

Vergaderjaar 2006–2007

30 940

Wijziging van de Flora- en faunawet in verband met de regulering van gebruik van niet-selectieve vangmiddelen en enkele andere zaken

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juli 2007

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik constateer dat een betere aansluiting van de Flora- en faunawet bij de internationale verplichtingen op het punt van het gebruik van niet-selectieve middelen op brede steun kan rekenen. Ik ga hieronder in op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsvoorstel de leden van de commissie aanleiding heeft gegeven. Bij de beantwoording van de vragen wordt zoveel mogelijk de volgorde en indeling van het verslag aangehouden. Waar vragen of opmerkingen van de leden van de verschillende fracties hetzelfde onderwerp betreffen, worden deze in deze nota evenwel zoveel mogelijk gezamenlijk beantwoord.

Deze nota gaat vergezeld van een tweede nota van wijziging in verband met enkele verbeteringen.

2. Nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen

De leden van de fracties van CDA, PvdA, SP, PVV en GroenLinks hebben opmerkingen gemaakt over de reikwijdte van het verbod op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen. Voordat ik op deze opmerkingen in ga, zet ik het stelsel uiteen dat in de Flora- en faunawet en de daarop gebaseerde besluiten is opgenomen voor middelen die gebruikt mogen worden bij het vangen en doden van dieren in het kader van beheer- en schadebestrijding en bij de jacht.

Op basis van artikel 72 van de Flora- en faunawet zijn in artikel 5 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren de middelen aangewezen die gebruikt mogen worden in het kader van beheer en schadebestrijding. Zoals artikel 72, eerste lid, van de Flora- en faunawet vereist, zijn uitsluitend middelen aangewezen die geen onnodig lijden van dieren veroorzaken. Krachten artikel 72, vijfde lid, van de Flora- en faunawet is het verboden dieren met andere dan de toegestane middelen te vangen of te doden.

In artikel 50 van de Flora- en faunawet zijn de middelen opgenomen die geoorloofd zijn bij de jacht. Daarnaast zijn in de Flora- en faunawet, het Besluit beheer en schadebestrijding dieren en het Jachtbesluit nadere beperkingen en voorwaarden gesteld aan het gebruik van de genoemde middelen.

Op grond van artikel 15 van de Flora- en faunawet zijn verder in artikel 11 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren een aantal niet-selectieve middelen aangewezen waarin niet mag worden gehandeld en waarvoor een verbod geldt zich met deze middelen in of buiten gebouwen te bevinden. Het huidige stelsel leidt er materieel toe dat het gebruik van niet-selectieve middelen voor het vangen en doden van dieren slechts zeer beperkt wordt toegestaan en, voorzover het betreft vogels en soorten genoemd in bijlage IV, onderdeel a, of bijlage V, onderdeel a, van de Habitatrichtlijn, plaatsvindt in overeenstemming met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Een algemeen verbod op het gebruik van alle niet-selectieve middelen voor deze soorten, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen voorschrijven, ontbreekt echter in de Nederlandse regelgeving. Om dit formele gebrek te herstellen, voorziet dit wetsvoorstel in het opnemen van de artikelen 15a en 15b in de Flora- en faunawet. Deze nieuwe artikelen bevatten een algemeen verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen voor de genoemde soorten (artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel).

In individuele gevallen is het mogelijk om een uitzondering op dit algemene verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen te maken. De bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing is opgenomen in de artikelen 68 en 75 van de Flora- en faunawet. In artikel 9 van de Vogelrichtlijn, onderscheidenlijk artikel 16 van de Habitatrichtlijn is aangegeven op welke gronden en onder welke voorwaarden een uitzondering mogelijk is op het algemene verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen. Het is niet goed mogelijk om zodanige algemene regels te formuleren dat daarmee verzekerd wordt dat in alle individuele gevallen wordt voldaan aan de voorwaarden van de Vogel- en Habitatrichtlijnen waaronder de uitzondering mag worden toegestaan. Een individuele beoordeling zoals die bij ontheffingverlening aan de orde is, leent zich beter voor de vaststelling of, gelet op de concrete omstandigheden van het geval, een uitzondering van het verbod gerechtvaardigd is. Aan een ontheffing kunnen verder meer op maat gesneden voorwaarden worden verbonden, onder meer wat betreft het gebruik van de middelen naar tijd en plaats.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de gronden voor ontheffing die in artikel 68, eerste lid, van de Flora- en faunawet zijn vermeld, niet volledig overeenkomen met de belangen, genoemd in artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn. De leden van de SP-fractie vragen in welke concrete gevallen een ontheffing van het verbod op niet-selectieve middelen mogelijk blijft. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het verschil in mogelijkheden om een ontheffing te krijgen in de oude en in de nieuwe situatie.

