



Handhavingsrapport

2016

HANDHAVINGSRAPPORT 2016

Inhoud

VOORWOORD	3
1. DE ORGANISATIE VAN DE HANDHAVING BINNEN HET AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS	4
1.1. ORGANISATIESTRUCTUUR.....	4
1.2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN	4
1.3. PERSONEEL: AANTAL VTE INZETBAAR VOOR HANDHAVING.....	6
1.4. VORMING	6
1.5. HANDHAVINGSPLAN	7
2. ACTIVITEITEN IN 2016	9
2.1. MELDINGEN	9
2.2. GECONTROLEERDE JAGERS EN VISSERS	10
2.3. GECONTROLEERDE VERGUNNINGEN.....	11
2.4. AANMANINGEN	11
2.5. PROCESSEN-VERBAAL	12
2.6. VERSLAGEN VAN VASTSTELLING	16
2.7. BESTUURLIJKE MAATREGELEN	16
2.8. VEILIGHEIDSMATREGELEN.....	17
2.9. EVOLUTIE AANTAL AANMANINGEN, PROCESSEN-VERBAAL EN BESTUURLIJKE MAATREGELEN	17
2.10. Vernietigde natuur.....	18
2.11. HANDHAVING IN NATURA 2000 GEBIEDEN (SBZ), RUIMTELIJK KWETSBAAR GEBIED (RKG) EN VLAAMS ECOLOGISCH NETWERK (VEN)	19
2.12. OVERTREDING VAN DE RANDVOORWAARDEN IN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID ..	20
2.13. TOEPASSING VAN HET PROTOCOL ANB-IRWO.....	21
2.14. DODE ROOFVOGELS: ANALYSERESULTATEN	21
2.15. INBESLAGNEMINGEN.....	22
2.16. DELICTEN IN DE RECREATIEVE SFEER	22
2.17. SAMENWERKING EN OVERLEG	23
3. SANCTIONERING	24
3.1. STRAFRECHTELIJKE SANCTIONERING	24
3.2. BESTUURLIJKE SANCTIONERING.....	24
4. KNELPUNTEN	26
BIJLAGE 1: ADRESSEN.....	27
BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN KNELPUNTEN IN DE MILIEUBEHEERWETGEVING (NIET LIMITATIEF)	28
BIJLAGE 3: METEN VAN EFFECTEN VAN INSPECTIEACTIVITEITEN – GEBRUIK VAN EFFECTINDICATOREN 33	
BIJLAGE 4: GEBRUIKTE AFKORTINGEN	35

Voorwoord

Geachte lezer,

Het is mij een genoegen u hierbij het handhavingsrapport 2016 van het ANB aan te bieden.

Het ANB heeft in 2016 zijn meerjarenvisie rond risicogerichte natuurhandhaving verder geïmplementeerd door het uitvoeren van een doelgroepanalyse voor landbouwers en overheden. Dit resulteerde in een interventiestrategie die op haar beurt de basis vormde van een nieuw handhavingsplan 2017-2019.

Op operationeel vlak werd 2016 gekenmerkt door een betekenisvolle daling van het aantal meldingen van vermeende overtredingen, wat zich ook vertaalde in een daling van het aantal door het ANB vastgestelde overtredingen. Over een langere periode bekeken, situeert die daling zich vooral bij de dossiers inzake jacht en soortenbescherming. 2016 bevestigde ook de effectiviteit van het handhavingsinstrument van het opleggen van een herstelmaatregel: het herstel werd in 87% van de gevallen ook daadwerkelijk uitgevoerd.

2016 is ook het laatste jaar waarin wordt gerapporteerd op basis van de oude organisatiestructuur van de Natuurinspectie. In het voorjaar van 2017 werd in het kader van de beslissingen van de Vlaamse regering inzake personeelsbeleid en in het kader van verdere optimalisatie overgestapt van een indeling in provinciale inspectiecellen naar een structuur met drie inspectieregio's.

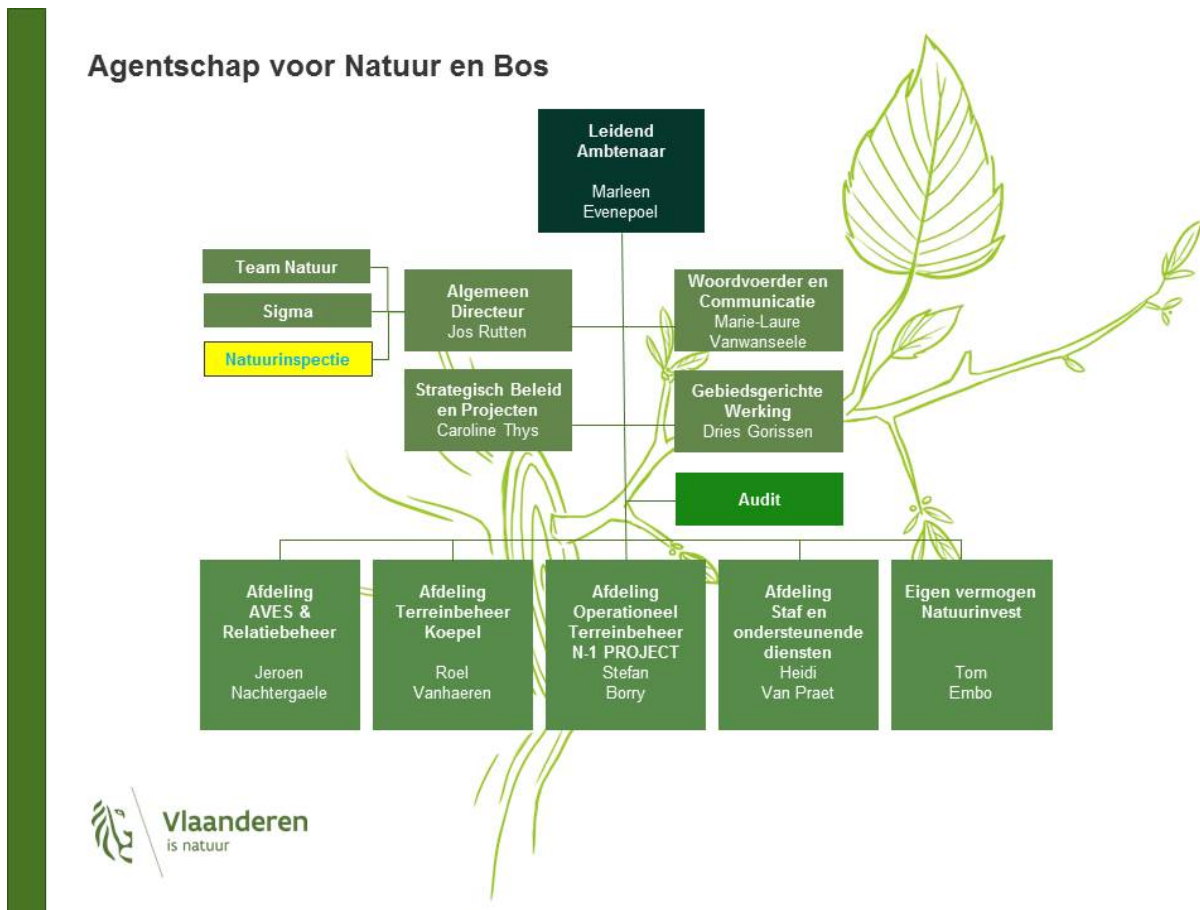
Jos Rutten

Algemeen Directeur

1. De organisatie van de handhaving binnen het Agentschap voor Natuur en Bos

1.1. Organisatiestructuur

De plaats van de Natuurinspectie binnen het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) kan als volgt worden weergegeven:



1.2. Taken en bevoegdheden

1.2.1. De kernopdrachten van het ANB staan vermeld in artikel 3 van het oprichtingsbesluit van het ANB (Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005, zoals gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010).

Met betrekking tot de handhaving is daarin bepaald dat het ANB tot taak heeft "de handhaving te verzekeren van de regelgeving, vermeld in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid"; met het besluit van 12 december 2008 wordt het milieuhandhavingbesluit (MHB) bedoeld.

In uitvoering van het MHB is het ANB inhoudelijk bevoegd voor o.a. de handhaving van de volgende wetgeving:

- 1° het boswetboek van 19 december 1854;
 - 2° de jachtwet van 28 februari 1882;
 - 3° de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij;
 - 4° de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud;
 - 5° het Bosdecreet van 13 juni 1990;
 - 6° het Jachtdecreet van 24 juli 1991;
 - 7° het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- en alle bijbehorende uitvoeringsbesluiten.

Het geheel van de bovengenoemde regelgeving valt onder de noemer van het **milieubeheerrecht**, op grond van de definitie opgenomen in het MHB.

Naast de bevoegdheid rond het MHB is er de volgende wetgeving waarvoor het ANB niet inhoudelijk bevoegd is, maar waar het wel een (al dan niet beperkte) handhavingsbevoegdheid heeft:

- 1° het veldwetboek;
- 2° de CITES-wet van 28 juli 1981 (wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten);
- 3° het materialendecreet van 23 december 2011;
- 4° het pesticidendecreet van 8 februari 2013;
- 5° het mestdecreet (controle van de afstandregels voor mest langs waterlopen binnen RKG en SBZ's);
- 6° De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening VCRO) voor wat betreft ontbossingen.

Tot slot is het ANB ook bevoegd voor de handhaving van diverse Europese verordeningen, o.a. de verordening nr. 1143/2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

De handhaving van voormelde regelgeving gebeurt volgens de regels en procedures van het milieuhandhavingsdecreet (MHD).

1.2.2. De natuurinspecteur heeft de hoedanigheid van toezichthouder én van gewestelijk opsporingsambtenaar (officier van gerechtelijke politie, OGP). Als dusdanig is hij/zij bevoegd voor het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de hierboven vermelde regelgeving; als officier van gerechtelijke politie kan hij/zij opsporingsdaden stellen bij vermoeden van een strafbare schending van de bovenvermelde regelgeving.

1.2.3. De boswachters hebben enkel de hoedanigheid van toezichthouder; zij oefenen het toezicht uit op de naleving van bovenvermelde regelgeving binnen de domeinen beheerd door het ANB. Dit geldt ook voor alle regiobeheerders.

1.2.4. De celhoofden Natuurinspectie hebben de hoedanigheid van toezichthouder en van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de Procureur des Konings. Zij zijn ook aangewezen als gemachtigd ambtenaar bevoegd voor o.m. het indienen van herstellvorderingen voor de rechtbank; die bevoegdheden worden maar beperkt toegepast omdat de voorkeur wordt gegeven aan de bestuurlijke maatregel als instrument om herstel te vorderen, al dan niet met toepassing van een bestuurlijke dwangsom.

1.3. Personeel: Aantal VTE inzetbaar voor handhaving

Aantal voltijdse equivalenten (VTE) binnen de Natuurinspectie (situatie op 31 december 2016):

	Celverantwoordelijke of andere niveau A	Natuurinspecteurs (in VTE)	Administratieve ondersteuning	Totaal in VTE
Antwerpen	1	4	0,2	5,2
Limburg	1	6,8	0,8	8,6
Oost-Vlaanderen	0,8	5,4	0,6	6,8
Vlaams-Brabant	1	4	1	6
West-Vlaanderen	1	4,3	0,8	6,1
Centrale Diensten	2	0	0	2
Totaal	6,8	24,5	3,4	34,7

Daarnaast oefenen 91 boswachters en 15 regiobeheerders toezicht uit in de domeinen beheerd door het ANB.

De belangrijkste taak van de boswachter of regiobeheerder is het beheer van de bos- en natuurgebieden in zijn gebied. Omdat hij in het kader van zijn beheertaak regelmatig aanwezig is op het terrein, kan hij ook het toezicht op een efficiënte manier uitoefenen. Een uitsplitsing naar tijdbesteding is weinig zinvol precies omdat beheer en toezicht samen worden uitgeoefend.

In totaal beschikt het ANB over 142 toezichthouders met handhavingsbevoegdheden (t.o.v. 162 in 2015).

Dit aantal omvat niet de aangestelde beleidsmedewerkers van het ANB, die enkel over een recht op toegang beschikken met het oog op de controle van o.a. vergunnings- en subsidievoorwaarden; zij zijn niet bevoegd om milieu-inbreuken of milieumisdrijven vast te stellen.

