

Eindelijk Flora- en faunawet

Andri Binsbergen

Op 4 november 1997 heeft de Tweede Kamer het door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) ingediende ontwerp van de Flora- en faunawet (FF-wet) aangenomen. Inmiddels is het wetsontwerp in de Eerste Kamer behandeld. Het daarvan uitgebrachte verslag bevat veel vragen die de minister van LNV nu moet beantwoorden. De Flora- en faunawet gaat de bestaande wetgeving op het gebied van de wilde flora en fauna vervangen, dat wil zeggen de Vogelwet 1936, de Jachtwet, de Wet Bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten en hoofdstuk V van de Natuurbeschermingswet. Voordat het zover is moet de nieuwe wet echter verder vorm krijgen in een groot aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Verwacht wordt dat de wet niet voor het einde van dit jaar in werking zal treden. Hebben wij dan een wettelijk stelsel voor de bescherming van onze wilde flora en fauna waar wij trots op kunnen zijn? Is de nieuwe wet werkelijk een verbetering ten opzichte van de huidige wetgeving? Daarover bestaat nogal wat twijfel. In dit artikel wordt een uiteenzetting gegeven van de bepalingen voor de verschillende onderwerpen die de wet behandelt en er is een vergelijking gemaakt met de bepalingen in de bestaande wetten. Heel uitgebreid kan dit overzicht niet zijn omdat op veel punten nog niet bekend is hoe de uitwerking eruit zal zien.

Lange geschiedenis

Tijdens de behandeling van een wijziging van de Jachtwet in de Tweede Kamer in 1977 werd een motie aangenomen, de motie Beekman, waarin werd aangedrongen op 'afstemming tussen de op de inheemse fauna betrekking hebbende wetten, opdat het geheel van die wetten tot een optimaal faunabeheer leidt'. In die tijd berustte de zorg voor de natuurbescherming, waaronder de uitvoering van de Vogelwet 1936 en de Natuurbeschermingswet, nog onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), terwijl de Jachtwet werd uitgevoerd door het ministerie van Landbouw en Visserij. Er is in die tijd op ambtelijk niveau wel overleg gevoerd over de door de volksvertegenwoordiging gewenste integratie, maar tot enig concreet resultaat leidde dat niet. Ondertussen was CRM wel bezig met een ontwerp voor een nieuwe Vogelwet, die de als verouderd beschouwde Vogelwet 1936 moest vervangen en waarmee tevens zou worden voldaan aan de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming van 1970 en de EG-Vogelrichtlijn van 1979. Het voorontwerp van een nieuwe Vogelwet dat in 1980 voor commentaar werd voorgelegd aan allerlei organisaties, ontmoette echter weinig enthousiasme en resulteerde pas in 1985 in de aanbidding van een wetsontwerp aan de Tweede Kamer. In de tussentijd was de Directie Natuur- en Landschapsbescherming van het inmiddels opgeheven ministerie van CRM overgeheveld naar dat van Landbouw en Visserij. Het ontwerp van de FF-wet werd in 1987 ingetrokken met als argument dat er nu toch zo spoe-

dig mogelijk een Flora- en faunawet zou moeten komen. Toch duurde het nog tot 1990 voordat er eindelijk een ontwerp van een Flora- en faunawet op papier stond. Dit ontwerp werd voor advies voorgelegd aan de Raad van State, die vond dat er heel wat aan moest worden veranderd voordat het aan de Tweede Kamer kon worden voorgelegd. Een belangrijk punt van kritiek was dat te veel zaken bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling nader moesten worden uitgewerkt. Het ontwerp werd aangepast en in mei 1993 aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarna volgde de gebruikelijke procedure: commentaar vragen van maatschappelijke organisaties en van de politieke partijen, behandeling in de Kamer, antwoord daarop van de minister, enz., enz.. Maar veel vaart zat er niet in. Mede omdat het Hof van Justitie van de EG Nederland intussen voor de tweede maal had veroordeeld wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen om de wetgeving aan te passen aan de Vogelrichtlijn, was intussen op het ministerie besloten voorrang te geven aan een aanpassing van de Jachtwet en de Vogelwet 1936 om eindelijk te voldoen aan de internationale regelingen. Het voorstel voor die 'reparatielwet' werd op 15 augustus 1991 ingediend en de gewijzigde wetgeving werd in 1994 van kracht. Daarna is nog enige tijd getwijfeld over de noodzaak van een Flora- en faunawet. Wat zou die voor nieuws kunnen brengen en bestond zelfs niet het gevaar dat het uiteindelijke resultaat minder was dan de gewijzigde Vogelwet 1936 en Jachtwet?

Hoe het ook zij, het wetsvoorstel werd niet ingetrokken en ten slotte is de Flora- en faunawet er

gekomen. Na meer dan twintig jaar! Laten wij eens zien wat de belangrijkste bepalingen zijn en hoe die zich verhouden tot de oude wetgeving, in het bijzonder wat de vogels betreft.

Zorgplicht

Nieuw in de wet is artikel 2, waarin de zogenaamde zorgplicht is vastgelegd: *'Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving'*. Dat houdt in ieder geval in dat iedereen die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn handelen nadelen voor flora en fauna veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van iemand kan worden gevergd. En als dat niet kan, dan moeten maatregelen worden genomen om nadeel te voorkomen. Als er toch nog nadeel ontstaat, dan moet dat worden beperkt of ongedaan worden gemaakt. De vraag is natuurlijk hoe je in de praktijk vaststelt of iemand in strijd met dit artikel handelt. Bovendien rust er geen sanctie op het niet nakomen van de zorgplicht. Je kunt iemand die in strijd met dit artikel handelt, met verwijzing naar dit artikel dus wel daarop aanspreken, maar heeft dat geen resultaat dan sta je *'met lege handen'*.

Beschermde vogels

Sinds 1912 heeft eerst de Vogelwet 1912 en daarna de Vogelwet 1936 bepaald, dat *'alle vogels die behoren tot een der in Europa in het wild levende soorten'* beschermd zijn. De interpretatie

van dit artikel was niet altijd eenvoudig, want waar liggen precies de grenzen van Europa en wanneer leeft een soort in het wild in Europa? Is ook een soort die als dwaalgast een enkele keer in een uithoek van ons werelddeel is waargenomen, beschermd? Het ministerie heeft die vraag in de loop der jaren steeds strikter beantwoord, onder andere verwijzend naar een lijst van de Europese Commissie waarop ook dwaalgasten zijn opgenomen. Nu is gekozen voor een andere 'ingang', de Europese Unie, waarmee een aantal vogels (circa twintig) die in Europees Rusland en de Kaukasus leven, niet meer beschermd zijn. In feite een achteruitgang ten opzichte van de Vogelwet 1936, maar als het om bedreigde uitheemse soorten gaat is er altijd nog aanwijzing mogelijk tot beschermde uitheemse diersoort, met CITES, het internationale verdrag ter bescherming van door de handel bedreigde plant- en diersoorten, als basis.

Tot 'soorten' worden ook gerekend de daartoe behorende ondersoorten of geografische populaties en ook kruisingen.

Aan de andere kant wordt bepaald, dat *'gedomesticeerde vogels behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten'* niet beschermd zijn. Dit zijn de wat de Vogelwet 1936 noemt *'cultuurvogels'*. Maar bij de aanwijzing van soorten zal zonder twiifel ook rekening worden gehouden met het feit dat in gevangenschap geboren vogels onder de Vogelrichtlijn niet tot de beschermde vogels worden gerekend.



De vangst van eenden in eendenkooien zal zich natuurlijk alleen nog kunnen richten op Wilde Eenden, omdat dat de enige eendensoort is waarop de jacht nog kan worden geopend. Foto: Henk Harmsen.

Rode lijsten

Al in 1985 heeft de minister van Landbouw en Visserij een 'Rode Lijst' van bedreigde vogelsoorten vastgesteld. In 1995 werd die herzien. Een wettelijke basis voor deze lijsten ontbrak echter. Die basis is er nu wel. Artikel 7 van de Flora- en faunawet bepaalt namelijk dat de minister, mede ter uitvoering van internationale verplichtingen (bijvoorbeeld Vogelrichtlijn), lijsten vaststelt van met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende inheemse dier- en plantensoorten. Voor deze soorten bevordert de minister in ieder geval onderzoek en werkzaamheden nodig voor bescherming en beheer. Tot die werkzaamheden kan het opstellen van beschermingsplannen behoren. Ook voor andere diergroepen en voor planten bestaan reeds door de minister vastgestelde rode lijsten. Bovendien zijn er voor verscheidene soorten, onder andere voor Lepeelaar, Korhoen, Patrijs en Kerkuil, al beschermingsplannen opgesteld. Deze praktijk heeft dus nu een wettelijke basis. Het enige is dat het opstellen van beschermingsplannen niet verplicht is.

Verbodsbepalingen

De Flora- en faunawet neemt de verbodsbepalingen van de Vogelwet 1936 in grote lijnen over. Nieuw is de bepaling dat het verboden is dieren of eieren van dieren in de vrije natuur uit te zetten. Bovendien kan de minister soorten aanwijzen die men onder andere ook niet mag bezitten, omdat ze bij ontsnappen gevaar kunnen opleveren voor het voortbestaan van inheemse dier- of plantensoorten. Weliswaar is onze fauna minder kwetsbaar dan die van bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland, waar veel endemische soorten al zijn uitgestorven of sterk zijn bedreigd door geïntroduceerde exoten, maar met dat afschrikwekkend voorbeeld voor ogen kun je niet voorzichtig genoeg zijn.

Beschermde leefomgeving

Op grond van de Natuurbeschermingswet kan de minister van LNV terreinen als staatsnatuurfmonument of beschermd natuurfmonument aanwijzen. De Flora- en faunawet geeft daarnaast Gedeputeerde Staten de bevoegdheid plaatsen die van wezenlijke betekenis zijn als leefomgeving voor een beschermde inheemse planten- of diersoort, als 'beschermde leefomgeving' aan te wijzen. De wet bevat uitgebreide bepalingen over dit nieuwe onderwerp, met name over de te volgen procedure. Het leidt te ver die hier in detail uit de doeken te doen. Belangrijk is dat het verboden is handelingen te verrichten die de betekenis van de aangewezen plaats als leefomgeving van de in het besluit genoemde soorten aantasten, tenzij van die handelingen kennis is gegeven aan Gedeputeerde Staten en Gedeputeerde Staten niet hebben meegedeeld bezwaar daartegen te hebben. Als een aanvrijzing voor een belanghebbende nadelige gevolgen heeft, kan een schadevergoeding worden gegeven. Voor aanvrijzing als beschermde leefomgeving zou bijvoorbeeld een drinkpoel die van belang is voor amfibieën of een rij knotwilgen waarin een

Steenuil zijn territorium heeft, in aanmerking komen. Ik ben benieuwd hoe de verschillende provincies gebruik gaan maken van deze bepalingen. Regionale en lokale organisaties op het gebied van natuurbescherming zullen hierbij een belangrijke functie kunnen vervullen door op het belang van bescherming van dergelijke kleine landschapselementen te wijzen.

Jacht

Het aantal soorten waarop mag worden gejaagd is de laatste jaren al sterk beperkt, maar artikel 2 van de Jachtwet noemt nog wel heel veel soorten waarop de jacht kan worden geopend. Daarnaast is nu een einde gemaakt. Als 'wild' zijn alleen nog aangewezen: Haas, Fazant, Patrijs, Wilde Eend, Konijn en Houtduif. Bovendien is (bij amendement) de bepaling toegevoegd dat de jacht niet kan worden geopend als een soort op de Rode Lijst staat. Dat is het geval met de Patrijs. Van de vogels blijven dus alleen Fazant, Wilde Eend en Houtduif nog over waar op mag worden gejaagd.

De bepalingen voor de jacht zijn niet wezenlijk veranderd, maar er zijn wel zaken vastgelegd in de wet die tot nog toe alleen 'praktijk' waren. Zo kan de jacht niet worden geopend in het tijdvak van 1 februari tot 15 augustus, tenzij dat bijvoorbeeld nodig is in verband met schadebestrijding. Bovendien is vastgelegd wat reeds in de zogenaamde Jachtnota stond: geen jacht in gebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen of in onder de Conventie van Ramsar gebrachte wetlands en in op grond van de EG-Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. De bevoegdheid om de jacht te sluiten in verband met bijzondere weersomstandigheden (strengere winter), die tot nog toe des ministers was, komt nu toe aan Gedeputeerde Staten.

Faunabeheereenheden

De jagers hebben zich de laatste tien, vijftien jaar lokaal en regionaal verenigd in 'wildbeheereenheden' (wbe's); inmiddels zijn er zo'n 400. Veel van die wbe's stellen voor hun gebied een 'wildbeheerplan' op. Daarin wordt aangegeven hoe het wild in hun gebied wordt beheerd, waarbij met name wordt aangegeven hoe schade door wild wordt tegengegaan of bestreden. Dat alles gebeurt op vrijwillige basis, maar wel gestimuleerd door de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging (KNJV) en het ministerie van LNV. Wildbeheerplannen dienen onder andere als basis voor de verlening van vergunningen voor afschot van dieren in verband met schade. De wbe's worden nu officieel en gaan 'Faunabeheereenheden' heten. Ze kunnen worden erkend door Gedeputeerde Staten, overeenkomstig regels die landelijk bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Als het gaat om onthefingen voor schadebestrijding, dan is goedkeuring vereist door Gedeputeerde Staten van de faunabeheerplannen waarop deze zijn gebaseerd, nadat Gedeputeerde Staten het Faunafonds (zo gaat het huidige Jachtfonds heten) daarover advies hebben gevraagd. Bovendien

moeten faunabeheerplannen, voordat ze worden goedgekeurd, door Gedeputeerde Staten ter inzage worden gelegd.

Valkeniers en kooikers

Naast de jacht met het geweer blijft ook de jacht met behulp van een jachtvogel (Havik of Slechtvalk) of met een eendenkooi toegestaan. Voor beide vormen van jacht is een speciale akte nodig, die net als de jachtake alleen wordt gegeven nadat een door de minister erkend examen is afgelegd. Naast een akte heeft een valkenier een ontheffing nodig voor het onder zich hebben en vervoeren van zijn jachtvogels, die zoals nu reeds het geval is geringd en geregistreerd moeten zijn. Ontheffingen worden alleen gegeven voor gefokte Haviken en Slechtvalken.

De vangst van eenden in eendenkooien zal zich natuurlijk alleen nog kunnen richten op Wilde Eenden, omdat dat de enige eendensoort is waarop de jacht nog kan worden geopend.

Andere geoorloofde jachtmiddelen, naast geweren, jachtvogels en eendenkooien, zijn honden (behalve zogenaamde lange honden), lokeenden of lokduiven, mits die niet blind of verminkt zijn, fretten en buidels. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels over de jachtmiddelen gesteld. In de Flora- en faunawet zelf zijn reeds allerlei regels gesteld voor de jacht. Wat dat betreft is het deel dat over de jacht gaat in vergelijking met andere onderwerpen zeer gedetailleerd. In het kader van dit artikel gaat het te ver alle regels te noemen. Ik maak een uitzondering voor het verbod om met het geweer te jagen binnen een straal van 200 meter rond plaatsen

waar voer of aas is gelegd om wild te lokken. Zo'n maatregel zal de 'weidelijkheid' van de jacht ten goede komen.

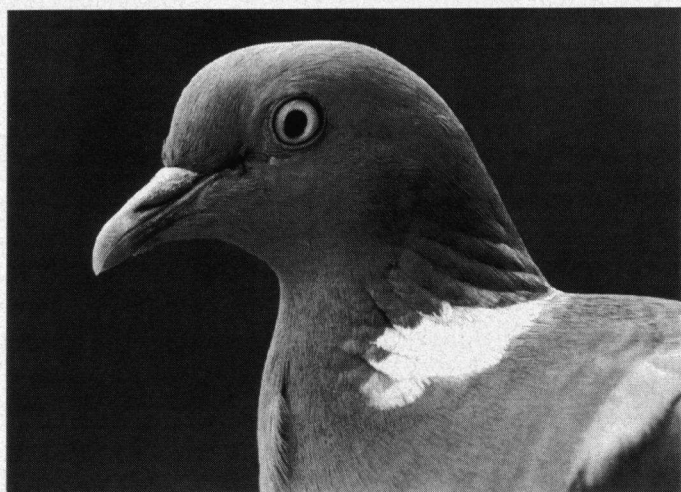
Kievitseieren

Vogelbeschermers die hoopten dat er nu eindelijk een einde zou worden gemaakt aan het rapen van kievitseieren, zijn met de Flora- en faunawet een illusie armer. Hoewel, misschien toch niet helemaal. Weliswaar kan de minister voor het hele land een raaptijd vaststellen, die ligt tussen 1 maart en 9 april, voor zover de belangen van natuurbehoud zich daartegen niet verzetten, maar in elke provincie kunnen Gedeputeerde Staten besluiten of ze ook daadwerkelijk het eierapen toestaan. Dat gebeurt dan door middel van verlening van een ontheffing aan samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers die door Gedeputeerde Staten zijn erkend volgens ministeriële regels. Aan een ontheffing is het voorschrift verbonden dat degene die eieren zoekt en raapt, zorgt voor bescherming van nesten en legfels van weidevogels. De bepaling van de Vogelwet 1936 dat de grondgebruiker schriftelijk toestemming moet verlenen om op zijn land eieren te zoeken en te rapen is facultatief geworden. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten kunnen beslissen of ze dit voorschrift al dan niet aan de ontheffing verbinden. In Friesland zal de schriftelijke toestemming waarschijnlijk niet verplicht worden gesteld, maar je kunt je afvragen of dat niet in strijd is met het Burgerlijk Wetboek. Je mag nu eenmaal niet zomaar op de grond van een ander komen. In ieder geval betekenen de nieuwe bepalingen, dat voortaan in



Binnen een straal van 200 meter rond plaatsen waar voer of aas is gelegd om wild te lokken is een verbod om met het geweer te jagen, dit om de 'weidelijkheid' van de jacht te bevorderen.
Foto: Auke B. Terlouw.

Houtduif (close-up), Den Haag,
22 mei 1992.
Foto: Henk Harmen.



sommige provincies in het geheel niet meer mag worden geraapt of dat er korter wordt geraapt dan tot 9 april.

Preparateurs

Voor het prepareren van beschermde dode dieren waarop de Flora- en faunawet van toepassing is, is een vergunning nodig, die alleen wordt verleend aan preparateurs die met gunstig gevolg een door de minister erkend preparateurs-examen hebben afgelegd. Het aantal vergunningen kan aan een maximum worden gebonden. De vereiste van een examen is nieuw, althans voor zover het wettelijk is bepaald. De praktijk is al enige tijd dat er alleen vergunning wordt verleend als de gegadigde heeft aangetoond vakbekwaam te zijn, waarbij het examen dat de Nederlandse Preparateursvereniging afneemt, als bewijs daarvoor wordt geaccepteerd. Net zoals nu al nodig is voor beschermde vogels, moeten geprepareerde dieren worden gemerkt en worden geregistreerd. Nieuw is in feite dat voor het prepareren van beschermde inheemse dieren aangewezen onder de Natuurbeschermingswet nu ook een vergunning kan worden gegeven. De ontheffing die nodig was op grond van de Natuurbeschermingswet, werd slechts in beperkte mate verleend, in feite alleen voor educatieve of wetenschappelijke doeleinden. In de door de minister te stellen regels kan worden bepaald dat ter preparatie ontvangen dieren worden onderzocht. Bovendien kunnen diersoorten worden aangewezen die niet geprepareerd mogen worden; te denken valt aan bedreigde of kwetsbare soorten.

Schadebestrijding

De bepalingen over de bestrijding van schade zijn zeer uitgebreid. In de eerste plaats worden bij algemene maatregel van bestuur (niet bedreigde) soorten aangewezen die op landelijke of regionale schaal veelvuldig belangrijke schade aanrichten. Voor de soorten die op landelijke schaal schade aanrichten kan bij ministeriële re-

geling worden toegestaan dat de grondgebruiker ze op zijn gronden te lijf gaat. Voor de soorten die in delen van het land schade doen, kan bij provinciale verordening worden toegestaan dat de grondgebruiker ze bestrijdt. De grondgebruiker hoeft die bestrijding niet zelf ter hand te nemen, maar kan dat recht schriftelijk overdragen aan een ander, houder van een jachtakte of niet. De middelen die daarbij mogen worden gebruikt, buiten de aan een jager toegestane middelen, worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Een aanwijzing tot 'schadelijke soort' geldt steeds voor twee jaar, zoals nu het geval is bij de onbeschermde vogels van de Vogelwet 1936.

Als andere beschermde soorten dan die welke als 'schadelijke soort' zijn aangewezen, schade doen, kan ook ontheffing worden verleend. Dat is nu ook al het geval bij beschermde vogels, zoals Knobbelzwanen, Turkse Tortels en Blauwe Reigers. Ook wat dat betreft verandert er niets. Nieuw is wel dat Gedeputeerde Staten, het Faunafonds gehoord, aan Faunabeheereenheden deze ontheffing kunnen verlenen.

Al met al is het stelsel van aanwijzing van soorten en de regeling van bestrijding van schade behoorlijk ingewikkeld. Hoe een en ander in de praktijk tot ontwikkeling zal komen is ongewis, maar de vrees dat er grote verschillen ontstaan tussen de provincies lijkt mij niet ongegrond. Duidelijk is wel dat allerlei soorten die niet meer als 'wild' worden genoemd, onder één of andere schaderegeling toch zullen worden geschoten. Ik denk aan Zwarte Kraai, Kauw, Ekster, ganzen, Smient en Vos.

Faunafonds

Het huidige Jachtfonds wordt vervangen door het Faunafonds, dat bestaat uit negen leden die deskundigheid bezitten op het gebied van jacht, landbouw, natuurbescherming en dierenwelzijn. De taak van het Faunafonds is niet alleen het verlenen van tegemoetkomingen in geleden schade, maar ook het bevorderen van maatreg-



Van de vogels blijven alleen nog de Fazant, Wilde Eend en Houtduif over waar op mag worden gejaagd.

Foto: Henk Harmsen.

len ter voorkoming en bestrijding van schade, het adviseren van Gedeputeerde Staten over zaken de Flora- en faunawet betreffende en adviseren van de minister over de aanwijzing van 'schadelijke soorten'. De bepalingen in de wet over het Faunafonds zijn zeer uitgebreid, te uitgebreid om in dit kader uit de doeken te doen.

Commentaar

Op de wet zoals die nu tot stand is gekomen, is van alle kanten commentaar geleverd. Dierenbeschermers zijn teleurgesteld dat de 'intrinsieke waarde' van het individuele dier niet in de wet zelf is opgenomen, maar slechts in de considerans. Zij betreuren het ook dat de plezierjacht nog blijft toegestaan. Politiedierenbescherming vreest dat de nieuwe wet moeilijk te handhaven

zal zijn vanwege de regionale verschillen. Faunabescherming vreest dat onder het mom van schadebestrijding toch op allerlei soorten weer zal worden gejaagd. De toekomst zal het leren. Ik ben zeer benieuwd hoe de wet in ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur nader wordt uitgewerkt en hoe het beleid zich in de provincies zal ontwikkelen. Het lijkt mij in ieder geval belangrijk dat organisaties als Vogelbescherming Nederland de zaken nauwlettend blijven volgen en een vinger aan de pols, of liever nog in de pap, houden. Zodra er meer duidelijkheid bestaat over de inhoud van de verschillende regelingen en maatregelen zal ik daarover in het Vogeljaar berichten.

■ Andri Binsbergen, Schoolstraat 16, 1794 AS Oosterend, Texel, (0222) 31 84 70.

Opening Naturalis te Leiden op 7 april 1998

Op 7 april 1998 is het nieuwe Nationaal Natuurhistorisch Museum (voormalig Rijksmuseum van Natuurlijke Historie), Darwinweg 2 te Leiden officieel voor het publiek geopend. Het museum Naturalis kan dan voor het eerst in zijn 178-jarig bestaan zijn biologische en geologische collecties tonen in een gebouwencomplex dat speciaal voor natuurhistorische exposities is ontworpen.

Tot de opening van het museum in april 1998 was de bibliotheek van Naturalis van maandag tot en met vrijdag geopend van 10.00 tot 17.00 uur.

Het museum heeft een huisorgaan 'Naturalis' waarvan in december 1997 nummer 7 is verschenen.

Nadere informatie is verkrijgbaar bij het Nationaal Natuurhistorisch Museum, Postbus 9517, 2300 RA Leiden, (071) 568 76 00. Marketing, PR & Sponsoring: Frits de Leeuw.