

Bouwstenennotitie Beleidskader beheer Oostvaarderplassegebied Provincie Flevoland

September 2017

Inhoud

1. Inleiding
2. Bouwstenennotitie
3. Richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten
4. Onderwerpen voor consultatie en advies
 - 4.1 Thema's en bouwstenen
 - 4.2 Op te stellen beleidskader en Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen
5. Vraagstukken voor consultatieronde en advies
 - 5.1 Instandhoudingsdoelstellingen
 - 5.2 Grote grazers
 - 5.2.1 Grote grazers in relatie tot de N2000 instandhoudingsdoelstellingen
 - 5.2.2 Beheermaatregelen gericht op het welzijn van de dieren
 - 5.2.3 Ontwikkeling van het leefgebied
 - 5.3 Recreatie en beleving van natuur en landschap
 - 5.3.1 Toegankelijkheid van het gebied en zichtbaarheid flora en fauna
 - 5.3.2 Recreatieve functie
 - 5.3.3 Landschappelijke aantrekkelijkheid van het gebied
 - 5.3.4 Bijdrage van het gebied aan het Nationaal Park Nieuw Land
6. Samenvatting onderwerpen en Vervolg

1 Inleiding

Een uniek gebied

Het Oostvaardersplassengebied is uniek binnen het polderlandschap van Flevoland maar ook uniek voor Nederland en Europa. Het is een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden van Nederland. Het gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor 31 vogelsoorten uit de Europese Vogelrichtlijn zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Daarnaast komen er nog vele andere vogelsoorten en zoogdieren voor. Het beheer vindt plaats met zo min mogelijk menselijk ingrijpen.

Het gebied is eigendom van Staatsbosbeheer. Deze organisatie is tevens verantwoordelijk voor het beheer van het gebied. De natuurwaarden die in deze gebieden aanwezig zijn moeten duurzaam in stand worden gehouden in overeenstemming met het door de staatssecretaris van EZ vastgestelde beheerplan Natura 2000 voor de Oostvaardersplassen en sinds de decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies, het beleid van de provincie Flevoland op het vlak van natuurbeheer.¹

Het gebied wordt gewaardeerd om zijn unieke natuurlijke kenmerken. Er is de afgelopen jaren echter veel maatschappelijke en politieke discussie geweest over het beheer van de grote grazers die vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw in het gebied zijn geïntroduceerd. In het gebied lopen het hele jaar rond grote kuddes Edelherten, Konikpaarden en Heckrunderen. Vooral bij strenge winters is er veel discussie over het welzijn van deze dieren. Tot vorig jaar werd deze discussie vooral in de Tweede Kamer gevoerd. Zowel in de Tweede Kamer als in Provinciale Staten van Flevoland is vanaf 2014 ingezet op een overdracht van bevoegdheden voor het beheer van de grote grazers van het Rijk naar de provincie Flevoland. Die overdracht is met de ondertekening van de overeenkomst 'Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen' op 7 december 2016 bekrachtigd en is sinds 1 januari 2017 een feit (zie ook tekstkader op p. 3).

Richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten

In het verlengde van de bevoegdhedenoverdracht hebben Provinciale Staten (PS) van Flevoland op 8 februari 2017 ingestemd met het door de SGP/VVD ingediende initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'. Het initiatiefvoorstel onderstreept nog eens dat de Natura 2000-doelstellingen voor de vogelsoorten leidend zijn in het gebied. Gesteld wordt dat een optimaal functionerend Oostvaardersplassengebied ontstaat met brede maatschappelijke waardering en een flora- en faunabeheer dat passend is bij de huidige gebiedsgrootte van de Oostvaardersplassen. Belangrijk daarbij is dat het dierenwelzijn goed geborgd is en het aantal grote grazers in evenwicht is met de ecologische draagkracht van het voor de grazers opengesteld gebied. In het voorstel wordt tevens het recreatieve belang van het gebied benadrukt. Er wordt in het voorstel ook een relatie gelegd met het streven naar realisatie van het Nationaal Park Nieuw Land.

Externe commissie

In het PS-beluit wordt Gedeputeerde Staten (GS) is opgedragen een externe begeleidingscommissie in te stellen die de provincie begeleidt om tot een beleidskader te komen. De bedoelde commissie krijgt als opdracht een advies aan GS uit te brengen over het op te stellen beleidskader en houdt daarbij rekening met de richtinggevende uitspraken PS. De commissie is onafhankelijk en zal bestaan uit drie personen die door GS worden benoemd en die een achtergrond kunnen hebben in het openbaar bestuur, het bedrijfsleven, de wetenschap en/of andere maatschappelijke sectoren. Het proces om te komen tot een advies bestaat uit drie fasen in de periode augustus-december 2017 met een mogelijke uitloop naar 2018.

1. Een bouwstenennotitie wordt opgesteld ten dienste van de volgende twee fasen (consultatieronde en beleidskader/advies).
2. De commissie houdt een consultatieronde waarin zij experts en stakeholders hoort.
3. De commissie formuleert haar advies aan Gedeputeerde staten voor het nieuwe beleidskader.

Bouwstenennotitie

In de voorliggende bouwstenennotitie worden de onderwerpen benoemd voor de consultatieronde van de genoemde commissie. De vraagstukken ten aanzien van de onderwerpen worden in algemene termen

¹ Zie ook: A.A. Freriks, Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen', juni 2017, p. 16.

benoemd. Daarmee wordt een eerste stap gezet in het proces om te komen tot een advies. De notitie wordt vastgesteld door GS en aan de commissie ter beschikking gesteld. Zij gebruikt de notitie voor het formuleren van concrete vragen voor de verschillende deskundigen en stakeholders. De commissie zal in de gesprekken de onderwerpen vanuit verschillende perspectieven met de betrokken deskundigen en stakeholders bespreken, rekening houdend met de richtinggevende uitspraken van PS.

