

mr. A.R. Klijn MRICS
T +31 20 71 71 931
anne-marie.klijn@nautadutilh.com

Amsterdam, 22 september 2016

mr. T.W. Veenendaal
T +31 20 71 71 915
tara.veenendaal@nautadutilh.com

Memorandum

Aan

Statengriffier van de Provinciale Staten
van de Provincie Noord-Holland

Ter attentie van

mevrouw K. Bolt

Betreft

Bevoegdheid GS onder de Wet Natuurbescherming
t.a.v. het stopzetten van de jacht op vrij bejaagbare
soorten

1 INLEIDING

- 1.1 Bij email van 20 september 2016 is NautaDutilh N.V. om advies verzocht door de Statengriffier mw. Katja Bolt ten behoeve van het presidium van 22 september 2016 aangaande een door de heren Van Waard en Ziegelaar op 29 augustus 2016 ingediend burgerinitiatief "Stop de Hobbyjacht Noord-Holland".¹ Gevraagd is te bezien of in het memorandum van 31 augustus 2016 gericht aan Eric Krijgsman (commissiegriffier) terecht wordt geadviseerd om het burgerinitiatief ongeldig te verklaren omdat het verzoek niet ziet op een onderwerp dat behoort tot de bevoegdheid van Provinciale Staten.² Terzijde is NautaDutilh N.V. in dezelfde email verzocht te bezien welke bevoegdheden Provinciale Staten hebben voor wat betreft het stopzetten van de 'jacht-zonder-noodzaak', of deze jacht verder kan worden ingeperkt en wat verder de mogelijkheden op grond van de Wet natuurbescherming³ zijn om de jacht stop te zetten.
- 1.2 Gezien de beschikbare adviestijd is in dit memorandum op hoofdlijnen geadviseerd ten aanzien van de bevoegdheidsvraag en in mindere mate gefocust op de overige vragen.⁴ Ook wordt in dit memorandum niet ingegaan op de overige vereisten die gelden voor een geldig burgerinitiatief op grond van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland.

¹ In dit memo wordt aangenomen dat de brief van 29 augustus 2016 kan worden aangemerkt als een burgerinitiatiefvoorstel in de zin van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland. Dit is verder niet onderzocht.

² Op grond van artikel 4, aanhef en onder a van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland houdt een burgerinitiatief niet een onderwerp in dat niet behoort tot de bevoegdheid van Provinciale Staten.

³ Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur, Stb. 2016, 34.

⁴ Het onderzoek heeft zich beperkt tot de Wet natuurbescherming zoals deze per 1 januari 2017 gaat gelden. Eventuele van toepassing zijnde Verdragen, Europeesrechtelijke instrumenten en/of andere nationaalrechtelijke instrumenten vallen buiten de reikwijdte van dit memorandum.

Amsterdam

Brussel

Londen

Luxemburg

New York

Rotterdam

Dit memo is vertrouwelijk, kan zijn onderworpen aan een beroepsgeheim en mag niet worden gebruikt, geopenbaard, veelevoudigd, gedistribueerd of behouden door een ander dan de beoogde ontvanger. Alle juridische relaties zijn onderworpen aan de voorwaarden van NautaDutilh N.V. (zie www.nautadutilh.com/terms). Deze voorwaarden bevatten een aansprakelijkheidsbeperking, zijn gedeponeerd bij de rechtbank in Rotterdam en worden op verzoek kosteloos toegezonden. Nederlands recht is van toepassing en geschillen worden onderworpen aan de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank in Amsterdam. NautaDutilh N.V.; statutair gevestigd te Rotterdam; handelsregister nr. 24338323.

- 1.3 Teneinde de vraag te beantwoorden zal in paragraaf 2 het burgerinitiatief, alsook het burgerinitiatief in relatie tot de Wet natuurbescherming worden besproken. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de Wet natuurbescherming. In paragraaf 4 wordt ten slotte de vraag beantwoord of het burgerinitiatief ziet op een onderwerp dat behoort tot de bevoegdheid van Provinciale Staten op grond van de Wet natuurbescherming.

2 HET BURGERINITIATIEF "STOP DE HOBBYJACHT NOORD-HOLLAND"

a. Inhoud van het burgerinitiatief

- 2.1 Met het burgerinitiatief "Stop de Hobbyjacht Noord-Holland" (het "Burgerinitiatief") worden de leden van de Provinciale Staten van de Provincie Noord-Holland gevraagd om een einde te maken aan jacht-zonder-noodzaak, waarbij vrij bejaagbare diersoorten (houtduif, haas, konijn, fazant en wilde eend) zonder objectief aangetoond maatschappelijk belang worden gedood. De burgerinitiatiefnemers stellen dat de leden van de Provinciale Staten kunnen kiezen voor een jachtvrij-beleid op grond van de nieuwe Wet natuurbescherming, welke wet de Statenleden volgens de initiatiefnemers de mogelijkheid geeft om nadere regels te stellen op het gebied van faunabeleid en jacht.
- 2.2 De initiatiefnemers hebben bij brief van 29 augustus 2016 ook een voorstel voor een ontwerpbesluit gedaan, hetgeen voor de beantwoording van de hoofdvraag als uitgangspunt wordt genomen. Het voorgestelde besluit dient volgens hen als volgt te worden verwoord:

"Provinciale Staten van Noord-Holland besluiten:

1. *alles te doen wat binnen haar bevoegdheden ligt om de jacht op vrij bejaagbare diersoorten stop te zetten en niet-bejaagbare soorten gelijkwaardige bescherming te bieden;*
2. *binnen haar jurisdictie geen vrijstelling of vergunning te geven voor het zonder noodzaak bejagen van houtduiven, hazen, konijnen, fazanten en wilde eenden;*
3. *dit beleid als zodanig vast te leggen in de, door de provincie nog vast te stellen, natuurnormen."*⁵

⁵ NB: deze informatie is overgenomen uit het memorandum van 31 augustus 2016 gericht aan Eric Krijgsman (commissiegriffier). Deze bijlage ontbrak bij de door ons ontvangen stukken.

b. Duiding van het Burgerinitiatief t.o.v. de Wet natuurbescherming

2.3 Het Burgerinitiatief richt zich op het niet bejagen van de houtduif, haas, konijn, fazant en wilde eend. Jacht in de zin van de Wet natuurbescherming is in artikel 1.1, lid 1 gedefinieerd als het bemachtigen, opzettelijk doden of met het oog daarop opsporen van wild als bedoeld in artikel 3.20, tweede lid, alsmede het doen van pogingen daartoe, overeenkomstig paragraaf 3.5 van de Wet natuurbescherming. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer heeft Staatssecretaris Van Dam verduidelijkt dat met het wetsvoorstel drie soorten jacht worden gereguleerd⁶, te weten:

- schadebestrijding: ten behoeve van de bestrijding van vogels en dieren van soorten die in het gehele land schade veroorzaken, waarvoor een vrijstelling kan worden verleend voor bestrijding als voldaan is aan de vereisten als bedoeld in artikel 3.15 van de Wet natuurbescherming;
- populatiebeheer: ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie, waarvoor Gedeputeerde Staten ontheffing verlenen als voldaan is aan de vereisten als bedoeld in artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming;
- jacht: het vangen, doden en verontrusten van wild en het ten behoeve van de jacht opsporen van jacht als voldaan is aan de vereisten als bedoeld in artikel 3.20 van de Wet natuurbescherming.

