

Vergaderjaar 1992-1993

23 147

Regels ter bescherming van in het wild levende plante- en diersoorten (Flora- en faunawet)

A

ADVIES RAAD VAN STATE¹

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 maart 1990

Bij Kabinetsmissive van 29 december 1989, no. 89.031687, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels ter bescherming van in het wild levende plante- en diersoorten (Flora- en faunawet).

1. Blijkens de considerans worden met dit voorstel van wet verschillende doeleinden beoogd. Voorop staat de wenselijkheid de verspreide wettelijke regelingen inzake de bescherming van in het wild levende plante- en diersoorten in één wet onder te brengen. Vervolgens wordt overwogen dat de bescherming van die plante- en diersoorten dient te worden uitgebreid. Daarop volgt dan dat zulks mede geschiedt ter uitvoering van onder meer het Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde soorten van in het wild levende dieren en planten van 3 maart 1973 (Trb. 1975, 23) en de Richtlijn (nr. 79/409/EEG) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

De Raad van State heeft de bepalingen van het wetsvoorstel aan

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 28 april 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 december 1989, nr. 89.031687, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 maart 1990, nr. W11.89.0724, bied ik U hierbij aan.

¹ Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State zijn ter inzage gelegd op de afdeling Parlementaire Documentatie.

deze drie centrale doelstellingen getoetst. Het resultaat levert de volgende kritische opmerkingen op.

2. In de memorie van toelichting wordt eraan herinnerd dat bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de Jachtwet in 1977 (Kamerstukken II 1974/75, 13 188) door de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangedrongen op afstemming tussen de op de inheemse fauna betrekking hebbende wetten, alsmede op een onderzoek naar de mogelijkheid te komen tot één wettelijke regeling. Ook in het voorlopig verslag naar aanleiding van het op 6 mei 1985 ingediende wetsvoorstel voor een nieuwe Vogelwet (Kamerstukken II 1984/85, 18 969, nr. 5) is van vele kanten de wens geuit om tot integratie van deze regels te komen. Mede gezien een aantal adviezen is tot deze integratie besloten waarbij niet alleen de regelgeving betreffende de inheemse fauna, maar ook die welke betrekking heeft op de inheemse flora en op de uitheemse flora en fauna is samengebracht. Het gevolg is dat overeenkomstig de geciteerde doelstelling van de considerans verspreide wettelijke regelingen in één wet worden ondergebracht. Het gaat daarbij met name om de Vogelwet, de Jachtwet, de Natuurbeschermingswet, de Nuttige Dierenwet, de Wet bedreigde uitheemse diersoorten en het op de In- en uitvoerwet gebaseerde In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten. De vraag is echter of daarmee ook een integratie is teweeg gebracht.

In de toelichting wordt zulks wel beweerd. Niet alleen wordt op een aantal plaatsen terloops van integratie gesproken, in hoofdstuk IV, waar de dereguleringsstoets wordt besproken, wordt meer gezegd. Met de integratie – zo zegt paragraaf 2 – is vereenvoudiging en verduidelijking van de op de bescherming van flora en fauna betrekking hebbende regelgeving nagestreefd. Even verder wordt gesteld dat afbakeningsproblemen tussen de thans geïntegreerde wetten, met name tussen de Jachtwet en de Vogelwet door de integratie zijn opgelost.

De Raad trekt sterk in twijfel of een reële integratie is bereikt. Wil daarvan sprake zijn en wil een groot-scheepse herziening van de wetgeving als nu voorgesteld verantwoord zijn, dan zal meer moeten

2. In het wetsvoorstel zijn de verspreide wettelijke regelingen die betrekking hebben op de bescherming van de inheemse en uitheemse in het wild levende flora en fauna ondergebracht. De Raad trekt echter sterk in twijfel of reële integratie van die regels wel is bereikt. Zoals uit de verdere opmerkingen van de Raad ook blijkt, wordt die twijfel mede ingegeven door het gebrek aan inzicht in de mate van bescherming die de voorgestelde regels aan de in het wild levende flora en fauna zullen bieden.

Het wetsvoorstel vormt, zoals de Raad terecht constateert, een ingrijpende herziening van de wetgeving op het gebied van de soortenbescherming. Ik ben van oordeel dat onverkort integratie van de thans terzake van toepassing zijnde regels dient te worden nagestreefd. De daarop gerichte inspanningen zijn verantwoord zowel uit het oogpunt van soortenbescherming als uit het oogpunt van deregulering. Wat het eerste punt betreft is vooral eenduidigheid van regels van belang. Ten aanzien van het tweede punt wijs ik erop dat de thans van kracht zijnde regels alle sterk zijn bepaald door de historie en verschillend van opzet zijn. Mede gelet op de toegenomen bemoeienis van de Europese Gemeenschappen met de regelgeving op het gebied van de natuurbescherming, is een wettelijk stelsel dat op die regelgeving is afgestemd, in toenemende mate van groot belang.

Gelet op het belang van deze wetgeving is echter zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad. Het wetsvoorstel is ingrijpend gewijzigd teneinde meer recht te doen aan de voorgestane integratie van regels en aan het streven te komen tot een doelmatige bescherming van soorten. De volgende uitgangspunten hebben hierbij centraal gestaan:

a. Het beschermingsregime dient zoveel mogelijk in de wet zelf vast te worden gelegd;

b. Er dient inzicht te worden gegeven in de wijze waarop de bescherming gestalte krijgt en op welke wijze hierop uitzonderingen kunnen worden gemaakt;

c. De samenhang tussen de regels dient zo groot mogelijk te zijn;

gebeuren dat in dit wetsvoorstel wordt geboden.

d. Het wettelijk systeem dient voldoende flexibel te zijn om rekening te kunnen houden met internationale ontwikkelingen op het gebied van de soortenbescherming, in het bijzonder in EG-verband.

Ik ben van oordeel dat met name het gevolg geven aan het eerste uitgangspunt geleid heeft tot een grotere samenhang in het wetsvoorstel. In hoofdstuk II van het voorstel is thans geregeld de aanwijzing van de soorten die voor bescherming in aanmerking komen. Voorts is in dat hoofdstuk opgenomen een bepaling die erin voorziet dat lijsten worden opgesteld door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende soorten. Ten aanzien van deze soorten wordt onderzoek bevorderd alsmede andere wekzaamheden nodig voor bescherming en beheer.

Ook de soorten waarop de jacht zal kunnen worden toegestaan, zijn thans in de wet opgenomen. Voorts zijn alle essentiële verbodsbepalingen in één hoofdstuk (hoofdstuk III) samengebracht. Te zamen met de bijzondere onderwerpen waarvoor regeling bij wet noodzakelijk is geoordeeld, is op deze wijze een eenduidig stelsel verkregen op basis waarvan de bescherming van zowel inheemse als uitheemse in het wild levende soorten gestalte kan worden gegeven.

De voorgestelde regels leiden tot grotere duidelijkheid over wettelijk beschermingsregime. Voorts zijn de voorwaarden geoptimaliseerd voor een eenduidige afweging en besluitvorming. Dit laatste neemt overigens niet weg dat het toch noodzakelijk is geoordeeld op een aantal punten blijvend onderscheid tussen verschillende categorieën in het wild levende plante- en diersoorten te moeten maken. Met name wordt dit veroorzaakt door de verschillende eisen en belangen die in het geding zijn bij de bescherming van enerzijds de inheemse flora en fauna en anderzijds de uitheemse. De laatste categorie laat zich vooral beschermen door middel van handelsverboden en het verbod op het onder zich hebben. De inheemse soorten dienen daarnaast ook beschermd te worden in de vrije natuur, bijvoorbeeld tegen handelingen als het vangen en doden.

3. In de eerste plaats zullen de vergaande delegaties die kenmerkend zijn voor dit wetsvoorstel en die terecht in een groot aantal adviezen zijn bekritiseerd, moeten worden vervangen door concretere wetsbepalingen. Met name de artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 7, 17 en 20 laten zoveel over aan algemene maatregelen van bestuur dat niet alleen een vergelijking met de bestaande wet- en regelgeving niet goed mogelijk is, maar ook geheel onzeker is of de voor de integratie essentiële vereenvoudiging en verduidelijking wordt bereikt. Zou al geheel of gedeeltelijk worden vastgehouden aan deze en andere delegatiebepalingen, dan dient toch in elk geval nu reeds te worden aangeduid wat de nadere regelgeving in hoofdlijnen zal inhouden. Het betoog in paragraaf 3 van hoofdstuk II van de toelichting is ontoereikend.

