



# **HANDHAVING NATUUR- EN MILIEUWETGEVING IN CARIBISCH NEDERLAND**

**OVER LOSLOPEND VEE, ZWERVEND VUIL EN ANDERE  
PROBLEMEN VOOR DE NATUUR OP BONAIRE, SINT EUSTATIUS  
EN SABA**

# **HANDHAVING NATUUR- EN MILIEUWETGEVING IN CARIBISCH NEDERLAND**

**OVER LOSLOPEND VEE, ZWERVEND VUIL EN ANDERE  
PROBLEMEN VOOR DE NATUUR OP BONAIRE, SINT EUSTATIUS  
EN SABA**

Raad voor de rechtshandhaving  
Oktober 2019

## Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	5
Voorwoord .....	6
Samenvatting en aanbevelingen.....	7
Inleiding en aanpak.....	7
3    Aanbevelingen .....	11
Summary and recommendations.....	13
Resúmen i rekomendashon .....	19
Introdukshon i aserkamentu.....	19
1    Inleiding.....	26
1.1    Aanleiding en doelstelling.....	26
1.2    Vraagstelling.....	26
1.3    Afbakening en reikwijdte .....	27
1.3.1    Object van onderzoek .....	27
1.3.2    Wetgeving .....	27
1.3.3    Onderzoekperiode.....	27
1.4    Toetsingskader .....	27
2    Context.....	30
2.1    Staat van de natuur Caribisch Nederland .....	30
2.3    Berichten in de media .....	32
3    Bevindingen .....	34
3.1    Wetgeving, planvorming en beleid op hoofdlijnen .....	34
3.2    Betrokken organisaties en verantwoordelijkheid.....	36
3.3    Situatie per openbaar lichaam .....	38
3.3.1    Bonaire.....	38
3.3.3    Saba.....	49
4    Beoordeling.....	52

4.1	Algemeen beeld .....	52
4.1.1	Plannen .....	52
4.1.2	Handhavingsbeleid.....	52
4.2	Beeld per openbaar lichaam .....	53
4.2.1	Bonaire .....	53
4.2.2	Sint Eustatius.....	55
4.2.3	Saba.....	56
4.3	Slotbeschouwing.....	57
	Bijlage 1: overzicht geïnterviewde personen.....	59
	Bijlage 2: indrukken Bonaire juni 2019 .....	61

## Afkortingenlijst

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BavPol	Buitengewoon agent van politie
BC	Bestuurscollege
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CN	Caribisch Nederland
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OLS	Openbaar lichaam Saba
OLSE	Openbaar lichaam Sint Eustatius
OM	Openbaar ministerie
PG	Procureur-Generaal
Pv	Proces-verbaal
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RenO	Ruimte en Ontwikkeling
SCF	Saba Conservation Foundation
STCB	Sea Turtle Conservation Bonaire
Stenapa	Stichting Nationale Parken Sint Eustatius
Stinapa	Stichting Nationale Parken Bonaire
Svl	Staat van instandhouding
TenH	Toezicht en Handhaving
VROM	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer

## Voorwoord

Bonaire, Sint Eustatius en Saba staan bekend om hun prachtige natuur. De eilanden zijn daar ook gedeeltelijk van afhankelijk. Veel toeristen kiezen immers juist vanwege die natuur voor een bezoek aan die eilanden. En die toeristen zorgen voor inkomsten waarvan de eilanden profiteren.

Dat de natuur van de BES-eilanden onder druk staat, is geen nieuws. Wageningen University & Research bracht in 2017 een alarmerend rapport uit over de staat van de natuur in Caribisch Nederland. De bedreigingen zijn divers. Voor een deel hebben die te maken met een gebrek aan naleving van wettelijke bepalingen.

De Raad heeft onderzocht in hoeverre sprake is van handhaving van wetgeving die beoogt de natuur en het milieu van Caribisch Nederland te beschermen. Gebleken is dat er op deze terreinen nog weinig aan rechtshandhaving wordt gedaan.

De Raad vindt het belangrijk dat hier verandering in komt. Niet alleen omdat behoud van die natuur economisch gezien betekenis heeft, maar zeker ook omdat de bewoners van de eilanden daar blijvend van moeten kunnen genieten. En omdat die natuur gewoon goede bescherming verdient...

Dat extra inspanningen nodig zijn, staat buiten kijf.

De Raad zal over enkele jaren door middel van een reviewonderzoek nagaan in hoeverre zijn aanbevelingen in dit rapport zijn opgevolgd en in hoeverre dat heeft geleid tot een betere handhaving van de natuur- en milieuwetgeving in CN.

De Raad interviewde voor dit onderzoek medewerkers van tal van organisaties, in zowel Caribisch als Europees Nederland. De Raad dankt hen allen voor de prettige gesprekken en voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter

Mr. M.R. Clarinda

Mr. L.M. Virginia

# Samenvatting en aanbevelingen

## Inleiding en aanpak

De Raad voor de rechtsbescherming (hierna: de Raad) heeft onderzocht in hoeverre in Caribisch Nederland (CN) sprake is van handhaving van wetgeving op het terrein van natuur en milieu. In dat kader hebben onderzoekers van de Raad beschikbare documenten bestudeerd en interviews afgenomen van medewerkers van de betrokken organisaties, waaronder de drie openbare lichamen en natuurbeschermingsorganisaties.

Alvorens het rapport vast te stellen, heeft de Raad het concept daarvan voorgelegd aan alle betrokken organisaties.

## Uitkomsten onderzoek

### *Plannen en beleid*

#### *Plannen*

De wetgeving voor CN gaat uit van vijfjarige beleidsplannen op Rijksniveau op het terrein van natuur en milieu.<sup>1</sup> Daarvoor zijn de minister van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) respectievelijk de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verantwoordelijk.

De openbare lichamen behoren met inachtneming van die beleidsplannen periodiek eigen natuurplannen en milieuprogramma's op te stellen.

Uit het onderzoek is gebleken dat beide ministeries noch de openbare lichamen overeenkomstig genoemde wetten plannen of programma's hebben vastgesteld. Wel werkt het ministerie van LNV aan een natuurbeleidsplan 2020-2025<sup>2</sup> en is het openbaar lichaam Bonaire bezig met een natuurplan.

#### *Beleid*

Voor CN is geen algemeen handhavingsbeleid met betrekking tot natuur- en milieuwetgeving vastgesteld. De Kustwacht patrouilleert stelselmatig en treedt regelmatig handhavend op, maar voor het overige vindt handhaving voornamelijk op ad-hoc-basis plaats.

Voor het openbaar ministerie en voor de politie in CN (het OM BES en het KPCN<sup>3</sup>) heeft de aanpak van natuur- en milieuovertredingen geen prioriteit. De facto vindt er op deze terreinen weinig rechtshandhaving plaats.

---

<sup>1</sup> Het gaat hier om de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES respectievelijk de Wet volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieubeheer BES.

<sup>2</sup> Het vorige natuurbeleidsplan betrof de periode 2013-2017.

<sup>3</sup> KPCN: Korps Politie Caribisch Nederland.

## Beeld per openbaar lichaam

### Bonaire

De directie Toezicht en Handhaving (TenH) van het openbaar lichaam Bonaire (OLB) beschikt over een fors aantal buitengewone agenten van politie (BavPol'ers). In de praktijk wordt deze BavPol-capaciteit nauwelijks benut. Deze directie maakt wel processen-verbaal op maar zendt die niet in naar het OM BES. De Raad vindt het van belang dat de directie TenH en het OM BES hierover met elkaar in overleg treden.

Bestuursrechtelijke handhaving vindt evenmin structureel plaats. Dit heeft onder andere te maken met onvoldoende afstemming tussen de directie TenH en de directie Ruimte en Ontwikkeling (RenO) die is belast met de beoordeling van vergunningaanvragen.

De door het OLB ingestelde Commissie natuurbeheer Bonaire (CNB) heeft een formele adviestaak maar wordt soms niet of niet tijdig om advies gevraagd voor situaties waarvoor het eilandsbestuur haar in het leven heeft geroepen. Deze CNB moet beter in positie komen.

Natuurbeschermingsorganisatie Stinapa heeft enkele medewerkers met BavPol-status, en zij leveren een daadwerkelijke maar bescheiden bijdrage aan de handhaving van natuurwetgeving. De Raad is positief over de intensivering van de samenwerking tussen het OM BES en Stinapa sinds 2017.

Onder coördinatie van de *liaison* van het ministerie van JenV wordt gewerkt aan een handhavingsarrangement voor BavPol'ers. De Raad vindt dat een goede zaak. Sommige aspecten moeten nog wel worden ingevuld of uitgewerkt, zo blijkt uit het concept dat de Raad ontving.

Op alle drie de eilanden vormen loslopende geiten een grote bedreiging voor de natuur. Hun graasgedrag leidt tot aantasting van de natuurlijke vegetatie met negatieve gevolgen voor bijvoorbeeld insecten en vogels. Bovendien treedt door het verdwijnen van vegetatie erosie op met het wegspoelen van sediment en nutriëntrijke mest in zee als gevolg. Dit heeft ernstige gevolgen voor de vitaliteit van het koraal.

Op Bonaire geldt een verbod vee los te laten lopen maar dat verbod wordt niet gehandhaafd. Het OLB werkt momenteel samen met de ministeries van LNV en IenW aan een plan om de problematiek van loslopend vee structureel aan te pakken. De Raad vindt het van groot belang dat dit plan er op korte termijn komt en vervolgens slagvaardig wordt uitgevoerd.

Waar het gaat om toezicht en handhaving in de diverse natuurgebieden van Bonaire kijken het KPCN en de directie TenH naar elkaar of zij verwachten actie van Stinapa. Deze organisaties dienen dan ook goede afspraken te maken over toezicht en handhaving in de natuurgebieden.



De laatste jaren wordt er steeds meer afval gedumpt en het verbod daarop wordt in de praktijk nauwelijks gehandhaafd. Het eiland is er de afgelopen jaren bepaald niet schoner op geworden. Het schoonhouden van het eiland is primair een lokale aangelegenheid. Het OLB zal niet alleen moeten investeren in handhaving maar ook in bewustwording en mentaliteitsverandering bij de bewoners.

### *Sint Eustatius*

Het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLSE) beschikt inmiddels over een fors aantal BavPol'ers maar vanwege onduidelijkheden over hun BavPol-schap maken zij nog geen gebruik van hun bevoegdheden. Hetzelfde geldt voor de BavPol'er van natuurbeschermingsorganisatie Stenapa. Het is zaak dat de huidige impasse snel wordt doorbroken omdat de BavPol'ers een belangrijke aanvulling kunnen vormen op de beperkte capaciteit van het KPCN.

Medio 2019 sloten het OLSE en Stenapa een beheersovereenkomst voor de komende tien jaar. Daarin staat onder meer dat Stenapa in de door haar beheerde parken zal bijdragen aan handhaving van wet- en regelgeving en dat het OLSE zal zorgen voor regelgeving op het gebied van natuur. Dit zijn belangrijke afspraken.

De Raad vindt het van belang dat het proces om te komen tot een handhavingsarrangement voor Sint Eustatius weer wordt opgepakt. Om onduidelijke reden lag dat proces tijdens het onderzoek van de Raad stil.

Ter zake van het verbod vee los te laten lopen op Sint Eustatius vindt geen rechtshandhaving plaats. De Raad bepleit de totstandkoming van een plan voor de daadwerkelijke aanpak van dit probleem. Naast voorlichting zal handhaving daarvan deel moeten uitmaken.

Op het punt van naleving en de handhaving van de eilandsverordening die verbiedt afval te dumpen, is de laatste jaren veel vooruitgang geboekt op Sint Eustatius. Het eiland oogt zichtbaar schoner dan enkele jaren geleden.

### *Saba*

Op Saba is beperkte BavPol-capaciteit beschikbaar bij het openbaar lichaam en bij natuurbeschermingsorganisatie SCF.<sup>4</sup> De BavPol'er van SCF ervaart praktische problemen bij het gebruik van zijn BavPol-bevoegdheden. Tijdens het onderzoek van de Raad deed de politiechef op Saba de toezegging daarover in contact te zullen treden met SCF. De Raad vindt dat belangrijk omdat de ketenpartners elkaar in een kleine gemeenschap als Saba hard nodig

---

<sup>4</sup> SCF: Saba Conservation Foundation.

hebben.

Het openbaar lichaam Saba (OLS) beschikt al enkele jaren over een handhavingsarrangement. Daarin ontbreken echter afspraken over optreden bij overtreding van natuurwetgeving. Op dat punt zou het arrangement moeten worden aangevuld.

Het Bestuurscollege (BC) van Saba heeft medio 2019 een plan vastgesteld voor de aanpak van het geitenprobleem op het eiland. Volgens dit plan wordt vanaf 1 januari 2020 gestart met handhaving van het verbod op het laten loslopen van vee alsmede met het ruimen van loslopende geiten buiten de bewoonde gebieden.<sup>5</sup> De gezaghebber heeft de bevolking door middel van een *public note* geïnformeerd over dit plan. Het OLS zal de voortgang van de uitvoering van dit plan bespreken met het KPCN en met SCF. De Raad heeft waardering voor deze aanpak vanuit het OLS.

De uitvoering van toezicht en handhaving op het belangrijke natuurgebied Sababank, op vijf km van de kust van Saba, gebeurt door de Kustwacht vanuit haar steunpunt Sint Maarten. De Kustwacht heeft slechts tien vaardagen per maand beschikbaar voor Sint Eustatius en Saba tezamen. Volgens de Raad is het van belang dat de ketenpartners gezamenlijk nagaan of het toezicht op de Sababank zou moeten worden uitgebreid.

Overigens beschikt de Kustwacht sinds enkele jaren over een systeem waarmee zij vanaf Curaçao schepen kan detecteren die illegaal over de Sababank varen. Wanneer dat het geval is, geeft de Kustwacht een waarschuwing en zo nodig maakt zij proces-verbaal op. De ingebruikneming van dit systeem betekent een duidelijke vooruitgang.

Het OLS vindt zichtbare handhaving van het verbod afval te dumpen belangrijk en het eiland maakt een bijzonder schone indruk. Op dit punt doet het OLS het goed.

### *Ter afsluiting*

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de biodiversiteit van CN sterk wordt bedreigd, en dat de bedreigingen slechts voor een deel het gevolg zijn van overtreding van wettelijke bepalingen. Dat maakt het volgens de Raad niet minder wenselijk om tegen die overtredingen op te treden.

Dat een eiland snel kan vervuilen wanneer niet wordt opgetreden tegen illegaal dumpen van afval blijkt uit de situatie op Bonaire. De Raad vindt het belangrijk dat er snel wordt gereageerd omdat de verloedering anders in versneld tempo doorzet.

---

<sup>5</sup> Vanaf medio 2019 is al begonnen met het gecontroleerd ruimen van loslopende geiten in de bewoonde gebieden.

Waar het gaat om toezicht op en handhaving van de bedoelde natuur- en milieuwetgeving zijn in de eerste plaats de drie openbare lichamen aan zet. Volgens de Raad is het zaak dat zij in hun periodiek vast te stellen natuurplan en milieuprogramma expliciet aandacht besteden aan toezicht en handhaving en daarbij concrete doelstellingen formuleren. Die doelstellingen moeten 'smart'<sup>6</sup> zijn. Het is van belang dat de openbare lichamen de natuurbeschermingsorganisaties nauw betrekken bij de totstandkoming van deze plannen en doelstellingen. Op het behalen van de doelstellingen zal goed moeten worden gestuurd. De Raad vindt dit noodzakelijke stappen om in CN toezicht en handhaving op het terrein van natuur- en milieuwetgeving op peil te brengen.

