

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister Justitie en Integratie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

Uw brief: 4 december 2019
Uw kenmerk: LH-19/0010
Datum: 24 januari 2020
Kenmerk: RvA 153-19

Onderwerp: Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no. 2) tot aanwijzing van een natuurreserveaat

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no. 2) tot aanwijzing van een natuurreserveaat, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Voor de goede orde merkt de Raad op dat het onderwerp van de aanbiedingsbrief en het intitulé van het ontwerp niet gelijklopend zijn.
2. Het onderhavige ontwerp strekt tot aanwijzing van een aantal domeingronden als natuurreserveaat in de zin van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no.2) met het oog op de aldaar aanwezige inheemse flora en fauna, en het behoud van de biologische diversiteit en het karakteristieke natuurschoon van die gebieden.
3. De Raad neemt met instemming kennis van het feit dat met het ontwerp deels uitvoering wordt gegeven aan de motie van de Staten van 6 februari 2013¹ waarin de regering werd opgeroepen om in totaal 16 natuurgebieden op Aruba aan te wijzen als natuurreserveaat en onder het beheer van de stichting Fundacion Parke Nacional Arikok, thans Fundacion Parke Nacional Aruba (FPNA), te brengen. Echter, de Raad is van mening dat ten aanzien van twee onderdelen een betere uitvoering van de motie en daarmee een meer effectieve natuurbescherming gerealiseerd had kunnen worden.
4. Ten eerste is het de Raad niet duidelijk waarom het ontwerp geen uitvoering geeft aan het tweede deel van de motie, namelijk dat de betreffende gebieden onder het beheer van de FPNA worden gebracht. Voorgesteld artikel 3, eerste lid, bepaalt dat bij landsbesluit een instantie wordt aangewezen die belast is met het beheer van het Natuurpark. De Raad is van mening dat het doelmatiger was geweest om deze motie in

¹ Motie no. 5 AVP, OV#38, d.d. 6 februari 2013, inzake het uitroepen diverse zones als beschermd gebied (Aruba Birdlife Conservation) volgnr. IS/378/12-13.

zijn geheel in het onderhavig ontwerp ten uitvoer te brengen. Voorts had het vanuit wetstechnisch oogpunt voor de hand gelegen om de aanwijzing van de betreffende gebieden en de aanwijzing van de beheerder door middel van een wijziging van het Landsbesluit Parke Nacional Arikok (AB 2000 no. 59) te realiseren naar analogie van de aanwijzing van het Spaans Lagoen-gebied als natuurreserveaat (AB 2017 no 11).

5. In zijn advies bij het ontwerp-landsbesluit Parke Marino Aruba² vroeg de Raad zich af waarom niet, naar analogie van het Spaans Lagoen-gebied, het Parke Nacional Arikok werd uitgebreid en daarmee tegelijkertijd het beheer werd opgedragen aan de FPNA. Hiermee zou immers versnippering en overlapping van beheerstaken worden voorkomen, hetgeen de effectiviteit van het beheer, en daarmee de bescherming van de in het gebied voorkomende flora en fauna, ten goede komt. De minister gaf in het nader rapport te kennen dat het de bedoeling was de FPNA aan te wijzen als beheerder. De FPNA zou aldus twee parken beheren, elk met een eigen beheersplan en manager.³ Er werd voor twee aparte parken gekozen die door eenzelfde beheerder zouden worden beheerd omdat het om een park te land en een park te water ging. Het is de Raad niet duidelijk waarom het beheer van de in het ontwerp genoemde gebieden niet reeds door middel van het onderhavige ontwerp onder het 'park te land' gebracht zouden kunnen worden.

6. Ten tweede merkt de Raad op dat in de nota van toelichting gesteld wordt dat na vaststelling van het onderhavige ontwerp alle in de motie opgenomen gebieden als natuurreserveaat aangewezen zijn. De enige uitzondering betreft het gebied Saliña Savaneta dat op basis van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening niet als natuurreserveaat aangewezen kan worden daar het eigendomsterrein betreft.⁴ In dit verband wordt opgemerkt dat de gekozen aanduidingsmethode (arcering) niet de meest nauwkeurige wijze van aanduiding is. Ter voorkoming van onduidelijkheden en eventuele grensgeschillen wordt geadviseerd voor de aanduiding van de gebieden gebruik te maken van (GPS-)coördinaten.

