

Handhavingsprogramma Waddenzee 2007

voorjaar 2007

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Sanctiestrategie	3
Handhavingsuitvoeringsmethode	4
Risicoanalyse	4
Organisatie ondersteuning handhavingssamenwerking	5
Handhavingsestafette	5
Handhavingscommunicatie	6
Professionalisering handhaving	6
Omgevingsvergunning	6
Aanwijzen deel Oostelijke Waddenzee tot Referentiegebied	6
Projecten/prioriteiten	7
Uitwerking projecten/prioriteiten	8

Inleiding

In 1996 heeft het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) het Waddenhandhavingsoverleg (WHO) ingesteld om de handhaving van wetten en regelgeving op de Waddenzee te coördineren. Basis hiervoor is de in 1997 vastgestelde 'Nota Handhavingsbeleid Waddenzee'. Sindsdien is jaarlijks een 'Handhavingsprogramma Waddenzee' uitgebracht.

Het Handhavingprogramma Waddenzee is tot en met 2005 als hoofdstuk (3.3.3) in het Maatregelenprogramma Waddenzee (MPW) opgenomen. In afwachting van de nieuwe Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee (pkb Waddenzee) heeft het RCW het Handhavingsprogramma Waddenzee in 2006 afzonderlijk vastgesteld.

Inmiddels is de nieuwe pkb Waddenzee vastgesteld door Tweede en Eerste kamer¹. Alvorens een nieuw MPW wordt opgesteld voor de uitvoering van het pkb-beleid, alsmede voor de onderlinge afstemming en samenhang, moet eerst een integraal Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied (B&O-plan) worden opgesteld. Vervolgens moet het in de pkb Waddenzee verwoorde (en in het B&O-plan nader uitgewerkte) beleid worden gehandhaafd. Het RCW heeft in de pkb Waddenzee de opdracht gekregen zorg te dragen voor een gecoördineerde handhaving. Hiertoe wordt periodiek een Handhavingprogramma Waddenzee opgesteld, waarin de wijze van handhaving van het beleid wordt vastgelegd. Het Handhavingsprogramma wordt door de in het Regionaal College Waddengebied (RCW) vertegenwoordigde partijen vastgesteld. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het handhavingprogramma ligt bij de overheid die voor het betreffende onderwerp bevoegd is.

Hoewel het B&O-plan nog niet is vastgesteld en er op grond daarvan ook nog geen handhavingsprioriteiten kunnen worden vastgesteld is er gelet op het belang en de noodzaak, voor gekozen ook voor 2007 een Handhavingsprogramma Waddenzee vast te stellen. Het handhavingsbeleid voor 2007 is opgesteld op basis van het bestaande en voorgenomen toezicht en handhavingsactiviteiten en heeft betrekking op gezamenlijke acties waarover tussen de betrokken overheden overeenstemming bestaat. Voorzover mogelijk zijn hierbij ook de landelijke milieu prioriteiten voor 2007 (asbest, bouw- en sloopafval, dierlijke vetten, verboden consumentenvuurwerk en bodemsanering (inclusief waterbodems)) betrokken.

Voor 2007 is het Handhavingsprogramma Waddenzee geactualiseerd. De indeling wijkt sterk af van die in voorgaande jaren. Voor het handhavingsprogramma 2007 is er voor gekozen alleen de beleidsonderwerpen in een beschrijvende vorm op te nemen. De concrete doelstellingen, toezicht- en handhavingsprioriteiten en aandachtspunten zijn afzonderlijk in een tabel opgenomen waarbij elk van de punten in SMART²-termen is beschreven. Hiermee wordt aansluiting gezocht met het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Dit besluit is weliswaar gemaakt voor het grijze en het groene spoor, maar is in principe toepasbaar op alle kleursporen.

Sanctiestrategie

Tegen overtredingen die op de Waddenzee worden geconstateerd kan verschillend worden opgetreden. Soms kan worden volstaan met een waarschuwing. Maar er kan ook bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk worden opgetreden. In bepaalde gevallen kan ook worden opgetreden met toepassing van het privaatrecht.

In de dagelijkse praktijk ligt het primaat bij de strafrechtelijke handhaving.

Resultaten 2006

In 2006 is een overzicht gemaakt van de verschillende handhavingstrategieën die door de toezichthouders en handhavers worden gehanteerd. Geconstateerd is dat de strategieën nog niet allemaal gelijk zijn.

Als uitgangspunt voor de sanctiestrategie wordt de landelijke strategie milieuhandhaving gebruikt, zoals deze is vastgesteld door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (eindversie d.d. 25 maart 2004).

¹ Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee.

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realiseerbaar en Tijdsgebonden.

Activiteiten 2007

Met partijen in het WHO is afgesproken dat ingeval de voor de eigen dienst vastgestelde handhavingsstrategie wordt aangepast de landelijke strategie de basis vormt voor de nieuw vast te stellen handhavingsstrategie. Hiermee wordt bereikt, dat de handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. Voor de strafrechtelijke handhaving betekent dit onder meer dat steeds ook de vraag moet worden beantwoord of sprake is van overtreding van een zogenaamde kernbepaling³

Veel van de reeds bestaande strategieën of stappenplannen passen al binnen het nieuwe landelijke kader. Om aan de kwaliteitscriteria van Professionalisering (handhaving milieuwetgeving) te voldoen moeten alle handhavingsorganisaties hun beleidslijn per 1 januari 2005 hebben vastgesteld. Het rechtstreeks overnemen van deze landelijke strategie ligt daarbij voor de hand.

Als nadere uitwerking van de sanctiestrategie is per prioriteit opgenomen of sprake is van pro-actie, preventie of repressie en is het verbaliseringsbeleid zoals dat met het Openbaar Ministerie is afgesproken, opgenomen.

Handhavingsuitvoeringsmethode (HUM)

Resultaten 2006

In 2006 is voortbordurend op het zogenaamde "feitenboekje" en de "elektronische zeekaart" aan boord van de toezicht- en handhavingsvaartuigen op de Waddenzee het project Geografisch informatiesysteem handhavings samenwerking Waddenzee uitgevoerd. Hiermee is het eerste deel van de elektronische Handhaving Uitvoering Methode (HUM) voor de Waddenzee uitgevoerd. Dit betekent concreet dat er een systeem is ontwikkeld, gekoppeld aan de elektronische zeekaart, waarmee gebiedsgericht inzichtelijk wordt welke wetgeving geldt (het feitenboekje). Daarnaast kunnen ook gebiedsgericht incidenten worden geregistreerd. In verband met het feit dat het onder andere om opsporingsgegevens gaat, is het systeem beveiligd uitgevoerd.

Activiteiten 2007

In 2007 wordt wat alles wat in het systeem is ingevoerd onderhouden en verder aangevuld met relevante wetgeving en/of wijzigingen.

Volgende stap is het koppelen van de gegevensstroom per schip tot één database (en ev. Infraweb van Rijkswaterstaat) om deze vervolgens te ontsluiten via internet, zodat online toezicht- en handhavingsgegevens (met in achtname van privacy aspecten) kunnen worden geraadpleegd ten behoeve van een adequate handhaving op de Waddenzee.

Risicoanalyse

Resultaten 2006

Samen met het KLPD, unit Waddenzee, is het Sef Waddenzee begonnen met het opstellen van een risicoanalyse⁴. Hiervoor is gebruik gemaakt van een in 2005 opgestelde inventarisatie van open bronnen die informatie opleveren over wat zich op de Waddenzee afspeelt. Hierbij moet worden gedacht aan bezettingsgraad van de jachthavens, sluispassages, droogvalgegevens, goederen en personen vervoersbewegingen, visserij, wadloopactiviteiten enz.

Activiteiten 2007

Op basis van het bronnenonderzoek, expertsessies en analyse van handhavingsdata wordt een beeld geschetst van de categorieën gebruikers van de Waddenzee en de potentiële bedreiging die zij kunnen vormen voor milieu en veiligheid op de Waddenzee in termen van risico's voor niet-naleving.

³Het Openbaar Ministerie heeft een lijst met kernbepalingen vastgesteld. Bij overtredingen van kernbepalingen kan afgezien worden van optreden en volstaan worden met een waarschuwing indien sprake is van een overtreding die:

- Niet doelbewust is begaan en
- Een kennelijk incident betreft en
- Gering van omvang is en
- Van een overigens goed nalevende overtreder,
- Die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen.

⁴ Hiervoor is daar al naar gerefereerd.

Als basis voor de risicoanalyse wordt een soort omgevingsanalyse gemaakt, waarbij gebruik wordt gemaakt van allerlei gegevens die beschikbaar zijn, zoals visserij gegevens (incl. sportvissen), sluispassages, gebruik jachthavens, verleende vergunningen, handhavingsdata, enz..

Aan de hand van de risicoanalyse kan vervolgens het toezicht- en handhavingsbeleid worden geformuleerd en wordt een stappenplan opgesteld:

1. wat speelt er
2. welke prioriteiten worden op basis van 1. gesteld
3. welke doelen/effecten/resultaten moeten worden behaald t.a.v. 2.
4. welke producten worden verlangd (naar aard, soort en aantal)
5. evaluatie (en input voor 1.)

Voor de risico analyse worden naast toezichthouders en handhavers en hun verantwoordelijke beleidsmakers/beslissers ook gebruikers van de Waddenzee uitgenodigd, die via een expertmeeting worden gevraagd hun mening te geven over de handhaving op de Waddenzee, alsmede de mate waarin ze bereid zijn de op de Waddenzee geldende wetgeving na te leven.

Verder wordt een instrument a la politiemonitor bevolking, maar dan voor de Waddenzee uitgewerkt. In een eerste instantie wordt gedacht aan een onderzoek uitgevoerd door stagiaires van een hogeschool.

Werkende weg wordt de risico-analyse verder verfijnd.

Organisatie ondersteuning handhavingssamenwerking

Resultaten 2006

In 2005 is besloten het Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W) onder te brengen bij het secretariaat van het Regionaal College Waddengebied (RCW). In de loop van 2006 is een aantal besluiten genomen die samenhangen met de nieuwe bestuurlijke organisatie Waddenzeebeleid. Eén van de besluiten is het onderbrengen van toezicht en handhaving in de aan het RCW gelieerde themagroep Veiligheid. Medio oktober is een discussie gestart op welke wijze het Waddenhandhavingsoverleg in de themagroep kan worden ondergebracht. Daarnaast is de in 2005 gestarte discussie over de samenwerking van Seph-W en de Samenwerking Inspecties Waddenzee (SIW) afgerond.

Activiteiten 2007

In 2007 krijgen de nieuwe positie van het Waddenhandhavingsoverleg in de themagroep Veiligheid en de samenwerking met het SIW verder vorm.

Handhavingsestafette

Resultaten 2006

Toezichthouders en handhavers op de Waddenzee hebben in 2006 op bescheiden wijze mee gedaan aan de handhavingsestafette. Dit had onder andere te maken met de korte voorbereidingstijd, maar ook met het feit dat de landelijke actiepunten geen activiteiten zijn die op de Waddenzee spelen.

Activiteiten 2007

De organisatie van de handhavingsestafette 2007 is eind 2006 opgepakt. Afsproken is de actie niet te beperken tot de landelijke 24 uren stafette, maar op meerdere momenten in het jaar gecoördineerde toezicht en handhavingsacties te organiseren die zijn toegespitst op het gebied waar de acties plaatsvinden.

Vanuit het WHO wordt overigens wel geparticipeerd in de 24 uren handhavingsactie die in 2007 op 26 en 27 september staat gepland.

Handhavingscommunicatie

Resultaten 2006

In 2006 is op bescheiden schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden via het SIW te communiceren over handhavingsonderwerpen.

Activiteiten 2007

Tot op heden heeft dit punt minder aandacht gehad. Door de intensievere samenwerking tussen Seph-W en SIW wordt de communicatie tussen handhavers versterkt. Daarnaast wordt gelijktijdig met de aanpassing van de handhavingsstrategie aan de landelijke handhavingsstrategie ook de handhavingscommunicatie verder uitgewerkt.

Professionalisering handhaving (Wet Handhavingsstructuur/Besluit kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer)

Resultaten 2006

Activiteiten 2007

Overeenkomstig de Wet Handhavingsstructuur moet elk bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van de milieuhandhaving blijvend voldoen aan het Besluit Kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (Besluit van 29 september 2005).