In 2016 is het project 'Toezicht en regeling weekenddiensten' opgestart, dat deel uitmaakt van het project "de Vlucht Vooruit" binnen de Afdeling Operationeel Terreinbeheer. Naast boswachters en regiobeheerders zijn ook HRM en NI in dit project vertegenwoordigd.

Efficiënt toezicht op het terrein rekening houdend met het beschikbare personeelsbestand, een goede regeling van de weekenddiensten op basis van lokale noden, heldere richtlijnen en een gedegen vormingspakket voor de betrokkenen en duidelijke afspraken met natuurinspectie, helpen om onze strategische doelstellingen te realiseren.

Een nieuwe versie van de ANB richtlijn 2008/2 'dienstregelingen ANB' maakt deel uit van dit project. Implementatie is voorzien vanaf 1/1/2018.

1.4. Vorming

Elk jaar volgen de personeelsleden met OGP-bevoegdheid en de boswachters een recurrente opleiding geweldbeheersing bij de provinciale politiescholen: het gaat hierbij om het onderhouden van eerder verworven vaardigheden over hoe op een veilige en verantwoorde manier om te gaan met de wapens die zij mogen dragen (pistool en/of wapenstok en pepperspray).

In 2016 heeft een vertegenwoordiging van de Natuurinspectie deelgenomen aan een studiedag over Salduz Plus (nieuwe Salduz-regels) georganiseerd door het projectteam Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid. De Natuurinspectie heeft in 2016 op een VHRM-

workshop toelichting gegeven aan andere handhavingsentiteiten over de toepassing van de Salduz-regels bij het ANB.

In elke provincie zetelt een vertegenwoordiger van de Natuurinspectie in de opleidingscommissie die de gouverneur adviseert over de opleidingen voor kandidaat bijzondere veldwachters. Die persoon zetelt eveneens in de examencommissie die de bekwaamheidsproeven voor kandidaat bijzondere veldwachters organiseert. In de opleidingen voor deze doelgroep geeft een natuurinspecteur les over het milieubeheerrecht.

1.5. Handhavingsplan

In 2016 werd de meerjarenvisie 2013 - 2020 van het ANB: "Naar een handhavings-(preventie!)strategie ANB. Meerjarenvisie Agentschap voor Natuur en Bos met betrekking tot natuurhandhaving" verder uitgevoerd.

De meerjarenvisie omvat het gebruik van de methodiek van het programmatisch handhaven. Sinds 2015 zijn in uitvoering van de meerjarenvisie aan de hand van deze methodiek prioriteiten bepaald op basis van een uitgevoerde omvattende risicoanalyse, waar dat voorheen gebeurde op basis van gezond verstand, ervaring en vragen van doelgroepen.

De risicoanalyse heeft geleid tot een onderbouwde afbakening van een aantal doelgroepen die voor de natuurwaarden een relatief groot risico vormen en tot een lijst met handhavingsprioriteiten. Voor elk van deze doelgroepen is aangegeven welke ongewenste gedragingen daarbij vooral riskant zijn. Voor deze gedragingen wordt gefaseerd een interventieaanpak op maat ontwikkeld.

In 2016 werd een doelgroepenanalyse voor landbouwers en beherende overheden uitgevoerd. Met een doelgroepenanalyse wordt voor elke combinatie van doelgroep en gedrag een inschatting gemaakt van de motieven waarom de doelgroep regels overtreedt dan wel naleeft. Die motieven bieden aanknopingspunten om een effectieve en efficiënte aanpak te ontwikkelen. Een overtreding, begaan omdat de regels niet bekend zijn of niet worden begrepen bijvoorbeeld, vraagt om een andere aanpak dan wanneer de doelgroep de regels bewust overtreedt om het geldelijk gewin hiervan, of omdat men de regels niet zinvol vindt.

Om de motieven van de twee doelgroepen (landbouwers en overheden) te verkrijgen is de tafel-van-elf-aanpak gebruikt. De tafel van elf beschouwt elf dimensies die samen de nalevingsgeneigdheid van een doelgroep onderzoeken. De analyse werd uitgevoerd met behulp van de expertise van toezichthouders uit de eigen en uit andere organisaties, met leden van de doelgroep zelf, met vertegenwoordigende organisaties en met beleidsmedewerkers, wetenschappers, enz.

Op basis van de analyseresultaten werden mogelijke interventies op maat ontwikkeld. Hierbij is de creativiteit van de betrokkenen ingezet, hetgeen voor de beide doelgroepen heeft geleid tot een groot aantal mogelijke interventies. Uit alle mogelijke interventies is voor elke doelgroep een interventiemix samengesteld, een stelsel van samenhangende interventies die samen optimaal aansluiten op de doelgroep, maar ook door de doelgroep telkens aanvaardbaar wordt geacht.

Op basis van de resultaten van de risicoanalyse en de doelgroepenanalyse werd in 2016 een eerste interventiestrategie worden opgesteld, die de basis vormde voor het handhavingsplan 2017-2019.¹

¹ Dit handhavingsplan 2017-2019 werd in februari 2017 door de Directieraad van het ANB goedgekeurd en ter bekrachtiging aan de minister voorgelegd.

Belangrijk is de vaststelling dat het werken met de methodiek van programmatisch handhaven, meer tijd vergde dan initieel ingeschat. Dit heeft vooral te maken met het gegeven dat het ANB als eerste organisatie binnen de Vlaamse overheid deze methodiek volledig toepast.

2. Activiteiten in 2016

2.1. Meldingen

Onder een **melding** wordt zowel een klacht als een aangifte verstaan.

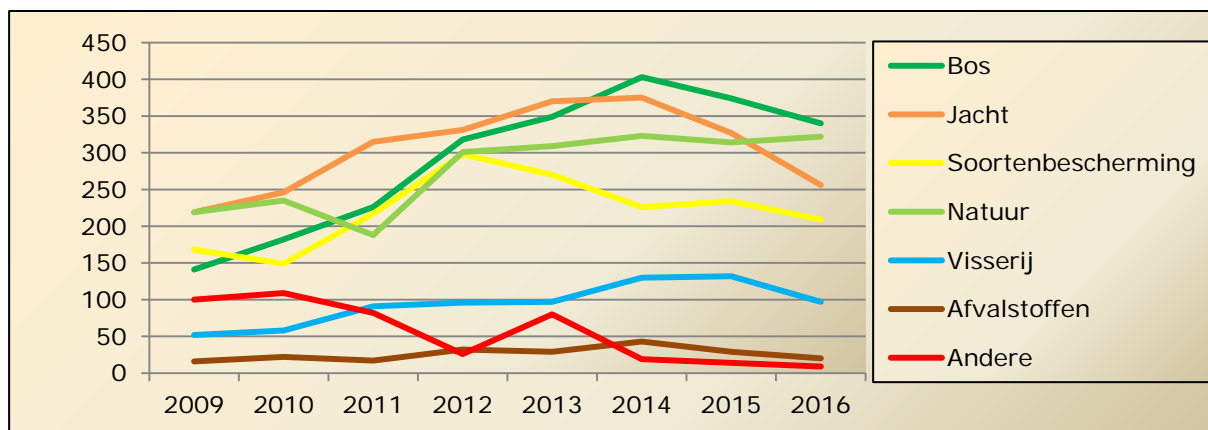
Een **klacht** is een melding van een mogelijk delict door een benadeelde partij.

Een **aangifte** is een melding van een mogelijk delict door een niet-benadeelde partij.

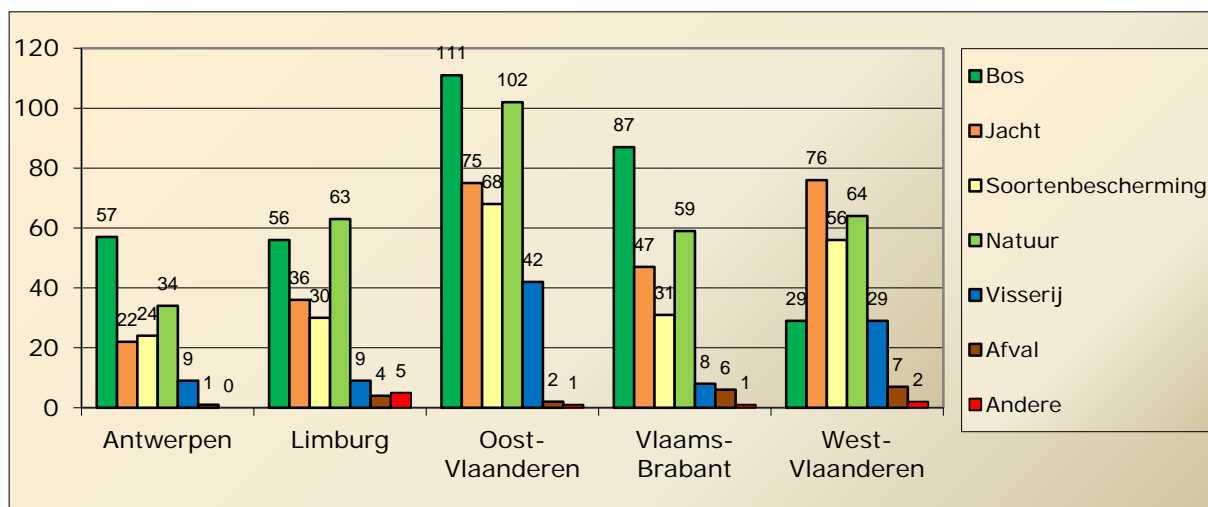
Meldingen kunnen zowel telefonisch als via e-mail worden doorgegeven aan de Natuurinspectie. Er is een permanentie van 6 tot 22 uur, ook tijdens het weekend. De telefoonnummers en de e-mailadressen staan vermeld in bijlage 1.

In 2016 heeft het ANB 1253 meldingen ontvangen, een daling met 12% t.o.v. 2015. T.o.v. 2009 gaat het nog altijd om een stijging met 37%.

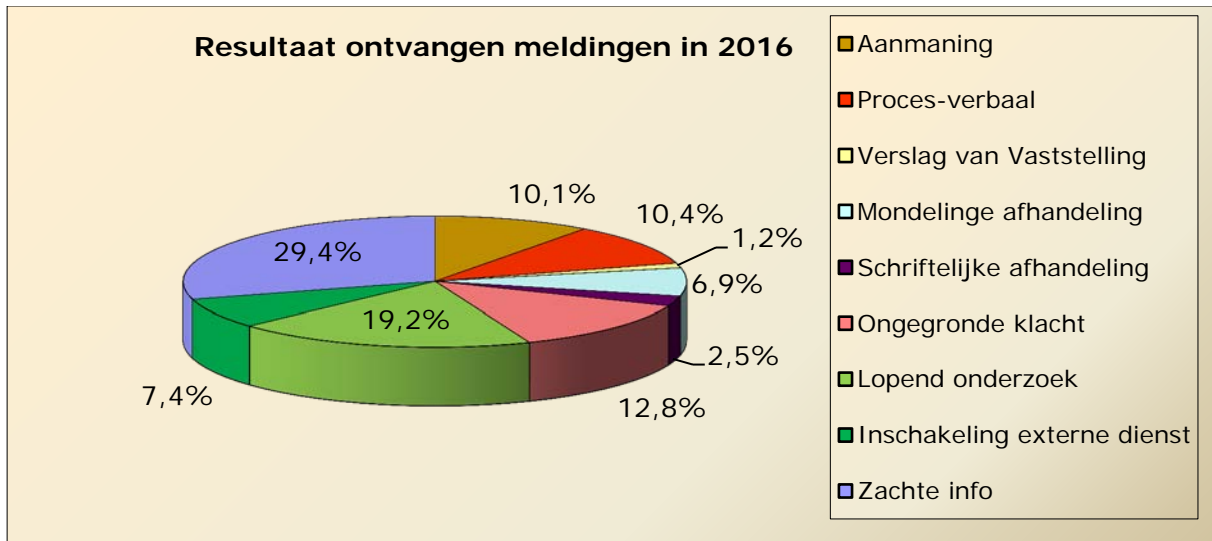
2.1.1. Evolutie van het aantal meldingen volgens wetgeving 2009-2016:



2.1.2. Aantal geregistreerde meldingen in 2016 per provincie en per wetgeving:



2.1.3. Resultaat ontvangen meldingen in 2016:



Onder zachte info wordt informatie verstaan op basis waarvan niet onmiddellijk kan worden opgetreden, maar die toch nuttig kan zijn voor de toekomst.

