
522

Besluit van 28 november 2000, houdende regels ten aanzien van faunabeheereenheden en faunabeheerplannen (Besluit Faunabeheer)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 18 februari 2000, nr. TrcJZ/2000/1839, Directie Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 29, tweede lid, en 30, tweede lid, van de Flora- en faunawet;

De Raad van State gehoord (advies van 11 mei 2000, nr. W11.00 0065/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 21 november 2000, nr. TrcJZ/2000/9597, Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder wet: Flora- en faunawet.

Artikel 2

Voorzover het werkgebied van een samenwerkingsverband van jachthouders op het grondgebied van meer dan één provincie is gelegen, erkennen gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste gedeelte van dit werkgebied is gelegen, een faunabeheereenheid en keuren zij een faunabeheerplan goed, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de overige betrokken provincies.

Paragraaf 2. Faunabeheereenheden

Artikel 3

Teneinde voor erkenning als faunabeheereenheid als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de wet in aanmerking te komen, voldoet een samenwerkingsverband van jachthouders aan de artikelen 4 tot en met 6.

Artikel 4

1. Het samenwerkingsverband heeft de rechtsvorm vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting.

2. Bij of krachtens de statuten van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting worden de plichten opgenomen die de bij de faunabeheereenheid aangesloten jachthouders hebben met betrekking tot de uitoefening van de aan de faunabeheereenheid verleende bevoegdheden.

Artikel 5

1. De binnen het werkgebied van het samenwerkingsverband gelegen gronden waarop de in de faunabeheereenheid samenwerkende jachthouders gerechtigd zijn tot de jacht:

- a. hebben een oppervlakte van ten minste 5000 hectare;
- b. vormen ten minste 75% van de totale oppervlakte van het werkgebied van het samenwerkingsverband en
- c. zijn zo veel mogelijk aaneengesloten.

2. Onverminderd het eerste lid, onderdeel a, is de oppervlakte van de gronden waarop in het eerste lid bedoelde jachthouders gerechtigd zijn tot de jacht groter dan 5000 hectare, indien daartoe uit het oogpunt van duurzaam en effectief beheer van diersoorten aanleiding bestaat.

Artikel 6

Het werkgebied van het samenwerkingsverband strekt zich niet uit tot het gebied waarover zich de zorg van een andere faunabeheereenheid uitstrekt.

Paragraaf 3. Faunabeheerplannen

Artikel 7

Teneinde voor goedkeuring als faunabeheerplan als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de wet in aanmerking te komen, voldoet een plan aan de artikelen 8 tot en met 11.

Artikel 8

1. Het faunabeheerplan geldt voor ten minste 5000 hectare van het gehele werkgebied van de faunabeheereenheid.

2. Indien op grond van artikel 5, tweede lid, uit het oogpunt van duurzaam en effectief beheer van diersoorten is vastgesteld dat de oppervlakte, waarop de in artikel 5, eerste lid, bedoelde jachthouders gerechtigd zijn tot de jacht, groter is dan 5000 hectare, geldt in afwijking van het eerste lid het faunabeheerplan ten minste voor die grotere oppervlakte van het gehele werkgebied van de faunabeheereenheid.

Artikel 9

Het faunabeheerplan is gericht op het duurzame beheer van diersoorten ten aanzien waarvan met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de wet een duurzaam beheer kan worden gevoerd.

Artikel 10

Het faunabeheerplan bevat ten minste de volgende gegevens:

- a. de omvang van het werkgebied van de faunabeheereenheid;
- b. een kaart waarop de begrenzing van het werkgebied van de faunabeheereenheid is aangegeven;
- c. kwantitatieve gegevens over de populatie van de diersoorten ten aanzien waarvan een duurzaam beheer noodzakelijk wordt geacht, met inbegrip van gegevens over de aanwezigheid van de populaties in het betrokken gebied gedurende het jaar;
- d. een onderbouwing van de noodzaak van een duurzaam beheer van de in onderdeel c bedoelde diersoorten, waaronder een onderbouwde verwachting van de belangen als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de wet die zouden worden geschaad indien niet tot beheer zou worden overgegaan;
- e. een beschrijving van de mate waarin de in onderdeel d bedoelde belangen in de vijf jaren voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan zijn geschaad;
- f. de gewenste stand van de in onderdeel c bedoelde diersoorten;
- g. per diersoort een beschrijving van de aard, omvang en noodzaak van de handelingen die zullen worden verricht om de gewenste stand, bedoeld in onderdeel f, te bereiken;
- h. per diersoort en gewas een beschrijving van de handelingen die in de periode, bedoeld in onderdeel e, zijn verricht om het schaden van de in onderdeel d bedoelde belangen te voorkomen, alsmede, voorzover daarover redelijkerwijs kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, een beschrijving van de effectiviteit van die handelingen;
- i. voorzover het plan betrekking heeft op het beheer van edelherten, damherten, reeën of wilde zwijnen, een beschrijving van het voedselaanbod, de relatie tussen dit voedselaanbod en de grootte van de populatie van de betrokken dieren alsmede de mogelijkheden van uitwisseling met aangrenzende terreinen;
- j. een beschrijving van de plaatsen in het werkgebied van de faunabeheereenheid waar en de perioden in het jaar waarin de in onderdeel g bedoelde handelingen zullen plaatsvinden;
- k. de mogelijkheid en de voorwaarden om gebruik te maken van een aan de faunabeheereenheid verleende ontheffing op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten, mits die gronden binnen het werkgebied van de faunabeheereenheid vallen en voorzover die gronden plaatsen als bedoeld in onderdeel j omvatten waar planmatig beheer noodzakelijk is;
- l. voorzover daarover kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, een onderbouwde inschatting van de verwachte effectiviteit van de in onderdeel g bedoelde handelingen;
- m. een beschrijving van de wijze waarop de effectiviteit van de voorgenomen handelingen zal worden bepaald.