De partijen die belast zijn met de handhaving op de Waddenzee rapporteren in 2007 aan het WHO in hoeverre ze voldoen aan de in bovengenoemd besluit gestelde eisen. Indien daartoe aanleiding bestaat worden in de rapportage ook de verbeterpunten en het daarvoor te volgen traject opgenomen.

Omgevingsvergunning

Resultaten 2006

Dit betreft een nieuw project.

Activiteiten 2007

Een belangrijk onderdeel van de modernisering van de VROM regelgeving is het project Omgevingsvergunning. VROM is in 2004 in samenwerking met vergunningverleners bij gemeenten en provincies gestart met dit project. Het project Omgevingsvergunning onderzoekt enerzijds de mogelijkheden om binnen de huidige wetgeving (delen) van het vergunningenproces te versnellen en werkt daarnaast aan het mogelijk maken van één omgevingsvergunning

Onder de omgevingsvergunning zullen ook vergunningen op beleidsterreinen van andere departementen vallen, zoals vergunningen op het gebied van monumenten, natuurbescherming, flora & fauna en water.

De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu, die moet leiden tot:

- minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers
- betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers
- kortere procedures
- geen tegenstrijdige voorschriften

Burgers en bedrijven die nu nog verschillende vergunningen nodig hebben als zij een huis, fabriek of schuur willen bouwen of verbouwen hoeven straks nog maar één type vergunning aan te vragen: de omgevingsvergunning.

Aanwijzen deel Oostelijke Waddenzee tot Referentiegebied

Resultaten 2006

Met wijziging van de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren en Regeling capaciteitsvermindering zeevisserij 2005⁵ is een gebied in de Waddenzee vastgelegd waarbinnen geen visserij mag plaatsvinden met vaste vistuigen, met vistuigen geschikt voor het vangen van schelpdieren, met vistuigen geschikt voor het vangen van garnalen en met sleepnetten. Ook mogen in het gebied geen schelpdieren worden geraapt.

⁵ Staatscourant 17 november 2005, nr. 224, pagina 13.

Het gebied ligt in de oostelijke Waddenzee en omvat de eilanden Rottumeroog en Rottumerplaat en het gebied ten zuiden van deze eilanden en beslaat 7389 ha (ongeveer 3% van de Waddenzee). De instelling van het referentiegebied heeft in de praktijk alleen gevolgen voor de garnalenvisserij, de sleepnetvisserij zonder wekkerkettingen en de visserij met vaste vistuigen, die onder voorwaarden en op beperkte schaal in het gebied plaatsvond op basis van een vergunning op grond van de Beschikking en een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet. Deze visserij zal ten gevolge van de wijziging van de Beschikking niet meer mogelijk zijn in het referentiegebied. Aan de WHO-partners is gevraagd in 2006 toe te zien op naleving van de verboden die samenhangen met de aanwijzing van het referentiegebied.

Activiteiten 2007

Ook voor 2007 is aan de WHO-partners is gevraagd toe te zien op naleving van de verboden die samenhangen met de aanwijzing van het referentiegebied.

Projecten/prioriteiten

De projecten en prioriteiten zijn opgenomen in de bijlage.

De gekozen indeling voor de presentatie van de projecten en prioriteiten wijkt sterk af van die in voorgaande jaren. De concrete doelstellingen, toezicht- en handhavingsprioriteiten en aandachtspunten zijn afzonderlijk in een tabel opgenomen waarbij elk van de punten in SMART⁶-termen is beschreven. Hiermee wordt aansluiting gezocht met het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Dit besluit is weliswaar verplichtend gemaakt voor het grijze en het blauwe spoor, maar is in principe toepasbaar op alle kleursporen.

Een aantal organisaties heeft de prioriteiten en de daarmee samenhangende doelstellingen bepaald op basis van beschikbare informatie. Voor 2008 zullen de prioriteiten en doelstellingen worden bepaald op basis van een risico-analyse.

De handhavingsprioriteiten zijn ingedeeld in de volgende thema's:

- Visserij/natuurbescherming
- Natuurbescherming
- Milieu
- Economie
- Recreatie
- Administratieve regels vaartuigen
- Veiligheid
- Veiligheid op het water
- Samenwerking

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realiseerbaar en Tijdsgebonden.