De Oostvaardersplassen worden door Europese en Nationale regels beschermd en beheerd door Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het Natura 2000 beheerplan dat door de staatssecretaris van EZ in oktober 2015 is vastgesteld nadat Gedeputeerde Staten met het ontwerpbeheerplan hadden ingestemd. Het beoogde effect van het beheer is een optimaal functionerend Oostvaardersplassengebied met brede maatschappelijke waardering. Met daarbij een flora- en faunabeheer dat passend is bij de huidige gebiedsgrootte van de Oostvaardersplassen, waarbij het dierenwelzijn goed geborgd is en waarbij het aantal grote grazers in evenwicht is met de ecologische draagkracht van het voor de grazers opengestelde gebied. Ook is dit natuurgebied in 2009 definitief aangewezen als Natura 2000-gebied.

Onder het bewind van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is er twee keer een internationale adviescommissie ingesteld die zich gebogen heeft over het beheer en het dierenwelzijn van de grote grazers in de Oostvaardersplassen (ICMO1 in 2005 en ICMO2 in 2010), ICMO staat voor *International Commission on the Management of the Oostvaardersplassen*. De adviezen van de internationale commissies hebben beide keren tot bijstelling van het beheer geleid, waarbij een van de belangrijkste adviezen was het instellen van een systeem van vroeg-reactief beheer om mogelijk onnodig lijden van de grazers te voorkomen. Daarnaast adviseerden de commissies te werken aan voldoende beschuttingsmogelijkheden voor de grote grazers.

Op 12 maart 2015 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van het gevoerde beheer ten aanzien van de grote grazers en de adviezen over het toekomstig beheer van het Oostvaardersplassengebied. Dit advies is op 24 september 2015 behandeld in de Tweede Kamer. Bij de behandeling hiervan is door de Tweede Kamer de motie ingediend en aangenomen om de beleidsverantwoordelijkheid op het gebied van welzijn voor de grote grazers over te dragen aan de provincie Flevoland. De Tweede Kamer gaat er daarbij wel vanuit dat de voorgaande advisering mede de basis vormt voor de keuzes van de provincie Flevoland.

2 Bouwstenennotitie

Deze bouwstenennotitie bevat onderwerpen die de commissie aan de orde kan stellen in de consultatieronde met deskundigen, belanghebbenden en andere betrokkenen. De consultatieronde wordt gehouden ter voorbereiding van het advies aan GS. De onderwerpen zullen aan de orde komen in het advies voor een op te stellen beleidskader voor het beheer Oostvaardersplassengebied.

Vertrekpunt voor het werk van de commissie zijn de richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten van 8 februari 2017. Uit de uitspraken worden in deze notitie thema's en bouwstenen gedestilleerd en deze worden uitgewerkt.

Het juridisch advies dat naar aanleiding van de richtinggevende uitspraken is opgesteld door prof.mr. A.A. Freriks (d.d. juni 2017) en de wet- en regelgeving vormen het juridisch kader voor deze notitie en voor het werk van de commissie.

Per thema wordt kort geschetst:

- reikwijdte en achtergrond van het onderwerp;
- juridische randvoorwaarden uit het juridisch kader;
- eventuele overige randvoorwaarden.

Vervolgens wordt per bouwsteen aangegeven wat de vraagstukken zijn die aan de orde komen in de voorbereiding (en consultatieronde) van het advies van de commissie voor het beleidskader, rekening houdend met de richtinggevende uitspraken van PS.

Het proces van totstandkoming van het advies van de commissie biedt geen ruimte om tot nadere wetenschappelijke onderbouwing van uitspraken te komen. In de consultatieronde zal de commissie op zoek gaan naar bestaande – al dan niet wetenschappelijke onderbouwde – kennis en inzichten. De formulering van de vraagstukken dient in dat perspectief te worden gezien.

Bijlagen bij deze bouwstenennotitie zijn:

1. Richtinggevende uitspraken voor het beheer Oostvaardersplassen van Provinciale Staten.
2. Achtergronddocument met feitelijke informatie over de Oostvaardersplassen en de beleidsmatige en overige ontwikkelingen rond het gebied van KplusV.

De tweede bijlage bevat uitgebreide bronverwijzingen voor informatie uit deze bouwstenennotitie.

Bouwstenennotitie: leeswijzer

In de volgende paragraaf worden de richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten weergegeven. Op basis daarvan worden in paragraaf 4 de thema's en de bouwstenen bij de thema's geformuleerd voor deze notitie. In die paragraaf wordt tevens ingegaan op de verhouding van het op te stellen beleidskader waarover in de Richtinggevende uitspraken wordt gesproken en het Beheerplan Natura 2000. Vervolgens wordt in paragraaf 5 achtereenvolgens ingegaan op de thema's en bouwstenen die in paragraaf 4 zijn genoemd. Paragraaf 6 benoemt kort de onderwerpen voor de consultatieronde en het vervolg.

3 Richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten

In de bijlagen van deze notitie is het Statenvoorstel met 'Richtinggevende uitspraken beleidskader beheer Oostvaardersplassen' opgenomen. Met de uitspraken en het op te stellen beleidskader beogen Provinciale Staten: *een optimaal functionerend Oostvaardersplassengebied met brede maatschappelijke waardering met daarbij een flora- en faunabeheer dat passend is bij de huidige gebiedsgrootte van de Oostvaardersplassen, waarbij het dierenwelzijn goed geborgd is en waarbij het aantal grote grazers in evenwicht is met de ecologische draagkracht van het voor de grazers opengesteld gebied.*

Samengevat zijn de uitspraken van PS als volgt.

Hoofddoelstelling is dat Oostvaardersplassen een vogelnatuureservaat zijn. Beheermaatregelen in het kader van Natura 2000 staan ten dienste van deze hoofddoelstelling.

- a) Het beheer moet de Natura 2000-doelstellingen positief ondersteunen en in elk geval niet hinderen/teniet doen.
Omvang van de kudde grote grazers is geen doel op zich.
- b) Beheer van het gebied moet afgestemd zijn op de vorming van het Nationaal Park Nieuw Land.
- c) Beheer moet leiden tot toeristisch aantrekkelijk natuurgebied met flora en fauna die behoort bij polderlandschap, de natuurdoelenkaart en Natura 2000.
Het gebied moet een etalagegebied zijn.
De fauna moet zoveel mogelijk in evenwicht zijn met de ecologische draagkracht van het gebied.
- d) Het gebied moet zoveel als mogelijk opengesteld zijn.
Beheer is gericht op bezoekmogelijkheden gedurende het gehele jaar.
Meer en betere wandel- en fietsroutes moeten tot stand komen.
Ingangen moeten met elkaar in verbinding staan.
Flora en fauna moeten op niet al te grote afstanden zichtbaar zijn.
Ingangen moeten rustpunten voor fauna (o.a. grote grazers) mogelijk maken.
Beheer dient rekening te houden met de gebiedsgrootte om het dierenwelzijn te bevorderen.
- e) Ontwikkeling van omvang van het gebied kan leiden tot heroverweging van ICMO2-maatregelen.
- f) In het beheer wordt rekening gehouden met de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven Lelystad.

Het college van GS dienen de richtinggevende uitspraken voor het beleidskader te hanteren bij de uitvoering van zijn taken en bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Voorts is uitgesproken dat het beleidskader Staatsbosbeheer de mogelijkheid dient te geven met een aangepast beheerplan te komen dat door Provinciale Staten toetsbaar is aan het beleidskader. De Staten hebben ook uitgesproken dat deze commissie ook invulling zou moeten geven aan de review zoals bedoeld in de overdrachtsovereenkomst tussen de staatssecretaris van Economische Zaken en Gedeputeerde Staten van Flevoland.

4 Onderwerpen voor consultatie en advies

4.1 Thema's en bouwstenen

Uit de richtinggevende uitspraken kunnen vier thema's worden gedestilleerd waaraan bouwstenen gekoppeld worden.

1. Instandhoudingsdoelstellingen
2. Grote grazers
 - 2.1 Grote grazers in relatie tot de N2000 instandhoudingsdoelstellingen
 - 2.2 Beheermaatregelen gericht op het welzijn van de dieren
 - 2.3 Ontwikkeling van het leefgebied
3. Recreatie en beleving van natuur en landschap
 - 3.1 Toegankelijkheid van het gebied en zichtbaarheid flora en fauna
 - 3.2 Recreatieve functie
 - 3.3 Landschappelijke aantrekkelijkheid van het gebied
 - 3.4 Bijdrage van het gebied aan het Nationaal Park Nieuw Land.

Over de uitbreiding van de luchthaven Lelystad heeft besluitvorming plaatsgevonden door vaststelling van het Luchthavenbesluit door de staatssecretaris van I&M uit 2015 en van het betreffende bestemmingsplan door de gemeenteraad van Lelystad uit 2016. Aan de besluitvorming ligt een Milieueffectrapportage ten grondslag. De Raad van State ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de uitbreiding van de luchthaven leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Oostvaardersplassen (Uitspraak 2017).² In het milieueffectrapport en in uitspraak van de Raad van State is ook ingegaan op de vliegveiligheid in relatie tot vogels in de Oostvaardersplassen. Door de uitspraak van de Raad van State zijn besluiten over de uitbreiding van de luchthaven onherroepelijk geworden en zij zullen verder niet aan de orde komen in het werk van de Commissie.

De thema's en bouwstenen komen in de volgende paragraaf aan de orde.

In deze paragraaf gaan we hieronder in op de verhouding van het beleidskader waarover in de Richtinggevende uitspraken wordt gesproken en het vigerende Natura 2000 Beheerplan Oostvaardersplassen uit 2015.

4.2 Op te stellen beleidskader en Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen

In het beheerplan³ worden maatregelen geformuleerd voor de 33 instandhoudingsdoelstellingen voor de 31 vogelsoorten uit de Europese Vogelrichtlijn die in het Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen uit 2009 zijn opgenomen. De maatregelen worden voorzien in het gebied (moerasdeel en grazige deel) en in een aantal gevallen in de randen van het gebied. Er mogen in en rond het gebied geen projecten en activiteiten plaatsvinden die schadelijk zijn voor realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Uitgangspunt is dat het beheer van het gebied zich niet alleen richt op zorg voor de natuur, maar de beschermende functie waar mogelijk ook combineert met andere functies en recreatief medegebruik van het gebied. Het gaat zowel om beschermen als om gebruiken en beleven.

In het beheerplan wordt expliciet een relatie gelegd tussen de Natura 2000-doelen en de grote herbivoren (grote grazers). Deze zijn geïntroduceerd als beheermaatregel voor de realisatie van kort grasland voor foeragerende ganzen. Omdat natuurlijke processen een belangrijke rol spelen in het ecosysteem van de Oostvaardersplassen, zijn de grote herbivoren erkend als belangrijk onderdeel van het ecosysteem. Voor de grote grazers zijn geen instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd en het beheerplan bevat geen maatregelen ten aanzien van de grote grazers. Die zijn opgenomen in het Managementplan Oostvaardersplassengebied van Staatsbosbeheer uit 2013.

² Bron: uitspraak Raad van State van 18 januari 2017 inzake het bestemmingsplan 'Lelystad - Uitbreiding luchthaven'. Zie ook A.A. Freriks op cit., p. 21.

³ Als in deze notitie 'beheerplan' wordt genoemd wordt bedoeld het Natura 2000 beheerplan voor de Oostvaardersplassen uit 2015 dat na instemming van Gedeputeerde Staten van Flevoland is vastgesteld door de staatssecretaris van EZ.

Het huidige beheerplan is vastgesteld door de staatssecretaris van EZ. Vanwege de decentralisatie van het natuurbeleid zijn thans gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor het gebied en als zodanig belast met de vaststelling van een toekomstig beheerplan.

Juridische randvoorwaarden

Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten kunnen geen beslissingen nemen en beleidsmaatregelen nemen die schadelijk zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Gedeputeerde Staten hebben als bevoegd gezag in het kader van Natura 2000 beleidsvrijheid ten aanzien van het opnemen van maatregelen in een beheerplan, mits die bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen c.q. niet schadelijk zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Maatregelen en andere activiteiten en projecten die uit het beleidskader voortkomen, mogelijk van invloed kunnen zijn op de instandhoudingsdoelstellingen en die niet zijn opgenomen in het vigerende beheerplan vergen een passende beoordeling.

Mogelijkheden

Het beheerplan Natura 2000 is het kader voor het beheer van het gebied. Het heeft in principe een looptijd van zes tot twaalf jaar. Van het kader voor beheer kan niet worden afgeweken zolang het beheerplan van kracht is. Als de Gedeputeerde Staten een nieuw beleidskader opstellen naar aanleiding van het werk van de in de vorige paragrafen genoemde commissie, dan dient dat te passen binnen het huidige vigerende beheerplan.

Gedeputeerde Staten hebben als bevoegd gezag de beleidsruimte om indien het bedoelde beleidskader daartoe aanleiding geeft, bij een toekomstig nieuw beheerplan Natura 2000 andere (of meer) maatregelen te nemen dan die passen bij het huidige beheerplan, mits die maatregelen bijdragen aan c.q. niet schadelijk zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Door de landelijke systematiek van Natura 2000 beheerplannen zijn in het algemeen in beheerplannen geen maatregelen voorzien die geen relatie hebben met de instandhoudingsdoelstellingen.

Daarnaast kan er een beheerplan worden opgesteld dat zich richt op de andere onderwerpen die in het Natura2000-beheerplan wel worden benoemd, maar waarvoor geen maatregelen zijn opgenomen, zoals recreatie en beheer van andere soorten dan de aangewezen Vogelrichtlijnsoorten.

5 Vraagstukken voor consultatieronde en advies

In deze paragraaf komen de thema's en bouwstenen aan de orde.

1. Instandhoudingsdoelstellingen
2. Grote grazers
 - 2.1 grote grazers in relatie tot de N2000 instandhoudingsdoelstellingen;
 - 2.2 beheermaatregelen gericht op het welzijn van de dieren;
 - 2.3 ontwikkeling van het leefgebied.
3. Recreatie en beleving van natuur en landschap
 - 3.1 Toegankelijkheid van het gebied en zichtbaarheid flora en fauna
 - 3.2 Landschappelijke aantrekkelijkheid van het gebied
 - 3.3 Overige recreatiemogelijkheden in het gebied
 - 3.4 Bijdrage van het gebied aan het Nationaal Park Nieuw Land.

Bij de bouwstenen geven wij voor zover dat mogelijk en relevant is, een aantal mogelijkheden voor ontwikkelingen, toekomstig beleid of toekomstig beheer.

5.1 Instandhoudingsdoelstellingen

Voor verschillende Vogelrichtlijnsoorten zijn door de jaren heen fluctuaties in de populatie-omvang waarneembaar en per saldo is de laatste tien jaar daarbij voor een aantal soorten sprake van een vermindering van het aantal. Dat geldt voor soorten in zowel moerasdeel en als het grazige deel. Een aantal soorten zoals de ganzensoorten, nemen juist in aantal toe. In het beheerplan zijn maatregelen opgenomen om de condities in de gebieden voor de verschillende soorten te verbeteren. Niet wordt geëxpliciteerd wanneer of met welke aantallen de instandhoudingsdoelstellingen wel gehaald worden.

Juridisch kader

Projecten, activiteiten en doelen ten aanzien van overige flora en fauna zijn ondergeschikt aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de aangewezen vogelsoorten. Dit geldt voor de verschillende onderwerpen die in het beleidskader aan de orde kunnen komen: beheer grote grazers, recreatie, wijziging toegankelijkheid van het gebied, wijziging van het landschap en/of realisatie van een Nationaal Park.

Mogelijkheden

De maatregelen voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen staan in het Beheerplan Natura 2000 uit 2015 benoemd. Indien in het kader van het nieuw te formuleren beleidskader voor de Oostvaarderplassen maatregelen worden ontwikkeld, kan dit enkel wanneer deze maatregelen de realisatie van de instandhoudingsdoelen bevorderen of niet beperken. Voor niet in het beheerplan opgenomen maatregelen moet een passende beoordeling worden gemaakt.

5.2 Grote grazers

Vanaf 1983 zijn enkele tientallen grote herbivoren uitgezet in het Oostvaarderplasseengebied: Edelherten, Konikpaarden en Heckrunderen. Deze leven in het grazige deel van het gebied en in enkele randgebieden (bosrijke gebieden). De grote grazers zorgden voor kort gras voor foeragerende ganzen (doelsoorten Natura 2000)

Het beheer van deze grote grazers is een vraagstuk geworden. De aantallen namen snel toe en de dieren werden erkend als belangrijke component van het ecosysteem. Ecologische processen werd maximaal de ruimte gegeven. De stijgende aantallen in relatie tot het beschikbare voedsel (begrasbaar gebied) leidden ertoe dat veel dieren stierven aan het einde van de winter. Er zijn op twee momenten internationale commissies ingesteld die adviezen hebben uitgebracht over het beheer: ICMO1 (2005) en ICMO2 (2010). De minister heeft voorts een Nederlandse Beheeradviescommissie BAC tijdelijk ingesteld die in 2014 een evaluatierapport over het gevoerde beheer heeft uitgebracht en die samen met Staatsbosbeheer een managementplan opgesteld heeft voor het beheer, ter uitvoering van de ICMO-aanbevelingen. De beleidsverantwoordelijkheid voor het welzijn van de dieren is overgedragen van het Rijk (staatssecretaris van EZ) naar Gedeputeerde Staten van Flevoland in 2016.

Juridisch kader

Gedeputeerde Staten hebben zich in de overeenkomst met de staatssecretaris verbonden aan het in acht nemen van de aanbevelingen van BAC voor het beheer van grote grazers. Voorts moet rekening worden gehouden met het tot nu toe gevoerde beleid voor het beheer.

Gedeputeerde Staten hebben zich voorts verplicht periodiek een onafhankelijke *review* te laten uitvoeren van het beleid ten aanzien van het dierenwelzijn van de grote grazers, de daarmee behaalde resultaten en de systemen die bij de uitvoering worden gebruikt. De uitkomsten van de review kunnen aanleiding zijn om het vigerende beleid aan te scherpen of aan te passen. Daarbij moeten wet- en regelgeving in acht worden genomen: Wet natuurbescherming (Wnb), Wet Dieren en instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000.

Het Edelhert behoort tot de 'andere soort' die op grond van de Wnb wordt beschermd: verbod tot opzettelijk doden of vangen en bescherming voortplantings- of rustplaatsen. Voor populatiebeheer hebben Gedeputeerde Staten beleidsregels opgesteld.

Voor Konikpaarden en Heckrunderen geldt de zorgplicht uit de Wnb: eenieder neemt voldoende zorg in acht voor in het wild levende dieren en hun directe leefomgeving.

Voor de betrokken dieren geldt de bepaling uit de Wet dieren dat eenieder een hulpbehoevend dier zorg verleent.

De Tweede Kamer heeft doelen voor de grote grazers geformuleerd die vooral betrekking hebben op het dierenwelzijn. Prof. Freriks heeft aangegeven dat voor de grote grazers zijn geen instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Zij stelt dat doelen ten aanzien van grote grazers dieren ondergeschikt zijn aan de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen.

Overig kader

De internationale commissies ICMO1 en ICMO2 hebben aanbevelingen gedaan ten aanzien van onder meer:

- vroeg reactief beheer op de grote grazers (afschot dieren in slechte conditie);
- voldoende beschuttingsmogelijkheden voor die dieren in het gebied;
- uitbreiding van het gebied als maatregelen voor de langere termijn;
- monitoring van aantallen.

De Beheeradviescommissie (BAC) heeft de aanbevelingen van de ICMO2 voor het gebied geëvalueerd over een periode van vier jaar. De BAC doet aanbevelingen die voortbouwen op die van ICMO2. Daarnaast hebben de aanbevelingen betrekking op versterking van het maatschappelijk en wetenschappelijk draagvlak voor het beheer. De commissie geeft ook aan dat contraceptie geen effectief beheermiddel zal zijn.

De bouwstenen voor het thema Grote Grazers zijn:

1. grote grazers in relatie tot de N2000 instandhoudingsdoelstellingen;
2. beheermaatregelen gericht op het welzijn van de dieren;
3. ontwikkeling van het leefgebied.

5.2.1 Grote grazers en N2000 instandhoudingsdoelstellingen

Provinciale Staten hebben uitgesproken dat grote grazers ondersteunend zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen en dat de omvang van de kuddes geen doel op zich is,

Vraagstukken

- Bijdrage van de grote grazers aan de N2000 instandhoudingsdoelstellingen. Is er ontwikkeling in de inzichten daaromtrent? Daarbij kan worden betrokken de vraag of er sprake is van een minimumaantal dat nodig is voor een bijdrage (de ondersteuning van de instandhoudingsdoelstellingen), een optimum voor een effectieve bijdrage en een maximumaantal waarbij er sprake is van een contraproductieve bijdrage aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Vraag is of er onderbouwde aanwijzingen zijn dat de instandhoudingsdoelstellingen geschaad worden door de huidige begrazing of niet.

- Toename van het aantal grazende ganzen. De grote hoeveelheden grazende ganzen zorgen voor kort gras dat begrazing door Heckrunderen bemoeilijkt. Daaraan gekoppeld zijn de vragen over de gevolgen voor het welzijn van de dieren (zie ook hierna) en de actuele toegevoegde waarde van de runderen voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Ontwikkeling van aantallen ganzen heeft ander perspectief gegeven op functie van grote grazers voor Natura 2000 doelstellingen. Het beheer van grote grazers kan er op worden aangepast.	Ontwikkelingen aantallen grazers staan los van elkaar. Er is geen reden tot interventie.
--	--

5.2.2 Grote grazers als onderdeel van het ecosysteem

Voor grote grazers zijn beheerdoelen geformuleerd, die luiden:

- Natura2000-doelen, waar mogelijk door bevordering van natuurlijke processen;
- minimaliseren potentieel dierenleed grote grazers;
- optimalisering welzijn grote grazers;
- draagvlak vergroten bij publiek voor (het beheer van) het gebied.⁴

Er zijn geen doelen voor de omvang van de populatie als onderdeel van het ecosysteem geformuleerd.

Vraagstukken

- Minimum, optimum en maximum omvang van de populaties grote grazers om ze een duurzaam onderdeel te laten zijn van het ecosysteem Oostvaarderplassen en passend binnen de kaders van de instandhoudingsdoelen. Hieraan gerelateerd is het vraagstuk of er een minimumaantal is in een afgesloten gebied (Oostvaardersplassen en randgebieden) om redenen van genetica. Als er een optimum te bepalen is, kan dit worden verkregen door actief ingrijpen in de aantallen? Leidt actief ingrijpen ter beperking van de aantallen tot genetische problemen in de kuddes?

Duurzaamheid is alleen gebaat bij afwezigheid van enig ingrijpen.	Duurzaamheid is gebaat bij het huidige vroegtijdig reactief ingrijpen.	Duurzaamheid is gebaat bij proactief ingrijpen / actief populatiebeheer.
---	--	--

- Relatie tussen populatiebeheer en de effecten daarvan op de natuurlijke populatieontwikkeling. De populaties grote grazers lijken zich te stabiliseren de laatste jaren. Wat is het effect van populatiebeheer door ingrijpen op het natuurlijk evenwicht? Leidt actief ingrijpen gericht op vermindering tot structurele vermindering of tot hernieuwde aanwas?

Proactief ingrijpen / actief populatiebeheer leidt tot afname en beheersing van de populatie-omvang.	Proactief ingrijpen / actief populatiebeheer leidt tot hernieuwde aanwas en heeft alleen op de korte termijn effect op de populatie-omvang.
--	---

5.2.3 Beheer grote grazers in relatie tot de omvang van het gebied

De internationale commissie ICMO2 heeft geadviseerd de omvang van het leefgebied van de dieren op de langere termijn uit te breiden. Een deel van het Kotterbos is voor de grote grazers toegankelijk, het noordelijk deel niet in de wintermaanden. Een ander deel van het Kotterbos en het Oostvaarderbos zijn alleen toegankelijk voor Edelherten, in de winter.

Door het niet realiseren van het Oostvaarderswold, wordt de voor de langere termijn voorziene uitbreiding van het leefgebied vooralsnog niet gerealiseerd. Wel heeft de gemeente Almere de provincie geattendeerd op haar plannen tot realisatie van Oosterwold die mogelijkheden kunnen bieden voor het Edelhert.

⁴ BAC, 2014.

Vraagstukken

- Verhoudt draagkracht zich tot de omvang van een gebied of tot de inrichting van een gebied? Daarbij kan worden betrokken de relatie tussen de omvang van de populatie, het gedrag van de dieren (vraat, vertrappen) en de ontwikkeling van natuurlijke voorzieningen voor beschutting. Gaat het om gebiedsuitbreiding, of aanpassing inrichting of een combinatie?

Geen uitbreiding of (her-)inrichting van het gebied voor de grote grazers.	Alleen vergroting van de omvang van het gebied kan leiden tot groter welzijn van de grote grazers.	Wijziging van inrichting van het gebied door zoveel mogelijk natuurlijke ontwikkeling leidt tot groter welzijn van de grote grazers.	Wijziging van de inrichting van het gebied en bescherming van inrichting en (natuurlijke) voorzieningen leiden tot groter welzijn van grote grazers. Er dienen voorzieningen te worden getroffen voor ontwikkeling van landschappelijke voorzieningen.
--	--	--	--

- Eventuele uitbreiding van de omvang van het gebied in relatie tot de ontwikkeling van de omvang van de populaties. Kan inzichtelijk worden gemaakt wat het effect is van ontwikkeling van de gebiedsomvang op de populatieontwikkeling? Leidt gebiedsuitbreiding tot versnelde aanwas van de aantallen – door meer ruimte en meer foerageermogelijkheden?

Uitbreiding van het gebied leidt tot groter welzijn van de grote grazers. Er dient te worden gewerkt aan nieuwe uitbreidingen.	Uitbreiding van het gebied leidt tot verdere groei van aantallen grote grazers en heeft geen effect op het welzijn. Uitbreiding dient achterwege te blijven.	Er dient niet te worden gewerkt aan uitbreiding maar aan beperking van de populatie.	Geen ingrijpen in natuurlijke regulatie behouden vroeg reactief beheer.
--	--	--	---

- Relatie tussen het toelaten van grote grazers in de randen van het gebied (de bosrijke gebieden) en de multifunctionaliteit van die randen (toerisme en recreatie). Vergt dit actief ingrijpen in de toelating of ook in de totale omvang van de populaties?

Voor borging de multifunctionaliteit van de randgebieden volstaan inrichtingsmaatregelen.	Voor borging multifunctionaliteit van de randgebieden is actief populatiebeheer grote grazers nodig.
---	--

5.3 Recreatie en beleving

Er vinden op dit moment recreatieve activiteiten plaats in de randgebieden van de Oostvaardersplassen. Het moerasdeel van de Oostvaardersplassen is slecht toegankelijk en kwetsbaar voor verstoring. In de winter indien de wateren in het gebied dichtgevroren zijn, kan er wel worden geschaatst. Het grazige deel is toegankelijk via begeleide excursies (500 per jaar). De bossen in de randgebieden kennen wandelroutes, fietsroutes en zichtpunten. Daarnaast zijn er enkele kijkpunten in het grazige deel (kijkhutten), in de randgebieden en langs de Oostvaardersdijk. In het grazige deel van de Oostvaardersplassen is in het oosten de Driehoek toegankelijk, met uitzondering van de wintermaanden januari tot april.

Bij recreatie gaat het om de toegankelijkheid van het gebied voor recreanten, de zichtbaarheid van het gebied en de typen activiteiten in het gebied. Daarnaast gaat het om recreatieve voorzieningen in en om het gebied.

In het Nederlands natuurbeleid heeft het beleven van natuur en landschap een plaats gekregen. Ook het beheerplan voor het gebied noemt de combinatie van beschermen en beleven en benoemt recreatief medegebruik van het gebied. Bij recreatie gaat het om beleving van natuur en landschap en daarmee ook om de aantrekkelijkheid van het landschap en om recreatieve activiteiten die mogelijk zijn.

De provincie heeft het initiatief genomen om te verkennen of het Oostvaardersplassengebied de status van nationaal park kan krijgen. In nationale parken worden de functies natuurbescherming en recreatie gecombineerd. Dit initiatief is recentelijk omgezet in een initiatief om te komen tot een Nationaal Park Nieuw Land (Oostvaardersplassen, Markermeer, Marker Wadden en Lepelaarplassen).

Juridisch kader

Maatregelen ten aanzien van toegankelijkheid, recreatie en inrichting van het gebied als Nationaal Park mogen niet schadelijk zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000. Voorts mogen ze niet ten koste gaan van bescherming voortplantings- of rustplaatsen van het Edelhart (Wnb).

Tenslotte dienen recreatiemogelijkheden geen afbreuk te doen aan de zorgplicht, waarbij eenieder voldoende zorg in acht neemt voor in het wild levende dieren en hun directe leefomgeving.

Er zijn regels in de verordening Fysieke leefomgeving van de provincie voor activiteiten in het moerasdeel, dat een milieubeschermingsgebied voor stilte is.

De bouwstenen van dit thema zijn:

- toegankelijkheid van het gebied;
- recreatieve activiteiten en voorzieningen in en om het gebied;
- landschappelijke aantrekkelijkheid;
- totstandkoming Nationaal Park Nieuw Land.

5.3.1 Toegankelijkheid van het gebied

De toegankelijkheid wordt juridisch beperkt tot afwezigheid van verstoring.

Vraagstukken

- Het centrale vraagstuk is welke en in welke mate recreatieve activiteiten en voorzieningen mogelijk zijn zonder dat hierbij sprake is van toename van verstoring van de kwetsbare flora en fauna en nadelige effecten voor de instandhoudingsdoelstellingen. Primair gaat het om kwetsbare flora en fauna in het moerasdeel en secundair ook in het grazige deel van het gebied.

Verdere toename van recreatieve activiteiten zullen altijd leiden tot verstoring.	Er is een breed pallet aan mogelijkheden om de recreatie in en om het gebied te laten groeien zonder dat er sprake zal zijn van verstoring van kwetsbare soorten.
---	---

- Bouwsteen-overstijgend: het beleven van de natuur. De vraag is wat daaronder moet worden verstaan. Het gaat daarbij onder meer om de wijzen van waarnemen en ervaren van de natuur die invulling geven aan beleven van natuur.

Beleven via huidige mogelijkheden – vrij toegankelijke randgebieden en begeleide excursies in het grazige deel – volstaan.	Beleven kan alleen door gereguleerde en begeleide toegang tot specifieke het grazig deel van het gebied – behoudens de Driehoek.	Beleven vergt vrij bewegen in de verschillende onderdelen van het grazige deel van het gebied.
--	--	--

- De wens van de Staten tot verbetering van de wandel- en fietsroutes. De vraag is of er knelpunten zijn en aanknopingspunten zijn voor verbetering van de routes en de bestaande toegankelijkheid. Daarbij is ook aan de orde de toegevoegde waarde van toename van de voorzieningen in de randgebieden, waaronder toename van het aantal zichtpunten en kijkvoorzieningen.

Bestaande voorzieningen in de randgebieden vergen beter onderhoud.	Voorzieningen moeten kwalitatief en kwantitatief worden uitgebreid in de randgebieden.
--	--

- Toegankelijkheid van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Op dit moment is naast de Driehoek het grazige deel beperkt toegankelijk via begeleide excursies. De vraag is of er effecten te verwachten zijn van toename van de toegankelijkheid van dit deel van het gebied op de instandhoudingsdoelstellingen en op de wettelijke voorwaarden voor bescherming van de grote grazers. De vraag is ook of er andere mogelijkheden en voorzieningen dan de bestaande in het (grazige deel van het) gebied.

De huidige recreatieve voorzieningen in het grazige deel en de randgebieden zijn de maximaal toelaatbare met het oog op verstoring.	De recreatieve voorzieningen in grazige deel van het gebied kunnen beperkt worden uitgebreid.	In het grazige deel van het gebied kunnen paden worden aangelegd en andere voorzieningen worden uitgebreid zonder dat dit tot relevante verstoring leidt.
---	---	---

- Toegankelijkheid in de tijd, en specifiek aan de seizoenen, delen van de dag of frequentie in een bepaalde periode (week, maand of jaardeel). De vraag ligt voor of de kwetsbaarheid voor verstoring gedurende de vier seizoenen of delen van de dag gelijk is voor de verschillende soorten.

Toegankelijkheid dient niet gebonden te zijn aan tijd of perioden.	Toegankelijkheid wordt gekoppeld aan tijden of perioden.	De huidige situatie van toegankelijkheid is het maximaal mogelijke.
--	--	---

- Omvang van de activiteiten c.q. de aantallen personen in het kader van de toegang tot het gebied in welke vorm dan ook.

Aantal personen en excursies is het maximaal wenselijke en mogelijke.	Beperkte uitbreiding van aantallen excursies en personen in het gebied is mogelijk.	Substantiële uitbreiding van aantal personen en excursies in het gebied is mogelijk – veelvoud van de huidige aantallen.
---	---	--

5.3.2 Recreatieve functie van het gebied.

Het gaat in deze bouwsteen om recreatieve activiteiten anders dan wandelen, fietsen en waarnemen van de natuur vanuit gezichtspunten of tijdens wandelingen.

Daarbij kan worden gedacht aan waterrecreatie en verblijfsrecreatie.

Vraagstukken

- De mogelijkheden en beperkingen van waterrecreatie in delen van het Moerasdeel die niet tot verstoring leiden van de kwetsbare fauna en (water-) flora. Bestaande vorm is schaatsen in de winterperiode. De vraag is of er andere mogelijkheden voor recreatie-activiteiten mogelijk zijn die niet verstorend zijn voor kwetsbare soorten en niet schadelijk zijn voor realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld kanovaren op delen van de plassen.