4. Schept het voorstel van wet op essentiële punten onzekerheid over de komende inhoud, anderzijds bevat het artikelen die normaliter in gedelegeerde regelgeving worden aangetroffen. Zo valt het op dat uit de Jachtwet in dit wetsvoorstel zelfs de bedragen voor een jachtakte en een duplicaat daarvan ongewijzigd zijn overgenomen en vastgelegd (artikel 35, eerste en tweede lid). Ook op een aantal andere plaatsen is die vergaande detaillering aanwijsbaar. Zeker in een wet die integratie beoogt te bewerkstelligen, valt deze onevenwichtigheid op tussen enerzijds artikelen die voor

3. Ook in het overeenkomstig de onder 2 beschreven uitgangspunten aangepaste wetsvoorstel is ten aanzien van een aantal onderwerpen delegatie noodzakelijk. Gelet op de kritiek van de Raad is er hierbij naar gestreefd een evenwicht te bereiken tussen de wens enerzijds de essentialia van de bescherming van soorten in de wet zelf te regelen en anderzijds vooral met het oog op implementatie van internationale verplichtingen flexibiliteit in de regels te waarborgen. Ten aanzien van deze laatste dient te worden voorkomen dat bij wet gestelde regels de implementatie bemoeilijken. In dit verband wordt er tevens op gewezen dat op het gebied van het soortenbehoud in het kader van de Europese Gemeenschappen vooral waar het de handel betreft, veelal regels worden gesteld bij verordening. Deze wijze van regelgeving benadrukt slechts het belang van flexibiliteit in de nationale regelgeving. Voorkomen dient te worden dat de nationale wetgeving uit de pas loopt met rechtstreeks toepasselijke bepalingen uit EG-verordeningen. Voor zover in Europees verband voor het overige ten aanzien van de bescherming van de in het wild levende soorten regels stelt bij EG-richtlijnen, kunnen deze over het algemeen als bindend worden beschouwd terwijl de regels veelal zodanig zijn gesteld dat geen tot weinig beleidsruimte aan de Lid-Staten wordt geboden.

In het gewijzigd wetsvoorstel zijn, voor zover delegatie van regelgeving noodzakelijk is, zoveel mogelijk in de betreffende bepalingen de contouren daarvan bepaald. Ook de memorie van toelichting is zodanig gewijzigd dat meer inzicht wordt geboden in de strekking van de op te stellen gedelegeerde regels.

4. Er wordt thans een aanmerkelijke vereenvoudiging voorgesteld in de regeling ten aanzien van de jachtakte, de valkeniersakte en de kooikersakte. Gedetailleerde bepalingen waarop de Raad wijst, betreffende onder andere de prijs welke voor die akten verschuldigd is, zullen ingevolge het thans voorliggend voorstel bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 42, worden vastgesteld. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het noodzakelijk bij wet wel te blijven voorzien in regels betreffende het verlenen en het intrekken van akten voor het jagen.

belangrijke onderwerpen bijna alles delegeren en anderzijds artikelen die op ondergeschikte punten een uitgewerkte wettelijke voorziening bevatten. Voorschriften van deze tweede categorie roepen bovendien de vraag op waarom niet ook voor vergelijkbare onderwerpen eveneens een volledige regeling in de wet is opgenomen.

5. Om te beoordelen of het streven naar integratie en vereenvoudiging is geslaagd, zal ook moeten worden nagegaan of, in vergelijking tot de bestaande wet- en regelgeving, een betere onderlinge afstemming is tot stand gebracht.

Op enkele plaatsen is in dit opzicht enige integratie bereikt. Zo kan terecht in de memorie van toelichting bij artikel 101 worden aangetekend dat algemene intrekingsgronden voor vergunningen of ontheffingen worden opgesomd die zijn ontleend aan de Vogelwet en de Jachtwet. Ook op andere – vooral technisch-juridische – onderdelen heeft de samenvoeging van een aantal wetten tot gemeenschappelijke voorzieningen geleid.

De Raad mist echter een uiteenzetting in de toelichting die vertrouwen geeft dat ook van een goede onderlinge afstemming sprake is voor wat betreft de toepasselijkheid van de voorschriften en dus samenloop wordt vermeden. Met name de afstemming van de aan de Vogelwet en de Jachtwet ontleende voorschriften roept vragen op, zoals ook blijkt uit de vele vragen die zijn gesteld in het – niet door een memorie van antwoord gevolgde – voorlopig verslag inzake het eerdergenoemde voorstel voor een nieuwe Vogelwet. Te meer omdat zoveel aan nadere regelgeving wordt overgelaten – met name artikel 4 – en dus niet uit de wettekst zelf een antwoord op die vraag kan worden afgeleid, is een deugdelijke uiteenzetting in de toelichting noodzakelijk.

6. Integratie van wetgeving vereist ook dat geen wet- en regelgeving wordt buitengesloten die op dezelfde onderwerpen betrekking heeft. Er

5. Ik ben van mening dat als gevolg van de onder punt 3 beschreven gewijzigde opzet van het wetsvoorstel ook aan de in dit punt van 's Raads advies verwoorde kritiek is tegemoet gekomen. Het voorgestelde stelsel van concrete verbodsbepalingen enerzijds en de daarop toelaatbaar geachte afwijkingen anderzijds, staat borg voor een evenwichtig regime waarbij aan de verschillende in het geding zijnde belangen genoegzaam recht kan worden gedaan.

Dit geldt derhalve ook de afstemming tussen de aan de Vogelwet 1936 enerzijds en de aan de Jachtwet anderzijds ontleende voorschriften.

Wat betreft deze voorschriften komt het voorgestelde stelsel er in hoofdlijnen op neer dat in beginsel alle in Nederland voorkomende gewervelde diersoorten, waaronder alle vogelsoorten zijn begrepen, volledig worden beschermd. Ten aanzien van een beperkt aantal soorten, welke in het gewijzigde wetsvoorstel zijn genoemd in artikel 30, en welke als wild zijn aangemerkt, zal onder de in het wetsvoorstel geformuleerde voorwaarden en beperkingen de jacht zijn toegestaan. Daarnaast kan een aantal soorten worden aangevoerd op grond van de voorgestelde artikelen 63 en 65, welke in verband met het aanrichten van schade door dieren, behorend tot die soorten, kunnen worden bestreden. Ook de aanwijzing van deze soorten is aan criteria gebonden.

Slechts voor zover op soorten daadwerkelijk gejaagd kan worden of voor zover zij mogen worden bestreden in verband met de schade die zij aanrichten, is derhalve een afwijking van het algemene verbodsstelsel mogelijk.

6. De Raad is van mening dat de verhouding van het wetsvoorstel tot de Visserijwet 1963 zoal niet voor heroverweging dan toch in elk geval

zullen sterke argumenten aangevoerd moeten kunnen worden om een eigen, afzonderlijke, wet- en regelgeving te rechtvaardigen. De Raad betwijfelt of daaraan wordt voldaan in paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting waar wordt uiteengezet dat de Visserijwet 1963 wordt gehandhaafd en niet in de integratie wordt betrokken. Tegenover de adviezen van enkele direct belanghebbende organisaties staat een groot aantal sterk gemotiveerde adviezen die erop aandringen de Visserijwet geheel of gedeeltelijk (met name voor wat betreft de hengelsport) in de Flora- en faunawet te integreren. Met name overtuigt niet de stelling in de toelichting dat het zeer specifieke karakter van de visserijtechnische maatregelen die in grote mate EEG-rechtelijk worden bepaald en de daarmee samenhangende economische belangen meebrengen dat alle visserij, derhalve ook de sportvisserij, in één afzonderlijke wet bijeen gehouden moeten worden en dat «om wetgevingstechnische redenen» een integratie in de onderhavige wet niet voor de hand ligt. Trouwens de toelichting erkent zelf uitzonderingen met de opmerking dat vissoorten waarvan de stand in die mate in gevaar is, dat de uitoefening van de visserij daarop als zodanig moet worden verboden, onder het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde beschermingsregime gebracht worden.

De Raad is van mening dat de verhouding van de voorgestelde Flora- en faunawet tot de Visserijwet 1963 zoal niet voor heroverweging dan toch in elk geval voor een bredere en sterkere motivering in aanmerking komt.

7. Van integratie is zeker geen sprake bij de advisering. In de plaats van één adviesorgaan voor de flora en fauna worden in de artikelen 102 en 103 gehandhaafd de Natuurbeschermingsraad en de Jachtraad en wordt gepoogd tot een onderlinge afbakening van taken en bevoegdheden te komen. Wel wordt in de toelichting opgemerkt dat de voorgestelde verdeling uiteraard niet meebrengt dat beide raden niet zouden kunnen adviseren op terreinen die tot het primaat van de andere raad behoren, maar daarmee wordt eerder de mogelijkheid van divergentie dan van eenheid in de advisering beklemtoond.

Het bestaan van twee adviesorganen op één en hetzelfde beleids-

voor een bredere en sterkere motivering in aanmerking komt.

Bij het nastreven naar integratie van regelgeving dient steeds te worden beoordeeld, of, en zo ja in hoeverre, zodanige integratie doelmatig is. Het opnemen van de regelingen terzake van de visserij in het onderhavige wetsvoorstel is niet doelmatig. Aan dit oordeel ligt vooral ten grondslag dat de Visserijwet een samenhangend stelsel van regelingen biedt met betrekking tot zowel de zee-, de kust- als de binnenvisserij. Voorts bestaat er een directe samenhang tussen regels voor de sport- en beroepsvisserij. De veel omvattende en veelal sterk technische regels die voor die beroepsvisserij noodzakelijk zijn, laten zich ook niet afsplitsen van die voor de sportvisserij.

In paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting is de verhouding met de Visserijwet verduidelijkt.

Ten slotte zij met betrekking tot dit onderdeel uit 's Raads advies opgemerkt dat in het kader van de totstandkoming van deze wet bezien zal worden welke vissoorten onder het regime van de Visserijwet 1963 dienen te vallen en welke, bijvoorbeeld vanwege bestandsoverwegingen, beter door de Flora- en faunawet zullen kunnen worden bestreken.

7. Ontegenzeggelijk leidt het onderhavige wetsvoorstel, voor zover dat strekt tot integratie van de Vogelwet 1936 en de Jachtwet, ertoe dat ook het beleid ten aanzien van de jacht en de vogelbescherming dichter tot elkaar komen. Dit is echter een ontwikkeling die niet in de eerste plaats door dit wetsvoorstel in gang is gezet.

Het is een ontwikkeling die het gevolg is van veranderde inzichten, ook bij de jagers zelf, over de uitoefening van de jacht en de taak van de jager, waarbij in toenemende mate naast het jagen zelf, het zorgdragen voor de (bescherming van de) wildstand een belangrijke plaats krijgt.

Door het bestaan van twee advies-

terrein zal ondanks de in de wet geregelde competentieverdeling tot moeilijkheden aanleiding kunnen geven. Uit het betoog op bladzijde 82 van de toelichting is er al één af te leiden. Aldaar wordt opgemerkt dat de in artikel 4 van de Vogelwet bedoelde adviezen sinds de instelling van de Natuurbeschermingsraad in 1968 door die raad worden gegeven.

Door het niet opnemen van een speciaal op vogels gericht adviesorgaan in het onderhavige wetsvoorstel zal ten opzichte van de thans bestaande situatie, volgens de toelichting, geen wijziging optreden. In dit betoog wordt miskend dat in het wetsvoorstel een verdeling in taken en bevoegdheden tussen Natuurbeschermingsraad en Jachtraad wordt gegeven en dat een deel van de bescherming van vogels onder de competentie van de Jachtraad kan komen te vallen.

De Raad van State beveelt daarom, wetende dat althans nog grote verschillen tussen beide adviesorganen bestaan, aan ook op dit onderdeel de integratie in heroverweging te nemen. Dat er mogelijkheden zijn, bewijst de mededeling in de toelichting dat de Adviescommissie bedreigde uitheemse diersoorten bij de Natuurbeschermingsraad zal worden ondergebracht. Bovendien kan aan de bezwaren tegen te vergaande uniformering tegemoet worden gekomen door in de wet de instelling van onderorganen (kamers), die zelfstandig kunnen adviseren, mogelijk te maken.

8. De door de vele en ruime delegatiebepalingen geschapen onzekerheden en onduidelijkheid maken het ook moeilijk een verantwoord oordeel te geven over de tweede doelstelling die in de considerans is neergelegd. Als al niet door wijziging van wetsbepalingen meer zekerheid en duidelijkheid wordt aangebracht, zal toch in elk geval in de memorie van toelichting, zo mogelijk puntsgewijs, moeten worden aangegeven in hoeverre van uitbreiding van de bescherming sprake is. In dit verband moge het college erop aandringen aan de memorie van toelichting een vergelijkend overzicht van de bestaande en de nieuwe wetsbepalingen toe te voegen.

organen, de Jachtraad en de Natuurbeschermingsraad, die op het terrein van het soortenbehoud beide advies kunnen uitbrengen, vreest de Raad, mede in het licht van de in het wetsvoorstel voorgestane integratie, voor divergentie in plaats van eenheid in de advisering als ook voor moeilijkheden als gevolg van de in het wetsvoorstel voorgestane competentie-verdeling tussen beide raden.

Inmiddels is in het kader van de Grote Efficiency Operatie een onderzoek gestart waarbij in ruimer verband de adviesstructuur op het gebied van natuur, bos, landschap en fauna wordt bezien. Daarbij zijn naast de Natuurbeschermingsraad en de Jachtraad ook de Bosbouwvoorzichtingsraad, de Adviescommissie Wet bedreigde uitheemse diersoorten en de Voorlopige Commissie Nationale Parken aan de orde. Ik acht het gewenst de resultaten van dat onderzoek af te wachten alvorens definitieve conclusies te trekken omtrent de verhouding tussen de Natuurbeschermingsraad en de Jachtraad in het kader van dit wetsvoorstel. Uiteraard kunnen de resultaten van dat onderzoek op enig moment gevolgen hebben voor de thans in dit voorstel opgenomen regeling.

Gelet op omschreven taak van de Jachtraad in artikel 28 van het wetsvoorstel en de in de Natuurbeschermingswet opgenomen taak voor de Natuurbeschermingsraad, is, mede omdat het gewenst is terughoudend te zijn met het opnemen van wettelijke adviesverplichtingen, in het gewijzigd voorstel niet gehandhaafd de bepaling waarbij tevens de taakafbakening tussen beide raden werd vastgesteld.

8. In het aan de Raad om advies voorgelegde voorstel is in de considerans mede verwoord dat de bescherming van de in het wild levende plante- en diersoorten dient te worden uitgebreid. Hiermede is vooral acht geslagen op de noodzaak in de wetgeving gevolg te geven aan verplichtingen met betrekking tot die bescherming, voortvloeiende uit bestaande internationale verdragen en regelgeving van in het bijzonder de Europese Gemeenschappen. Nu inmiddels ten aanzien van de thans bestaande wetgeving, mede naar aanleiding van het advies van de Raad over het onderhavige voorstel, voorstellen tot wijziging van die wetgeving bij de Staten-Generaal in behandeling zijn teneinde op korte

termijn ten volle aan die verplichtingen te kunnen voldoen, is bedoeld onderdeel van de considerans in een ander licht komen te staan. Het heeft mij aanleiding gegeven voor te stellen hierop thans niet langer de nadruk te leggen en dit onderdeel uit de considerans te doen vervallen.

Dit betekent overigens niet dat het onderhavige wetsvoorstel uit een oogpunt van het bieden van verdergaande bescherming geen nieuwe bepalingen bevat. Gewezen wordt in het bijzonder op de voorgestelde regeling met betrekking tot de aanwijzing van plaatsen als beschermde leefomgeving voor soorten. Ook de onderscheiden handelsverboden zijn uitgebreid teneinde de handel in beschermde soorten zoveel mogelijk adequaat tegen te kunnen gaan. Daarbij is mede acht geslagen op het door de Europese Commissie aan de Raad van de Europese Gemeenschappen ingediende voorstel voor een nieuwe verordening terzake van de handel en het bezit van in het wild levende dier- en plantesoorten (PbEG 1992 C 26).

Het nieuw voorgestelde artikel 15, ten dele ontleend aan de Jachtwet, beoogt een bijdrage te leveren aan de rust in het veld. Het nieuw voorgestelde artikel 16 geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde handelingen aan te wijzen die een ernstige bedreiging kunnen vormen voor planten en dieren behorende tot beschermde inheemse soorten, dan wel die kunnen leiden tot aanmerkelijke verslechtering van de omstandigheden die voor het voortbestaan van die soorten noodzakelijk zijn. Ook worden thans verdergaande voorstellen gedaan om de handhaving te verbeteren door alle strafbare feiten, opgenomen in de wet, aan te merken als economische delicten.