Artikel 11

In het faunabeheerplan wordt aangegeven dat het plan een geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaren heeft.

Artikel 12

Indien faunabeheereenheden krachtens artikel 67, eerste lid, van de wet, zijn aangewezen, brengen zij jaarlijks een verslag aan gedeputeerde staten uit over de wijze waarop zij hun werkzaamheden hebben uitgeoefend en van de uitvoering van het faunabeheerplan.

Paragraaf 4. Slotbepalingen

Artikel 13

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 14

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit faunabeheer.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 28 november 2000

Beatrix

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

Uitgegeven de *zevende* december 2000

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMENE TOELICHTING

Paragraaf 1. Inleiding

De regelgeving die betrekking heeft op de bescherming van dier- en plantensoorten, is thans in één wet geregeld: de Flora- en faunawet (hierna: de wet). De wet bundelt de bepalingen die voorheen in verschillende wetten waren opgenomen: de Vogelwet 1936, de Jachtwet, de Natuurbeschermingswet, de Nuttige Dierenwet 1914, en de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten. Daarnaast bevat de wet regels ter zake van enkele nieuwe onderwerpen. Zo bevat hoofdstuk IV van de wet de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om plaatsen die van wezenlijke betekenis zijn voor een beschermde dier- of plantensoort als beschermde leefomgeving aan te wijzen.

De systematiek van de wet is ten opzichte van de systematiek van de voorheen geldende wetgeving op het gebied van de bescherming van dier- en plantensoorten gewijzigd. De wet kent zes diersoorten waarop in beginsel de jacht kan worden geopend: haas, fazant, patrijs, wilde eend, konijn en houtduif (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 20–24). Deze soorten zijn in artikel 32 van de wet als wild aangewezen. Voor de overige diersoorten bevat de wet een regime gericht op bescherming en, voorzover nodig, op regulering van het beheer van in het wild levende dieren en de voorkoming en bestrijding van schade aangericht door dieren (kamerstukken II 1992/93, 23 147, nr. 3, blz. 50–53). De bepalingen inzake beheer en schadebestrijding zijn opgenomen in hoofdstuk V, titel III, afdeling 1, paragraaf 3, van de wet. Verschillende van deze bepalingen moeten of kunnen nader worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit is onder meer gebeurd in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.

Het bovenstaande heeft tot gevolg dat veel van de diersoorten die onder de Jachtwet als wild werden beschouwd, in de Flora- en faunawet niet meer als wild worden aangemerkt (kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 12, blz. 11–12). In het Besluit beheer en schadebestrijding dieren worden de diersoorten aangewezen die in het gehele land of in delen van het land veelvuldig belangrijke schade aanrichten. Voor deze soorten kan het de grondgebruiker op grond van artikel 65, derde en vierde lid, van de wet bij ministeriële regeling of provinciale verordening worden toegestaan handelingen te verrichten die ingevolge de artikelen 9 tot en met 12 van de wet zijn verboden. Hierbij kan vooral worden gedacht aan het opsporen en doden en het opzettelijk verontrusten van dieren die behoren tot een beschermde inheemse diersoort. Voor de overige soorten kunnen gedeputeerde staten onder voorwaarden en beperkingen ontheffing verlenen van de genoemde wettelijke verboden. Zij kunnen deze ontheffing slechts verlenen met het oog op de belangen die in of krachtens artikel 68, eerste lid, van de wet zijn aangewezen. Ingevolge het tweede en derde lid van artikel 68 van de wet worden dergelijke ontheffingen in beginsel voor langere tijd afgegeven aan faunabeheereenheden op basis van een faunabeheerplan.

In de artikelen 29 en 30 van de wet hebben de regels over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen hun neerslag gevonden. Voorheen geschiedde het beheer van de fauna veelal in het kader van de jacht, door wildbeheereenheden. Nu door de beperking van het aantal wildsoorten nog slechts voor een klein aantal diersoorten beheer en schadebestrijding door middel van jacht kan plaatsvinden, is in de wet gekozen voor een opzet, waarin faunabeheereenheden een belangrijke rol vervullen. Beheer en schadebestrijding kunnen ingevolge artikel 68 van de wet in beginsel

slechts plaatsvinden door erkende faunabeheereenheden op basis van een goedgekeurd faunabeheerplan. Faunabeheereenheden zijn samenwerkingsverbanden van jachthouders. Gedeputeerde staten van de provincies zijn in de wet aangewezen om faunabeheereenheden te erkennen en om de faunabeheerplannen goed te keuren. Deze gedecentraliseerde opzet houdt eveneens in dat de provincies ten aanzien van beheer en schadebestrijding – aanvullend op de rijksvoorschriften terzake – een eigen beleid kunnen voeren door bijvoorbeeld bepaalde handelingen in bepaalde perioden van het jaar niet toe te staan, zoals het doden van bepaalde dieren in de zoog- of broedperiode. Zij kunnen dit in het kader van de goedkeuring van de plannen tot uitdrukking brengen.

Door hun coördinerende rol waarborgen faunabeheereenheden een planmatige aanpak van dat beheer (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 27). Deze is belangrijk; met een dergelijke planmatige aanpak is het mogelijk de bestrijding van schade die wordt aangericht door beschermde inheemse dieren, zodanig te regelen dat de stand van de betrokken diersoorten niet in gevaar komt. Ook in geval van schadebestrijding blijft het belangrijkste uitgangspunt van de wet, de bescherming van diersoorten, overeind. Een planmatige aanpak biedt een betere waarborg voor de instandhouding van de populaties van de desbetreffende diersoorten dan wanneer elke grondgebruiker of jachthouder afzonderlijk, ieder voor zijn eigen gebied, het beheer voert.

