houden die liever te vriend. Aangezien de handhaving vooral passief plaatsvindt en oplettende burgers minder vaak op boerenland komen dan in natuurgebieden, zit er hier een blinde vlek qua handhaving. Een gedragscode voor boeren, die ingaat op hoe zij zich aan de Flora- en faunawet kunnen houden, zou volgens een geïnterviewde wellicht uitkomst bieden.

Overigens is ook dat geen heel nieuw idee. Ook het planbureau voor de Leefomgeving schreef in 2011 al: "Niet voor alle sectoren waar werkzaamheden tot verstoring van beschermde soorten kunnen leiden, zijn gedragscodes opgesteld. Zo ontbreken gedragscodes voor de landbouw, terwijl landbouwwerkzaamheden wel beschermde soorten kunnen verstoren." Een deel van deze frustraties kan worden verklaard door het feit dat boeren in de meeste gevallen niet eens zorgplicht hebben. Hierdoor gaan de geïnterviewden twijfelen aan het nut van het strikt naleven van de Flora- en faunawet. Het agrarische gebied zou qua

natuurwetgeving een niemandsland zijn, zonder gedragscode maar wel met beschermde soorten!

Adviezen

In ons onderzoek is een aantal knelpunten naar voren gekomen. Op basis daarvan hebben we adviezen geformuleerd om natuurbeheerders te kunnen helpen bij de implementatie van de Flora- en faunawet in het dagelijks beheer.

1 Vergroten kennis

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er onderdelen van de wet en de gedragscode zijn die op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, zoals de voorkeursperiode voor maaien en kappen. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen en eventuele problemen te voorkomen zou het volgen van een cursus uitkomst kunnen bieden. Van moeilijk te inventariseren of moeilijk herkenbare soorten is soms te weinig bekend bij de beheerders om goed te kunnen inventariseren. Voor grotere organisaties is het daarom raadzaam om een persoon hierover beter op te leiden, bijvoorbeeld per regio één persoon. Deze persoon houdt kennis over het beheer voor bijvoorbeeld vleermuizen of beschermde insecten bij door bijvoorbeeld een paar keer per jaar naar een symposium te gaan, mee te gaan met veldexcursies met specialisten en vakbladen te lezen. Deze persoon kan collega's helpen en daarmee kan dit op termijn in kosten schelen, alleen bij echt complexe situaties is het dan nog nodig om dure specialisten of adviesbureaus in te huren. Bij het maken van beslissingen met betrekking tot vleermuizen of andere minder bekende soorten is het verstandig om beschikbare beslisbomen na te lopen, zoals bijvoorbeeld het Stroomschema Maaibeheer in Weidevogelgrasland (te vinden op www.regelink.net).

2 Vergroten samenwerking

Als er onduidelijkheden bestaan tussen beheerders, aannemers, boeren en particulieren is het aan te raden om regelmatig een bijeenkomst te organiseren en samen de knelpunten en oplossingen te bespreken. Door elkaar meer te betrekken en op de hoogte te houden van beslissingen en voortgang, is onbegrip te voorkomen. Het toepassen van data uit de gedragscodes wordt door enkele natuurbeheerders op verschillende manieren geïnterpreteerd waardoor verwarring ontstaat. Door hierover meer met collega's te communiceren zijn eventuele problemen soms te voorkomen. Soorten en soortgroepen zoals roofvogels, weidevogels, vleermuizen, reptielen en dassen worden in het beheer vaak ervaren als lastig en zijn daarmee juist interessant als onderwerpen voor uitwisseling van ervaringen.

3 Beheer

Bij zomervellingen dient het uitvoerend personeel extra alert te zijn omdat de kans groot is dat er beschermde broedvogels zitten. Om vervolgens vertragingen bij ruimtelijke ontwikkelingen en grootschalige werkzaamheden te voorkomen, is het essentieel om op tijd te beginnen met het inventariseren en aanvragen van eventuele ontheffingen. De procedure voor het aanvragen van ontheffingen en het onderzoek kosten over het algemeen veel tijd. Vaak zijn er wel manieren bekend om verstoring tot een minimum te beperken, denk aan het van binnen naar buiten maaien voor weidevogels. Het is voor beheerders van belang om dit type kennis up-to-date te houden voor beschermde soorten, zeker ook de minder bekende.<

matthijscourbois@gmail.com

foto Hans van den Bos, Bosbeeld



Uitslag van de quiz.

Tijdens de Beheerdersdag op 26 september lieten adviesbureau Regelink, VBNE en Communicatiebureau De Lynx de bezoekers een aantal quiz-vragen beantwoorden over de Flora- en faunawet en de gedragscodes. Later konden de vragen ook nog via de site van Regelink ingestuurd worden. Uiteindelijk hebben 108 mensen het formulier ingevuld. Daarvan hadden slechts (!) 9 deelnemers alle vragen goed.

De laan met forse Amerikaanse eiken wordt netjes buiten de broedtijd geveld – conform de gedragscode bosbeheer. Maar heeft de beheerder ook gecontroleerd op holtes?



CASUS 1

Beekherstel

Ingreep: Kappen van bomen met holtes.

Vraag: Mag dit?

- A Ja, mits de kap buiten het broedseizoen plaatsvindt.
- B Ja, mits gewerkt wordt conform goedgekeurde gedragscode.
- C Ja, mits behoud van bomen met holtes.
- D Nee, eerst onderzoek naar vaste rust- en/of verblijfplaatsen, dan ontheffing aanvragen.

Antwoord: D

Toelichting antwoord: *Verblijfplaatsen van alle vleermuissoorten in Nederland zijn streng beschermd. De geschiktheid van een boomholte wordt bepaald door een groot aantal factoren. Een van deze factoren is het klimaat in en in de omgeving van de holte. De mate waarin omliggende bomen voor schaduw zorgen is hierop van grote invloed. Tevens gebruiken vleermuizen bomen in de omgeving van hun verblijfplaats als eerste foerageerlocatie na het uitvliegen en om zich te oriënteren. Om deze reden moet voorafgaand aan de kap van bomen en daarmee het verwijderen van potentiële rust- en/of verblijfplaatsen van vleermuizen, onderzoek plaatsvinden naar de eventuele aanwezigheid van de vaste rust- en/of verblijfplaatsen. Om aan te kunnen tonen dat de bomen die gekapt worden geen invloed hebben op vaste rust- en/of verblijfplaatsen van vleermuizen, of onderdeel uitmaken van een vliegrouete dan wel foerageergebied, moet er eerst een soortgericht onderzoek uitgevoerd worden. Daarin worden mogelijke effecten bepaald, eventuele mitigatie- of compensatiemaatregelen opgesteld en wordt een ontheffing aangevraagd.*

CASUS 2

Verwijderen Krabbenscheer uit watergang

Aanwezige soort: groene glazenmaker

Vraag: Mag de watergang geschoond worden?

- A Ja, mits schoning plaatsvindt in de winter.
- B Ja, mits gefaseerd in ruimte en tijd en er gewerkt wordt conform goedgekeurde gedragscode.
- C Nee, eerst een ontheffing aanvragen.
- D Nee, alleen het waterschap mag dit doen.

Antwoord: B

Toelichting antwoord: *De groene glazenmaker staat op tabel 3 van de Flora- en faunawet. Daarmee is het leefgebied, als zijnde de vaste rust- en/of verblijfplaats, beschermd. Een sloot wordt gezien als de vaste rust- en/of verblijfplaats van de groene glazenmaker. Bij het in een keer schonen van de watergang kan de watergang ongeschikt worden. Daarom dient er gefaseerd in ruimte en tijd gewerkt te worden. Ondanks deze fasering kunnen individuen negatieve effecten ondervinden van de werkzaamheden. Om overtreding van de Flora- en faunawet hiervoor te voorkomen is het noodzakelijk een ontheffing te hebben danwel te werken volgens een door de minister goedgekeurde gedragscode.*

CASUS 3

Kappen berk op heide

Ingreep: berk in de zomer kappen

Vraag: Mag de kap van de berk in de zomer plaatsvinden?

- A Ja, mits de berk geen essentiële functie heeft voor beschermde soorten.
- B Ja, mits in een straal van 10 meter om de berk geen beschermde soorten aanwezig zijn.
- C Ja, mits buiten broedseizoen.
- D Nee, hiervoor is een ontheffing nodig.

Antwoord: A

Toelichting antwoord: *Op grond van de Flora- en faunawet is iedere handeling verboden die schade kan toebrengen aan de beschermde planten en dieren en/of hun leefgebied. De berk is geen beschermde boomsoort. Wanneer met onderzoek uitgesloten wordt dat de boom een essentiële functie heeft voor beschermde soorten, dan mag de berk in de zomer gekapt worden. Ook in het broedseizoen mogen kapwerkzaamheden plaatsvinden, mits er geen broedende vogels verstoord worden.*

CASUS 4

Maaien nat grasland

Aanwezige soort: noordse woelmuis

Vraag: Mag de watergang geschoond worden?

- A Nee, het is verboden beschermde dieren opzettelijk te verontrusten.
- B Nee, het is verboden nesten, holen of andere verblijfplaatsen van beschermde dieren te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.
- C Ja, beheer van het vegetatietype gaat voor rekening houden met de noordse woelmuis.
- D Ja, mits rekening gehouden wordt met de aanwezigheid van de noordse woelmuis in het kader van de zorgplicht. Vegetatie pleksgewijs laten staan is voldoende.

Antwoord: D

Toelichting antwoord: *De noordse woelmuis is een beschermde inheemse diersoort. Het grasland in zijn geheel kan gezien worden als vaste rust- en/of verblijfplaats. Door pleksgewijs vegetatie te laten staan blijft het grasland ook op korte termijn behouden als vaste rust- en/of verblijfplaats. Het maaien van het grasland valt onder bestendig beheer en onderhoud. Wanneer de maaiwerkzaamheden conform de gedragscode worden uitgevoerd, wordt hiermee het beheer ten aanzien van de noordse woelmuis correct uitgevoerd en de zorgplicht vanuit de Flora- en faunawet goed nageleefd.*