### 3 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:<sup>7</sup>

1 *Ten aanzien van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit alsmede Infrastructuur en Waterstaat:*

- a. zorg voor de voorgeschreven vijfjaarlijkse beleidsplannen en besteed daarin aandacht aan handhaving;
- b. help de openbare lichamen desgevraagd bij het opstellen van mede op die beleidsplannen te baseren eilandelijke natuurplannen en milieuprogramma's.

2 *Ten aanzien van het ministerie van Justitie en Veiligheid:*

- a. creëer duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners op het punt van de handhaving van natuur- en milieuwetgeving;
- b. neem het initiatief om in samenwerking met de ketenpartners handhaving van natuur- en milieuwetgeving in de handhavingsarrangementen van de drie eilanden te verwerken.

3 *Ten aanzien van het OM BES en de Kustwacht:*

- maak afspraken over de terugkoppeling over individuele zaken door het OM BES aan de Kustwacht.

---

<sup>6</sup> SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

<sup>7</sup> Op grond van artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid. Voor de meeste aanbevelingen in dit rapport geldt echter dat zij op het terrein van andere organisaties liggen.

4 *Ten aanzien van het OM BES en het openbaar lichaam Bonaire:*

- initieer overleg tussen de HOvJ en de directeur TenH over de bijdrage die BavPol'ers van de directie TenH kunnen leveren aan de rechtshandhaving.

5 *Ten aanzien van de drie openbare lichamen:*

- a. zorg voor de voorgeschreven natuurplannen en milieuprogramma's en besteed daarin aandacht aan toezicht en handhaving;
- b. neem in die plannen en programma's concrete toezichts- en handhavingsdoelstellingen op en stuur op het behalen daarvan;
- c. betrek de natuurbeschermingsorganisaties nadrukkelijk bij de totstandkoming van de plannen en bij het bepalen van de handhavingsdoelstellingen.

6 *Ten aanzien van het openbaar lichaam Bonaire:*

- a. zorg voor maatregelen voor betere afstemming tussen de directie RenO en de directie TenH;
- b. zorg ervoor dat de directie TenH haar BavPol-capaciteit beter benut;
- c. zorg ervoor dat de CNB in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdig om advies wordt gevraagd;
- d. voltooi het plan voor een structurele aanpak van de problematiek van loslopend vee en voer dat plan uit;
- e. neem maatregelen om de vervuiling van het eiland als gevolg van illegale stortingen aan te pakken.

7 *Ten aanzien van het openbaar lichaam Sint Eustatius:*

- a. neem initiatieven om de eigen BavPol-capaciteit daadwerkelijk te gaan benutten;
- b. maak een plan voor een structurele aanpak van de problematiek van loslopend vee en voer dat plan uit;
- c. ga voortvarend aan de slag met de modernisering van lokale regelgeving.

8 *Ten aanzien van het openbaar lichaam Saba:*

- a. voer het plan voor de aanpak van de geitenproblematiek consequent uit;
- b. treed in overleg met de ketenpartners over de wenselijkheid meer toezicht uit te oefenen op de Sababank.

# Summary and recommendations

## *Introduction and approach*

The Law Enforcement Council (hereinafter referred to as the Council) has examined the extent to which legislation in the area of the protection of nature and the environment is enforced in the Caribbean Netherlands (CN). In this context, researchers from the Council examined available documents and conducted interviews with employees of the organisations concerned, including the three public entities and nature conservation organisations.

Before establishing the report, the Council provided all the organisations concerned with the draft report for comments.

## *Outcomes*

### *Plans and policies*

#### *Plans*

The legislation for CN is based on five-year national level policy plans in the area of nature and environment. For this purpose, the Minister for Agriculture, Nature and food quality (LNV), respectively the Minister for Infrastructure and Water Management (IenW), are responsible.

In accordance with those policy plans, public entities should establish and maintain their own nature plans and environmental programmes periodically.

The investigation has shown that neither these ministries, nor the public entities have established plans or programmes in accordance with the law. However, the Department of LNV is working on a nature policy plan 2020-2025 and the public entity Bonaire is working on a nature plan.

#### *Policy*

No general enforcement policy in relation to nature and environmental legislation has been established for CN. The Coast Guard patrols and regularly enforces, but further, enforcement mainly takes place on an ad-hoc basis.

For the public Prosecutor's Office and for the police in CN (OM BES and KPCN), the enforcement towards nature and environmental offences is not a priority. De facto, there is little law enforcement in this area.

## Image per public entity

### *Bonaire*

The Supervision and Enforcement Directorate (TenH) of the public entity Bonaire (OLB) has a substantial number of enforcement officers (BavPol'ers). In practice, this BavPol capacity is hardly used. This directorate does draw up reports but does not send these reports to the Prosecutors' Office (OM BES). The Council considers it important that the Directorate *TenH* and the *OM BES* will start to address this.

Administrative enforcement does not take place, structurally. This has, among other things, to do with insufficient alignment between the Directorate TenH and the Spatial Development Directorate (RenO), that is responsible for assessing applications for permits and licenses.

The Committee on Nature Management Bonaire (CNB), established by the OLB, has a formal advisory role. However, for those situations for which the island administration has created it, advice is not requested structurally or not on a timely basis. This CNB should be better positioned.

The Nature conservation organization Stinapa has a number of employees with BavPol status, and they make a real but modest contribution to the enforcement of natural legislation. The Council welcomed the intensification of cooperation between the OM BES and Stinapa since 2017.

Under the coordination of the liaison of the Ministry of JenV, they are working on an enforcement arrangement for BavPol'ers. The Council considers this an important step. Some aspects still need to be completed or elaborated on, as evidenced by the draft arrangements received by the Council.

On all three islands, stray goats pose a major threat to nature. Their graze behavior leads to degradation of the natural vegetation with negative effects for example insects and birds. Furthermore, due to the disappearance of vegetation, erosion occurs with the flushing of sediment and nutrient-rich manure in the sea as a result. This has serious consequences for the vitality of the coral.

Bonaire has a ban on wild livestock, but that prohibition is not enforced. The OLB is currently working with the Ministries of LNV and IenW on a plan to structurally tackle the problems of the homeless cattle. The Council considers it very important that this plan is established within the shortest term followed by structural implementation.

When it comes to supervision and enforcement in the various nature reserves of Bonaire, the KPCN and the Directorate TenH look or point towards each other or they expect action from Stinapa. These organisations should therefore make arrangements for monitoring and enforcement in the nature reserves.

In recent years, more and more waste has been dumped and the ban on it is barely enforced in practice. The island has not become cleaner in recent years. Keeping the island clean is primarily a local affair. The OLB will not only have to invest in enforcement but also in awareness and mentality change among residents.

## *Sint Eustatius*

The public entity Sint Eustatius (OLSE) now has a substantial number of BavPol'ers but because of ambiguities about their BavPol-status they do not yet make use of their authorities. The same applies to the BavPol'er of the Nature conservation organisation Stenapa. It is important that the current deadlock will quickly be resolved because the BavPol'ers can be a major addition to the limited capacity of the KPCN.

In mid-2019, the OLSE and Stenapa closed a management agreement for the next ten years. It states, among other things, that in the parks it has managed, Stenapa will contribute to enforcing laws and regulations and that the OLSE will provide regulations in the field of nature. These are important arrangements.

The Council considers it important that the process to work towards an enforcement arrangement for Sint Eustatius is taken up again. For an unclear reason, that process was at a halt during the council's investigation.

No law enforcement takes place in respect of the prohibition of roaming livestock on Sint Eustatius. The Council advocates the establishment of a plan for the effective approach to this problem. In addition to information, enforcement will have to be part of it.

In the respect of compliance and the enforcement of the island regulation prohibiting waste dumping, much progress has been made in the last few years on Sint Eustatius. The island is visibly cleaner than a few years ago.

## *Saba*

On Saba, limited BavPol capacity is available from the public entity and the Saba Conservation Foundation (SCF) for nature conservation. SCF's experiences practical problems when using its BavPol authorities. During the council's investigation, the police chief on Saba expressed the commitment to get in touch with SCF. The Council considers this important because the partners within the chain desperately need each other, especially in a small community like Saba.

The public entity Saba (OLS) has been having an enforcement arrangement for several years. However, there are no agreements about action on the infringement of natural legislation. At that point, the arrangement should be supplemented.

The Executive Council (BC) of Saba has set a plan for tackling the problems with goats on the island in mid-2019. According to this plan, as from 1 January 2020, the ban on roaming livestock and the removal of stray goats outside the inhabited areas will be initiated. The Island Governor has informed the population by means of a public note about this plan. The OLS will discuss the progress of the

implementation of this plan with the KPCN and with SCF. The Council appreciates this approach from the OLS.

The implementation of supervision and enforcement in the important nature reserve of Saba Bank, at five km from the coast of Saba, is performed by the Coast Guard from its station on Sint Maarten. The Coast Guard only has ten *sailing days* per month available for Sint Eustatius and Saba together. According to the Council, it is important that the chain partners jointly assess the need to extend the supervision of the Saba Bank.

The Coast Guard has, for a few years now, been able from its headquarters on Curaçao to automatically detect ships illegally sailing over the Saba Bank. If this is the case, the Coast Guard will issue a warning and, if necessary, make a record of it and issue a fine. The commissioning of this system means clear progress.

The OLS finds visible enforcement of the prohibition waste dumping important and the island makes a particular clean impression. At this point the OLS does well.

### *To conclude*

Scientific research shows that the biodiversity of CN is strongly threatened, and that the threats are only in part due to violations of legal provisions. According to the Council, that does not make it any less desirable to act against these infringements.

That an island can quickly become polluted when there is no enforcement against illegal dumping of waste, is evident from the situation on Bonaire. The Council considers it important to respond quickly to this, because otherwise the degradation will continue at an accelerated pace.

The three public entities are involved in the monitoring and enforcement of the nature and environmental legislation referred to. According to the Council, it is important that they explicitly pay attention to supervision and enforcement in their regular nature plan and environmental programmed and formulate concrete objectives. These objectives must be '*SMART*'. It is important that public entities should closely involve the nature conservation organizations in the development of these plans and objectives. The achievement of the objectives will have to be well steered. The Council considers these necessary steps to ensure that in CN monitoring and enforcement in the field of natural and environmental legislation is maintained.

### *3. Recommendations*

On the basis of the results of this study, the Council shall come up with the following recommendations:

1. With regards to the Ministries of Agriculture, Nature and Food quality (LNV) as well as Infrastructure and Water (IenW) :

- A. Ensure that the prescribed five-yearly policy plans are in place and pay attention to enforcement;



B. Assist the public entities to establish their own national nature plans and environmental programmes , when asked to draw up those policy plans.

2. With regards the Ministry of Justice and Security:

A. Create clarity on the tasks and responsibilities of the various chain partners in the enforcement of environmental and natural legislation;

B. Take the initiative, in cooperation with the chain partners, to process the enforcement of nature and environmental legislation in the enforcement arrangements of the three islands.

3. Regarding the OM BES and the Coast Guard:

-Make arrangements about the feedback on individual cases by the OM BES to the Coast Guard.

4. Regarding the OM BES and the public entity Bonaire:

-Initiate consultations between the HOvJ and the TenH director on the contribution that BavPol'ers of the TenH Directorate can make to law enforcement.

5. With regards to the three public entities:

A. Ensure the prescribed nature plans and environmental programmes and pay attention to supervision and enforcement;

B. Include, in those plans and programmes, concrete monitoring and enforcement objectives and forward them to achieving them;

C. Strongly involve the conservation organisations in the development of the plans and in determining the enforcement objectives.

6. With regards to the public entity Bonaire:

A. Provide for measures to improve alignment between the RenO management and the TenH Directorate;

B. Make sure that the TenH management is making better use of its BavPol capacity;

C. Ensure that the CNB is asked for advice in the appropriate cases in good time;

D. Complete the plan for a structural approach to the issue of roaming livestock and implement that plan;

E. Take measures to tackle the pollution of the island as a result of illegal deposits.

7. With regards to the public entity Sint Eustatius:

A. Take initiatives to effectively use the own BavPol capacity;

B. Create a plan for a structural approach to the issue of roaming livestock and implement that plan;

C. Continue to work on modernising local regulations.

8. With regards to the public entity Saba:

A. Implement the plan for tackling the problem with goats consistently;

B. Consult with the chain partners on the desirability of exercising more supervision on the Saba Bank.

# Resúmen i rekomendashon

## Introdukshon i aserkamentu

E Konseho pa aplikashon di lei (despues: e Konseho) a investigá te kon leu tin aplikashon di lei riba tereno di naturalesa i medio ambiente na Hulanda Karibense (CN). Den e kuadro ei investigadónan di e Konseho a studia dokumentonan disponibel i a entrevistá empleadonan di organisashonnan embolbí, bou di kua e tres entidat públiko i organisashonnan pa protekshon di naturalesa. Promé ku a fiha e rapòrt, e Konseho a presentá e konsepto na tur organisashon embolbí.

## Resultado di e investigashon

### *Planifikashon i maneho*

#### *Planifikashon*

E lei pa Hulanda Karibense ta sali for di plannan di maneho pa sinku aña riba nivel di Reino riba tereno di naturalesa i medio ambiente.<sup>8</sup> E ministernan di Agrikultura, Naturalesa i Kalidat di Alimento (*LNV*) i e minister di Infrastruktura i Estado di Awa (*Waterstaat*) (*I en W*) ta responsabel pa esei.

E entidatnan públiko mester elaborá periódikamente nan propio plannan di naturalesa i programanan ambiental teniendo na kuenta e plannan di maneho. For di e investigashon a resultá ku ni ambos ministerio ni e entidatnan públiko no a determiná e plannan òf programanan conforme e leinan mensioná. Ministerio di *LVN* ta trahando si na un plan di maneho pa naturalesa 2020-2025<sup>9</sup> i Entidat Públiko di Boneiru ta okupá ku un plan pa naturalesa.

#### *Maneho*

Pa Hulanda Karibense no tin un maneho di aplikashon general enkuanto lei di naturalesa i medio ambiente stipulá. Warda Kosta ta patruyá sistemátikamente i ta aktua regularmente komo mantenshon pero por lo demas aplikashon ta tuma lugá riba un base *ad-hoc*.

Pa Ministerio Públiko i pa polis na Hulanda Karibense (*OM BES* i *KPCN*<sup>10</sup>) atende ku violashon di

---

<sup>8</sup> Ta referí na e Lei di base di mantenshon di naturalesa i protekshon BES respektivamente e Lei di bibienda planifikashon urbano i mantenshon di medio ambiente BES.

<sup>9</sup> E plan di maneho di naturalesa anterior ta regardá e periodo di 2013-2017.

<sup>10</sup> KPCN: Korps Politie Caribisch Nederland.

naturalesa i medio ambiente no tin prioridat. De fakto tiki aplikashon di lei ta tuma lugá riba e terenonan aki.

### **Bista pa kada entidat públiko**

#### **Boneiru**

Direktorado di Supervishon i Mantenshon di Lei di Entidat Públiko di Boneiru (*OLB*) ta disponé di un kantidat substansial di agente polisial ekstraordinario (*BavPol*). Den práktika apénas ta hasi uso di e kapasidat di *BavPol* aki. E direktorado aki ta traha prosès verbal pero no ta manda nan pa *OM BES*. E Konseho ta haña ku ta importante ku Direktorado di Supervishon i Mantenshon di Lei i *OM BES* ta bai den konsulta ku otro tokante di esaki.

Aplikashon di derecho atministrativo tampoko no ta tuma lugá strukturalmente. Esaki tin di aber entre otro ku insufisiente, sinkronisashon entre Direktorado di Supervishon i Mantenshon di Lei i Direktorado di Planifikashon i Desaroyo (*RenO*) ku ta enkargá ku evaluashon di solisitut di pèrmit. E Komishon di Mantenshon di Naturalesa Boneiru (*CNB*) instituí pa *OLB* tin un tarea formal di konsehá. Tin bia nan no ta pidi konseho òf no ta pidi konseho na tempu tokante di situashonnan pa kua Gobièrnu insular a lanta e komishon. *CNB* mester posishoná su mes mihó.

Organisashon di protekshon di naturalesa *Stinapa* tin algun kolaboradó ku e states di *BavPol* i nan ta duna kontribushon real pero diskreto na aplikashon di leinan di naturalesa. E Konseho ta positivo tokante di intensivashon di e kolaborashon entre *OM BES* i *Stinapa* for di 2017.

Bou di kordinashon di e *liaison* di e ministerio di *JenV* nan ta traha huntu na un areglo di aplikashon pa e agentenan polisial ekstraordinario. E Konseho ta haña esei un bon asunto. A sali for di e konsepto ku e Konseho a risibí, ku mester yena òf elaborá algun aspekto ainda.

Riba tur tres isla kabritu ku ta kana lòs ta forma menasa grandi pa naturalesa.

Nan komportashon di kome yerba ta kondusí na dañó di e vegetashon natural ku konsekuensia pa por ehèmpel insekto i para. Ademas dor di desaparishon di vegetashon, eroshon ta tuma lugá ku konsekuensia ku sendimento i mèst riku na nutriente ta laba bai laman. Esaki tin konsekuensia serio pa vitalidat di koral.

Na Boneiru ta konta un prohibishon pa laga bestia di kria kana lòs pero nan no ta apliká e prohibishon. Aktualmente *OLB* ta trahando huntu ku ministerio di *LNV* i *lenW* na un plan pa trata e problemátika di bestia di kria ku ta kana lòs strukturalmente. E Konseho ta haña ku ta di sumo importansia pa bini ku e plan aki riba término korto i despues ehekutá esaki rápidamente. Kaminda ta trata di supervishon i mantenshon na e diferente reservanan natural di Boneiru *KPCN* i direktorado *TenH* ta wak otro òf ta spera akshon di parti di *Stinapa*. E organisashonnan aki tambe mester hasi bon palabrashon tokante supervishon i mantenshon den reservanan natural.

Ultimo añanan kada bes nan ta dùmpera mas sushi i den práktika apénas nan ta apliká prohibishon di esaki. Siertamente e isla no a bira mas limpi den último añanan. Mantené e isla limpi ta primeramente un asunto lokal. *OLB* no solamente mester invertí den mantenshon pero tambe den konsientisashon i kambio di mentalidat serka habitantenan.

### *Sint Eustatius*

Entidat Públiko Sint Eustatius (*OLSE*) ta disponé entretantu di un kantidat substansial di agente polisial ekstraordinario (*BavPol*) pero pa motibu di inklaridat tokante nan posishon nan no ta hasi uso ainda di nan outoridat. Meskos ta konta pa agentenan polisial ekstraordinario di e organisashon di protekshon di naturalesa Stenapa. Ta un asunto pa kibra e impase aktual rápidamente, pasobra e agentenan polisial ekstraordinario por forma un komplementashon importante pa e kapasidat limitá di *KPCN*.

Mediado 2019 *OLSE* i Stenapa a sera un akuerdo di kontròl pa próximo dies aña. Den esaki tin ku entre otro ku Stenapa lo kontribuí na aplikashon di lei i regulashon den e parkenan ku nan ta mantené i ku *OLSE* lo sòru pa lei riba tereno di naturalesa. Esaki ta palabrashonnan importante.

E Konseho ta haña ku ta di importansia pa bolbe atendé ku e proseso pa yega na un areglo di mantenshon pa Sint Eustatius. Pa motibunan no mucha kla e proseso aki tabata ketu durante di investigashon di e Konseho.

Pa loke ta trata prohibishon pa laga bestia di kria kana lòs na Sint Eustatius aplikashon di lei no ta tuma lugá. E Konseho ta boga pa realisashon di un plan pa atendé efektivo ku e problema aki. Ademas di informashon, aplikashon tambe mester ta parti di esaki.

Respekto kumplimentu i aplikashon di e ordenansa insular ku ta prohibí dùmpera sushi, den último añanan a mira hopi adelanto na Sint Eustatius. E isla ta visiblemente mas limpi ku algun aña pasá.

## Saba

Na Saba tin kapasidat limitá di agente polisial ekstraordinario na entidat públiko i na e organisashon di protekshon di naturalesa SCF.<sup>11</sup> E agente polisial ekstraordinario di SCF ta eksperensia problemanan práktiko ora di uso di su outoridat komo agente polisial ekstraordinario. Durante di investigashon di e Konseho e hefe di polis di Saba a komprometé pa tuma kontakto ku SCF tokante di e tema aki. E konseho ta konsiderá esaki importante pasobra 'ketenpartners' tin hopi mester di otro den un komunidad chikí manera Saba.

Entidat Públiko di Saba (OLS) ta disponé algun aña kaba di un areglo di mantenshon. Sin embargo ta falta akuerdonan tokante di akshon ora di violashon di e legislashon di naturalesa. Riba e punto ei lo mester kompletá e areglo.

Kolegio Ehekutivo (BC) di Saba a fiha un plan pa atendé ku e problema di kabritu riba e isla mediado 2019. Segun e plan aki for di promé di yanüari 2020 lo kuminsá ku aplikashon di prohibishon di bestia di krio ku ta kana lòs meskos lo bai ku kabritu ku ta kana lòs pafó di zonan habitá.<sup>12</sup> Gezaghèber a informá e komunidad pa medio di un nota públiko tokante di e plan aki. OLS lo trata adelanto di ehekushon di e plan aki ku KPCN i ku SCF. E Konseho tin apresio pa e aserkamentu aki di parti di OLS.

Implementashon di supervishon i mantenshon di e importante reserva natural Sababank, sinku kilometer for di kosta di Saba, ta tuma lugá dor di Warda Kosta for di nan punto di sosten na Sint Maarten. Warda Kosta tin solamente dies dia di nabegashon pa luna disponibel pa Sint Eustatius i Saba huntú. Segun e Konseho ta di importansia ku e 'ketenpartners' konhuntamente ta averiguá si mester amplia supervishon riba Sababank.

Ademas fo'i algun aña kaba Warda Kosta ta disponé di un sistema ku ta pèrmití nan detektá barkunan ku ta nabegá ilegal riba Sababank for di Kòrsou. Ora esei ta e kaso, Warda Kosta ta duna un advertensia i si mester nan ta traha un prosès verbal. Implementashon di e sistema aki ta nifiká klaramente un adelanto. OLS ta haña implementashon visibel di prohibishon pa dùmp sushi importante i e isla ta duna un impreshon partikularmente limpi. OLS ta bai bon riba e punto aki.

---

<sup>11</sup> SCF: Saba Conservation Foundation.

<sup>12</sup> Fo'i mediado 2019 a kuminsá ku bai ku kabritu ku ta kana lòs den zonan habitá na un manerá kontrolá.

### *Pa finalisá*

For di investigashon científiko ta muestra ku biodiversidat di Karibe Hulandes ta fuertemente menasá, i ku e menasanan ta parsialmente resultado di violashon di kondishonnan legal. Segun e Konseho esei no ta hasié ménos deseabel pa aktua kontra di e violashonnan ei.

E situashon na Boneiru ta muestra ku un isla por susha rápidamente ora ku no ta tuma medida kontra dùmptmentu di sushi ilegal. E Konseho ta haña importante ku ta reakshoná rápidamente sino degenerashon ta kontinuá riba un ritmo aselerá.

Na promé lugá ta korespondé na e tres entidatnan públiko pa trata supervishon riba i aplikashon di leinan pa naturalesa i medio ambiente. Segun e Konseho ta importante ku den nan plan di naturalesa i programa ambiental ku mester ta periódikamente determiná nan pone atenshon eksplísito na supervishon i aplikashon i ademas formulá metanan konkreto. E metanan ei mester ta *'smart'*<sup>13</sup>. Ta importante ku e entidatnan públiko ta embolí e organisashonnan di protekshon di naturalesa den realisashon di e plannan i metanan aki. Pa alkansá e metanan mester tin bon maneho. E Konseho ta haña esaki pasonan nesario pa na Hulanda Karibense trese supervishon i aplikashon di legislashon di naturalesa i medio ambiente riba nivel.

## **3 Rekomendashon**

A base di resultado di e investigashon aki e Konseho ta trese siguiente rekomendashonnan:<sup>14</sup>

### *1 Pa loke ta trata ministerionan di Agrikultura, Naturalesa i Kalidat di Alimento i Infrastruktura i Estado di Awa:*

- a. sòru pa e plannan di maneho preskribí pa sinku aña i dediká atenshon den nan pa aplikashon di lei;
- b. yuda entidatnan públiko si nan solisitá esei ku kreashon pa un parti e plannan di maneho basá riba plannan di naturalesa i programanan di medio ambiente insular.

### *2 Pa loke ta trata ministerio di Hustisia i Seguridat:*

---

<sup>13</sup> SMART: spesífiko, midibel, aseptabel, realístiko i mará na tempu.

<sup>14</sup> Konforme artíkulo 30. Terser insiso, di Lei di Reino Konseho pa aplikashon di lei e rekomendashonnan ta dirigí na minister di Hustisia i Seguridat. Mayoria di e rekomendashonnan den e rapòrt aki ta kai riba tereno di otro organisashonnan.

- a. krea klaridat tokante di tarea i responsabilidat di e diferente 'ketenpartners' riba e punto di aplikashon di leinan pa naturalesa i medio ambiente;
- b. tuma inisiativa pa den koperashon ku e 'ketenpartners' elaborá aplikashon di lei pa naturalesa i medio ambiente den e areglo di aplikashon di lei di e tres islanan.

3 *Pa loke ta trata OM BES i Warda Kosta:*

- hasi palabrashonnan tokante duna fitbèk tokante di asuntonan individual dor di *OM BES* na Warda Kosta.

4 *Pa loke ta trata OM BES i entidat públiko Boneiru:*

- inisiá deliberashon entre *HovJ* i e direktor di *TenH* tokante di kolaborashon ku agentenan polisial ekstraordinario di direktorado di *TenH* por duna na aplikashon di lei.

5 *Pa loke ta trata tur tres entidat públiko:*

- a. sòru pa plannan di naturalesa i programanan di medio ambiente preskirbí i dediká atenshon den nan pa supervishon i aplikashon;
- b. inkluí den e plan i programanan ei e metanan di supervishon i aplikashon konkreto i dirigí riba logro di esaki;
- c. involukrá e organisashonnan di protekshon di naturalesa na kreashon di e plannan i na determiná e metanan di aplikashon.

6 *Pa loke ta trata Entidat Públiko Boneiru:*

- a. sòru pa medidanan pa mihó kordinashon entre direktorado *RenO* i direktorado *TenH*;
- b. sòru pa direktorado di *TenH* hasi mihó uso di su kapasidat di *BavPol*;
- c. sòru pa solisitá konseho na tempu serka *CNB* pa kasonan ku ta bini na remarke pa esei;
- d. kompletá i ehekutá e plan pa atendé strukturalmente ku e problematiká di bestia di kria ku ta kana lòs;
- e. tuma medida pa atendé ku sushamentu di e isla komo resultado di depósito di sushi ilegal.

7 *Pa loke ta trata Entidat Públiko Sint Eustatius:*

- a. tuma inisiativa pa hasi uso real di propio kapasidat di agentenan polisial ekstraordinario;
- b. traha un plan i ehekutá e plan pa atendé strukturalmente ku e problematiká di bestia di kria ku ta kana lòs;
- c. Traha enérgikamente na modernisashon di reglanan lokal.



*8 Pa loke ta trata Entidat Públiko Saba:*

- a. ehekutá e plan pa atendé konsekuente ku e problemátika di kabritu;
- b. aktua den konsulta ku 'ketenpartners' tokante di deseabilidadat pa ehersé mas supervishon riba Sababank.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling

De natuur is een van de belangrijkste ‘selling points’ van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Met name de onderwaterwereld met haar koraalriffen trekt veel toeristen. Het is mede daarom van belang dat die natuur wordt beschermd en dat de natuurlijke omgeving van de eilanden er schoon uitziet. Daarvoor is niet alleen adequate wetgeving noodzakelijk. Er dient ook beleid te zijn dat is gericht op het behoud van die natuur en op het schoonhouden van de omgeving. Een passend handhavingsbeleid behoort daar onderdeel van te zijn en dat beleid dient naar behoren te worden uitgevoerd.

In 2017 deed de Raad voor de rechtshandhaving<sup>15</sup> onderzoek naar de bijdragen van de buitengewone agenten van politie (BavPol’ers) aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland (CN). In dat onderzoek kwam de handhaving van natuurwetgeving zijdelings aan de orde. In verband met bevindingen uit dat onderzoek heeft de Raad besloten een afzonderlijk onderzoek in te stellen naar de handhaving van ‘natuurwetgeving’. Dit onderzoek is opgenomen in het Jaarplan 2019 van de Raad.

Door middel van dit onderzoek is de Raad nagegaan hoe het staat met de handhaving van wetgeving die erop is gericht de natuur van CN te beschermen en de drie BES-eilanden schoon te houden. De Raad heeft knelpunten in kaart gebracht en ter zake aanbevelingen geformuleerd. Op deze wijze wil de Raad een bijdrage leveren aan de verbetering van de handhaving van wetgeving op het terrein van natuur en milieu in CN.

## 1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

*Hoe staat het met de handhaving van wetgeving op het punt van natuur en milieu in Caribisch Nederland?*

Om tot beantwoording van deze centrale vraag te komen, heeft de Raad de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het handhavingsbeleid, als uitvloeisel van het natuurbeleid, ten aanzien van de bescherming van de natuur en het schoonhouden van de natuurlijke omgeving van de eilanden van Caribisch Nederland?

<sup>15</sup>De Raad is op grond van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

2. Welke organisaties zijn in Caribisch Nederland betrokken bij de handhaving van natuurwetgeving?
3. Op welke wijze voeren die organisaties hun handhavingstaken ten aanzien van bedoelde wetgeving uit?
4. Op welke wijze werken deze organisaties samen?
5. Welke resultaten hebben zij met hun handhavingsactiviteiten behaald?

## 1.3 Afbakening en reikwijdte

Het onderzoek bevat de volgende afbakeningen:

### 1.3.1 Object van onderzoek

Het onderzoek richt zich op de handhaving van wetgeving die tot doel heeft de natuur op en rond Bonaire, Sint Eustatius en Saba te beschermen. Tevens richt het onderzoek zich op de handhaving van wetgeving die tot doel heeft de natuurlijke omgeving (het milieu) van de drie BES-eilanden schoon te houden, en dan meer specifiek op regelgeving met betrekking tot het voorkomen van zwerfvuil. Onder zwerfvuil verstaat de Raad alle afval dat is beland op plekken in de openbare ruimte die daar niet voor zijn bestemd.

### 1.3.2 Wetgeving

Onder wetgeving verstaat de Raad in dit onderzoek wetgeving in materiële zin (algemeen verbindende voorschriften). Het gaat dan niet alleen om wetten in formele zin (met name de Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES en de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES ), maar ook om regelingen als eilandsverordeningen en eilandsbesluiten. Relevante verdragen met rechtstreekse werking, zoals het CITES-verdrag<sup>16</sup>, vallen in dit onderzoek eveneens onder het begrip wetgeving.

### 1.3.3 Onderzoekperiode

Voor wat betreft de behaalde resultaten houdt de Raad voor dit onderzoek 31 december 2018 aan als einddatum.