Het belang van het planmatig beheer van diersoorten komt in de wet tot uitdrukking in artikel 30, dat gaat over faunabeheerplannen. In deze plannen komen de gegevens over de bestaande en de gewenste populaties van de te beheren diersoorten samen met de gegevens over de in het verleden opgetreden schade en de in de toekomst te verwachten schade. De goedkeuring van de faunabeheerplannen door gedeputeerde staten zal mede afhangen van de mate waarin een faunabeheereenheid erin is geslaagd op basis van de samenhang tussen de genoemde gegevens voor de langere termijn beheershandelingen voor te stellen.

De artikelen 29 en 30 hebben een nauw verband met de artikelen 67 en 68 van de wet, waarin bepalingen over beheer van en bestrijding van schade door diersoorten zijn opgenomen. De uitvoering van de laatstgenoemde artikelen is in de wet aan gedeputeerde staten van de provincies opgedragen. Faunabeheereenheden kunnen in de eerste plaats ingevolge artikel 67 van de wet door gedeputeerde staten worden aangewezen om in het kader van de bestrijding van schade de stand van diersoorten te «beperken». Gedeputeerde staten kunnen dit besluit op grond van artikel 67, derde lid, van de wet afhankelijk stellen van een faunabeheerplan. In de tweede plaats kan ontheffing op basis van artikel 68 van de wet in beginsel slechts aan faunabeheereenheden op basis van een faunabeheerplan worden verleend. Gelet op de hierboven aangehaalde bepalingen is het noodzakelijk dat de faunabeheereenheden en -plannen aan een aantal eisen voldoen om door gedeputeerde staten te kunnen worden erkend respectievelijk goedgekeurd. Artikel 29, tweede en derde lid, en artikel 30, tweede en derde lid, van de wet bepalen dat deze eisen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld alsmede over welke voorwaarden in ieder geval regels worden gesteld. Het onderhavige besluit bevat deze voorwaarden.

Paragraaf 2. Overleg, advisering en voorhangprocedure

Over de inhoud van dit besluit is met vertegenwoordigers van een groot aantal organisaties uitvoerig ambtelijk overleg gevoerd. Het Faunafonds, waaraan een ontwerp-besluit om advies is voorgelegd, is van mening dat het onderhavige besluit een goede balans vormt tussen enerzijds het primaire uitgangspunt van de wet, namelijk bescherming van soorten, en anderzijds de mogelijkheden om ingrepen in de natuur toe te staan. Het

Faunafonds kan dan ook in belangrijke mate met de inhoud ervan instemmen. Voor de opmerkingen van het Faunafonds op specifieke onderdelen van het besluit wordt verwezen naar de daarop betrekking hebbende delen van deze nota.

De artikelen 7 tot en met 11 van dit besluit zijn gebaseerd op artikel 30, tweede lid, van de wet. Ingevolge artikel 103 van de wet dienen bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels gebaseerd op dit wetsartikel een zogenaamde voorhangprocedure te doorlopen. Dit betekent in dit geval dat dit besluit niet eerder in werking treedt dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en dat van deze plaatsing onverwijld mededeling wordt gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Paragraaf 3. Faunabeheereenheden

Om voor erkenning door gedeputeerde staten in aanmerking te kunnen komen, moeten faunabeheereenheden voldoen aan de volgende eisen, neergelegd in de artikelen 4 tot en met 6.

Paragraaf 3.1 Rechtspersoonlijkheid

Artikel 4, eerste lid, bepaalt dat een samenwerkingsverband van jachthouders de rechtsvorm vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting zal hebben om te kunnen worden erkend als faunabeheereenheid. Deze eis van rechtspersoonlijkheid is van belang om in geval van toepassing van artikel 67 of 68 van de wet, de rechtspersoon te kunnen aanspreken op juiste nakoming van de in het kader van artikel 67 opgedragen taak of van de ontheffing in de zin van artikel 68. Zonder rechtspersoonlijkheid is dit niet goed mogelijk. De keus voor de vereniging en de stichting houdt verband met de kenmerken van deze rechtspersonen; beide rechtspersonen ontberen het winstoogmerk: het is niet mogelijk een eventuele winst onder de leden (vereniging) of de bestuurders (stichting) te verdelen. Deze kenmerken maken de vereniging en de stichting bij uitstek geschikt voor een samenwerkingsverband van jachthouders ten behoeve van het beheer van en de bestrijding van schade door diersoorten.

Verenigingen komen slechts voor erkenning als faunabeheereenheid in aanmerking indien zij volledige rechtsbevoegdheid bezitten. Dit houdt in dat de vereniging moet zijn opgericht bij notariële akte of dat de statuten in een notariële akte zijn opgenomen. Informele verenigingen komen niet voor erkenning als faunabeheereenheid in aanmerking omdat voor het oprichten van een dergelijke vereniging geen expliciete oprichtings-handeling is vereist. Door het stellen van het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid kan het bestaan van de vereniging eenvoudig worden aangetoond.

In artikel 4, tweede lid, is bepaald dat de plichten, die de bij de faunabeheereenheid aangesloten jachthouders hebben ten aanzien van de faunabeheereenheid met betrekking tot de uitoefening van de op grond van de wet verleende bevoegdheden, bij of krachtens de statuten van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting dienen te worden opgenomen. Verwezen zij naar boek 3, artikel 27, vierde lid, onderdeel c en boek 3, artikel 286, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Immers, hoewel de rechtspersoon als zodanig wordt aangewezen als bedoeld in artikel 67 van de wet, dan wel het de rechtspersoon is aan wie een ontheffing wordt verleend op grond van artikel 68 van de wet, zijn het de bij de faunabeheereenheid aangesloten jachthouders die feitelijk de verleende bevoegdheden uitoefenen. Gedacht kan onder meer worden aan de wijze van uitoefenen van de bevoegdheden en rapportage. Artikel 4, tweede lid, beoogt een voldoende mate van toezicht op de bij de

faunabeheereenheid aangesloten jachthouders te bewerkstelligen bij de feitelijke uitoefening van de aan de faunabeheereenheid verleende bevoegdheden. Dit bevordert de jaarlijkse rapportage van de faunabeheereenheid aan gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 12 van dit besluit en artikel 69 van de wet.