In de memorie van toelichting is het een en het ander nader toegelicht.

Ook is bijgevoegd een vergelijkend overzicht van de huidige en de voorgestelde wetsbepalingen waarbij de voorgestelde tussentijdse wetswijzigingen van de Vogelwet 1936, de Jachtwet en de Natuurbeschermingswet en van de Wet bedreigde uitheemse diersoorten zijn betrokken.

9. Het wetsvoorstel strekt mede ter uitvoering van internationale regelingen. Door deze koppeling

9. Aan het onder dit punt gestelde is gevolg gegeven door indiening van het wetsvoorstel tot tussentijdse

wordt de uitvoering van die regelingen vertraagd. Dat is reeds in 1985 door de regering erkend. In de memorie van toelichting bij het in dat jaar ingediende voorstel van een nieuwe Vogelwet wordt opgemerkt dat op 6 april 1981 de Lid-Staten hun wetgeving aan de genoemde Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand aangepast hadden moeten hebben. Daaraan wordt toegevoegd dat de oorzaak van deze vertraging is gelegen in het feit dat gekozen is voor aanpassing van de nationale wetgeving door middel van het ontwerpen van een geheel nieuwe Vogelwet in plaats van een tussentijdse wijziging van de Vogelwet 1936 op enkele onderdelen.

Inmiddels heeft de wens om integratie van wetgeving te bewerkstellingen voor verder uitstel gezorgd. Mede omdat in het algemeen op tijdige uitvoering van EG-richtlijnen wordt aangedrongen, rijst de vraag of de koppeling moet worden gehandhaafd en of niet de voorkeur moet worden gegeven aan uitvoering van de richtlijn op korte termijn.

Behandeling van het onderhavige wetsvoorstel zal immer geruime tijd vergen. In dit verband dient er nog op te worden gewezen dat in de vermelde memorie van toelichting op bladzijde 16 nog één wettelijke regeling voor de flora en fauna is afgewezen «aangezien zulks de nodige tijd zal vergen» en «een zeer omvangrijke wetgevingsoperatie met zich zou brengen, waarop mede gelet op internationale verplichtingen thans niet kan worden gewacht». In dit verband mag eraan worden herinnerd dat Nederland door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is veroordeeld wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen voortvloeiende uit die richtlijn (13 oktober 1987).

10. Onder punt 3 van dit advies is al bezwaar gemaakt tegen het al te kwistig gebruik maken van de mogelijkheden van delegeren van regelgeving. Niet alleen wordt daardoor een verantwoorde vergelijking tussen de bestaande en voorgestelde regelgeving bemoeilijkt, ook op zichzelf is deze praktijk aanvechtbaar, immers in strijd met aanwijzing 7 inzake terughoudendheid met regelgeving die

wijziging van de Vogelwet 1936, de Jachtwet en de Natuurbeschermingswet (Kamerstukken II, 1990/91, 22 201) en van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bedreigde uitheemse diersoorten (Kamerstukken II, 1991/92, 22 901).

10. Aan de onder dit punt gestelde opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven.

In een aantal gevallen is, zoals gesteld onder punt 3, voorzien in regeling bij de wet. Voor zover gedelegeerde regelgeving blijvend noodzakelijk is geoordeeld, zijn de daarvoor geldende uitgangspunten zoveel mogelijk in de terzake voorgestelde bepalingen vastgelegd. Voorts is steeds per geval de noodzaak tot

inhoudt dat het aantal delegatiebepalingen in een regeling zoveel mogelijk moet worden beperkt. Daaraan wordt toegevoegd dat, indien delegatie ten behoeve van een meer flexibele wijze van normstelling noodzakelijk is, de grenzen van de delegatie zoveel mogelijk in de wet moeten worden vastgelegd. De Raad, die niet overtuigd is door het betoog op bladzijde 24 van de memorie van toelichting, dringt er daarom op aan de delegatiebepalingen aan een heroverweging te onderwerpen.

Daarbij zal tevens moeten worden nagegaan waarom in een aantal artikelen ook subdelegatie is toegestaan, terwijl in andere met delegatie louter aan de Kroon is volstaan. In elk geval zal in de memorie van toelichting telkens moeten worden aangegeven waarom aan «bij» de woorden «of krachtens» zijn toegevoegd. Het betreft de artikelen 17, eerste lid, 20, eerste lid, 21, eerste lid, 30, eerste lid, 38, eerste lid, 41, zesde lid, 49, vierde lid, 68, tweede lid, 88 en 100, tweede lid.

11. Artikelen

Artikel 4

Het valt op dat de uitzondering van artikel 2, derde lid, niet in vergelijkbare vorm voorkomt in artikel 4. Zo al niet de wettekst moet worden aangevuld, ware in de toelichting hieraan aandacht te besteden.

subdelegatie overwogen en is voor zover hiertoe aanleiding bestaat, in de memorie van toelichting een motivering dienaangaande opgenomen.

11. Artikelen

Artikel 4

Artikel 2, derde lid, van het aan de Raad om advies voorgelegde wetsvoorstel is ontleend aan een vergelijkbare bepaling in artikel 23, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet. Ook thans kent de Natuurbeschermingswet geen overeenkomstige bepaling ten aanzien van beschermde diersoorten. De noodzaak hiertoe ontbreekt omdat, anders dan ten aanzien van planten, dieren behorende tot een beschermde diersoort in de zin van die wet, niet mogen worden gehouden.

De gewijzigde opzet van het wetsvoorstel heeft aanleiding gegeven een bepaling als opgenomen in artikel 2, derde lid, van het oorspronkelijk voorstel, niet langer te handhaven. Een zodanige bepaling is uit het oogpunt van doelmatige controle minder gewenst. Ook de EG-regelgeving met betrekking tot de handel in beschermde soorten geeft onvoldoende ruimte voor een zodanige ongeclausuleerde vrijstelling voor gekweekte planten. Voor zover ten aanzien van gekweekte planten of gefokte dieren de noodzaak bestaat tot versoepeling van de verbodsbe-

palingen, zullen daartoe met inachtneming van de mogelijkheden die de EG-regelgeving daartoe laat, voorzieningen worden getroffen op basis van artikel 69 van het gewijzigd wetsvoorstel.

Artikel 8

Met de opneming van dit artikel, dat in het voorontwerp ontbrak, is tegemoetgekomen aan de wens van een aantal adviesorganen om plaats in te ruimen voor een algemene zorgplicht. Wel is er dit verschil dat die zorgplicht niet, zoals voorgesteld, voorop gaat, maar de verbodsbepalingen afsluit, die in de ruim omschreven artikelen 2 tot en met 7 zijn te vinden. De betekenis lijkt door die plaatsing veeleer aanvullend te zijn. Zou het artikel hoofdstuk II hebben geopend dan zou ook de inhoud van de daaropvolgende verbodsbepalingen door dat artikel bepaald kunnen zijn. Het college stelt voor daarover in de toelichting informatie te verstrekken. Voorts ware aan te geven hoe kan worden gewaarborgd dat van dit ruim geformuleerde artikel, dat een strafbaar feit introduceert, een verantwoord gebruik zal worden gemaakt.

Artikel 9 en volgende

Hoofdstuk III, omvattende de artikelen 9 tot en met 16, bevat bepalingen over de aanwijzing van plaatsen als beschermde leefomgeving en over de gevolgen die aan die aanwijzing verbonden zijn. Lezing van de toelichting (bladzijde 35) maakt duidelijk welke elementen in het landschap of van gebouwde objecten voor een dergelijke aanwijzing in aanmerking kunnen komen. Hoewel die voorbeelden zeker overtuigend zijn en de adhesie die in een aantal adviezen die over

Artikel 8

De voorgestelde zorgplichtbepaling beoogt, zoals de Raad terecht constateert, vooral aanvullend te zijn ten aanzien van de overige voorgestelde verbodsbepalingen. Niettemin wordt met deze bepaling mede uitdrukking gegeven aan het meer algemeen maatschappelijk besef dat het niet toelaatbaar is zonder redelijk doel bewust schade te berokkenen aan in het wild voorkomende planten en dieren. Zodanige norm benadrukt dan ook tevens de verantwoordelijkheid van de mens voor flora en fauna. Dat zodanige norm leeft, blijkt onder meer uit over het voorontwerp uitgebrachte adviezen.

Uit het oogpunt van handhaving verdienen echter voor een ieder kenbare, voldoende objectieve bepalingen de voorkeur. De bescherming van soorten is ook meer gediend met concrete bepalingen dan met bepalingen die in meer algemene bewoordingen zijn gesteld. Mede tegen deze achtergrond is het nieuwe artikel 16 in het voorstel opgenomen. Dit artikel maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur het verrichten van bij dat besluit aangewezen handelingen te verbieden of aan beperkingen te onderwerpen. Om deze redenen is niet langer noodzakelijk in het wetsvoorstel te voorzien in een zorgplichtbepaling. Met het voorgestelde verbodsstelsel kan effectieve bescherming van in het wild levende soorten genoegzaam worden verzekerd.

Artikel 9 en volgende

Allereerst dringt de Raad met betrekking tot de voorgestelde bepalingen (artikelen 18 e.v. van het gewijzigd voorstel) omtrent de aanwijzing van plaatsen als beschermde leefomgeving aan op een nadere uitwerking van zowel de voorbereidingsprocedure als de samenloop met andere wettelijke regelingen.

De voorgestelde regeling heeft op beide punten wijziging ondergaan, mede als gevolg van de totstandkoming van de Algemene wet

het voorontwerp zijn uitgebracht alleszins begrijpelijk is, rijzen toch vragen die in de toelichting niet bevredigend beantwoord zijn.

Met name is de grensafbakening met de Natuurbeschermingswet en de daarin geregelde aanwijzing als beschermd natuurmonument niet duidelijk geregeld. Trouwens ook met andere wetten en daarin voorziene beleidsinstrumenten, zoals het bestemmingsplan van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, kunnen samenloop en botsing ontstaan zonder dat daarvoor in de wetgeving houvasten worden geboden. Dat het besluit tot aanwijzing als beschermd leefomgeving aan Gedeputeerde Staten is opgedragen, een college dat ook verwante taken vervult, is een onvoldoende waarborg. Daarom moge worden aangedrongen op een nadere uitwerking in de wet die zowel de voorbereiding van en advisering over de aanwijzing als de samenloop van de wettelijke regelingen betreft. Juist omdat niet vaststaat dat de aanwijzing slechts van beperkte omvang zal zijn, zoals op bladzijde 39 wordt gesteld, is niet overtuigend weerlegd het bezwaar van een aantal adviesorganen dat een schadevergoedingsregeling ontbreekt. Omdat dergelijke regelingen in andere wetten, zoals de Natuurbeschermingswet, wel voorkomen, is enige ongerustheid begrijpelijk. Op dit punt is een heroverweging noodzakelijk.

bestuursrecht. In beginsel wordt voorgesteld die wet van toepassing te doen zijn op de totstandkoming van besluiten als bedoeld in artikel 18. Mede gelet op de opmerkingen van de Raad worden echter ook enige extra voorzieningen voorgesteld die beogen bij te dragen aan een verantwoorde afweging van de in het geding zijnde belangen door gedeputeerde staten. Voorgesteld wordt dat een ieder, en derhalve ook het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente, bij gedeputeerde staten zijn zienswijze kenbaar kan maken over een voorgenomen aanwijzing. Burgemeester en wethouders kunnen hierbij onder andere ingaan op de relatie met een vigerend bestemmingsplan en de mogelijkheden die dat biedt ter bescherming van de leefomgeving. Voorts wordt voorgesteld dat de provinciale planologische commissie advies dient uit te brengen over een voorgenomen aanwijzing. Geoordeeld wordt dat op deze wijze een evenwichtige belangenafweging genoegzaam is gewaarborgd en dat niet dan in geval van voldoende noodzaak, door gedeputeerde staten tot aanwijzing van een beschermd leefomgeving zal worden overgegaan. Ook kan dit bevorderen dat slechts die handelingen aan een melding als bedoeld in artikel 25, worden gebonden, die niet op enigerlei andere wijze reeds regeling hebben gevonden op zodanige manier dat daarmede kan worden bijgedragen aan de bescherming van de bij die aanwijzing in het geding zijnde soort.

Hierdoor zal in belangrijke mate kunnen worden voorzien in een adequate afstemming met andere wettelijke regelingen, waaronder naast het bestemmingsplan, als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, ook de provinciale milieuverordening, als bedoeld in de Wet milieubeheer. Met betrekking tot de Natuurbeschermingswet wordt een aparte afstemmingsregeling voorgesteld. Deze komt erop neer dat een beschermd leefomgeving niet gelegen kan zijn in een op grond van de Natuurbeschermingswet aangewezen gebied.

In de tweede plaats dringt de Raad aan op heroverweging van het standpunt dat ertoe heeft geleid dat in het wetsvoorstel geen schadevergoedingsbepaling is opgenomen ten aanzien van besluiten tot aanwijzing van een beschermd leefomgeving.

Bedoeld standpunt is ingegeven door het oordeel dat een aanwijzing als beschermde leefomgeving mede gelet op de aard van zodanig besluit, niet zal kunnen leiden tot het ontstaan van schade die redelijkerwijs vanwege de overheid vergoed zou behoren te worden. Wellicht is het echter toch denkbaar dat in een enkel geval aanleiding is voor een ander oordeel. Het is dan gewenst dat betrokkenen een geëigende voorziening ter beschikking staat op grond waarvan een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend en beoordeeld. Daartoe is in het gewijzigd wetsvoorstel een artikel opgenomen (artikel 27).

Artikel 21

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad met betrekking tot de leeftijdsgrens van de leden van de Jachtraad, wordt thans, overeenkomstig artikel 3 van het voorstel van Wet op de openlucht recreatie (Kamerstukken II, 1989/90, 21 434), voorgesteld de leden te benoemen voor een periode van vier jaren met de mogelijkheid van één herbenoeming voor een gelijke periode (artikel 28 van het gewijzigd wetsvoorstel).

Het voorgestelde negende lid van dit artikel (in het gewijzigd voorstel het twaalfde lid) betreft het zogenoemde evaluatie-rapport, dat ten aanzien van alle permanente adviesorganen periodiek dient te worden opgesteld. De voorgestelde bepaling is rechtstreeks ontleend aan de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen (Stcrt. 1987, 67).

Deze aanwijzingen schrijven echter niet voor dat in de wetgeving dient te worden voorzien in een afzonderlijke bepaling die voorziet in de toezending ervan aan de Tweede Kamer. Wel wordt in die aanwijzingen beschreven hoe door de verantwoordelijke minister gehandeld dient te worden met een eenmaal uitgebracht evaluatie-rapport. Daarbij is ook voorzien in informatie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Gelet op één en ander komt het mij minder juist voor in het wetsvoorstel een bijzondere voorziening op te nemen omtrent de indiening van zodanig evaluatie-rapport bij de Tweede Kamer.

Aan de opmerking van de Raad omtrent «schorsing» is gehoor

Artikel 21

Voor wat de leeftijdsgrens in het achtste lid betreft, zij verwezen naar de aantekening bij artikel 84.

Voorts ware aan het negende lid toe te voegen dat het rapport wordt overgelegd bij de indiening van de begroting. En in het tiende lid zou aan het ontslag de schorsing kunnen worden toegevoegd.

gegeven. Tevens is de voorgestelde regeling voor tussentijds ontslag aangepast.

In dit artikel worden voorts enkele andere wijzigingen voorgesteld betreffende de werkwijze van de raad teneinde die raad daarvoor een grotere eigen-verantwoordelijkheid toe te kennen.

Artikel 22

Aan deze opmerking van de Raad met betrekking tot dit artikel (artikel 31 van het gewijzigd wetsvoorstel) is gehoor gegeven. In de memorie van toelichting op de artikelen 31, 32 en 33, is een passage opgenomen dat een jachtveldregistratie niet is overwogen. Belangrijkste argument hiervoor is dat jaarlijks bij de aanvraag voor een jachtakte dient te worden beoordeeld of de betrokken jachthouder over voldoende jachtveld beschikt.

Artikel 26

Het in dit artikel voorgestelde begrip «belangrijke schade» is ontleend aan artikel 9 van de EG-vogelrichtlijn. Dit artikel bepaalt dat van de beschermende bepalingen, opgenomen in die richtlijn, o.a. mag worden afgeweken ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren. Dat artikel noemt daarnaast echter nog een aantal andere redenen op grond waarvan zodanige afwijking toelaatbaar mag worden geoordeeld, waarbij niet rechtstreeks koppeling plaatsvindt met het begrip «belangrijke schade». De verantwoordelijkheid van de jachthouder strekt zich ook uit tot die andere in de EG-vogelrichtlijn genoemde belangen. Voorts is er onvoldoende aanleiding om, voor zover de EG-vogelrichtlijn reguliere jacht toestaat, de huidige in de Jachtwet vastgelegde verantwoordelijkheid van de jachthouder schade te voorkomen en te bestrijden, op andere wijze in het wetsvoorstel te verwoorden, dan thans in artikel 45 van de Jachtwet is bepaald.

Een en ander heeft ertoe geleid dat wordt voorgesteld om in artikel 35 van het gewijzigd wetsvoorstel dat overeenkomt met het voorgestelde artikel 26, nog slechts te spreken van «schade». Het onnodig ontstaan van verwarring omtrent verantwoordelijkheden van de jachthouder wordt hierdoor voorkomen.

Artikel 22

De Raad heeft in de toelichting een reactie gemist op het voorstel van de Politie Dieren- en Milieubescherming om ter wille van een effectieve handhaving en opsporing een jachtveldregistratie in te voeren. Aan dit punt ware aandacht te besteden.

Artikel 26

Dit artikel wijkt af van artikel 45 van de Jachtwet door te spreken van het voorkomen van belangrijke schade. Mede omdat in enkele adviezen is opgemerkt dat deze beperking niet duidelijk is gemaakt, dringt de Raad aan op een toelichting.

Artikel 34

Dit artikel stemt overeen met artikel 16a van de Jachtwet. Nu in de uitgebrachte adviezen tegen het huidige voorschrift bezwaren worden aangevoerd en over een onjuiste toepassing wordt geklaagd, ware in de toelichting aan te geven waarom geen wijziging wordt voorgesteld.

Artikel 38

Het eerste lid van dit artikel bevat voor het valkeniersexamen hetzelfde delegatievoorschrift als in artikel 30, eerste lid, voor het jachtexamen en artikel 68, tweede lid, voor het preparateursexamen zijn opgenomen. De vergelijking wijst uit dat in het eerste lid van het onderhavige artikel het woord «kunnen» moet vervallen.

Artikel 52

Dit artikel geeft in het eerste lid de minister de bevoegdheid regelen te stellen met betrekking tot de afmetingen waaraan jachtvelden moeten voldoen. Deze delegatie komt in bijna indentieke bewoordingen voor in artikel 21, eerste lid, van de Jachtwet. In een beschikking van 20 maart 1978, die sindsdien niet meer is gewijzigd, zijn deze regels uitgewerkt. Er is daarom geen reden hier niet verder te gaan dan tot delegatie aan de Kroon.

Artikel 53

Het eerste lid van dit artikel laat aan een algemene maatregel van bestuur over te bepalen wat de geoorloofde jachtmiddelen zijn. In zoverre wordt afgeweken van artikel 22 van de Jachtwet dat die middelen, beginnende met

Artikel 34

Dit artikel (artikel 43 van het gewijzigd wetsvoorstel) bevat de mogelijkheid om aan degene die geen woonplaats heeft in Nederland, gedurende zes opeenvolgende dagen een jachtakte te verstrekken, ook al heeft betrokkene geen jacht-examen afgelegd.

In de uitgebrachte adviezen is over een onjuiste toepassing van dit aan de huidige Jachtwet ontleende artikel geklaagd. Met name wordt er hierbij dan op gewezen dat het aantal akten dat aan een buitenlander kan worden verstrekt, niet aan een maximum is gebonden.

Voor zover valt na te gaan, komt de in de adviezen gesignaleerde praktijk vooral in de grensstreken wel voor. Van een omvangrijk verschijnsel is echter geen sprake. Mede gelet op de daarmee gepaard gaande administratieve lasten, wordt vooralsnog een voorziening, zoals suggereerd, niet overwogen.

Artikel 38

Nu artikel 38 is komen te vervallen in het thans voorliggend gewijzigd wetsvoorstel, behoeft deze opmerking van de Raad geen verdere beantwoording.

Artikel 52

Terecht signaleert de Raad dat de ministeriële regeling die thans in dit onderwerp voorziet, sinds haar totstandkoming in 1978 niet is gewijzigd. Voorgesteld wordt daarom, overeenkomstig de suggestie van de Raad, deze regels bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen (artikel 47 van het gewijzigd wetsvoorstel).

Artikel 53

Mede als gevolg van de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel wordt thans voorgesteld de tot jagen geoorloofde middelen in de wet op te sommen (artikel 48). De voorgestelde middelen zijn dezelfde als die welke thans zijn opgenomen in

«geweren» opsoemt. Gegeven deze wijziging dient de vraag te worden beantwoord of terecht in een aantal artikelen, zoals 31, eerste lid, onder c, en 54, eerste lid, het begrip «geweer» wordt gebezigd.

Artikel 62

Gelet op de in enkele adviezen gemaakte opmerkingen ware het derde lid nader, bij voorkeur aan de hand van voorbeelden, toe te lichten.

Artikelen 67 tot en met 73

In de memorie van toelichting (hoofdstuk III, paragraaf 5) wordt uiteengezet welke regels thans het prepareren van dieren beheersen en wordt medegedeeld dat het aanvankelijk overwogen uitsterfsysteem voor preparateurs is verlaten. Het thans voorgestelde systeem dat neerkomt op een tot in details overnemen van de bepalingen voor de jachtakte, de valkeniersakte en de kooikersakte wordt echter niet toegelicht. Zo ontbreekt iedere informatie over de voornemens om een preparateursexamen in te stellen en over overleg met de direct belanghebbenden. Die aanvulling ware aan te brengen.

artikel 22, eerste lid, van de Jachtwet.

Artikel 62

Het voorgestelde artikel 62 (artikel 56 van het gewijzigd wetsvoorstel) is rechtstreeks ontleend aan artikel 41 van de Jachtwet. Ook dit laatste artikel kent een overeenkomstige bepaling als is voorgesteld in het derde lid. Deze bepaling maakt het mogelijk om onder omstandigheden een beperkt aantal handelingen te verrichten binnen de afpalingskring van een eendenkooi, waardoor verontrusting van in die kooi aanwezige eenden kan plaatsvinden. Gedacht kan hierbij bijvoorbeeld worden aan onderhoudswerkzaamheden aan gemalen of wegen en aan het graven of schonen van sloten.

Artikel 67 tot en met 73

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting opgenomen over de motieven die hebben geleid tot de voorgestelde regeling met betrekking tot het prepareren.

Aan het aanvankelijk in het wetsvoorstel tot wijziging van de Vogelwet 1936 (Kamerstukken II, 1976/77, 13 188) overwogen uitsterfsysteem voor preparateurs lag een verbod tot het prepareren van beschermde vogels ten grondslag. Geoordeeld werd indertijd dat een zodanig verbod het moedwillig doden van beschermde vogels teneinde deze te kunnen prepareren, zou kunnen voorkomen.

In het kader van het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is gemeend dat stelsel te moeten verlaten. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag.

In de eerste plaats omvat dit voorstel meer diersoorten dan alleen beschermde vogelsoorten. Een prepareerverbod ten aanzien van al die soorten zou een wel erg verre-gaande maatregel zijn. In de tweede plaats is overwogen dat ook zodanig verbod geen afdoende garantie zou bieden tot het in strijd met de wet doden van dieren teneinde deze te prepareren. Veeleer kan daarentegen een regeling die het prepareren onder gecontroleerde voorschriften

in beginsel toestaat, een rem op dit laatste betekenen.

De voorgestelde regeling (artikel 60 e.v. van het gewijzigd wetsvoorstel) beoogt hiertoe dan ook de nodige waarborgen te geven. Om genoemde redenen wordt thans voorts voorgesteld in plaats van een akte voor het prepareren verplicht te stellen, het prepareren te verbieden behoudens vergunning. Ook het verstrekken van deze vergunningen zal afhankelijk worden gesteld van gebleken deskundigheid en vakbekwaamheid ten aanzien van het prepareren. Een vakexamen kan dit bevorderen. Het ligt in het voornemen het thans reeds bestaande examen van de Nederlandse Vereniging van Preparateurs te erkennen als het preparateurs-examen. Dit voorstel is onderwerp van gesprek geweest met de genoemde vereniging. Aangezien dit examen thans voorwaarde is voor het lidmaatschap van die vereniging, zal daarnaast ook voor niet-leden van die vereniging een overeenkomstige toets dienen te gelden.

Artikel 82

Het Jachtfonds is, zoals de toelichting nog eens uitdrukkelijk vaststelt, een zelfstandig bestuursorgaan. Nu aan de zelfstandige bestuursorganen en hun plaats in het Nederlandse stelsel van staats- en bestuursrecht een notitie is gewijd (notitie over functionele decentralisatie, Kamerstukken 1988/89, 21 042) en de instelling van dergelijke organen aan de daarin gestelde voorwaarden pleegt te worden getoetst, dient in de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting ter zake te worden opgenomen.

Artikel 83

In dit artikel worden criteria gegeven voor de tegemoetkoming in de schade die het Jachtfonds kan verlenen. De Raad stelt voor de in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in vergelijkbare bepalingen gebezigde terminologie «schade, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te

Artikel 82 (artikel 76 van het gewijzigd wetsvoorstel)

Het toetsingskader in de door de Raad genoemde notitie over functionele decentralisatie richt zich in de eerste plaats op nieuwe initiatieven tot functionele decentralisatie. Het Jachtfonds kan niet als een zodanig nieuw initiatief worden beschouwd, nu met betrekking tot dat fonds thans reeds een regeling is opgenomen in de Jachtwet.

Niettemin kan bedoeld toetsingskader, zoals ook in die notitie staat vermeld, ook voor bestaande organen, bijvoorbeeld bij wijziging van de instellingsregeling, zijn diensten bewijzen. In de memorie van toelichting (paragraaf 8 van hoofdstuk IV) is de voorgestelde regeling voor het Jachtfonds daarom in het licht van dit toetsingskader gezien.

Artikel 83

Ingestemd kan worden met de suggestie van de Raad in dit artikel als criterium voor de tegemoetkoming in de schade aansluiting te zoeken bij de terminologie die wordt gehanteerd in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere vergelijkbare wetsbepalingen. Het wetsvoorstel is op dit punt

blijven» over te nemen. Er zijn naar zijn oordeel geen redenen daarvan af te wijken.

De krachtens artikel 28, tweede lid, van de Jachtwet vastgestelde Beschikking van de Minister van Landbouw en Visserij van 10 oktober 1978 (Stcrt. 200) inzake deze schade kent een tweetal voorzieningen die niet in artikel 83 zijn overgenomen. Het Jachtfonds moet kennisnemen van het advies van de wildschadecommissie. Tegen de beslissing op de aanvraag om een tegemoetkoming staat een bezwaarschriftprocedure open. Zo zulks al niet tot een aanvulling van de wettekst moet leiden, ware in elk geval de toelichting aan te vullen.

Artikel 84

Anders dan in het met dit artikel corresponderende artikel 29 van de Jachtwet wordt in het voorgestelde vijfde lid een leeftijdsgrens van vijfenzestig jaar voor de bestuursleden van het Jachtfonds voorgesteld. Nu voor adviesorganen geen leeftijdsgrens dan wel een grens van zeventig jaar is opgenomen – verwezen moge worden naar artikelen in recente wetsvoorstellen als artikel 56c, tweede lid, van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de leden van de Waddenadviesraad – (Kamerstukken II 1989/90, 21 434) en artikel 3 van het voorstel van Wet op de openluchtrecreatie (Kamerstukken II 1989/90, 21 447) dient te worden gemotiveerd waarom voor dit zelfstandig bestuursorgaan een andere oplossing is gekozen.

Artikel 92

Met verwijzing naar de aantekening bij artikel 84 stelt de Raad voor om in overeenstemming met enkele adviezen van wildschadecommissies de leeftijdsgrens van vijfenzestig jaar voor de leden en plaatsvervangende leden van de wildschadecommissies te laten vervallen dan wel te vervangen door een grens van zeventig jaar.

aangepast (artikel 77 van het gewijzigd wetsvoorstel).

Voorts wordt, evenzeer naar aanleiding van de daartoe door de Raad gedane suggestie, voorgesteld in genoemd artikel eveneens te bepalen dat door het Jachtfonds een tegemoetkoming in de schade slechts kan worden verleend na kennisneming van het advies van de wildschadecommissie.

Tegen beslissingen van het Jachtfonds inzake tegemoetkomingen in de schade staan thans nog voorzieningen open op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Gelet op de in die wet voorziene procedures acht ik aparte regeling bij wet van een bezwaarschriftenprocedure niet noodzakelijk. Te zijner tijd zal de Algemene wet bestuursrecht in de procedure voorzien.

Artikel 84

Nadere overweging van de in dit artikel vastgestelde leeftijdsgrens voor leden van het Jachtfonds, waarbij mede is betrokken hetgeen door de Raad is opgemerkt over het voorgestelde artikel 92, heeft ertoe geleid dat in het gewijzigd wetsvoorstel (artikel 78 van het gewijzigd wetsvoorstel) thans voor de leden van het Jachtfonds niet langer een leeftijdsgrens wordt voorgesteld.

Dit neemt overigens niet weg dat het wetsvoorstel (artikel 82 van het gewijzigd wetsvoorstel) mede de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die mede betrekking hebben op de zittingsduur der leden.

Voorts is de voorgestelde regeling voor het ontslaan van de leden aangepast waarbij tevens is voorzien in een regeling voor schorsing.

Artikel 92

Onder verwijzing naar het gestelde over de leeftijdsgrens voor de leden van het Jachtfonds, wordt om overeenkomstige redenen voorgesteld ook de leeftijdsgrens voor de leden van de wildschadecommissies niet langer te handhaven (artikel 86 van het gewijzigd wetsvoorstel).

Vergeleken met artikel 44 van de Jachtwet is de taak van de wildschadecommissies teruggebracht tot het adviseren omtrent de vergoeding van schade. In de memorie van toelichting worden voor het vervallen van de taak om de minister desgevraagd of eigener beweging van advies te dienen twee argumenten aangevoerd. Deze taak zou nauwelijks worden uitgeoefend en het afschaffen past in het regeringsbeleid het aantal externe adviesorganen terug te dringen. Om de kracht van deze argumenten te kunnen beoordelen zal nadere informatie in de toelichting moeten worden verstrekt. In de eerste plaats zal, nu van de zijde van de wildschadecommissies wordt gesteld dat deze taak wel degelijk praktische betekenis heeft, enig inzicht, zo mogelijk aan de hand van kwantitatieve gegevens, moeten worden geboden. Voorts ware aan te geven of deze adviserende functie wellicht kan worden behouden door de wildschadecommissies in de Jachtraad in te bouwen.

Ook zou gedacht kunnen worden aan een indirecte advisering door de wildschadecommissies de bevoegdheid te geven aan de Jachtraad advies uit te brengen. In artikel 44 van de Jachtwet wordt deze advisering bestreken door het onder b gestelde: belanghebbenden desgevraagd of eigener beweging van advies te dienen. De toelichting maakt niet duidelijk waarom ook die taak is vervallen. Ook zwijgt de toelichting over artikel 46 van de Jachtwet dat aan de wildschadecommissie een actieve rol toekent, als haar blijkt dat schade is aangericht. Voorts moge verwezen worden naar de opmerking bij artikel 83. Op deze punten zal nadere toelichting moeten worden gegeven.

Naar aanleiding van de eerste opmerking van de Raad met betrekking tot dit artikel zij vermeld dat uit een inventarisatie is gebleken dat in de periode van 1983 tot en met 1987 door de wildschadecommissies minder dan 1% van hun tijd is besteed aan het uitbrengen van meer algemene adviezen aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Dit geeft naar mijn oordeel de beperkte betekenis van deze thans bestaande taak genoegzaam aan.

De Raad vraagt zich voorts af of de adviserende functie van de wildschadecommissies wellicht kan worden behouden door deze commissies in de Jachtraad in te bouwen. De beperkte omvang van de meer algemeen adviserende taak van de wildschadecommissies rechtvaardigt naar mijn oordeel zodanige constructie niet. Voorts zou hierdoor, zij het indirect, de algemene beleidsadviserende taak van de Jachtraad worden uitgebreid tot advisering over concrete schadegevallen. Ik acht dit niet gewenst, mede gelet op de positie en taak van het Jachtfonds. Ik meen dan ook dat deze suggestie van de Raad niet dient te worden gevolgd.

Anders ligt dit ten aanzien van de opmerking van de Raad met betrekking tot het niet in dit wetsvoorstel overnemen van de taken die thans in artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Jachtwet zijn vervat.

In toenemende mate wordt waarde toegekend aan voorlichting en advisering over voorkoming en bestrijding van schade door beschermde dieren aan grondgebruikers en jagers. Deels is dat een taak van de overheid zelf, in casu dit ministerie, deels kunnen echter op dit punt ook de wildschadecommissies een belangrijke taak vervullen, zoals de huidige praktijk ook leert. Dit is reden voor te stellen in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen, overeenkomstig het evengenoemde artikel (artikel 87 van het gewijzigd wetsvoorstel).

Ten slotte vraagt de Raad zich af waarom in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen overeenkomstig het huidige artikel 46 van de Jachtwet. Dit artikel kent de wildschadecommissies een actieve rol toe als haar blijkt dat schade is aangericht. Dit artikel is in het wetsvoorstel niet opgenomen omdat

het aan de gedupeerde zelf is, stappen te ondernemen ingeval schade door beschermde dieren wordt aangericht.

Artikelen 94, 95 en 96

In de artikelen 94, 95 en 96 is grotendeels herhaald hetgeen in de artikelen 47, 48 en 49 van de Jachtwet is bepaald ten aanzien van de procedure die partijen en de wildschadecommissie moeten volgen indien advies wordt gevraagd en uitgebracht omtrent de vergoeding van schade. Er is alleen dit verschil dat aan de behandeling van het verzoekschrift thans geen kosten zijn verbonden, terwijl in artikel 94 een bijdrage van f 100,-, verschuldigd aan het Jachtfonds, wordt voorgesteld.

Deze onverkorte overneming doet de vraag rijzen of voldoende rekening is gehouden met in de praktijk gerezen vragen en met moderne inzichten in de regelgeving met betrekking tot adviesprocedures. De Raad wijst in dit verband op het commentaar van de wildschadecommissie voor de provincie Noord-Brabant en met name op de suggestie om in het derde lid van artikel 95 voor te schrijven dat de commissie partijen hoort, indien partijen of één van hen daarom verzoekt.

Artikelen 97, 98 en 99

Ook de artikelen 97, 98 en 99 wijken amper af van de overeenkomstige bepalingen van de Jachtwet (artikelen 50, 51 en 52). Nu de kantongerechtsprocedure in het voorstel van wet, houdende wijziging van de civiele kantongerechtsprocedure (Kamerstukken II 1986/87, 19 976) aan een grondige herziening wordt onderworpen, dient de vraag te worden gesteld of voor een eigen regime nog reden is. Met name dient te worden gemotiveerd waarom in artikel 97 een grens van f 2 500,- voor het hoger beroep is opgenomen.

Artikelen 100 en 101

Afdeling V van hoofdstuk IV is getiteld: Uitzonderingen, onthefingen en vergunningen. Het is de Raad niet duidelijk hoe deze afdeling

Artikelen 94, 95 en 96

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de in deze artikelen voorgestelde procedure heroverwogen, mede tegen de achtergrond van suggesties welke met betrekking tot deze artikelen in het voorontwerp zijn gedaan.

Naar mijn oordeel is er echter geen aanleiding de voorgestelde procedure te wijzigen. Deze voldoet. Wel is gehoor gegeven aan de suggestie dat ook partijen om een hoorzitting door de wildschadecommissie kunnen verzoeken. Voorts wordt thans voorgesteld de wel heel erg korte periode van vijf dagen, zoals vermeld in artikel 95, tweede lid, gedurende welke periode de wederpartij zijn standpunt over een verzoekschrift kenbaar kan maken, te verlengen tot twee weken (artikel 90 van het gewijzigd wetsvoorstel).

Ten slotte wordt voorgesteld uit een oogpunt van vereenvoudiging in artikel 89, derde lid, (was artikel 94 van het aan de Raad om advies voorgelegde voorstel) niet langer het concrete bedrag te noemen dat verschuldigd is voor de behandeling van een verzoekschrift door de wildschadecommissie. De vaststelling hiervan wordt gedelegeerd aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Artikelen 97, 98 en 99

Met de Raad ben ik bij nadere overweging van oordeel dat er onvoldoende klemmende redenen zijn deze artikelen te handhaven.

Artikelen 100 en 101

Als gevolg van de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel is een meer duidelijk onderscheid aangebracht tussen enerzijds de regels welke

en de daarin opgenomen artikelen 78, 79, 80 en 81 zich verhouden tot de in hoofdstuk VI (overige bepalingen) opgenomen eerste paragraaf die tot opschrift draagt: Bepalingen met betrekking tot vergunningen, vrijstellingen en ontheffing. Zeker in een wet die pretendeert de integratie te bevorderen, dient de systematiek duidelijk te zijn.

Artikel 104

Dit artikel biedt de mogelijkheid dat bij ministeriële regeling wordt afgeweken van de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsregelingen. Met verwijzing naar artikel 49 van de Diergeneesmiddelenwet, artikel 3, derde lid, van de Wet Dierenvervoer en artikel 21 van de Scheepvaartverkeerswet is de Raad van mening dat deze afwijking alleen kan worden toegelaten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikel 106

Dit artikel, dat de grondslag voor het vorderen van medewerking van produktschappen en bedrijfsschappen bevat, is niet toegelicht. Ook in de adviezen die zijn uitgebracht over het voortontwerp, waarin het artikel ook al voorkwam, ontbreekt ieder commentaar. Het lijkt daarom raadzaam alsnog die toelichting te geven en met name te vermelden welke gevallen van medebewind ter zake van flora en fauna thans

gelden om voor vergunning of ontheffing in aanmerking te kunnen komen en anderzijds de bepalingen omtrent de voorschriften die aan die vergunningen en ontheffingen kunnen worden verbonden alsmede omtrent intrekking van deze documenten. De betreffende bepalingen zijn voorts zoveel mogelijk samengebracht in één afdeling van titel II van hoofdstuk V van het wetsvoorstel.

Artikel 104

De wijze waarop zorg gedragen kan worden voor een voldoende flexibele en tijdige implementatie van internationale verplichtingen heeft in het gewijzigd wetsvoorstel anders vorm gekregen dan in het voorstel dat aan de Raad om advies is voorgelegd. Met name heeft hieraan ten grondslag gelegen dat de regelgeving voldoende kenbaar en inzichtelijk dient te blijven. De voorkeur is er daarom naar uitgegaan zoveel mogelijk in de betreffende bepalingen zelf in de noodzakelijke flexibiliteit te voorzien. Voorbeelden zijn de artikelen 2, tweede lid, 44, derde lid, 48, 50, tweede lid, 59, derde lid, 63, 69, vierde lid, en 70. Daarbij is in voorkomend geval ook een keuze gemaakt of ministeriële regelgeving gewettigd.

Op twee plaatsen is echter een meer algemene voorziening noodzakelijk geoordeeld met het oog op tijdige implementatie. Dit betreft de voorgestelde artikelen 17 en 75. Artikel 17 beoogt bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk, in afwachting van de totstandkoming van regeling bij wet, de verboden bedoeld in hoofdstuk III van het wetsvoorstel te wijzigen of uit te breiden. Artikel 75 is vooral bedoeld ten behoeve van de uitvoering van de wet in verband met internationale verplichtingen.

Artikel 106

Aan het verzoek van de Raad om dit artikel (artikel 92 van het gewijzigd wetsvoorstel) toe te lichten is gevolg gegeven.

In het kader van het In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten (Stb. 1984, 570) worden thans door het Bedrijfschap voor de Groothandel in Bloemkwekerijprodukten voor een aantal plantesoorten certificaten afgegeven dat de betreffende planten, behorende

bestaan en daarbij aan te geven of het wetsvoorstel daarin verandering gaat brengen.

tot die soorten, zijn gekweekt. Vooral in verband met het reguleren van de handelstromen van planten, die op grond van internationale verplichtingen als bedreigde plantesoort dienen te worden beschouwd en ter voorkoming van onnodige belemmeringen in die handelstromen, bijv. ten aanzien van gekweekte planten van zodanige soorten, is het noodzakelijk dat een voorziening als voorgesteld in het onderhavige artikel bestaat.

Ten opzichte van het aan de Raad om advies voorgelegde voorstel is nieuw dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij organisaties kan erkennen die zijn belast met de uitgifte van ringen of merktekens voor dieren als bedoeld in artikel 59 of van jachtvogels. Dit voorstel is in de memorie van toelichting nader toegelicht.

Artikel 113

Aangezien de strafbaarstelling niet in de hiergenoemde afdeling maar in artikel 112 is geregeld, ware artikel 113 opnieuw te redigeren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
Veringa

Artikel 113

Gelet op het feit dat thans wordt voorgesteld alle strafbare feiten, bedoeld in deze wet, aan te merken als economische delicten, behoeft aan deze opmerking van de Raad geen gehoor te worden gegeven. Krachtens artikel 7 van de Wet op de economische delicten kan een overeenkomstige bijkomende straf worden uitgesproken.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigd voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij,
J. D. Gabor