

Het ontwerp flora- en faunawet

Verschuuren, J.M.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
1994

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M. (1994). Het ontwerp flora- en faunawet: Implementatie en integratie. *RegelMaat*, (1), 9-15.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het ontwerp Flora- en faunawet: implementatie en integratie

De aanleiding voor een Flora- en faunawet

Na vele jaren voorbereiding is thans het ontwerp voor een nieuwe Flora- en faunawet (Ffw)¹ in behandeling bij het parlement. Reeds in 1977 werd vanuit de Tweede Kamer verzocht de faunawetgeving te integreren,² waarna in 1987 een voorontwerp het licht zag.³ Onder invloed van zeer zware kritiek van de Raad van State is het voorstel geheel herzien en werd het pas in mei 1993 definitief naar de Kamer gezonden.

Eén van de doelen van de nieuwe wet is de Vogelrichtlijn van de EG (79/409, *PbEG* L103) nu eens afdoende te implementeren. Nederland is al drie keer veroordeeld vanwege niet-naleving van de richtlijn.⁴ Ook de recentere Habitat-richtlijn (92/43, *PbEG* L206) moet met de Ffw geïmplementeerd worden. Daarnaast zijn er op internationaal niveau nog diverse regelingen die mede de inhoud van de Nederlandse wet bepalen. De belangrijkste is wel de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende

dier- en plantensoorten (CITES, *Ttb.* 1975, 23) en de EG-verordening waarin deze overeenkomst voor de landen van de EG nader is uitgewerkt, de EG-CITES-verordening (Vo.3626/82, *PbEG* L384).⁵

De Ffw vervangt een hele rij aan natuurbeschermingswetten of delen van wetten waarin regels gesteld worden met betrekking tot de bescherming van dier- en plantensoorten, te weten de Vogelwet 1936, de Jachtwet, de Nuttige Dierenwet, de Wet bedreigde uitheemse diersoorten, het In- en uitvoerbesluit op grond van de In- en uitvoerwet en hoofdstuk 5 van de Natuurbeschermingswet.⁶

Behalve integratie van bestaande regelingen wordt met het ontwerp Ffw ook een noviteit geïntroduceerd: het instrument van de beschermde leefomgeving. Hiermee wordt ook door de wetgever erkend dat soortenbescherming niet los gezien kan worden van gebiedsbescherming.

Het ontwerp Ffw ontmoet echter veel kritiek vanuit natuur- en milieubescher-

¹ Volut: Regeling ter bescherming van in het wild levende plante- en diersoorten, *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 147, nrs. 1-3.

² *Kamerstukken II*, 1976/77, 13 188, nr. 88 (motie Beekmans) en *Handelingen II*, 1976/77, p. 3371.

³ Zie hierover D. van der Meijden, Het voorontwerp van de Flora- en faunawet, in: *M en R* 1990, p. 12/21.

⁴ HvJ EG 13 okt. 1987, zaak 236/85, *M en R* 1988, p. 283, HvJ EG 15 maart 1990, zaak 339/87, *M en R* 1990, p. 322, HvJ EG 6 febr. 1992, zaak 75/91, *M en R* 1993, p. 137 en zie ook de prejudiciële procedure HvJ EG 23 mei 1990, zaak 169/89, *M en R* 1991, p. 94 en de vele uitspraken van Nederlandse rechters, door Jans opgesomd in zijn noot onder de uitspraak van het HvJ EG 6 febr. 1992, *M en R* 1993, p. 138.

⁵ Verder spelen o.a. een rol: de Conventie van Parijs (vogelbescherming, *Ttb.* 1954, 197), de Conventie van Ramsar (wetlandsconventie, *Ttb.* 1975, 84), de Conventie van Bonn (trekkende dieren, *Ttb.* 1981, 6). In de memorie van toelichting wordt een overzicht gegeven van toepasselijke regelingen, *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 7/9.

⁶ Zie voor de inhoud van deze wetten Brussaard/Drupsteen/Gilhuis/Koeman (Red.), *Milieurecht*, derde druk, Zwolle 1993, p. 374/392. Overigens zijn de Vogelwet, de Jachtwet en de Natuurbeschermingswet recentelijk nog grondig gewijzigd n.a.v. de veroordelingen van Nederland vanwege niet-naleving van de Vogelrichtlijn (wet van 28 okt. 1993, *Stb.* 1993, 586).

mingsorganisaties, óók op typisch juridische en wetgevingsaspecten.⁷ Onderzocht zal worden of deze kritiek terecht is, waarbij de vraag in hoeverre Nederland met dit wetsontwerp voldoet aan Europees- en andere internationaalrechtelijke verplichtingen een belangrijke rol speelt.

Opbouw van de Flora- en faunawet

Alvorens tot een inhoudelijke beoordeling te komen eerst iets over de opbouw van het ontwerp Ffw. Kern van de wet vormen hoofdstukken II en III. In het tweede hoofdstuk wordt de mogelijkheid geboden om bij amvb in- en uitheemse dier- en plantensoorten aan te wijzen die beschermd moeten worden op basis van de wet. Deze bevoegdheid is zeer ruim gesteld en biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om alle van nature in Nederland voorkomende diersoorten onder de reikwijdte van de wet te brengen. Bovendien is nu voorzien in de mogelijkheid om ook plante- en diersoorten die op grond van bindende Europeesrechtelijke of andere internationaalrechtelijke bepalingen bescherming behoeven, maar die onverhoopt buiten de omschrijving van de Ffw zouden vallen, bij ministeriële regeling als beschermde soort aan te wijzen.

In het derde hoofdstuk staan de verbodsbepalingen met betrekking tot het plukken etc. van beschermde inheemse plantensoorten, het verstoren etc. van beschermde inheemse diersoorten en het bezitten, vervoeren en verhandelen van beschermde in- en uitheemse plante- en diersoorten. Verder is ook het uitzetten van dieren en eieren en het zaaien van planten in de vrije natuur verboden, voor zover deze soorten bij amvb zijn aangewezen. Bij amvb aangewezen instrumenten geschikt en bestemd voor het doden of vangen van dieren mag men niet onder zich hebben, in- of uitvoeren, te koop vragen, verhandelen, aanbieden, verhuren etc. Het dragen van een geweer is verboden voor hen die geen jachtakte be-

zitten en ook is men verplicht te verhinderen dat dieren die men onder zich heeft, in het veld andere dieren vangen. Ook hier is een ruime afwijkingsclausule opgenomen voor het geval er vanuit de EG of andere volkenrechtelijke organisaties andere voorschriften geëist worden. Bij amvb kan dan voor de duur van één jaar van de wet worden afgeweken om de Nederlandse regelingen in overeenstemming met de internationale of Europese regels te brengen, tenzij voor die tijd een wetsvoorstel wordt ingediend; dan loopt de termijn door totdat het wetsvoorstel kracht van wet krijgt.

Hoofdstuk IV introduceert het al genoemde instrument van de beschermde leefomgeving. Gedeputeerde Staten (GS) kunnen een plaats waarvan de bescherming van wezenlijke betekenis is voor de instandhouding van de beschermde inheemse planten- of diersoorten aanwijzen als beschermde leefomgeving. In het besluit van GS moeten schadelijke handelingen worden aangewezen. Zulke handelingen mogen alleen verricht worden na melding aan GS, waarna GS voorschriften kunnen stellen met betrekking tot de voorgenomen handeling of deze geheel kunnen verbieden (art. 25). Hiermee wordt een nieuwe categorie van gebiedsaanwijzingen geïntroduceerd, buiten de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer om. Blijkens de memorie van toelichting moet vooral aan kleine gebieden gedacht worden zoals houtwallen, bermen, poelen of zelfs een solitaire boom.

De hoofdstukken V en VI bevatten bepalingen uit de vroegere Jachtwet. In artikel 30 zijn wildsoorten genoemd waarop gejaagd mag worden, mits voldaan is aan de regels gesteld in de wet⁸ en de jacht op deze soorten bij ministeriële verordening is geopend (art. 44). Bij amvb kunnen wederom aanpassingen plaatsvinden van de wet indien dat nodig is op grond van EG- of internationale verplichtingen. Ook de regeling inzake het Jachtfonds en de wildschadecommissies is hierin overgenomen.

⁷ Zie bijv. het advies dat Vogelbescherming Nederland heeft uitgebracht, *Naar een betere Flora- en faunawet*, Zeist, september 1993.

⁸ Alleen door houders van een jachtakte, met gebruikmaking van de wettelijk toegestane jachtmiddelen, alsmede op de wettelijk toegestane tijdstippen en terreinen.

De handhaving gebeurt strafrechtelijk. Handelen in strijd met bepalingen van de wet levert in de meeste gevallen een overtreding op ingevolge de Wet economische delicten (WED); maar de overtreding van sommige bepalingen kan, indien opzettelijk gepleegd, een misdrijf zijn waarop ten hoogste twee jaar gevangenisstraf en een geldboete van de vierde categorie staat. Daarnaast kunnen uiteraard de bijkomende straffen en maatregelen uit de WED opgelegd worden.

Naleving van internationale verplichtingen

In de wet is door het opnemen van verschillende delegatieconstructies vooruitgelopen op toekomstige verplichtingen die op Nederland afkomen uit EG-verband of uit andere internationale verbanden (de ervaring heeft geleerd dat er veel zijn op het gebied van de soortenbescherming). Hoewel aan deze flexibele vorm van wetgeven zeker nadelen kleven,⁹ kan zo voorkomen kunnen worden dat Nederland steeds flaters slaat vanwege niet tijdige nakoming van verplichtingen. Wel zal een regelmatige 'opschoning' van wet en bijbehorende amvb's moeten plaatsvinden om de regelgeving overzichtelijk te houden.

Ook biedt het wetsontwerp door de ruime aanwijzingsbevoegdheden en verbodsbepalingen meer gelegenheid om te voldoen aan internationale verplichtingen. Wel is het gevolg van deze constructie dat voor een oordeel òf in het desbetreffende geval de richtlijn wordt nageleefd, niet de wet, maar een uitvoeringsmaatregel moet worden geraadpleegd.

Soortenbescherming ingevolge de EG-Vogelrichtlijn

De Jachtwet kende in artikel 20, tweede lid, aan de Minister een ongeclausuleerde bevoegdheid toe om de jacht op bepaalde soorten te openen, terwijl op grond van artikel 9 van de Vogelrichtlijn de jacht op deze vogels alleen op nauwkeurig omschreven gronden mag worden toegelaten (o.a. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren), en dan nog alleen indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Op dit punt werd Nederland dan ook veroordeeld wegens niet-naleving van de richtlijn.¹⁰ In het ontwerp Ffw is nu uitdrukkelijk bepaald dat bij amvb beschermde soorten kunnen worden aangewezen waarop toch mag worden gejaagd, mits het gaat om soorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en die in het gehele land of delen daarvan veelvuldig belangrijke schade aanrichten of overlast bezorgen (art. 63). Het begrip 'overlast' zal, voor zover het gaat om vogels die onder de bescherming van de Vogelrichtlijn vallen, conform deze richtlijn moeten worden uitgelegd. Het zal dan bijvoorbeeld gaan om gevaar voor de veiligheid van het luchtverkeer (art. 9, eerste lid onder a van de Vogelrichtlijn).¹¹ Niet is in de wet de clause opgenomen dat er geen andere bevredigende oplossingen voorhanden moeten zijn, maar blijkens de memorie van toelichting moet zulks wel in de betreffende amvb worden aangetoond.¹²

Eerder al was Nederland veroordeeld vanwege niet naleving van de Vogelrichtlijn in de Vogelwet op soortgelijke gronden als zojuist genoemd.¹³ De Vogelwet gaf bij-

⁹ Zo wordt de kenbaarheid verkleind als normen in de wet niet meer ten volle gelden en er allerlei amvb's en ministeriële verordeningen zijn met van de wet of van eerdere amvb's afwijkende regels. Zie Bekkers/Bonnes/De Moor-van Vugt/Voermans, *Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten?*, Zwolle 1993, p. 114.

¹⁰ HvJ EG 15 maart 1990, zaak 339/87, *M en R* 1990, p. 322 (m.nt. Jans). Inmiddels is de Jachtwet op dit punt aangepast aan de Vogelrichtlijn (*Stb.* 1993, 586). Overigens kan hier niet aan alle punten waarop Nederland veroordeeld is aandacht besteed worden; alleen de belangrijkste tekortkomingen zijn eruit gelicht.

¹¹ Zie kritisch over het begrip 'overlast' A.J. Cnoop Koopmans, *Enkele kritische opmerkingen uit het oogpunt van faunabescherming en natuurbeleid over wetsontwerp 23 147 voor een nieuwe Flora- en faunawet*, VMR 1993-3, Zwolle 1993, p. 24.

¹² *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 81.

¹³ HvJ EG 13 okt. 1987, *M en R* 1988/7, p. 283 (m.nt. Jans).

voorbeeld de bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning om beschermde vogels te doden indien deze schade toebrechten of overlast veroorzaakten, of zulks dreigden te doen. Uiteraard komen dergelijke gronden niet overeen met de veel beperktere uitzonderingsbepaling van artikel 9 van de Vogelrichtlijn. Inmiddels is ook de Vogelwet, net als de Jachtwet, op dit punt aangepast,¹⁴ vooruitlopend op de nieuwe Ffw.

Toch kan nog niet zonder voorbehoud gezegd worden dat met de Ffw de Vogelrichtlijn voldoende geïmplementeerd wordt. Vooral het rapen van kievitseieren (art. 57 Ffw) lijkt maar moeilijk te verenigen te zijn met artikel 5 van de richtlijn, waarin lidstaten expliciet wordt opgedragen het rapen van eieren te verbieden.¹⁵ Ook hier kan alleen op basis van de gronden genoemd in artikel 9 van de richtlijn een ontheffing worden verleend. De bescherming van flora en fauna wordt wel als grond aangevoerd, en het zoeken en markeren van nesten zou hier nog wel onder te begrijpen zijn, maar het rapen van eieren lijkt me veel minder in overeenstemming met deze ontheffingsgrond uit de Vogelrichtlijn. Het eerder door Nederland aangevoerde culturele belang van het eieren rapen, dat speciaal voor Friesland zou gelden, is in elk geval geen legitieme grond om van het verbod van de Vogelrichtlijn af te wijken.¹⁶ Overigens zal het op grond van de Ffw mogelijk zijn om de jacht te openen op de verschillende, ook zeldzame, soorten, genoemd in artikel 30. Hieronder zijn diverse

soorten eenden en ganzen, pijlstaart, wintertaling en watersnip. Wel is nu ook hier de clause opgenomen dat bij amvb ter uitvoering van internationale verplichtingen verdere beperkingen kunnen worden gesteld. Naar aanleiding van bezwaren uit de Tweede Kamer wordt deze lijst momenteel herzien.¹⁷

Habitatbescherming ingevolge de EG-Vogelrichtlijn en EG-Habitatrichtlijn

Zowel de Vogelrichtlijn (art. 3 en 4) als de Habitatrichtlijn vereisen het inrichten en instandhouden van leefgebieden van beschermde soorten. Voor wat betreft de Vogelrichtlijn wordt voor de implementatie hiervan steeds verwezen naar de Natuurbeschermingswet,¹⁸ maar het is zeer de vraag of het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten volledig het doel van de richtlijn dekt, zeker gezien de vergaande eisen die artikel 4 stelt aan de vogelbeschermingszones die moeten worden aangewezen voor bepaalde bedreigde vogelsoorten.¹⁹ Hoewel Nederland wel op basis van de richtlijn zelf vogelbeschermingsgebieden aanwijst, zijn de rechtsgevolgen hiervan onduidelijk of realiseren de betrokken overheden zich onvoldoende wat deze rechtsgevolgen inhouden.²⁰

Met de Habitatrichtlijn wordt een dergelijke gebiedsgerichte benadering van de soortenbescherming uitgebreid tot planten- en diersoorten, met dien verstande dat hier

¹⁴ *Stb.* 1993, 586. Nu is nauwkeurig aangesloten bij formuleringen uit de richtlijn en kan alleen 'indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat' een soort onbeschermd verklaard worden (art. 2) of een vergunning verleend worden tot het doden van een beschermde vogel (art. 10). Dit laatste mag alleen gebeuren op de gronden die in art. 9 van de richtlijn zijn genoemd (letterlijk overgenomen).

¹⁵ Ook uit de Eerste Kamer was dit geluid te horen, en wel bij de behandeling van de wijziging van de Vogelwet (art. 17). Staatssecretaris Gabor bleef bij het standpunt dat de belangen van het natuurbehoud verenigbaar zijn met de in Vogelwet gekozen regeling die het zoeken en rapen van kievitseieren toestaat, *Kamerstukken I*, 1992/93, 22 201, nr. 225b, p. 10/12 (MvA-I). Mocht het HvJ EG hiermee onverhoopt toch niet akkoord gaan, dan overweegt de Staatssecretaris om geen raaptijd vast te stellen waardoor het rapen materieel verboden is, *Kamerstukken I*, 1993/94, 22 201, nr. 23a, p. 1.

¹⁶ Zie HvJ EG 13 okt. 1987, *M en R* 1988, p. 285. Als gevolg van het op 9 maart 1993 bij de behandeling van de gewijzigde Vogelwet aangenomen amendement Esselink/Swildens-Rozendaal gaat de mogelijkheid om kievitseieren te zoeken en te rapen voor het hele land gelden, *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 201, nr. 15.

¹⁷ Deze bezwaren kwamen naar voren bij de behandeling van de Nota Jacht en Wildbeheer, *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 980, nrs. 1-2; zie *Handelingen II*, 1993/94, UCV7, p. 7-15/7-16.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 1990/91, 22 201, nr. 3, p. 5.

¹⁹ Idem Ch. Backes, *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, (diss.), Zwolle 1993, p. 303.

²⁰ Ch. Backes, *a.w.* 1993 (diss.), p. 206 en p. 305 e.v.

de Commissie of Raad, afhankelijk van het soort besluit, zelf bepaalde gebieden kan aanwijzen als bijzondere beschermingszones. Lidstaten moeten vervolgens beheersplannen opstellen waarin wordt aangegeven hoe voorkomen wordt dat de kwaliteit van habitats verslechtert of storende factoren met een significant effect op plante- en diersoorten optreden (art. 6). Volgens Backes moet op grond van deze richtlijn een aanzienlijke hoeveelheid gebieden worden aangewezen, waarbij met name van belang is dat er voldoende verbindingen zijn zodat migratie van soorten mogelijk is.²¹

De aanwijzing van de beschermde leefomgeving is hiervoor een welkom extra instrument. Door tussen reeds op grond van de Natuurbeschermingswet bestaande beschermde natuurmonumenten kleinere gebieden als beschermde leefomgeving aan te wijzen, kan de ecologische hoofdstructuur die veel provincies in hun streekplannen, in navolging van het Natuurbeleidsplan en de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra), nastreven, beter gerealiseerd worden. Er ontstaan verbindingzones tussen natuurlijke gebieden.

Wel kunnen enkele kanttekeningen gezet worden bij de vraag of deze aanpak voldoende is ter implementatie van de Habitatrichtlijn. Daar GS handelingen die schade toebrengen aan een beschermde leefomgeving kunnen verbieden, althans voor zover het handelingen betreft die in het besluit van GS als meldingsplichtig zijn aangewezen, is dit volgens Backes een voldoende, zij het wel erg flexibele, implementatie van de Habitat-richtlijn.²²

Voor wat betreft de niet door GS aangewezen handelingen die wel schade toebrengen aan habitats is de wet géén voldoende uitwerking van de richtlijn, en hetzelfde geldt voor het geval GS niet reageren op een melding. Degene die de handeling wil uitvoeren mag dit namelijk als een goedkeuring opvatten. Een verbod behoudens uitdrukkelijke toestemming was te verkie-

zen geweest boven de nu gekozen constructie.

Tot slot wijs ik erop dat het van belang is dat de aanwijzing als beschermde leefomgeving goed aansluit bij andere gebiedsaanwijzingen, zoals op basis van de Natuurbeschermingswet, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening en ook op de activiteiten op basis van de Relatienota, de Regeling beheersovereenkomsten 1993 en de Boswet. Ook bij de gebiedsgerichte wetgeving valt nog heel wat te integreren!

Integratie

Naast het voldoen aan inter- en supranationale verplichtingen is ook de integratie van natuurbeschermingswetgeving een belangrijke doelstelling van de Ffw. Het is toe te juichen dat de, onder andere door noodwetgeving ter uitvoering van internationale verplichtingen, versnipperde en vaak verouderde regelgeving op het gebied van de soortenbescherming nu geïntegreerd wordt in één wet. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden daarmee vergroot.

Wel kan men zich afvragen of er voldoende integratie heeft plaatsgevonden. Gezien de nauwe samenhang tussen soorten- en gebiedsbescherming had integratie van natuurbeschermingswetgeving voor de hand gelegen, zeker nu in het ontwerp Ffw het instrument van de beschermde leefomgeving is geïntroduceerd, een instrument dat op veel punten lijkt op dat van de aanwijzing van een beschermd natuurmonument ingevolge de Natuurbeschermingswet.²³

Ook de Wet milieubeheer had zich op dit punt geleend als integratiekader, nu op basis van die wet, eveneens op provinciaal niveau, milieubeschermingsgebieden moeten worden aangewezen, waarin onder andere gebieden die bescherming behoeven op grond van de wetlandsconventie van Ramsar moeten zijn opgenomen. Ook de beschermde

²¹ Ch. Backes, *a.w.* 1993 (diss.), p. 310/311.

²² Ch. Backes, *Het wetsvoorstel voor een Flora- en faunawet: integratie of opeenhoping van regelgeving?*, VMR 1993-3, Zwolle 1993, p. 14.

²³ Zie P.C.E. van Wijmen, *De Natuurbeschermingswet*, VMR 1988-4, Zwolle 1989, p. 215 en Ch. Backes, *a.w.* 1993 (VMR), p. 10-13. Backes is uitvoerig over de overeenkomsten en verschillen tussen de beschermde leefomgeving en een beschermd natuurmonument.

leefomgeving had onder deze gebiedsaanwijzing kunnen worden gebracht.²⁴

Op grond van artikel 6 Ffw moeten lijsten worden vastgesteld van met uitroeiing bedreigde planten- en diersoorten, een verplichting die tevens voortvloeit uit de Vogelrichtlijn. Ingevolge het derde lid van dit artikel kunnen ter bescherming van deze soorten ook beschermingsplannen worden opgesteld. Hoe deze plannen zich verhouden tot de beschermde leefomgeving of tot andere plannen of verordeningen met bijvoorbeeld gebiedsaanwijzingen is volstrekt onduidelijk: de memorie van toelichting rept er met geen woord over.

Verder is de visserijwetgeving niet geïntegreerd, terwijl met name voor de sportvisserij hierop was aangedrongen, en zijn er twee adviesraden gebleven, de Jachtraad en de Natuurbeschermingsraad. Op beide punten is ook door de Raad van State kritiek geuit.²⁵ Tot slot kan men zich afvragen of de Jachtwet zich naar haar aard wel laat integreren met regelgeving inzake soortenbescherming. Er is immers sprake van een zekere innerlijke tegenstrijdigheid indien als uitgangspunt het beschermen van de intrinsieke waarde van flora en fauna gehanteerd wordt, en in dezelfde wet regels gesteld worden met betrekking tot (voor de mens) 'schadelijke' soorten.²⁶

Enkele andere punten van kritiek

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het ontwerp Flora- en faunawet is een voorbeeld van een echte raamwet. Veruit

het merendeel van de bepalingen opent de mogelijkheid om bij amvb, bij of krachtens amvb of bij ministeriële regeling bepaalde regels te stellen. Gecombineerd met de talrijke interne verwijzingen maakt dit de wet bepaald niet eenvoudig leesbaar. Artikel 68 bijvoorbeeld luidt: 'Voor zover het krachtens het bepaalde bij of krachtens de artikelen 63 tot en met 67 dan wel krachtens een ontheffing als bedoeld in artikel 69, is toegestaan schade of overlast te voorkomen of te beperken met behulp van het geweer, is het bepaalde in de artikelen 51 en 52 van overeenkomstige toepassing'. Het zal niet verbazen dat de inhoud van de artikelen 51 en 52 ook weer mede door amvb's bepaald wordt...

Dergelijke bepalingen zijn zeer moeilijk te handhaven. Die handhaving verloopt helemaal via het strafrecht (WED), afgezien van enkele dwangmiddelen van de minister. Helaas hebben we bij de handhaving van natuurbeschermingswetten te maken met een terugtrekkende overheid, want na de afschaffing van de (gespecialiseerde) veldpolitie,²⁷ komt nu het bericht dat de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging tuchtrecht wil invoeren voor jagers met een jachtakte, kennelijk omdat er te weinig controle door de overheid plaatsvindt.²⁸ Dit alles is geen goed vooruitzicht op een effectieve handhaving van de Ffw.

Participatie en rechtsbescherming

Als het gaat om collectieve, en stemloze, natuur- en milieugoederen moet een ieder betrokken kunnen zijn bij de besluitvor-

²⁴ Dit had simpelweg kunnen gebeuren door de beschermde leefomgeving toe te voegen aan art. 4.9, vierde lid, Wet milieubeheer, aldus ook Ch. Backes, *a.w.* 1993 (VMR), p. 6-7.

²⁵ *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 147, A, p. 6/7.

²⁶ Zie ook de discussie over de plezierjacht bij de behandeling van de Nota Jacht en Wildbeheer in oktober 1993, *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 980, nrs. 1-2, *Handelingen II*, 1993/94, UCV7, p. 7-15/7-16. (vgl. de MvT bij de Ffw: 'De jacht voorziet in een behoefte aan actieve recreatie en verschaft daarbij de mogelijkheid een aantrekkelijke buit te bemachtigen', *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 38). Zie over de relatie jacht en natuurbescherming kritisch A.J. Cnoop Koopmans, *a.w.*, p. 25-27.

²⁷ Het is de vraag of de reguliere politie voldoende is toegerust om toe te zien op dit moeilijke wetgevingscomplex en of door prioriteitenstelling bij de politie de handhaving van natuurbeschermingswetten niet in gevaar komt. Zie *Handhaving*, sept./okt. 1992, p. 24.

²⁸ De KNJV verzoekt de ministers van LNV en Justitie een tuchtrechtelijke regeling in Ffw onder te brengen (*Start*, 1993, 176). Ook in de Nota Jacht en Wildbeheer wordt op deze mogelijkheid gewezen, nu volgens deze nota 'het toezicht op de naleving onder druk (kan) komen te staan' (*Kamerstukken II*, 1992/93, 22 980, nrs. 1-2, p. 44). Voorlopig blijft een tuchtrechtelijke regeling buiten het wetsvoorstel. (*Kamerstukken II*, 1993/94, 23 147, nr. 5, p. 3).

ming en moet een ieder besluiten kunnen voorleggen aan de rechter. Dit, eerder door mij uitvoerig beargumenteerde,²⁹ uitgangspunt komt slechts gedeeltelijk tot zijn recht in het ontwerp Ffw. Bij de aanwijzing van een beschermde leefomgeving is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing, maar dankzij artikel 20, derde lid Ffw wordt het, in afwijking van artikel 3:13, eerste lid Awb,³⁰ aan een ieder toegestaan om zijn mening bij GS naar voren te brengen, ongeacht of men belanghebbende is of niet. Aansluiting bij afdeling 3.5, de uitgebreide voorbereidingsprocedure zou overigens meer waarborgen voor belangstellende burgers hebben geboden dan 3.4; die afdeling had hier best toegepast kunnen worden.

Voor de totstandkoming van de besluiten waarbij vergunningen en ontheffingen worden afgegeven is geen bijzondere procedure voorgeschreven en ook de rechtsbescherming is gewoon die van hoofdstuk 8 Awb. Dat betekent dat alleen 'belanghebbenden' in beroep kunnen. Het is jammer dat in het natuurbeschermingsrecht niet, zoals in het milieurecht al jaren gebruikelijk is, een bredere kring van belanghebbenden wordt erkend en net als de Wet milieubeheer beroep voor een ieder wordt open gesteld.

Conclusie

Met de nieuwe Ffw, waarvan het ontwerp thans in behandeling is bij de Tweede Kamer, zal Nederland in hoofdlijnen voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen, met één voorbehoud en dat betreft het toelaten van het rapen van kievitseieren. Tevens worden eventuele toekomstige problemen voorkomen doordat flexibele implementatiebepalingen zijn opgenomen in het voorstel. Dergelijke bepalingen kunnen we in de toekomst, bij een voortgaande Europese integratie, wellicht vaker gaan zien in Nederlandse wetgeving.

Een primair doel van het ontwerp Ffw is de integratie van soortenbeschermingswet-

geving. Dit doel wordt echter onvoldoende bereikt. Gezien de samenhang tussen soorten- en gebiedsbescherming, onder andere blijkend uit allerlei gebiedsbeschermende elementen in het wetsvoorstel zelf, had integratie met gebiedsgerichte natuurbeschermingsregelgeving en ruimtelijke-ordeningsregelgeving voor de hand gelegen. Een betere relatie met die andere integrale milieuwet, de Wet milieubeheer, had dan eveneens bewerkstelligd kunnen worden.

Kritiek is ook mogelijk op de te verwachten problemen bij de uitvoering van de wet. Handhavingsproblemen zijn op voorhand te voorzien met een ingewikkelde wet als deze. Niet alleen bevatten de bepalingen uit het voorstel zeer veel verwijzingen naar andere bepalingen uit dezelfde wet, ook zijn de mogelijkheden om bij amvb of ministeriële regeling nadere regels te stellen legio.

Hoewel we blij moeten zijn met het feit dat een deel van de verouderde natuurbeschermingswetgeving wordt vervangen, is het eindcijfer dat aan dit wetsvoorstel gegeven kan worden niet meer dan een zes min. Van de twee hoofddoelen, implementatie en integratie, wordt de eerste voldoende (zij het niet ruim), maar de tweede onvoldoende bereikt.

²⁹ Zie mijn *Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu*, Zwolle 1993, o.a. p. 44 en 279 e.v.

³⁰ Maar met gebruikmaking van het tweede lid van dit artikel.