



© Yves Adams

Handhavingsrapport

2020



Vlaanderen
is natuur

AGENTSCHAP
NATUUR & BOS

Inhoud

Voorwoord	3
1. De organisatie van de handhaving binnen Natuur en Bos	4
1.1. Organisatiestructuur	4
1.2. Taken en bevoegdheden	5
1.3. Personeel	6
1.4. Vorming	6
1.5. Handhavingsplan	6
2. Activiteiten in 2020	7
2.1. Meldingen	7
2.2. Gecontroleerde jagers en vissers	8
2.3. Gecontroleerde vergunningen	9
2.4. Aanmaningen	9
Deze verhouding is een maat voor een zachte handhaving. Hoe hoger de verhouding, hoe meer gekozen wordt voor zachte handhaving in vergelijking met sanctionerend optreden (harde handhaving).	9
2.5. Processen-verbaal	11
Aantal prioritair en overige aanvankelijke processen-verbaal opgesteld in 2020:	13
2.6. Verslagen van Vaststelling	14
2.7. Bestuurlijke maatregelen	14
2.8. Veiligheidsmaatregelen	15
2.9. Evolutie aantal aanmaningen, processen-verbaal, verslagen van vaststelling en bestuurlijke maatregelen	15
2.10. Verboden of niet-vergunde ingrepen in de natuur	16
2.11. Handhaving in Natura 2000 gebieden (SBZ), Ruimtelijk Kwetsbaar Gebied (RKG) en Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)	17
2.12. Overtreding van de randvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid	18
2.13. Toepassing van het protocol ANB-departement Omgeving	19
2.14. Dode roofvogels: analyseresultaten	19
2.15. Wolvin Naya	20
2.16. Inbeslagnemingen	20
2.17. Delicten in de recreatieve sfeer	20
2.18. Samenwerking en Overleg	20
3. Sanctionering	22
3.1. Strafrechtelijke sanctionering	22
3.2. Bestuurlijke sanctionering	22
4. Knelpunten	23
Bijlage 1: Adressen	23
Bijlage 2: Enkele belangrijke knelpunten in de milieubeheerwetgeving	24
Bijlage 3: Meten van effecten van inspectieactiviteiten – Gebruik van effectindicatoren	25
Bijlage 4: Gebruikte afkortingen	26

Voorwoord

Beste lezer,

Met veel genoegen bied ik u het handhavingsrapport 2020 aan. Hiermee hoop ik u een inzicht te verschaffen in de werking en de behaalde resultaten van de natuurinspectie van Natuur en Bos.

2020 was het coronajaar waarbij de natuur door vele liefhebbers werd (her)ontdekt, maar waarbij de werkdruk van onze natuurinspecteurs ook op het gebied van handhaving door de spectaculaire stijging aan meldingen soms virale symptomen kreeg. Gelukkig werd het team natuurinspecteurs - zoals door de minister beloofd - versterkt met zes extra natuurinspecteurs, waarbij ons contingent aan inspecteurs uiteindelijk op een hoger niveau komt dan tien jaar geleden.

2020 was een speciaal jaar. Het eerste volledige jaar onder een nieuwe Vlaamse Regering, die in haar Regeerakkoord bijzondere aandacht besteedt aan bestuurlijke handhaving en waarbij er voor het eerst een minister bevoegd is voor Justitie én Handhaving. Het belang van de bestuurlijke handhaving en bestuurlijke maatregelen, als sluitstuk van het beleid in Vlaanderen, werd dan ook door de natuurinspectie verder in de verf gezet door het hanteren van de hiervoor geschikte administratieve figuren, zoals u ook kan vaststellen in dit rapport.

2020 was ook een goed jaar om achter de schermen verder samen te werken met andere departementen en een aantal innovatieve technieken te bestuderen - zoals remote sensing en laseraltimetrie - om de doelmatigheid van de handhaving op termijn te kunnen verhogen. Uiteraard werd ook de nodige aandacht besteed aan het programmatisch handhaven door bijvoorbeeld het doelgericht aanschrijven van landbouwers en beherende overheden om mogelijke overtredingen te vermijden.

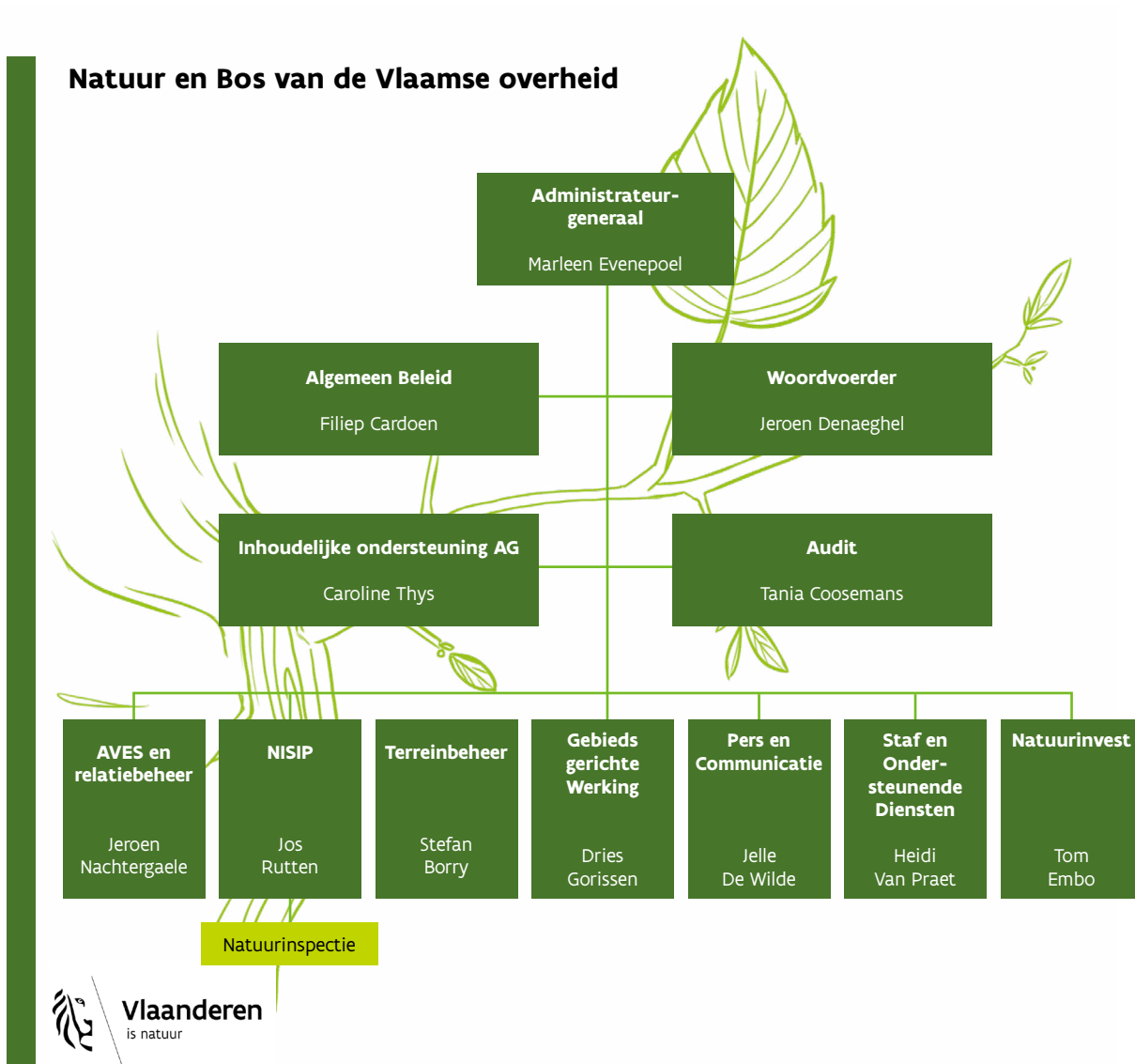
Hopelijk hebben we u een helder handhavingsrapport bezorgd. We wensen u alvast veel leesplezier!

Jos Rutten
Adjunct-administrateur-generaal

1. De organisatie van de handhaving binnen Natuur en Bos

1.1. ORGANISATIESTRUCTUUR

De plaats van de Natuurinspectie binnen Natuur en Bos:



1.2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

1.2.1. De kernopdrachten van het Agentschap voor Natuur en Bos (verder Natuur en Bos) staan vermeld in artikel 3 van het oprichtingsbesluit van Natuur en Bos (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 Natuur en Bos 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 milieuhandhavingsbesluit (MHB) bedoeld.

In uitvoering van het MHB is Natuur en Bos 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 in het MHB.

Naast de bevoegdheid rond het milieubeheerrecht is er de volgende wetgeving waarvoor Natuur en Bos 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 over de internationale handel in bedreigde in het wild levende dieren- en plantensoorten)

3° het materialendecreet van 23 december 2011

4° het pesticidendecreet van 8 februari 2013

5° het mestdecreet (controle van de afstandsregels voor mest langs waterlopen binnen RKG en SBZ's)

6° de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voor wat betreft ontbossingen

7° het decreet integraal waterbeleid in ruimtelijk kwetsbare gebieden voor wat betreft de teeltvrije zone

Tot slot is Natuur en Bos 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 en de ABS-verordening¹ (E.U.-verordening nr. 511/2014 van 16 april 2014 betreffende voor gebruikers bestemde nalevingsmaatregelen uit het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik in de Unie), de ABS-uitvoeringsverordening nr. 2015/1866 van 13 oktober 2015 en van de Vlaamse regels die zullen worden genomen in uitvoering van deze verordeningen.