## 1.4 Toetsingskader

Het gaat hier om een beschrijvend onderzoek. Daarom heeft de Raad voor dit onderzoek niet een afzonderlijk toetsingskader opgesteld.

---

<sup>16</sup> CITES: Convention on International Trade in Endangered Species.

## 1.5 Aanpak onderzoek

De Raad heeft zich eerst door bestudering van relevante wetgeving en beleidsdocumenten en door gesprekken met stakeholders georiënteerd op dit thema. Op basis daarvan heeft hij een plan van aanpak opgesteld. De feitelijke uitvoering daarvan vond grotendeels plaats in juni 2019. In die maand hebben onderzoekers van de Raad gesprekken gevoerd met medewerkers van de betrokken rijksdiensten in CN (openbaar ministerie, politie en douane), van de drie openbare lichamen alsmede van de drie belangrijkste natuurbeschermingsorganisaties in CN. Op basis van alle verzamelde informatie heeft de Raad dit rapport opgesteld.

Overeenkomstig artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving heeft de Raad het (concept)rapport voorgelegd aan de betrokken instanties en aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De ontvangen reacties zijn in dit rapport verwerkt.

## 1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat aan de hand van enkele citaten enige context-informatie: een citaat uit een wetenschappelijk rapport over de natuur van Caribisch Nederland (CN), een citaat uit een toespraak van de Procureur-Generaal en drie berichten uit lokale media.

De eigenlijke onderzoeksbevindingen staan in hoofdstuk 3. Daarin komen eerst wetgeving, planvorming en beleid aan de orde (paragraaf 3.1), gevolgd door een paragraaf over de betrokken organisaties en hun verantwoordelijkheden (paragraaf 3.2). Daarna behandelt de Raad de situatie op Bonaire, op Sint Eustatius en op Saba in afzonderlijke paragrafen (3.3.1-3.3.3). In deze paragrafen wordt steeds ingezoomd op twee specifieke onderwerpen. In de eerste plaats is dat de aanpak van loslopend vee omdat de gevolgen daarvan, samen met klimaatverandering en de invloed van invasieve soorten, de grootste bedreiging voor de natuur van CN vormen.<sup>17</sup> Rechtshandhaving als zodanig kan echter niet of nauwelijks antwoord geven

---

<sup>17</sup> Door de klimaatverandering stijgt de temperatuur van het zeewater; als gevolg daarvan worden koralen aangetast. Door de opwarming van de aarde neemt het aantal zware stormen toe. Koraalriffen kunnen door die stormen zwaar beschadigd raken.

Bij invasieve exoten gaat het om plant- en diersoorten die vanuit andere werelddelen in Caribisch Nederland zijn terechtgekomen en daar een bedreiging vormen voor de oorspronkelijke flora en fauna. Een bekend voorbeeld is de koraalduivel (lionfish) die in de Caribisch zee is beland, zich daar snel voortplant en ernstige schade aanricht aan vispopulaties. Op het land gaat het bijvoorbeeld om de Mexicaanse kruiper (coralita), een plant die op Sint Eustatius en Saba de oorspronkelijke vegetatie verdringt, en om ratten en verwilderde katten die beide een negatief effect hebben op het broedsucces van verschillende vogelsoorten. Ook vormen ratten en verwilderde katten een bedreiging voor inheemse hagedissen.

op de bedreigingen van de natuur die het gevolg zijn van klimaatverandering en van invasieve soorten in CN. Daarom blijven die twee bedreigingen buiten beschouwing.

In de tweede plaats besteedt de Raad in de paragrafen over de afzonderlijke openbare lichamen aandacht aan de bestrijding van zwerfvuil omdat de mate van zichtbare vervuiling van de omgeving in belangrijke mate bijdraagt aan het beeld dat men van het betreffende eiland heeft.

Hoofdstuk 4 bevat de beoordeling door de Raad van de bevindingen, eerst in algemene zin en daarna per eiland. De Raad sluit dit rapport af met een korte slotbeschouwing.

Het rapport heeft twee bijlagen; de eerste bevat een overzicht van de personen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd en de tweede toont beelden van situaties die de Raad in juni 2019 op Bonaire heeft aangetroffen.

## 2 Context

### 2.1 Staat van de natuur Caribisch Nederland

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) heeft Wageningen University & Research in 2017 een rapport uitgebracht over de staat van instandhouding (Svl) van een selecte groep van habitats (natuurlijke leefgebieden van planten en dieren) en soorten of soortgroepen van dieren of planten in Caribisch Nederland (CN). De onderzoekers concluderen in dit rapport 'Staat van de natuur van Caribisch Nederland' dat de huidige Svl van de biodiversiteit in CN beoordeeld moet worden als matig tot zeer ongunstig. Dit geldt zowel voor de habitats als voor de daarvan afhankelijke soorten en/of soortgroepen. In de samenvatting van dit rapport staat het volgende:

*'Uit onze evaluatie wordt duidelijk dat de huidige aanpak van bedreigingen niet voortvarend genoeg is, waardoor de overwegend negatieve trends zich naar verwachting zullen voortzetten. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de snelheid van het biodiversiteitsverlies zal verminderen of stoppen. Hieraan liggen vele bedreigingen ten grondslag, maar de belangrijkste bedreigingen betreffen loslopend vee, invasieve exoten, klimaatverandering<sup>18</sup> en overbevissing. Daarnaast mogen kustontwikkeling, erosie en eutrofiëring door afvalwater niet vergeten worden. De eerste drie (loslopend vee, invasieve exoten en klimaatverandering) zijn in grote mate bepalend voor het feit dat de kwaliteit van ruim 80% van de habitats wordt beoordeeld als matig tot zeer ongunstig. Omdat te weinig tegen de bedreigingen wordt ondernomen is dit ook in grote mate bepalend voor de 100% matig tot zeer ongunstige score op het toekomstperspectief. Habitats met een ongunstige kwaliteit zijn daardoor onvoldoende veerkrachtig om de effecten van klimaatverandering nu en in de toekomst op te vangen.'*

De negatieve effecten van loslopende vee zijn tweeledig. In de eerste plaats grazen zij de natuurlijke vegetatie weg, hetgeen onder meer kan leiden tot het verdwijnen van planten- en boomsoorten die van essentieel belang zijn voor - bijvoorbeeld - bepaalde insecten- of vogelsoorten. Daarnaast leidt hun graasgedrag tot erosie op het land met als gevolg het wegspoelen van sediment en nutriëntrijke mest in zee. Beide hebben een zeer nadelig effect op de vitaliteit van koraal.

### 2.2 Toespraak Procureur-Generaal

In september 2018 hield de Procureur-Generaal (PG) ter gelegenheid van de installatie van een nieuw lid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van

---

<sup>18</sup> Door de klimaatverandering stijgt de temperatuur van het zeewater; als gevolg daarvan worden koralen aangetast. Door de opwarming van de aarde neemt het aantal zware stormen toe. Koraalriffen kunnen door die stormen zwaar beschadigd raken.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba een pleidooi voor veilig verkeer en een schoon milieu. Hij sprak in zijn toespraak zijn verwondering uit over de hoeveelheid troep die op Curaçao 'gewoon' uit auto's wordt gegooid:

*'Hele vuilniszakken, volle luiers, chippie belkaarten, en enorm veel flessen, vaak kapot en met risico's voor kinderen, volwassenen en dieren, je komt zelfs mogelijk gestolen waren tegen, dat valt mij als officier weer op, kennelijk weggegooid op de vlucht (...)*

*Een schoon en veilig eiland is niet alleen fijn voor de mensen die de wet handhaven maar iedereen vindt dat fijn. Een land met duidelijke normen is bovendien aantrekkelijk voor toeristen die ons land bezoeken...'<sup>19</sup>*

---

<sup>19</sup> Toespraak van de Procureur-Generaal d.d. 21 september 2018, Willemstad, Curaçao.

## 2.3 Berichten in de media

In de lokale media is regelmatig aandacht voor natuur en milieu. Illustratief zijn de volgende berichten die tijdens dit onderzoek van de Raad verschenen:

### ***'Dumpen van afval in natuur neemt schrikbarende vormen aan***

*(...)*

*De vervuiling van de natuur kan niet toegeschreven worden aan de bevolkingsgroei alleen: er lijkt steeds meer sprake van een verloedering van de mentaliteit waarbij inwoners trots waren op het feit dat hun eiland door bezoekers als 'schoon' werd aangemerkt.*

*De toename van het illegaal storten lijkt belangrijk te zijn verergerd sinds afvalverwerker Selibon geld begon te vragen voor het storten van vuil op de openbare stortplaats, de zogenaamde 'Landfill'. Hoewel het in de meeste gevallen slechts gaat om een paar dollars voor het wegbrengen van afval of vuilnis, is dat voor sommigen blijkbaar nog teveel. Een bijkomend probleem zijn de beperkte openingstijden van Selibon...*

*(...)*

*De grootste boosdoener lijkt echter het complete gemis aan handhaving vanuit de overheid of andere instanties die direct of indirect betrokken zijn bij de problematiek. Degenen die zich schuldig maken aan de illegale vuilstort worden zelden of nooit betrapt, laat staan beboet. Daarbij lijken de 3 instanties die op de een of ander manier wat aan het probleem zouden kunnen doen, de afdeling Toezicht & Handhaving van het Openbaar Lichaam Bonaire, Selibon en natuurorganisatie Stinapa, compleet langs elkaar heen te werken.*

*(...)*

*Het lijkt de hoogste tijd dat het Bestuurscollege een stevige coördinerende rol gaat spelen om de groeiende problematiek, die zonder meer ook een bedreiging vormt voor het toerisme, een krachtig halt toe te roepen. Hierbij moet niet alleen worden gewerkt aan repressie en sanering, maar het zal minstens zo belangrijk zijn te werken aan een verandering van de mentaliteit bij de inwoners van het eiland.'*

*Uit: Bonaire.Nu, juni 2019*

Aan het slot van dit artikel wordt de suggestie gedaan een 'kliklijn' te openen waar burgers, eventueel anoniem, illegaal dumpen kunnen melden. Zo'n kliklijn zou alleen effectief kunnen werken als competente instanties de nodige *follow up* geven aan meldingen.

*'Het is Stinapa opgevallen dat er nog steeds op haaien gevist wordt. Vanaf 10-10-10 zijn haaien per wet beschermd in Bonairiaanse wateren. Stinapa werd onlangs geïnformeerd dat er hedendaags nog steeds op haaien gevist wordt in Bonairiaanse wateren.*

*Stinapa wil wijzen op het feit dat haaien wettelijk beschermd zijn en het ten strengste verboden is om op haaien en manta's te vissen en/of te kopen. Alle soorten haaien en manta's in Bonairiaanse wateren zijn beschermde diersoorten per lokale en internationale wetten.'*

*Uit: Bonaire Nieuws, juli 2019*



Bij bovenstaand bericht staat een foto van een man met een grote haai waarvan de kop en de vinnen zijn afgehakt.

*'Sea Turtle Conservation Bonaire (STCB) maakt zich zorgen over de toename van afval op de stranden van Bonaire. De stichting roept de bevolking op afval op te ruimen of mee naar huis te nemen. (...) STCB roept de overheid en de inwoners van Bonaire op om zich gezamenlijk in te zetten voor de bescherming van de stranden. (...) Hoewel auto's en vuren op het strand verboden zijn, roept STCB nogmaals op om voertuigen aan de kant van de weg of op een plek zonder zand of vegetatie te parkeren en geen vuur op de stranden te maken. Als we ons allemaal aan deze eenvoudige regels houden, kunnen de gemeenschap van Bonaire, nestelende zeeschildpadden en babyschildpadden het strand veilig blijven gebruiken.'*

*Uit: Nieuws van de Dag, juli 2019*

## 3 Bevindingen

### 3.1 Wetgeving, planvorming en beleid op hoofdlijnen

#### Wetgeving en planvorming

Voor de drie BES-eilanden gelden op het punt van natuur en milieu twee kaderwetten, namelijk de Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES alsmede de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Wet VROM BES).

#### 1. Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES

In artikel 2 van de Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES is bepaald dat de minister van LNV eenmaal per vijf jaar een natuurbeleidsplan voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vaststelt. Het natuurbeleidsplan strekt tot algemeen kader voor het natuurbeleid.

In artikel 9 van deze wet is bepaald dat de bestuurscolleges van de openbare lichamen elk eenmaal per vijf jaar een natuurplan vaststellen waarin de uitgangspunten van het natuurbeleid van het betreffende openbare lichaam voor de planperiode is opgenomen. De natuurplannen moeten zijn afgestemd op het natuurbeleidsplan.

Voor CN heeft de minister van LNV in 2013 het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 vastgesteld. Daarin staat onder meer het volgende:

*‘Het is de verantwoordelijkheid van de bestuurscolleges om er voor te zorgen dat het natuurbehoud binnen en buiten de aangewezen beschermde gebieden deugdelijk van middelen en financiering wordt voorzien en dat beleid, planning, wetgeving en handhaving toereikend zijn om de natuurlijke hulpbronnen van de eilanden afdoende te beschermen.’*

Ten tijde van het onderzoek van de Raad was het ministerie van LNV bezig met het opstellen van het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2025. Het is de bedoeling dat dit nieuwe natuurbeleidsplan nog in 2019 wordt vastgesteld.

Geen van de drie openbare lichamen beschikte tijdens het onderzoek van de Raad over een natuurplan zoals bedoeld in artikel 9 van de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES. Het openbaar lichaam Bonaire heeft wel een concept-natuurplan opgesteld maar dat was tijdens het onderzoek nog niet door het Bestuurscollege (BC) vastgesteld.

#### 2. Wet VROM BES

In artikel 1.4 van de Wet VROM BES is bepaald dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat<sup>20</sup> (IenW) eenmaal in de vijf jaar een milieubeleidsplan voor de openbare lichamen vaststelt. Dat plan dient de hoofdlijnen te bevatten van het gedurende de betreffende planperiode in de openbare lichamen te voeren milieubeleid.

Op grond van artikel 1.5 van deze wet stellen de eilandsraden van de drie openbare lichamen jaarlijks een milieuprogramma vast. Die programma's dienen onder andere de door de eilandsraden en bestuurscolleges te verrichten activiteiten met betrekking tot de bescherming van het milieu en het beheer van afvalstoffen te bevatten. Bij de vaststelling van het milieuprogramma dienen de eilandsraden het milieubeleidsplan in acht te nemen.

De minister van IenW heeft nog geen milieubeleidsplan als bedoeld in de Wet VROM BES vastgesteld. De drie openbare lichamen beschikten ten tijde van het onderzoek niet over (vastgestelde) milieuprogramma's als bedoeld in die wet.

Op grond van artikel 4.7 van de Wet VROM BES dienen de eilandsraden in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast te stellen. Alle drie de openbare lichamen beschikken over een dergelijke verordening.

## Beleid

In het Veiligheidsbeeld BES 2018<sup>21</sup> staat met betrekking tot de aandacht voor natuur en milieu onder andere het volgende:

*'Het milieu heeft nog te weinig prioriteit.*

*(...)*

*Houd de BES schoon is de derde aanbeveling. Het behoud van het milieu en in het bijzonder het koraal is voor het toerisme van essentieel belang. Aandacht voor milieudelicten en – overtredingen is de komende jaren noodzakelijk.*

*(...)*

*Het laatste onderwerp, dat vooral op Bonaire en Sint Eustatius speelt, zijn delicten en overtredingen op het gebied van het milieu. Hoewel in het vorige veiligheidsbeeld op Bonaire een afname werd geconstateerd, is er nog steeds veel zwerfvuil en wordt op allerlei plaatsen illegaal afval gedumpt. Op alle eilanden vinden illegale bouwactiviteiten plaats. Op Sint Eustatius staan op diverse plekken autowrakken langs de kant die soms al helemaal overwoekerd zijn. Zowel in het water als op het land is sprake van stroperij. Ook beschermde diersoorten worden gevangen en gedood. De Stichting Nationale Parken (Stinapa) maakt zich*

---

<sup>20</sup> Voorheen: de minister van Infrastructuur en Milieu.