7. Een vergelijking tussen de kaarten die door de Stichting Aruba Birdlife Conservation (ABC) in 2013 bij de Staten werden ingediend (waarop de motie van de Staten gebaseerd is) en de kaarten die als bijlage opgenomen zijn bij het ontwerp, lijkt erop te duiden dat niet alle in de motie aangegeven gebieden (geheel) onder de werking van het ontwerp vallen. Daarnaast lijken de in het ontwerp opgenomen gebieden ook niet altijd aan te sluiten bij de kaarten behorende bij het voorstel voor een Ruimtelijk

² Advies bij het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende instelling van het Parke Marino Aruba (Landsbesluit Parke Marino Aruba) d.d. 22 augustus 2018, kenmerk RvA 124-18.

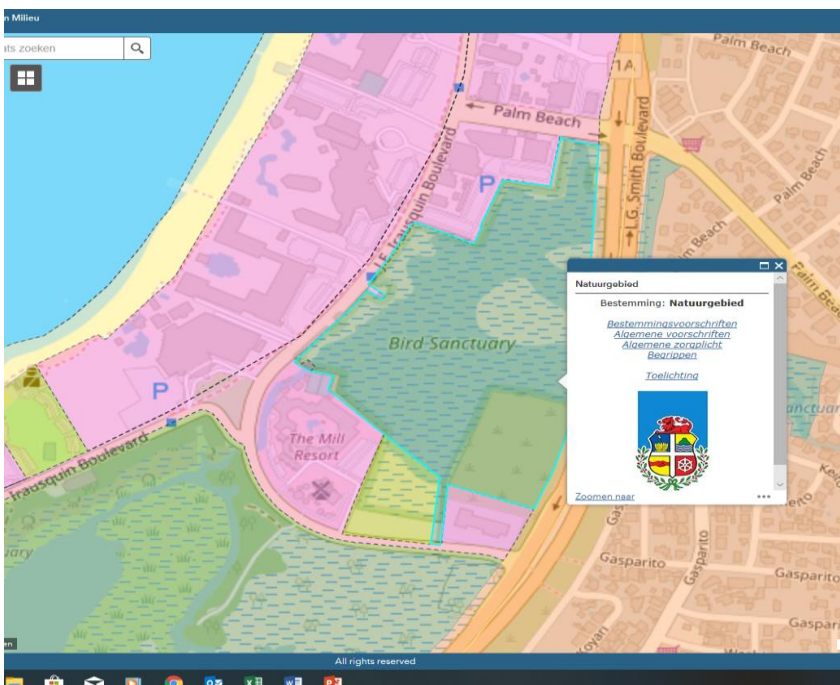
³ Nader rapport, d.d. 19 februari 2019, kenmerk SMR/W-30/18, p. 3.

⁴ Nota van toelichting, p. 10.

Ontwikkelingsplan met Voorschriften (ROPV 2019). Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebied IBA Bubali Wetlands (Saliña Palm Beach):

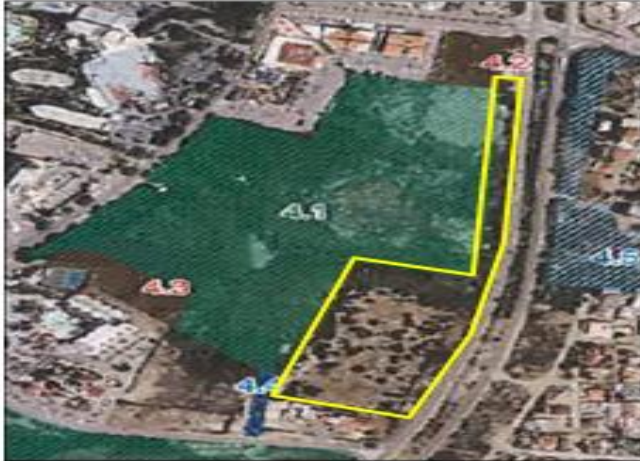


Kaart ingediend door de Stichting Aruba Birdlife Conservation aan de Staten van Aruba (2013) waarin het gebied in het rood is omrand.



<http://rho.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=38891684b5404974a15860c00a0defd6>

Kaart behorende bij het concept-ROPV waarin het gebied in het licht blauw is omrand.



Kaart behorende bij het ontwerp-landsbesluit nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaat

Het geel omrande gebied lijkt niet tot het natuurpark te gaan behoren, hoewel dit zowel op de ABC-kaart als in het ROPV 2019 als natuurgebied wordt aangemerkt. Indien de regering het voornemen heeft om van de motie van de Staten af te wijken, voor wat betreft het beheer of de aanwijzing van gebieden, is het noodzakelijk dat de toelichting inzicht geeft in de beweegredenen hiervoor. Des te meer nu in de toelichting wordt gesteld dat de regering het wenselijk acht om de aanwijzing van natuureservaten, als ook de regels met betrekking tot het beheer ervan waar mogelijk en wenselijk, met het oog op een zo effectief mogelijke uitvoeringspraktijk, uniform te regelen. Om die reden zou er ook voor gekozen zijn om in het onderhavige ontwerp aansluiting te zoeken bij de geldende regelgeving voor het reeds bestaande natuureservaat, het Parke Nacional Arikok aldus de toelichting⁵.

8. Geadviseerd wordt voor wat betreft de aanwijzing en beheer van de gebieden alsnog in overleg te treden met de directie van het FPNA en de Directie Natuur en Milieu (de toelichting geeft geen blijk van een dergelijk overleg) om zodoende ook een betere aansluiting bij het concept-Ruimtelijke Ontwikkelingsplan met Voorschriften (ROPV) te bewerkstelligen. In dit verband wordt verwezen naar de paragrafen 3.5.4. Bestemming Natuurgebied en 3.5.5 Bestemming Natuur en landschap van het concept-ROPV:

3.5.4 De bestemming Natuurgebied is opgenomen voor natuurgebieden die op basis van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening zijn aangewezen, de 16 plus gebieden waarvoor een Motie voor de bescherming ervan door de Staten is aangenomen en enkele gebieden die op basis van hun natuurlijke en ecologische waarden voor aanwijzing in

⁵ Nota van Toelichting, p. 10.

aanmerking komen en overige gebieden, voor zover deze op land gelegen zijn. In de bestemming Natuurgebied ligt de nadruk op het behoud, herstel en de ontwikkeling van de aanwezige waarde.

3.5.5 De bestemming Natuur en landschap geldt voor de overige gebieden met grote landschappelijke en natuurlijke waarden. De bestemming Natuur en landschap is qua inhoud nagenoeg hetzelfde als de bestemming Natuurgebied. Belangrijk verschil is dat de gebiedsbescherming van deze gronden niet onder de Natuurbeschermingsverordening valt.

Het komt de Raad voor dat een zo groot mogelijke aansluiting van de betreffende gebieden in beide categorieën van belang is, aangezien daardoor ook het leefgebied van de beschermde flora en fauna wordt beschermd hetgeen een meer effectieve natuurbescherming bewerkstelligd. Ook een versnippering van beleid, beheer en toezicht dient vanuit die optiek zoveel mogelijk voorkomen te worden.

9. In het verlengde van het voorgaande merkt de Raad op dat de toelichting op voorgesteld artikel 3, waarin het beheer van het natuurpark wordt geregeld, vermeldt dat het beheer meer gericht zal zijn op een harmonieuze integratie van natuur, mens en milieu en dat daar een ander arsenaal aan beheersmaatregelen en een beheersplan bij hoort.⁶ Het is niet duidelijk wat hier concreet mee bedoeld wordt en welke gevolgen dit heeft voor de eventueel bestaande commerciële en recreatieve activiteiten die niet passen binnen de doelstelling en het karakter van het natuurpark. Bovendien is het voorstelbaar dat het feit dat de gebieden niet aan elkaar grenzen, implicaties heeft voor de inrichting van het toezicht. Het is noodzakelijk dat in de toelichting nader ingegaan wordt op deze punten.

10. In dit verband wordt opgemerkt dat voorgesteld artikel 2 bepaalt dat de betreffende domeingronden gezamenlijk worden beheerd onder de benaming natuurpark en als zodanig kunnen worden aangeduid. Echter, indien deze gebieden niet binnen het grondgebied van het Parke Nacional Aruba zullen vallen en/of niet door de FPNA beheerd zullen worden, kan de benaming 'natuurpark' wellicht verwarrend werken jegens derden.

11. De punten die door de Raad in zijn eerdere adviezen op het ontwerp-landsbesluit bescherming inheemse flora en fauna⁷ (2017) en het ontwerp-landsbesluit Parke Marino

⁶ Nota van Toelichting, p.11.

⁷ Advies bij het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 4, eerste en tweede lid, en 26, eerste lid, van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no 2) (Landsbesluit bescherming inheemse flora en fauna), d.d. 12 april 2017, RvA 55-17.

Aruba (2018) naar voren zijn gebracht voor wat betreft het toezicht op en de handhaving van de verbodsbepalingen blijven onverkort van kracht. Zoals de Raad aangaf in die adviezen hebben de betreffende autoriteiten alleen het in de Natuurbeschermingsverordening opgenomen repressieve handhavingsinstrumentarium tot hun beschikking. De Raad acht dit niet toereikend om een daadwerkelijke bescherming van de inheemse flora en fauna, alsook van de geologische, archeologische en historische kenmerken van het natuurpark (voorgesteld artikel 3, tweede lid) te waarborgen. De Raad adviseert derhalve wederom een wijziging van de Natuurbeschermingsverordening strekkende tot het invoeren van bestuurlijke herstel- en bestraffende sancties, zoals een last onder dwangsom, bestuursdwang alsmede de bestuurlijke boete,⁸ met voortvarendheid ter hand te nemen.

12. Voorts adviseert de Raad om de beheerder tevens op grond van artikel 18 van de Natuurbeschermingsverordening, aan te wijzen als toezichthouder opdat deze met behulp van de bij de toezichthoudende taak behorende bevoegdheden zo optimaal mogelijk kan zorgen voor de bescherming van de in het park aanwezige flora en fauna alsook de geologische, archeologische en historische kenmerken van het natuurpark. Indien wordt besloten het beheer én het toezicht op te dragen aan de FPNA is een wijziging van de Natuurbeschermingsverordening noodzakelijk, omdat op grond daarvan enkel ambtenaren belast kunnen worden met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Natuurbeschermingsverordening gestelde regels.

13. Tenslotte merkt de Raad op dat de toelichting geen inzicht geeft in de financiële gevolgen van dit landsbesluit en dat ingevolge artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) inzichtelijk gemaakt moet worden in hoeverre de lopende dan wel toekomstige begrotingen door het ontwerp worden beïnvloed. Zo is het niet duidelijk of, in het geval de door de overheid gesubsidieerde FPNA als beheerder wordt aangewezen, deze stichting over voldoende financiële middelen beschikt om die beheerstaken te kunnen uitvoeren. Deze vraag klemt des te meer daar de ontwerp Landsbegroting 2020 een verlaging van de aan de FPNA te verstrekken subsidie ten opzichte van 2019 te zien geeft. In het verlengde hiervan rijst de vraag of het personeel van de FPNA voldoende is toegerust om de beheerstaken en, wellicht in een later stadium, de toezichts- en handhavingstaken deugdelijk uit te kunnen voeren.

⁸ Zie in dat kader bijvoorbeeld ook hoofdstuk 6, paragrafen 1 en 2 van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES.

14. In het licht van het bovenstaande wordt geadviseerd:
1. de aanwijzing van de betreffende gebieden (zie onderdelen 6 en 7), de aanwijzing van de beheerder en de voorschriften betreffende het beheer, door middel van een wijziging van het Landsbesluit Parke Nacional Arikok te realiseren. Op deze wijze wordt voor alle natuurreservaten op Aruba uniforme uitvoeringsregelgeving bewerkstelligd. Tevens kan op deze wijze het vigerend landsbesluit gemoderniseerd worden en in overeenstemming gebracht worden met hedendaagse zienswijzen over natuurbeheer; hiertoe ware in overleg te treden met het FPNA;
 2. alle natuurreservaten onder de beheersstichting FPNA te brengen en aan deze de benodigde financiële middelen en het juridisch instrumentarium ter beschikking stellen (zie onderdelen 5, 11,12 en 13) om een adequaat toezicht en handhaving in alle gebieden te waarborgen.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

drs. C. Timmer