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

1.2.2. De natuurinspecteur is toezichthouder én gewestelijk opsporingsambtenaar (officier van gerechtelijke politie, OGP). Dat betekent dat de natuurinspecteur bevoegd is voor het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de hierboven vermelde regelgeving; als officier van gerechtelijke politie kan de natuurinspecteur 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 natuurdomeinen. Dit geldt ook voor alle regiobeheerders van Natuur en Bos.

1.2.4. De celhoofden Natuurinspectie zijn toezichthouder en OGP/ Hulpofficier van de Procureur des Konings (HPDK). Zij zijn ook aangewezen als gemachtigd ambtenaar bevoegd voor onder andere het indienen van herstellorderingen 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 Access and Benefit-Sharing. Verordening ter uitvoering van het Nagoya protocol van 12 oktober 2014.

1.3. PERSONEEL

Aantal koppen en voltijdse equivalenten (VTE) binnen de Natuurinspectie (situatie op 31 december 2020)²:

Celhoofd		Natuurinspecteurs		Administratieve ondersteuning		Totaal	
Koppen	VTE	Koppen	VTE	Koppen	VTE	Koppen	VTE
3	2,8	31	30,8	3	3	37	36,6

Daarnaast oefenen 95 boswachters en regiobeheerders toezicht uit in de domeinen die beheerd worden door Natuur en Bos. De belangrijkste taak van de boswachters en regiobeheerders is het beheer van de natuurdomeinen in hun gebied. Omdat zij voor hun beheertaak regelmatig aanwezig zijn op het terrein, kunnen zij ook het toezicht op een efficiënte manier uitoefenen³.

In totaal beschikte Natuur en Bos op 31 december 2020 over 132 toezichthouders met handhavingsbevoegdheden.

Dit aantal omvat niet de aangestelde beleidsmedewerkers van Natuur en Bos, die enkel over een recht op toegang beschikken voor de controle van bijvoorbeeld vergunnings- en subsidievoorwaarden. Zij zijn niet bevoegd om milieu-inbreuken of milieumisdrijven vast te stellen.

Het "Decreet betreffende de toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen die voortvloeien uit hun gebruik" werd per 12 april 2019 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd ter uitvoering van bovenstaande EU ABS-verordening. Om de handhaving van dat decreet te realiseren is er extra personeel nodig, dat bij Natuur en Bos niet beschikbaar is.

1.4. VORMING

Elk jaar volgen de personeelsleden met OGP-bevoegdheid en de boswachters een terugkerende 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).

Daarnaast worden er naargelang de behoeften regelmatig vormingssessies georganiseerd voor de natuurinspecteurs om hun kennis bij te schaven.

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 2020 werd het handhavingsplan 2018-2020 verder uitgevoerd, en werd gestart met de opmaak van het handhavingsplan voor de periode 2021-2025. Het gaat deze keer over een periode van vijf jaar om afgestemd te kunnen zijn op het omgevingshandhavingsplan met een looptijd van vijf jaar.

² Deze theoretische inzetbaarheid kan echter gehypothekeerd worden door langdurige afwezigheden (ziekte, loopbaanonderbreking, verlof voorafgaand aan pensionering...). Door de specifieke bevoegdheden van natuurinspecteurs zijn deze collega's niet tijdelijk vervangbaar, zoals wel gemakkelijker het geval is bij andere entiteiten. Op het moment van de telling zijn drie nieuwe natuurinspecteurs nog niet gestart.

³ De handhavingsinzet van de boswachters wordt geraamd op 4,25 VTE.

2. Activiteiten in 2020⁴

2.1. MELDINGEN

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

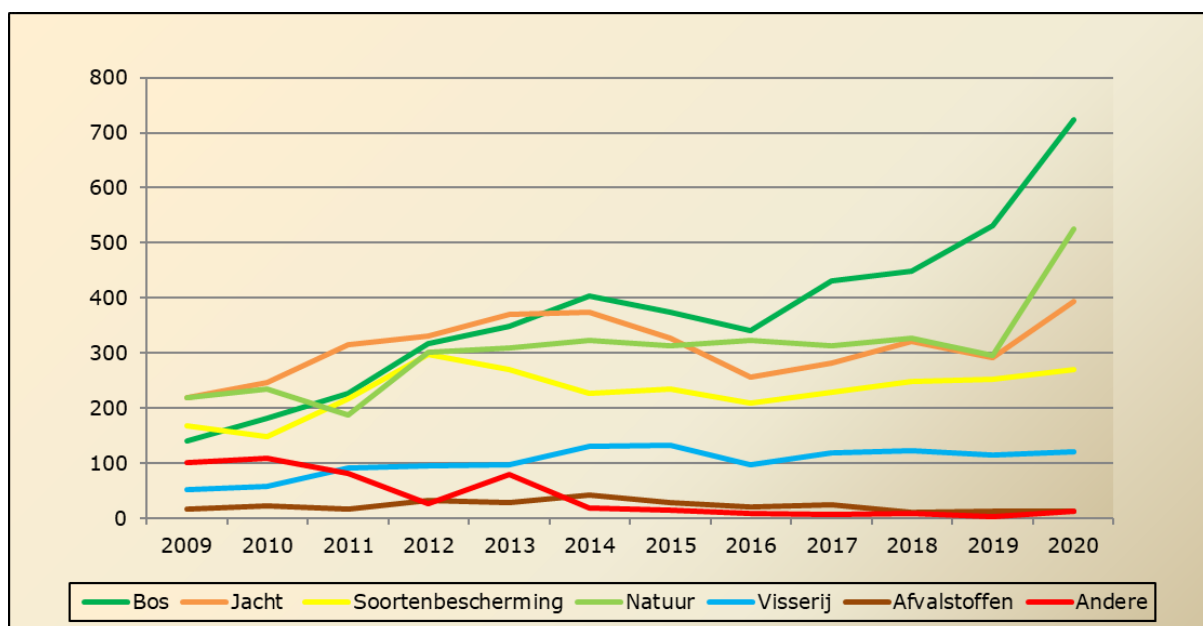
Een **klacht** is een melding van een mogelijk delict door een benadeelde partij.

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. De celhoofden natuurinspectie zijn bereikbaar in de periode van 21 maart tot en met 20 september elke dag van 8u00 tot 21u00 en in de periode van 21 september tot en met 20 maart elke dag van 8u00 tot 19u00. De telefoonnummers en de e-mailadressen staan in bijlage 1.

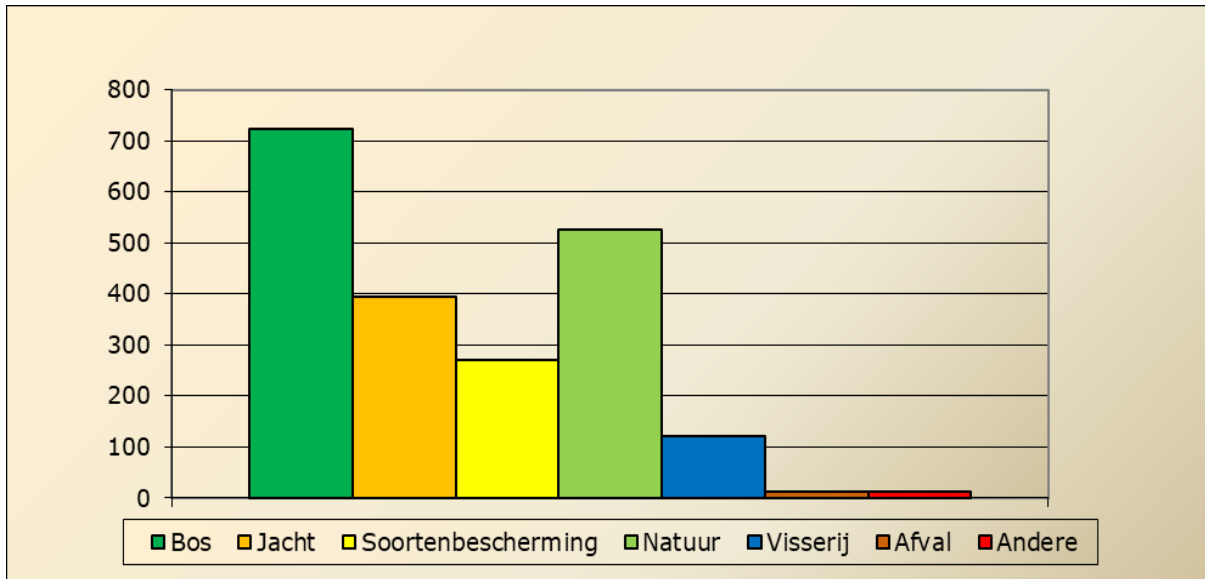
In 2020 heeft Natuur en Bos 2058 meldingen ontvangen, een stijging met maar liefst 37,3% tegenover 1499 meldingen in 2019. Deze forse stijging is een logisch gevolg van de sterk toegenomen buitenactiviteiten in het coronajaar 2020, waarbij vooral de bos- en natuurgerelateerde meldingen een sterke toename kenden. De grote hoeveelheid extra meldingen zorgde ervoor dat het programmatisch handhaven onder druk komt te staan en dat de klemtoon ligt op reactief handhaven, eerder dan op preventie.

2.1.1. Evolutie van het aantal meldingen volgens wetgeving 2009-2020:

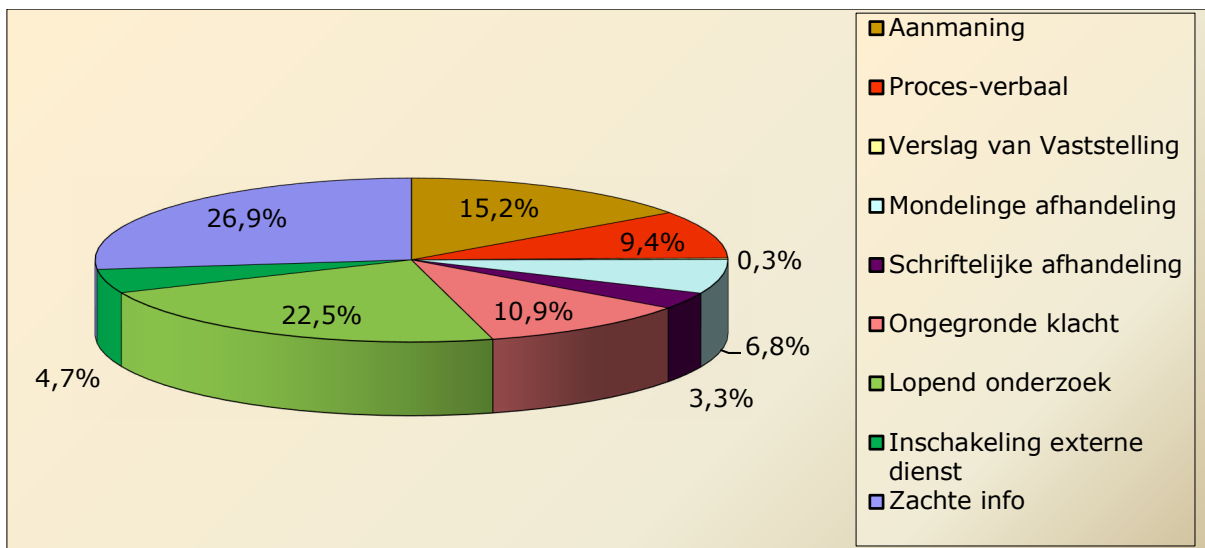


⁴ Alle hierna vermelde cijfers hebben enkel betrekking op gegevens of activiteiten die bekend zijn bij Natuur en Bos. Sommige cijfers zijn of kunnen een onderschatting van de werkelijkheid zijn.

2.1.2. Aantal geregistreerde meldingen in 2020 per wetgeving:



2.1.3. Resultaat ontvangen meldingen in 2020:



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 2020 gecontroleerde jachtverloven en visverloven:

Gecontr. jachtverloven	Uitgereikte jachtverloven	% controle	Gecontr. visverloven	Uitgereikte visverloven ⁵	% controle
605	12.086	5,0 %	3.039	67.466	4,5 %

⁵ Op basis van woonplaats in het Vlaamse Gewest

2.2.2. Aantal in 2020 gecontroleerde visverloven versus aantal opgestelde aanvankelijke⁶ processen-verbaal (PV), verslagen van vaststelling (VV) en aanmaningen:

Gecontr. visverloven	PV Visserij	VV Visserij	Aanmaningen Visserij	% PV + VV + Aanmaningen
3.039	11	332	62	13,3 %

Globaal gesproken, kan dus gesteld worden dat 13,3 % van de controles op visverloven heeft geleid tot het opstellen van een aanmaning, een PV of een VV. Of anders uitgedrukt: de nalevingsgraad bedroeg 86,7 % (t.o.v. 91 % in 2019).

In 2020 werden door de natuurinspectie alleen 3.039 vissers en 605 jagers gecontroleerd, dit is 4,5 % van het aantal visverloven (in 2020 werden er 67.466 visverloven uitgereikt) en 5% van het aantal jachtverloven.

2.3. GECONTROLEERDE VERGUNNINGEN

Natuur en Bos reikt elk jaar een groot aantal vergunningen - machtigingen uit.

De controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de beleidsuitvoerende entiteiten binnen Natuur en Bos. Wanneer zij bij controle vaststellen dat er een probleem is op het vlak van de naleving van de vergunningsvoorwaarden, kan de natuurinspectie worden ingeschakeld.

Hierbij kan het onder meer gaan om kapmachtigingen, meldingen over bijzondere jacht, bestrijding van soorten, afwijkingen op het bermbesluit, enz.

Op jaarbasis worden ongeveer 3.800 kapmachtigingen verleend. In 2020 werden naar aanleiding van de controle op de kapmachtigingen 144 kapmachtigingen aan de natuurinspectie overgemaakt voor controle. Dit leidde tot het opstellen van 40 processen-verbaal en 70 aanmaningen.

2.4. AANMANINGEN

In 2020 gaf Natuur en Bos in totaal 1.683 schriftelijke aanmaningen, nagenoeg een verdubbeling in vergelijking met 2019 toen er 850 aanmaningen werden gegeven.

Het gaat onder meer om delicten in de recreatieve sfeer met geringe natuurimpact zoals bijvoorbeeld loslopende honden in bos- en natuurgebieden, of wandelen op plaatsen waar dat verboden is, maar ook om delicten met beperkte natuurschade waar een actie van de overtreder wordt gevraagd (bv. opruimen van afval).

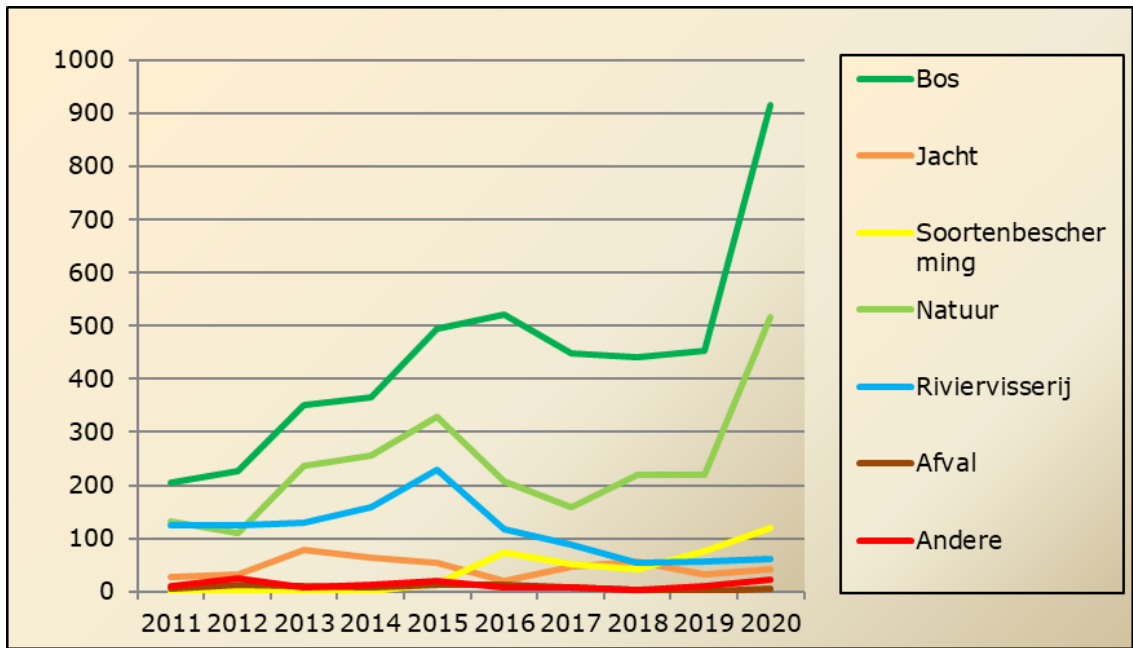
De spectaculaire stijging heeft alles te maken met de coronacrisis die tot veel meer buitenactiviteiten heeft geleid; er werden vooral veel meer aanmaningen gegeven voor loslopende honden in bos- en natuurgebieden. In de zomermaanden voerde Natuur en Bos uitgebreid campagne tegen loslopende honden. Tijdens de campagne werd een extra handhavingsinspanning gedaan.

