

Naar een aanvaardbare Flora- en Faunawet?

Rob A. Kole

Op 12 juni 1996 heeft minister J.J. van Aartsen van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) voorstellen naar de Tweede Kamer gezonden met een groot aantal wijzigingen voor de Regels ter bescherming van in het wild levende plante- en diersoorten (Flora- en Faunawet). Hoewel deze voorstellen een aantal belangrijke verbeteringen omvatten, zijn er ook diverse negatieve effecten te verwachten wanneer deze ongewijzigd door de Tweede Kamer zullen worden aangenomen. In dit artikel komen enkele van de belangrijkste veranderingen aan de orde, met name onderwerpen die belangrijke veranderingen teweeg kunnen brengen op het gebied van jacht en schadebestrijding. Het aantal wijzigingsvoorstellen is erg groot en een deel heeft betrekking op wijzigingen van juridische aard, waardoor wel meer duidelijkheid kan ontstaan, maar waardoor het beleid niet direct wezenlijk wordt veranderd.

'Intrinsieke waarde' van dieren

De minister wil tegemoetkomen aan de wens van een groot deel van de Tweede Kamer (en van natuurbeschermers) door de 'intrinsieke waarde' van in het wild levende dieren als uitgangspunt voor het beleid te gaan nemen. Deze wens wordt ook ondersteund door het overgrote deel van de Nederlandse bevolking. Het begrip 'intrinsieke waarde' wordt volgens de minister echter niet door iedereen op gelijke wijze gehanteerd. Het is niet zonder meer duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. De minister geeft er de betekenis aan dat elk dier een eigen waarde heeft, onafhankelijk van het nut of belang ervan voor de mens. Naar het oordeel van de minister betekent dat echter niet dat bij invoering van dit begrip er geen inbreuk meer zou mogen worden gedaan op de beschermde status van een dier. Naar zijn oordeel kunnen er ook na invoering van het begrip 'intrinsieke waarde' in de wet nog steeds maatregelen worden getroffen op het gebied van schadebestrijding (inclusief doodschieten). Ook benutting door jacht en handel kan dan nog worden toegestaan. De minister concludeert op dit punt dat ook wanneer dit begrip als uitgangspunt van het beleid zal gaan dienen, er geen reden is het huidige beleid ingrijpend te wijzigen. Blijkbaar zijn de talloze excessen waarover wij regelmatig door de media worden geïnformeerd, niet in strijd met de 'intrinsieke waarde' van het dier. Kennelijk is het heel normaal dat jaarlijks alleen al in Nederland enkele honderdduizenden wilde Hazen en Konijnen gebraden op feestelijk gedekte tafels verschijnen*, uitsluitend vanwege hun voortreffelijke smaak? Naar mijn mening is het zinloos om dit begrip in te voeren als het niet wezenlijk leidt tot een andere houding tegenover dieren.

Decentralisatie

Een tamelijk ingrijpende verandering betreft decentralisatie van het beleid. Hierop is niet alleen door sommige politieke partijen, maar ook door Dierenbescherming aangedrongen. De decentralisatie komt erop neer dat provinciale overheden de eindverantwoordelijkheid moeten krijgen voor het beschermen van de fauna. Zij zouden de uitvoerende beschermde instanties moeten worden. De provincies zullen worden verplicht provinciale faunabeheerplannen vast te stellen. Reeds in januari 1995 heeft de minister met de

provincies afspraken gemaakt over de volgende punten:

- de provincies krijgen de bevoegdheid vergunningen te verlenen voor het grofwildbeheer;
- zij krijgen de bevoegdheid vergunningen te verlenen inzake maatregelen ter bestrijding en voorkoming van schade;
- zij krijgen de bevoegdheid de jacht (indien geopend) te sluiten in verband met bijzondere weersomstandigheden;
- zij kunnen soortbeschermingsprojecten uitvoeren.

Op bepaalde terreinen blijft de verantwoordelijkheid bij de rijksoverheid. Dat geldt voor het beleid ten aanzien van de handel in soorten, omdat de regels op dat gebied sterk worden beïnvloed door de Europese richtlijnen en internationale afspraken. Ook het beleid ten aanzien van vogelasielen en wetenschappelijk onderzoek blijft aan de rijksoverheid voorbehouden.

Hoewel deze nieuwe regelingen de provincies de mogelijkheid bieden een beleid te voeren dat aan de regionale omstandigheden is aangepast, bestaat er een groot risico dat er veel rechtsongelijkheid zal ontstaan voor diersoorten. Als het percentage jagers in de gelederen van Gedeputeerde Staten hoger wordt, kun je als Wild Zwijn maar beter emigreren naar een andere provincie. Het is dan wel de vraag of er elders voldoende ruimte is. Ik zie bijvoorbeeld nog geen aantrekkelijke leefgebieden voor de Veluwe Wilde Zwijnen in de natte veenweidepolders van Noord- of Zuid-Holland. Bij het vaststellen van eventuele schade en het nemen van maatregelen ter voorkoming daarvan zullen per provincie grote verschillen gaan ontstaan. Voor zover het maatregelen betreft die onvermijdelijk zijn, omdat door omstandigheden in de desbetreffende provincie een nijpende situatie is ontstaan, kan dat nog enigszins worden gebillikt, maar de vrees bestaat dat er vaker misbruik van de bevoegdheden zal worden gemaakt en dat er hier en daar vrijstellingen voor jacht zullen worden afgegeven die in andere delen van het land als onaanvaardbaar worden beschouwd. Het is dan ook dringend noodzakelijk dat er goede criteria worden vastgesteld over de bevoegdheden van de provincies. Op dit moment zijn er volstrekt onvoldoende voorwaarden vastgelegd om een con-

sistent landelijk beleid te kunnen garanderen. Overigens zijn de voorstellen om de provincies bevoegdheden te geven op de genoemde terreinen niet helemaal nieuw. Ook nu al verlenen provincies vergunningen voor het schieten van bepaalde diersoorten als er schade ontstaat, bijvoorbeeld van Knobbelzwanen en Muskusratten. Daarbij is in het verleden al regelmatig gebleken dat de vrees voor grote verschillen in het beleid niet ongegrond is. Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Stichting Knobbelzwanenplatform is immers ernaar te streven dat er landelijk een meer consistent beleid wordt gevoerd voor het verlenen van de 'Vergunning H', op grond waarvan de Knobbelzwaan kan worden bestreden. Al jarenlang worden er in bepaalde provincies twee of drie maal zo veel vergunningen afgegeven dan in andere provincies, zonder dat dat is terug te voeren op de grootte van de populatie of de omvang van de schade. Het aantal vergunningen dat de provincies nu al uitgeven voor bestrijding van 'schadesoorten', loopt in honderden. Door het invoeren van deze plannen zouden de provincies voor veel meer soorten dan tot nu toe vergunningen voor schadebestrijding moeten gaan afgeven. Dat maakt de taak van de provincies aanzienlijk complexer en omvangrijker. Het is nog maar de vraag of er ook voor zal worden gezorgd dat de provincies voor die taak zijn toegerust. Ook kan worden gevreesd dat door de overdracht van bevoegdheden van de rijksoverheid, er een regime zal komen met grotere vrijheden en er zullen zeker grotere en ongewenste verschillen in het beleid gaan ontstaan.

Jacht

De nieuwe wetsvoorstellen beogen primair de bescherming en instandhouding van in het wild levende soorten planten en dieren te verbeteren. Desondanks dient er naar het oordeel van de minister ruimte te blijven voor de jacht in de vorm van bij wet geregelde vrijstellingen. Jacht heeft, aldus de minister, een aantal functies, te weten:

- beheer van wild;
- schadebestrijding;
- beheer van natuurwaarden;
- voorziening in vlees van wild voor consumptie.

De minister geeft wel aan dat men zich bij de jacht dient te laten leiden door het 'wise-use'-principe en dat jacht er niet toe mag leiden dat het voortbestaan van de soort in gevaar komt. Of de Kamer overigens het in stand houden van een ruimte voor het oogsten uit de natuur zonder meer zal accepteren, staat nog niet vast. De meningen van de fracties lopen op dat punt sterk uiteen. Hoewel de idee het stopzetten van jacht ten behoeve van consumptie en handel steeds meer veld lijkt te winnen, komt dat helaas in het huidige voorstel nog onvoldoende tot uitdrukking. Ook is het nog niet duidelijk wat wettelijk onder 'schade' wordt verstaan.

Ten aanzien van trekvogels is er door een aantal Kamerfracties op aangedrongen de jacht op deze soorten te verbieden. Slechts bij aantoonbare schade zou een vergunning kunnen worden afgegeven voor het schieten van trekkende soorten buiten natuurgebieden. In het najaar van 1995 werd in verband daarmee reeds bepaald dat op acht soorten niet-schadelijke trekvogels de jacht niet langer zal worden geopend. Voor twee van deze soorten, Krakeend en Goudplevier, geldt dat de jacht volledig is gesloten. In de nota van wijziging wordt nu voorgesteld alle soorten trekvogels van de zogenaamde 'wildlijst' af te voeren.

De minister vindt dat het wenselijk is het wetsvoorstel op het punt van jacht- en schadebeperking zodanig aan te passen, dat bescherming vooropstaat en dat de regeling voor bestrijding van schade eenduidig wordt. In de nota van wijziging wordt dan ook voorgesteld de lijst van soorten waarop zal mogen worden geschoten, terug te brengen tot zes soorten, te weten: Haas, Fazant, Patrijs, Wilde Eend, Konijn en Houtduif. Deze soorten worden gerekend tot algemeen voorkomende soorten 'standwild', daaronder wordt verstaan dat ze het gehele jaar in het zelfde terrein vertoeven. Voor Houtduiven geldt dat in elk geval niet, want deze soort trekt jaarlijks in aanzienlijke aantallen door over Nederland. Als het voorstel wordt aanvaard dan zullen de volgende zoogdiersoorten worden geschrapt van de lijst: Edelhert, Ree, Damhert, Moeflon, Wild Zwijn, Vos. Verder zullen dan ook de vogelsoorten Houtsnip, Watersnip, Rietgans, Kolgans,



Wat heeft het voor zin als de Patrijs vermeld staat op de nationale Rode Lijst als er jaarlijks nog duizenden worden geschoten?
Foto: Arnoud B. van den Berg.



De minister heeft bepaald dat er op Houtduiven zal mogen blijven worden geschoten als zogenaamd 'standwild' en dat terwijl er jaarlijks vele duizenden Houtduiven via ons land trekken.

Foto: Frits van Daalen.

Grauwe Gans, Smient, Wintertaling, Pijlstaart, Slobeend, Tafeleend, Kuifeend, Toppereend, Meerkoet, Zwarte Kraai, Kauw, Vlaamse Gaai en Ekster worden geschraapt.

Voor een aantal van de soorten die moeten worden geschraapt, geldt echter dat er nog wel een algemene vrijstelling kan worden gegeven om ze te schieten in geval van aantoonbare schade of ter voorkoming van schade. Deze vrijstellingen kunnen dan landelijk of provinciaal worden verleend aan grondgebruikers. De keuze tussen de twee mogelijkheden hangt af van de vraag of de desbetreffende soort over het algemeen landelijk dan wel voornamelijk regionaal schade veroorzaakt die niet op andere wijze kan worden bestreden. Voor het verlenen van deze vrijstellin-

gen, die door de minister of door Gedeputeerde Staten kunnen worden verleend, geldt wel de voorwaarde dat er slechts toe mag worden overgegaan indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en er mag geen afbreuk worden gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soort. Redenen voor het beperken van de stand van beschermde diersoorten kunnen zijn:

- het belang van volksgezondheid en openbare veiligheid;
- het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij;
- voorkoming van schade aan flora en fauna.

Voor een aantal diersoorten geeft de minister nu reeds aan dat zij in aanmerking kunnen komen voor een landelijke vrijstelling in verband met schadebestrijding. Dit betreft Houtduif, Kokmeeuw, Zilvermeeuw, Spreeuw en Mol.

De voorstellen voor jachtbeperking gaan verder dan de verplichtingen op grond van Europese of internationale regelingen. Op grond van de huidige Europese Vogelrichtlijn mag Nederland de jacht op 23 vogelsoorten openen. Wanneer de huidige voorstellen worden aanvaard, blijven daarvan nog slechts vier soorten over. In Frankrijk is jaarlijks zelfs nog altijd de jacht op een veertigtal soorten geopend. Hoewel Nederland dus al meer bescherming bood, wordt de wettelijke situatie nu dus voor een aantal vogelsoorten gunstiger.

Faunabeheereenheden

Er zijn in ons land ongeveer 400 wildbeheereenheden (WBE's) actief. Hun werkterrein beslaat vrijwel het gehele land. De wildbeheereenheden zijn in de afgelopen jaren opgericht vooral op initiatief van de jagersorganisaties. Het zijn particuliere samenwerkingsverbanden van jagers die een belangrijke functie vervullen bij het beheer van 'wild'. De minister acht deze organisaties onmisbaar voor een gecoördineerde jacht. Hij is van mening dat er een wettelijke positionering van deze organisaties moet komen. In het wetsvoorstel wordt overigens gesproken van faunabeheereenheden in plaats van wildbeheereenheden, omdat deze organisaties niet alleen een rol wordt toebedacht met betrekking tot jacht op 'wild', maar vooral ook op het gebied van schadepreventie met betrekking tot beschermde soorten. Dit tweede aspect zal een zwaarder accent gaan krijgen, want er blijven immers slechts zes soorten over waarop zou mogen worden gejaagd. Het is de vraag of er daarvoor voldoende specifieke kennis aanwezig is. De faunabeheereenheden zullen worden verplicht faunabeheerplannen op te stellen, die aan wettelijke normen zullen moeten voldoen. In de praktijk zullen provincies vergunningen verlenen op grond van deze faunabeheerplannen. Deze plannen worden noodzakelijk geacht voor de bestrijding van 'schadesoorten' en bepaalde andere diersoorten, zoals Edelherten, Reeën en Wilde Zwijnen, waarvoor blijvend een planmatige aanpak nodig wordt gevonden. In het algemeen zullen vergunningen slechts aan de faunabeheereenheden worden verstrekt. Hierdoor zouden de faunabeheereenheden in de praktijk dus het alleenrecht verkrijgen. Uitzonderingen kunnen gelden voor gebieden van voldoende grootte die door een grote terreinbeheerder worden beheerd. Zo kan Staatsbosbeheer bijvoorbeeld voor de Oostvaardersplassen heel goed zelf faunabeheerplannen opstellen en het is dus niet nodig dat een gebied als dit slechts via de tussenkomst van een faunabeheereenheid actief is, er kan ook aan individuele jagers een vergunning worden verleend. Omdat de rijksoverheid een zeer groot deel van de taken op het gebied van het jachtbeleid en het beleid voor schadebeperking aan de provin-

cies wil overdragen, ontstaat er voor hen op deze gebieden veel meer werk. Door echter het verlenen van jachtvergunningen te koppelen aan de faunabeheerplannen, die doorgaans wel zullen worden opgesteld per werkgebied van de faunabeheereenheden, kan de uitvoerende taak van de provincies toch worden verlicht. Daarmee wordt uitstippelen van het beleid min of meer overgedragen aan de jagers. Zij stellen de officiële plannen op en zij bepalen hoe sterk en op welke wijze diersoorten in hun leefgebied moeten worden beperkt. De rol van de overheid wordt daarmee beperkt tot het controleren van deze plannen en het verlenen van een beperkt aantal vergunningen, want het is de bedoeling om de faunabeheerplannen met slechts één enkele ontheffing goed te keuren. Hierdoor worden de jagersorganisaties in feite een soort verlengstuk van de overheid en zo zullen jagers nog sterker dan nu al het geval is hun activiteiten gaan verdedigen als een verplichting en niet als een hobby die slechts wordt beoefend voor het genoegen en het gewin.

Samenvatting

Ondanks een zeer groot aantal wijzigingsvoorstellen en het aantal wildsoorten waar nog op mag worden gejaagd tot slechts zes soorten zal worden teruggebracht, is het zeer de vraag of er op het gebied van de jachtpraktijken en de bescherming van dieren veel ten goede zal gaan veranderen wanneer deze voorstellen zullen worden aanvaard. Het beginsel dat diersoorten een 'intrinsieke' waarde hebben zal dan in de wet worden vastgelegd, maar de ruimte voor het doden van dieren is daarmee nog lang niet echt beperkt. De minister tekent er namelijk onmiddellijk bij aan dat ook het bemachtigen en doden van een dier, ook ten behoeve van consumptie of handel, geoorloofd kan zijn. Verder kan het uitwerken van de plannen om veel beleidstaken over te brengen naar de provincies tot grote en ongewenste verschillen leiden. Het versterken van de rol van faunabeheereenheden op het gebied van wildbeheer en schadepreventie, leidt ertoe dat de overheid minder greep op de uitvoering van het vergunningenbeleid krijgt. In eerste instantie lijkt het een verbetering dat de jacht op een aantal diersoorten sterk zal worden beperkt, maar het is nog maar de vraag of er in de praktijk werkelijk iets zal gaan veranderen. Er blijven immers nog meer dan voldoende mogelijkheden over om ontheffingen te verlenen. Er is daarom een grote kans dat, waar voorheen legaal exemplaren van diersoorten werden geschoten omdat zij werden bestempeld als 'vogelvrij wild', de zelfde soorten, nu als 'beschermde soort' alsnog legaal het loodje moeten leggen op grond van een landelijk of provinciaal vrijstellingsregime. Het valt te vrezen dat door het ontbreken van voldoende criteria voor het verlenen van vergunningen voor de vele afzonderlijke organisaties die in de toekomst een grote verantwoordelijkheid zullen gaan dragen voor jacht en schadepreventiebeleid, er van een gecoördineerd beleid in ons land geen sprake meer zal zijn.

■ Rob A. Kole, Torenvalk 22, 3752 SK Bunschoten, (033) 298 23 03.