Paragraaf 3.2 Omvang en begrenzing gebied en de jachtrechten

Om effectief te kunnen zijn dient het werkgebied van de faunabeheereenheid een bepaalde omvang te hebben. Een minimumomvang van het werkgebied garandeert bovendien dat het beheer ten minste plaatsvindt op het niveau van het leefgebied van diersoorten.

Het werkgebied van de faunabeheereenheid omvat zowel de gronden waarop de in de faunabeheereenheid samenwerkende jachthouders gerechtigd zijn tot de jacht als de zogenaamde witte vlekken. Deze witte vlekken omvatten de gronden van jachthouders, die niet bij de betreffende faunabeheereenheid aangesloten zijn. De in het kader van beheer en schadebestrijding te verlenen ontheffingen kunnen voor een dergelijk werkgebied of delen daarvan worden verleend.

De oppervlakte van het werkgebied moet zodanig zijn dat de samenwerkende jachthouders op ten minste 5000 hectare daarvan gerechtigd zijn tot de jacht. Onderdeel b van dat artikellid bepaalt dat de gronden waarop de in de faunabeheereenheid samenwerkende jachthouders gerechtigd zijn tot de jacht ten minste 75% van de totale oppervlakte van het werkgebied van het samenwerkingsverband vormen. Dit betekent dat een werkgebied van 5000 ha uitsluitend aan de eisen voldoet indien de samenwerkende jachthouders op 100%, dus 5000 ha, gerechtigd zijn tot de jacht. Hiermee wordt aangesloten bij de in de praktijk gegroeide situatie ten aanzien van de wildbeheereenheden, die in oppervlakte variëren van 5000 tot 15 000 hectare (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nt. 7, blz. 27).

Het werkgebied van de faunabeheereenheid kan enige «witte vlekken» bevatten. In de praktijk zal niet elke grondgebruiker of jachthouder in een bepaald gebied behoefte hebben aan samenwerking in een faunabeheereenheid. Voor een goed en effectief planmatig beheer is het ook niet noodzakelijk dat elke grondgebruiker of jachthouder deelneemt in de faunabeheereenheid. Doordat de populaties van vele diersoorten zich niet uitsluitend ophouden op de gronden van één grondgebruiker, is het ook mogelijk de populaties van die diersoorten te reguleren en mede daardoor schade in een gebied te voorkomen indien de in de faunabeheereenheid samenwerkende jachthouders beschikken over de jachtrechten op 75% van de oppervlakte van dat gebied. In het kader van de nota van wijziging waarbij de artikelen 29 en 30 van de wet zijn ingevoegd (destijds als de artikelen 27a en 27b), is opgemerkt dat het nodig is dat de bij de faunabeheereenheid aangeslotenen in ten minste de helft van het werkgebied de jachtrechten hebben en ook kunnen uitoefenen (Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 27). Thans is voor een hoger percentage van 75% gekozen, aangezien dit percentage garandeert dat een ruime meerderheid van de jachthouders in het gebied samenwerkt, waarmee voldoende draagvlak voor deze samenwerking onder de grondgebruikers aanwezig is. Draagvlak onder de grondgebruikers is gewenst, omdat de maatregelen die de faunabeheereenheid neemt in het kader van beheer en de bestrijding van schade immers veelal het voorkómen van schade aan de belangen van grondgebruikers ten doel zullen hebben. De jachthouders die in de faunabeheereenheid samenwerken worden geacht de belangen van de grondgebruikers te vertegenwoordigen.

Het eerste lid van artikel 5, onderdeel a, laat onverlet dat faunabeheereenheden over een grotere omvang dan 5000 hectare kunnen beschikken. Vanuit het oogpunt van duurzaam en effectief beheer van diersoorten, kan samenwerking in een groter gebied voordelen hebben. Een maximumomvang van het werkgebied van een faunabeheereenheid is dan ook niet opgenomen in dit besluit. In het kader van het in 2 genoemde overleg is onder andere de wens gebleken om als minimumoppervlakte voor het werkgebied van een faunabeheereenheid 15 000 ha te hanteren in plaats van 5000 ha. In het besluit is echter om bovenvermelde reden gekozen voor een minimumoppervlakte van 5000 ha.

In bepaalde beheerssituaties kan samenwerking binnen een groter gebied dan 5000 hectare nodig zijn. Dit is onder meer het geval voor het beheer van hoefdieren in een voedselarm gebied. In artikel 5, tweede lid, van dit besluit is de mogelijkheid gecreëerd om erkenning van een faunabeheereenheid te kunnen weigeren ook al wordt voldaan aan het minimumvereiste van 5000 hectare als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, indien daartoe uit het oogpunt van duurzaam en effectief beheer van diersoorten aanleiding bestaat.

Ontheffingen aan faunabeheereenheden zullen in beginsel worden verleend ten behoeve van de bij de faunabeheereenheid aangesloten jachthouders die beschikken over een jachtakte en een jachtveld dat tenminste 40 hectare groot is. Dat zal zeker het geval zijn indien gebruik van het geweer noodzakelijk is om schade te bestrijden of indien specifieke deskundigheid vereist is voor gebruik van andere middelen om dieren te vangen of te doden. Voorzover de jachthouders van de ontheffing gebruik maken, dient dit te geschieden onder toezicht en verantwoordelijkheid van de faunabeheereenheid. Verwezen zij naar artikel 4, tweede lid. Een vergelijkbare situatie bestond voorheen bij vergunningverlening aan zogenoemde wildbeheereenheden onder de Jachtwet. Ook voor bestrijding van schade op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten kan na toestemming van de faunabeheereenheid van de ontheffing die aan de faunabeheereenheid is verleend, gebruik worden gemaakt. Uiteraard zal ook in die gevallen toezicht door de faunabeheereenheid moeten plaatsvinden. De op basis van het faunabeheerplan door gedeputeerde staten te verlenen ontheffingen zullen de faunabeheereenheid de bevoegdheid moeten geven zodanig gebruik toe te staan. De faunabeheereenheid dient deze mogelijkheid ook te bieden. Van deze mogelijkheid zullen zij tevoren bij het opstellen van het faunabeheerplan mededeling dienen te doen. In dit verband wordt verwezen naar artikel 10, onderdeel k, van het besluit, waarin is bepaald dat in het faunabeheerplan in ieder geval wordt opgenomen de mogelijkheid en de voorwaarden om van aan de faunabeheereenheid verleende ontheffing gebruik te maken op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten, mits de gronden binnen het werkgebied vallen en voorzover die gronden plaatsen als bedoeld in onderdeel j omvatten waar planmatig beheer noodzakelijk is. Voor nadere behandeling wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

De faunabeheereenheid mag op de «witte vlekken» zonder medewerking van de grondgebruiker geen beheer voeren, ook al is de in artikel 68, eerste en tweede lid, van de wet bedoelde ontheffing in beginsel verleend voor het beheer in het gehele werkgebied van de faunabeheereenheid. Omgekeerd mag een grondgebruiker, zonder medewerking van de faunabeheereenheid, op de bij hem in gebruik zijnde gronden geen maatregelen treffen die een planmatig beheer vergen. Dergelijke maatregelen zijn immers slechts toegestaan op basis van een ontheffing verleend aan een faunabeheereenheid. Een afzonderlijke ontheffing zal aan de grondgebruiker die individueel maatregelen wil treffen niet

worden verleend ten aanzien van diersoorten waarvoor nu juist een planmatige aanpak voor het voorkomen en bestrijden van schade gewenst is door tussenkomst van de faunabeheereenheid. Indien door het achterwege blijven van maatregelen schade ontstaat op de omliggende gronden, kan de grondgebruiker voor deze schade aansprakelijk worden gesteld. Dit neemt niet weg dat jachthouders van de omliggende gronden dergelijke schade uiteraard zelf via de faunabeheereenheid kunnen beperken door het treffen van de beheersmaatregelen zoals voorzien in de ontheffing. Voor een nadere uiteenzetting over de aansprakelijkheid voor schade bij derden veroorzaakt door in het wild levende dieren wordt verwezen naar de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 1 oktober 1997 (kamerstukken II 1997/98, 23 147, nr. 100).

Het ligt voor de hand dat de gronden van de samenwerkende jachthouders zo veel mogelijk aaneengesloten zijn, omdat de gronden het leefgebied van één of meer te beheren diersoorten zullen betreffen. Artikel 5, eerste lid, onderdeel c, bevat daartoe een bepaling. Het hoeft echter niet bezwaarlijk te zijn dat deze gronden niet aaneengesloten zijn; het bestaan van zogenaamde witte vlekken hoeft geen beletsel te zijn voor een planmatig beheer.

Om te voorkomen dat op dezelfde gronden verschillend en wellicht zelfs tegenstrijdig beheer wordt gevoerd, bepaalt artikel 6 dat de werkgebieden van de faunabeheereenheden niet op dezelfde gronden betrekking mogen hebben. Het uitgangspunt is dat een faunabeheereenheid voor zijn eigen werkgebied een faunabeheerplan opstelt, waarin wordt beschreven hoe over een periode van verschillende jaren het beheer van diersoorten in het betrokken gebied wordt gevoerd. De richtsnoeren die de verschillende faunabeheereenheden daarbij hanteren, hoeven niet dezelfde te zijn. Dit kan voortvloeien uit het feit dat de provincies een verschillend aanvullend beleid voeren. Ook verschillen in het agrarische gebruik van het werkgebied van de faunabeheereenheid of de ligging van het werkgebied ten opzichte van rustgebieden van bepaalde diersoorten kunnen leiden tot verschillen in de richtlijnen van de faunabeheereenheden. Het overlappen van de werkgebieden van de faunabeheereenheden is om die reden ongewenst. Bijkomend voordeel van artikel 6 is overigens dat deze bepaling het onmogelijk maakt om gronden die reeds tot het werkgebied van een faunabeheereenheid behoren, eveneens tot het werkgebied van een andere faunabeheereenheid met een werkgebied met een te kleine omvang te rekenen, om daarmee te komen tot een werkgebied van voldoende grootte.

Paragraaf 4. Faunabeheerplannen

Faunabeheerplannen moeten om voor goedkeuring door gedeputeerde staten in aanmerking te komen, voldoen aan de voorschriften van de artikelen 8 tot en met 11 van het besluit. Faunabeheerplannen beogen een samenhangende aanpak van het faunabeheer te bevorderen. Vanuit deze optiek dient ook de opsomming van gegevens in artikel 10 te worden beschouwd. Naar aanleiding hiervan vraagt het Faunafonds de samenhang tussen de verschillende gegevens, bedoeld in artikel 10, in dit artikel te verduidelijken. In het licht van het hiervoor gestelde is dat niet nodig. Overigens dient ook overwogen te worden dat het faunabeheerplan ten aanzien van de verschillende soorten verschillende aanpak kan behelzen. Samenhang blijkt uit een concreet faunabeheerplan.

Paragraaf 4.1 Omvang en begrenzing gebied

Een uitgangspunt van het systeem van faunabeheer is dat er in een bepaald gebied gedurende een langere periode integraal beheer wordt

gevoerd. Een van de manieren om dat te bereiken is dat het faunabeheerplan moet gelden voor een deel van het werkgebied van de faunabeheereenheid dat groot genoeg is om een verantwoord en duurzaam faunabeheer te kunnen voeren. Zoals opgemerkt in paragraaf 3 van deze nota van toelichting, dient voor een effectief beheer van diersoorten ten minste een oppervlakte van 5000 ha te worden gehanteerd. Artikel 8, eerste lid, bevat daartoe dan ook een bepaling. Deze bepaling heeft tot gevolg dat per faunabeheereenheid meer dan één faunabeheerplan kan worden opgesteld, zolang het plan steeds voor ten minste 5000 ha geldt.