<sup>21</sup> 'Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken.' Dit veiligheidsbeeld is in opdracht van het OM BES opgesteld en in 2019 door het OM BES vastgesteld.

*ernstig zorgen over de slechte toestand van het koraal rond Bonaire door vervuiling en onzorgvuldigheid van duikers, snorkelaars en bestuurders van boten. Dit is een slechte ontwikkeling voor een eiland dat in grote mate afhankelijk is van het toerisme.*

*(...)*

*Ook kan een verantwoordelijke overheid er tegenwoordig niet meer omheen om prioriteit te geven aan het behoud van het milieu en de bescherming van de natuur. Bijkomend effect is dat de leefbaarheid daardoor toeneemt en de bevolking zich veiliger voelt in een schone en opgeruimde omgeving.'*

De hoofdofficier van justitie (HOvJ) wees er in het kader van het onderzoek op dat in het Veiligheidsbeeld BES 2018 de wenselijkheid van een meer adequate vorm van toezicht en handhaving op het terrein van natuur- en milieuwetgeving is benadrukt, maar dat het daarmee nog geen OM-prioriteit is. Volgens hem ligt het op de weg van de driehoek, en daarbinnen in het bijzonder de openbare lichamen, om al dan niet opvolging te geven aan die aanbevelingen. Wanneer wordt besloten meer werk te maken van toezicht en handhaving op het terrein van natuur en milieu, zal het OM daar constructief aan meewerken. Maar initiatieven daartoe zullen volgens de HOvJ van de openbare lichamen moeten komen.

Het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) geeft aan dat ook op het terrein van natuur- en milieuwetgeving passende handhaving is geboden, maar wijst er op dat nimmer is afgesproken welke inzet van elk van de betrokken organisaties mag worden verwacht en welke organisatie voor welke deel van de handhavingstaak verantwoordelijk is. In de praktijk komt het erop neer dat de politie handhavend optreedt in gevallen waar men bij toeval tegenaan loopt ('heterdaadjes') of in gevallen waarin een melding bij de politie wordt gedaan of een ketenpartner de hulp van de sterke arm inroept. In de praktijk komt dat echter niet vaak voor. Volgens het KPCN is er per saldo geen sprake van adequate inzet op dit terrein.

Ten tijde van het onderzoek van de Raad was er in CN geen sprake van een algemeen handhavingsbeleid met betrekking tot natuur- en milieuwetgeving.

## **3.2 Betrokken organisaties en verantwoordelijkheid**

### **Organisaties**

In Caribisch Nederland beschikken het KPCN, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Kustwacht over algemene opsporingsbevoegdheid die kan worden ingezet voor (strafrechtelijke) handhaving.

De openbare lichamen kunnen kiezen voor bestuurlijke of voor strafrechtelijke handhaving. In het laatste geval gebeurt dat door inzet van medewerkers met de status van buitengewoon agent van politie (BavPol).

Ook de drie natuurbeschermingsorganisaties (Stinapa op Bonaire, Stenapa op Sint Eustatius en

SCF<sup>22</sup> op Saba) beschikken over BavPol-capaciteit die zij kunnen inzetten voor handhaving. Op de luchthavens en in de zeehavens houdt de Douane specifiek toezicht op de in- en uitvoer van goederen, waaronder dieren en planten die op grond van CITES-regelgeving<sup>23</sup> zijn beschermd.

Voor zover sprake is van strafrechtelijke handhaving, gebeurt dat onder het gezag van het openbaar ministerie (OM).

Tot de wettelijke taken van de Kustwacht behoort toezicht op het milieu en de visserij.<sup>24</sup> Het zwaartepunt van het werk van Kustwacht ligt bij algemene politietaken, waaronder operaties ter bestrijding van de handel en smokkel in verdovende middelen, en grensbewaking. De Kustwacht beschikt over permanente capaciteit op Bonaire (twee fte) en heeft per maand tien vaardagen beschikbaar voor de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba. Deze twee eilanden worden bediend door het steunpunt van de Kustwacht op Sint Maarten. De Kustwacht beschikt naast boten over vliegtuigen waarmee zij vanuit de lucht patrouilles uitvoert. Als zij daarbij milieuovertredingen waarneemt, zoals het lozen van olie door schepen, informeert zij haar ketenpartners.

In algemene zin merkte de Kustwacht op dat het voor haar, als uitvoerings- en handhavingsorganisatie, belangrijk is van het OM *feedback* te krijgen over de *follow up* van door haar ingezonden zaken. In de praktijk schort het daar aan en moet de Kustwacht er zelf bij het OM achteraan gaan om te weten te komen of haar pv's tot veroordelingen hebben geleid. Desgevraagd leverde de Kustwacht een overzicht van haar operationele resultaten in de afgelopen jaren. Uit dit overzicht blijkt dat de Kustwacht in 2017 in totaal 220 pv's ter zake van overtreding van scheepvaartwetgeving heeft opgemaakt en 36 pv's ter zake van illegale visserij. In 2018 ging het om 128 respectievelijk 42 pv's. In 2017 werden geen pv's opgemaakt ter zake van milieudelicten, in 2018 drie waarvan twee door het steunpunt Aruba en een door het steunpunt Curaçao. Omdat de aantallen pv's zijn weergegeven per steunpunt (Aruba, Curaçao, Sint Maarten), is daaruit niet op te maken om hoeveel pv's het voor de BES-eilanden gaat.

In het kader van het onderzoek liet het OM BES weten dat in de periode van januari 2016 tot mei 2019 in totaal 34 zaken bij het OM zijn ingeschreven op het terrein van natuur of milieu. Daarvan zijn er elf door de KMar en eveneens elf door het KPCN ingediend. In dat verband wees het OM erop dat dit kan gaan om zaken die door de Douane zijn overgedragen aan de KMar of aan het KPCN. Desgevraagd merkte het OM op dat het in al deze 34 gevallen ging om zaken waarvan strafbaarstelling is geregeld in artikel 33 van de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES.

---

<sup>22</sup> SCF: Saba Conservation Foundation.

<sup>23</sup> CITES: Convention on International Trade in Endangered Species.

<sup>24</sup> Artikel 2, derde lid, onder e, van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

## Verantwoordelijkheid

In een aantal gesprekken dat de Raad voerde, werd erop gewezen dat onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden een obstakel vormt bij de handhaving op het terrein van natuur en milieu. Afhankelijk van wie men bevrageet, worden de politie, de openbare lichamen of de natuurbeschermingsorganisaties genoemd als organisaties die primair verantwoordelijk zouden zijn.

Volgens het KPCN ligt de verantwoordelijkheid voor handhaving primair bij de drie openbare lichamen én bij de natuurbeschermingsorganisaties Stinapa, Stenapa en SCF. Die organisaties kunnen een beroep doen op het KPCN wanneer zij in het kader van hun handhavingstaak bijstand van de sterke arm nodig hebben. Het KPCN stelt niet over de deskundigheid en over voldoende capaciteit te beschikken om het voortouw te nemen bij de handhaving van natuur- en milieuwetgeving.

De drie natuurbeschermingsorganisaties, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van aangewezen natuurgebieden, vinden het niet vanzelfsprekend dat handhavingstaken tot hun beheerstaken behoren.

## 3.3 Situatie per openbaar lichaam

### 3.3.1 Bonaire

#### *Algemeen*

#### *BavPol-capaciteit en pv's*

Het openbaar lichaam Bonaire (OLB) beschikt over een directie Toezicht en Handhaving (TenH) met ongeveer vijftig medewerkers. Van hen waren er per 31 december 2017 acht beëdigd als BavPol en twee medewerkers waren in afwachting van hun beëdiging. Blijkens informatie van het KPCN dienden deze BavPol'ers in 2017 geen processen-verbaal (pv's) in bij het OM.

Een jaar later bedroeg het aantal BavPol'ers bij deze directie eveneens acht personen. Ook in 2018 zonden zij geen pv's in bij het OM. Zij vroegen wel drie keer het KPCN om assistentie. Nog eens zeven medewerkers van de directie TenH zijn in 2018 geslaagd voor het BavPol-examen. Zij waren begin 2019 nog in afwachting van beëdiging.

Stinapa had per 31 december 2017 vier BavPol'ers in dienst, en een medewerker was in afwachting van beëdiging. Zij vroegen het KPCN in 2017 twee keer om assistentie en dienden in dat jaar vijf pv's in bij het OM.

Eind 2018 had Stinapa drie medewerkers met BavPol-bevoegdheid in dienst. Zij vroegen in 2018 vier keer om assistentie van het KPCN en dienden in dat jaar vier pv's in bij het OM.

De HOvJ merkte op dat voor zover er op Bonaire op het terrein van natuur en milieu handhavend wordt opgetreden, dat vooral door Stinapa gebeurt. Het feit dat Stinapa handhavend optreedt, kan volgens hem voor andere organisaties (oneigenlijke) reden zijn om niet op te treden, vanuit de gedachte dat 'natuur' voor Stinapa is.

### *Strafrecht versus bestuursrecht*

Medewerkers van de directie TenH merken op dat zij vaak kiezen voor een aanpak langs bestuursrechtelijke weg. In dat proces moet het BC beslissen over de wijze waarop zal worden opgetreden. Zij stelden in dat verband het volgende:

*'Het komt voor dat het BC anders beslist dan door de directie geadviseerd. Vaker komt het voor dat er überhaupt geen beslissing wordt genomen. De directie krijgt geen terugkoppeling, naar de gronden voor een beslissing of voor het niet beslissen kan slechts worden gegist. Maar uiteindelijk gebeurt er niets en blijft het handelen dat door T&H is geconstateerd onbestraft.*

*(...)*

*Op Bonaire is 'stevig' overheidsoptreden, waarbij wordt doorgepakt, al sinds decennia zelden aan de orde. Vaak 'komt men er wel mee weg', en 'wordt de soep niet zo heet gegeten'.*

*Praktijken die strijdig zijn met wettelijke bepalingen zijn al zo lang gedoogd, dat het vanzelfsprekendheden zijn geworden.'*

De directie gaf verschillende voorbeelden van situaties waarin het BC ervoor heeft gekozen niet in te grijpen, onder andere bij het zonder vergunning afgraven van diabaas<sup>25</sup> dat wordt gebruikt bij bouwprojecten. Ook noemde deze directie onduidelijke voorwaarden in vergunningen een obstakel voor handhaving, omdat de vergunninghouder in die gevallen niet veel kan worden verweten. De mogelijkheid om handhavend op te treden is volgens de medewerkers TenH afhankelijk van de kwaliteit van de vergunningverlening. Dit punt is inmiddels opgenomen met de betrokken directie Ruimte en Ontwikkeling (RenO) van het OLB: *'Met directie RenO wordt gesproken om te verkennen in hoeverre de handhaafbaarheid van diverse vergunningen kan worden geborgd in het proces.'*

De Raad heeft geen informatie ontvangen over aantallen en soorten zaken waarin het OLB bestuurlijk heeft gehandhaafd.

In gevallen waarin de TenH-medewerkers overtredingen constateren, maken zij een pv op. Volgens hen heeft de vorige hoofdofficier van justitie (HOvJ) meegedeeld dat het OM alleen pv's in behandeling neemt die zijn opgemaakt in het kader van projecten. Dergelijke projecten zijn echter niet van de grond gekomen. Om die reden stuurt de directie TenH haar pv's niet in

---

<sup>25</sup> Diabaas is een broos vulkanisch gesteente dat op Bonaire veel wordt gebruikt in de bouw.

naar het OM. De HOvJ liet weten geen pv's van die directie te zien en zich af te vragen op welke wijze zij invulling geeft aan haar TenH-taken.

De (per 1 april 2019) nieuw aangetreden directeur TenH liet weten hierover in overleg te zullen treden met de (nieuwe) hoofdofficier.

### *Commissie natuurbeheer Bonaire*

Op grond van artikel 3 van de Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire<sup>26</sup> is er een Commissie natuurbeheer Bonaire (CNB) die het BC gevraagd en ongevraagd over het natuurbeleid, de natuurbescherming en het natuurbeheer op het eiland adviseert. De commissie adviseert ook over vergunningen op grond van genoemde verordening. Dat betreft dan vergunningen voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor de natuur.

De CNB noemt het een groot probleem dat de directie RenO van het OLB sinds eind 2017 niet over een gekwalificeerde natuurvergunningverlener beschikt. Het komt volgens de CNB voor dat natuurvergunningaanvragen langer dan een jaar bij de directie RenO liggen voordat de CNB om advies wordt gevraagd. De CNB krijgt dan zeer kort de tijd om advies uit te brengen en als zij daar niet in slaagt, wordt de natuurvergunning afgegeven zonder dat die is voorzien van een passend advies van de CNB. Aan de vergunning worden dan niet de passende voorwaarden verbonden. De directie TenH kan dan ook niets beginnen tegen praktijken die feitelijk in strijd zijn met regelgeving, maar niet in strijd met de vergunning.

Bovendien wordt volgens de CNB bij bouwprojecten ten onrechte soms alleen de procedure voor een bouwvergunning doorlopen en niet tevens die voor een natuurvergunning. In die gevallen wordt de CNB in het geheel niet bij de procedure betrokken.

Uit frustratie over deze gang van zaken hebben drie CNB-leden ontslag genomen uit die commissie.

Ter illustratie van de problemen waartegen de CNB aanloopt, stuurde zij de Raad onder andere een kopie van een brief die zij op 5 juli 2019 had gestuurd aan het BC van Bonaire. Daarin vroeg zij aandacht voor de illegale aanleg van een kunstmatig strand door een horeca-onderneming. Voor die aanleg was volgens de CNB een natuurvergunning vereist maar die was in dit geval niet aangevraagd. Stinapa zou de onderneming al vergeefs hebben gesommeerd de illegale werkzaamheden stop te zetten. De CNB uitte in haar brief haar zorgen over het negeren van de lokale richtlijnen voor de aanleg van een kunstmatig strand en besloot haar brief met het advies aan het BC om daartegen zo spoedig mogelijk handhavend op te treden.

---

<sup>26</sup> Eilandsverordening van 1 september 2008.



Medio september 2019 had de CNB nog geen reactie op haar brief aan het BC ontvangen.<sup>27</sup>

### *Samenwerking ketenpartners*

Een van de parketsecretarissen van het OM BES is sinds mei 2017 vaste contactpersoon voor Stinapa. Hiervoor is gekozen omdat er in het verleden fricties waren tussen Stinapa en het OM over het vervolg dat het OM gaf aan pv's die door BavPol'ers van Stinapa waren opgesteld. Zowel Stinapa als het OM is tevreden over de huidige samenwerking.

Pv's worden door Stinapa in de regel eerst in concept aan de betrokken parketsecretaris voorgelegd, indien nodig zorgt de parketsecretaris voor een kwaliteitsslag zodat zaken niet stranden omdat de pv's onder de maat zijn.

De betrokken parketsecretaris heeft een workshop 'pv's opstellen' voorbereid voor de Stinapa-BavPol'ers. Daarnaast hebben Stinapa en het OM afgesproken dat er een 'veelplegersaanpak' komt. Door een recente oilspill en door de sargassumproblematiek waren deze voornemens medio 2019 nog niet uitgevoerd.

