

New Babylon
Bezuidenhoutseweg 57
2594 AC Den Haag

Postbus 11756
2502 AT Den Haag
telefoon (070) 515 30 00
www.pelsrijcken.nl

2016/03915

Pels Rijcken
& Droogleever
Fortuijn *advocaten*
en notarissen

Per e-mail

Interprovinciaal Overleg
t.a.v. mevrouw D. Offerhaus
Postbus 16107
2500 BC DEN HAAG

onze ref. HB/MH/11003166

uw ref.

inzake *Second opinion* Wnb: regeling van de
jacht in het faunabeheerplan

H.J.M. Besselink

advocaat

t (070) 515 38 92

f (070) 515 30 95

hjm.besselink@pelsrijcken.nl

28 juni 2016

Geachte mevrouw,

U heeft mij gevraagd u te adviseren met betrekking tot de regulering van de jacht onder de nieuwe Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). De Wnb bevat een aantal bepalingen omtrent de jacht. Deze zijn uitgebreid aan bod gekomen tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Doordat in de loop van de parlementaire behandeling wijzigingen zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel, is de vraag gerezen welke ruimte Provinciale Staten hebben om in een verordening ex artikel 3.12, negende lid van de Wnb, eisen te stellen aan het onderdeel jacht in het faunabeheerplan.

Prof. mr. A.A. Freriks heeft op 7 maart 2016 aan de provincie Overijssel advies uitgebracht omtrent de bovenstaande vraag. U heeft mij gevraagd om een *second opinion* te geven ten aanzien van het door mw. Freriks gegeven advies.

Hieronder geef ik in samenwerking met mijn kantoorgenote Moniek Heerings de door u gevraagde *second opinion*.

1 Second opinion

Mw. Freriks stelt in haar advies dat een groot aantal onderwerpen met betrekking tot de jacht reeds is geregeld in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. Zij komt op basis hiervan en op grond van de parlementaire geschiedenis (met name als gevolg van aanvaarding van het amendement nr. 107), tot de conclusie dat de ruimte voor Provinciale Staten om regels te stellen ten aanzien van de jacht in het faunabeheerplan zeer beperkt is. Deze ruimte spitst zich toe op de onderbouwing van de redelijke wildstand. Zij merkt hierbij op dat de wet geen expliciet verbod bevat om andere onderwerpen te regelen, maar dat naar haar mening niet voorbij kan worden gegaan aan de expliciete keuze van de wetgever.

1.1 De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 3.12, negende lid, Wnb

In het oorspronkelijke voorstel van wet was reeds opgenomen dat het faunabeheerplan onder andere betrekking heeft op de jacht (artikel 3.12, eerste lid, Wnb) en dat Provinciale Staten bij verordening regels stellen waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplannen dienen te voldoen (artikel 3.12, negende lid, Wnb). Deze regels konden in elk geval betrekking hebben op: a. de omvang en begrenzing van het werkgebied van de faunabeheereenheid; b. de aard, omvang en noodzaak van de op grond van het faunabeheerplan te verrichten handelingen, en c. de wijze waarop en de perioden waarin die handelingen worden verricht.

In artikel 3.12, vierde lid, Wnb was bepaald dat afschotplannen voor de onderscheiden diersoorten die met gebruikmaking van het geweer kunnen worden bestreden, waarvan de populatie met gebruikmaking van het geweer kan worden beperkt, of waarop met gebruikmaking van het geweer de jacht kan worden uitgeoefend een verplicht onderdeel zijn van het faunabeheerplan.

In artikel 3.13, derde lid, Wnb was een verplichting opgenomen voor wildbeheereenheden om de nodige informatie aan de faunabeheereenheden te verschaffen voor uitvoering van het faunabeheerplan.

De jacht zou in het faunabeheerplan met name worden opgenomen door middel van het verplichte afschotplan.

“Waar op grond van de huidige Flora- en faunawet alleen voor de uitvoering van het beheer van populaties een verplichting geldt om te handelen overeenkomstig een door faunabeheereenheden opgesteld en door de provincie goedgekeurd faunabeheerplan, wordt in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer die verplichting verbreed tot schadebestrijding en jacht. Hiermee wordt geborgd dat alle inspanningen in het kader van schadebestrijding, beheer en jacht op elkaar worden afgestemd en ten dienste staan van het gebied waarin die inspanningen worden verricht. Het faunabeheerplan is een instrument waarmee recht kan worden gedaan aan de specifieke omstandigheden in het betrokken gebied

en aan de gevoelens en verwachtingen van de bewoners van de streek, vanuit hun betrokkenheid bij en beleefde verantwoordelijkheid voor hun directe leefomgeving en het beheer daarvan. Voor de uitoefening van de jacht betekent dit dat in een afschotplan, dat onderdeel is van een faunabeheerplan (voorgesteld artikel 3.12, vierde lid), het afschot moeten worden gepland, gestructureerd en gemaximeerd, met inachtneming van de schadehistorie en de draagkracht van de populaties. Het afschotplan moet waarborgen dat de jacht bijdraagt aan het beperken van schade en overlast, dat jachthouders voor een redelijke wildstand kunnen zorgen in hun veld en dat de wildpopulaties niet onder druk komen te staan."

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 348, nr. 5, p. 40-41 (Nota van wijziging)

Op grond van artikel 3.12, negende lid, Wnb hadden Provinciale Staten een brede bevoegdheid om bij verordening regels te stellen ten aanzien van onder andere de jacht in het faunabeheerplan, voorzover de onderwerpen niet reeds bij of krachtens de Wnb uitputtend zijn geregeld. Deze regels konden onder andere bestaan uit regels omtrent het afschotplan, als onderdeel van het faunabeheerplan.

Door de regering is over de reikwijdte van de bevoegdheid van Provinciale Staten om regels te stellen opgemerkt:

"Verder stellen Provinciale Staten regels over de inhoud van faunabeheerplannen. Het is aan provincies om invulling te geven aan deze bevoegdheden. Daarbij zouden zij dus ook het toepassen van mogelijke alternatieven om schade effectief te voorkomen, kunnen betrekken. Een wettelijk kader voor provincies voor het maken van deze afweging en het stellen van regels is, gegeven de eigen verantwoordelijkheid van provincies, niet nodig en wenselijk."

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 348, nr. 9, p. 86

In de eerste, tweede en derde nota van wijziging van het wetsvoorstel zijn de relevante delen van de bovengenoemde artikelen niet of nauwelijks gewijzigd. Wel is tijdens de parlementaire behandeling discussie ontstaan over de regeldruk die door de verplichting om een afschotplan in het faunabeheerplan op te nemen - en de daarmee samenhangende verplichting voor wildbeheereenheden om de nodige informatie aan de faunabeheereenheden te verschaffen voor uitvoering van het faunabeheerplan (voormalig artikel 3.13, derde lid, Wnb) - zou ontstaan.

Om deze regeldruk tegen te gaan is uiteindelijk het amendement nr. 107 voorgesteld. Dit amendement is ook aangenomen. Het verplichte afschotplan in artikel 3.12, vierde lid, Wnb en de verplichting voor wildbeheereenheden om informatie voor de uitvoering van het faunabeheerplan te verschaffen in artikel 3.13, derde lid, Wnb zijn komen te vervallen. In plaats van de verplichting van de wildbeheereenheden om informatie aan te leveren aan de faunabeheereenheden, is een nieuw artikel 3.12a (thans artikel 3.13 Wnb) opgenomen, dat de jachtaktehouders verplicht om gegevens te verstrekken over de dieren die zij hebben gedood.

De wettekst van artikel 3.12, negende lid, Wnb omtrent de bevoegdheid van Provinciale Staten om regels te stellen ten aanzien van de faunabeheerplannen is gelijk gebleven aan het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Uit de toelichting op amendement nr. 107 blijkt dat de indieners hebben beoogd dat de provincies geen nadere regels meer hoeven te stellen over de jacht. Het faunabeheerplan dient voor de jacht slechts een globaal karakter te hebben:

"Het voorstel om een gedetailleerd afschotplan als onderdeel van het faunabeheerplan op te nemen, komt te vervallen (onderdeel 3; voorgesteld artikel 3.12, vierde lid). Dit brengt mee dat provincies alleen nadere regels over de inhoud van het faunabeheerplan hoeven te stellen waar het gaat om het populatiebeheer waarvoor zij ontheffing verlenen (voorgesteld artikel 3.15), en niet waar het gaat om de jacht of de schadebestrijding door grondgebruikers."

"Vanwege van het globale karakter van het faunabeheerplan voor de jacht en de schadebestrijding door grondgebruikers waarin dit amendement voorziet, is het niet nodig om wildbeheereenheden te verplichten om aan faunabeheereenheden gegevens te verstrekken die door een faunabeheereenheid nodig worden geacht. Deze in het wetsvoorstel opgenomen verplichting (voorgesteld artikel 3.13, derde lid) vervalt daarom op grond van dit amendement. De op grond van het voorgestelde artikel 3.12a te verstrekken gegevens van jachthouders over de dieren die zij hebben gedood volstaan. Hiermee vervalt een belangrijke bron van potentiële regeldruk voor de jagers."

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 107, p. 4

Uit het voorgestelde amendement en de toelichting daarop blijkt niet dat is beoogd om de bevoegdheid van provincies om regels te stellen ten aanzien van de jacht uit te sluiten. Dat blijkt ook uit de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Eerste Kamer van 20 mei 2016, waarin is aangegeven dat de bij verordening te stellen regels ook betrekking kunnen hebben op het onderdeel van het faunabeheerplan dat handelt over de uitoefening van de jacht. Daaraan wordt toegevoegd dat die regels de jachthouder de ruimte moeten bieden om invulling te geven aan diens verplichting om een redelijke wildstand op zijn jachtveld te handhaven of te bereiken en dat die bevoegdheid dus niet zo ver reikt dat provincies het recht van de jachthouder op het uitoefenen van de jacht verdergaand kan beperken of zelfs ontfen.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, W, blz. 4.

1.2 *Bovengrens: wat mag er worden geregeld?*

Met Freriks zijn wij van mening dat de bevoegdheid van Provinciale Staten om op grond van artikel 3.12, negende lid, van de Wnb bij verordening regels te stellen is ingeperkt voor de onderwerpen die reeds bij of krachtens de Wnb uitputtend zijn geregeld.

Ook delen wij de mening van Freriks dat aan de bedoeling van de wetgever betekenis toekomt. Wij maken hierbij echter de kanttekening dat de bedoeling van de wetgever eerst betekenis toekomt op het moment dat een wettelijke bepaling onduidelijk is.

De rechter zal bij toetsing van de bevoegdheid van Provinciale Staten eerst kijken naar de wettekst. Omdat de wet aan Provinciale Staten de mogelijkheid biedt om regels te stellen omtrent de jacht in het faunabeheerplan, zal de rechter in beginsel niet toekomen aan de mogelijke bedoeling van de wetgever.

Dat aan de parlementaire geschiedenis primair een aanvullende betekenis toekomt blijkt onder andere uit de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2011, nr. 20103301/1/R2:

"Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 19kd van de Nbw 1998 kan weliswaar worden afgeleid dat is beoogd om de vergunningplicht ingevolge artikel 19d niet van toepassing te laten zijn op gevallen waarin ten opzichte van de referentiedatum per saldo geen toename plaatsvindt van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats en habitats voor soorten in een Natura 2000-gebied (Kamerstukken I, 2009/10, 32 127, C, blz. 40 en 42), maar dit kennelijk beoogde rechtsgevolg van de toepassing van artikel 19kd van de Nbw 1998 heeft zijn weerslag niet gevonden in de tekst van deze bepaling. De Afdeling is van oordeel dat doorslaggevende betekenis moet worden toegekend aan de tekst van de bepaling. In dit verband is ook van belang dat het aannemen van een uitzondering op de vergunningplicht, zoals deze voortvloeit uit artikel 19d tot rechtsonzekerheid kan leiden, nu niet zonder voorafgaand onderzoek objectief kan worden vastgesteld of aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 19kd van de Nbw 1998 is voldaan en derhalve geen Nbw-vergunning zou behoeven te worden aangevraagd."

De wetgever had er ook voor kunnen kiezen om het soort regels dat bij verordening kan worden gesteld nader te beperken of om een verbod op te nemen om nadere regels te stellen met betrekking tot de jacht, maar heeft dit niet gedaan. Artikel 3.12, negende lid, Wnb, gelezen in samenhang met het eerste lid van deze bepaling, geeft ons inziens daarom nog steeds een bevoegdheid aan Provinciale Staten om bij verordening regels te stellen ten aanzien van de regeling van de jacht in het faunabeheerplan. Daartoe behoort naar onze mening ook eventueel het verplicht stellen van een afschotplan, ondanks het feit dat de aanvankelijke verplichting om dat in het faunabeheerplan op te nemen is vervallen.

De provinciale regels kunnen echter niet zo ver gaan dat daarmee feitelijk ook de jacht geheel wordt uitgesloten. Op grond van artikel 3.12, eerste lid, van de Wnb moet de uitoefening van de jacht immers overeenkomstig het faunabeheerplan geschieden, en daarbij past dan niet een provinciale verordening waarin de jacht geheel zou worden uitgesloten.

Verder zal, gezien de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever om het aantal regels ten aanzien van de jacht te beperken, iedere beperking die desondanks toch bij provinciale verordening zou worden aangebracht, kunnen rekenen op kritische aandacht. Niet alleen in het veld, maar ook bij de rechter. Tegen die achtergrond

verdient het aanbeveling om, als bij provinciale verordening nadere regels worden gesteld omtrent de jacht in het faunabeheerplan die een toename van de regeldruk (kunnen) veroorzaken, deze keuze nauwgezet te motiveren in de toelichting van de verordening. Hieruit blijkt dan dat de provincie zich bewust is van de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 3.12, negende lid, Wnb, en de wens om de regeldruk te beperken, maar op goede gronden nadere regels heeft gesteld.

Ondergrens: wat moet er worden geregeld?

Aanvullend op het advies van mw. Freriks heeft u de vraag gesteld of op grond van artikel 3.12, negende lid, Wnb een verplichting geldt voor Provinciale Staten om regels stellen ten aanzien van de jacht.

Dit is niet het geval. Artikel 3.12, negende lid, Wnb bepaalt:

“Provinciale Staten stellen bij verordening regels waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplannen voldoen. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op: [...].

Uit het gebruik van de zinsnede “Provinciale Staten stellen” in de bovenstaande bepaling volgt dat er op zichzelf wel een verplichting is om regels te stellen waaraan de faunabeheereenheden en de door hen vastgestelde faunabeheerplannen dienen te voldoen, maar daaruit volgt echter niet dat ook specifieke regels opgenomen moeten worden omtrent de jacht. Het faunabeheerplan kan immers niet alleen plannen voor de uitoefening van de jacht bevatten, maar ook plannen ter uitvoering van het beheer van populaties van in het wild levende dieren en de bestrijding van schadeveroorzakende dieren. Zo is het op grond van deze bepaling mogelijk dat bij verordening alleen regels worden opgenomen omtrent (de aard, omvang en noodzaak van) populatiebeheer, en de invulling van de inhoud van het faunabeheerplan ten aanzien van de jacht wordt overgelaten aan de faunabeheereenheid.

Op grond van artikel 3.12, zevende lid, Wnb dient het faunabeheerplan wel goedgekeurd te worden door gedeputeerde staten.

Het is bij het uitblijven van provinciale regels omtrent de jacht in het faunabeheerplan niet verplicht om beleidsregels op te stellen.

datum 28 juni 2016
onze ref. HB/MH/11003166

7/7

2 Afsluiting

Naar we aannemen hebben we hiermee aan uw adviesvraag beantwoord. Tot nadere toelichting zijn we vanzelfsprekend graag bereid.

Hoogachtend,
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

J.H.J.M. Besselink