Zoals in paragraaf 3.2 is gesteld, kan in bepaalde beheerssituaties samenwerking binnen een groter gebied dan 5000 hectare nodig zijn. Derhalve is in artikel 5, tweede lid, de mogelijkheid opgenomen erkenning van een faunabeheereenheid te weigeren, indien daartoe uit het oogpunt van duurzaam en effectief beheer van diersoorten aanleiding bestaat. In deze situaties dient derhalve het faunabeheerplan ten minste te gelden voor de oppervlakte als vastgesteld op grond van artikel 5, tweede lid, van het besluit. Deze afwijkingsmogelijkheid is in het tweede lid van artikel 8 opgenomen. Artikel 10, onderdelen a en b, bepaalt als uitwerking van artikel 30, derde lid, onderdeel a, van de wet dat in het plan de omvang en de begrenzing van het gebied waarop het faunabeheerplan betrekking heeft, moeten zijn opgenomen.

Paragraaf 4.2 Duurzaam beheer van diersoorten

Overeenkomstig het beleid uit de Nota jacht en wildbeheer (kamerstukken II 1992/93, 22 980, nrs. 1–2) dient het faunabeheerplan gericht te zijn op en inzicht te geven in het duurzame beheer van de desbetreffende populatie afgestemd op de draagkracht van het gebied. Alleen op deze wijze kunnen gedeputeerde staten een verantwoord besluit nemen inzake de goedkeuring van de faunabeheerplannen. Hiertoe bepaalt onderdeel c van artikel 10 dat het faunabeheerplan de kwantitatieve gegevens moet bevatten over de diersoorten ten aanzien waarvan een duurzaam beheer noodzakelijk wordt geacht. Artikel 9 schrijft voor dat het faunabeheerplan gericht is op het duurzame beheer van diersoorten in het werkgebied van de faunabeheereenheid. Het faunabeheerplan moet in dit duurzame beheer, dus in het beheer voor de lange termijn, inzicht geven. Artikel 9 bevat een beperking ten aanzien van de diersoorten waarop het faunabeheerplan gericht is. Gelet op de relatie met de artikelen 67 en 68 van de wet over beheer en schadebestrijding, hoeven in het faunabeheerplan uiteraard slechts die diersoorten te worden opgenomen ten aanzien waarvan met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de wet een duurzaam beheer kan worden gevoerd. Dat neemt niet weg dat het faunabeheerplan ook een rol kan spelen bij de aanwijzing van faunabeheereenheden in het kader van artikel 67 van de wet. Op grond van artikel 67, derde lid juncto eerste lid, van de wet kunnen gedeputeerde staten het besluit tot aanwijzing immers afhankelijk stellen van een faunabeheerplan.

Als voorbeelden van diersoorten ten aanzien waarvan beheersmaatregelen in het faunabeheerplan kunnen worden opgenomen kunnen de ree, de knobbelzwaan en de kraaiachtigen worden genoemd. Ten aanzien van dieren behorende tot trekkende soorten die hier te lande louter overwinteren, ligt het niet in de rede om van een faunabeheereenheid te vragen om ten aanzien van deze soorten beheer te voeren inzake de omvang van de populaties. Het Faunafonds wijst hier terecht op.

Het faunabeheerplan dient ter onderbouwing van de noodzaak maatregelen te nemen waarvoor een ontheffing ingevolge artikel 68 van de wet vereist is. Het betreft dan met name handelingen als het opzettelijk verontrusten of het vangen of doden van dieren of het rapen van eieren.

Activiteiten voor de verbetering van biotopen van diersoorten, zoals de aanleg van paddenpoelen of een specifiek akkerrandenbeheer, vallen buiten dit kader en hoeven dan ook niet in een faunabeheerplan te worden opgenomen. Zoals het Faunafonds opmerkt, kan het opnemen van dergelijke activiteiten in het faunabeheerplan een positieve bijdrage leveren aan het voorkomen van diersoorten in het werkgebied van de betrokken faunabeheereenheid.