Op Bonaire wordt gewerkt aan de totstandkoming van een handhavingsarrangement voor BavPol'ers. De liaison voor het ministerie van JenV voor CN coördineert deze werkzaamheden. In het concept-arrangement wordt de directie TenH genoemd als primair optredende partij in geval van illegaal storten van afval. Bij illegaal vissen of illegaal aanmeren staat vermeld dat Stinapa of de directie TenH de primair optredende partij is. In het concept-arrangement wordt geen aandacht besteed aan handhaving van het verbod op het los laten lopen van vee, of op het verbod honden op bepaalde stranden uit te laten of bepaalde gebieden, zoals dat van Lac en de zoutpannen, te betreden.

Medewerkers van de directie TenH van het OLB wijzen erop dat in het driehoeksoverleg meer aandacht komt voor toezicht en handhaving en dat er wordt gewerkt aan afspraken over samenwerking met het KPCN en over taakverdeling.

De Douane geeft aan dat samenwerking met het OLB nog niet plaatsvindt maar wel wenselijk is. Bijvoorbeeld een functionaris als de Havenmeester zou nuttige informatie kunnen doorgeven aan de Douane.

Volgens de Douane verlopen de controles op CITES-bepalingen op de luchthaven van Bonaire naar behoren en wordt goed samengewerkt met de beveiligers. Als die iets vinden, schakelen zij de Douane in. Regelmatig - gemiddeld een keer per week - wordt een vertrekkende toerist

---

<sup>27</sup> E-mailbericht CNB d.d. 12 september 2019.

betrapt op het bezit van koraal of van de beschermde *karko*<sup>28</sup>. Het gaat vrijwel altijd om één schelp of om één stukje koraal. Dat wordt dan in beslag genomen en betrokkene krijgt een waarschuwing. Voor dit soort overtredingen maakt de Douane geen pv op.

De Douane doet soms op zee mee aan gezamenlijke acties van de Kustwacht en de KMar. In het voorjaar van 2019 is bij zo'n actie een lading van 750 kg karko's aangetroffen. De verdachten zijn aangehouden en overgedragen aan het KPCN.

De Douane beschikt niet over voldoende capaciteit om alle schepen te controleren.

### *Enkele thema's belicht*

#### *a. Loslopend vee*

Op Bonaire zijn volgens de Staat van de natuur CN 2017<sup>29</sup> circa 32.200 loslopende geiten (schatting 2014), met de hoogste dichtheid in het Washington-Slagbaai Park. In dit park gaat het om ruim 10.000 geiten. Daarnaast telt Bonaire volgens een recent onderzoek ongeveer 500 loslopende ezels, naast de ruim 700 ezels die verblijven in het Donkey Sanctuary.<sup>30</sup>

Op grond van artikel 1 van een keur uit 1918<sup>31</sup> mag op Bonaire niemand vee op publieke gronden laten weiden, zonder daartoe strekkende vergunning van de gezaghebber. In artikel 2 van deze keur staat dat vee dat in strijd met de bepaling van artikel 1 op publieke gronden weidende of loslopende in de straten van Kralendijk wordt gevonden, vanwege het plaatselijk hoofd van politie wordt opgevangen en naar de schutstal wordt gebracht.

Op grond van artikel 1 van een keur van dezelfde datum moeten alle geiten door of vanwege de eigenaar worden voorzien van een merkteken.<sup>32</sup>

Handhaving van het verbod vee los te laten lopen, vindt op Bonaire (nog) niet plaats. In het Washington-Slagbaai Park schieten rangers van Stinapa incidenteel wel eens een geit af, maar onder andere doordat de korpschef daarvoor maar twee wapenvergunningen heeft afgegeven, gebeurt dat op zeer beperkte schaal.

Het OLB werkt samen met het ministerie van LNV in het kader van het programma landbouwontwikkeling Bonaire aan een plan van aanpak voor de ontwikkeling van

---

<sup>28</sup> Karko is de lokale naam voor de Grote kroonslak (*Strombus gigas*), een in zee levende huisjesslak die van oudsher op Bonaire wordt gegeten. De aantallen zijn door overbevissing sterk afgenomen en de soort is nu beschermd op basis van de Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire en het Eilandsbesluit natuurbeheer Bonaire.

<sup>29</sup> Zie paragraaf 2.1.

<sup>30</sup> Rapport 'Ezels op Bonaire; achtergrondrapport voor beleidsadvies over de toekomstige positie van ezels op Bonaire; februari 2019, Stichting KibraHacha Bonaire.

<sup>31</sup> Keur waarbij bepalingen nopens het weiden en schutten van vee op het eiland Bonaire worden ingevoerd, zoals laatstelijk gewijzigd bij de keur van 13 juni 1918.

<sup>32</sup> Keur houdende bepalingen voor het eiland Bonaire betreffende onder andere het merken van geiten en schapen, zoals gewijzigd bij de keur van 13 juni 1918.

professionele geitenhouderij op Bonaire. Het plan voorziet onder meer in de productie van veevoer op het eiland, in de renovatie van het slachthuis, in het wegvangen van ongemerkte geiten en ezels uit de publieke ruimte en in de handhaving van het verbod op het laten loslopen van dieren. Volgens het concept-plan zullen de verschillende acties gefaseerd worden uitgevoerd. Handhaving is voorzien als sluitstuk van het project en zal volgens het concept-plan in het zesde en zevende jaar gaan plaatsvinden. Het wegvangen van ongemerkte dieren is gepland in de eerste vijf jaar van het project. Het openbaar lichaam heeft een integrale aanpak voor ogen omdat een focus op uitsluitend handhaving niet zal werken. Tot die aanpak behoort ook een bewustwordingscampagne voor de bevolking. Loslopende geiten en ook ezels worden nu nog te vaak beschouwd als ‘horend bij het eiland’.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek was het plan van aanpak nog in ontwikkeling. In augustus 2019 is voor dit project bij het OLB een projectleider aangesteld.

#### *b. Afvalproblematiek*

Op grond van de Eilandsverordening Afvalstoffen Bonaire uit 1993<sup>33</sup> dienen op Bonaire afvalstoffen zoals huishoudelijk afval, bouw- en sloopafval, grof gezinsafval, bedrijfsafvalstoffen, tuinafval en autowrakken via de inzameldienst of op de officiële stortplaats te worden aangeboden.

Op Bonaire is het bedrijf Selibon NV verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van afval. Selibon haalt wekelijks afval op bij alle huishoudens op het eiland en beheert daarnaast de grote (open) stortplaats (landfill) aan de Kaya Lagun.

Ook het opruimen van zwerfvuil behoort tot de taken van Selibon.

In veel gesprekken die de onderzoekers van de Raad voor dit onderzoek voerden, werd melding gemaakt van toenemende vervuiling van Bonaire als gevolg van het illegaal storten van afval. Ook de onderzoekers van de Raad hebben de indruk dat de hoeveelheid zwerfvuil op Bonaire de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Daarbij gaat het vaak om afval dat is gedumpt op plekken die vanaf de doorgaande wegen niet zichtbaar zijn. Lege flessen, oude meubels en matrassen, tuinafval, afgedankte koelkasten et cetera zijn op talloze plekken langs onverharde wegen gedumpt. Ook autowrakken, soms gedeeltelijk afgedekt met tuinafval, zijn in de natuur achtergelaten.

Bijlage 2 van dit rapport bevat enkele foto's die de vervuiling illustreren.

---

<sup>33</sup> Eilandsverordening van 16 december 1993, no. 2. Deze verordening is op grond van artikel 7 van de Invoeringswet openbare lichamen BES en het Eilandsbesluit vaststellen positieve lijst regelgeving Bestuurscollege Bonaire tevens vastgesteld voor het openbaar lichaam Bonaire.

De directeur van Selibon noemt illegale stortingen een groot probleem op Bonaire en volgens hem is er een mentaliteitsverandering bij de bevolking nodig. Nog te vaak wordt er namelijk van uitgegaan dat alleen de overheid verantwoordelijk is voor het afval. Het afschaffen van de verplichte betaling van de vergoeding die verschuldigd is voor het afleveren van afval bij de landfill zou volgens hem kunnen leiden tot een afname van het illegale dumpen.

Een medewerker van het OLB wees erop dat op de plekken waar illegaal diabaas wordt afgegraven daarna vaak illegaal afval wordt gestort. Noch tegen het afgraven noch tegen het illegaal storten wordt opgetreden.

Verder werd in verschillende gesprekken gewag gemaakt van illegale dumpplaatsen in de buurt van Rincon. Naar verluidt is het OLB daarvan op de hoogte maar treedt het daar niet tegen op.

De HOvJ ziet als inwoner van Bonaire de omgeving verloederen en vraagt zich af of het niet tijd wordt voor een rigoreuze aanpak. Als het eiland eenmaal schoon is, dan blijft het misschien ook schoon (de zogenoemde 'broken window-theorie').<sup>34</sup>

De directie TenH van het OLB ziet dat het dumpen van afval een probleem is, maar wijst erop dat toezicht en handhaving geen oplossing biedt wanneer er daarnaast niet andere maatregelen worden genomen. De tarieven die Selibon hanteert, werken volgens deze directie het illegaal dumpen in de hand.

Tegen overtredingen van het verbod op het dumpen van afval is in de praktijk tot nu toe nauwelijks opgetreden. Slechts een enkele keer is de directie TenH erin geslaagd te achterhalen wie afval had gedumpt en heeft zij betrokkene gewaarschuwd.

In juli 2019 bezocht de staatssecretaris van IenW Caribisch Nederland. Tijdens haar bezoek aan Bonaire heeft zij een illegale stortplaats op het eiland gesloten.

### *Andere thema's*

Tijdens de gesprekken kwamen nog andere natuur- en milieuonderwerpen aan de orde, zoals verstoring van de flamingo's in het door het bedrijf Cargill geëxploiteerde en beheerde Pekelmeer (zoutpannen) en in Lac<sup>35</sup>. Met de sterke toename van het aantal cruisetouristen op Bonaire neemt de kans op verstoringen navenant toe.<sup>36</sup> Toeristen willen de vogels van dichtbij

---

<sup>34</sup> Volgens de 'broken window-theorie' doet - kort samengevat - goed voorbeeld goed volgen en doet slecht voorbeeld slecht volgen. Als in een omgeving sprake is van een begin van vervuiling neemt die vervuiling snel toe. Als een omgeving schoon is, blijft die schoon.

<sup>35</sup> Beide gebieden zijn aangewezen als zogenoemde Ramsar-site en genieten op basis daarvan bijzondere bescherming.

<sup>36</sup> In 2017 bezochten 407.000 cruisetouristen Bonaire, een toename van ruim 80% ten opzichte van de jaren 2015 en 2016 (bron: Centraal Bureau voor de Statistiek).

bekijken en fotograferen, en negeren daarbij het verbod om deze beschermde gebieden te betreden. Daarnaast zijn er bewoners die hun hond(en) uitlaten op plekken waar dat onder meer in verband met broedlocaties van vogels (flamingo's, sterns) of legstranden van zeeschildpadden niet is toegestaan. Toezicht en handhaving vinden zelden plaats. Zowel het KPCN als de directie TenH stelt daarvoor over onvoldoende capaciteit te beschikken. Hetzelfde geldt voor het eiland Klein Bonaire dat onderdeel uitmaakt van het Bonaire National Marine Park. Door het toenemende aantal toeristen komt de natuur op en rond dit eiland meer onder druk te staan. Behalve door rangers van Stinapa, die over een vaartuig beschikken, wordt hier relatief weinig toezicht gehouden.

Bouwprojecten en de aanleg van kunstmatige zandstranden langs de kust van Bonaire kunnen negatieve gevolgen hebben voor het koraal in het Bonaire National Marine Park. Volgens verschillende gesprekspartners van de Raad worden niet altijd de nodige voorwaarden aan de vergunningen verbonden en is het lastig of zelfs onmogelijk om handhavend op te treden. Ook wordt soms zonder vergunning met de bouw of aanleg begonnen omdat de betreffende afdeling van het OLB met forse achterstanden kampt en de aanvrager van de vergunning niet wil wachten. Als er dan sprake is van toezeggingen van de kant van het OLB wordt het voor de directie TenH moeilijk om handhavend op te treden. Dat geldt ook voor situaties die jarenlang zijn gedoogd. Verschillende gesprekspartners noemden in dat verband de beerputten die nog bij een groot aantal woningen in gebruik zijn.

### *Bestuursprogramma BC Bonaire 2019-2023*

In september 2019 presenteerde het BC van Bonaire zijn bestuursprogramma voor de komende vier jaren. Een van de hoofdlijnen van het programma is duurzame economische ontwikkeling:

*'We creëren een Bonaire waarbij economische ontwikkeling duurzaam wordt ingezet en in balans met natuur- en cultuurbeheer. Bonaire als Blue Destination is het uitgangspunt.'*

Volgens het BC dient zowel het aantal cruisetoeeristen als het aantal schepen in optimale balans met natuur en cultuur verder ontwikkeld te worden. *'Door Bonaire slimmer te positioneren legt het BC de nadruk op kwalitatieve groei van het cruisetoeeristen in plaats van kwantitatieve groei.'*

In een paragraaf over natuurbeheer en dierenwelzijn staat dat het BC duurzame ontwikkeling van de natuur meeneemt in alle plannen. Ook noemt het BC de start van de campagne *'Tene Bonairu limpu'* (Houd Bonaire schoon). Verder staat in deze paragraaf dat het BC *'in samenspraak met stakeholders met plannen komt om de bewustwording te vergroten over hoe om te gaan met de natuur.'*

In de paragraaf Toezicht en handhaving noemt het BC *'goed toezicht en handhaving een van de meest belangrijke aspecten om een duurzaam Bonaire in een stabiele en kansrijke omgeving te*

*creëren.* In deze paragraaf gaat het verder vooral om openbare orde en veiligheid.

### 3.3.2 Sint Eustatius

#### *Algemeen*

#### *BavPol-capaciteit en pv's*

Begin 2019 zijn vijftien medewerkers van het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLSE) beëdigd als BavPol. Binnen het OLSE bestaat er twijfel of deze medewerkers eerst nog een individueel besluit moeten krijgen en daarnaast is nog onvoldoende duidelijk wat hun precieze taken worden. Bovendien zouden enkelen van hen eerst inhoudelijke cursussen moeten volgen voordat zij als BavPol'er aan de slag kunnen. In verband met dit soort onduidelikheden hebben deze medewerkers nog geen gebruik gemaakt van hun BavPol-bevoegdheden.

De chef van het kabinet van de gezaghebber liet in juni 2019 weten dat niet helder is wie nu aan zet is om vooruitgang te boeken rond het BavPol-dossier.

Het OLSE werkt aan een handhavingsarrangement, maar tijdens het onderzoek van de Raad was het proces tijdelijk stopgezet. Het was in juni 2019 niet bekend wanneer dit project weer wordt opgepakt.

Natuurbeschermingsorganisatie Stenapa heeft een medewerker met BavPol-status. Omdat er vanuit het OLSE is gesteld dat er meer duidelijkheid moet komen over taken en verantwoordelijkheden van deze BavPol'er, heeft deze nog niet als zodanig opgetreden. Volgens Stenapa komt daar nog bij dat betrokkene nog niet beschikt over een BavPol-legitimatiebewijs.

#### *Regelgeving*

Stenapa heeft het openbaar lichaam gewezen op het feit dat verschillende eilandelijke verordeningen die tot doel hebben de natuur en het milieu te beschermen, in het bijzonder de Marien Milieu verordening Sint Eustatius, sterk zijn verouderd. Zo is het op grond van artikel 6 van deze verordening nog toegestaan zeeschildpadden te vangen.

Op grond van artikel 8 van deze verordening is het aan het BC voorbehouden om op advies van de beheerder van Statia Marine Park bij eilandsbesluit houdende algemene maatregelen nadere maatregelen te nemen met betrekking tot onder meer het vangen of verzamelen van dieren en planten in het marien park. Stenapa, de beheerder van Statia Marine Park, heeft aan het BC concrete voorstellen voor nadere maatregelen gedaan maar dat heeft nog niet geleid tot actie vanuit het OLSE.

Het OLSE heeft tijdens het onderzoek van de Raad toegezegd dat er zal worden gewerkt aan actualisering van de regelgeving. Volgens het OLSE is dit soort zaken als gevolg van personele

onderbezetting blijven liggen. In juni 2019 heeft het OLSE voor een periode van anderhalf jaar een medewerker van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) op detacheringsbasis ter beschikking gekregen, en kan worden begonnen met het wegwerken van achterstanden.

### *Samenwerking ketenpartners*

Tijdens het onderzoek van de Raad sloten het openbaar lichaam Sint Eustatius en Stenapa een beheersovereenkomst<sup>37</sup> voor een periode van tien jaar waarin afspraken staan over wat zij van elkaar mogen verwachten. Volgens dit contract heeft Stenapa onder meer als taak in de door haar beheerde parken (Sint Eustatius National Marine Park en Sint Eustatius Quill/Boven National Park) toezicht uit te oefenen en met inzet van bevoegde BavPol'ers bij te dragen aan handhaving van wet- en regelgeving.

Het OLSE zal op basis van dit contract onder andere zorgen voor regelgeving op het terrein van afgravingen (sand mining), boomkap en visserij.

Zowel het OLSE als Stenapa toonde zich verheugd over deze overeenkomst.

Stenapa zou graag meer samenwerking met de Kustwacht zien. Op het water is de Kustwacht de gezaghebbende instantie en als Stenapa beter zou weten wanneer de Kustwacht rond Sint Eustatius vaart, zou zij haar kunnen vragen te acteren op zaken die zij als prioriteit ziet.

De Kustwacht heeft per maand tien dagen beschikbaar om rond Sint Eustatius en Saba te varen, en volgens haar weten de ketenpartners precies om welke dagen dat gaat.

### *Enkele thema's belicht*

#### *a. Loslopend vee*

Volgens de Staat van de natuur in CN 2017 zijn er op het eiland Sint Eustatius ongeveer 2.470 loslopende geiten. Een aantal daarvan bevindt zich in het Quill National Park, waar zij veel schade aan de vegetatie aanrichten. Voorts telt het eiland naar schatting 1.300 loslopende schapen en 600 loslopende runderen.

Op grond van de Eilandsverordening bevordering openbare orde en bescherming gemeenschap 1993 is het verboden vee onbeheerd op of langs de openbare weg of op een niet afgegrensd terrein te laten loslopen.

Ten tijde van het onderzoek van de Raad werd het verbod op het laten loslopen van vee niet gehandhaafd. Medewerkers van het openbaar lichaam noemen handhaving van dit verbod een

---

<sup>37</sup> Management contract between the Island Government of Sint Eustatius and Sint Eustatius National Parks Foundation, namens beide organisaties ondertekend op 20 juni 2019.

lastig probleem en wijzen erop dat er vooral een mentaliteitsverandering van de bewoners nodig is.

Volgens Stenapa is de uitvoering van een eerder opgezette project voor duurzame geitenhouderij doodgebloed. Probleem is dat dit als project is opgepakt en na afloop van de projectperiode geen vervolg heeft gekregen.

#### *b. Afvalproblematiek*

Op grond van de Eilandsverordening afvalstoffen 2016 is het verboden zich van afvalstoffen, agrarisch afval, groot tuinafval en wrakken te ontdoen op een andere wijze dan in deze verordening is bepaald.

Volgens medewerkers van het OLSE en van Stenapa is de afvalproblematiek op het eiland Sint Eustatius met de oprichting van Statia Waste Solutions voor een groot deel opgelost. Dit bedrijf zorgt voor de afvalinzameling en heeft illegale dumps aangepakt en het eiland opgeruimd. Er wordt volgens hen steeds beter gecontroleerd op naleving van de betreffende verordening.

De onderzoekers van de Raad hebben de indruk dat Sint Eustatius er zichtbaar schoner uitziet dan een enkele jaren geleden.

In BES-reporter van 16 mei 2019 staat dat het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLSE) een begin heeft gemaakt met het opruimen van drie illegale dumpplaatsen op het eiland:

*'The work is being carried out by the Directorate of Economy & Infrastructure (Public Works) with the help of Statia Waste Solutions. The cleaning up of the illegal dump site is part of a plan consisting of 4 steps.*

*The first step is the actual cleaning up of the illegal dump sites and ensuring that all waste is correctly processed and disposed of.*

*The second step is securing and prevention, in order to avoid that new waste will be once again dumped in the illegal sites.*

*The third step includes patrols by extra ordinary police officers (Bavpol) as well as the deployment of an environmental officer.*

*The fourth and final step is the setting of up of a public information and awareness campaign to achieve a change in attitude when it comes to ways of disposing waste on the island.'*



### 3.3.3 Saba

#### *Algemeen*

##### *BavPol-capaciteit en pv's*

Bij het openbaar lichaam Saba (OLS) werkte medio 2019 één medewerker met BavPol-bevoegdheid die actief kan zijn op het terrein van natuur- en milieuwetgeving.<sup>38</sup> Deze BavPol'er wordt begeleid door de adviseur Openbare Orde en Veiligheid van het OLS en is bezig ervaring op te doen.

Saba Conservation Foundation (SCF) beschikt over één medewerker met BavPol-bevoegdheid. Tijdens het gesprek met de Raad gaf hij aan dat het voor hem niet altijd eenvoudig is om als BavPol'er op te treden. Toen hij een schipper die zijn anker uitwierp op een koraal daarop aansprak, werd hij naar eigen zeggen afgeblaft. Omdat de Kustwacht niet in de buurt was en de politie niet acteert op het water kon hij verder niets doen.

Deze twee BavPol'ers op Saba hebben (nog) geen pv's ingestuurd naar het OM.

#### *Samenwerking ketenpartners*

Saba beschikt al enige jaren over een handhavingsarrangement waarin afspraken staan over welke organisatie ten aanzien van welke wettelijke bepalingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en van de Wegenverkeersverordening primair zal optreden. In het arrangement staat niets over optreden bij overtreding van natuurwetgeving.

Met betrekking tot het verbod op het dumpen van afval staat in het document dat voorlopig de politie maar in de toekomst het OLS de primair optredende partij is. Een en ander is afhankelijk gesteld van de ontwikkeling van de eigen handhavingscapaciteit (BavPol'ers) bij het OLS.

De politiechef op Saba deelde in het kader van het onderzoek van de Raad mee dat hij in overleg zal treden met SCF naar aanleiding van het hiervoor genoemde incident met een schipper. Volgens hem kunnen de andere organisaties rekenen op de politie wanneer zij de sterke arm nodig hebben. Maar handhaving van natuur- en milieuwetgeving heeft als zodanig geen hoge prioriteit voor de politie.

---

<sup>38</sup> Bij het OLS werken nog twee andere personen met BavPol-status, maar deze zijn actief op specifieke terreinen, namelijk horeca en hygiëne.

SCF ziet zichzelf als een organisatie die natuurparken beheert en niet als handhavingsorganisatie. Idealiter zouden andere organisaties met opsporingsbevoegdheden handhavingstaken moeten uitvoeren, al dan niet in reactie op meldingen van SCF.

### *Enkele thema's belicht*

#### *a. Loslopend vee*

Volgens de Staat van de natuur CN 2017 zijn er nooit kwantitatieve schattingen gemaakt van het aantal loslopende geiten op Saba, maar lijkt de gemiddelde dichtheid boven één geit per ha te liggen. Zij komen voor tot op de top van Mt. Scenery en richten veel schade aan. Een beleidsadviseur van het OLS schat hun aantal op 2.000 tot 10.000.

Op grond van de Eilandsverordening bevordering openbare orde en bescherming gemeenschap<sup>39</sup> is het op Saba verboden vee onbeheerd op of langs de openbare weg te laten loslopen of vee te laten loslopen op terrein dat in gebruik is bij een ander, zonder diens toestemming.

Op Saba wordt gesproken over de aanpak van de geitenproblematiek en er is projectgeld beschikbaar gesteld. Ten tijde van het bezoek van de Raad aan Saba werd nog gewerkt aan een plan van aanpak. Incidenteel zijn er wel geiten die rondliepen in woonwijken afgeschoten door geitenhouders met een wapenvergunning.

De gezaghebber is van mening dat het probleem van loslopende geiten oud is en nu echt moet worden aangepakt.

Kort na het bezoek van de Raad aan Saba stelde het BC een '*goat culling plan*'<sup>40</sup> vast en publiceerde de gezaghebber een '*public note*'<sup>41</sup> waarin hij de bevolking van Saba liet weten hoe het plan voor de aanpak van het geitenprobleem er uit ziet. Begin juli 2019 is het OLS begonnen met het gecontroleerd ruimen van loslopende geiten in de bewoonde gebieden. Vanaf 1 januari 2020 zal worden gestart met het ruimen van loslopende geiten over het gehele eiland en met handhaving van het verbod op het niet laten merken en registreren van vee alsmede van het verbod op het laten loslopen van vee. Het OLS zal de ontwikkelingen bespreken met het KPCN en met SCF.

#### *b. Afvalproblematiek*

---

<sup>39</sup> Eilandsverordening van 16 augustus 1985; per 10 oktober 2010 van toepassing gebleven door plaatsing op de positieve lijst regelgeving Saba.

<sup>40</sup> Document van 20 juni 2019.

<sup>41</sup> Document van 4 juli 2019.

Op grond van de hiervoor genoemde eilandsverordening is het op Saba verboden om afval te dumpen. Het OLS zorgt via het Sanitation department voor het ophalen van afval. Daarnaast organiseert het OLS regelmatig een grote *clean-up* om het eiland schoon te houden. Als het OLS een melding ontvangt dat ergens op het eiland afval is gestort, zorgen medewerkers van het Sanitation department ervoor dat dat snel wordt verwijderd.

De gezaghebber noemt het belangrijk om dit soort situaties direct aan te pakken. Als je dat niet doet, ga je achter de feiten aan lopen en wordt het steeds lastiger om op te treden. Dit geldt voor alle soorten van wetsovertredingen. Daarbij komt volgens een beleidsadviseur dat zichtbaar handhaven binnen een kleine gemeenschap als die van Saba belangrijk is omdat de sociale controle groot is en snel bekend is als er wordt opgetreden.

Op de onderzoekers van de Raad maakt Saba een bijzonder schone en opgeruimde indruk.

### *Overige onderwerpen*

Saba Bank National Park is een natuurgebied van circa 150 km<sup>2</sup> op vijf km van de kust van Saba, op een diepte van tien tot vijftig meter onder de zeespiegel. Het beheer ervan is toevertrouwd aan de Saba Bank Management Unit die opereert onder de vlag van SCF. Voor toezicht en handhaving is men grotendeels afhankelijk van de Kustwacht. De Kustwacht heeft beperkte capaciteit en vaart niet voor relatief kleine overtredingen naar de Sababank. De prioriteit van de Kustwacht en ook van de politie ligt volgens SCF bij andere zaken, zoals drugscriminaliteit. Maar voor het tegengaan van illegaal ankeren of illegale visserij is de Kustwacht van grote betekenis.

De Kustwacht patrouilleert vanuit haar steunpunt op Sint Maarten regelmatig op en rond de Sababank. Op basis van een besluit van het presidium van de Kustwacht heeft zij per maand tien vaardagen beschikbaar voor Sint Eustatius en Saba. Tijdens de patrouilles is er onder andere aandacht voor illegale visserij op de Sababank.

De Kustwacht werkt sinds enkele jaren met een systeem waarmee grote schepen die op grond van het vaar- en ankerverbod niet over de Sababank mogen varen vanaf Curaçao kunnen worden gedetecteerd. Als zo'n schip de Sababank nadert, krijgt het een waarschuwing. Als het dan toch over de Sababank vaart, maakt de Kustwacht proces-verbaal op en krijgt de rederij een boete. Dit komt volgens de Kustwacht drie tot vijf keer per jaar voor.

## 4 Beoordeling

### 4.1 Algemeen beeld

#### 4.1.1 Plannen

De wetgeving voor Caribisch Nederland gaat ervan uit dat voor CN op Rijksniveau meerjarige beleidsplannen op het terrein van natuur en op het terrein van milieu worden opgesteld. Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de vijfjaarlijkse natuurbeleidsplannen, het ministerie van IenW voor de vijfjaarlijkse milieubeleidsplannen. De openbare lichamen worden geacht om met inachtneming van die beleidsplannen eigen natuurplannen en milieuprogramma's vast te stellen.

Het ministerie van LNV heeft een natuurbeleidsplan 2013-2017 opgesteld. Tijdens het onderzoek van de Raad was dit ministerie bezig met een nieuw natuurbeleidsplan, voor de periode 2020-2025.

Het ministerie van IenW heeft nog geen milieubeleidsplan voor CN vastgesteld.

De drie openbare lichamen hebben tot dusverre niet de voorgeschreven natuurplannen of milieuprogramma's vastgesteld. Wel is het openbaar lichaam Bonaire bezig met een natuurplan.

Uit het voorgaande blijkt dat de wettelijk voorgeschreven cyclus van vijfjaarlijkse beleidsplannen vanuit de Rijksoverheid nog niet is ingericht zoals in de betreffende wetten is beoogd. In het verlengde daarvan geldt hetzelfde voor de natuurplannen en milieuprogramma's van de openbare lichamen: die plannen en programma's zijn er (nog) niet.

#### 4.1.2 Handhavingsbeleid

Voor CN is geen algemeen handhavingsbeleid met betrekking tot natuur- en milieuwetgeving vastgesteld. Er wordt wel aan handhaving gedaan. De Kustwacht patrouilleert stelselmatig en treedt regelmatig handhavend op. Maar daarnaast vindt handhaving voornamelijk op ad-hocbasis plaats. Diverse organisaties leveren daar een bijdrage aan. Soms wordt overtreding van natuurwetgeving vastgesteld als 'bijvangst' van controles die zijn gericht op - bijvoorbeeld - de bestrijding van drugscriminaliteit.

De aanpak van natuur- en milieuovertredingen heeft voor het OM BES en voor het KPCN geen prioriteit en op deze terreinen vindt de facto relatief weinig rechtshandhaving plaats.

De Raad beoordeelt hierna per openbaar lichaam in hoeverre er sprake is van (een begin van)

handhavingsbeleid en wat de stand van zaken is op het punt van handhaving van natuur- en milieuwetgeving.

## 4.2 Beeld per openbaar lichaam

### 4.2.1 Bonaire

#### *Directie TenH en BavPol-capaciteit*

De directie TenH van het OLB beschikt inmiddels over een fors aantal BavPol'ers. Deze BavPol-capaciteit wordt in de praktijk echter nauwelijks benut. Bij deze directie leeft de gedachte dat eventuele pv's niet tot vervolging door het OM zullen leiden. Om die reden stuurt zij geen pv's in.

Bestuursrechtelijke handhaving vindt evenmin structureel plaats. Als deze directie het BC voorstelt bestuursrechtelijk te handhaven, levert dat volgens haar zelden iets op doordat het BC er geen vervolg aan geeft.

De Raad stelt vast dat het rendement van de werkzaamheden van deze directie op het punt van de handhaving van natuur- en milieuwetgeving vooralsnog zeer beperkt is.

Stinapa beschikt over drie medewerkers met BavPol-status. Stinapa levert een daadwerkelijke maar bescheiden bijdrage aan de handhaving van de natuurwetgeving.

#### *Samenwerking ketenpartners*

Met de liaison vanuit het ministerie van JenV voor CN als coördinator wordt op Bonaire gewerkt aan een handhavingsarrangement speciaal voor de BavPol'ers. De Raad juicht de totstandkoming van zo'n arrangement toe. Uit het toegezonden concept-arrangement blijkt wel dat sommige aspecten nog moeten worden ingevuld of uitgewerkt.

Positief is dat Stinapa en het OM BES in 2017 nauwer met elkaar zijn gaan samenwerken. Zowel het OM als Stinapa is enthousiast over deze samenwerking. De Raad ziet deze samenwerking als een '*good practice*'. Dit laat onverlet dat er over de handhavingstaken van Stinapa diverse onduidelijkheden bestaan.

Met name op het punt van de samenwerking binnen het OLB ziet de Raad verbetermogelijkheden. De samenwerking tussen de directie TenH en RenO moet beter. Zo is het voor de handhavingsmogelijkheden van de directie TenH van belang dat de vergunningen die de directie RenO opstelt goed handhaafbaar zijn. En er moet worden gewaarborgd dat als de directie TenH het BC adviseert tot bestuursrechtelijke handhaving daar dan enige actie op volgt. Als het BC besluit het advies van de directie TenH niet op te volgen, mag op zijn minst worden verwacht dat het die directie daar dan over informeert.

Voorts is het van belang dat de CNB beter in positie komt. Het mag niet zo zijn dat deze

commissie niet, of niet tijdig, om advies wordt gevraagd in situaties waarvoor het eilandsbestuur haar juist in het leven heeft geroepen.

Tenslotte vindt de Raad het van het grootste belang dat de leiding van de directie TenH en die van het OM BES met elkaar in overleg treden. Het kan niet zo zijn dat het OM zich afvraagt waar de pv's van die directie blijven terwijl die directie wel pv's opmaakt maar die niet inzendt vanuit de veronderstelling dat het OM daar toch niets mee doet.

### *Natuur*

Ondanks het verbod vee los te laten lopen, heeft Bonaire te maken met duizenden loslopende geiten. Deze vormen een directe bedreiging voor de natuurlijke vegetatie en een indirecte bedreiging voor onder meer het koraal rond het eiland<sup>42</sup>. Tot op heden is ter zake niet handhavend opgetreden. Het OLB werkt samen met de ministeries van LNV en IenW aan een plan om de geitenproblematiek structureel aan te pakken.

De Raad vindt het van groot belang dat dit plan er op korte termijn komt en vervolgens slagvaardig wordt uitgevoerd. Het zou goed zijn als er tegelijkertijd ook aandacht is voor de aanpak van de vergelijkbare problemen die worden veroorzaakt door loslopende ezels.

Het aantal inwoners en het aantal cruisetouristen dat Bonaire bezoekt, is de afgelopen jaren sterk gegroeid. De druk op en de potentiële bedreigingen voor de natuur zijn daarmee ook toegenomen. Zo lijken verstoringen door toeristen van flamingo's in Lac en in de zoutpannen vaker plaats te vinden en worden er steeds vaker honden uitgelaten op plekken waar dat met het oog op de bescherming van de natuur niet is toegestaan. Waar het gaat om toezicht en handhaving kijken het KPCN en de directie TenH naar elkaar terwijl beide zich beroepen op een gebrek aan capaciteit. Of zij gaan ervan uit dat Stinapa in actie zal komen terwijl het gaat om gebieden waarvoor Stinapa niet als beheerder is aangewezen.

De Raad vindt het van belang dat de ketenpartners sluitende afspraken maken over toezicht en handhaving op dit soort plekken.

### *Milieu*

Verschillende personen en organisaties, waaronder de Raad, hebben helaas moeten constateren dat het eiland Bonaire er de afgelopen jaren bepaald niet schoner op is geworden. Handhaving op het verbod afval te dumpen, vindt in de praktijk niet of nauwelijks plaats. Het schoon houden van het eiland is primair een lokale aangelegenheid. In het concept-handhavingsarrangement wordt begrijpelijkerwijs dan ook de directie TenH genoemd als primair optredende partij in het geval van illegale stortingen van afval. Het is duidelijk dat hier

---

<sup>42</sup> Zie voor een korte toelichting op deze bedreigingen paragraaf 2.1.

veel werk aan de winkel is en dat alleen handhaven niet voldoende is. Het gaat ook om bewustwording en een mentaliteitsverandering bij de bewoners. Het lijkt de Raad het proberen waard om het storten van afval bij de door Selibon beheerde landfill gratis te maken. Wellicht nemen de illegale stortingen dan af, waarmee de opruimkosten ook minder worden.

### Bestuursprogramma 2019-2023

Het bestuursprogramma van het BC voor de komende vier jaar biedt op zichzelf goede aanknopingspunten voor versterking van toezicht en handhaving op het terrein van natuur en milieu maar verdere concrete uitwerking is noodzakelijk.

#### 4.2.2 Sint Eustatius

##### *BavPol-capaciteit*

Begin 2019 telde het openbaar lichaam Sint Eustatius maar liefst vijftien medewerkers die zijn beëdigd als BavPol. Omdat er kennelijk op verschillende punten onduidelijkheden bestaan over hun BavPol-schap, maken zij nog geen gebruik van hun BavPol-bevoegdheden. Hetzelfde geldt voor de BavPol'er van Stenapa.

De Raad vindt het positief dat bedoelde medewerkers de BavPol-opleiding met succes hebben doorlopen maar teleurstellend dat zij nog geen gebruik maken van de mogelijkheden die hun BavPol-status biedt. Naar de mening van de Raad kunnen zij een belangrijke aanvulling vormen op de inzet van het KPCN. Het is daarom zaak dat de huidige impasse snel wordt doorbroken.

##### *Samenwerking ketenpartners*

Op het terrein van natuurbescherming op Sint Eustatius is Stenapa een belangrijke partner. Het is daarom positief dat het OLSE en Stenapa in juni 2019 een beheersovereenkomst hebben gesloten. Daarmee ligt vast wat zij over en weer van elkaar mogen verwachten. Een belangrijke bepaling van de overeenkomst is dat het OLSE werk zal maken van regelgeving, zoals door Stenapa bepleit. Actualisering van de huidige regelgeving is hard nodig.

Op Sint Eustatius is begonnen aan een handhavingsarrangement. Om onduidelijke redenen lag het proces ten tijde van het onderzoek van de Raad stil, zonder dat kon worden aangegeven wanneer dit weer wordt opgepakt.

De Raad vindt het van belang dat er een handhavingsarrangement komt waarin is uitgewerkt welke organisatie in welke situatie primair in actie behoort te komen. Dat is nu nog onduidelijk. Het arrangement dient ook aan te sluiten op de geactualiseerde regelgeving, want alleen regelgeving is niet voldoende.

## *Natuur*

Ook op Sint Eustatius vormt loslopend vee een ernstige bedreiging van de natuur. Alhoewel het op Sint Eustatius bij eilandsverordening verboden is vee los te laten lopen, vindt er ter zake geen rechtshandhaving plaats. Volgens vertegenwoordigers van het OLSE is er vooral een mentaliteitsverandering bij de bewoners nodig.

De Raad begrijpt dat het van belang is de bevolking bewust te maken van de gevolgen van loslopend vee en aan te sturen op een mentaliteitsverandering. Het zou daarom goed zijn als er een plan komt waarin de verschillende stappen om te komen tot een daadwerkelijke aanpak van dit probleem worden beschreven. Naast voorlichting zal handhaving een van die stappen moeten zijn.

## *Milieu*

Sint Eustatius wordt tegenwoordig goed schoongehouden en er wordt volgens medewerkers van het openbaar lichaam steeds beter gecontroleerd op naleving van de verordening die verbiedt afval te dumpen. Het eiland oogt zichtbaar schoner dan enkele jaren geleden. Medio 2019 heeft het openbaar lichaam nog drie illegale dumpplaatsen aangepakt. Uit een artikel in de krant blijkt dat het openbaar lichaam BavPol'ers zal inzetten om erop toe te zien dat deze locaties niet opnieuw als dumpplaats worden gebruikt. Bovendien zal het openbaar lichaam een bewustwordingscampagne starten onder de bevolking.

De Raad stelt vast dat het openbaar lichaam op het punt van afvalverwerking grote vooruitgang heeft geboekt.

### 4.2.3 Saba

#### *BavPol-capaciteit en handhavingsarrangement*

Bij het openbaar lichaam Saba werkt een BavPol'er die kan worden ingezet voor handhaving van natuur- en milieuwetgeving. Deze medewerker wordt nog ingewerkt. Ook bij SCF werkt een BavPol'er. Deze gaf een voorbeeld van een praktisch probleem waarmee hij werd geconfronteerd toen hij op het water iemand aansprak. Hij miste de steun van de sterke arm. Naar aanleiding van dit incident zal de politiechef op Saba contact zoeken met de directeur van SCF. De Raad vindt het belangrijk dat dit gebeurt want juist in zo'n kleine gemeenschap als Saba hebben de ketenpartners elkaar hard nodig.

Bij het opstellen van handhavingsarrangementen loopt Saba voorop. In het huidige arrangement wordt echter geen aandacht besteed aan handhaving van natuurwetgeving. Het zou goed zijn als het arrangement op dat punt wordt aangevuld.



## *Natuur*

Net als op Bonaire en op Sint Eustatius vormen loslopende geiten een bedreiging voor de natuur en is het verbod om geiten los te laten lopen tot op heden nauwelijks gehandhaafd. Inmiddels heeft het BC van Saba een plan vastgesteld voor het verwijderen van loslopende geiten en heeft de gezaghebber dit plan richting de bevolking gecommuniceerd. In de tweede helft van 2019 wordt begonnen met het ruimen van geiten in de bewoonde gebieden. Vervolgens zal begin 2020 worden gestart met het ruimen over het gehele eiland en met de handhaving van het verbod geiten los te laten lopen en van de verplichting ze te (laten) merken en registreren.

De Raad heeft waardering voor deze voortvarende aanpak vanuit het openbaar lichaam Saba.

Tot Saba behoort het bijzondere natuurgebied Sababank. De Kustwacht houdt daar geregeld toezicht en treedt op wanneer zij daar aanleiding toe ziet. Een beperking zit hem in het aantal vaardagen dat de Kustwacht hier is. Gezien de bijzondere natuurwaarden van de Sababank vindt de Raad het van belang dat de ketenpartners gezamenlijk vaststellen of het toezicht op de Sababank moet worden uitgebreid.

Een duidelijke vooruitgang is de ingebruikneming van het systeem waarmee de Kustwacht van afstand schepen kan detecteren die illegaal over de Sababank varen.

## *Milieu*

Saba maakt een bijzonder schone indruk. Het openbaar lichaam Saba treedt direct op als er op het eiland sprake is van het dumpen van afval. Dat afval wordt dan zo snel mogelijk opgeruimd. Het OLS vindt zichtbaar handhaven belangrijk, mede vanwege de kleinschaligheid.

De Raad stelt vast dat het openbaar lichaam zijn zaken op dit punt goed voor elkaar heeft.

### 4.3 Slotbeschouwing

De drie BES-eilanden staan bekend om hun natuurlijke schoonheid en rijke natuur. Die natuur vormt voor veel toeristen de belangrijkste reden om juist die eilanden te bezoeken. De koraalriffen van de BES-eilanden zijn internationaal vermaard en het duiktoerisme in Caribisch Nederland heeft zijn bestaan te danken aan de rijke onderwaterwereld.

Uit recent wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit van Wageningen blijkt dat de biodiversiteit in Caribisch Nederland sterk wordt bedreigd. Zonder aanpassing van de huidige aanpak zal de negatieve trend zich volgens de wetenschappers voortzetten en de biodiversiteit verder afnemen.

Bedreigingen van de natuur van CN zijn slechts voor een deel het gevolg van overtreding van wettelijke bepalingen die erop zijn gericht die natuur te beschermen. Dit maakt het volgens de Raad echter niet minder wenselijk om tegen die overtredingen op te treden.

De natuurlijke schoonheid van de eilanden kan in snel tempo verloren gaan indien niet wordt opgetreden tegen vervuilers. Bonaire is daarvan helaas een voorbeeld. Vanuit de 'broken-window-theorie' verdient het volgens de Raad de voorkeur snel te reageren. Als de omgeving eenmaal begint te verloederen, zet het verval namelijk versneld door. Ook de rechtsorde is gebaat bij een schone omgeving. In een sterk vervuilde omgeving kan immers de mening postvatten dat rechtsregels daar niet gelden. Een schone omgeving draagt bij aan een gevoel van veiligheid.

Uit dit onderzoek is gebleken dat van structurele handhaving van natuur- en milieuwetgeving op de drie BES-eilanden geen sprake is. Zo heeft het decennialang niet-optreden bij overtreding van het verbod op het los laten lopen van vee op alle drie de eilanden vérstrekkende negatieve gevolgen voor de natuur. En het niet-optreden tegen het dumpen van afval heeft ertoe geleid dat Bonaire anno 2019 niet meer het ongerepte en schone eiland van voorheen is. Gelukkig levert Sint Eustatius het bewijs dat het wel degelijk mogelijk is het tij te keren.

Waar het gaat om toezicht op en handhaving van de bedoelde natuur- en milieuwetgeving zijn nu in de eerste plaats de drie openbare lichamen aan zet. Volgens de Raad is het zaak dat zij in hun periodiek vast te stellen natuurplan en milieuprogramma expliciet aandacht besteden aan toezicht en handhaving en daarbij concrete doelstellingen formuleren. Die doelstellingen dienen 'smart' te zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Het zou goed zijn als de openbare lichamen, in overleg met de natuurbeschermingsorganisaties, in de plannen ook concreet de rol van die organisaties bij toezicht en handhaving beschrijven. Het is vervolgens van belang dat consequent wordt bijgehouden of de doelstellingen worden behaald en dat daar goed op wordt gestuurd. Volgens de Raad zijn dit noodzakelijke stappen om toezicht en handhaving op het terrein van natuur- en milieuwetgeving op peil te brengen.

De Raad zal over enkele jaren door middel van een reviewonderzoek nagaan in hoeverre zijn aanbevelingen in dit rapport zijn opgevolgd en in hoeverre dat heeft geleid tot een betere handhaving van natuur- en milieuwetgeving in CN.

## Bijlage 1: overzicht geïnterviewde personen

### *Openbaar ministerie*

hoofdofficier van justitie

parketsecretaris

### *Korps Politie Caribisch Nederland*

korpschef

hoofd BPZ

politiechef Sint Eustatius

politiechef Saba

### *Rijksdienst Caribisch Nederland*

beleidscoördinator Natuur

beleidsmedewerker Landbouw, Visserij en Economische Zaken

### *Openbaar lichaam Bonaire*

directeur en drie medewerkers directie TenH

beleidsadviseur Natuur

beleidsadviseur Milieu

### *Openbaar lichaam Sint Eustatius*

chef kabinet gezaghebber

adviseur natuur en milieu

senior beleidsadviseur

### *Openbaar lichaam Saba*

gezaghebber

beleidsadviseur natuur

adviseur openbare orde en veiligheid

### *Douane Caribisch Nederland*

medewerkers operationeel toezicht

### *Selibon N.V.*

directeur en medewerker communicatie

### *Commissie Natuurbeheer Bonaire*

voorzitter

### *Stinapa*

adviseur beleid en parkmanagers

*Stenapa*

directeur en parkmanager

*Saba Conservation Foundation*

directeur

*Kustwacht*

hoofd afdeling rechtsbescherming en hoofd operatiën

*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

liaison voor Caribisch Nederland

*Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

beleidsadviseur Natuur

*Wereld Natuur Fonds*

coördinator WNF-programma Caribisch Nederland

Bijlage 2: indrukken Bonaire juni 2019



## Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Kaya Industria 15 A | Kralendijk | Bonaire

[info@rrh-sxm.org](mailto:info@rrh-sxm.org)

[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

Oktober 2019