2.4.1. Aantal in 2020 opgestelde aanmaningen volgens overtreden regelgeving:

Overtreden regelgeving	
Bossen	914
Jacht	42
Soortenbescherming	120
Natuur	517
Riviervisserij	62
Afval	6
Andere	22
Totaal	1683

⁶ Een dossier over eenzelfde inbreuk kan meerdere processen-verbaal (PV's) bevatten; het eerste PV is dan het aanvankelijke; de latere PV's zijn navolgende PV's (bv. het verhoor van de overtreder)

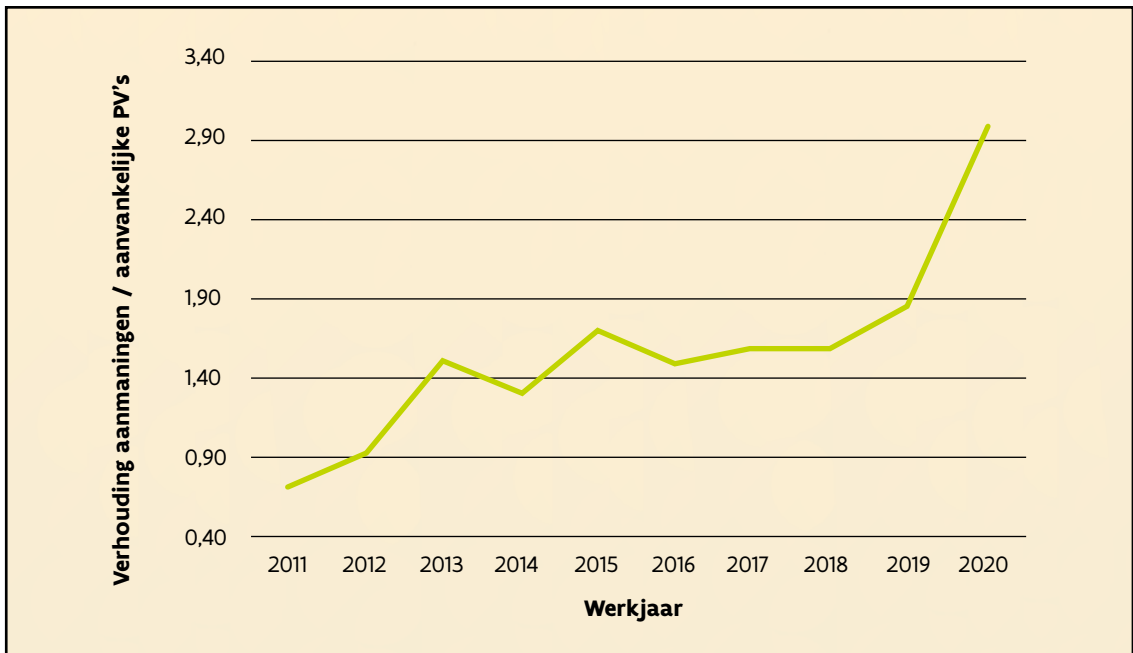
2.4.2. Evolutie van het aantal aanmaningen volgens wetgeving 2011-2020:



2.4.3. Aantal aanmaningen opgesteld naar functie:

Natuurinspectie	1045
Boswachters	638
Totaal	1683

2.4.4. Evolutie van de verhouding aanmaningen/aanvankelijke PV's 2011-2020



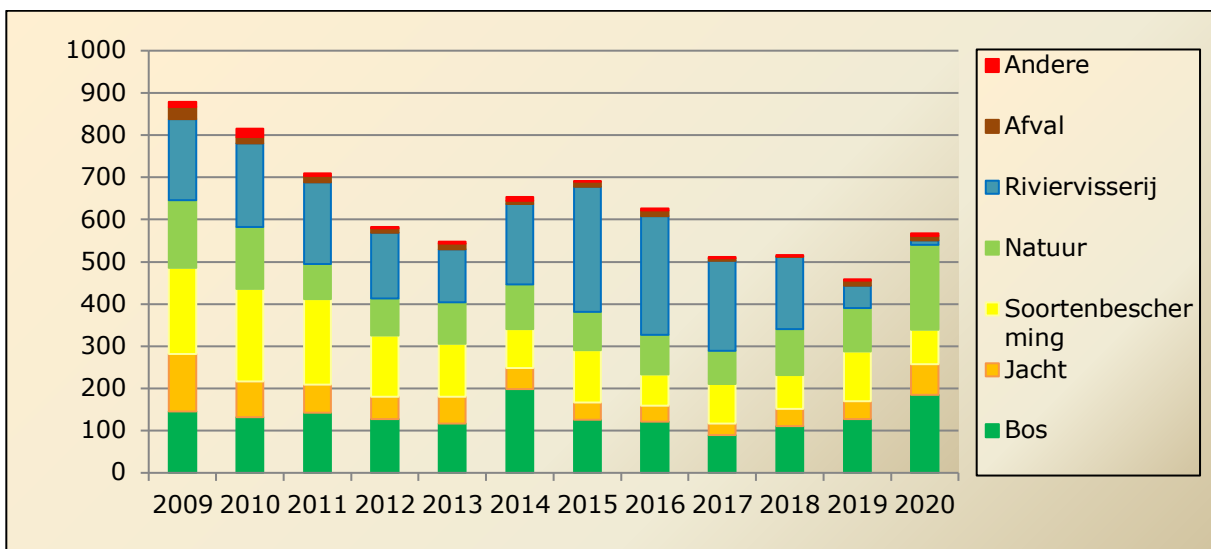
Deze verhouding is een maat voor een zachte handhaving. Hoe hoger de verhouding, hoe meer gekozen wordt voor zachte handhaving in vergelijking met sanctionerend optreden (harde handhaving).

2.5. PROCESSEN-VERBAAL

2.5.1. Aantal in 2020 opgestelde aanvankelijke processen-verbaal volgens wetgeving:

Overtreden regelgeving	
Bossen	185
Jacht	72
Soortenbescherming	82
Natuur	201
Riviervisserij	11
Afval	10
Andere	6
Totaal	567

2.5.2. Processen-verbaal volgens wetgeving: evolutie 2009-2020



2.5.3. Aanvankelijke PV 2020, opgesteld naar functie:

Natuurinspectie	520
Boswachters	47
Totaal	567

2.5.4. Belangrijkste overtreden artikels waarop in 2020 werd geverbaliseerd:

Wetten en decreten	
Natuurdecreet art. 14 (zorgplicht)	159
Natuurdecreet art. 13 (wijziging van vegetatie of KLE zonder natuurvergunning)	134
Bosdecreet art. 96 (wijzigingen en beschadigingen bosbodem)	93
Bosdecreet art. 90bis (ontbossing)	92
Bosdecreet art. 97 (diverse beschermingsbepalingen)	89
VCRO art. 4 (ontbossing)	72
Bosdecreet art. 81 (kappen zonder machtiging)	61
Natuurdecreet art. 12novies (verbod gemotoriseerd verkeer in bossen en natuurterreinen)	50
Natuurdecreet art. 25 (diverse beschermingsbepalingen in GEN/GENO)	44
Jachtdecreet art. 19 (verboden tuigen en middelen)	42
Bosdecreet art. 90 (vervreemding zonder machtiging/wijziging fysische toestand)	41
Natuurdecreet art. 12septies (toegankelijkheid)	40
Natuurdecreet, art. 36ter (instandhoudingsdoelstellingen SBZ)	29
Materialendecreet art. 12 (afval)	16
Natuurdecreet art. 51 (soortenbescherming)	15
Jachtdecreet art. 7 (jagen op andermans grond)	13
Natuurdecreet art. 35 (verbodsbepalingen in natuurreservaten)	12
Bosdecreet art. 99 (vuur maken in en rond bossen)	11
Jachtdecreet, art. 29 (uitzetten van wild)	10

Uitvoeringsbesluiten	
Regeling bescherming vegetaties art. 8 (vegetatiewijziging zonder vergunning)	99
Soortenbesluit art. 16 (verboden middelen)	66
Soortenbesluit art. 10 (doden of vangen beschermde dieren, vernielen beschermde plantensoorten)	64
Soortenbesluit art. 12 (bezit, vervoer en handel van specimens van beschermde soorten)	54
Soortenbesluit art. 41 (ringverplichting voor in gevangenschap geboren vogels)	49
Regeling bescherming vegetaties art. 7 (wijziging van bepaalde vegetaties en KLE's is verboden)	48
Soortenbesluit art. 9 (welke soorten zijn beschermd)	24
Soortenbesluit art. 42 (ringnormen voor in gevangenschap geboren vogels)	24
Jachtvoorwaardenbesluit art. 11 (verboden middelen)	20
Jachtvoorwaardenbesluit art. 13 (gebruik van kast- of kooivallen)	18
Soortenbesluit art. 44 (gebruik van vogelringen van een bepaald jaar beperkt tot het jaar van geboorte; ringen enkel voor persoonlijk gebruik)	17
Soortenbesluit bijlage 2 (verboden middelen)	16
Jachtvoorwaardenbesluit, art. 51 (bestrijding overig wild)	13
Visserijbesluit art. 13 (verboden vistuigen en viswijzen)	12
Soortenbesluit art. 43 (vogelringen worden enkel afgeleverd door erkende vogelhouderverenigingen)	10
Soortenbesluit bijlage 3 (bestrijdbare soorten)	10

2.5.5. Verhouding prioritair versus overige PV's

Aantal prioritair⁷ en overige aanvankelijke processen-verbaal opgesteld in 2020:

Prioritaire PV	306	54,0%
Overige PV	261	46,0%
Totaal	567	100,0%

Voor deze cijfers en indeling heeft Natuur en Bos zich gebaseerd op de volgende prioriteiten uit 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)
- natuurreservaten
- 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 en het voor het duingebied belangrijke landbouwgebied)

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 voor het jaar 2020:

Jacht	51
Visserij	10
Soortenbesluit	50
Totaal	111

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

⁷ Gebaseerd op de prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht van 2013

2.6. VERSLAGEN VAN VASTSTELLING

Aantal in 2020 opgestelde verslagen van vaststelling volgens wetgeving:

Overtreden regelgeving	
Bossen	199
Jacht	11
Soortenbescherming	4
Natuur	105
Riviervisserij	332
Afval	0
Andere	3
Totaal	654

Waar een milieumisdrijf wordt vastgesteld door middel van een PV dat naar het parket wordt gestuurd, wordt een milieu-inbreuk vastgesteld door middel van een verslag van vaststelling (VV), dat rechtstreeks naar de bestuurlijke beboetingsentiteit van de afdeling Handhaving van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid wordt gestuurd.