Paragraaf 4.3 Aard, omvang en noodzaak van de te verrichten handelingen

In het faunabeheerplan zal de noodzaak van het duurzame beheer van de betrokken diersoorten moeten worden onderbouwd. De onderdelen d tot en met f van artikel 10 bevatten terzake bepalingen. Blijkens de memorie van antwoord bij het voorstel voor een Flora- en faunawet aan de Tweede Kamer is om te bepalen of er sprake is van een noodzaak tot duurzaam beheer met name van belang de vraag wanneer kan worden gesproken van belangrijke schade en in welke gevallen die schade niet op een andere bevredigende wijze is op te lossen (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 27–28). Derhalve is bepaald dat in het faunabeheerplan een uiteenzetting moet worden gegeven over de belangen waarvan wordt verwacht dat die zouden worden geschaad als niet regulerend wordt opgetreden in de stand van populaties en in hoeverre de noodzaak daartoe zich in de voorgaande vijf jaren heeft voorgedaan. Voorts zal het plan de handelingen waarmee het beheer wordt uitgevoerd moeten noemen, zo bepaalt artikel 10, onderdeel g. De noodzaak van deze handelingen moet worden onderbouwd. Dit houdt verband met het uitgangspunt van de wet dat beschermde in het wild levende diersoorten zo veel mogelijk met rust moeten worden gelaten. Alleen indien geen andere bevredigende oplossing bestaat, kunnen handelingen als het opzettelijk verontrusten van dieren of zelfs het doden ervan worden toegestaan. In dit licht bezien dient ingevolge artikel 10, onderdeel h, te kunnen worden aangegeven welke handelingen eerder zijn toegepast om het schaden van de belangen van artikel 68 van de wet te voorkomen. Hierbij dient uiteraard vooral te worden gedacht aan het verjagen en het weren van dieren. In de meeste gevallen zal dit de voorkeur dienen te hebben boven het doden van die dieren. De in het plan opgenomen handelingen ter voorkoming van schade dienen zowel aanvaardbaar als effectief te zijn (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 27–28). Opgemerkt zij dat een aantal diersoorten waarvoor in verband met een planmatige aanpak van de schadeproblematiek in het faunabeheerplan gegevens zullen moeten worden opgenomen, op grond van de voorheen geldende wetgeving niet of slechts in beperkte mate werd beschermd. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de zwarte kraai, die ingevolge artikel 8 van de Jachtwet door de grondgebruiker mocht worden bestreden en de spreeuw, die op grond van de Vogelwet 1936 voor een deel van het jaar onbeschermd werd verklaard. Van dergelijke soorten zullen gegevens over de effectiviteit van de handelingen ter bestrijding van schade op het moment van het opstellen van de eerste faunabeheerplannen derhalve niet of nauwelijks beschikbaar zijn. Het was in het verleden immers niet nodig deze gegevens te verzamelen. Om die reden is in artikel 10, onderdeel h, geregeld dat een beschrijving van de effectiviteit van de handelingen die ten aanzien van die diersoorten zijn verricht, in het plan moet worden opgenomen voorzover daarover redelijkerwijs kwantitatieve gegevens kunnen worden verzameld. Gegevens zullen redelijkerwijs beschikbaar kunnen komen naarmate ervaring wordt opgedaan met planmatige bestrijding van de betrokken soorten via faunabeheerplannen.

Het Faunafonds verzoekt een overgangsregeling op te nemen die provincies toestaat faunabeheerplannen goed te keuren als schade-

gegevens van diersoorten die onder artikel 8 van de Jachtwet vielen, ontbreken. Ingevolge artikel 10, onderdelen h en k, van dit besluit kunnen gedeputeerde staten reeds ten aanzien van deze gegevens soepelheid betrachten.

Ten aanzien van artikel 10, onderdeel i, van dit besluit wordt opgemerkt dat de weersomstandigheden bijvoorbeeld mede van invloed kunnen zijn op de aldaar bedoelde beschrijving van het voedselaanbod.

Op grond van artikel 67, derde lid juncto eerste lid, van de wet kunnen gedeputeerde staten het besluit tot aanwijzing afhankelijk stellen van een faunabeheerplan. Het is aan gedeputeerde staten in dit kader te bepalen welke gegevens in het faunabeheerplan dienen te worden opgenomen.

Paragraaf 4.4 Wijze waarop en perioden waarin handelingen worden verricht

De wijze waarop de handelingen worden verricht, dient in het faunabeheerplan te worden omschreven. Gelet op de nagestreefde duurzaamheid in het beheer van diersoorten is het van belang dat de faunabeheerplannen voor verschillende jaren geldig zullen zijn. Artikel 11 bepaalt daarom dat in het plan wordt aangegeven dat het een geldigheidsduur heeft van ten hoogste vijf jaren. Hiermee wordt aangesloten bij de termijn van vijf jaar die artikel 68, derde lid, van de wet noemt als de maximumperiode voor ontheffingen voor beheer en bestrijding van schade als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de wet.

Voorts dient het faunabeheerplan inzicht te geven in de perioden in het jaar waarin de handelingen waarvoor de ontheffing wordt verleend, zouden kunnen worden uitgevoerd. In bepaalde gevallen ligt het immers niet voor de hand dat gedurende het gehele jaar afschot van schadelijke of te beheren dieren hoeft plaats te vinden. Om de populatie van edelherten in een bepaald gebied op de gewenste stand te brengen, is het bijvoorbeeld niet noodzakelijk dat het afschot plaatsvindt in de zoogperiode van de herten. Het voorschrijven van een regeling die vergelijkbaar is met die van de opening en de sluiting van de jacht zou hier evenwel te ver voeren. Het is immers voorstelbaar dat het ter voorkoming van belangrijke schade bij bepaalde diersoorten als de zwarte kraai of de houtduif nuttig kan zijn als er wel afschot kan plaatsvinden in de broed- of zoogperiode. Om deze reden is het voldoende dat het plan inzicht geeft in deze perioden.

Paragraaf 4.5 Overige bepalingen betreffende de inhoud van het faunabeheerplan

Gedeputeerde staten verlenen in beginsel slechts aan faunabeheereenheden op basis van een faunabeheerplan ontheffingen als bedoeld in artikel 68 van de wet. Deze ontheffingen kunnen worden verleend voor het gehele werkgebied van de faunabeheereenheid. Behoudens de uitzonderingen als vermeld in het vierde lid van dat artikel worden deze ontheffingen derhalve in beginsel niet aan anderen verleend. Het is derhalve gewenst om ook op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten de mogelijkheid te bieden van de ontheffing als verleend aan de faunabeheereenheid gebruik te maken, mits die gronden binnen het werkgebied vallen waarop planmatig beheer noodzakelijk is. De faunabeheereenheid dient voorzover van toepassing die mogelijkheid in het faunabeheerplan op te nemen. Gebruik van de ontheffing geschiedt onder in het faunabeheerplan opgenomen voorwaarden. Het vereiste dat het faunabeheerplan deze gegevens dient te bevatten, is opgenomen in artikel 10, onderdeel k, van het besluit. Deze voorwaarden strekken ertoe dat conform het faunabeheerplan en onder

toezicht van de faunabeheereenheid wordt gehandeld. Deze voorwaarden waarborgen dat ook ten aanzien van gebruik van de ontheffing op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten, welke gronden binnen het betreffende werkgebied liggen, de faunabeheereenheid op deugdelijke wijze kan voldoen aan de rapportageplicht als bedoeld in artikel 69 van de wet. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2.

Het is gewenst dat gedeputeerde staten ten tijde van de goedkeuring van het faunabeheerplan inzicht hebben in de effectiviteit van de in het plan genoemde handelingen. Daartoe bepaalt artikel 10, onderdelen l en m, dat in het faunabeheerplan moet worden beschreven welk effect wordt verwacht van de voorgestelde handelingen en hoe dit effect zal worden bepaald. Dit stelt gedeputeerde staten niet alleen in staat zich een goed beeld te vormen van het voorgestelde beheer, het kan tevens dienen als uitgangspunt voor een evaluatie van het faunabeheerplan na vijf jaar, bijvoorbeeld in het kader van de aanvraag voor een nieuwe ontheffing op basis van artikel 68, eerste lid, van de wet.

Gelet op het feit dat faunabeheerplannen ingevolge artikel 11 een geldigheidsduur kunnen hebben van vijf jaren, waarbij wordt aangesloten bij de termijn van vijf jaar als bedoeld in artikel 68, derde lid, van de wet, is het van belang dat gedeputeerde staten tussentijds op de hoogte zijn van de stand van zaken met betrekking tot het faunabeheer. In artikel 69, eerste lid, van de wet is daartoe bepaald dat faunabeheereenheden jaarlijks aan gedeputeerde staten verslag uitbrengen van de wijze waarop zij van de ontheffing gebruik hebben gemaakt en van de uitvoering van het faunabeheerplan. Het is wenselijk om een zelfde informatieplicht op te nemen indien faunabeheereenheden op grond van artikel 67, eerste lid, van de wet worden aangewezen en indien de aanwijzing afhankelijk is gesteld van een faunabeheerplan als bedoeld in artikel 67, derde lid, van de wet. In artikel 12 is daarom bepaald dat faunabeheereenheden jaarlijks rapporteren over de actualiteit betreffende hun werkgebieden, vanzelfsprekend in samenhang met de betreffende goedgekeurde faunabeheerplannen.

Paragraaf 5. Lasten voor overheid, burgers en bedrijven

Het onderhavige besluit heeft slechts in beperkte mate gevolgen voor het agrarische bedrijfsleven. Ter voorkoming van belangrijke schade aan land- en tuinbouwgewassen kunnen gedeputeerde staten aan een faunabeheereenheid ontheffing verlenen voor het ingrijpen in populaties van diersoorten. Van de boeren die schade aan hun gewassen onderkennen, wordt verwacht dat zij de onderbouwing leveren voor de aanvraag van de faunabeheereenheid voor de ontheffing, en dat zij periodiek overleg zullen hebben met het bestuur van de faunabeheereenheid. Dit was voorheen ook het geval ten aanzien van de aanvraag voor vergunningen als bedoeld in artikel 53 van de Jachtwet.

Het besluit heeft consequenties voor samenwerkende jachthouders en provinciale overheden. De aan de faunabeheereenheid te verlenen ontheffing vindt in beginsel slechts plaats op basis van een faunabeheerplan. Eerst dienen jachthouders daartoe faunabeheereenheden op te richten die door gedeputeerde staten moeten worden erkend. De noodzakelijke faunabeheerplannen worden opgesteld door de samenwerkende jachthouders en dienen vervolgens door gedeputeerde staten te worden goedgekeurd. Hierdoor zullen de lasten voor jachthouders en provinciale overheden toenemen. De toename van de lasten voor de provincies zijn mede een gevolg van de afspraken die zijn gemaakt inzake een decentralisatie van taken (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 12–13). Hierdoor zijn de lasten voor de rijksoverheid beperkt.

In de wet is een belangrijke taak weggelegd voor de provincies, die onder meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid inzake beheer van dierenpopulaties en bestrijding van schade aangericht door dieren. Zij kunnen daartoe ontheffingen verlenen op basis van artikel 68 van de wet. De bestuurlijke last voor de rijksoverheid zal dientengevolge afnemen. Op grond van de Jachtwet en de Vogelwet 1936 was de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij immers belast met het afgeven van vergunningen en ontheffingen. Voor de provincies zal de bestuurlijke last uiteraard toenemen.

Artikel 68 van de wet kent als uitgangspunt dat ontheffingen worden verleend aan een faunabeheereenheid op basis van een faunabeheerplan. Faunabeheereenheden zijn, zoals in paragraaf 1 is aangegeven, samenwerkingsverbanden van jachthouders. Het verlenen van ontheffingen aan faunabeheereenheden kan ertoe bijdragen dat minder individuele, voor beroep vatbare beslissingen worden afgegeven dan op grond van de Jachtwet en de Vogelwet 1936 het geval was (kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, blz. 29). Daarbij kan worden opgemerkt dat zal worden uitgegaan van één ontheffing per faunabeheerplan. Faunabeheerplannen zullen in de regel worden vastgesteld voor vijf jaren. Het ligt in de rede dat de provincies ontheffingen zullen afgeven voor eenzelfde periode, indien te verwachten valt dat bepaalde schade zich van jaar tot jaar zal voordoen. Dit brengt naar verwachting op termijn minder administratieve lasten met zich mee. Ook het rechterlijk apparaat zal hierdoor worden ontlast.

Wel zij opgemerkt dat de systematiek van de wet met zich mee brengt dat faunabeheereenheden, om in aanmerking te komen voor een ontheffing op basis van artikel 68 van de wet, de noodzaak daartoe in het faunabeheerplan goed zullen moeten onderbouwen. Ook in het kader van artikel 67, eerste en derde lid, van de wet kan de aanwijzing van een faunabeheereenheid afhankelijk worden gesteld van een faunabeheerplan. Dit kan leiden tot enige verzwaring van de administratieve lasten voor jachthouders. De eisen waaraan faunabeheereenheden en -plannen moeten voldoen om erkend te worden komen overigens overeen met de eisen die tot dusver golden, met dien verstande dat zij thans expliciet in een algemeen verbindend voorschrift vermeld zijn.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber