

Vergaderjaar 2003–2004

**29 448**

## **Wijziging van de Flora- en faunawet in verband met de verruiming van de mogelijkheden tot beheer en schadebestrijding van beschermde inheemse diersoorten**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 september 2003 en het nader rapport d.d. 20 februari 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2003, no.03.002917, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Flora- en faunawet in verband met de verruiming van de mogelijkheden tot beheer en schadebestrijding van beschermde inheemse diersoorten.*

*Dit wetsvoorstel brengt enkele veranderingen aan in de regels die de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) stelt aan het beheer van, en de bestrijding van schade veroorzaakt door, beschermde inheemse diersoorten. Daarnaast worden enkele beperkte, in hoofdzaak technische wijzigingen aangebracht, onder andere in de regeling voor administratief beroep bij de weigering of intrekking van een jachtakte.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel van wet, maar maakt een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2003, kenmerk 03 002917, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september 2003, nr. W11.03 0279/V, bied ik u hierbij aan.

De opmerkingen van de Raad van State en de wijzigingen van het voorstel van wet worden hieronder puntsgewijs besproken.

*1. De Ffw dient mede ter implementatie van de Vogelrichtlijn (hierna: de richtlijn).<sup>2</sup> De richtlijn verplicht de lidstaten om ten aanzien van bepaalde vogels een aantal gedragingen te verbieden. Artikel 8 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten, wat de jacht op en de vangst en het doden van vogels in het kader van de richtlijn betreft, het gebruik moeten verbieden van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels, dan wel middelen, installaties of methoden waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen. In het bijzonder dient het gebruik te worden verboden van de middelen genoemd in bijlage IV, sub a, bij de richtlijn.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Richtlijn nr.79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

*Artikel 72 Ffw geeft regels omtrent de middelen die bij beheer en schadebestrijding mogen worden gebruikt. De in artikel I, onderdeel G, voorgestelde toevoeging van artikel 72, vijfde lid, heeft tot gevolg dat gedeputeerde staten bij hun besluit op grond van artikel 67 het gebruik van andere middelen kunnen toestaan; dat geldt derhalve ook voor middelen, installaties of methoden die in beginsel door de richtlijn worden verboden. Daarmee wijkt artikel 67 af van de verplichtingen van artikel 8 van de richtlijn. Artikel 9 van de richtlijn opent daartoe weliswaar de mogelijkheid, maar op grond van het tweede lid dient in de afwijkende bepalingen te worden vermeld:*

- voor welke soorten mag worden afgeweken; welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;*
- onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;*
- welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;*
- welke controles zullen worden uitgevoerd.*

*Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) blijkt dat een afwijkende bepaling van nationaal recht hetzij zelf de criteria en voorwaarden van artikel 9, tweede lid, van de richtlijn moet bevatten, hetzij (ingeval van delegatie) een lagere regelgever moet verplichten deze criteria en voorwaarden in acht te nemen.<sup>1</sup>*

*Op dit moment bevatten artikel 72 Ffw en de daarop gebaseerde bepalingen van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren (hierna: Bbsd) een regeling over de toegestane middelen, het onderwerp dat in artikel 9, tweede lid, van de richtlijn onder het tweede gedachtestreepje wordt genoemd. Als artikel 72, vijfde lid, wordt toegevoegd aan het eerste lid van artikel 67 gelden de in artikel 72 en het Bbsd gestelde randvoorwaarden niet meer. Artikel 67 noch enige andere bepaling in of krachtens de Ffw voorziet in de criteria en voorwaarden waaronder gedeputeerde staten mogen afwijken van de verplichtingen van artikel 8 van de Vogelrichtlijn. De voorgestelde wijziging voorziet niet in de afwijkingsmogelijkheden welke artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn opent.*

*Het voorgaande geldt eveneens met betrekking tot de in artikel I, onderdeel G, voorgestelde toevoeging van artikel 74, voorzover artikel 74 (in het bijzonder het eerste lid) kan gelden als invulling van het derde gedachtestreepje van het tweede lid van artikel 9 van de richtlijn.*

*Daarnaast geldt hetzelfde, mutatis mutandis, met betrekking tot de in artikel I, onderdeel H, voorgestelde toevoeging van artikel 74 in het eerste lid van artikel 68 Ffw.*

*De Raad adviseert artikel I, onderdelen G en H, zo aan te passen dat de strijdigheid met de Vogelrichtlijn wordt weggenomen.*

1. Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om bij gebruik van hun bevoegdheid krachtens artikel 67 van de wet af te wijken van de verboden, bedoeld in de artikelen 72, vijfde lid, en 74 van de wet. Tevens bevat het wetsvoorstel een voorziening om mogelijk te maken dat gedeputeerde staten op grond van artikel 68 van de wet kunnen afwijken van artikel 74 van de wet.

De Raad van State wijst erop dat bij of krachtens artikel 72, vijfde lid, het verbod uit artikel 8 van de Vogelrichtlijn op het gebruik van niet-selectieve middelen voor het vangen en doden van vogels is geïmplementeerd. Indien artikel 72, vijfde lid, van de wet in artikel 67 wordt toegevoegd, kunnen gedeputeerde staten afwijkingen toestaan van voornoemd verbod uit de Vogelrichtlijn. Weliswaar biedt artikel 9 van de Vogelrichtlijn de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan van artikel 8 van de Vogelrichtlijn, maar als daarvan gebruik wordt gemaakt dienen op grond van artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn in de afwijkende bepalingen nadere voorwaarden hierover te worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld voorwaarden met betrekking tot het risico en de omstandigheden van tijd en plaats waaronder de afwijkende maatregelen mogen worden genomen.

---

<sup>1</sup> HvJ EG 8 juli 1987, zaak 262/85, r.o. 39; HvJ EG 7 maart 1996, zaak C-118/94, r.o. 23. De Habitatrichtlijn hanteert gedeeltelijk dezelfde criteria, maar onder die richtlijn moeten de gevraagde gegevens worden opgenomen in de rapportage aan de Europese Commissie, en niet in de nationale regeling. Daardoor doet het hier geschetste probleem zich alleen voor voorzover het soorten betreft die onder de Vogelrichtlijn vallen.

Naar aanleiding van het voorgaande is in artikel I, onderdeel H, onder punt 2., van het wetsvoorstel een voorziening getroffen. Op grond van een nieuw tweede lid is artikel 67 dusdanig aangepast dat gedeputeerde staten niet kunnen afwijken van het bepaalde bij of krachtens artikel 72, vijfde lid, van de wet voor het beperken van de stand van in bijlage 1 van de Regeling beheer en schadebestrijding dieren (Stcrt. 2001, nr. 241) genoemde vogelsoorten die bescherming genieten krachtens de Vogelrichtlijn. Dat de getroffen voorziening afwijkingen van het verbod als bedoeld in artikel 72, vijfde lid, van de wet ten aanzien van vogels in zijn geheel niet toestaat, levert naar verwachting in de praktijk geen knelpunten op. De beletselen die thans bestaan met betrekking tot beheer en schadebestrijding in het kader van artikel 67 van de wet en die aanleiding hebben gevormd tot de voorziene aanpassing van artikel 67, hebben geen betrekking op vogels.

De Raad van State geeft voorts aan dat eveneens een voorziening getroffen dient te worden om strijd met de Vogelrichtlijn te voorkomen, indien de in artikel 74 opgenomen bepalingen beschouwd kunnen worden als de in artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn bedoelde voorwaarden die in de regelgeving opgenomen dienen te worden bij afwijking van de verbodsbepalingen in de Vogelrichtlijn. Artikel 74 betreft een uitwerking van artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn en bevat regels over omstandigheden van tijd en plaats waaronder beheer en schadebestrijding kan plaatsvinden. Dat gedeputeerde staten van deze regels kunnen afwijken, leidt echter niet tot strijd met de Vogelrichtlijn. De Vogelrichtlijn stelt namelijk geen regels over welke omstandigheden naar tijd en plaats dienen te gelden bij maatregelen die afwijken van de verbodsbepalingen in de richtlijn. Op grond van artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn wordt slechts vereist dat er bij afwijkende maatregelen regels worden gesteld omtrent de voorwaarden van tijd en plaats. Onderhavig wetsvoorstel doet hieraan niet af, omdat artikel 74 gehandhaafd blijft.

In de artikelen 68, eerste lid, en artikel 75, derde lid, van de wet is thans reeds de mogelijkheid opgenomen af te wijken van het bepaalde bij of krachtens artikel 72, vijfde lid, van de wet. Hetgeen de Raad van State heeft opgemerkt over de toevoeging van artikel 72, vijfde lid, van de wet in artikel 67 van de wet, geldt eveneens voor de artikelen 68 en 75 van de wet. Het is echter niet mogelijk hiervoor in het kader van dit wetsvoorstel een voorziening te treffen. Artikel 72, vijfde lid, van de wet behelst een verbod om dieren te vangen of te doden in strijd met onder andere de regels die gesteld zijn ten aanzien van het gebruik van de middelen die toegestaan zijn in het kader van beheer en schadebestrijding. Deze gebruiksregels zijn opgenomen in de artikelen 6, 7 en 9 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren. Slechts een gedeelte van deze gebruiksregels vloeit voort uit de Vogelrichtlijn. Indien in de artikelen 68 en 75 van de wet een vergelijkbare voorziening getroffen zou worden als in artikel 67 van de wet, zou het niet meer mogelijk zijn voor vogels af te wijken van gebruiksregels die geen basis hebben in de Vogelrichtlijn. Dit kan knelpunten opleveren voor de praktijk, omdat het thans voorkomt dat op grond van artikel 68 van de wet afwijkingen ten aanzien van vogels worden toegestaan van gebruiksregels die niet gebaseerd zijn op de Vogelrichtlijn. Er zal nader onderzocht moeten worden van welke gebruiksregels en in welke situaties wordt afgeweken op grond van de artikel 68 van de wet. Vervolgens kan een adequate voorziening in wetstechnische zin worden getroffen om strijd met de Vogelrichtlijn uit te sluiten.

*2. De in artikel I, onderdeel G, voorgestelde mogelijkheid voor gedeputeerde staten om af te wijken van artikel 72, vijfde lid, betekent ook dat beheer en schadebestrijding op grond van artikel 67 voortaan kan plaatsvinden met middelen die onnodig lijden van dieren veroorzaken. Dit is ongewenst, mede gelet op de erkenning in de considerans van de Ffw van de intrinsieke waarde van dieren. De Raad adviseert een voorziening te treffen die bereikt dat ook bij schadebestrijding op grond van artikel 67 Ffw geen middelen mogen worden gebruikt die voor dieren onnodig lijden veroorzaken.*

2. In artikel I, onderdeel H, onder punt 2., van het wetsvoorstel is een voorziening getroffen die voorkomt dat gedeputeerde staten op grond van artikel 67 van de wet kunnen toestaan dat bij beheer en schadebestrijding middelen worden gebruikt die onnodig lijden bij dieren veroorzaken. Dit doet

recht aan de intrinsieke waarde van het dier, die erkend is in de considerans van de wet.

Ook ten aanzien van dit punt geldt dat nader zal worden gezien of het gewenst is om een voorziening als bedoeld onder punt 1. te treffen in de artikelen 68 en 75 van de wet om strijd met de Vogelrichtlijn uit te sluiten.

*3. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

3. Aan de redactionele kanttekening van de Raad van State is gevolg gegeven.

4. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt enkele kleine aanpassingen in het voorstel van wet aan te brengen.

- In artikel I, onderdeel I, onder punt 1., wordt met het oog op de toevoeging van artikel 74 in artikel 68, eerste lid, van de wet voorgesteld gedeputeerde staten tevens de mogelijkheid te geven af te wijken van artikel 53, eerste lid, onderdelen c en d, van de wet. Artikel 53, eerste lid, onderdeel c, van de wet behelst het verbod te jagen op velden kleiner dan 40 hectare. In artikel 53, eerste lid, onderdeel d, van de wet is bepaald dat het verboden is te jagen op zondagen, nieuwjaarsdag, tweede paas- en pinksterdag, beide kerstdagen en hemelvaartsdag. Beheer en schadebestrijding van de soorten die in artikel 32 van de wet aangewezen zijn als wild, is tevens aan te merken als «jagen». Gedeputeerde staten kunnen op grond van artikel 68 slechts beheer en schadebestrijding van wildsoorten toe staan op alle dagen van het jaar en in afwijking van de 40 hectare regeling, indien zij zowel af kunnen wijken van de verboden in artikel 74 als de verboden in artikel 53, eerste lid, onderdelen c en d, van de wet. Gelet hierop is in het wetsvoorstel de mogelijkheid geopend voor gedeputeerde staten om af te kunnen wijken van artikel 53, eerste lid, onderdelen c en d, van de wet.
- In artikel I, onderdeel F, wordt een technische verbetering voorgesteld in artikel 63 van de wet. Artikel 63 van de wet geeft een basis om, in afwijking van de verboden, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bij algemene maatregel van bestuur het onder zich hebben, vervoeren, afleveren of het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van «ter preparatie bestemde dode dieren of geprepareerde dieren» toe te staan. In de artikelen 6 en 7 van het Besluit prepareren van dieren is hieraan uitvoering gegeven. De terminologie in artikel 63 van de wet verschilt van de gehanteerde begrippen in de artikelen 6 en 7 van het Besluit prepareren van dieren en in artikel 13, eerste lid, van de wet. In laatstgenoemde artikelen wordt, conform het bepaalde in artikel 1 van de wet, gesproken over (geprepareerde of te prepareren) «producten van dieren». Uit het oogpunt van uniformiteit is het gewenst hierbij aan te sluiten. Voorts verduidelijkt het dat beoogd is in artikel 63 tevens basis te bieden voor het toestaan van het onder zich hebben, vervoeren, afleveren of het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van delen van dode dieren, zoals bijvoorbeeld huiden. Uit artikel 1, eerste lid, van de wet volgt immers dat onder «producten van dieren» tevens delen van dode dieren dient te worden verstaan.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 september 2003, no.W11.03.0279/V, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel I, «door Onze Minister bij ministeriële regeling te bepalen tarief» vervangen door: bij ministeriële regeling te bepalen tarief.