2.2. Gecontroleerde jagers en vissers

2.2.1. Aantal in 2016 gecontroleerde jachtverloven (JV) en visverloven (VV):

	Gecontr. JV	Uitgereikte JV	% controle	Gecontr. VV	Uitgereikte VV ¹	% controle
Antwerpen	65	2710	2,4%	291	15.799	1,8%
Limburg	95	2322	4,1%	409	7.643	5,4%
Oost-Vlaanderen	84	2992	2,8%	937	15.197	6,2%
Vlaams-Brabant	207	2161	9,6%	827	6.376	13,0%
West-Vlaanderen	223	2315	9,6%	1178	12.345	9,5%
Totaal	674	12.500	5,4%	3.642	57.360	6,3%

2.2.2. Aantal in 2016 gecontroleerde visverloven versus aantal opgestelde aanvankelijke processen-verbaal en aanmaningen:

	Gecontr. VV	Aanv. PV Visserij	Aanmaningen Visserij	% PV + Aanmaningen
Antwerpen	291	9	10	6,5%
Limburg	409	22	1	5,6%
Oost-Vlaanderen	937	160	24	19,6%
Vlaams-Brabant	827	10	68	9,4%
West-Vlaanderen	1178	80	15	8,1%
Totaal	3.642	281	118	11,0%

¹ Op basis van woonplaats in het Vlaamse Gewest; omvat niet de 6.976 visverloven uitgereikt aan personen met woonplaats buiten het Vlaamse Gewest.

Het hoge aantal visserij-PV's in Oost-Vlaanderen heeft te maken met de bijzondere aandacht die in 2016 werd gegeven aan de controle langsheen de Schelde- en Leiemanders.

Globaal gesproken kan dus gesteld worden dat 10,5 % van de controles op visverloven hebben geleid tot het opstellen van een aanmaning of een PV. Of anders uitgedrukt: de nalevingsgraad bedroeg 89% (t.o.v. 89,5% in 2015).

2.3. Gecontroleerde vergunningen

Het Agentschap voor Natuur en Bos reikt elk jaar een groot aantal vergunningen uit. De controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de beleidsuitvoerende entiteiten binnen het ANB. Wanneer zij bij controle vaststellen dat er een probleem rijst op het vlak van de naleving van de vergunningsvoorwaarden, kan de Natuurinspectie worden ingeschakeld.

Hierbij kan het onder meer gaan om kapmachtigingen, natuurvergunningen, meldingen betreffende bijzondere jacht, bestrijding, afwijkingen op het bermbesluit enz.

In 2016 heeft de Natuurinspectie op vraag van de beleidscollega's 78 kapmachtigingen gecontroleerd, wat leidde tot 32 processen-verbaal en 17 aanmaningen.

Er werden 5 natuurvergunningen gecontroleerd, wat leidde tot vier processen-verbaal en één aanmaning.

2.4. Aanmaningen

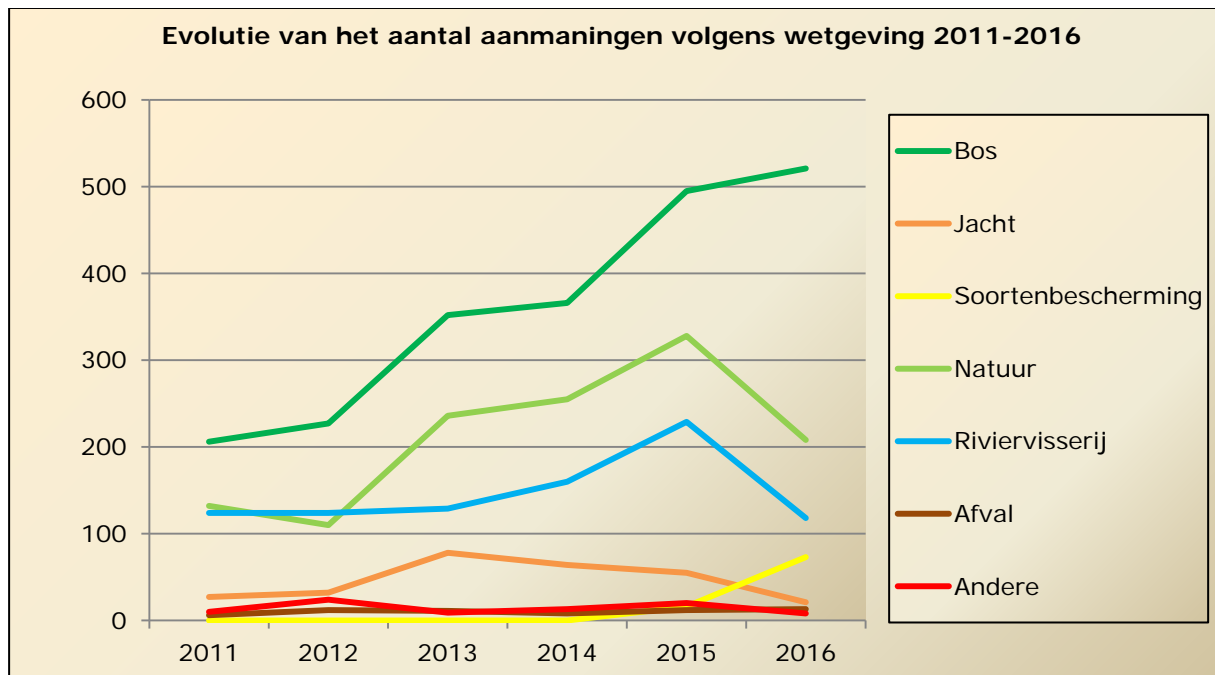
In totaal heeft het ANB in 2016 962 schriftelijke aanmaningen gegeven (- 16,7% ten opzichte van 2015; + 11% t.o.v. 2014).

Het gaat grotendeels om delicten in de recreatieve sfeer met geringe milieu-impact zoals bv. loslopende honden in bos- en natuurgebieden, of wandelen op plaatsen waar dat verboden is.

2.4.1. Aantal in 2016 opgestelde aanmaningen volgens aard van het delict:

Overtreden regelgeving	ANT	LIM	OVL	VLB	WVL	Totaal
Bossen	129	35	85	171	101	521
Jacht	0	4	4	10	3	21
Soortenbescherming	3	0	4	4	62	73
Natuur	28	46	38	18	78	208
Riviervisserij	10	1	24	68	15	118
Afval	4	2	4	1	2	13
Andere	3	0	1	1	3	8
Totaal	177	88	160	273	264	962

2.4.2. Evolutie van het aantal aanmaningen volgens wetgeving 2011-2016:



2.4.3. Aantal aanmaningen opgesteld naar functie:

	ANT	LIM	OVL	VLB	WVL	Totaal
Natuurinspectie	88	54	158	260	86	646
Boswachters	89	34	2	13	178	316
Totaal	177	88	160	273	264	962

2.4.4. De verhouding aanmaningen/aanvankelijke PV's in 2016 bedraagt 1,5 (2015: 1,7; 2014: 1,3; 2013: 1,5; 2012: 0,93; 2011: 0,71).

2.5. Processen-verbaal

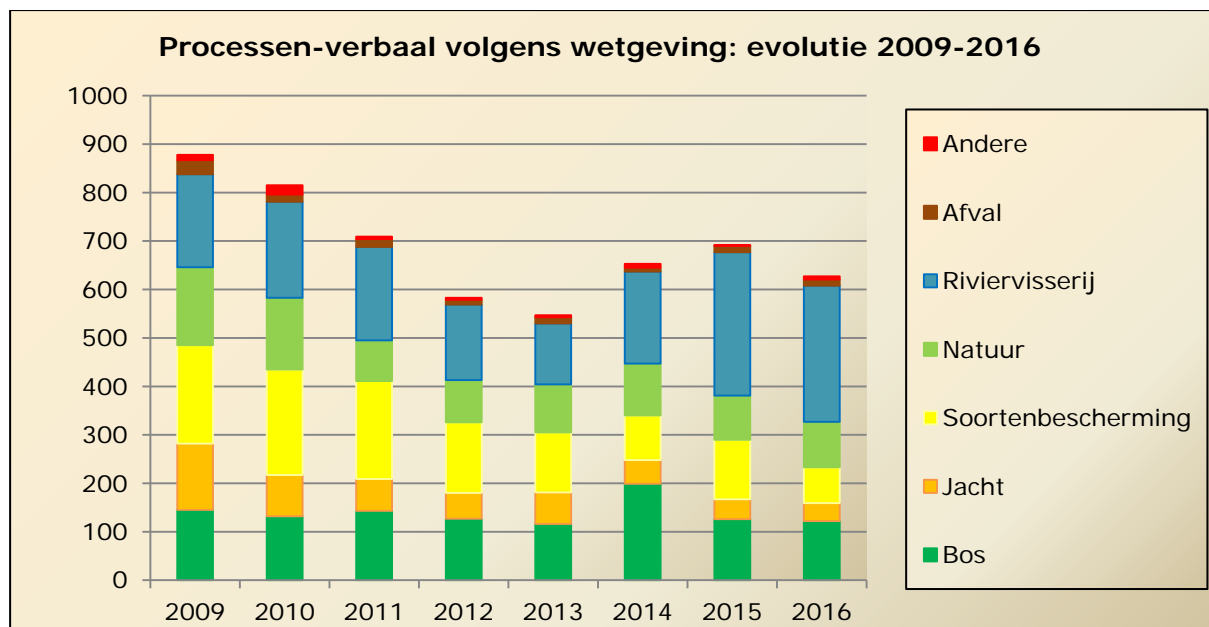
2.5.1. Aantal in 2016 opgestelde aanvankelijke processen-verbaal volgens wetgeving:

Overtreden regelgeving	ANT	LIM	OVL	VLB	WVL	Totaal
Bossen	24	31	39	16	12	122
Jacht	4	4	7	8	14	37
Soortenbescherming	9	10	24	7	24	74
Natuur	13	37	16	9	19	94
Riviervisserij	9	22	160	10	80	281
Afval	2	2	2	4	3	13
Andere	2	3	0	0	1	6
Totaal	63	109	248	54	153	627

Ten opzichte van 2015, toen er 692 aanvankelijke PV's werden opgesteld, is het aantal aanvankelijke PV's in 2016 met 9 % gedaald.

Het hoge aantal visserij-PV's in Oost-Vlaanderen heeft te maken met de bijzondere aandacht die in 2016 werd gegeven aan de controle langsheen de Schelde- en Leiemeanders.

2.5.2. Processen-verbaal volgens wetgeving: evolutie 2009-2016:



2.5.3. Aanvankelijke PV 2016, opgesteld naar functie:

	ANT	LIM	OVL	VLB	WVL	Totaal
Natuurinspectie	55	104	146	51	139	495
Boswachters	8	5	102	3	14	132
Totaal	63	109	248	54	153	627

Het hoge aantal PV's van boswachters in Oost-Vlaanderen heeft te maken met de bijzondere aandacht die in 2016 werd gegeven aan de visserijcontrole langsheen de Schelde- en Leiemeanders.

2.5.4. Belangrijkste overtreden artikels waarop in 2016 werd geveeraliseerd:

Wetten en decreten	
Riviervisserijwet art. 12 (vissen in gesloten tijd; verboden tuigen)	162
Riviervisserijwet art. 7 (vissen zonder visverlof)	124
Natuurdecreet art. 13 (wijziging van vegetatie of KLE zonder natuurvergunning)	88
Bosdecreet art. 97 (diverse beschermingsbepalingen)	77
Natuurdecreet art. 14 (zorgplicht)	75
Bosdecreet art. 90bis (ontbossing)	59
Bosdecreet art. 96 (wijzigingen en beschadigingen bosbodem)	46
Jachtdecreet art. 19 (verboden tuigen en middelen)	37
VCRO art. 4 (ontbossing)	33
Bosdecreet art. 90 (vervreemding zonder machtiging/wijziging fysische toestand)	27
Natuurdecreet art. 25 (diverse beschermingsbepalingen in GEN/GENO)	26
Riviervisserijwet art. 4 (vissen met max. 2 hengels)	24

Materialendecreet art. 12 (storten van afval)	23
Natuurdecreet art. 51 (soortenbescherming)	16
Bosdecreet art. 14 (verbod gemotoriseerd verkeer)	16
Bosdecreet art. 99 (verbod vuur te maken)	12
Uitvoeringsbesluiten	
Visserijbesluit art. 12 (vissen in gesloten tijd; nachtvisserij)	128
Vegetatiebesluit art. 8 (vegetatiewijziging zonder vergunning)	68
Visserijbesluit art. 13 (verboden vistuigen en viswijzen)	66
Soortenbesluit art. 16 (verboden middelen)	62
Soortenbesluit art. 10 (doden of vangen beschermde dieren, vernielen beschermde plantensoorten)	53
Soortenbesluit art. 12 (bezit, vervoer en handel van specimens van beschermde soorten)	53
Soortenbesluit art. 41 (ringverplichting voor in gevangenschap geboren vogels)	48
Soortenbesluit art. 42 (ringnormen voor in gevangenschap geboren vogels)	30
Soortenbesluit art. 9 (welke soorten zijn beschermd)	27
Vegetatiebesluit art. 7 (wijziging van bepaalde vegetaties en KLE's is verboden)	17
Jachtvoorwaardenbesluit art. 11 (verboden middelen)	13
Soortenbesluit art. 44 (gebruik van vogelringen van een bepaald jaar beperkt tot het jaar van geboorte; ringen enkel voor persoonlijk gebruik)	12
Visserijbesluit art. 4 (voorwaarden visvergunning Beneden-Schelde)	11
Visserijbesluit art. 11 (vissen op bruggen, sluizen,...)	10
Soortenbesluit art. 43 (vogelringen worden enkel afgeleverd door erkende vogelhouderverenigingen)	10

2.5.5. Aantal prioritaire en niet-prioritaire aanvankelijke processen-verbaal per provincie opgesteld in 2016:

	ANT	LIM	OVL	VLBR	WVL	Totaal	%
Prioritaire PV	30	76	148	20	26	300	47,8%
Niet-prioritaire PV	33	33	100	34	127	327	52,2%
Totaal	63	109	248	54	153	627	100,0%

Voor deze cijfers heeft het ANB zich gebaseerd op de volgende criteria van de prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht:

“IV. MILIEUBEHEER

A. Gebiedsbescherming

Misdrijven begaan in volgende prioritair te beschermen gebieden:

- *De ruimtelijke kwetsbare gebieden zoals bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO);*
- *Gebieden waarvoor Vlaanderen een internationale verantwoordelijkheid draagt (Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- of Ramsargebied);*
- *Natuureservaten;*
- *De gebieden die beschermd worden overeenkomstig het duinendecreet (de bescherming van deze gebieden impliceert o.a. het handhaven van een absoluut bouwverbod in de daartoe aangewezen percelen van de zeeduinen).*

B. Soortenbescherming (flora en fauna)

Misdrijven begaan tegen volgende prioritair te beschermen soorten:

- *De soorten vermeld in bijlagen II, III en IV van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende natuurbehoud en natuurlijk milieu;*
- *De illegale handel in en grootschalige vangst van beschermde vogelsoorten;*
- *Het doden van beschermde roofvogels en andere beschermde roofdieren, onder meer door gebruik te maken van gif, klemmen of het uitgraven van burchten.*

C. *Natuurbehoud*

- *Overtredingen van de regelgeving waardoor natuur effectief verdwijnt of wordt aangetast zoals illegale vegetatiewijziging, wijziging van reliëf en waterhuishouding met verdwijnen of aantasting van natuur en kleine landschapselementen tot gevolg.*

D. *Bosmisdrijven*

- *Illegale ontbossingen;*

- *Onrechtmatige toe-eigening van openbaar bos;*

- *Andere schendingen waardoor aan het bospatrimonium in het Vlaams Gewest een reële schade werd toegebracht, rekening houdend met de ernst en het belang van de zaak die in elk proces-verbaal zal worden toegelicht.*

E. *Jacht*

- *De georganiseerde stroperij.*

2.5.6. Aantal processen-verbaal stroperij per provincie voor het jaar 2016:

	ANT	LIM	OVL	VLB	WVL	Totaal
Jacht	0	3	2	4	3	12
Visserij	4	25	41	5	64	139
Soortenbesluit	1	9	10	3	6	29
Totaal	5	37	53	12	73	180

Onder stroperij wordt verstaan:

- bij de jacht: jagen zonder jachtverlof, jagen op andermans grond, jagen in gesloten tijd en jagen met verboden tuigen;
- bij de riviervisserij: vissen zonder visverlof, vissen in gesloten tijd en vissen met verboden tuigen;
- bij de beschermde soorten: het vangen en/of doden van beschermde diersoorten.

2.5.7. Recidivismegraad

De wetenschappelijke literatuur over het gebruik van effectindicatoren bij inspectieactiviteiten vermeldt de recidivismegraad als een mogelijk nuttige 'intermediate outcome-indicator' (cf. bijlage 3).

Algemeen gesproken wordt onder het begrip 'recidive' de herhaling van een misdrijf verstaan.

Binnen de context van de Natuurinspectie kan dit begrip als volgt worden geconcretiseerd:

- 1) het gaat om feiten die betrekking hebben op schendingen van alle regelgeving die onder de handhavingsbevoegdheid van het ANB vallen, zonder dat is vereist dat het om exact dezelfde schendingen van eenzelfde wetgeving gaat;
- 2) het volgende feit werd gepleegd binnen de drie jaar na het eerste feit (op basis van datum PV);
- 3) de recidivismegraad wordt gedefinieerd als de verhouding van het aantal recidivisten tot het totale aantal bekende overtreders.

Hierna volgt de recidivismegraad voor 4 driejarige periodes:

- 2011-2013: 3,76%
- 2012-2014: 3,80%
- 2013-2015: 3,91%
- 2014-2016: 3,81%

Het is opvallend dat de recidivismegraad over die 4 periodes zeer stabiel is gebleven. Er zijn wellicht langere tijdreeksen nodig om uit te maken of deze indicator een rol kan spelen om het effect van inspectieactiviteiten door het ANB te meten.

2.6. Verslagen van Vaststelling

Aantal in 2016 opgestelde verslagen van vaststelling volgens wetgeving:

Overtreden regelgeving	ANT	LIM	OVL	VLB	WVL	Totaal
Bossen	17	5	19	7	20	68
Jacht	0	0	0	2	1	3
Soortenbescherming	0	0	0	0	2	2
Natuur	6	1	3	0	2	12
Riviervisserij	4	0	0	0	0	4
Afval	0	0	0	0	0	0
Andere	0	0	0	0	0	0
Totaal	27	6	22	9	25	89

Waar een milieumisdrijf wordt vastgesteld door middel van een proces-verbaal dat naar het parket wordt gestuurd, wordt een milieu-inbreuk vastgesteld door middel van een verslag van vaststelling (VV), dat rechtstreeks naar de afdeling Milieuschade, Milieuhandhaving en Crisisbeheer (AMMC) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid wordt gestuurd.

Het overgrote deel van de vastgestelde milieu-inbreuken hebben betrekking op overtredingen van het toegankelijkheidsbesluit.

2.7. Bestuurlijke maatregelen

2.7.1. Aard van de bestuurlijke maatregelen:

bevel tot staking ⁽¹⁾	9
bevel tot regularisatie ⁽²⁾	137
combinatie van bevel tot staking/regularisatie	14
bestuursdwang ⁽³⁾	59
Totaal	219

(1) stilleggen van werken, een verbod op het uitvoeren van werken

(2) opleggen van herstelmaatregelen, bv. heraanplanting

(3) bestuurlijk beslag van o.a. onregelmatig gehouden vogels, vangtuigen

In 10 gevallen was het niet mogelijk de maatregel binnen de opgelegde termijn te doen uitvoeren.

Het ANB heeft in 2016 in totaal 19 processen-verbaal opgesteld wegens het niet (tijdig) uitvoeren van een bestuurlijke maatregel (opgelegd in 2016 of voordien).

In één dossier werd de bestuurlijke maatregel gecombineerd met een bestuurlijke dwangsom.

De herstelgraad is een indicator die aangeeft in welke mate het opgelegd herstel (heraanplantingen, opruimen van afval...) effectief werd uitgevoerd; hiervoor wordt het aantal uitgevoerde herstelmaatregelen afgezet tegen het aantal opgelegde herstelmaatregelen. Om het aantal uitgevoerde herstelmaatregelen te bepalen wordt het aantal opgestelde PV's wegens niet-uitvoering als maatstaf genomen.

De herstelgraad bedraagt aldus 87,4% (91,6% in 2015). In realiteit zal dit cijfer nog wat hoger liggen omdat sommige overtreders alsnog overgaan tot herstel nadat zij werden geverbaliseerd voor niet-uitvoering van de herstelmaatregel.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de Natuurinspectie in een beperkt aantal gevallen ook herstel via de rechtbank vordert. In 2016 werden vier vorderingen tot herstel ingediend bij de strafrechtbank.

2.7.2. Aantal opgeheven bestuurlijke maatregelen:

Er werden in 2016 60 formele besluiten houdende opheffing van bestuurlijke maatregelen getroffen. In veel gevallen wordt een bestuurlijke maatregel niet expliciet maar impliciet opgeheven, nl. als vastgesteld wordt dat de opgelegde maatregel (tijdig) werd uitgevoerd.

2.7.3. Aantal beroepen tegen de opgelegde bestuurlijke maatregelen:

AMMC heeft in 2016 17 beroepen tegen door het ANB opgelegde bestuurlijke maatregelen behandeld, met volgend resultaat:

- onontvankelijk: 2
- ongegrond: 9
- deels gegrond: 3
- gegrond: 1
- zonder voorwerp: 2

2.7.4. Aantal verzoeken tot oplegging van een bestuurlijke maatregel (toepassing van art. 16.4.18 van het MHD): In 2016 werd één verzoek ontvangen dat werd geweigerd.

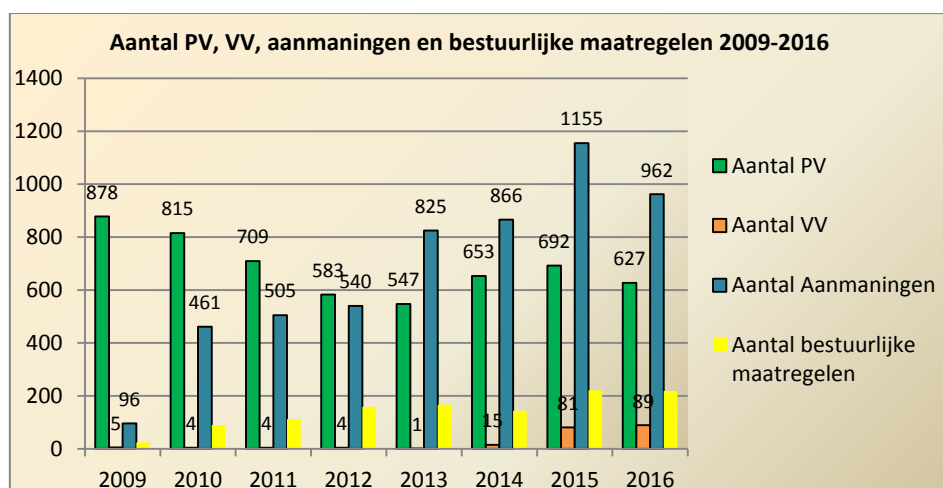
2.8. Veiligheidsmaatregelen

Veiligheidsmaatregelen zijn maatregelen die een toezichthouder kan treffen om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen of in te perken, zonder dat hierbij sprake is van een milieumisdrijf.

Het ANB heeft in 2016 geen veiligheidsmaatregelen opgelegd.

2.9. Evolutie aantal aanmaningen, processen-verbaal en bestuurlijke maatregelen

De hiernavolgende grafiek hieronder geeft een overzicht van de evolutie van het aantal opgestelde processen-verbaal, verslagen van vaststelling, aanmaningen en bestuurlijke maatregelen sinds 2009.



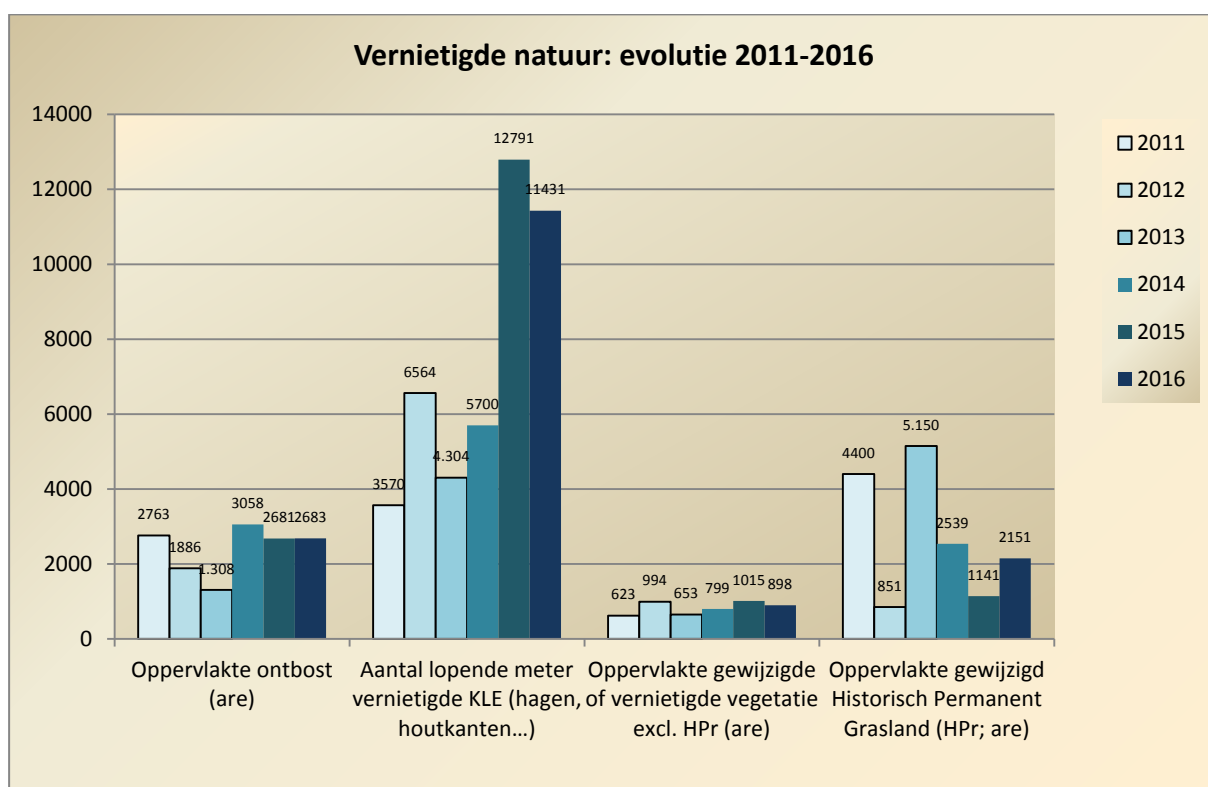
2.10. Vernietigde natuur

De volgende grafieken geven een overzicht van de onrechtmatig vernietigde natuur in de periode 2011-2016; de gegevens zijn gebaseerd op de vaststellingen neergeschreven in de processen-verbaal.

Concreet gaat het om ontbossing (kappen van bos met het oog op een bestemmingswijziging); de vernietiging of wijziging van beschermde vegetaties (met inbegrip van het scheuren van historisch permanent grasland (HPG)) en kleine landschapselementen (KLE's). De cijfers zijn een onderschatting van de werkelijkheid, omdat zeker niet alle overtredingen gesignaleerd of gezien worden.

In regel wordt aan elke overtreder een herstel door middel van een bestuurlijke maatregel opgelegd.

2.10.1. Vernietigde natuur: evolutie 2011-2016:



2.10.2. Als er natuurelementen op kleine schaal worden vernield of beschadigd vraagt de Natuurinspectie soms ook herstel via het instrument van de aanmaning.

Zo werden er in 2016 361 aanmaningen opgesteld waarin een of andere vorm van actie vanwege de overtreder werd gevraagd. Veelal betreft het hier natuurherstel (heraanplantingen, opruimen afval, ...) op kleine schaal.

In 18 gevallen werd de aanmaning niet nageleefd en werd de hardleerse overtreder alsnog geverbaliseerd.

2.11. Handhaving in Natura 2000 gebieden (SBZ), Ruimtelijk Kwetsbaar Gebied (RKG) en Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)

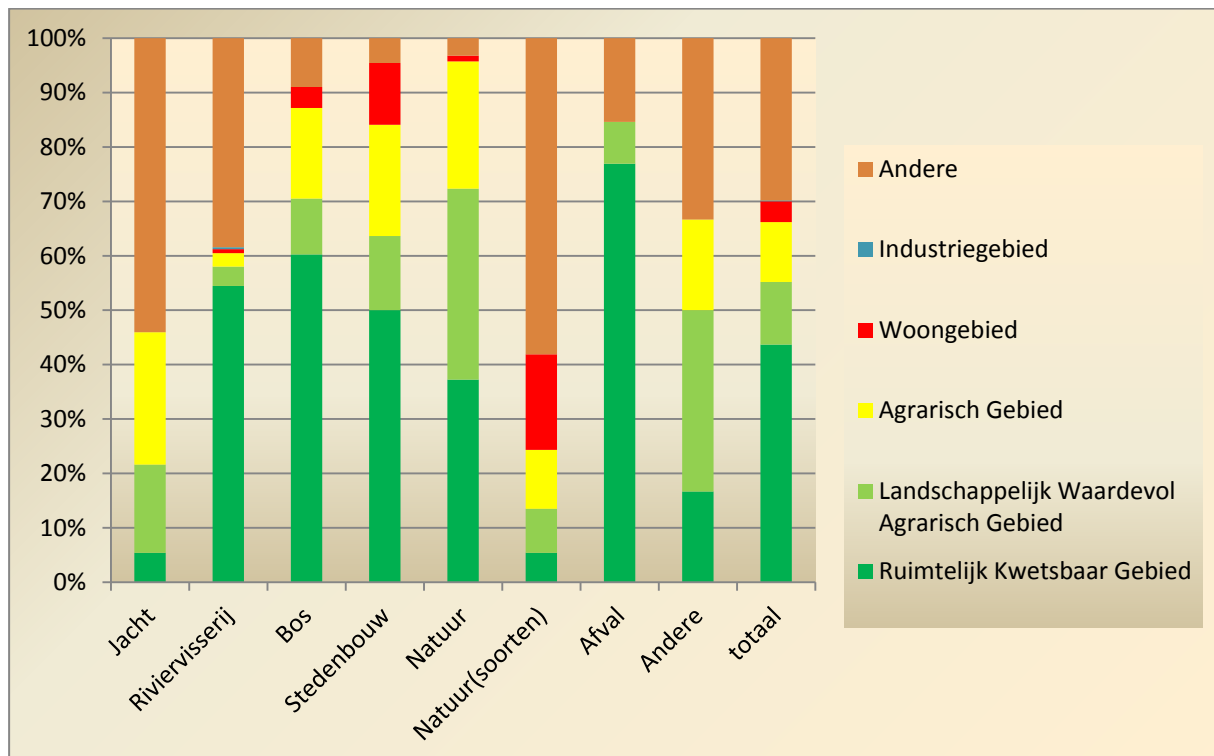
2.11.1. Aantal processen-verbaal volgens type wetgeving en gewestplanbestemming:

	Jacht	Rivier- visserij	Bos	Steden- bouw ⁽¹⁾	Natuur	Natuur (soorten)	Afval	Andere	Totaal
RKG	2	153	47	22	35	4	10	1	274
Landschappelijk Waardevol Agrarisch Gebied	6	10	8	6	33	6	1	2	72
Agrarisch Gebied	9	7	13	9	22	8	0	1	69
Woongebied	0	2	3	5	1	13	0	0	24
Industriegebied	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Andere	20	108	7	2	3	43	2	2	187 ⁽²⁾
Totaal	37	281	78	44	94	74	13	6	627

(1) enkel ontbossingsdossiers

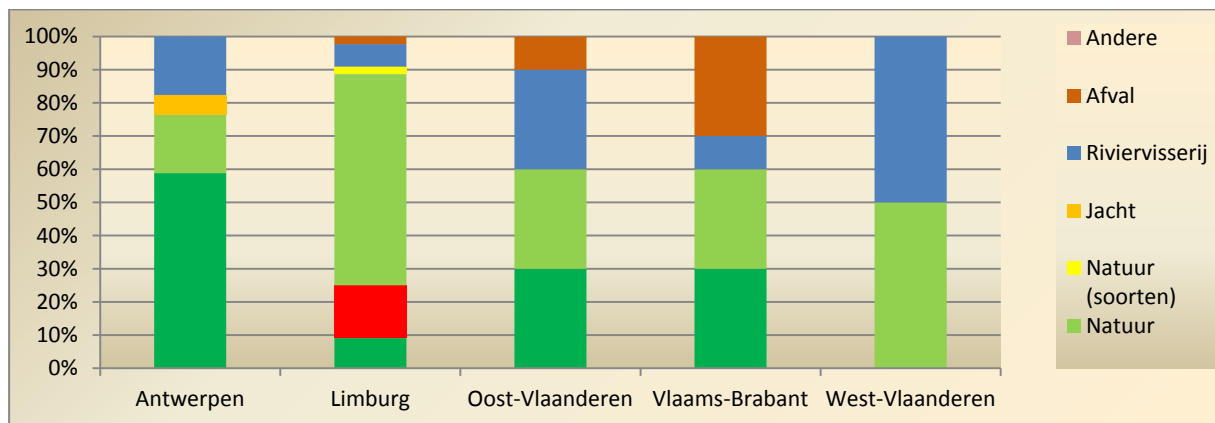
(2) Het hoge aantal PV's in de restcategorie 'andere' omvat ook PV's waar de gewestplanbestemming niet relevant is (vooral visserij-PV's).

De grafiek hieronder geeft een visueel beeld van de onderlinge verhoudingen van bovenstaande gegevens:



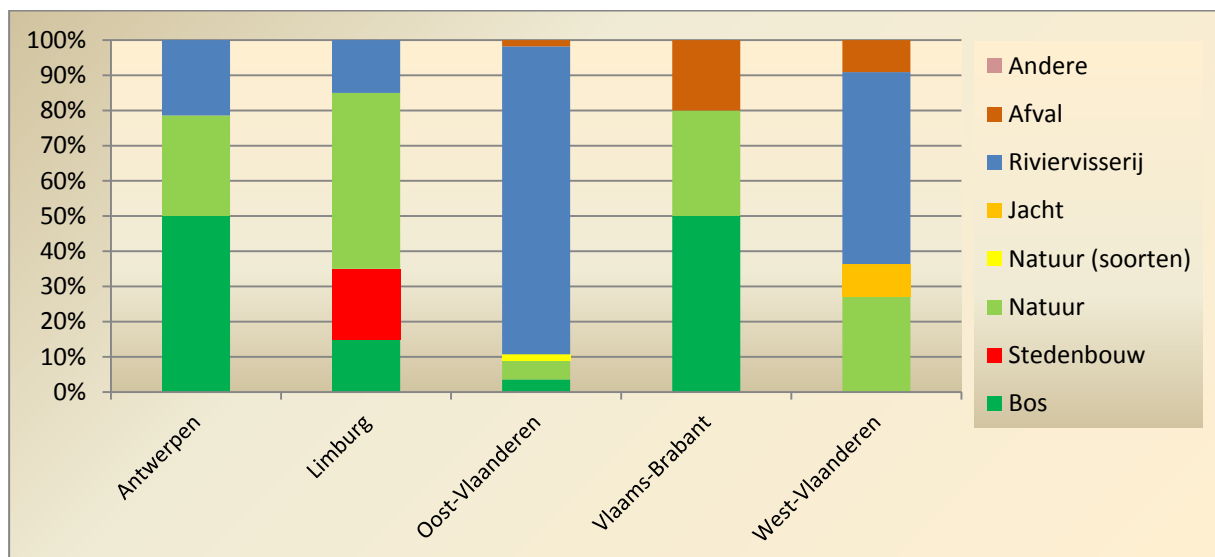
43,7 % van alle opgestelde processen-verbaal betrof overtredingen binnen RKG.

2.11.2. Processen-verbaal binnen speciale beschermingszones (SBZ) per provincie volgens type wetgeving:



15,5% van alle processen-verbaal betrof overtredingen binnen SBZ (de SBZ beslaan 12,3 % van de Vlaamse landoppervlakte).

2.11.3. Processen-verbaal binnen VEN per provincie en volgens type wetgeving:



17,7% van alle processen-verbaal betrof overtredingen binnen VEN (het VEN beslaat 6,8 % van de Vlaamse landoppervlakte).

2.12. Overtreding van de randvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Landbouwers die rechtstreekse inkomenssteun wensen te ontvangen, moeten bepaalde randvoorwaarden naleven voor het verkrijgen van die steun. Het voldoen aan die randvoorwaarden is eveneens gekend onder de naam cross compliance.

Enkele van die randvoorwaarden hebben betrekking op de naleving van de regels inzake wijziging van vegetaties, de bescherming van vogels en het behoud van andere beschermde diersoorten.

Bij niet-naleving van de randvoorwaarden kan de overheid de rechtstreekse steun verlagen of zelfs volledig intrekken.

In 2016 heeft het ANB 53 processen-verbaal opgesteld tegen landbouwers wegens schending van bovengenoemde regels. Op basis van Europese regelgeving in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt de inkomenssteun van de geverbaliseerde landbouwers ingekort. De hoogte van de inkorting hangt af van de ernst van het misdrijf en wordt bepaald door het Agentschap voor Landbouw en Visserij.

2.13. Toepassing van het protocol ANB-IRWO

Op basis van een protocol afgesloten met het agentschap Inspectie RWO (IRWO) is de Natuurinspectie bevoegd om ontbossingen krachtens de VCRO vast te stellen.

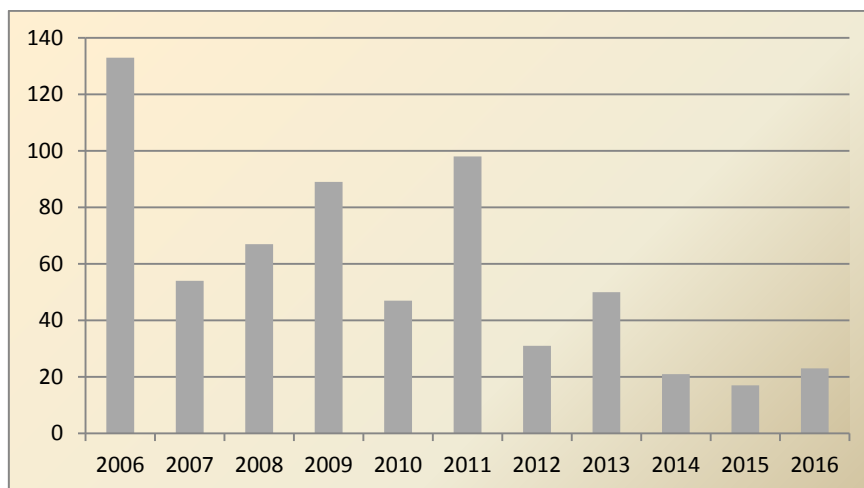
In 2016 werden volgende aantallen PV's opgesteld wegens ontbossing:

- 42 PV's op grond van de VCRO;
- 17 PV's op grond van het bosdecreet en de VCRO.

Er werden 3 stakingsbevelen opgelegd op basis van de VCRO.

2.14. Dode roofvogels: analyseresultaten

2.14.1. Evolutie van gemelde dode roofvogels 2006-2016:



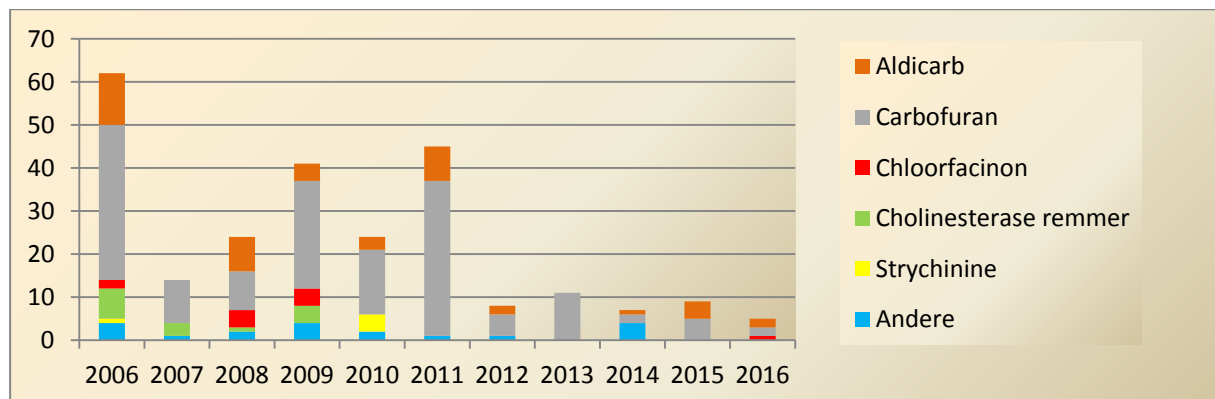
Het aantal gemelde dode roofvogels blijft met 23 slachtoffers in 2016 vrij stabiel op een laag peil. De buizerd blijft ook in 2016 het voornaamste slachtoffer onder de roofvogels, en valt te beschouwen als "collateral damage" in de illegale strijd tegen andere diersoorten zoals vos of verwilderde kat waarvoor het gif (aangebracht op aas, bv. een dode duif) in de eerste plaats bedoeld is. Buizerds eten immers geregeld dood aas. Deze langjarige dalende trend kan bijgevolg een indicatie zijn van verminderd illegaal gebruik van giften.

2.14.2. Doodsoorzaak in 2016:

- in een kwart van de gevallen werd gif als doodsoorzaak aangetoond;
- in 2 gevallen werd afschot als doodsoorzaak aangetoond;
- in twee derde van de gevallen is de doodsoorzaak ofwel een natuurlijke dood, een ongeval of blijft de oorzaak onbekend. Wellicht omvat deze categorie nog een aantal vergiftigingen door gebruik van giften die in het labo niet konden worden aangetoond, bv. omdat het aanwezige gif de minimumdrempel van de analyse niet overschreed. Om

budgettaire redenen is het echter niet mogelijk om de duurdere, meer gevoelige testen als standaardwerkwijze te hanteren.

2.14.3. Gebruikte giften 2006-2016:



In 2016 werd het gebruik van aldicarb, carbofuran en chloorfacinon aangetoond.

2.15. Inbeslagnemingen

Bij de vaststelling van een misdrijf wordt materiaal waarvan het bezit verboden is of dat heeft gediend tot het plegen van het misdrijf vaak in beslag genomen. Meestal gaat het om vogelvangst-, jacht- of visserijdelicten en worden er mistnetten, vangnetten, lokmiddelen (bandopnemers, kwartelfluitjes...), materiaal om te frauderen met pootringen (tangen, vijlen, zaagjes, ringen ...) lokkooien, veerklemmen, fuiken, hengels e.d. in beslag genomen.

Maar ook bij natuur- of bosdelicten kunnen zaken die tot het misdrijf hebben gediend in beslag worden genomen, zoals bv. crossmotors of quads.

Illegaal gehouden vogels worden onmiddellijk vrijgelaten, overgebracht naar een erkend opvangcentrum of ter plaatse in beslag genomen.

In beslag genomen beschermde vogels in 2016: 1.338, waarvan 806 zangvogels, 14 roofvogels en 518 andere vogels.

In beslag genomen illegaal gehouden of gebruikte tuigen bestemd om beschermde fauna te vangen/doden in 2016: 756.

Verder heeft de Natuurinspectie in 2016 één boot in beslag genomen.

2.16. Delicten in de recreatieve sfeer

Vlaanderen is dicht bevolkt en verkaveld. Om zoveel mogelijk mensen toegang te geven tot bossen en natuurgebieden en verschillende wensen (economie, ecologie, recreatie) op elkaar af te stemmen is een duidelijke wetgeving noodzakelijk. Zo is gemotoriseerd verkeer in bossen en natuurreservaten in principe verboden, moeten honden er in principe altijd aangelijnd worden en moeten ruiters de voor hen aangeduide paden volgen.

In 2016 werden negen meldingen geregistreerd over loslopende honden, waarvan 3 in bossen en 6 in andere natuurgebieden; er zijn geen meldingen geregistreerd over ruiters.

Er werden 175 aanmaningen opgesteld tegen wandelaars van wie de hond niet-aangelijnd was, waarvan 155 in bossen en 20 in natuurrezervaten. De aanmaningen werden voornamelijk opgesteld door boswachters (145), voor feiten die binnen ANB-domeinen werden vastgesteld.

Er werden ook 6 aanmaningen tegen ruiters opgesteld (alle in bos).

Voorts werden er 3 PV's opgesteld tegen wildcrossers en één PV tegen een ruiter wegens overtreding van de toegankelijkheidsregels in bossen.

2.17. Samenwerking en Overleg

Het ANB hecht een groot belang aan een goede samenwerking met andere handhavingsactoren. Precies omwille van de beperkte capaciteit van de Natuurinspectie is samenwerking van cruciaal belang om tot een goed resultaat te komen.

Er is op regelmatige basis overleg met de parketten, zowel dossiermatig als beleidsmatig.

Daarnaast wordt op ad-hoc basis samengewerkt met andere overheidsdiensten (ALV, OVAM, VMM, CITES, bouwinspectie...) en met gemeenten (meestal via de gemeentelijke milieudienst).

Met de arrondissementscommissarissen wordt vooral samengewerkt rond dossiers waar het jachtrecht op bepaalde percelen door meerdere jagers wordt geclaimd.

Verder werkte de Natuurinspectie in een aantal concrete dossiers samen met lokale of federale politie. Bij vele toezichts- en opsporingsdaden is samenwerking met de reguliere politiediensten noodzakelijk om de veiligheid van de natuurinspecteurs te garanderen bij potentieel gevaarlijke acties.

Ook de politie zelf doet een beroep op de expertise van de natuurinspecteurs: in 2016 leverde de Natuurinspectie in 36 dossiers technische bijstand aan de politiediensten.

Het ANB participeert actief in de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte & Milieu (VHRM) en in de werkgroepen van die raad; voor de werkgroep Programmatie fungeerde het ANB als covoorzitter.

Binnen de werkgroep LNE-milieuhandhaving wordt op regelmatige basis overleg gepleegd tussen alle Vlaamse milieuhandhavingen met handhavende bevoegdheden, waaronder het ANB, over de toepassing van het MHD. Deze werkgroep wordt voorgezeten door AMMC.

Binnen deze werkgroep werd o.m. gewerkt aan voorstellen tot actualisering van het milieuhandhavingsbesluit.

De werkgroep LNE-Milieuhandhaving heeft in 2016 4 keer vergaderd.

Binnen de Natuurinspectie wordt op maandelijkse basis overleg gepleegd tussen de Natuurinspectie centrale diensten en de provinciale natuurinspecties. Het doel is om te komen tot gezamenlijke afspraken en het uitwisselen van relevante informatie.

De Natuurinspectie pleegt ook op regelmatige basis overleg met de beleidscollega's en collega's van terreinbeheer over specifieke dossiers.

Elke provinciale Natuurinspectie organiseerde in 2016 op regelmatige basis dienstvergaderingen.

3. Sanctienering

3.1. Strafrechtelijke sanctienering

3.1.1. Beslissingen van de parketten over processen-verbaal van het ANB opgesteld in 2013 t/m 2016 (zoals meegedeeld aan ANB, situatie op 12 april 2017):

Beslissing parketten	2013		2014		2015		2016	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
In onderzoek	6	1,1	2	0,3	15	2,2	15	2,4
Minnelijke schikking	16	2,9	18	2,7	5	0,7	3	0,5
Sepenering	116	21,2	116	17,8	80	11,6	44	7,0
Verwijzing naar de rechtbank	35	6,4	34	5,2	21	3,0	11	1,8
Verwijzing naar AMMC	298	54,5	316	48,4	416	60,1	302	48,1
Onbekend	76	13,9	167	25,6	155	22,4	252	40,2
Totaal	547	100,0	653	100,0	692	100,0	627	100,0

De gerechtelijke sanctieneringsgraad (dit begrip wordt toegelicht in bijlage 3) voor de dossiers opgesteld in 2013 bedraagt 29,5% tegenover 26,9% vorig jaar toen het handhavingsrapport 2015 werd opgesteld en 25,7% twee jaar geleden.

De gerechtelijke sanctieneringsgraad voor de dossiers opgesteld in 2014 bedraagt 30,6%, tegenover 26,6% vorig jaar en 22,0% twee jaar geleden.

Voor de dossiers opgesteld in 2015 bedraagt de gerechtelijke sanctieneringsgraad 21,5% tegenover 11,8% vorig jaar.

Voor de dossiers opgesteld in 2016 bedraagt de gerechtelijke sanctieneringsgraad 19,2%.

3.2. Bestuurlijke sanctienering

De afdeling Handhaving van het departement Omgeving is bevoegd voor de bestuurlijke afhandeling van de processen-verbaal over milieumisdrijven die zij ontvangt van de parketten, en van de verslagen van vaststelling over milieu-inbreuken die zij rechtstreeks van de bevoegde toezichthoudende instanties ontvangt. Deze afdeling kan een bestuurlijke transactie voorstellen (vergelijkbaar met de minnelijke schikking van de parketten) of een bestuurlijke boete opleggen.

De bestuurlijke sanctieneringsgraad wordt verkregen door de som van het aantal bestuurlijke transacties en het aantal bestuurlijke boetes af te zetten tegen het totaal aantal behandelde ANB-dossiers.

In 2016 heeft de afdeling Handhaving 495 ANB-dossiers behandeld; het gemiddelde sanctiebedrag bedroeg 610 euro. De bestuurlijke sanctieneringsgraad kwam uit op 87,0%.

Het gaat hierbij om de som van het behandelde aantal processen-verbaal en verslagen van vaststelling; het gemiddelde sanctiebedrag omvat zowel de bestuurlijke boetes als de bestuurlijke transacties.

Het hoge percentage van dossiers waar een bestuurlijke sanctie werd opgelegd is opvallend hoog en illustreert het succes van het bestuurlijke handhavingsspoor zoals dat met het milieuhandhavingsdecreet werd ingevoerd.

4. Knelpunten

De handhaving vormt het sluitstuk van elk beleid. Dat vereist dat de regelgeving voor de rechtsonderhorige duidelijke regels omvat van wat mag en wat niet mag. Dat betekent ook dat regelgeving goed handhaafbaar moet zijn. Het is belangrijk dat, wanneer regelgeving wordt ontwikkeld om een bepaald maatschappelijk probleem aan te pakken, er vooraf voldoende aandacht wordt besteed aan de vraag of die wetgeving ook efficiënt kan worden gecontroleerd. Het ANB beschikt over een procedure waarbij regelgevende voorstellen door de Natuurinspectie worden beoordeeld op hun handhaafbaarheid.

Naast een dergelijke toets vooraf, is het ook nuttig om –gaandeweg- knelpunten inzake de handhaafbaarheid van regelgeving te detecteren.

Het in bijlage 2 vermelde niet-limitatieve overzicht van knelpunten in de milieubeheerwetgeving is gebaseerd op de praktijkervaring van de handhavers “in het veld”. Het doel moet zijn om de lijst in te korten wanneer de regelgever knelpunten oplost door de regelgeving aan te passen.

Het detecteren van dergelijke knelpunten en de communicatie daarover, wordt door Audit Vlaanderen als een voorbeeld van goede praktijk inzake beleidsgerichte rapportering beschouwd¹.

Voor volgende knelpunten uit het handhavingsrapport 2015 is een spoedige oplossing in zicht:

Handhaving natuuraspecten van een omgevingsvergunning Niet naleven van voorwaarden van een vergunning

Bepaalde activiteiten vereisen niet alleen een omgevingsvergunning maar eveneens een natuurvergunning. Indien er in de omgevingsvergunningsprocedure advies werd gevraagd aan ANB met betrekking tot de natuurvergunningsplichtige activiteiten geldt de omgevingsvergunning eveneens als natuurvergunning. De omgevingsvergunning kan also voorwaarden bevatten in verband met deze natuuraspecten. Het ANB is momenteel niet bevoegd om toe te zien op de naleving van dergelijke vergunningen en vergunningsvoorwaarden.

Stand van zaken: De Vlaamse Regering heeft op 24 maart 2017 een decreet goedgekeurd dat de integratie van de natuurvergunning in de omgevingsvergunning beoogt. Zo zal o.a. art. 13 van het natuurdecreet worden gewijzigd waardoor het ANB de naleving van omgevingsvergunningen waar advies van het ANB werd gevraagd, zal kunnen controleren.

Om eventuele interpretatieverschillen te vermijden zal ook het niet naleven van de voorwaarden van een omgevingsvergunning die verband houden met natuuraspecten expliciet worden verboden. Het decreet wordt in de loop van 2017 in het Vlaams parlement behandeld.

¹ IAVA-rapport “Thema-audit inspectie/handhaving” – Auditopdracht 1201 027 van 11 maart 2013

Bijlagen

Bijlage 1: Adressen (situatie op 31 december 2016)

Algemeen	Celverantwoordelijke Natuurinspectie
ANB - Natuurinspectie Antwerpen Gebouw Anna Bijns Lange Kievitstraat 111/113 bus 63 2018 Antwerpen Tel: 03 224 62 62 Fax: 03 224 60 90 natuurinspectie.ant.anb@vlaanderen.be	Maarten Van Knippenberg tel. vast: 03 224 62 48 tel. mobiel: 0476 26 27 26 maarten.vanknippenberg@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie Limburg Koningin Astridlaan 50 bus 5 3500 Hasselt Tel: 011 74 24 50 Fax: 011 74 24 99 natuurinspectie.lim.anb@vlaanderen.be	Ghislain Mees tel. vast: 011 74 25 03 tel. mobiel: 0479 67 95 22 ghislain.mees@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie Oost-Vlaanderen Virginie Lovelinggebouw Koningin Maria Hendrikaplein 70, PB 73 9000 Gent Tel. 09 276 20 00 Fax 09 276 20 05 natuurinspectie.ovl.anb@vlaanderen.be	Paul Vandenabeele tel. vast: 09 276 20 07 tel. mobiel: 0479 67 95 41 Paul.vandenabeele@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie Vlaams-Brabant Domein Groenenberg Konijnestraat 172 1600 Sint-Pieters-Leeuw Tel: 02 454 87 58 Fax: 02 454 86 38 natuurinspectie.vbr.anb@vlaanderen.be	Brigitte De Wever tel. vast: 02 454 86 37 tel. mobiel: 0479 67 94 18 Brigitte.dewever@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie West-Vlaanderen Jacob van Maerlantgebouw Koning Albert I-laan 1/2 bus 74 8200 Brugge Tel: 050 24 77 95 Tel: 0499 94 93 77 (buiten kantooruren) Fax: 050 24 77 45 natuurinspectie.wvl.anb@vlaanderen.be	Sven Vrielynck tel. vast: 050 24 77 95 tel. mobiel: 0474 30 14 28 Sven.vrielynck@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie Centrale Diensten Koning Albert II-laan 20 bus 8 1000 Brussel Tel: 02 553 75 38 Fax: 02 553 81 05	Mark Van den Meersschaut tel. vast: 02 553 75 38 tel. mobiel: 0476 48 01 19 Mark.vandenmeersschaut@vlaanderen.be

Bijlage 2: Overzicht van knelpunten in de milieubeheerwetgeving (niet limitatief)

Decreet/Wet/ Uitvoeringsbesluit	Knelpunt
Natuurdecreet/ Vegetatiebesluit	<p>Juridische bewijswaarde van de Biologische Waarderingskaart</p> <p>Het Milieuhandhavingscollege (MHHC) heeft in beroep een landbouwer vrijgesproken voor het omzetten van HPG naar akker, op grond van de vaststelling dat de kwalificatie van HPG uitsluitend gesteund was op de Biologische Waarderingskaart (BWK). Deze kaart werd, aldus het MHHC, niet wettig vastgesteld en evenmin bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, heeft geen bindende en verordenende kracht en is bijgevolg niet tegenstelbaar aan derden.</p> <p>De Natuurinspectie pleit voor een regelgevend initiatief waardoor aan de BWK bindende en verordenende kracht wordt gegeven.</p> <p>Stand van zaken: deze problematiek wordt onderzocht in het kader van het lopend project wetsintegratie van het ANB.</p>
Natuurdecreet	<p>Verkoop van percelen waarop een bestuurlijke herstelmaatregel rust</p> <p>Het gebeurt dat een grondeigenaar bepaalde "grondgebonden" delicten tegen de natuurwetgeving pleegt (bv. het onrechtmatig verwijderen van KLE's) en nadien zijn grond verkoopt. Er ontstaan dan problemen om een herstel op te leggen aan de nieuwe eigenaar omdat die de overtreding niet heeft begaan.</p> <p>In het bosdecreet geldt een bepaling op grond waarvan in de notariële akte de verplichtingen van de nieuwe eigenaar moet worden opgenomen. Het natuurdecreet kent geen analoge bepaling.</p> <p>Stand van zaken: binnen ANB wordt een tekstvoorstel tot aanpassing van art. 91 bosdecreet voorbereid op basis waarvan een bestuurlijke herstelmaatregel die op een perceel rust bij de verkoop ervan overgaat op de nieuwe eigenaar. Er loopt een overleg met de federatie van notarissen om hen toegang te verlenen tot een databank van bestuurlijke herstelmaatregelen.</p>
Bosdecreet	<p>Constructies in het bos</p> <p>Artikel 97 van het bosdecreet verbiedt onder meer de oprichting van keten, loodsen en alle andere constructies en verblijfgelegenheden. De instandhouding van dergelijke illegaal opgerichte constructies is echter niet strafbaar gesteld.</p>

	<p>Bijgevolg biedt dit artikel geen rechtsgrond om van nieuwe boseigenaars te eisen dat zij constructies, die door een vorige eigenaar zijn opgericht, moeten afbreken. Een wijziging van dit artikel waardoor ook de instandhouding strafbaar wordt gesteld, zou deze inconsequentie kunnen oplossen. Een alternatief kan erin bestaan het verbod op de oprichting van constructies in het bosdecreet te schrappen, vanuit de overweging dat deze materie al geregeld wordt in de regelgeving inzake ruimtelijke ordening.</p> <p>Stand van zaken: er wordt onderzocht of dit knelpunt kan worden meegenomen in het kader van het project wetsintegratie van het ANB.</p>
Natuurdecreet	<p>Gebruik van pesticiden binnen VEN</p> <p>Art. 25, §3, van het natuurdecreet verbiedt het gebruik van pesticiden binnen het VEN; dat verbod geldt niet voor de percelen van de landbouwbedrijven waar in het kader van artikel 15 van het 'oude' mestdecreet (decreet van 23 januari 1991) een ontheffing geldt. Sindsdien werd het 'oude' mestdecreet vervangen door het decreet van 22 december 2006 zodat de vraag rijst of de afwijking op het pesticidenverbod voor landbouwbedrijven met een ontheffing nog altijd van toepassing is. Na overleg met de VLM is de Natuurinspectie van oordeel dat dit wel degelijk het geval is, gelet op de ratio legis van de decreetgever bij de totstandkoming van het natuurdecreet in 1997.</p> <p>Toch verdient het aanbeveling om de tekst van art. 25, §3 natuurdecreet, aan te passen aan de gewijzigde mestregelgeving, zodat interpretatieverschillen kunnen worden vermeden.</p> <p>Stand van zaken: er wordt onderzocht of dit knelpunt kan worden meegenomen in het kader van het lopend project wetsintegratie van het ANB.</p>
Natuurdecreet/ Vegetatiebesluit	<p>Bescherming van historisch permanente graslanden (HPG)</p> <p>Een efficiënte handhaving van de diverse beschermingsbepalingen inzake historisch permanente graslanden blijft problematisch.</p> <p>De Vlaamse Regering heeft weliswaar op 27 november 2015 een besluit goedgekeurd waardoor de kaarten van de HPG in de landbouwstreek De Polders definitief werden vastgesteld, op grond waarvan een deel van de poldergraslanden beschermd werd op basis van de geldende natuurregelgeving, terwijl een ander deel beschermd werd op basis van de landbouwregelgeving (ecologisch kwetsbaar blijvend grasland of EKBG).</p>

De handhaving van de beschermingsbepalingen voor de poldergraslanden wordt hierdoor een stuk gemakkelijker omdat niet langer gebruik moet worden gemaakt van indirect bewijs omdat de te beschermen HPG op kaart zijn aangewezen.

Voor HPG gelegen buiten de landbouwstreek De Polders blijft handhaving een uitdaging omdat gebruik moet worden gemaakt van allerhande middelen om het indirect bewijs te leveren dat een perceel effectief als HPG moet worden beschouwd.

Het is dikwijls zeer moeilijk te bewijzen dat aan alle elementen uit de definitie van HPG in het natuurdecreet cumulatief is voldaan. De graslanden werden immers vaak volledig omgeploegd zodat het niet langer mogelijk is om de historische aanwezigheid van poelen, grachten, uitgesproken microreliëf en/of soortenrijke vegetatie aan te tonen. Luchtfoto's en andere bewijselementen zijn meestal ontoereikend.

Stand van zaken:

Het ANB werkt samen met het departement Landbouw en Visserij om de landbouwers via het landbouwloket te informeren of hun graslanden mogelijk het HPG-statuuut hebben. Het ANB hoopt dat dat deze sensibilisering zal leiden tot een betere naleving van de regels betreffende de HPG.

Intussen werd een informatieve kaart graslanden klaargemaakt voor publicatie. Deze kaart bevat alle graslanden- dit zijn zowel de historisch permanente als de permanente (VEN) graslanden- in Vlaanderen die beschermd worden door de natuurwetgeving. Binnen de landbouwstreek "de polders" worden ook de graslanden enkel beschermd door de landbouwwetgeving (waar ook de zorgplicht geldt) aangeduid op deze kaart. De kaart wordt gelinkt aan het e-loket landbouw door middel van een hyperlink opgenomen in de zogenaamde 'checklist graslanden' van het Departement Landbouw en Visserij.

De landbouwer kan voor elk perceel dat onder de bescherming valt nagaan waarom het beschermd is en hoe het beschermd is. Hij kan nagaan of een grasland verboden te wijzigen is dan wel onder de vergunningsplicht valt, en kan eveneens nagaan welke handelingen er onder het verbod of de vergunning sorteren.

Aansluitend werd het afwegingskader voor het optreden van NI bij overtredingen HPG aangepast, waarbij ruimte wordt gecreëerd voor informatie en educatie alvorens echt repressief op te treden.

Indien een gebrekkige naleving zou blijven aanhouden, moet worden overwogen om ook poldergraslanden buiten de landbouwstreek De Polders een beter beschermd statuut te geven door een afbakening op kaart conform de procedure van artikel 9bis van het natuurdecreet.

<p>Milieuhandhavings-decreet/ Toegankelijkheidsbesluit</p>	<p>Toegankelijkheidsregelingen</p> <p>De handhaving van toegankelijkheidsregelingen op het terrein is complex. Volgens de huidige regelgeving kan het ANB enkel de toegankelijkheid regelen en handhaven van bossen en natuurreservaten. Buiten bossen en natuurreservaten kunnen gemeenten op hun grondgebied in het kader van de GAS-reglementering zelf regels inzake toegankelijkheid opstellen en handhaven met een politiereglement voor zover er verbanden kunnen worden gelegd met overlast. Boswachters en natuurinspecteurs zijn niet bevoegd om politiereglementen te handhaven en politiediensten kunnen momenteel de toegankelijkheid in bossen en natuurreservaten niet handhaven omdat de meeste toegankelijkheidsregels gedepenaliseerd zijn, d.w.z. als milieu-inbreuken zijn gecatalogeerd.</p> <p>We hebben dus een situatie dat voor eenzelfde aaneengesloten gebied er verschillende regels van toepassing kunnen zijn inzake toegankelijkheid. ANB-toegankelijkheid in het bos of natuurreservaat, al dan niet gemeentelijke politieverordening in het natuurdomein (niet- natuurreservaat) dat er net aan grenst enz. . Het is voor de handhaver en de burger dus alles behalve duidelijk welke toegankelijkheidsregeling van toepassing is in deze aaneengesloten natuurdomeinen.</p> <p>Om deze problematiek aan te pakken dient maximaal invulling te worden gegeven aan de nieuwe regelgeving inzake toegankelijkheid zoals deze reeds ingeschreven is in het decreet natuurbehoud (maar die nog niet in werking is getreden). Het ANB zal in de toekomst immers toegankelijkheidsregelingen kunnen opmaken en goedkeuren voor openbare terreinen met een natuurbeheerplan, bossen en private terreinen met een natuurbeheerplan die aangekocht werden of waarop een zakelijk of persoonlijk recht werd verworven met subsidies op basis van het decreet natuurbehoud. Het ANB zal dus op een groter grondgebied de toegankelijkheid kunnen regelen en handhaven. Groot voordeel hiervan is dat ANB zelf een coördinerende rol kan spelen zodat er eenvormige toegankelijkheidsregelingen van toepassing zullen zijn op aaneengesloten terreinen.</p> <p>Om dit mogelijk te maken moeten de nieuwe toegankelijkheidsregels van het decreet natuurbehoud in werking worden gesteld.</p> <p>Daarnaast kan er ook geopteerd worden om het aantal 'ogen' op het terrein te verhogen, m.a.w. door een zo groot mogelijk aantal handhavers bevoegd te maken.</p> <p>Stand van zaken</p> <p>Er werden reeds initiatieven genomen om de politie bevoegd te maken voor de handhaving van milieu-</p>
--	--

	<p>inbreuken zodat ook zij kunnen optreden bij een schending van gedepenaliseerde toegankelijkheidsregels. Een voorstel tot wijziging van het milieuhandhavingsdecreet werd hiertoe door natuurinspectie in de LNE-werkgroep milieuhandhaving ter bespreking voorgelegd. Het ANB werkte een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten uit waarin onder meer de procedure van goedkeuring van de toegankelijkheidsreglementen, dit in uitvoering van de nieuwe decretale regeling.</p>
--	---

Bijlage 3: Meten van effecten van inspectieactiviteiten – Gebruik van effectindicatoren

'Performance Measurement' of prestatie meting van inspectiediensten heeft de laatste tijd sterk aan belang gewonnen. Diverse instanties, o.a. de OESO, hebben hierover in de afgelopen jaren rapporten gepubliceerd.

Er wordt hierbij vooral aandacht besteed aan de effectiviteit van inspectieactiviteiten: in welke mate draagt een inspectiedienst bij aan het bereiken van beleidsdoelstellingen, zoals een betere lucht- of waterkwaliteit?

Om dit te kunnen meten moet gebruik worden gemaakt van outcome-indicatoren (effectindicatoren).

Hierbij rijst het probleem dat het aandeel van het effect van handhaving op het bereiken van de beleidsdoelstelling dikwijls moeilijk kan worden gemeten, omdat ook andere factoren (met dikwijls een grotere impact) een effect hebben op de evolutie van het gestelde beleidsdoel. Zo kan een verandering in natuurkwaliteit en –kwantiteit deels een gevolg zijn van handhaving, maar ook van investeringen in aankoop en beheer van terreinen, specifiek natuur- en milieubeleid, gewijzigd landgebruik, klimaatverandering enz.

De literatuur beveelt dan ook aan om bij voorkeur zogenaamde 'intermediate outcome-indicatoren' (IOI) te ontwikkelen waarmee veranderingen in kennis en gedrag van de gereguleerde worden gemeten. In tegenstelling tot 'final outcome-indicatoren' die de verbetering van milieukwaliteit als ultiem resultaat van handhavingsactiviteiten pogen te meten, is het in regel haalbaarder om IOI's te ontwikkelen.

Bovendien moeten er voldoende relevante data beschikbaar zijn om geschikte indicatoren te ontwikkelen.

Ook is het gepast om de nodige bescheidenheid aan de dag te leggen bij het ontwikkelen van indicatoren: de meeste indicatoren hebben immers elk hun specifieke tekortkomingen.

In onderhavig rapport is momenteel al cijfermateriaal voorhanden om een aantal uit de literatuur bekende IOI te ontwikkelen:

1) Indicator '**nalevingsgraad**':

- aantal geverbaliseerde en aangemaande vissers versus aantal gecontroleerde vissers
- aantal geverbaliseerde en aangemaande jagers versus aantal gecontroleerde jagers

2) Indicator '**herstelgraad**': aantal uitgevoerde herstelmaatregelen versus aantal opgelegde herstelmaatregelen. Hierbij dient opgemerkt dat de Natuurinspectie bij niet-uitvoering opnieuw kan verbaliseren en een bestuurlijke dwangsom kan opleggen.

3) Indicator '**sanctioneringsgraad**': deze indicator zet het aantal opgelegde sancties af tegen het aantal vastgestelde overtredingen.

- **Bestuurlijke sanctioneringsgraad**: dit cijfer wordt verkregen door de som van het aantal bestuurlijke transacties en het aantal bestuurlijke boetes af te zetten tegen het totaal aantal door AMMC behandelde ANB-dossiers.

- **Gerechtelijke sanctiëringsgraad:** dit cijfer wordt verkregen door het aantal minnelijke schikkingen en het aantal verwijzingen naar de rechtbank af te zetten tegen het totaal aantal dossiers minus de naar AMMC doorgestuurde dossiers en minus de dossiers met onbekend resultaat. Gelet op het grote aantal dossiers waar de beslissing van het parket onbekend is (meer dan een derde van alle dossiers) en de mogelijkheid dat niet alle verwijzingen naar de rechtbank ook tot een veroordeling leiden moet deze indicator met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

4) Indicator '**aantal meldingen**': de evolutie van het aantal meldingen dient als surrogaat-maatstaf voor naleefgedrag. Het nadeel van deze indicator is echter dat de evolutie in aantal meldingen ook andere oorzaken kan hebben dan een veranderd naleefgedrag, bv. een betere kennis van het bestaan van de Natuurinspectie of een grotere gevoeligheid bij de burger over bepaalde als overtreding gepercipieerde activiteiten (denk aan jachtmeldingen). Daarom is dit voor het ANB geen goede outcome-indicator.

De literatuur vermeldt ook de **recidivismegraad** als een mogelijk nuttige IOI. Deze indicator geeft het percentage gesanctioneerden of overtreeders weer die binnen een bepaalde termijn opnieuw gesanctioneerd worden of in overtreding worden bevonden voor eenzelfde of analoge overtreding.

De waarde van goed ontwikkelde indicatoren zal pas na enkele jaren tot uiting komen: het absolute cijfer is immers minder van belang dan de evolutie ervan doorheen de jaren.

Bijlage 4: Gebruikte afkortingen

ANB	het Agentschap voor Natuur en Bos
AMMC	de Afdeling Milieuschade, Milieuhandhaving en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid
BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
BWK	Biologische Waarderingskaart
GEN	Grote Eenheid Natuur
GENO	Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling
HAP	Handhavingsapplicatie
HPG	Historisch Permanent Grasland
IOI	Intermediate Outcome Indicator
Jachtvoorwaardenbesluit	BVR van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend
KLE	Klein Landschaps Element
LWAG	Landschappelijk Waardevol Agrarisch Gebied
Maatregelenbesluit	BVR van 21 oktober 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid
MHD	het Milieuhandhavingsdecreet (titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid)
MHB	het milieuhandhavingsbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid)
MHHC	Milieuhandhavingscollege
OGP	Officier van Gerechtelijke Politie
PV	Proces-verbaal
RKG	Ruimtelijk Kwetsbaar Gebied zoals gedefinieerd in de VCRO
SBZ-V	Speciale Beschermingszone – vogelrichtlijngebied, aangewezen in toepassing van de vogelrichtlijn
SBZ-H	Speciale Beschermingszone – habitatrichtlijngebied, aangewezen in toepassing van de habitatrichtlijn
Soortenbesluit	BVR van 15 mei 2009 met betrekking tot de soortenbescherming en soortenbeheer
Toegankelijkheidsbesluit	BVR van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten
Vegetatiebesluit	BVR van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu
Visserijbesluit	BVR van 1 februari 2013 tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VEN	Vlaams Ecologisch Netwerk
VHRM	Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte & Milieu
VTE	Voltijds Equivalent
VV	Verslag van vaststelling