Het overgrote deel van de vastgestelde milieu-inbreuken heeft betrekking op overtredingen van de visserijregelgeving en het toegankelijkheidsbesluit.

De bijzonder forse stijging van het aantal verslagen van vaststelling in vergelijking met 2019 (van 212 naar 654) wordt verklaard door de vele buitenactiviteiten als gevolg van de coronacrisis en de daarmee gepaard gaande overtredingen, zoals het laten loslopen van honden in bossen en natuurgebieden en het feit dat haast alle visserij-overtredingen sinds eind 2019 werden gedepenaliseerd om als milieu-inbreuk met een verslag van vaststelling bestuurlijk te kunnen worden afgehandeld. In oktober 2019 werden de visserij-overtredingen toegevoegd aan de lijst van overtredingen die als inbreuk behandeld worden (Milieuhandhavingsbesluit, MHB).

2.7. BESTUURLIJKE MAATREGELEN

2.7.1. Aard van de bestuurlijke maatregelen:

bevel tot staking ⁽¹⁾	12
bevel tot regularisatie ⁽²⁾	192
combinatie van bevel tot staking/regularisatie	23
bestuursdwang ⁽³⁾	66
Totaal	293

(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

Natuur en Bos heeft in 2020 in totaal 12 processen-verbaal opgesteld wegens het niet (tijdig) uitvoeren van een bestuurlijke maatregel (opgelegd in 2020 of voordien).

In 19 dossiers werd de bestuurlijke maatregel gecombineerd met een bestuurlijke dwangsom; dat aantal ligt hoger dan deze 12 processen-verbaal, omdat een bestuurlijke dwangsom ook kan slaan op oudere dossiers (PV's wegens niet-uitvoering van een bestuurlijke maatregel, opgesteld vóór 2020).

De herstelgraad is een indicator die aangeeft in welke mate het opgelegde 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 dus 94,4% (92,9% in 2019). 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.

Bij niet-naleving van een bestuurlijke maatregel wordt in principe een nieuwe bestuurlijke maatregel, nu met bestuurlijke dwangsom, opgelegd en wordt de betrokkene geverbaliseerd wegens het niet-naleven van de oorspronkelijke bestuurlijke maatregel.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de natuurinspectie in een beperkt aantal gevallen ook herstel via de rechtbank vordert. In 2020 werden 3 vorderingen tot herstel ingediend bij de strafrechtbank.

2.7.2. Aantal beroepen tegen de opgelegde bestuurlijke maatregelen:

In 2020 heeft de afdeling Handhaving 57 beroepen tegen door Natuur en Bos opgelegde bestuurlijke maatregelen behandeld, met volgend resultaat:

- onontvankelijk: 6
- ongegrond: 29
- (deels) gegrond: 14
- gegrond: 4
- zonder voorwerp: 2
- verval van rechtswege: 2

2.7.3. Aantal verzoeken tot oplegging van een bestuurlijke maatregel (toepassing van art. 16.4.18 van het MHD): In 2020 ontving Natuur en Bos geen verzoeken.

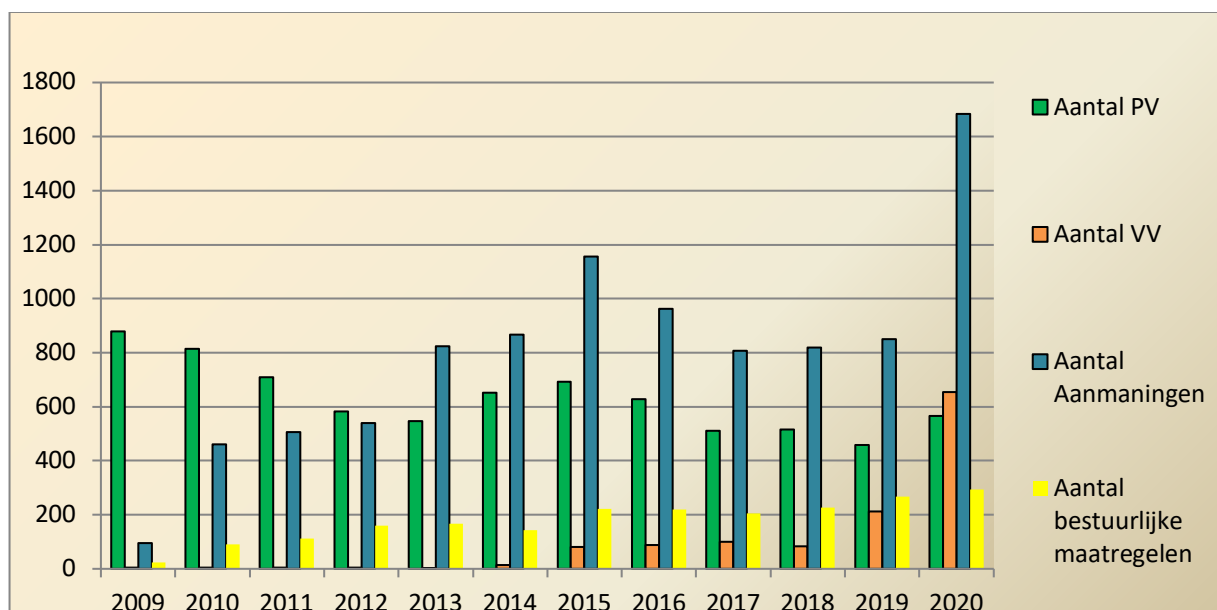
2.8. VEILIGHEIDSMATREGELEN

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.

In 2020 heeft Natuur en Bos 1 veiligheidsmaatregel opgelegd, met name in het kader van het gevaar voor de volksgezondheid en het ernstige risico voor de mens om besmet te worden met het coronavirus. Omwille van de noodzaak om de toegang van het publiek tot de bossen en natuurgebieden te regelen en de noodzaak om activiteiten op het vlak van jacht, bijzondere jacht, visserij en paardrijden te regelen in het kader van de corona-epidemie, werd een besluit veiligheidsmaatregelen genomen waarbij boswachters en natuurinspecteurs tijdelijk de bevoegdheden kregen om verboden samenscholingen en activiteiten in het kader van de regelgeving rond COVID mee te handhaven.

2.9. EVOLUTIE AANTAL AANMANINGEN, PROCESSEN-VERBAAL, VERSLAGEN VAN VASTSTELLING EN BESTUURLIJKE MATREGELEN

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



2.10. VERBODEN OF NIET-VERGUNDE INGREPEN IN DE NATUUR

2.10.1. Verboden of niet-vergunde ingrepen in de natuur komen veelvuldig voor. Concreet gaat het om ontbossing (verwijderen 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).

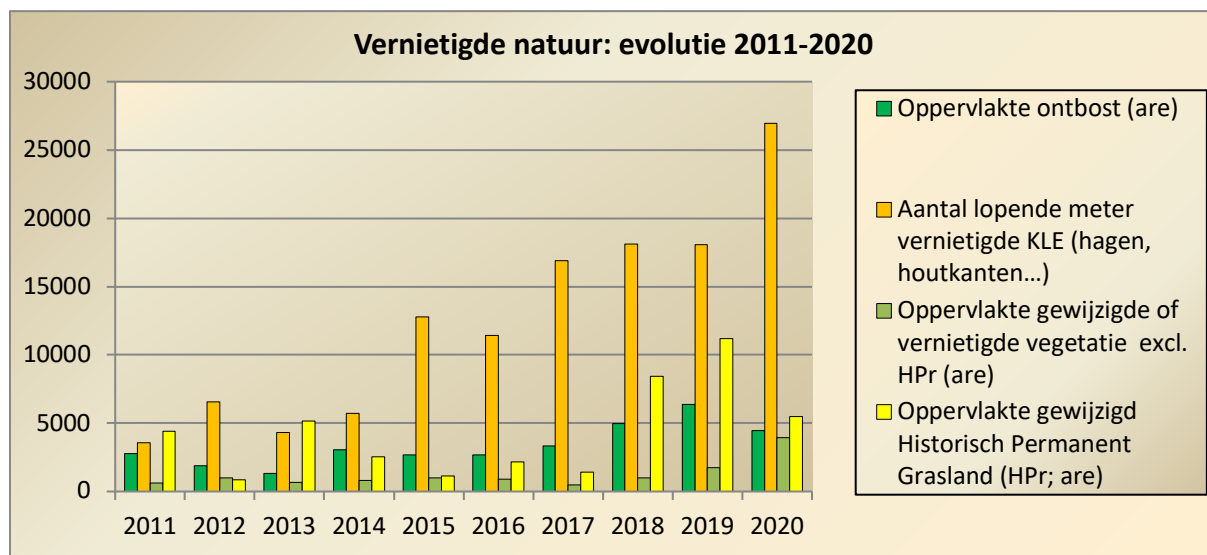
In regel wordt aan elke overtreder een herstel door middel van een bestuurlijke maatregel opgelegd.