Artikel 68, eerste lid, van de Flora- en faunawet betreft ook soorten waarop de Vogel- en Habitatrichtlijnen geen betrekking hebben. Als een verzoek om ontheffing op grond van artikel 68, eerste lid, betrekking heeft op vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Flora- en faunawet (de Vogelrichtlijnsoorten) of op soorten als bedoeld in bijlage IV, onderdeel a, of, voorzover de ontheffing betrekking heeft op artikel 15b, soorten als bedoeld in bijlage V, onderdeel a, van de Habitatrichtlijn, kan op grond van het voorgestelde nieuwe tweede lid echter alleen ontheffing worden verleend, voorzover de gronden overeenstemmen met de gronden die in artikel 9 van de Vogelrichtlijn, onderscheidenlijk artikel 16 van de Habitatrichtlijn zijn vermeld (artikel I, onderdeel F, van het wets-

voorstel). Ingevolge artikel 9 van de Vogelrichtlijn kan van de verboden worden afgeweken:

- 1) in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- 2) in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- 3) ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren;
- 4) ter bescherming van flora en fauna;
- 5) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;
- 6) ten einde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

Ingevolge artikel 16 van de Habitatrichtlijn kan van de verboden worden afgeweken:

- 1) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- 2) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
- 3) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- 4) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
- 5) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

Voorzover de belangen in artikel 68 anders luiden, mogen deze geen rol spelen bij de beslissing op een ontheffingsaanvraag die betrekking heeft op de bedoelde soorten. Artikel 68, eerste lid, is – na het van kracht worden van de in artikel I, onderdeel F, voorziene wijziging – derhalve in overeenstemming met de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat niet-selectieve middelen ook in relatie tot de artikelen 65, 66, 67 en 75 van de Flora- en faunawet, voorzover de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn dat toestaan, gebruikt zouden moeten kunnen worden.

De ontheffingsmogelijkheden voor het gebruik van niet-selectieve middelen van artikel 68 en 75 van de Flora- en faunawet, zoals deze gewijzigd worden overeenkomstig dit wetsvoorstel, gelden in alle situaties waarin ingevolge de artikelen 65 tot en met 70 van de Flora- en faunawet beheer en schadebestrijding is toegestaan. Een aanpassing van de door de CDA-fractie genoemde artikelen is derhalve niet nodig.

De leden van de CDA-fractie leggen voorts een relatie met artikel 6. Ik neem aan dat zij doelen op artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen invloed op de reikwijdte van de toetsing aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn heeft uitsluitend betrekking op de specifieke bescherming van de zogenoemde Natura 2000-gebieden. De Natuurbeschermingswet 1998 biedt daarvoor het kader. Het gaat dan om de bescherming van het specifieke habitatype of om bescherming van specifieke soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de bescherming van alle soorten in hun natuurlijke leefgebieden, ook buiten de Natura 2000-gebieden. Deze soortenbescherming wordt niet geregeld

in artikel 6 van de Habitatrichtlijn, maar vooral in de artikelen 12 e.v. van de Habitatrichtlijn en de artikelen 5 e.v. van de Vogelrichtlijn. De Flora- en faunawet biedt het nationale wettelijke kader voor de soortenbescherming.

De leden van de CDA-fractie willen zo nauwkeurig mogelijk aansluiten bij de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De leden van de fracties van de PvdA, de SP, de PVV en GroenLinks zouden daarentegen de reikwijdte van het verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen willen uitbreiden tot dieren van andere soorten dan die in artikel 8 van de Vogelrichtlijn en artikel 15 van de Habitatrichtlijn zijn vermeld. De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie wijzen erop dat niet is uitgesloten dat bij gebruik van niet-selectieve middelen – bijvoorbeeld lichtbakken en klemmen – een dier wordt gedood, gevangen of verstoord dat wel onder de bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijnen valt.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat zo nauwkeurig mogelijk wordt aangesloten bij de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het algemene verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen strekt zich derhalve uit tot Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten. Het gebruik van niet-selectieve middelen is in Nederland echter ook voor andere dan deze soorten slechts zeer beperkt toegestaan. In sommige gevallen, bijvoorbeeld voor de vos en de muskusrat (het gaat hier om niet-Habitatrichtlijnsoorten), is het gebruik van deze middelen, bij gebrek aan alternatieven, echter noodzakelijk.

Lichtbakken mogen in Nederland alleen worden gebruikt in het kader van beheer en schadebestrijding, voor het vangen of doden van vossen, onder voorwaarde dat Gedeputeerde Staten daarvoor toestemming hebben verleend. In andere gevallen is het gebruik van lichtbakken verboden. Alleen indien het dier dat in het licht is gefixeerd een vos is, mag het dier worden gevangen en gedood. Andere diersoorten mogen met gebruikmaking van dat middel niet worden gevangen of gedood, tenzij daarvoor een ontheffing is verleend op grond van artikel 68 van de Flora- en faunawet, of, voorzover het andere dan Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten betreft, eveneens ingevolge een besluit op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet.

Ik ben het met de leden van de fracties van de SP en GroenLinks eens dat het gebruik van lichtbakken een versturende werking kan hebben op andere diersoorten. Ook is niet uitgesloten dat met gebruikmaking van niet-selectieve middelen dieren worden gevangen of gedood die wel onder de bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijnen vallen. Met deze risico's wordt rekening gehouden bij het verlenen van toestemming voor het gebruik van deze middelen. Bij het verlenen van de toestemming voor het gebruik van lichtbakken maken Gedeputeerde Staten een afweging tussen het belang van de bestrijding van de schade die door vossen wordt aangericht en het risico dat het gebruik van de lichtbak een versturende werking heeft op andere beschermde diersoorten.

Het gebruik van klemmen is slechts beperkt toegestaan en voor de bestrijding van de muskusrat alleen met toestemming van Gedeputeerde Staten. De toestemming zal kunnen worden verleend bij een besluit tot het beperken van de stand van de muskusrat op grond van artikel 67 of ontheffing op grond van artikel 68 van de Flora- en faunawet in het belang van de openbare veiligheid. Gedeputeerde Staten moeten een afweging maken tussen het risico van de aantasting van waterkeringen en het risico dat andere dieren dan muskusratten worden gevangen. Hierbij wil ik er uitdrukkelijk op wijzen dat zich in de praktijk weinig problemen voordoen met het gebruik van klemmen voor muskusratten. Er worden maatregelen getroffen om bijvangst zoveel mogelijk te voorkomen. Zo kunnen Gedeputeerde Staten bijvoorbeeld als voorwaarde aan de toestemming verbinden

dat de klemmen zodanig worden geplaatst dat bijvangst zoveel mogelijk wordt beperkt.

Ingeval activiteiten in het kader van beheer en schadebestrijding een (significant) negatief effect kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, zijn zij op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vergunningplichtig. Indien wordt geconstateerd dat beheers- of bestrijdingsmaatregelen een onaanvaardbare verslechtering van de kwaliteit van de habitat of verstoring van soorten tot gevolg hebben, moet de vergunning worden geweigerd. In dat geval mogen de beheers- of bestrijdingsmaatregelen niet worden toegepast in het Natura 2000-gebied.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van het onderzoek naar alternatieve vangmiddelen van muskusratten en vragen welke vangmiddelen in de ons omringende landen worden gebruikt.

In 2006 en 2007 wordt een onderzoeksprogramma uitgevoerd met betrekking tot de muskusrattenbestrijding. Het programma behelst onder meer onderzoek naar preventieve middelen, alternatieve vangstrategieën en de effectiviteit van de huidige organisatievorm. In de ons omringende landen worden bij de muskusrattenbestrijding dezelfde vangmiddelen gebruikt als in Nederland. Overigens zijn de problemen door het graven van muskusratten in Nederland niet vergelijkbaar met andere landen. Inherent aan het Nederlandse rivierenlandschap is dat het graven van muskusratten in Nederland meer problemen veroorzaakt dan in de ons omringende landen, omdat de veiligheid van waterkeringen afneemt door het gegraven van muskusratten. Ik verwijs op dit punt naar mijn brief van 12 maart 2007, waarin ik antwoord op de vragen van het lid Thieme (PvdD) over de bestrijding van de muskusrat (aanhangsel Handelingen II 2006/07 nr. 1128).

De leden van de PVV-fractie hebben gewezen op het gebruik van bandopnames met angstkreten, lichtbronnen en vallen. Zij hebben gevraagd of er alternatieven beschikbaar zijn, en zo niet, of het gebruik van de middelen is gewaarborgd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het juist is dat het gebruik van slagnetten, vangstklemmen en rodenators niet is toegestaan.

Het gebruik van bandopnames met angstkreten in de fruitteelt is niet aan te merken als een niet-selectief middel voor het vangen of doden van dieren. De angstkreten hebben immers niet het doel om dieren te vangen of te doden, maar juist om dieren af te schrikken. De bandopnames vallen dus niet onder het verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen. Er is echter wel een ontheffing nodig van het in artikel 10 van de Flora- en faunawet opgenomen verbod, wegens het opzettelijk verontrusten van de vogels. Zoals eerder is aangegeven, is het gebruik van lichtbronnen en klemmen in een aantal gevallen toegestaan. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Het gebruik van slagnetten is verboden. In de artikelen 5 en 9 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren is het gebruik van rodenators wel toegestaan, maar alleen voor het vangen en doden van woelratten.

De leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en GroenLinks vragen waarom de strijdigheid met de Europese regelgeving niet eerder is opgeheven.

Ik ben met deze fracties van mening dat Europese regelgeving tijdig en goed in de Nederlandse regelgeving moet worden geïmplementeerd. Ook bij de artikelen 8 en 9 van de Vogelrichtlijn en de artikelen 15 en 16 van de Habitatrichtlijn is dat het uitgangspunt geweest. Nederland was echter van mening dat met de huidige bepalingen in de Flora- en faunawet de desbetreffende bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn op juiste en

volledige wijze waren omgezet. De Europese Commissie en het Hof hebben Nederland in dit standpunt niet gevolgd.

3. Lasten en andere effecten van het wetsvoorstel

De leden van de PvdD-fractie vragen of de wetswijziging consequenties heeft voor de verleende vrijstellingen voor het vangen van kraaien met kooien. De leden van de CDA-fractie vragen een rechtvaardiging voor de te verwachten toename van de lasten omdat als gevolg van deze wetswijziging onder meer 2500 kraaienvangkooien onder de ontheffingsystematiek van de Flora- en faunawet gaan vallen.

Zoals hierboven aangegeven, is het niet goed mogelijk om zodanige algemene regels te formuleren dat daarmee verzekerd wordt dat in alle individuele gevallen wordt voldaan aan de voorwaarden van de Vogel- en Habitatrichtlijnen waaronder de uitzondering op het verbod op het gebruik van niet-selectieve middelen mag worden toegestaan. In dat geval zal derhalve teruggerepen moeten worden op de ontheffing. Dit is ook het geval voor de kraaienvangkooien. De kraai is een van de vogelsoorten waarop de Vogelrichtlijn van toepassing is. Dit heeft tot gevolg dat het gebruik van niet-selectieve middelen in beginsel is verboden. De vervolgens met ontheffingen gepaard gaande kosten zijn het onmiddellijke gevolg van de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. In dit verband wil ik erop wijzen dat gelet op de reikwijdte van de landelijke vrijstelling voor zwarte kraaien, deze niet slechts mogen worden bestreden op de gronden van de grondgebruiker die schade ondervindt, maar binnen het volledige werkgebied van de wildbeheereenheid waarin die gronden zijn gelegen. Dat betekent dat de mogelijkheden voor bestrijding van zwarte kraaien door middel van afschot zodanig is dat gebruik van vangkooien veelal niet langer nodig is.

Op de vraag van de CDA-fractie over de grotere complexiteit rond de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998 is ingegaan in paragraaf 2 van deze nota.

Ook de vraag van de leden van de VVD-fractie of voor beheer en schadebestrijding ontheffing kan worden verleend van het verbod op niet-selectieve vangmiddelen, heb ik in paragraaf 2 beantwoord. De ontheffingsprocedure verloopt op dezelfde wijze als die voor het verkrijgen van een ontheffing van de overige verboden van de Flora- en faunawet.

4. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat herbenoeming in het bestuur van het Faunafonds alleen voor het zittende bestuur zal plaatsvinden.

De wijziging van artikel 87 van de Flora- en faunawet (artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel) maakt het mogelijk om twee maal tot herbenoeming van bestuursleden van het Faunafonds over te gaan. Deze wijziging is met name ingegeven door de wens om de leden van het zittende bestuur nogmaals te kunnen herbenoemen. In de toekomst zal terughoudend met deze bevoegdheid worden omgegaan.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg