

Jacht en de positie van provincies onder de nieuwe Wet natuurbescherming

Een onderzoek naar de juridische haalbaarheid
van de uitvoering van de 'Motie Burgerinitiatief
Stop de Hobbyjacht' (Provinciale Staten Limburg)

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1) Inleiding	4
2) Onderzoeksvragen, juridisch kader en gehanteerde bronnen	5
3) Algemeen: toetsingskaders voor het beoordelen van de verordenende bevoegdheden van de Provincie ten aanzien van de jacht	7
<i>Provinciale regels inzake de jacht: medebewind of autonomie?</i>	7
<i>Artikel 118 Provinciewet</i>	8
4) Beantwoording van de vragen	11
I) Hebben Provinciale Staten – in het bijzonder gelet op de Wet natuurbescherming en artikel 118 van de Provinciewet – na de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming de verordenende bevoegdheid om de jacht in de gehele Provincie Limburg te verbieden?	11
II) Mogen Provinciale Staten bij verordening op grond van artikel 3.12(9) Wnb – regels stellen aan het Faunabeheerplan die betrekking hebben op de jacht?	12
III) Mogen de provinciale regels ten aanzien van het faunabeheerplan – gezien de beoogde explicietere maatschappelijke inbedding van de jacht en de verplichting van de jager een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken - ook resulteren in een beperking of zelfs een verbod van de jacht in (delen van) de provincie?	16
IV) Moet, in het licht van de antwoorden op de voorgaande vragen, de motie die Provinciale Staten Limburg op 13 mei 2016 betreffende het ‘Burgerinitiatief Stop de Hobbyjacht’ hebben aangenomen, geheel of gedeeltelijk uitvoerbaar worden geacht?	22
5) Conclusies	22

Samenvatting

- Provinciale Staten hebben niet de autonome verordenende bevoegdheid om de jacht in de gehele Provincie geheel te verbieden omdat de jacht niet wenselijk zou worden geacht.
- De regels van Provinciale Staten over het faunabeheerplan (art. 3.12(9) Wnb) mogen wel betrekking hebben op de jacht. De wet zelf en de parlementaire geschiedenis vereisen geen beperkte uitleg van deze bevoegdheid, al moet strijdigheid met andere bepalingen van de Wet natuurbescherming worden voorkomen.
- Provinciale Staten kunnen eisen stellen aan het faunabeheerplan om er – conform de bedoeling van de nieuwe jachtregels¹ - voor te zorgen dat jacht niet enkel voor plezier en benutting wordt beoefend, maar plaatsvindt wanneer dit (ook) nodig is voor populatiebeheer en het voorkomen van schade, waarbij afstemming plaatsvindt met “andere inspanningen in de regio, te weten de uitoefening van de jacht op andere jachtvelden, de schadebestrijding door grondeigenaren en het populatiebeheer door faunabeheereenheden.”²
- De verplichting van de jachthouder om een redelijke wildstand te handhaven³ is een minder algemene verplichting dan onder de bestaande Flora- en faunawet: de verplichting wordt ingekaderd door het faunabeheerplan waarover provinciale regels worden opgesteld op grond van artikel 3.12(9) en welk plan door de provincie moet worden goedgekeurd. Anders dan soms wordt gesuggereerd, is deze verplichting van de jachthouder geen codificatie van een recht om te jagen.⁴
- De wettekst en de plicht om strijdigheid met artikel 3.20(3) Wnb te voorkomen, sluiten niet uit dat het faunabeheerplan kan resulteren in een beperking of zelfs een verbod van de jacht op een wildsoort.⁵ Zowel de schadepreventie-invalshoek als de invalshoek van de staat van instandhouding sluiten niet uit dat zich in een provincie omstandigheden kunnen voordoen waarin er goede redenen zijn de jacht te beperken of (deels) te verbieden zonder dat hiermee strijd ontstaat met de verplichting van artikel 3.20(3) Wnb.
- Het recht op eigendom, zoals erkend en beschermd in het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), staat mogelijke beperkingen van de jacht niet per definitie in de weg. Dit Verdrag erkent namelijk expliciet dat het eigendomsrecht kan worden beperkt ten behoeve van publieke belangen. Wel moet een ‘fair balance’ worden bereikt.
- De motie van Provinciale Staten Limburg moet in het licht van het bovenstaande in algemene zin uitvoerbaar worden geacht.

¹ Staatssecretaris Van Dam – mondelinge behandeling EK, beschikbaar op:

https://www.eerstekamer.nl/stenogramdeel/20151208/wet_natuurbescherming

https://www.eerstekamer.nl/stenogramdeel/20151208/wet_natuurbescherming

² Memorie van Antwoord EK, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 8.

³ Artikel 3.20(3) Wnb.

⁴ Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 8. Volgens de Staatssecretaris moet de jachthouder onder de nieuwe wet “bij het bepalen welke inspanningen nodig zijn om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te handhaven of te bereiken, het onderdeel van het door gedeputeerde staten goedgekeurde faunabeheerplan in acht [...] nemen dat betrekking heeft op de uitoefening van de jacht.”⁴

⁵ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Eerste Kamer, 20 mei 2016, p. 3. “Bij een redelijke wildstand in een jachtveld is het niveau van de wildstand zodanig dat deze bijdraagt aan het voorkomen van schade zonder dat de staat van instandhouding van de soort daar onder te lijden heeft.”

Jacht en de positie van provincies onder de nieuwe Wet natuurbescherming

Een onderzoek naar de juridische haalbaarheid van de uitvoering van de
'Motie Burgerinitiatief Stop de Hobbyjacht' (Provinciale Staten Limburg)

1. Inleiding

Bij brief van 16 januari 2016 heeft het 'burgerinitiatief *Van Vogelvrij naar Kogelvrij, Stop de Hobbyjacht*' aan Provinciale Staten (PS) van de Provincie Limburg gevraagd actie te nemen om afschot van dieren "zonder aangetoond maatschappelijke belang" tegen te gaan. Om diverse redenen is men van oordeel "dat dieren niet vrij bejaagbaar mogen zijn" in de Provincie Limburg en wil men "dat de jacht op de vrij bejaagbare soorten waar mogelijk wordt stopgezet." Het burgerinitiatief stelt: "Met de komst van de nieuwe Wet Natuurbescherming is het aan de provincie om binnen de nieuwe wettelijke kaders afwegingen te maken." Provinciale Staten wordt daarom verzocht om er onder de nieuwe wet voor te zorgen dat "bejaagbare en niet-bejaagbare soorten gelijkwaardige bescherming" zal worden geboden.

In reactie op dit burgerinitiatief hebben Provinciale Staten Limburg op 13 mei 2016 een motie aangenomen waarin het College van Gedeputeerde Staten wordt verzocht om aan Provinciale Staten:

"een voorstel voor te leggen voor een Verordening Faunabeheer, op grond van artikel 3.12 lid 9 wetsvoorstel Wet natuurbescherming, en daarin, recht doend aan het beginsel van gelijkwaardige bescherming van bejaagbare en niet-bejaagbare soorten:

- regels op te nemen voor de faunabeheerplannen, inhoudende een nadere bepaling van wat onder een redelijke wildstand is te verstaan;
- zich daarbij te baseren op de wijze waarop in faunabeheerplannen gegevens worden verstrekt over populatie- en schadeontwikkeling per soort, en dezelfde uitgangspunten te hanteren met betrekking tot de bepaling van belangrijke schade, draagkracht en gewenste stand;
- zoveel mogelijk afschot te beperken door het treffen van preventieve maatregelen;
- in het bestuur van de Faunabeheereenheid Limburg twee vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke organisaties op te nemen die het belang behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren in de regio."

Er zijn echter vragen gerezen over de juridische uitvoerbaarheid van bovenstaande motie, met name vanwege de vraag of er voor de provinciale wetgever nog wel ruimte bestaat voor het bij verordening stellen van regels ten aanzien van de jacht (anders dan de expliciete bevoegdheden die de provincie in medebewind in de Wet natuurbescherming⁶ krijgt toegekend).

Dit onderwerp heeft ook aandacht gekregen in andere provincies vanwege vergelijkbare burgerinitiatieven, als ook in het Nederlands Parlement. Bij brief van 13 april 2016 vroeg de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) om meer duidelijkheid over dit onderwerp. De Staatssecretaris heeft zijn reactie hierop gegeven bij brief van 20 mei jl.⁷ Op aanvullende vragen stuurde de Staatssecretaris nog een brief over dit onderwerp aan de Eerste Kamer op 16 juli.⁸ Voorts zijn op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken, het College van Gedeputeerde Staten Overijssel en Provinciale Staten van Noord-Holland juridische adviezen geschreven (zie hieronder).

Onder meer tegen de achtergrond van deze landelijke en provinciale discussies hebben de Limburgse Provinciale Statenfracties van de Partij voor de Dieren, de Partij van de Arbeid, de Partij voor de Vrijheid en de Socialistische Partij, gevraagd om de verordenende bevoegdheden van de provincie ten aanzien van de jacht en in het bijzonder de uitvoerbaarheid van de motie nader te onderzoeken. Dit rapport geeft de uitkomsten van dit onderzoek weer. Bij het onderzoek zijn de bevindingen van de Staatssecretaris en de andere uitgebrachte juridische adviezen betrokken.

2. Onderzoeksvragen, juridisch kader en gehanteerde bronnen

Onderzoeksvragen

De componenten van de motie hebben primair betrekking op mogelijkheden om de jacht na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (voorzien voor 1 januari 2017) nader te reguleren door middel van het stellen van eisen aan faunabeheerplannen op grond van artikel 3.12(9) van de Wnb. De componenten van de motie (en daarmee de vraag inzake de uitvoerbaarheid van de motie) zijn verwerkt in de deelvragen van de onderstaande vraag 2). Verzocht is echter om deze vraag vooraf te laten gaan door een meer algemene vraag inzake de provinciale bevoegdheid om de jacht binnen de provinciegrenzen te beperken of te verbieden.

Daarmee richt dit onderzoek zich op de beantwoording van de volgende vragen:

⁶ Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), Staatsblad 2016, nr. 34.

⁷ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, 'Onduidelijkheden over de bevoegdheden van provincies ten aanzien van de jacht', Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, W, 20 mei 2016, beschikbaar op: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160520/verslag_van_een_schriftelijk_3.

⁸ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, 'Beantwoording nadere vragen over bevoegdheidsverdeling jacht', 16 juli 2016, Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. W, p. 4.

- I) **Hebben Provinciale Staten – in het bijzonder gelet op de Wet natuurbescherming en artikel 118 van de Provinciewet – na de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming de verordenende bevoegdheid om de jacht in de gehele Provincie Limburg te verbieden?**
- II) **Mogen Provinciale Staten bij verordening op grond van artikel 3.12(9) Wnb – regels stellen aan het Faunabeheerplan die betrekking hebben op de jacht?**
- III) **Mogen de provinciale regels ten aanzien van het faunabeheerplan – gezien de beoogde explicietere maatschappelijke inbedding van de jacht en de verplichting van de jager een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken - ook resulteren in een beperking of zelfs een verbod van de jacht in (delen van) de provincie?**
- IV) **Moet, in het licht van de antwoorden op de voorgaande vragen, de motie die Provinciale Staten Limburg op 13 mei 2016 betreffende het ‘Burgerinitiatief Stop de Hobbyjacht’ hebben aangenomen, geheel of gedeeltelijk uitvoerbaar worden geacht?**

Belangrijkste bronnen voor het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op:

- Artikel 118 van de Provinciewet en literatuur en jurisprudentie betreffende het leerstuk van de normenhiërarchie, in het bijzonder de relatie tussen bestaande nationale wetgeving en de autonome verordenende bevoegdheid van de provincie;
- de Wet natuurbescherming en daaronder ontwikkelde regelgeving en de parlementaire geschiedenis van en toelichtingen op deze wetgeving. Er wordt derhalve niet getoetst aan de huidige wetgeving inzake de jacht (Flora- en faunawet 1998 en uitvoeringswetgeving).
- de brievenwisseling tussen de Eerste Kamer en de Staatssecretaris Van Dam over het onderhavige onderwerp;
- persoonlijke gesprekken met experts (vermeld in voetnoten);
- adviezen van advocatenkantoren die inmiddels over het onderwerp van dit onderzoek zijn verschenen:
 - A.A. Freriks, ‘Verstrekking advies inzake Burgerinitiatiefvoorstel Stop de hobbyjacht’, in opdracht van Provincie Overijssel, 7 maart 2016;
 - A.R. Klijn en T. Veenendaal, NautaDutilh, ‘Bevoegdheid GS onder de Wet Natuurbescherming t.a.v. het stopzetten van de jacht op vrij bejaagbare soorten’, Advies voor Provinciale Staten van de Provincie Noord-Holland, 22 september 2016.
 - H.J.M. Besselink en M. Heerings, ‘Second opinion Wnb: regeling van de jacht in het faunabeheerplan’, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, kenmerk HB/MH/11003166, 28 juni 2016.

Alvorens de vragen te behandelen, wordt hieronder eerst stil gestaan bij de vraag op grond van welke algemene leerstukken de verordenende bevoegdheid van Provinciale Staten ten opzichte van de Wet natuurbescherming moet worden getoetst.

3. Algemeen: toetsingskaders voor het beoordelen van de verordenende bevoegdheden van de Provincie ten aanzien van de jacht⁹

3.1 Provinciale regels inzake de jacht: medebewind of autonomie?

Bij het toetsen van de verordenende bevoegdheden van de provincie ten aanzien van de jacht is een 'startvraag' of de regels die bij verordening gesteld zouden worden gezien moeten worden als een invulling van (facultatief of verplicht) medebewind (bijdrage aan de uitvoering van de hogere regeling (Wnb)), dan wel om gebruikmaking van de eigen autonome bevoegdheid (autonomie).

Er lijkt sprake van een **medebewindstaak** waar het de verplichting van Provinciale staten betreft om bij verordening regels te stellen waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplannen moeten voldoen (artikel 3.12(9)). Het betreft hier immers regels die gesteld moeten worden om het in de Wnb uitgedachte systeem te laten werken. Bij de uitvoering van die verplichting kan overigens wel een beleidsvrijheid bestaan. De toetsing van het geoorloofd zijn van de regels in de verordening zoals bedoeld in de hierboven geformuleerde vraag II) zal dan met name plaats moeten vinden op basis van de betreffende artikelen die medebewind vorderen en de grenzen die daarbij worden meegegeven voor de beleidsvrijheid bij de invulling van de taak.

Vraag I heeft echter duidelijk een veel bredere reikwijdte en doet de vraag rijzen of Provinciale Staten op basis van **autonomie** de Wet natuurbescherming zouden mogen aanvullen met regels die de jacht gedeeltelijk of geheel beperken wanneer die jacht enkel de benutting tot doel heeft. Aangenomen dat een dergelijke verordening tot stand zou worden gebracht na de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (posterieure verordening) zal de aanvaardbaarheid van dergelijke regels getoetst moeten worden aan artikel 118 van de Provinciewet.

Overigens is het lastig om een precieze scheidslijn aan te brengen tussen de eerste en tweede toetsing omdat niet altijd helder is wanneer sprake is van medebewind en wanneer van autonomie. Met name het onderscheid tussen facultatief medebewind met veel

⁹ Voor een uitvoerige beschrijving van het leerstuk van de normenhiërarchie, zie onder meer: W. van der Woude, Commentaar op artikel 127 van de Grondwet, in E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl), beschikbaar op <http://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=127>; A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000, pp. 36-38; A.W. Heringa, J. van der Velde, L.F.M. Verhey en W. van der Woude, Staatsrecht, (12e druk), Deventer: Wolters Kluwer, 2015.

beleidsvrijheid enerzijds en autonomie anderzijds is – zo blijkt ook uit discussies in de literatuur - lastig. Ook in relatie tot inhoudscomponenten van de Omgevingswet is dit punt beschreven.¹⁰ Vanwege het moeilijke onderscheid bestaat daarom hierna aandacht voor beide toetsingslijnen.¹¹ Problematisch is dat niet omdat – zoals we hierna zullen zien - ook bij de toetsing op grond van artikel 118 Provinciewet de vraag centraal staat hoeveel ruimte de nationale wetgever aan de provinciale wetgever heeft willen laten om regels over de jacht te stellen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de andere hierboven genoemde juridische en beleidsmatige adviezen eigenlijk direct op die bedoelingen van de nationale wetgever gericht zijn.

Waar toetsing van medebewindsbevoegdheden vooral gebaseerd is op de wettelijke bepalingen die medebewind vorderen, is het leerstuk van de normenhiërarchie – neergelegd in artikel 118 van de Provinciewet – verder uitgewerkt in de jurisprudentie. Alvorens tot beantwoording van de vragen over te gaan, wordt daarom hieronder kort de essentie van artikel 118 Provinciewet uitgelegd.

3.2 Artikel 118 Provinciewet

Artikel 118 van de Provinciewet bepaalt:¹²

“De bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten of algemene maatregelen van bestuur is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten en algemene maatregelen van bestuur niet in strijd zijn.”

In de literatuur wordt dit vereiste van verenigbaarheid met een hogere regeling aangeduid als “de bovengrens van de verordnungsbevoegdheid”.¹³ Een belangrijke ‘startvraag’ bij de uitleg van dit artikel betreft de vraag of door een hogere regeling (bijv. wet) in hetzelfde onderwerp wordt voorzien als de betreffende bepalingen van een verordening. Het antwoord op deze vraag wordt niet alleen door de geregelde materie zelf bepaald, maar op grond van jurisprudentie ook door het motief van de gestelde regels:¹⁴ wanneer het motief

¹⁰ Zie bijvoorbeeld A.J. de Graaf, ‘De Omgevingswet: subsidiariteit verankerd en gemeentelijke autonomie gehandhaafd?’, TvCR, januari 2015, 68-76 en D. Korsse, Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet, De Gemeentestem, juni 2016, Gst.2016/62, beschikbaar op http://www.feltz.nl/uploads/publicaties/d_korsse_het_subsiariteitsvereiste_in_de_omgevingswet.pdf.

¹¹ Met dank aan Gert-Jan Leenknecht en Karin Merckx, beiden werkzaam bij de Tilburg University, voor het meedenken over het onderwerp van deze paragraaf.

¹² Zie voor de relatie tussen al bestaande verordeningen en een meer recente hogere regeling (anterieure verordeningen) artikel 119 van de Provinciewet.

¹³ Heringa e.a., noot 4, p. 309.

¹⁴ W. van der Woude, noot 4. Voor een uitvoerige discussie over deze materie en veel relevante literatuurverwijzingen, zie ook Frank van Putten, ‘Het motief als motivering? Een onderzoek naar de rol van de motieftheorie in de jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de beoordeling van de bovengrens van de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad’,

van de verordening een andere is dan het motief van de hogere regeling, dan is geen sprake van het zelfde onderwerp.¹⁵ Wanneer geen sprake is van het zelfde onderwerp, is artikel 118 niet van toepassing, al mag ook in een dergelijk geval de hogere regeling niet onaanvaardbaar worden doorkruist.

Wanneer er wel sprake is van regels over **het zelfde onderwerp**, dan is het uitgangspunt van artikel 118 dat de verordende bevoegdheid blijft bestaan. Dit is slechts anders wanneer de betreffende regels **strijdig** geacht moeten worden met de hogere regeling. Voor het bepalen of deze strijdigheid bestaat is volgens de literatuur van belang of de hogere regeling **uitputtend** is bedoeld.¹⁶ Indien die uitputtendheid aan de orde is bestaat er in beginsel geen ruimte voor een provinciale verordening over het zelfde onderwerp.

Bij het beantwoorden van de vraag of een hogere regeling uitputtend is bedoeld, kunnen zich drie situaties voordoen:

- de hogere regeling geeft expliciet aan een uitputtende regeling te beogen;
- de hogere regeling geeft expliciet aan dat aanvulling mogelijk is;
- de hogere regeling zwijgt over de aanvullingsmogelijkheid.

In dit laatste geval kan de parlementaire geschiedenis van de hogere regeling worden geraadpleegd, waarbij wederom drie mogelijkheden bestaan: de regeling is kennelijk uitputtend bedoeld, aanvulling is kennelijk wel mogelijk of de parlementaire geschiedenis geeft geen duidelijkheid. In dit laatste geval lijkt het mij verdedigbaar dat het uitgangspunt van artikel 118 dat de verordenende bevoegdheid blijft bestaan, de doorslag moet geven. Ook in de literatuur wordt aangegeven dat bij twijfel de rechter geneigd is de aanvullingsbevoegdheid aan te nemen.¹⁷

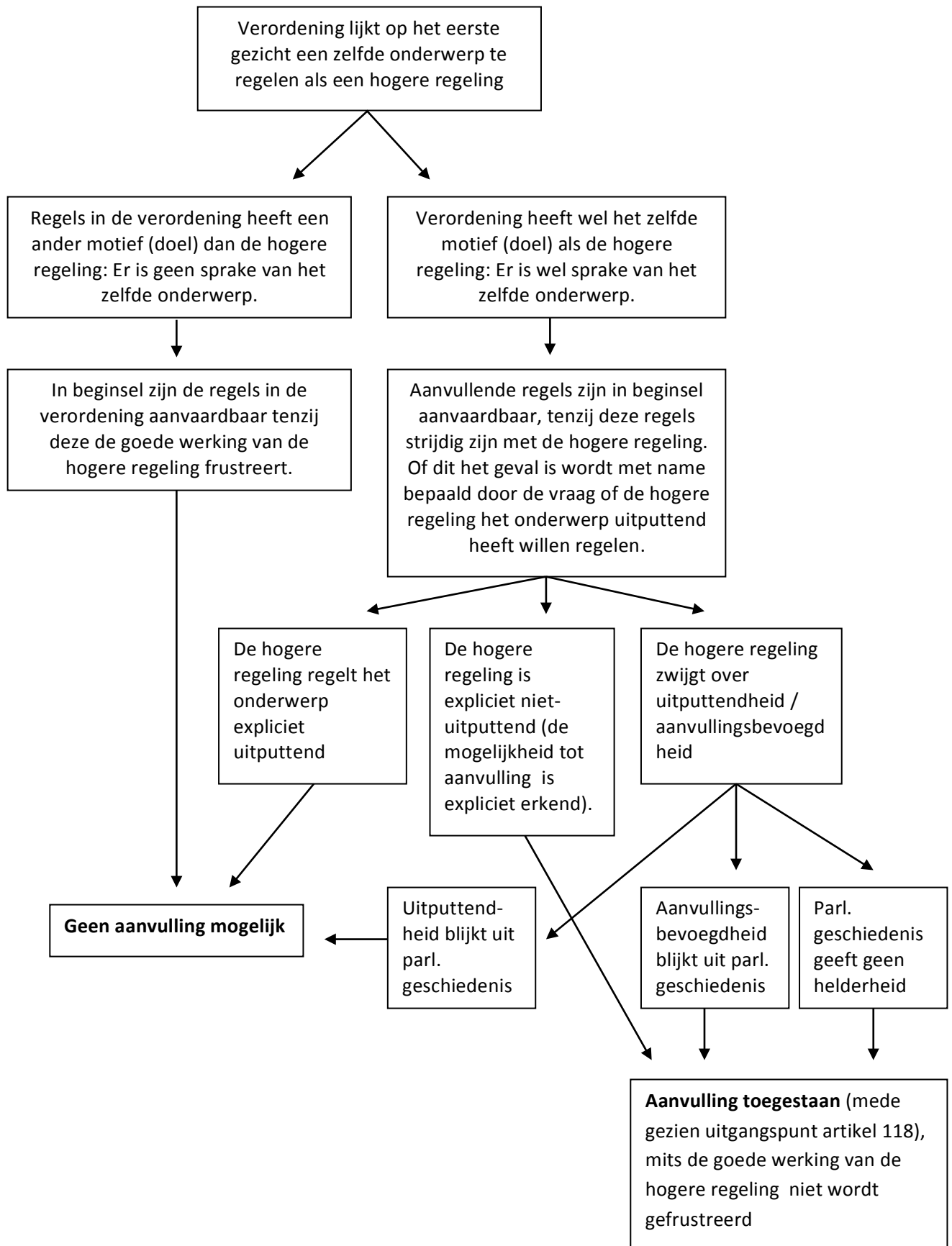
Deze theorie is in het schema op de volgende pagina samengevat.

(masterscriptie Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit, augustus 2013, beschikbaar via <http://njb.nl/blog/het-motief-als-motivering.11270.lynkx>.

¹⁵ Van der Woude, noot 4. Uitgelegd wordt dat dit al vast jurisprudentie is sinds het Emmense baliekluiversarrest, Hoge Raad, 4 maart 1952, NJ 1952, 365. Zie ook Heringa e.a., noot 4, p. 309-310.

¹⁶ Heringa e.a. achten de volgende uitleg van de Hoge Raad in het arrest uit 1953 inzake 'Mond- en Klauwzeerverordening Ooststellingwerf' "prototypisch" voor het bepalen wanneer aanvulling door een verordening ongeoorloofd is. Zie Heringa e.a., noot 4, p. 311. Voor een relatief recente uitspraak waarbij geconcludeerd werd dat een op autonomie gebaseerde verordening een ander motief kende dan de Wet Ruimtelijke Ordening, zie Rechtbank Midden-Nederland, 2 oktober 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:911, r.o. 13: "Voor dat oordeel is doorslaggevend dat artikel 17 van de Lsv geldt voor het landelijk gebied van de provincie en is gericht op het realiseren van uniformiteit voor dit gehele gebied als het gaat om de kwaliteit van het landschap en natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden; blijkens de toelichting ter zitting moet daarbij met name gedacht worden aan behoud of verbetering van de schoonheid van landschap en niet een vorm van het ordenen van het gebruik van de ruimte voor verschillende functies. [...] De rechtbank is van oordeel dat verweerder hiermee een zelfstandig aan te wijzen motief heeft bij het verbod van artikel 17 van de Lsv, dat afwijkt van het motief dat ten grondslag ligt aan de Wro en de daarop gebaseerde regelingen. [...] Gelet op het voorgaande is geen sprake van een onaanvaardbare doorkruising van hogere regelgeving, en in het verlengde daarvan van een situatie als beschreven in artikel 118 en 119 van de Provinciewet, op grond waarvan artikel 17 van de Lsv onverbindend moet worden geacht."

¹⁷ A.D. Belinfante en J.L. de Reede, 'Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht', 18e druk, Wolters Kluwer, 2015, p. 14.



4. Beantwoording van de vragen

- l) Heeft de provincie – in het bijzonder gelet op de Wet natuurbescherming en artikel 118 van de Provinciewet – na de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming de verordenende bevoegdheid om de jacht in de gehele Provincie Limburg te verbieden?**

Bij deze eerste vraag gaat het om de toelaatbaarheid van een algemeen, bij provinciale verordening ingesteld verbod op jacht in de provincie (jacht zoals gedefinieerd in de Wnb en te onderscheiden van beheer en schadebestrijding in de zin van die wet). De gedachte zou kunnen zijn dat de Wnb weliswaar een landelijke regeling over de jacht kent, maar dat de provinciale regeling daarop een aanvulling of specificatie is voor de betreffende provincie, gebaseerd op de autonome verordenende bevoegdheid van Provinciale Staten. Zoals hierboven beschreven moet de toelaatbaarheid van een dergelijke regeling worden getoetst aan artikel 118 van de Provinciewet.

Het hierboven geschetste schema over de werking van artikel 118 van de Provinciewet volgend, lijkt het moeilijk verdedigbaar dat een verbod van benuttingsjacht in de gehele provincie in de provinciale verordening een ander motief, en daarmee een ander onderwerp, zou betreffende dan de landelijke regeling inzake de jacht. Bij beide regelingen gaat het om het stellen van regels inzake de toelaatbaarheid van de jacht zoals gedefinieerd in de Wet natuurbescherming. Bij het Burgerinitiatief - dat aan de PS motie ten grondslag ligt – lijkt het mij ook te gaan om overwegingen en motieven die ook in het landelijk debat aan de orde zijn geweest. Daarbij gaat het in het bijzonder om het vraagstuk of dieren mogen worden gedood voor plezier of benutting, zonder ander maatschappelijk belang. Daarmee moet artikel 118 van toepassing worden geacht.

Belangrijk is – en dit wordt in de andere adviezen niet expliciet benoemd - dat het uitgangspunt van artikel 118 vormt dat aanvullende regels mogelijk zijn, tenzij deze regels strijdig zijn met de hogere regeling. Zoals hierboven is besproken, wordt dit met name bepaald door de vraag of de hogere regeling het onderwerp uitputtend heeft willen regelen. Voor wat betreft de algemene vraag of jacht in het gehele land of in een provincie wel of niet mag plaatsvinden geeft de Wet natuurbescherming niet met zoveel woorden aan dat de wet uitputtend of juist niet uitputtend bedoeld is.

Gezien het samenstel en inhoud van de bepalingen is goed verdedigbaar dat de Wet natuurbescherming een uitputtende regeling heeft beoogd wat betreft de basisvraag of jacht is toegestaan. Zo stelt artikel 3.20 dat de jacht op de vijf wildsoorten is toegestaan indien is voldaan aan het bij en krachtens de paragrafen 3.5 en 3.6 bepaalde. Een van de voorwaarden is dat de jacht conform artikel 3.22(2) bij ministeriele regeling moet zijn opengesteld, waarbij overigens wel beperkingen kunnen worden aangebracht ten aanzien van plaats en tijd. Verdere beperkingen zijn ook te vinden in onder meer artikel 3.6 van het ontwerp-Besluit natuurbescherming (verbod van de jacht in specifieke

omstandigheden/plaatsen/tijdstippen).¹⁸ De wet zelf geeft hierbij in artikel 3.22(4) slechts een heel specifieke aanvullende bevoegdheid op provinciaal niveau: “Gedeputeerde staten kunnen de jacht voor de hele provincie, of een gedeelte daarvan, voor een bepaalde tijd sluiten, zolang bijzondere weersomstandigheden dat vergen.”

Het samenstel van alle artikelen geeft daarmee weinig ruimte voor het standpunt dat dit landelijk systeem zou kunnen worden ‘aangevuld’ met een provinciaal verbod. Dit is duidelijk ook het standpunt van de regering, gezien de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. De Staatssecretaris legt daarbij het accent op de omstandigheid dat de jager de mogelijkheid moet worden geboden om invulling te blijven geven aan diens plicht om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken.¹⁹ Een provinciaal verbod zou waarschijnlijk geen aanvulling zijn, maar een afwijking van een regeling die wat betreft de algemene vraag of jacht toelaatbaar is uitputtend bedoeld lijkt te zijn. **Daarmee moet het antwoord op de eerste vraag ontkennend luiden.**

II) Mogen Provinciale Staten bij verordening op grond van artikel 3.12(9) Wnb – regels stellen aan het Faunabeheerplan die betrekking hebben op de jacht?

Deze vraag heeft betrekking op de ruimte die de provincie heeft bij de invulling van taken en bevoegdheden ten aanzien van het faunabeheerplan, zoals deze in artikel 3.12(7) en 3.12(9) zijn verwoord:

“7. Het faunabeheerplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is. Ingeval een gezamenlijk faunabeheerplan is vastgesteld door faunabeheereenheden in verschillende provincies, geschiedt de goedkeuring door gedeputeerde staten van de provincie waarin het leefgebied van de soort grotendeels is gelegen, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin het leefgebied mede is gelegen. Een goedgekeurd faunabeheerplan wordt openbaar gemaakt door de betreffende faunabeheereenheid.

[...]

9. Provinciale staten stellen bij verordening regels waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door de faunabeheer- eenheid vastgestelde faunabeheerplannen voldoen. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op:

- a. de omvang en begrenzing van het werkgebied van de faunabeheereenheid;

¹⁸ Zie over deze regels, de Nota van Toelichting bij het ontwerp-Besluit natuurbescherming, p. 46: “De inhoud van de in het besluit opgenomen regels is over het algemeen niet veranderd ten opzichte van de regels die op deze onderdelen werden gesteld in en op grond van de toenmalige Flora- en faunawet. [...] Er is vanuit de praktijk geen wens of noodzaak gebleken om de inhoud van deze regels op wezenlijke punten aan te passen, buiten de wijzigingen die inmiddels op wettelijk niveau zijn doorgevoerd met het oog op een verdere maatschappelijke inbedding van de jacht.”

¹⁹ Zie artikel 3.20(3) Wnb.

- b. de aard, omvang en noodzaak van de op grond van het faunabeheerplan te verrichten handelingen waarvoor een ontheffing als bedoeld in artikel 3.17 wordt verleend of waartoe opdracht wordt verleend op grond van artikel 3.18;
- c. de wijze waarop en de perioden waarin de handelingen, bedoeld in onderdeel b worden verricht, en
- d. de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties als bedoeld in het tweede lid in het bestuur van de faunabeheereenheid.”

Prof. A. Freriks laat het antwoord op de meer algemeen geformuleerde vraag welke ruimte Provinciale Staten hebben “om in een verordening [...] eisen te stellen aan het onderdeel jacht in het faunabeheerplan”²⁰ in sterke mate bepalen door de parlementaire geschiedenis van de wet en met name de aanneming van en discussies over het amendement Nr. 107 (Heerema en Leenders), waarbij o.a. de verplichting om vooraf op basis van afschotgegevens een afschotplan voor de jacht te maken (oorspronkelijk een verplichting in het wetsvoorstel) werd geschrapt. Freriks concludeert: “Gelet op deze keuze van de wetgever kan een provinciale verordening naar mijn mening geen bepalingen bevatten die de facto alsnog een dergelijke verplichting introduceren.”²¹ Freriks beantwoordt de vraag of er ruimte bestaat voor het stellen van eisen aan de jacht via regels over het faunabeheerplan niet ontkennend, maar concludeert voorts in meer algemene zin:

“de ruimte voor provinciale staten om ten aanzien van de regeling van de jacht in het faunabeheerplan regels te stellen bij provinciale verordening, als gevolg van de aanvaarding van amendement Nr. 107 zeer is beperkt, en zich toespitst op de onderbouwing van de redelijke wildstand. Hoewel de wet geen expliciet verbod bevat om andere onderwerpen te regelen, kan naar mijn mening niet voorbij worden gegaan aan de expliciete keuze van de wetgever tot versoering van de regels ten aanzien van de jacht zoals hiervoor beschreven.”²²

Het NautaDutilh-advies van Klijn en Veendendaal bevat verdergaande conclusies, met name gebaseerd op delen van de parlementaire geschiedenis en het gestelde in artikel 3.20 Wnb. Zo wordt met verwijzing naar dit artikel in zeer algemene zin gesteld:

²⁰ A.A. Freriks, ‘Verstreking advies inzake Burgerinitiatiefvoorstel Stop de hobbyjacht’, in opdracht van Provincie Overijssel, 7 maart 2016, p. 1.

²¹ Idem., p. 3.

²² Idem., p. 3-4.

“Het recht om te jagen kan op grond van de Wet natuurbescherming niet - dus ook niet door Minister, Staatssecretaris, Provinciale Staten danwel Gedeputeerde Staten - worden ingeperkt.”²³

Ook concluderen Klijn en Veenendaal:

“Voorts hebben Gedeputeerde Staten noch Provinciale Staten ten aanzien van de verplichting in artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming een (provinciale) regelgevende rol door de wetgever toebedeeld gekregen, zodat ook daar geen rol is weggelegd om aan de oproep van de initiatiefnemers tegemoet te komen om beleid terzake op te stellen.”²⁴

De algemene conclusie van Freriks en de conclusies van Klijn en Veenendaal zijn zeker begrijpelijk wanneer de aandacht wordt toegespitst op bepaalde componenten van de parlementaire geschiedenis. De conclusies doen echter geen recht aan de inhoud van de wet en het totale samenstel van componenten van de parlementaire geschiedenis van de wet. Dit wordt helder uitgelegd in het advies van H.J.M. Besselink en M. Heerings.²⁵ Samenvattend benadrukken deze auteurs twee aspecten die in de andere adviezen niet of vrijwel niet aan bod komen:

- Allereerst leggen de auteurs uit dat het amendement Nr. 107 een component in het gehele wetgevingstraject vormt en dat veel van de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen bepalingen over de jacht en de rol van provincies daarbij na aanneming van dit amendement onveranderd zijn gebleven;
- Voorts leggen de auteurs uit dat Freriks (en dit lijkt ook van toepassing op het advies van Klijn en Veenendaal) te zeer het antwoord op de onderzoeksvraag laat bepalen door de parlementaire geschiedenis van de wet. Met verwijzing naar de ABRvS uitspraak van 7 september 2011 (nr. 20103301/1/R2) stellen Besselink en Heerings dat “de bedoeling van de wetgever eerst betekenis toekomt op het moment dat een wettelijke bepaling onduidelijk is”.²⁶ Het advies neemt daarbij onder meer het volgende citaat van de Afdeling op: “De Afdeling is van oordeel dat doorslaggevende betekenis moet worden toegekend aan de tekst van de bepaling.” De auteurs stellen op basis hiervan: “Omdat de wet aan Provinciale Staten de mogelijkheid biedt om regels te stellen omtrent de jacht in het faunabeheerplan, zal de rechter in beginsel niet toekomen aan de mogelijke bedoeling van de wetgever.”

²³ A.R. Klijn en T. Veenendaal, NautaDutilh, ‘Bevoegdheid GS onder de Wet Natuurbescherming t.a.v. het stopzetten van de jacht op vrij bejaagbare soorten’, Advies voor Provinciale Staten van de Provincie Noord-Holland, 22 september 2016, para. 3.20, paragraaf 4.3, p. 12.

²⁴ Idem., para. 3.20, p. 10.

²⁵ H.J.M. Besselink en M. Heerings, ‘Second opinion Wnb: regeling van de jacht in het faunabeheerplan’, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, kenmerk HB/MH/11003166, 28 juni 2016, p. 5.

²⁶ Idem.

Op basis van deze overwegingen concluderen de auteurs:

“De wetgever had er ook voor kunnen kiezen om het soort regels dat bij verordening kan worden gesteld nader te beperken of om een verbod op te nemen om nadere regels te stellen met betrekking tot de jacht, maar heeft dit niet gedaan. Artikel 3.12, negende lid, Wnb, gelezen in samenhang met het eerste lid van deze bepaling, geeft ons inziens daarom nog steeds een bevoegdheid aan Provinciale Staten om bij verordening regels te stellen ten aanzien van de regeling van de jacht in het faunabeheerplan.”²⁷

Zowel met de twee bovengenoemde overwegingen als met de bovenstaande daarop gebaseerde conclusie van Besselink en Heerings ben ik het eens. De Staatssecretaris lijkt hierover niet anders te denken:

“Provinciale staten hebben de bevoegdheid om bij verordening regels te stellen over de in hun provincie werkzame faunabeheereenheid en het door die faunabeheereenheid op te stellen faunabeheerplan (artikel 3.12, negende lid). Deze regels kunnen ook betrekking [hebben KB] op het onderdeel van het faunabeheerplan dat handelt over de uitoefening van de jacht.”²⁸

Freriks ontkent deze mogelijkheid overigens niet, maar Besselink en Heerings gaan duidelijk minder uit van een beperkt karakter van deze mogelijkheid. Het lijkt mij dat ook de Staatssecretaris van oordeel is dat het in beginsel om een ruime bevoegdheid gaat, al zullen we bij de onderstaande discussie over vraag III) zien dat deze bevoegdheid niet onbeperkt wordt geacht. In een recent antwoord op de vraag van de CDA of de Staatssecretaris bereid zou zijn “om de voorwaarden aan de faunabeheerplannen duidelijk en eenvoudig te maken en daarbij te verwijzen naar de aangenomen amendementen over faunaplannen” antwoordt hij:

“De provincies zijn bevoegd tot het stellen van voorwaarden aan de inhoud van faunabeheerplannen. De Wet natuurbescherming biedt geen basis om daar bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling regels over te stellen.”²⁹

²⁷ H.J.M. Besselink en M. Heerings, noot 20, p. 5.

²⁸ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, ‘Onduidelijkheden over de bevoegdheden van provincies ten aanzien van de jacht’, 20 mei 2016, p. 4

²⁹ Staatssecretaris Van Dam (EZ), Antwoorden op vragen schriftelijk overleg voorhang uitvoeringsregelgeving Wet natuurbescherming, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/07/antwoorden-op-vragen-schriftelijk-overleg-voorhang-uitvoeringsregelgeving-wet-natuurbescherming>, “Regels over de uitoefening van de jacht in het ontwerpbesluit natuurbescherming (artikel 4.2)”.

Daarmee luidt het antwoord op vraag II) bevestigend, waarbij het in beginsel niet gaat om een heel beperkte bevoegdheid. Hiermee is echter nog niet geheel helder hoe ver die verordenende bevoegdheid om regels ten aanzien van de jacht te stellen dan precies reikt. Hoewel Besselink en Heerings hier wel iets over zeggen (zie hierna), wordt deze vraag niet echt uitgewerkt. Nadere aandacht voor de reikwijdte van de verordenende bevoegdheid is derhalve nodig om een concreet beeld te krijgen van de uitvoerbaarheid van de motie van Provinciale Staten van Limburg (vraag III).

- III) Mogen de provinciale regels ten aanzien van het faunabeheerplan – gezien de beoogde explicietere maatschappelijke inbedding van de jacht en de verplichting van de jager een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken - ook resulteren in een beperking of zelfs een verbod van de jacht in (delen van)³⁰ de provincie?**

Het antwoord op vraag II) als 'startpunt'

Besselink en Heerings gaan uit van het bestaan van een ruime provinciale verordenende bevoegdheid op grond van artikel 3.12(9), al achten zij deze bevoegdheid niet onbegrensd (zie hierna). Zij zijn onder meer van oordeel dat tot de bevoegdheid ook behoort “eventueel het verplicht stellen van een afschotplan, ondanks het feit dat de aanvankelijke verplichting om dat in het faunabeheerplan op te nemen is vervallen.”³¹ Ik ben het eens met het uitgangspunt dat de bevoegdheid tot het stellen van regels aan het faunabeheerplan in artikel 3.12(9) algemeen is geformuleerd en niet beperkt moet worden uitgelegd op grond van een selectie van citaten uit de parlementaire geschiedenis en/of de aanneming van 1 amendement. De hierboven geciteerde expliciete opmerking van de Staatssecretaris dat de Wnb geen basis biedt om op rijksniveau de bevoegdheid van de Provinciale Staten op grond van artikel 3.12(9) verder in te kaderen, wijst op een in beginsel ruime bevoegdheid. Ook wanneer artikel 118 van de Provinciewet hier relevant geacht zou worden³² is dit niet anders omdat ook dit artikel juist als uitgangspunt neemt dat provinciaal verordenende bevoegdheid blijft bestaan bij regeling van een zelfde onderwerp in een hogere regeling. Dit alles wijst er op dat het antwoord van de derde vraag – en daarmee de vraag of de motie uitvoerbaar moet worden geacht – in beginsel bevestigend moet luiden, maar het is belangrijk om de omvang van de bevoegdheid nader te onderzoeken om strijdigheid met de Wnb uit te kunnen sluiten.

³⁰ De vraag of de provincie de jacht aan banden mag leggen in en om Natura 2000-gebieden wordt hier buiten beschouwing gelaten. Overigens bestaat deze bevoegdheid naar mijn oordeel omdat de wetgever het beheer van deze gebieden uitdrukkelijk heeft gedecentraliseerd.

³¹ H.J.M. Besselink en M. Heerings, noot 20, p. 5.

³² In de literatuur is wel aangegeven dat deze bovengrens niet alleen toepasselijk is op autonome verordeningen maar ook op verordeningen die gebaseerd zijn op medebewind. Van der Woude (zie noot 9) stelt: “Zonder daarbij onderscheid te maken tussen autonome verordeningen of verordeningen die zijn gevorderd krachtens medebewind, kent zowel Provincie- als Gemeentewet bepalingen waaruit de bovengrens kan worden afgeleid.”

Algemene uitlatingen over de beperking van de bevoegdheid

De Staatssecretaris geeft aan dat de provinciale regels de jachthouder de ruimte moeten bieden “om invulling te geven aan diens verplichting om een redelijke wildstand op zijn jachtveld te handhaven of te bereiken” en dat de provinciale bevoegdheid dus niet zo ver reikt “dat provincies het recht van de jachthouder op het uitoefenen van de jacht verdergaand kan beperken of zelfs ontzeggen.”³³ Besselink en Heerings verwoorden een vergelijkbare grens van de bevoegdheid:

“De provinciale regels kunnen echter niet zo ver gaan dat daarmee feitelijk ook de jacht geheel wordt uitgesloten. Op grond van artikel 3.12, eerste lid, van de Wnb moet de uitoefening van de jacht immers overeenkomstig het faunabeheerplan geschieden, en daarbij past dan niet een provinciale verordening waarin de jacht geheel zou worden uitgesloten.”³⁴

Met de eerste zin lijken de schrijvers in feite de ontkennende beantwoording van de eerste vraag te bevestigen, maar de argumentatie in de tweede zin voor het ongeoorloofd achten van het feitelijk uitsluiten van de jacht door het stellen van regels over het faunabeheerplan acht ik niet overtuigend omdat niet verder wordt nagegaan voor welk doel de regels op grond van artikel 3.12(9) mogen worden gesteld. Daarmee is niet nagegaan of het betreffende doel in voorkomende gevallen juist wel kan rechtvaardigen (of wellicht zelfs kan vereisen) dat feitelijk (door de inhoud van de regels en de concrete omstandigheden) de jacht onmogelijk wordt gemaakt. Overigens lijken de schrijvers niet uit te sluiten dat de regels een beperking van de jacht kunnen inhouden.

Ten aanzien van de overwegingen van de Staatssecretaris doet zich een vergelijkbaar bezwaar voor. De Staatssecretaris gaat er van uit dat jacht niet verdergaand beperkt of verboden mag worden omdat de jager dan kennelijk geen invulling kan geven aan diens verplichting om een redelijke wildstand op zijn jachtveld te handhaven of te bereiken. Deze stelling impliceert dat jacht altijd nodig is of niet beperkt mag worden om aan de betreffende verplichting van artikel 3.20(3) invulling te kunnen geven, en deze aanname wordt niet overtuigend beargumenteerd.

Relatie beoogde explicietere maatschappelijke inbedding van de jacht en de verplichting van de jager een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken

Belangrijk is dat de wetgever de regels inzake de jacht in de Wnb ten opzichte van de Flora- en faunawet beter heeft willen laten aansluiten bij het maatschappelijke draagvlak voor de jacht en daarmee explicieter heeft willen koppelen met maatschappelijke doelen. Dit was al de wens ten tijde van de indiening van het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar ook tijdens de

³³ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, ‘Onduidelijkheden over de bevoegdheden van provincies ten aanzien van de jacht’, 20 mei 2016, p. 4

³⁴ H.J.M. Besselink en M. Heerings, noot 20, p. 5.

mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer – en dus na de aanname van amendement Nr. 107 – benoemt de Staatssecretaris dit verschil met de bestaande wetgeving expliciet:

“De jacht op de vijf soorten blijft weliswaar zoals die was, maar dit wetsvoorstel borgt dat er maatschappelijke doelstellingen aan gekoppeld zijn. Het gebeurt dus niet langer louter voor plezier of louter voor de benutting; het gaat ook om het maatschappelijke doel van het beheren van de wildstand. Dat wordt geborgd met dit wetsvoorstel.”³⁵

Dit betekent ook dat de verplichting van de jachthouder, neergelegd in artikel 3.20(3),³⁶ een minder algemene verplichting betreft dan onder de bestaande wetgeving: anders dan onder de Flora- en faunawet kan de verplichting worden ingekaderd door het faunabeheerplan waarover provinciale regels mogen worden opgesteld op grond van artikel 3.12(9) en welk plan door de provincie moet worden goedgekeurd. Zoals door de Staatssecretaris werd uitgelegd bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer:

“Een nieuw element in het wetsvoorstel is dat de jachthouder bij het bepalen welke inspanningen nodig zijn om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te handhaven of te bereiken, het onderdeel van het door gedeputeerde staten goedgekeurde faunabeheerplan in acht moet nemen dat betrekking heeft op de uitoefening van de jacht (voorgesteld artikel 3.12, eerste lid). Daarmee is verzekerd dat zijn inspanningen zijn afgestemd op andere inspanningen in de regio, te weten de uitoefening van de jacht op andere jachtvelden, de schadebestrijding door grondeigenaren en het populatiebeheer door faunabeheereenheden.”³⁷

Ook de Nota van Toelichting bij het ontwerp-Besluit natuurbescherming benadrukt het doel van een explicietere aansluiting bij maatschappelijk nut en de afstemming van de jacht met beheer en schadebestrijding:

“In de wet is een regeling voor een maatschappelijk verantwoorde en transparante uitoefening van de jacht opgenomen, waarbij is voorzien in onderlinge afstemming tussen de uitoefening van de jacht, het populatiebeheer en de bestrijding door grondgebruikers van schadeveroorzakende dieren.”³⁸

³⁵ Staatssecretaris Van Dam – mondelinge behandeling EK, beschikbaar op:

https://www.eerstekamer.nl/stenogramdeel/20151208/wet_natuurbescherming

³⁶ Artikel 3.20(3) luidt: “De jachthouder doet datgene wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van de in zijn jachtveld aanwezige wild als bedoeld in het tweede lid te handhaven, dan wel, bij het ontbreken daarvan, te bereiken, en om schade door in zijn jachtveld aanwezig wild als bedoeld in het tweede lid te voorkomen.”

³⁷ Memorie van Antwoord EK, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 8.

³⁸ Nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit natuurbescherming, p. 45.

De provincie kan derhalve eisen stellen aan het faunabeheerplan om er – conform de bedoeling van de nieuwe jachtregels - voor te zorgen dat jacht niet enkel voor plezier en benutting wordt beoefend, maar plaatsvindt wanneer dit op z'n minst mede nodig is voor populatiebeheer en het voorkomen van schade, mede gezien de gebruikmaking van ontheffingen en vrijstelling voor deze doeleinden.

Tegelijkertijd lijkt het mij – gezien de formulering van artikel 3.20(3) - inderdaad juist dat deze regels de jager de mogelijkheid blijven bieden om invulling te geven aan diens verplichting om een redelijke wildstand in zijn jachtveld te handhaven of te bereiken.³⁹ Het lijkt hierbij te gaan om tegengestelde uitgangspunten of verplichtingen, maar dit lijkt mij onjuist. Onderlinge strijdigheid zou vooral kunnen bestaan wanneer men er van uit zou gaan dat het handhaven of bereiken van een redelijke wildstand ook altijd daadwerkelijk jacht vereist, maar dit lijkt mij een misverstand. Volgens de Staatssecretaris gaat het bij een 'redelijke wildstand' om het volgende:

“Bij een redelijke wildstand in een jachtveld is het niveau van de wildstand zodanig dat deze bijdraagt aan het voorkomen van schade zonder dat de staat van instandhouding van de soort daar onder te lijden heeft.”⁴⁰

Zowel de 'schadepreventie-invalshoek' als de invalshoek van de 'staat van instandhouding' van deze beschrijving sluiten niet uit dat zich in een provincie omstandigheden kunnen voordoen waarin niet gesteld kan worden dat jacht noodzakelijk is (of zelfs toelaatbaar is) om een redelijke wildstand te handhaven of te bereiken.

Wat betreft de **schadepreventie-invalshoek** is bijvoorbeeld denkbaar dat voor een wildsoort de jacht – mede gelet op afgegeven ontheffingen en vrijstellingen voor beheer en schadebestrijding – niet of nauwelijks bijdraagt aan het voorkomen van schade. Zo kan het zijn dat de soort geen of weinig schade veroorzaakt of dat schade al afdoende wordt voorkomen door de inzet van ontheffingen en vrijstellingen in de provincie of relevante delen van de provincie. Voor een dergelijke situatie lijkt mij – gezien het voorgaande - de ruimte te bestaan om – via provinciale regels aan het faunabeheerplan - de jacht te beperken of zelfs in delen van de provincie niet toe te staan. Gesteld zou zelfs kunnen worden dat in dergelijke gevallen het door de wetgever beoogde en vereiste maatschappelijke nut van de jacht ontbreekt en de jacht zelfs niet toegestaan *mag* worden. Hieraan doet volgens mij niet af dat de wetgever expliciet heeft afgezien van de plicht tot het vooraf opstellen van afschotplannen voor de jacht. De wetgever heeft dit landelijk niet willen voorschrijven, maar de vereisten van maatschappelijke inbedding van de jacht en de bevoegdheden van de provincie zijn onveranderd gebleven.⁴¹

³⁹ Zie ook de Memorie van Antwoord EK, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 8.

⁴⁰ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, 'Onduidelijkheden over de bevoegdheden van provincies ten aanzien van de jacht', 20 mei 2016, p. 3.

⁴¹ Zie ook H.J.M. Besselink en M. Heerings, noot 20.

De beoogde bevoegdheid van de provincie om beheer, schadebestrijding en jacht in onderlinge samenhang op elkaar af te stemmen en te reguleren is ook herkenbaar in hetgeen in de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel voor de Eerste Kamer is opgemerkt over de goedkeuring van het faunabeheerplan:

“Ten aanzien van het voorstel om het faunabeheerplan te onderbouwen met trendtellingen (voorgesteld artikel 3.12, vijfde lid) merk ik op dat dit in de eerste plaats aan de faunabeheereenheden zelf is om hieraan invulling te geven. Zo nodig kunnen provinciale staten hierover bij verordening regels stellen (voorgesteld artikel 3.12, negende lid). Mocht de onderbouwing naar het oordeel van gedeputeerde staten tekortschieten, dan kunnen zij weigeren de wettelijke vereiste goedkeuring aan het faunabeheerplan (voorgesteld artikel 3.12, zevende lid) te verlenen.”⁴²

Wat betreft de invalshoek van de *‘staat van instandhouding’* gaat de bovenstaande beschrijving van de Staatssecretaris van een redelijke wildstand er van uit dat het niveau van de wildstand zodanig is dat deze bijdraagt aan het voorkomen van schade “zonder dat de staat van instandhouding van de soort daar onder te lijden heeft.”⁴³ Dit is met name van belang vanwege de eis dat ook wildsoorten in een gunstige staat van instandhouding moeten verkeren. Deze eis vloeit voort uit het internationale natuurbeschermingsrecht, zoals expliciet gememoreerd door de Staatssecretaris tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer:

“Voor diersoorten die buiten de reikwijdte van deze richtlijnen en verdragen vallen, is het aan de landen zelf om te bepalen of de jacht op dieren van die soorten al dan niet toe te staan. Hiervoor gelden drie internationale randvoorwaarden. In de eerste plaats mag de jacht op een diersoort geen afbreuk doen aan het streven om de desbetreffende soort binnen zijn natuurlijke leefgebied in een goede staat van instandhouding te krijgen of te behouden en geldt het principe van verstandig gebruik. Dit volgt ten algemene uit het Biodiversiteitsverdrag, de verdragen van Bern en Bonn en de genoemde richtlijnen.”⁴⁴

De Staatssecretaris stelt echter in zeer algemene zin dat voor de aangewezen wildsoorten bekend is “dat de gunstige staat van instandhouding ervan niet in het geding is en dat benutting door middel van jacht geen gevolgen heeft voor hun staat van instandhouding.”⁴⁵ Dit is een interessante stelling omdat juist de wildsoorten in Nederland slecht gemonitord zijn. Met name over de trends van wildsoorten bestaan volgens experts beperkte

⁴² Memorie van Antwoord Eerste Kamer, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-D.html>, p. 11-12.

⁴³ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, ‘Onduidelijkheden over de bevoegdheden van provincies ten aanzien van de jacht’, 20 mei 2016, p. 3.

⁴⁴ Memorie van Antwoord Eerste Kamer, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 9.

⁴⁵ Idem, p. 10.

wetenschappelijke monitoringsgegevens.⁴⁶ Ondanks de gebrekkige gegevens bestaan er echter goede redenen om aan de gunstige staat van instandhouding voor het konijn en de haas in het landelijk gebied te twijfelen.⁴⁷

Op provinciaal niveau is dit probleem van te beperkte gegevens voor trendinzichten evenzeer aanwezig. Zo zijn voor onder meer de dagactieve zoogdieren de monitoringsactiviteiten in de Provincie vanwege bezuinigingen in 2007 stilgelegd.⁴⁸ Daarmee bestaan slechts beperkte gegevens over het laatste decennium die wel inzicht geven in plaatselijke bestaande situaties, maar geen inzicht geven in trends in voorkomen en verspreiding.⁴⁹ Gesteld kan worden dat de jager zelf in staat moet worden geacht om de 'staat van instandhouding van wildsoorten' in zijn jachtveld te beoordelen. Ik kan mij dat zeker voorstellen, maar daarbij bestaat geen overzicht van het populatieniveau en de trends en daarmee de staat van instandhouding in een gehele provincie. Toch is een dergelijk inzicht op dit niveau ook voor de jacht relevant. Zo gaat het door de Staatssecretaris aangehaalde Verdrag van Bern niet alleen uit van een goede bescherming van soorten op landelijk niveau maar ook van populaties van soorten. Een en ander betreft geen theoretische discussie omdat er goede redenen kunnen zijn om te twijfelen aan de gunstige staat van instandhouding van bepaalde wildsoorten. Zo hebben de konijnen te lijden onder een nieuwe variant van het VHS virus en is de trend voor wat betreft het haas waarschijnlijk ook negatief (ook in Limburg) vanwege de intensivering van de landbouw. Er kunnen zich daarom ook vanuit de invalshoek van een gunstige staat van instandhouding van wildsoorten situaties voordoen waarbij de provinciale overheid via eisen aan het faunabeheerplan beperkingen oplegt voor de jacht.

Het recht op eigendom

Het recht op eigendom, zoals erkend en bescherming in het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM),⁵⁰ staat mogelijke beperkingen van de jacht – zoals hierboven besproken - niet per definitie in de weg. Dit Verdrag erkent namelijk expliciet dat het eigendomsrecht kan worden beperkt ten behoeve van publieke belangen zolang een 'fair balance' wordt bereikt. Dit alles is helder en juist uitgelegd in de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel voor de Eerste Kamer, waarnaar hier wordt verwezen.⁵¹ Een uitvoerige bespreking van dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van dit

⁴⁶ Telefonisch interview Jasja Dekker, 10 oktober 2016; telefonisch interview Maurice La Haye, Bureau van de zoogdierverseniging, 11 oktober 2016.

⁴⁷ Telefonisch interview Maurice La Haye, Bureau van de zoogdierverseniging, 11 oktober 2016.

⁴⁸ Telefonisch interview B. van Noorden, 10 oktober 2016.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Artikel 1 van het Protocol bij het EVRM luidt: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

⁵¹ Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 9.

onderzoek, maar aangenomen moet worden dat het koppelen van de jacht aan maatschappelijke doelen en het beperken van de jacht wanneer dit nodig is om de gunstige staat van instandhouding van een soort niet in gevaar te brengen, onder ‘publieke belangen’ in de zin van het Verdrag vallen. Jurisprudentie van het Hof voor de Rechten van de Mens laat voorts zien dat het Hof in gevallen van beperking van eigendom vanwege milieu- en natuurbeleid zelden tot het oordeel komt dat de overheid het recht op eigendom in strijd met het Verdrag heeft beperkt.⁵²

IV) Moet, in het licht van de antwoorden op de voorgaande vragen, de motie die Provinciale Staten Limburg op 13 mei 2016 betreffende het ‘Burgerinitiatief Stop de Hobbyjacht’ hebben aangenomen, geheel of gedeeltelijk uitvoerbaar worden geacht?

De motie vraagt Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg om aan Provinciale Staten een voorstel voor te leggen voor een verordening op grond van artikel 3.12(9) Wnb. Daarbij worden componenten benoemd die gericht zijn op het invulling geven aan “het beginsel van gelijkwaardige bescherming van bejaagbare en niet-bejaagbare soorten”. Hoewel een dergelijk ‘beginsel’ niet in de Wnb wordt erkend, gaat het bij de door de motie beoogde gelijkwaardige bescherming met name om het stellen van regels die er voor moeten zorgen dat jacht slechts wordt toegestaan wanneer ook maatschappelijke doelen als populatiebeheer en schadebestrijding worden gediend. Zoals hierboven is besproken moet worden aangenomen dat dergelijke regels binnen de reikwijdte van de bevoegdheid van artikel 3.12(9) liggen. Daarmee moet in algemene zin de motie uitvoerbaar worden geacht.

5. Conclusies

De hierboven beschreven bevindingen leiden tot de volgende conclusies, die op p. 3 van dit rapport kort zijn samengevat:

- Provinciale Staten hebben – in het bijzonder gelet op de Wet natuurbescherming en artikel 118 van de Provinciewet – na de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming niet de autonome verordenende bevoegdheid om de jacht in de gehele Provincie Limburg geheel te verbieden op basis van de algemene overweging dat de jacht niet wenselijk wordt geacht.
- Verwijzend naar de naar mijn mening juiste overwegingen van Besselink en Heerings en hetgeen de Staatssecretaris hierover heeft verklaard, mogen de regels van

⁵² Zie o.a. de annotatie onder de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens d.d. 26-06-2012, zaaknr. 9300/07, EHRC 2012/176, Milieu & Recht, 2012/127, met annotatie van C.J. Bastmeijer en R. Everhardus.

