

Wetsvoorstel Natuur (versie 0.2)

Bijlage bij schriftelijke reactie Vogelbescherming Nederland

16 november 2011

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
1. Algemene bepalingen		
Definities begrippen	1.1	De definitie van ‘vogels’ maakt onvoldoende duidelijk dat alle inheemse vogels beschermd zijn, omdat er slechts wordt verwezen naar artikel 1 van de Vogelrichtlijn. Definieer vogels in de wet als ‘alle van nature op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie voorkomende soorten vogels met uitzondering van gedomesticeerde vogels’. De definitie van ‘jacht’ is een cirkelredenering: het doden van bejaagbare soorten. Jacht omvat daarmee plezierjacht, benuttingsjacht en schadebestrijding. Daarmee ontstaat onduidelijkheid over het onderscheid tussen jacht en schadebestrijding. Formuleer een eenduidige definitie van jacht en van schadebestrijding. Neem ook de criteria op in de wet op grond waarvan een soort als bejaagbare soort kan worden aangewezen. De definitie van ‘jachtvogel’ als vogel met behulp waarvan de jacht mag worden uitgeoefend is onduidelijk en onvoldoende toegelicht in de memorie van toelichting (MvT). Alleen inheemse jachtvogels mogen daarvoor gebruikt worden en niet exoten in verband met gevaar op ontsnapping/hybridisatie. Verduidelijk dat in de wet en de MvT.
Bestuurlijke bevoegdheidsverdeling	1.3	De voorgestelde nieuwe verdeling van bevoegdheden tussen provincies en Rijk is erg ingewikkeld geregeld in het wetsvoorstel. Het is zeer de vraag of de voorgestelde verdeling van bevoegdheden daadwerkelijk eenvoudiger en effectiever is dan de huidige verdeling van bevoegdheden. De bevoegdheid van de provincie ten aanzien van schadelijke activiteiten wordt verplaatst van het grondgebied waar de effecten zich voordoen naar de locatie van de activiteit. Wij sluiten ons aan bij wat de provincies hierover te kennen hebben gegeven, dat wanneer zij verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen, zij ook

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		bevoegd dienen te zijn ten aanzien van de schadelijke activiteiten.
Natuurvisie	1.5	De natuurvisie is bedoeld om het huidige natuurbeleidsplan te vervangen, maar is niet omkleed met dezelfde procedurele waarborgen. Wat de frequentie en procedure van de natuurvisie betreft, wordt volstaan met de algemene bepaling dat de Minister zorg draagt voor actualisatie en dat voorlegging aan (maar niet goedkeuring door) het parlement en publicatie is vereist. Het is veel te optimistisch te stellen dat publicatie 'een goede doorwerking in de praktijk' verzekert (MvT, p. 47), want de natuurvisie heeft geen enkele juridische status. Bepaal in de wet dat belanghebbende bestuursorganen, instellingen en maatschappelijke organisaties een rol (inspraak) hebben bij de voorbereiding van de natuurvisie; verklaar afdeling 3.4 van de Awb daarop van toepassing; en specificeer de periode van geldigheid en/of de minimum frequentie van actualisatie. Geef de natuurvisie een duidelijke juridische status, zodat een goede doorwerking in de praktijk en samenhang tussen het rijksbeleid en het natuurbeleid van de provincies en andere overheden daadwerkelijk worden verzekerd.
Rode lijsten	1.5 lid 4 en 7	De natuurvisie zal de bekende rode lijsten omvatten, maar het wetsontwerp zegt niets over de bescherming van de bedreigde en kwetsbare soorten die op deze lijsten staan. Nadeel ten opzichte van de huidige wetgeving is dat het wetsontwerp ook geen verplichting bevat voor de Minister tot het bevorderen van onderzoek en beschermingsmaatregelen voor de rode lijst soorten. De bescherming van deze soorten kan niet als nationale kop worden beschouwd, omdat dit is vereist op grond van het Biodiversiteitsverdrag en andere natuurbeschermingsverdragen. Geef de rode lijsten een prominentere plaats in de wet en neem specifieke bepalingen in de wet op tot het bevorderen van onderzoek en specifieke beschermingmaatregelen voor bedreigde en kwetsbare soorten.
Toezicht door Rijksoverheid	1.7	Het merendeel van de bevoegdheden voor de uitvoering van de wet komt bij de provincie te liggen, maar de eindverantwoordelijkheid voor nakoming van de internationale verplichtingen

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		ligt bij het Rijk. De som van de inzet van de 12 provincies moet leiden tot een gunstige staat van instandhouding van de natuur in Nederland als geheel. Het wetsontwerp maakt echter niet voldoende duidelijk hoe het Rijk haar eindverantwoordelijkheid neemt, bijvoorbeeld via de artikel 12 Vogelrichtlijn rapportage aan Brussel en de verplichte controles genoemd in artikel 9 Vogelrichtlijn. Het wetsontwerp stelt dat bij AMvB nadere regels kunnen worden vastgesteld over gegevensverstrekking door provincies, maar het is blijkens de MvT nog maar de vraag of deze regels er daadwerkelijk gaan komen. Dat moet echter in ieder geval gebeuren als de overheid wil verzekeren dat internationale verplichtingen worden nagekomen.
Zorgplicht	1.8	De zorgplicht geldt ook voor vogels, maar biedt voor alle vogels die van nature in het wild voorkomen geen extra bescherming ten opzichte van de specifieke beschermingsbepalingen die het wetsvoorstel bevat. Voor exoten en verwilderde gedomesticeerde vogels heeft de zorgplicht echter wél zelfstandige betekenis, want daarvoor gelden de verboden niet. Voor alle andere vogels kan de zorgplicht volgens de MvT hooguit als basis dienen voor preventief handhavend optreden (voorkomen overtredingen verboden). De MvT vermeldt dat de zorgplicht een 'open norm' is die door het bevoegd bestuursorgaan moet worden verduidelijkt. Dat brengt een aanzienlijke taakverzwaring voor de provincies met zich mee. Bovendien is handhaving van de zorgplicht problematisch. Wanneer heeft een initiatiefnemer zijn zorgplicht geschonden als hij dacht dat een nader onderzoek instellen niet nodig was? Een toelichting zou duidelijkheid moeten verschaffen over wat de zorgplicht vereist van burgers en bestuurorganen. De zorgplicht moet in ieder geval gehandhaafd worden als vangnetbepaling.
Programmatistische aanpak	1.9	De programmatistische aanpak voor bij ministeriële regeling aangewezen schadelijke factoren, zoals reeds toegepast bij stikstofbelasting van Natura-2000 gebieden, wordt breed inzetbaar. Dit is een heel belangrijk punt voor Natura 2000-gebieden, omdat zo'n aanpak – kort door de bocht - ervoor zorgt dat hetgeen de significantie veroorzaakt tijdelijk even niet in de significantie-toets hoeft

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		te worden meegenomen. Ruime toepassing van deze programmatische benadering staat op gespannen voet met de beschermingsverplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. De MvT moet verduidelijken dat de programmatische aanpak slechts onder strikte voorwaarden zal worden toegepast voor het aanpakken van schadelijke factoren.
Belangafweging bij treffen maatregelen	1.10	Het wetsvoorstel bepaalt dat bij het treffen van maatregelen op grond van de wet 'rekening [wordt] gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden'. Deze belangenafweging mag echter niet gebruikt worden als aparte rechtvaardiging om de vereiste beschermingsverplichtingen niet na te komen. Dat zou in strijd zijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Verduidelijk in de MvT dat de belangenafweging geen afbreuk mag doen aan de vereiste beschermingsverplichtingen.
2. Gebiedsbescherming		
Beschermde natuurmonumenten, nationale doelen	-	Een goede onderbouwing voor het opheffen van deze gebieden en natuurdoelen en het maatschappelijk draagvlak daarvoor ontbreekt in de MvT.
Wetlands (Ramsar-gebieden)	-	Het wetsvoorstel en de MvT besteden te weinig aandacht aan het Ramsar-verdrag.
Actualisatieplicht aanwijzingsbesluiten	2.1 lid 6	De procedure voor aanwijzing van Natura 2000-gebieden blijft in essentie hetzelfde, maar er is een nieuwe actualisatieplicht voor de Minister van aanwijzingsbesluiten. De MvT wekt de indruk dat dit vooral gebruikt gaat worden om gebieden of instandhoudingsdoelstellingen geheel of gedeeltelijk te laten vervallen. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat Europeesrechtelijk de verplichting bestaat de aanwijzing te actualiseren, indien dit noodzakelijk is voor bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Verduidelijk in de MvT dat de actualisatie van de aanwijzingsbesluiten plaatsvindt overeenkomstig het Europese recht.
Wijziging/intrekking aanwijzingsbesluit	2.1 lid 7	Bij besluit tot geheel of gedeeltelijk intrekken of wijzigen van aanwijzingsbesluit beslist de minister of de openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb wordt gevolgd. De MvT geeft aan dat dit bij grote wijzigingen wel, maar bij 'beperkte wijzigingen' zoals grenscorrecties niet. Dit ter beoordeling

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		van de Minister. De openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb kan beter van toepassing zijn op alle wijzigingen van aanwijzingsbesluiten, omdat dit onnodige beroepsprocedures voorkomt.
Aanschrijvingsbevoegdheid	2.4	GS heeft een met de huidige aanschrijvingsbevoegdheid vergelijkbare bevoegdheid. Dit kan ook per provinciale verordening worden gedaan voor een categorie van projecten. Echter: de aanschrijvingsbevoegdheid kan niet worden ingezet ten aanzien van projecten waarvoor een vergunning is verleend. Maar een bevoegd gezag heeft altijd het recht om een vergunning in te trekken of te wijzigen wanneer de situatie verandert.
Afsluiting terreinen	2.5 lid 2	Het is ook in de nieuwe wet mogelijk om delen van terreinen af te sluiten. Echter, een dergelijk verbod of beperking geldt niet 'voor degene die krachtens een zakelijk of persoonlijk recht het genot heeft van een in het gebied gelegen onroerende zaak, voor zover dat genot daardoor zou worden beperkt.' Dit lijkt erg ruim. MvT moet toelichten wat daar precies onder valt.
Beheerplannen	2.3	Het verplicht stellen van publieksparticipatie bij het opstellen van beheerplannen zou moeten blijven bestaan ter bevordering van draagvlak en bekendheid met Natura 2000.
	2.3 lid 3	Betekent deze bepaling dat een beheerplan kan worden vastgesteld zonder dat de voor uitvoering verantwoordelijke bestuursorganen ermee instemmen? Dit zou een situatie op kunnen leveren waarbij plannen of projecten ten onrechte worden toegestaan omdat de negatieve effecten beperkt lijken te blijven als gevolg van geplande instandhoudingsmaatregelen die vervolgens niet uitgevoerd hoeven te worden omdat het bestuursorgaan er niet mee ingestemd heeft. Dat betekent dat dan alsnog de activiteiten aangepakt moeten worden. Beter zou zijn wanneer instemming door verantwoordelijke bestuursorganen voor maatregelen in het beheerplan verplicht is.
	2.3 lid 5	Maatregelen in een beheerplan kunnen ook worden opgenomen in een ander plan, programma of visie. In het wetsvoorstel en de MvT zou verduidelijkt kunnen worden hoe het instrument beheerplan zich verhoudt tot een

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		dergelijk plan, programma of visie. Wat zijn de verschillen tussen deze instrumenten?
Toetsing van activiteiten	2.7 lid 4	Het is wenselijk dat – met name in dynamische situaties - de zelfstandige mogelijkheid voor een Natuurwetvergunning blijft bestaan wanneer een omgevingswetvergunning is verleend. Ook dient in de wet verduidelijkt te worden dat een natuurwetvergunning enkel niet vereist is wanneer de omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen omvat betreffende de natuureffecten.
	2.7 lid 5	Wanneer u stelt dat geen natuurwetvergunning vereist is als de habitattoets reeds via andere besluitvorming geregeld is, betekent dit dat onder omstandigheden ook gemeentes en waterschappen hiervoor verantwoordelijk kunnen zijn zonder wabo constructie met een verklaring van geen bedenkingen van de provincie? Dit lijkt ons gezien de daar aanwezige kennis en verantwoordelijkheden een onwenselijke situatie.
	2.9	Het generiek benoemen van activiteiten of effecten die nooit een significant effect kunnen hebben is onmogelijk aangezien dit altijd afhankelijk is van de specifieke omstandigheden in een gebied. Deze bepaling staat op gespannen voet met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.
3. Soortenbescherming		
Intrinsieke waarde dieren	-	De intrinsieke waarde van het dier wordt niet langer benoemd als doelstelling van bescherming. De Wet dieren doet dit wel voor gedomesticeerde soorten. De Wet natuur moet dan ook de intrinsieke waarde van wilde dieren erkennen.
Verboden algemeen	3.1	Louter strafbaar maken van opzettelijke handelingen creëert onduidelijkheid voor burgers, omdat opzet ook voorwaardelijk opzet omvat. Het maakt ook de handhaving moeilijk. Als sprake is van voorwaardelijk opzet is het strafbaar, maar dit is wel een verzwaarde bewijslast voor de officier van justitie. Dat was de reden waarom het opzetvereiste niet in de Flora- en Faunawet staat. Onder de huidige wetgeving is overtreding van de verboden al nauwelijks te bewijzen door politie en justitie. Bovendien worden niet-opzettelijke handelingen nu al niet of nauwelijks vervolgd. Noch uit oogpunt van vereenvoudig/vermindering van regeldruk, noch uit oogpunt van beperking van

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		de handhavingslast zijn er goede redenen om de bepalingen uit de Vogelrichtlijn letterlijk over te nemen. Het is beter om de huidige verboden te handhaven.
Verbod op verstoring vogels	3.1 lid 4 en lid 5	Bij vogels is verstoring alleen nog verboden als het 'van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort'. Deze bepaling laat veel te veel ruimte voor interpretatie en is niet handhaafbaar. De vage formulering staat bovendien op gespannen voet met het (lex certa) beginsel dat voor burgers duidelijk dient te zijn welk handelen en nalaten leidt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. De MvT zou in ieder geval duidelijk moeten maken dat verstoring van vogels tijdens hun broedperiode altijd van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding en om die reden dus verboden.
Exoten en verwilderde vogels	-	Het beschermingsregime strekt zich niet uit tot exoten en verwilderde vogels. Daarmee is het doden, vangen en verstoren van deze soorten dus niet verboden (behoudens de algemene zorgplicht uit artikel 1.8). Dit mag er niet toe leiden dat ook niet schadelijke soorten worden bestreden. Dit is onnodig en onwenselijk. Mag iemand die gerechtigd is een geweer te gebruiken ook op exoten en verwilderde dieren schieten? Hier hoeft geen jachtseizoen voor te worden geopend. Kunnen jagers dan tijdens het broedseizoen gaan schieten op exoten? Dit is gelet op het verstorend effect onwenselijk. Handhaving wordt lastig als jagers jaarrond met het geweer in het veld mogen zijn.
Ontheffingen/vrijstellingen algemeen	3.3	De bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen gaat grotendeels naar provincies. De ontheffingen en vrijstellingen kunnen straks voor alle belangen genoemd in de wet worden ingezet voor alle vogelsoorten. Brede toepassing van generieke vrijstellingen voor alle vogelsoorten in plaats van individuele ontheffingen is in strijd met de Vogelrichtlijn. Het zou alleen voor soorten die in een zeer gunstige staat van instandhouding zijn mogelijk moeten zijn om middels vrijstelling een uitzondering op de verboden te maken. De Vogelrichtlijn bepaalt ook dat bij wet moet worden bepaald voor welke soorten mag worden afgeweken van de verboden. Deze bepaling heeft uiteraard geen waarde wanneer vervolgens alle soorten hiertoe

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		aangewezen worden. De voorwaarden betreffende middelen, plaats en tijd dienen overigens ook bij wet te worden bepaald.
Gedragscodes	3.3	Het zou mogelijk moeten zijn voor een bepaalde sector om een gedragscode op landelijk niveau goedgekeurd te krijgen in plaats van hiervoor 12 aparte trajecten te doorlopen. De nieuwe wet moet in ieder geval bepalingen bevatten over het opstellen en goedkeuren van gedragscodes. Mvt geeft aan dat provincies bij voorkeur dienen samen te werken en gedragscodes gezamenlijk dienen goed te keuren, maar dat is geen verplichting en veel te vrijblijvend.
Ontheffing/vrijstelling voor schade aan visserij	3.3 lid 4	Het belang 'schade aan bedrijfsmatige visserij' wordt 'schade aan visserij'. De MvT moet duidelijk maken dat er sprake moet zijn van belangrijke economische schade en dat het derhalve alleen om beroepsvisserij kan gaan, want dat is de oorspronkelijke bedoeling van de gelijkkluidende bepaling uit de Vogelrichtlijn.
Omgevingsvergunning	3.3 lid 6	Bij locatiegebonden activiteiten wordt dezelfde link gemaakt met de omgevingsvergunning als bij gebiedsbescherming. Dit betekent dat de verboden niet gelden als er een verklaring van geen bezwaar van de provincie is. Het mag niet zo zijn dat de verboden helemaal niet meer van toepassing zijn indien de omgevingsvergunning is afgegeven, omdat er altijd moet kunnen worden teruggegrepen op de verboden als daarmee in strijd wordt gehandeld.
Rapen kievitseieren	-	De bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling voor het rapen van kievitseieren komt bij provincies. Dat is in de praktijk nu ook al zo, alleen nu gelden de waarborgen uit de Regeling zoeken, rapen en beschermen van kievitseieren. Die wettelijke waarborgen moeten blijven bestaan om te verzekeren dat in overeenstemming met de Vogelrichtlijn wordt gehandeld.
Schadebestrijding	3.12	De verhouding tussen deze bepaling en artikel 3.3 is onduidelijk. Bij AMvB kunnen (niet bedreigde) soorten worden aangewezen die schade aanrichten in delen van het land. Provincies kunnen bij verordening bepalen dat (voor deze aangewezen soorten?) schadebestrijding daadwerkelijk wordt toegepast. Ten onrechte wordt hierbij niet verwezen naar de algemene voorwaarden uit artikel 3.3 (geen andere bevredigende oplossing;

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		niet leiden tot verslechtering van staat van instandhouding vogelsoort). Deze ommissie in de wetstekst moet worden hersteld, want dat is in strijd met de Vogelrichtlijn. Dat geldt overigens ook voor de bepaling dat provincies bij verordening kunnen bepalen dat schadebestrijding niet slechts kan worden toegepast voor het lopende jaar, maar ook voor het daarop volgende jaar.
Aanwijzing van grauwe gans, kolgans en smient als bejaarbare soorten	3.18	Grauwe gans, kolgans en smient moeten worden verwijderd uit de lijst met bejaagbare soorten. Het wetsvoorstel moet de afspraken die zijn gemaakt in het G-7 akkoord niet frustreren.
Jagen met jachtvogels	3.19	Het wetsvoorstel bepaalt dat alleen gejaagd mag worden met gefokte jachtvogels die bij AMvB zijn aangewezen. De MvT geeft aan dat het mogelijk wordt meer soorten jachtvogels te gebruiken, maar sluit uitheemse soorten daarbij niet expliciet uit. Het verbod op introductie van niet-inheemse soorten en het gevaar van hybridisatie betekent dat jacht met niet-inheemse jachtvogels niet toegestaan kan worden. De MvT zou dat moeten bevestigen.
Jachtperiode	3.20	De wet bevat geen nadere specificatie van de periode waarin de jacht mag plaatsvinden. Het is de Minister die via ministeriële regeling bepaalt in hoeverre de jacht op een bejaagbare soort is geopend. Het wetsvoorstel bepaalt dat de jacht niet wordt geopend gedurende de verschillende fasen van de broedperiode en de periode dat de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten, en, voor zover het trekvogels betreft, tevens gedurende de trek van deze vogels naar hun nestplaatsen. De kwetsbare periode zal per soort verschillen en de jachtperiode zal dus ook per soort moeten worden gespecificeerd. Mochten de ganzen en smient niet van de jachtlijst worden gehaald, dan moet in ieder geval worden bepaald dat de jacht op deze soorten niet wordt geopend in de kwetsbare periodes voor die soorten (inclusief de winterperiode).
Middelen voor het vangen en doden van vogels	3.23	De provincie bepaalt in de ontheffing of vrijstelling, dan wel (voor schadebestrijding) bij verordening welke middelen mogen worden gebruikt voor het vangen of doden van vogels. Dit moet bij wet worden geregeld, zoals blijkt uit de jurisprudentie.
Valkeniersakte en kooikersakte	3.28	De valkeniersakte en de kooikersakte komen te vervallen. Een algemene opleidingseis vervangt

Onderwerp	Relevante bepaling in wetsvoorstel	Commentaar en aanbevelingen
		dit. Het is echter inconsistent om voor het jagen met een geweer wel een jachtakte verplicht te stellen, maar dit niet te eisen voor het jagen met jachtvogel en eendenkooi. De valkeniersakte en de kooikersakte moet daarom blijven bestaan.
Vangen en merken van wilde vogels voor wetenschappelijk onderzoek	3.28	Het vangen en ringen van vogels voor wetenschappelijk onderzoek is niet specifiek geregeld in het wetsvoorstel en daardoor wordt dit een bevoegdheid voor de provincies. Dat is een onwenselijke situatie. De huidige delegatie ten aanzien van de vergunningverlening aan NIOO-KNAW middels AMvB moet in het wetsvoorstel worden opgenomen.
Handel in en bezit van beschermde vogels	3.34-3.36	Het verbod op het bezitten, het verkopen en het verhandelen van planten en dieren is in de wet erg ingewikkeld geregeld. Paragraaf 3.8 verwijst voor uitvoering van de CITES-verordening naar AMvb en ministeriele regeling. Dat wordt op die manier niet echt eenvoudiger geregeld.
4. Overig		
Faunafonds	6.1	Het faunafonds wordt opgeheven en de taken worden overgedragen aan de provincies. Wij vinden het spijtig dat de deskundigheid van het faunafonds niet langer geraadpleegd zal worden. Het wetsvoorstel noemt alleen de taak van het verlenen van tegemoetkomingen in geleden schade expliciet. Niet dus de advies- en onderzoekstaken van het Faunafonds. Verhelder in het wetsontwerp en de MvT wat er gebeurt met de onderzoeks- en adviestaken van het faunafonds.
Kruisverwijzingen		Het wetsvoorstel bevat veel kruisverwijzingen. Dat maakt de tekst moeilijk leesbaar.