Als er natuurelementen op kleine schaal worden vernield of beschadigd, vraagt de natuurinspectie dikwijls ook herstel via het instrument van de aanmaning.

469 aanmaningen werden zo in 2020 opgesteld waarin een of andere actie van de overtreder werd gevraagd. Vaak gaat het over natuurherstel (heraanplantingen, opruimen afval, ...) op kleine schaal.

In 16 gevallen werd de aanmaning niet nageleefd en werd de hardleerse overtreder alsnog geverbaliseerd. Dit cijfer kan nog oplopen voor aanmaningen waarvan de hersteltermijn bij het afsluiten van de redactie van dit rapport nog niet is verstreken.

2.10.2. De volgende grafiek geeft een overzicht van de onrechtmatig vernietigde natuur in de periode 2011-2020; de gegevens zijn gebaseerd op de vaststellingen neergeschreven in aanmaningen en processen-verbaal⁸.



2.10.3. Opmerkelijk in deze grafiek is de daling in 2020 van de vastgestelde ontboste oppervlakte en oppervlakte gewijzigd HPG na een jarenlange stijging. Daartegenover staat een toename van de oppervlakte gewijzigde vegetatie (excl. HPG) en vooral van het aantal lopende meter vernietigde KLE's dat op 10 jaar tijd is verzevenvoudigd.

In 2021 zal een analyse van de evolutie rond KLE's plaatsvinden: wat zijn de oorzaken, hoe kan er iets aan gedaan worden ?

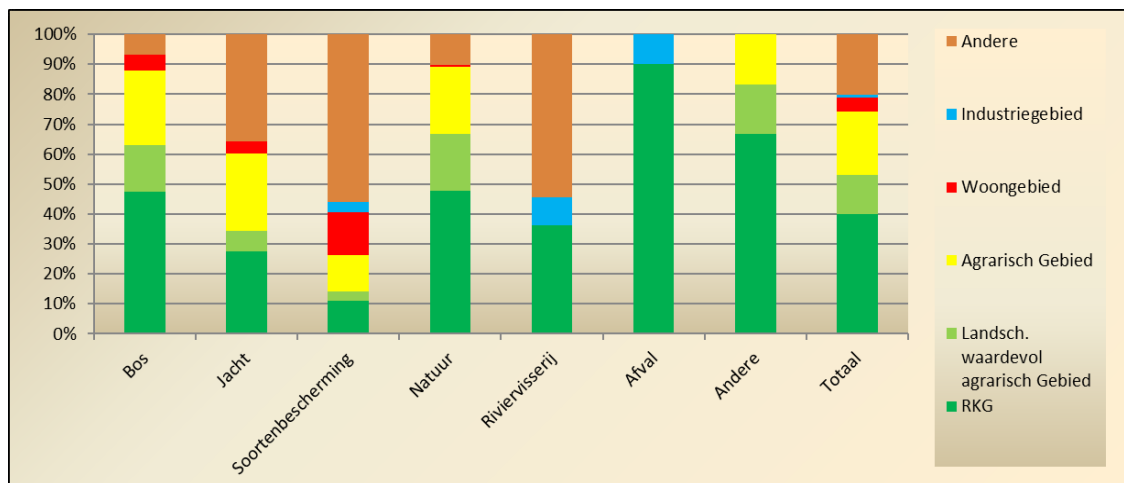
⁸ De cijfers voor de periode 2011-2017 zijn enkel op processen-verbaal gebaseerd.

2.11. HANDHAVING IN NATURA 2000-GBIEDEN (SBZ), RUIMTELIJK KWETSBAAR GEBIED (RKG) EN VLAAMS ECOLOGISCH NETWERK (VEN)

2.11.1. Aantal processen-verbaal 2020 volgens type wetgeving en gewestplanbestemming:

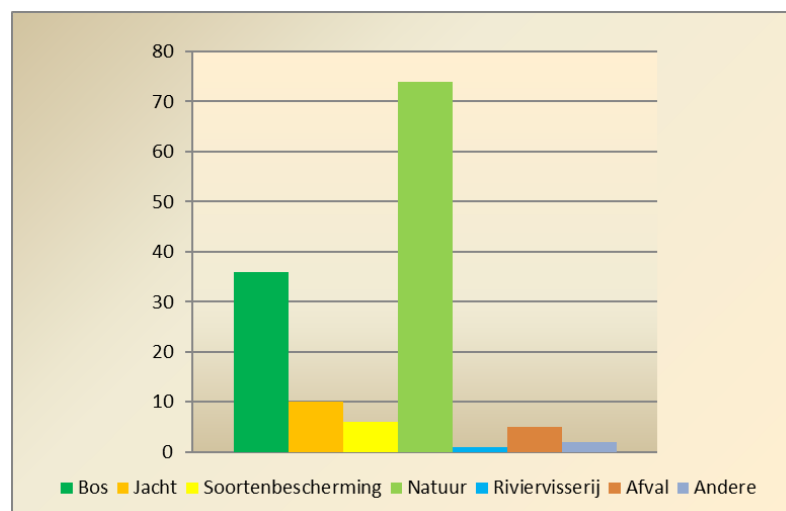
	Bos	Jacht	Soorten- bescherming	Natuur	Rivier- visserij	Afval	Andere	Totaal
RKG	86	20	10	93	4	9	4	226
LWAG	28	5	3	37	0	0	1	74
Agrarisch Gebied	45	19	11	44	0	0	1	120
Woongebied	10	3	13	1	0	0	0	27
Industriegebied	0	0	3	0	1	1	0	5
Andere	12	26	51	20	6	0	0	115
Totaal	181	73	91	195	11	10	6	567

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

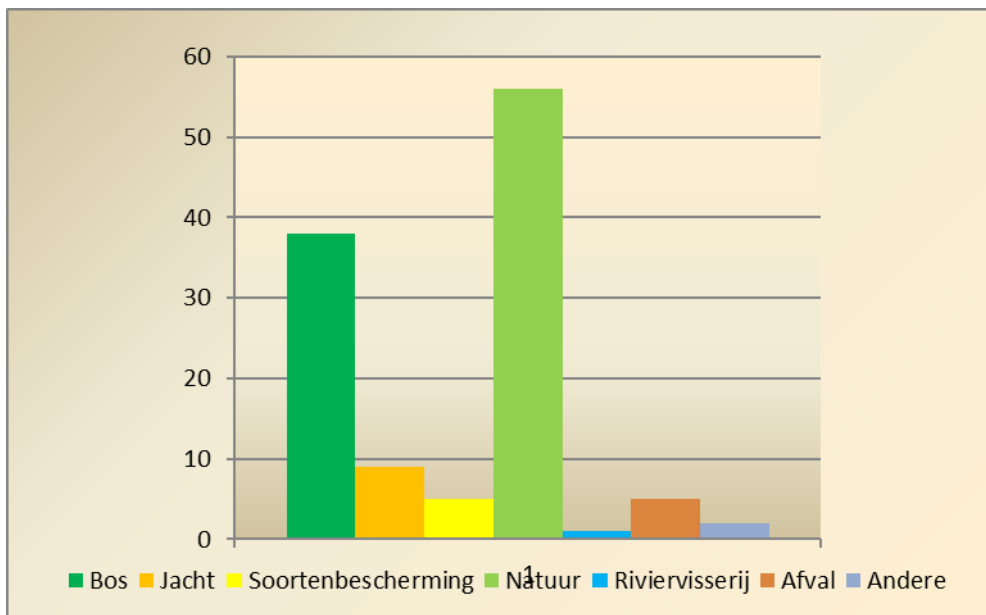


40% van alle opgestelde processen-verbaal betrof overtredingen binnen RKG.

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



21,6% van alle processen-verbaal betrof overtredingen binnen SBZ (de SBZ beslaan 12,3% van de Vlaamse landoppervlakte).



2.11.3. Processen-verbaal binnen VEN volgens type wetgeving:

20,5% 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 willen 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 gaan over de naleving van de regels rond 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 2020 heeft Natuur en Bos 74 processen-verbaal opgesteld tegen landbouwers wegens schending van bovengenoemde regels. Op basis van Europese regelgeving in verband met het gemeenschappelijke 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 departement Landbouw en Visserij.

In de volgende tabel wordt de link gelegd tussen het aantal schendingen in agrarisch gebied en de overtredingen van de randvoorwaarden.