Oostvaardersplassen kunnen een beperkte functie voor waterrecreatie gaan vervullen in de totale waterrecreatie in en rond het Markermeer en IJmeer.	De Oostvaarderplassen zijn ongeschikt voor welke vorm van waterrecreatie dan ook.
---	---

- Leent het Oostvaardersplassengebied zich voor verblijfsrecreatie of is vrijwel uitsluitend dagrecreatie aan de orde? Beleidsdocumenten en brochures gaan in op de recreatiemogelijkheden voor de inwoners van Flevoland en de nabije Randstad en richten zich daarnaast om recreanten van elders.
- Geschikte plaatsen voor verblijfsrecreatie in welke vorm dan ook; mogelijkheden en beperkingen.

De verblijfsrecreatie rond de Oostvaardersplassen zal altijd marginaal blijven.	Er zijn in de randen van de Oostvaardersplassen veel mogelijkheden voor verblijfsrecreatie: hotels en (natuur-) campings.
---	---

5.3.3 Landschappelijke aantrekkelijkheid

De landelijke Natuurdoelenkaart merkt Oostvaardersplassen aan als Rivier- en moeraslandschap (N01.03). De provincie heeft in theorie de mogelijkheid om doelen voor het landschap van het Oostvaardersplassengebied en de randgebieden op te nemen in de omgevingsvisie of in een apart landschapsplan.

Vraagstukken

- Bepaling van wat een aantrekkelijk landschap is uit recreatief oogpunt.
- Factoren die de aantrekkelijkheid van het landschap bepalen en de wijze waarop die factoren, indien daarvoor projecten of activiteiten moet worden ingezet, zich verhouden tot de instandhoudingsdoelstellingen en de zorgdoelen voor de overige fauna, waaronder dierenwelzijn van de grote grazers.

Aantrekkelijk landschap kan nooit een doel zijn voor de Oostvaardersplassen. Het gaat om natuur.	Aantrekkelijk landschap is dermate subjectief dat het niet goed kan worden bepaald. Het is resultante van spontane ontwikkeling.	Oostvaardersplassen is actief in te richten als aantrekkelijk en afwisselend landschap.
--	--	---

- Het waterpeil in de verschillende delen van het gebied. Aan de orde is de vraag tot welke landschappelijke effecten waterpeilmaatregelen leiden. Daaraan gekoppeld is het vraagstuk van het effect van die maatregelen op de verspreiding van flora en fauna (met name grote grazers) in het Oostvaarderplassegebied en wat daarvan de effecten zijn op natuur en landschap en de instandhoudingdoelen.

5.3.4 Nationaal Park Nieuw Land.

Er is nog geen Masterplan voor het Nationaal Park Nieuw Land. In de haalbaarheidsstudie voor de Oostvaardersplassen wordt een groeitrend van bezoekersaantallen voorzien.

Vraagstukken

- De omvang van een groeiend aantal bezoekers in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de aangewezen soorten gelet op de huidige mogelijkheden van toegang van het gebied. In dat verband is het relevant of de voorlopige piek in 2014 van circa 905.000 bezoekers⁵ inzichten heeft opgelegd inzake mogelijkheden beperkingen en effecten.
- Betekenis van een structurele toename van het aantal bezoekers voor de toegangsmogelijkheden/poorten van het gebied en de randen van het gebied en de voorzieningen daarin, zoals vormgeving van de poorten bij Almere en Lelystad en de bestaande en eventueel op te richten bezoekerscentra.

⁵ Bron: brochure Nationaal Park Oostvaardersplassen: op weg naar het park van de 21^e eeuw, p. 16.

6 Samenvatting Onderwerpen en Vervolg

In deze bouwstenennotitie zijn de volgende onderwerpen voor de vervolgfasen in het traject naar een beleidskader voor beheer Oostvaardersplassen aan de orde gesteld.

1. Instandhoudingsdoelstellingen.
2. Grote grazers.
 - 2.1 Grote grazers in relatie tot de N2000 instandhoudingsdoelstellingen
 - Ontwikkeling inzichten in bijdragen van grote grazers aan instandhoudingsdoelen
 - Verandering perspectief bijdrage grote grazers door toename ganzenpopulatie
 - 2.2 Beheermaatregelen gericht op het welzijn van de dieren
 - Omvang populatie grote grazers als duurzaam onderdeel van het ecosysteem
 - Relatie populatie beheer en ontwikkeling omvang populatie
 - 2.3 Ontwikkeling van het leefgebied
 - Belang voor populatie: omvang of inrichting van gebied
 - Gebiedsomvang en populatie-ontwikkeling
 - Grote grazers in relatie tot multifunctionaliteit randgebieden
3. Recreatie en beleving van natuur en landschap
 - 3.1 Toegankelijkheid van het gebied en zichtbaarheid flora en fauna
 - Toename recreatie in relatie tot instandhoudingsdoelen
 - Beleving natuur en landschap
 - Knelpunten routes en voorzieningen
 - Effect toename toegankelijkheid op bescherming grote grazers
 - Omvang aantal bezoekers per jaar in relatie tot natuurdoelen
 - 3.2 Recreatieve functie van het gebied
 - Waterrecreatie
 - Verblijfsrecreatie
 - 3.3 Landschappelijke aantrekkelijkheid van het gebied
 - Bepaling landschappelijke aantrekkelijkheid
 - Factoren van invloed op landschappelijke aantrekkelijkheid
 - Waterpeil en landschap
 - 3.4 Bijdrage van het gebied aan Nationaal Park Nieuw Land
 - Toename bezoekersaantallen: effecten, mogelijkheden en beperkingen

Na vaststelling van deze bouwstenennotitie wordt deze de begeleidingscommissie die in paragraaf 2 is genoemd ter hand gesteld. De commissie zal de notitie gebruiken voor agendering van de gesprekken die in de consultatieronden met experts en stakeholders worden gehouden. De commissie zal mede aan de hand van deze notitie concrete vragen formuleren voor de verschillende gesprekken. De richtinggevende uitspraken van PS, deze notitie en de resultaten van de consultatieronde worden gebruikt bij de opstelling van het advies van de commissie aan Gedeputeerde Staten.