Provinciale Staten over het faunabeheerplan (bij verordening op grond van artikel 3.12(9) Wnb) ook betrekking hebben op de jacht. De wet zelf en de parlementaire geschiedenis vereisen geen beperkte uitleg van deze bevoegdheid, al moet strijdigheid met andere bepalingen van de Wet natuurbescherming – waaronder de verplichting van de jager om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te handhaven of te bereiken (artikel 3.20(3) Wnb) - worden voorkomen.

- Bij het preciezer bepalen van de reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid van Provinciale Staten ten aanzien van het faunabeheerplan (artikel 3.12(9)) betreffende de jacht is van belang dat de wetgever de regels inzake de jacht in de Wnb ten opzichte van de Flora- en faunawet beter heeft willen laten aansluiten bij het maatschappelijke draagvlak door de jacht te koppelen aan maatschappelijke doelstellingen. “Het gebeurt dus niet langer louter voor plezier of louter voor de benutting; het gaat ook om het maatschappelijke doel van het beheren van de wildstand.”⁵³ Provinciale Staten kunnen eisen stellen aan het faunabeheerplan om er – conform deze bedoeling van de nieuwe jachtregels - voor te zorgen dat jacht niet enkel voor plezier en benutting wordt beoefend, maar plaatsvindt wanneer dit (ook) nodig is voor populatiebeheer en het voorkomen van schade, waarbij afstemming plaatsvindt met “andere inspanningen in de regio, te weten de uitoefening van de jacht op andere jachtvelden, de schadebestrijding door grondeigenaren en het populatiebeheer door faunabeheereenheden.”⁵⁴
- Het voorgaande betekent ook dat de verplichting van de jachthouder, neergelegd in artikel 3.20(3),⁵⁵ een minder algemene verplichting betreft dan onder de bestaande wetgeving: anders dan onder de Flora- en faunawet kan de verplichting worden ingekaderd door het faunabeheerplan waarover provinciale regels worden opgesteld op grond van artikel 3.12(9) en welk plan door de provincie moet worden goedgekeurd. Anders dan soms gesuggereerd lijkt te worden is de verplichting van artikel 3.20(3) derhalve iets anders dan een codificatie van een recht om te jagen. Zoals uitgelegd door de Staatssecretaris moet de jachthouder onder de nieuwe wet “bij het bepalen welke inspanningen nodig zijn om in zijn jachtveld een redelijke wildstand te handhaven of te bereiken, het onderdeel van het door gedeputeerde staten goedgekeurde faunabeheerplan in acht [...] nemen dat betrekking heeft op de uitoefening van de jacht.”⁵⁶
- De wettekst en de plicht om strijdigheid met artikel 3.20(3) te voorkomen, sluiten derhalve niet uit dat de provinciale regels over het faunabeheerplan kunnen

⁵³ Staatssecretaris Van Dam – mondelinge behandeling EK, beschikbaar op:

https://www.eerstekamer.nl/stenogramdeel/20151208/wet_natuurbescherming

⁵⁴ Memorie van Antwoord EK, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 8.

⁵⁵ Artikel 3.20(3) luidt: “De jachthouder doet datgene wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van de in zijn jachtveld aanwezige wild als bedoeld in het tweede lid te handhaven, dan wel, bij het ontbreken daarvan, te bereiken, en om schade door in zijn jachtveld aanwezig wild als bedoeld in het tweede lid te voorkomen.”

⁵⁶ Memorie van Antwoord EK, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 348, D, p. 8.

resulteren in een beperking of zelfs een verbod van de jacht op een wildsoort. “Bij een redelijke wildstand in een jachtveld is het niveau van de wildstand zodanig dat deze bijdraagt aan het voorkomen van schade zonder dat de staat van instandhouding van de soort daar onder te lijden heeft.”⁵⁷ Zowel de schadepreventie-invalshoek als de invalshoek van de staat van instandhouding van deze beschrijving sluiten niet uit dat zich in een provincie omstandigheden kunnen voordoen waarin er goede redenen zijn de jacht te beperken of zelfs (deels) te verbieden, zonder dat hiermee strijd ontstaat met de verplichting van artikel 3.20(3) Wnb:

- Wat betreft de **schadepreventie-invalshoek** is bijvoorbeeld zeer wel denkbaar dat voor een wildsoort de jacht – mede gelet op afgegeven ontheffingen en vrijstellingen voor beheer en schadebestrijding – niet bijdraagt aan het voorkomen van schade.
- Wat betreft de invalshoek van de **‘staat van instandhouding’** is zeker niet ondenkbaar dat een wildsoort er zo slecht voor staat dat:
 - op het niveau van jachtvelden niet gezegd kan worden dat de jacht nodig is om de verplichting van artikel 3.20(3) invulling te geven;
 - op het niveau van de provincie of delen daarvan niet gezegd kan worden dat de jacht geoorloofd is omdat nadelige effecten op de gunstige staat van instandhouding ontbreken. Hierbij is van belang dat het Verdrag van Bern niet alleen uit gaat van een goede bescherming van soorten op landelijk niveau maar ook van populaties van soorten. Een en ander betreft geen theoretische discussie omdat er goede redenen kunnen zijn om te twijfelen aan de gunstige staat van instandhouding van bepaalde wildsoorten. Zo hebben de konijnen te lijden onder een nieuwe variant van het VHR virus en is de trend voor wat betreft het haas waarschijnlijk ook negatief (ook in Limburg) vanwege de intensivering van de landbouw.

Ten aanzien van dergelijke situaties moet worden aangenomen dat de provinciale regels over het faunabeheerplan kunnen resulteren in een beperking of zelfs een verbod van de jacht op een wildsoort, zonder dat strijdigheid ontstaat met de verplichting van de jager als bedoeld in artikel 3.20(3).

- Het recht op eigendom, zoals erkend en bescherming in het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), staat mogelijke beperkingen van de jacht – zoals hierboven besproken - niet per definitie in de weg. Dit Verdrag erkent namelijk expliciet dat het eigendomsrecht kan worden beperkt ten behoeve van publieke belangen. Wel moet een ‘fair balance’ worden bereikt. Dit is helder en juist uitgelegd in de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel voor de Eerste Kamer, waarnaar hier wordt verwezen. Een uitvoerige bespreking van dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar aangenomen moet worden dat het koppelen van de jacht aan maatschappelijke doelen en het beperken

⁵⁷ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, ‘Onduidelijkheden over de bevoegdheden van provincies ten aanzien van de jacht’, 20 mei 2016, p. 3.

van de jacht wanneer dit nodig is om de gunstige staat van instandhouding van een soort niet in gevaar te brengen, onder 'publieke belangen' in de zin van het Verdrag vallen. Jurisprudentie van het Hof voor de Rechten van de Mens laat voorts zien dat het Hof in gevallen van beperking van eigendom vanwege milieu- en natuurbeleid zelden tot het oordeel komt dat de overheid het recht op eigendom in strijd met het Verdrag heeft beperkt.

- De motie vraagt Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg om aan Provinciale Staten een voorstel voor te leggen voor een verordening op grond van artikel 3.12(9) Wnb. Daarbij worden componenten benoemd die gericht zijn op het invulling geven aan "het beginsel van gelijkwaardige bescherming van bejaagbare en niet-bejaagbare soorten". Hoewel een dergelijk 'beginsel' niet in de Wnb wordt erkend, gaat het bij de door de motie beoogde gelijkwaardige bescherming met name om het stellen van regels die er voor moeten zorgen dat jacht slechts wordt toegestaan wanneer ook maatschappelijke doelen als populatiebeheer en schadebestrijding worden gediend. Zoals hierboven is besproken moet worden aangenomen dat dergelijke regels binnen de reikwijdte van de bevoegdheid van artikel 3.12(9) liggen. Daarmee moet in algemene zin de motie uitvoerbaar worden geacht.

Kees Bastmeijer

Tilburg, 14 oktober 2016

Over de auteur

Kees Bastmeijer is oprichter van *Legal Advice for Nature* en is hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht aan de Tilburg University. He is visiting professor aan de University of Gothenburg, Zweden. Hij is bereikbaar via email c.j.bastmeijer@uvt.nl

Disclaimer aansprakelijkheid

Dit onderzoek is met de grootste zorgvuldigheid uitgevoerd. Desondanks kunnen aan de informatie geen rechten worden ontleend. Kees Bastmeijer aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enige schade die direct of indirect ontstaat als gevolg van het gebruik van het onderzoeksrapport of anderszins verstrekte informatie.