TABEL SCHENDINGEN IN AGRARISCH GEBIED

Aantal vaststellingen in agrarisch gebied	2016	2017	2018	2019	2020	Afgeronde gemiddelden
Totaal aantal aanmaningen (alle wetgeving)	186	184	208	210	357	266
Totaal aantal PV (alle wetgeving)	140	92	121	117	194	133
Totaal aantal inbreuken alle wetgeving	326	276	329	327	551	362
Totaal aantal aanmaningen natuurdecreet	103	80	91	92	158	105
Totaal aantal PV natuurdecreet	69	51	56	58	94	66
Totaal aantal inbreuken natuurdecreet (PV en aanmaningen)	172	131	147	150	252	170
Totaal aantal PV natuurdecreet in alle gewest-planbestemmingen	167	172	185	232	281	207
Totaal aantal aanmaningen art. 7 vegetatiebesluit (verboden te wijzigen vegetaties, zoals HPG, holle wegen,...)	15	3	6	7	12	9

Totaal aantal aanmaningen art. 8 vegetatiebesluit (vergunningplichtige wijzigingen van vegetatie zoals HPG, maar vooral KLE)	61	44	60	55	107	65
Totaal aantal pv artikel 7 vegetatiebesluit (verboden te wijzigen vegetaties, zoals hpg, holle wegen,...)	7	4	13	15	16	11
Totaal aantal pv artikel 8 vegetatiebesluit (vergunningplichtige wijzigingen van vegetatie zoals HPG, maar vooral KLE)	43	37	32	33	69	43
Aantal aanmaningen overgemaakt aan DLV	0	0	0	0	0	0
Aantal PV overgemaakt aan DLV	54	35	70	72	70	60
Percentage 'PV's overgemaakt aan DLV t.o.v totaal aantal opgemaakte PV's natuurdecreet (in alle gewestplanbestemmingen)	32.3%	20.3%	37.8%	31%	24.9%	29.3%
Percentage inbreuken op artikel 7 t.o.v totaal aantal inbreuken op natuurdecreet	12,5%	3,1%	25,9%	14,7%	11,1%	13,5%
Percentage inbreuken op artikel 8 t.o.v totaal aantal inbreuken op natuurdecreet	60,4%	61,8%	62,5%	58,6%	69,8%	62,6%

2.13. TOEPASSING VAN HET PROTOCOL ANB-DEPARTEMENT OMGEVING

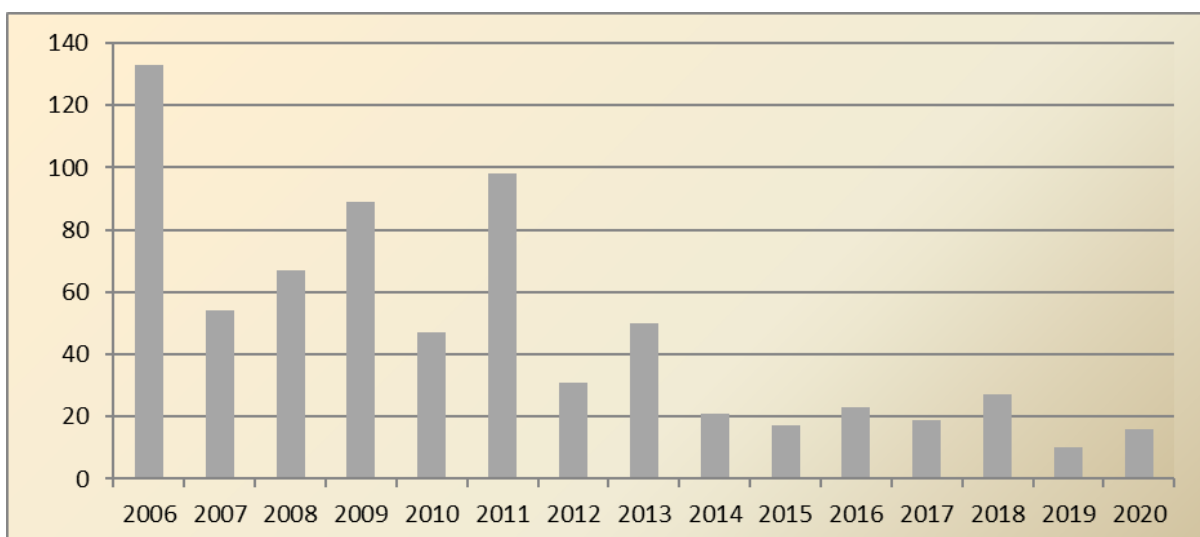
Op basis van een protocol afgesloten tussen Natuur en Bos en het departement Omgeving is de natuurinspectie bevoegd om ontbossingen krachtens de VCRO vast te stellen.

In 2020 werden 79 PV's opgesteld wegens ontbossing op grond van de VCRO. Er werden 9 stakingsbevelen opgelegd op basis van de VCRO.

2.14. DODE ROOFVOGELS: ANALYSERESULTATEN

2.14.1. Evolutie van gemelde dode roofvogels 2006-2020:

Het aantal gemelde dode roofvogels blijft ook in 2020 met 16 gevallen (13 buizerds, 1 sperwer en 2 rode wouwen) op een laag peil schommelen.



2.14.2. Doodsoorzaak in 2020:

- bij acht buizerds en twee rode wouwen werd gif als doodsoorzaak aangetoond; gebruik van afschot werd bij een sperwer aangetoond- in de andere gevallen is de doodsoorzaak ofwel een natuurlijke dood, een ongeval of blijft de oorzaak onbekend

2.15. WOLVIN NAYA

Naar aanleiding van de verdwijning van wolvin Naya werd een gerechtelijk onderzoek opgestart. Het onderzoek is nog steeds aan de gang. De verdwijning van de wolvin leidde tot een verscherpte bescherming en controle van het leefgebied van de wolven. Er werden zowel door natuurinspectie als door de boswachters extra controles uitgevoerd tijdens de weekenddiensten. Daarnaast werden in 2020 zeven gecoördineerde acties uitgevoerd. Dit gebeurde zowel overdag als 's nachts. Hierbij werd ook regelmatig samengewerkt met het droneteam van de federale politie. Het leefgebied van de wolf is opgenomen in de toezichtsrondes van de natuurinspecteurs en de boswachters ter plaatse.

2.16. 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 afwachting van een beslissing van de gerechtelijke instanties.

In beslag genomen beschermde vogels in 2020: 2.136, waarvan 614 zangvogels, 783 fazanten, 500 eenden en 239 andere vogels.

In beslag genomen illegaal gehouden of gebruikte tuigen bestemd om beschermde fauna te vangen/doden in 2020: 985.

Verder nam in 2020 de natuurinspectie 18 motorvoertuigen in beslag, vooral bij acties tegen wildcrossers.

2.17. DELICTEN IN DE RECREATIEVE SFEER

Vlaanderen is dichtbevolkt 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, natuurreservaten en terreinen met een natuurbeheerplan in principe verboden, moeten honden er in principe altijd aangelijnd worden en moeten fietsers en ruiters de voor hen aangeduide paden volgen.

2020 was op dat vlak een uitdagend jaar: door de coronacrisis trokken de mensen massaal naar bossen en andere natuurgebieden en werden er veel meer inbreuken vastgesteld op het verbod op het laten loslopen van honden in bossen en natuurgebieden.

Er werden 410 aanmaningen (2019: 154) en 204 VV's (2019: 32) opgesteld tegen wandelaars van wie de hond niet aangelijnd was. De aanmaningen en VV's werden voornamelijk opgesteld door boswachters voor feiten die binnen natuurdomeinen (vooral bossen) werden vastgesteld.

Er werden 223 aanmaningen (2019: 32) en 20 VV's (2019: 3) opgesteld tegen mountainbikers en andere fietsers.

Er werden 8 aanmaningen gegeven aan ruiters (2019: 3).

Verder werden er 32 PV's opgesteld tegen motorcrossers en quadbestuurders.

2.18. SAMENWERKING EN OVERLEG

Natuur en Bos hecht een groot belang aan een goede samenwerking met andere handhavingsactoren. Net omwille van de beperkte capaciteit van de natuurinspectie is samenwerking van cruciaal belang om tot een goed resultaat te komen.

De natuurinspectie overlegt regelmatig met de parketten, zowel over dossiers als over beleid.

Daarnaast wordt ad hoc samengewerkt met andere overheidsdiensten (Departement landbouw, OVAM, VMM, CITES, omgevingsinspectie, FAVV,...) en met gemeenten (meestal via de gemeentelijke milieudienst).

Met de arrondissementscommissarissen werkt de natuurinspectie vooral samen 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 2020 leverde de natuurinspectie in 27 dossiers technische bijstand aan de politiediensten.

Binnen de werkgroep omgevingshandhaving wordt regelmatig overlegd tussen alle Vlaamse handhavingsentiteiten van het beleidsdomein Omgeving, waaronder Natuur en Bos, over de toepassing van het MHD. Deze werkgroep wordt voorgezeten door de afdeling Handhaving. Binnen deze werkgroep werd onder andere gewerkt aan voorstellen tot actualisering van het milieuhandhavingsdecreet en -besluit.

De werkgroep handhaving vergaderde in 2020 vier keer.

Samen met de boswachters werden een twintigtal gecoördineerde acties uitgevoerd op het terrein rond diverse thema's: loslopende honden, motorcross, wolf, hyacintenbloei,...

Binnen de natuurinspectie wordt maandelijks overlegd tussen de centrale diensten van natuurinspectie en de regionale natuurinspecties. Het doel is om te komen tot gezamenlijke afspraken en het uitwisselen van relevante informatie.

De natuurinspectie overlegt ook regelmatig met de beleidscollega's en de collega's van Terreinbeheer over specifieke dossiers.

Elke natuurinspectieregio organiseerde in 2020 regelmatig dienstvergaderingen.

3. Sanctionering

3.1. STRAFRECHTELIJKE SANCTIONERING

3.1.1. Beslissingen van de parketten over processen-verbaal van Natuur en Bos opgesteld in 2015 t/m 2020 (zoals meegedeeld aan Natuur en Bos, toestand op 18 maart 2021):

Beslissing parketten	2016		2017		2018		2019		2020	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
In onderzoek	11	1,7	7	1,4	12	2,3	19	4,1	19	3,4
Minnelijke schikking	5	0,8	2	0,4	1	0,2	3	0,7	5	0,9
Seponering	74	11,8	52	10,2	52	10,0	16	3,5	15	2,6
Verwijzing naar de rechtbank	28	4,5	21	4,1	23	4,4	32	7,0	14	2,5
Verwijzing naar bestuurlijke beboetingsentiteit	326	52,0	286	55,8	300	58,1	270	58,8	261	46,0
Onbekend	183	29,2	144	28,1	128	25,0	119	25,9	253	44,6
Totaal	627	100,0	512	100,0	516	100,0	459	100,0	567	100,0

De gerechtelijke sanctioneringsgraad (dit begrip wordt toegelicht in bijlage 3) voor de dossiers opgesteld in 2016 bedraagt 28,0% (rapport 2019: 27,8%; rapport 2018: 28,0%; rapport 2017: 26,3%; rapport 2016: 21,5%).

Voor de dossiers opgesteld in 2017 bedraagt de gerechtelijke sanctioneringsgraad 28,1% (rapport 2019: 28,1%; rapport 2018: 30,0%; rapport 2017: 22,9%).

Voor de dossiers opgesteld in 2018 bedraagt de gerechtelijke sanctioneringsgraad 27,3% (rapport 2019: 24,1%; rapport 2018: 20,8%).

Voor de dossiers opgesteld in 2019 bedraagt de gerechtelijke sanctioneringsgraad 50,0% (rapport 2019: 24,5%).

Voor de dossiers opgesteld in 2020 bedraagt de gerechtelijke sanctioneringsgraad 35,9%.

Wat opvalt aan deze cijfers is dat de parketten in 2019 en 2020 in veel meer dossiers tot vervolging zijn overgegaan: zo bedraagt de gerechtelijke sanctioneringsgraad in 2019-dossiers met 50% het dubbele van wat in het rapport 2019 werd gerapporteerd. Ook in dossiers van 2020 bedraagt de gerechtelijke sanctioneringsgraad momenteel al een hoge 35,9%, een cijfer dat de volgende jaren nog kan stijgen naarmate die dossiers verder afgewerkt worden.

3.2. BESTUURLIJKE SANCTIONERING

De gewestelijke beboetingsentiteit van 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 entiteit kan een bestuurlijke transactie voorstellen (vergelijkbaar met de minnelijke schikking van de parketten) of een bestuurlijke boete opleggen.

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

In 2020 heeft de bestuurlijke beboetingsentiteit 878 Natuur en Bos-dossiers behandeld, waarvan 327 PV's en 551 VV's; het gemiddelde sanctiebedrag bedroeg 1.251 euro voor dossiers over milieumisdrijven en 208 euro voor dossiers over milieu-inbreuken. Het gemiddelde sanctiebedrag omvat zowel de bestuurlijke boetes als de bestuurlijke transacties.

De bestuurlijke sanctioneringsgraad (verhouding boete/geen boete) kwam uit op 95,8%.

Het percentage van dossiers waar een bestuurlijke sanctie werd opgelegd, is opvallend hoog en illustreert het succes van het bestuurlijke handhavingsspoor zoals dat met het milieuhandavingsdecreet 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. Natuur en Bos 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 rond 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 voor beleidsgerichte rapportering beschouwd⁹.

Bijlagen

BIJLAGE 1: ADRESSEN

Algemeen	Celhoofd Natuurinspectie
ANB - Natuurinspectie Midden-Vlaanderen (Provincie Antwerpen en arrondissement Halle -Vilvoorde) Gebouw Anna Bijns Lange Kievitstraat 111/113 bus 63 2018 Antwerpen Tel: 03 224 62 48 natuurinspectie.middenvlaanderen.anb@vlaanderen.be	Bert Vandebosch tel. vast: 03 224 62 48 tel. mobiel: 0499 54 27 49 bert.vandebosch@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie Oost (Provincie Limburg en arrondissement Leuven) Koningin Astridlaan 50 bus 5 3500 Hasselt Tel: 011 74 25 03 natuurinspectie.oost.anb@vlaanderen.be	Katleen Dethier tel. vast: 011 74 25 03 tel. mobiel: 0499 59 48 86 Katleen.dethier@vlaanderen.be
ANB - Natuurinspectie West (Provincie Oost- en 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) natuurinspectie.west.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 Havenlaan 88 bus 75 1000 Brussel Tel: 02 553 75 38	Sarah Roggeman tel.mobiel: 0486 34 26 15 Sarah.roggeman@vlaanderen.be

BIJLAGE 2: ENKELE BELANGRIJKE KNELPUNTEN IN DE MILIEUBEHEERWETGEVING

Decreet/Wet/ Uitvoeringsbesluit	Knelpunt
<p>Natuurdecreet/ Regeling bescherming vegetaties</p>	<p>Bescherming van historisch permanente graslanden (HPG)</p> <p>Een efficiënte handhaving van de diverse beschermingsbepalingen rond 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> <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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Stand van zaken:</p> <p>Natuur en Bos werkt samen met het departement Landbouw en Visserij om de landbouwers via het landbouwloket te informeren of hun graslanden mogelijk het HPG-statuut hebben. Natuur en Bos hoopt dat deze sensibilisering zal leiden tot een betere naleving van de regels over de HPG.</p> <p>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 of door het toekennen van bindende en verordenende kracht aan de Biologische Waarderingskaart (BWK).</p> <p>Het is minstens noodzakelijk dat de informatieve kaart beschermde graslanden volgens het natuurdecreet wordt geïntegreerd in het e-loket landbouw van het departement Landbouw en Visserij, waarbij bij het invullen van de verzamelaanvraag automatisch een knipperlicht brandt wanneer men beschermde graslanden wil wijzigen.</p>
<p>Soortenbesluit</p>	<p>Aandachtspunt - Leefgebieden van Europees beschermde soorten</p> <p>Het natuurdecreet definieert het leefgebied van een soort als een door specifieke abiotische en biotische elementen bepaald natuurlijk milieu waarin de soort tijdens een van de fasen van zijn biologische cyclus leeft. Daartoe behoren ook de woongebieden van een vogelsoort, meer bepaald: de rustplaatsen in de trekzones, de voortplantings-, broed- en foerageergebieden en de rui- en overwinteringsgebieden.</p> <p>Artikel 14 van het Soortenbesluit verbiedt om de nesten van beschermde vogelsoorten of de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van andere beschermde diersoorten dan vogels opzettelijk te vernielen, te beschadigen of weg te nemen, maar het is evident dat vele handelingen in dit verband niet opzettelijk gebeuren, en waar er wel opzet in het spel is, is dat bijna nooit te bewijzen.</p> <p>De regeling bescherming vegetaties kan in sommige gevallen soelaas bieden, met name door een principieel verbod of een vergunningsplicht in te stellen voor wijzigingen van vegetatie en/of KLE's in bepaalde groene bestemmingsgebieden, waardoor leefgebieden van bepaalde soorten beschermd kunnen blijven.</p> <p>Maar bescherming van leefgebieden op basis van de regeling bescherming vegetaties is niet altijd mogelijk. Zo is er het geval van de grauwe klauwier waarvan het leefgebied een combinatie is van broedplaats (KLE met bramen) en foerageergebied (vegetatie met grote insecten zoals bepaalde graslanden, ruigtes, (randen van) poelen.</p> <p>In Limburg (Voerstreek, NO-Limburg) zijn de afgelopen jaren verschillende graslanden omgeploegd binnen het leefgebied van de grauwe klauwier. Omdat een aantal graslanden niet onderworpen is aan de natuurvergunningsplicht, ook al zijn ze gelegen in Vogelrichtlijngebied of Habitatrichtlijngebied, of omdat er een moeilijke bewijslast is dat het om een HPG gaat waarbij steeds moet bewezen worden dat een grasland soortenrijk is, is handhaving niet altijd mogelijk.</p> <p>Om een betere bescherming van leefgebieden van beschermde Europese soorten te kunnen garanderen is een wijziging van de regelgeving noodzakelijk.</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, enzovoort.

De literatuur beveelt dan ook aan om bij voorkeur zogenaamde 'intermediate outcome-indicatoren' (IOI) te ontwikkelen waarmee veranderingen in kennis en gedrag van de gereuleerde 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 moet 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 dit 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. Bij niet-uitvoering kan de natuurinspectie opnieuw 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 de bestuurlijke beboetingsentiteit behandelde Natuur en Bos-dossiers.

- **Gerechtelijke sanctioneringsgraad**: 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 de bestuurlijke beboetingsentiteit 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, bijvoorbeeld 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 Natuur en Bos geen goede outcome-indicator.

De literatuur vermeldt ook de recidivismegraad als een mogelijk nuttige IOI. Deze indicator geeft het percentage gesanctioneerden of overtreders weer die binnen een bepaalde termijn opnieuw gesanctioneerd worden of in overtreding worden bevonden voor eenzelfde of analoge overtreding. Voor Natuur en Bos levert deze indicator geen meerwaarde op om het effect van inspectieactiviteiten te meten.

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

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
Jachtvoorwaarden-besluit	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
Regeling bescherming vegetaties	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