2.4 De initiatiefnemers maken gebruik van de term 'vrij bejaagbare diersoorten' en noemen tussen haakjes de diersoorten houtduif, haas, konijn, fazant en wilde eend. De Wet natuurbescherming geeft geen melding van de term vrij bejaagbare diersoorten. Wel wordt in artikel 3.20, lid 2 van de Wet natuurbescherming bepaald dat onder 'wild' moet worden verstaan de in het wild levende dieren van de soorten fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn. Gelet op de overeenstemmende diersoorten begrijpen wij het Burgerinitiatief zo, dat de initiatiefnemers met 'vrij bejaagbare diersoorten' doelen op 'wild' als bedoeld in artikel 3.20, lid 2 van de Wet natuurbescherming, alsook doelen op 'jacht' als bedoeld in artikel 3.20 lid 1 van de Wet natuurbescherming.

⁶ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 36. Vgl. ook Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 155 (MvT).

3 WET NATUURBESCHERMING

a. Provinciale natuurvisie

- 3.1 Gezien het door initiatiefnemers voorgestelde ontwerpbesluit, wordt alvorens in te gaan op de jacht als bedoeld in paragraaf 3.5 van de Wet natuurbescherming kort stilgestaan bij de verplichting voor Provinciale Staten om een provinciale natuurvisie overeenkomstig artikel 1.7 van de Wet natuurbescherming vast te stellen. Een provinciale natuurvisie bevat volgens artikel 1.7, lid 2 van de Wet natuurbescherming de hoofdlijnen van:

"a. het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan, waartoe in elk geval behoort het beleid gericht op de uitvoering van de verplichtingen, genoemd in artikel 1.12, eerste en tweede lid;
b. ingeval de provincie dat van belang acht:
1°. het te voeren provinciale beleid gericht op de uitvoering van de bevoegdheid, genoemd in artikel 1.12, derde lid;
2°. het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud, beheer en zo nodig herstel van waardevolle landschappen, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken, of
3°. het te voeren provinciale beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, educatieve en beleevingswaarde van natuur en landschap."

- 3.2 Verder wordt ter inkadering gewezen op artikel 1.10 van de Wet natuurbescherming, waarin is bepaald dat een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden op grond van de Wet natuurbescherming moet uitoefenen met het oog op:
- a. het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit;
 - b. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies, en
 - c. het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, mede ter vervulling van maatschappelijke functies.

b. Het recht om te jagen

3.3 In de Wet natuurbescherming is de jacht hoofdzakelijk geregeld in paragraaf 3.5. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de Staatssecretaris onderschrijft dat het recht om zich zoogdieren en vogels toe te eigenen die zich op of in de grond bevinden, een zakelijk recht is dat verbonden is aan het eigendomsrecht ten aanzien van de grond.⁷ Ook volgt uit de parlementaire geschiedenis dat de uitoefening van het jachtrecht van oudsher is gebonden aan beperkingen vanwege publieke belangen als natuurbescherming en openbare veiligheid.⁸

3.4 In de Wet natuurbescherming wordt in artikel 3.20, lid 1 ten aanzien van het jagen op wild het volgende bepaald:

"Artikel 3.20

1. In afwijking van de artikelen 3.1, eerste en vierde lid, 3.5, eerste en tweede lid, en 3.10, eerste lid, is het de jachthouder, en degenen in gezelschap van de jachthouder, toegestaan in zijn jachtveld wild te vangen, te doden en te verontrusten, en met het oog daarop op te sporen ter uitoefening van de jacht, indien is voldaan aan het bij en krachtens deze paragraaf en paragraaf 3.6 bepaalde."

3.5 Hieruit volgt dat de jachthouder⁹ en degene(n) in gezelschap van de jachthouder het recht toekomt om wild te vangen, doden, verontrusten en met het oog daarop op te sporen ter uitoefening van de jacht (hierna: het "recht om te jagen"), mits wordt voldaan aan de vereisten die bij of krachtens paragraaf 3.5 en 3.6 van de Wet natuurbescherming zijn gesteld.¹⁰

3.6 Dit recht kan op grond van de Wet natuurbescherming niet - dus ook niet door Minister, Staatssecretaris, Provinciale Staten danwel Gedeputeerde Staten - worden ingeperkt. Buiten de situatie genoemd in artikel 3.22, lid 4 van de Wet natuurbescherming (het voor een bepaalde tijd sluiten van de jacht wegens bijzondere weersomstandigheden) beschikken pro-

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 161 (MvT) en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 8.

⁸ idem.

⁹ Het recht om te jagen komt toe aan de jachthouder. Het begrip "jachthouder" wordt in artikel 3.23 van de Wet natuurbescherming gedefinieerd. Kort gezegd is de jachthouder degene die krachtens eigendom, een beperkt recht, een pachtovereenkomst of een huurovereenkomst gerecht is tot het jagen in een veld (vgl. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 171 (MvT)).

¹⁰ Gelet op de beperkte reikwijdte van dit memorandum wordt korthedshalve verwezen naar de vereisten als genoemd in paragraaf 3.5 en 3.6 van de Wet natuurbescherming. Gewezen wordt nog op artikel 3.22 van de Wet natuurbescherming, waarin wordt bepaald dat het verboden is om het recht om te jagen uit te oefenen wanneer de jacht op de betreffende soort niet is geopend.

vincies (Gedeputeerde Staten) niet over de bevoegdheid om de jachthouder zijn recht op het uitoefenen van de jacht te ontfeggen.¹¹

c. Verplichting om te doen wat een goed jachthouder betaamd

- 3.7 Het publieke doel van de jacht komt volgens de Staatssecretaris in de Wet natuurbescherming tot uitdrukking in de verplichting neergelegd in het artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming.¹² Op grond van artikel 3.20, lid 3 dient de jachthouder datgene te doen wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van de in zijn jachtveld aanwezige wild te handhaven, dan wel, bij het ontbreken daarvan, te bereiken, en om schade door in zijn jachtveld aanwezig wild te voorkomen. Volgens de memorie van toelichting betekent deze verplichting dat de jachthouder overmatige benutting moet voorkomen, de jachthouder rekening houdt met een goede leeftijdsopbouw van de wildpopulaties in zijn veld en, in overleg met de grondgebruiker, de jachthouder zo nodig biotoopverbeterende maatregelen neemt teneinde een redelijke wildstand in zijn veld te bereiken.¹³
- 3.8 Als gezegd bepaalt artikel 3.20, lid 2 van de Wet natuurbescherming dat onder 'wild' moet worden verstaan de in het wild levende dieren van de soorten fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn. Het recht om te jagen op de soorten behorend tot deze 'wildlijst' bestond reeds in het kader van de Flora- en Faunawet. Volgens de parlementaire geschiedenis is van deze soorten bekend dat het gaat om soorten die zich lenen voor benutting, die algemeen voorkomen, die de jachtdruk kunnen verdragen en waarvan de jacht de bestrijding van schade door de betrokken soort en het voor de soort noodzakelijke populatiebeheer kan ondersteunen.¹⁴
- 3.9 Uit zowel de wetstekst als de parlementaire geschiedenis volgt dat de Wet natuurbescherming geen onderscheid maakt tussen jacht met noodzaak en jacht zonder noodzaak. Integendeel, de Staatssecretaris heeft verduidelijkt dat onder de Wet natuurbescherming het doden van dieren alleen mogelijk is als daar een maatschappelijke noodzaak toe is.¹⁵
- 3.10 Bij de jacht is dit doel volgens de Staatssecretaris de handhaving van een redelijke wildstand in het jachtveld en het voorkomen van schade, zoals is bepaald in artikel 3.20 lid 3 van de Wet natuurbescherming.¹⁶ Dat er

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, p. 94 en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 41.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, p. 90.

¹³ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 171 (MvT).

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 169 (MvT).

¹⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 37.

¹⁶ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 36.

een redelijke wildstand is moet overigens worden onderbouwd door de faunabeheereenheden met een faunabeheerplan (zie hierna).¹⁷

- 3.11 In dit kader is door de Staatssecretaris opgemerkt dat ten aanzien van andere, niet-bejaagbare soorten in Nederland het algemene soortenbeschermingsregime van verboden op onder meer het vangen en doden van dieren van toepassing is, gekoppeld aan de mogelijkheid van vrijstellingen of ontheffingen om zo nodig in te grijpen in populatieomvang, via schadebestrijding door grondgebruikers of populatiebeheer door faunabeheereenheden.¹⁸
- 3.12 De Wet natuurbescherming kent aldus geen onderscheid tussen jacht met noodzaak en jacht zonder noodzaak. Wel bestaat een belangrijk onderscheid tussen jagen op wild als bedoeld in artikel 2.30 en schadebestrijding en populatiebeheer. De bevoegdheid van Provinciale Staten respectievelijk Gedeputeerde Staten tot het geven van een vrijstelling of ontheffing bestaat enkel ten aanzien van schadebestrijding en/of populatiebeheer en niet ten aanzien het recht om te jagen, nog daargelaten dat deze bevoegdheid juist niet beperkend van aard lijkt te zijn.

d. Faunabeheerplan

- 3.13 Uit artikel 3.12 van de Wet Natuurbescherming volgt voorts dat de uitoefening van de jacht overeenkomstig het door de faunabeheereenheid opgestelde faunabeheerplan dient te geschieden. Hiermee wordt volgens de Staatssecretaris verzekerd dat de inspanningen van de jachthouder zijn afgestemd op andere inspanningen in de regio (de uitoefening van de jacht op andere jachtvelden, de schadebestrijding door grondeigenaren en het populatiebeheer door faunabeheereenheden).¹⁹ Onderdeel van het faunabeheerplan zijn passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade aangericht door in het wild levende dieren (artikel 3.12, lid 4 van de Wet natuurbescherming). Het faunabeheerplan dient te worden onderbouwd door trendtellingen van de populaties van in het wild levende dieren in het gebied waarop het faunabeheerplan van toepassing is (artikel 3.12, lid 5 van de Wet natuurbescherming).
- 3.14 Het faunabeheerplan moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is (artikel 3.12, lid 7 van de Wet natuurbescherming). Provinciale Staten stellen bij

¹⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 36.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 161 (MvT) en Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, p. 35.

¹⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 8.

verordening regels waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplannen voldoen (artikel 3.12, lid 9 van de Wet natuurbescherming). Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat bij het stellen van regels bijvoorbeeld gedacht kan worden aan regels over de onderbouwing van het faunabeheerplan met trendtellingen.²⁰ Uit de parlementaire geschiedenis volgt evenwel uitdrukkelijk dat de bevoegdheid om regels te stellen door Provinciale Staten niet zo ver reikt dat provincies het recht van de jachthouder op het uitoefenen van de jacht verdergaand kan beperken of zelfs ontzeggen.²¹

- 3.15 De Wet natuurbescherming laat de invulling van het faunabeheerplan voor wat betreft het onderdeel dat betrekking heeft op de uitoefening van de jacht volgens de parlementaire geschiedenis in eerste instantie over aan de faunabeheereenheid zelf.²² De enige maatstaf is dat het faunabeheerplan de jachthouder de ruimte moet bieden om invulling te geven aan zijn verplichting op grond van artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming om een redelijke wildstand op zijn jachtveld te handhaven of te bereiken.²³
- 3.16 In het faunabeheerplan zal door de faunabeheereenheden per wildsoort bezien moeten worden welk detailniveau gewenst is.²⁴ Uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat een faunabeheerplan moet onderbouwen waarom de jacht - ook op de vijf soorten - verantwoord is in het kader van populatiebeheer.²⁵ Ten aanzien van de in artikel 3.20, lid 2 van de Wet natuurbescherming genoemde vijf soorten wild wordt er volgens de Staatssecretaris in de parlementaire geschiedenis - anders dan bij bijvoorbeeld populatiebeheer - vanuit gegaan dat de populatie groot genoeg is en dat daarop gejaagd kan worden zonder dat dat een direct een groot effect heeft, zodat dit niet vooraf aangegeven hoeft te worden.²⁶ Wel moet worden onderbouwd dat de jacht verantwoord is:²⁷

"De heer Schnabel heeft er gelijk in dat de juridische begrippen "jacht" en "populatiebeheer" in deze wet voor de gemiddelde Nederlander een en hetzelfde zijn. Daarom zei ik ook dat populatiebeheer gaat over de grotere wildsoorten als het zwijn en het ree die de heer Schnabel noemt. Voor

²⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 11.

²¹ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 41 en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. W, p. 4.

²² Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 11 en 23.

²³ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 23.

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 155 (MvT).

²⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 37.

²⁶ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 53.

²⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 54.

deze soorten zijn de eisen strenger dan voor de jacht op de vijf eerdergenoemde soorten. Daarop mag namelijk alleen worden gejaagd als vooraf is aangegeven dat dit voor de populatie nodig is. Bij de vijf soorten hoeft dat niet vooraf te worden aangegeven, maar ook daarbij moet worden onderbouwd — dat staat in het vijfde lid van artikel 3.12 — dat de jacht verantwoord is. Wij hanteren voor die vijfsoorten een apart regime omdat we ervan uitgaan dat het verantwoord is, maar toch moet het nog steeds onderbouwd worden in een faunabeheerplan."

- 3.17 Gedeputeerde Staten kunnen de wettelijke goedkeuring aan het faunabeheerplan weigeren, indien de onderbouwing daarvan naar hun oordeel tekortschiet.²⁸ Hierbij dienen Gedeputeerde Staten volgens de parlementaire geschiedenis te toetsen of het faunabeheerplan de jachthouder de ruimte moet bieden om invulling te geven aan zijn verplichting op grond van artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming om een redelijke wildstand op zijn jachtveld te handhaven of te bereiken.²⁹ Het goedkeuringsbesluit staat volgens de parlementaire geschiedenis open voor bezwaar en beroep.³⁰
- 3.18 In het kader van de rol van de jachthouder in relatie tot het faunabeheerplan wordt in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt³¹:

"De jachthouder kent als geen ander zijn jachtveld en kan daarom inschatten wat er, gegeven de aanwezige populaties van dieren in zijn veld, nodig is aan afschot om een redelijke wildstand te handhaven, zodat er geen negatief effect op natuurwaarden is en dat jacht duurzaam is. Dat is in het eigen belang van de jachthouder, omdat bij overmatig afschot het voortbestaan van de wildpopulaties in zijn veld in gevaar komt en omdat hij bij te weinig afschot aansprakelijk is voor de schade die het wild in zijn jachtveld bij andere aanricht. De in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting om bij de uitoefening van de jacht overeenkomstig het faunabeheerplan te handelen, waarborgt dat de jachtinspanningen van de jachthouder op zijn jachtveld zijn afgestemd op andere inspanningen in het werkgebied van de eenheid, te weten de uitoefening van de jacht op andere jachtvelden, het populatiebeheer en de schadebestrijding door grondgebruikers."

²⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 11.

²⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, blz. 23.

³⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, Handelingen, nr. 11, item 8, p. 39.

³¹ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 21.

- 3.19 Het uitoefenen van de jacht op de onderhavige diersoorten overeenkomstig het faunabeheerplan wordt aldus in de sleutel geplaatst van de verplichting op grond van artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming om een redelijke wildstand op het jachtveld te handhaven of te bereiken of schade te voorkomen, en daartoe te doen hetgeen een goed jachthouder betaamt. Gezien het voorgaande lijkt voor het bejagen van de onderhavige diersoorten meer belang te kunnen worden gehecht aan de algemene doelverplichting van de jachthouder op grond van artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming dan aan enige regelgevende of goedkeurende bevoegdheid van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten in het kader van het faunabeheerplan.
- 3.20 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.
- 3.21 Wel bestaat er een handhavende rol van Gedeputeerde Staten, nu de jachthouder door Gedeputeerde Staten erop kan worden aangesproken als hij zich niet aan de verplichting uit 3.20 lid 3 van de Wet natuurbescherming houdt³², zowel wanneer de jachthouder te veel als te weinig jaagt. Wellicht kan worden gezien in hoeverre ten aanzien van de toepassing van die handhavingsbevoegdheid een beleidsrol voor Gedeputeerde Staten bestaat, mogelijk door Provinciale Staten (als bijlage) op te nemen in de natuurvisie vanuit de doelen als benoemd in van de 1.10 van de Wet natuurbescherming.
- 3.22 Handhaving geschiedt strafrechtelijk (via artikel 10.14 van de Wet natuurbescherming), alsook via oplegging van een last onder bestuursdwang door Gedeputeerde Staten (via artikel 7.2 van de Wet natuurbescherming) en civielrechtelijk door degene die schade lijdt door het wild dat aanwezig is op het jachtveld van de jachthouder.³³
- 3.23 Steun voor dit standpunt wordt gevonden in de parlementaire geschiedenis, waarin de Staatssecretaris de situatie beschrijft waarin geen faunabeheerplan is vastgesteld. Volgens de Staatssecretaris dient de jachthouder

³² Indien een afschotplan niet de ruimte geeft aan een jachthouder om door middel van jacht schade te voorkomen, dan kan hij niet aansprakelijk worden gesteld voor de schade die optreedt. Vgl. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 155 (MvT).

³³ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. D, p. 11. Overigens kan ook voor het jagen in strijd met het faunabeheerplan een last onder bestuursdwang worden opgelegd door Gedeputeerde Staten op grond van artikel 7.2 van de Wet natuurbescherming.

ook in dat geval op zijn jachtveld een redelijke wildstand te handhaven of te bereiden (artikel 3.20, lid 3 van de Wet natuurbescherming).³⁴ Bij brief van 6 juli 2016 is dit nogmaals door de Staatssecretaris bevestigd³⁵:

"De aanwezigheid van een goedgekeurd faunabeheerplan is geen voorwaarde voor de uitoefening van de jacht door de jachthouder in zijn eigen jachtterrein. Het ontbreken van een faunabeheerplan brengt dus als zodanig geen verdere beperkingen voor de jachthouder met zich mee als het gaat om jacht in zijn eigen jachtterrein en provincies kunnen op deze manier de uitoefening van de jacht niet beperken of beletten."

4 BEANTWOORDING VAN DE VRAAG

- 4.1 Bij email van 20 september 2016 is NautaDutilh N.V. om advies verzocht door de Statengriffier mw. Katja Bolt ten behoeve van het presidium van 22 september 2016 aangaande een door de heren Van Waard en Ziegelaar op 29 augustus 2016 ingediend burgerinitiatief "Stop de Hobbyjacht Noord-Holland".³⁶ Gevraagd is te bezien of in het memorandum van 31 augustus 2016 gericht aan Eric Krijgsman (commissiegriffier) terecht wordt geadviseerd om het burgerinitiatief ongeldig te verklaren omdat het verzoek niet ziet op een onderwerp dat behoort tot de bevoegdheid van Provinciale Staten.³⁷ Terzijde is NautaDutilh N.V. in dezelfde email verzocht te bezien welke bevoegdheden Provinciale Staten hebben voor wat betreft het stopzetten van de 'jacht-zonder-noodzaak', of deze jacht verder kan worden ingeperkt en wat verder de mogelijkheden op grond van de Wet natuurbescherming³⁸ zijn om de jacht stop te zetten. Gezien de beschikbare adviestijd is in dit memorandum op hoofdlijnen geadviseerd ten aanzien van de bevoegdheidsvraag en in mindere mate gefocust op de overige vragen.³⁹ Ook is in dit memorandum niet ingegaan op de overige vereisten die gelden voor een geldig burgerinitiatief op grond van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland. De initiatiefnemers hebben bij brief van 29 augustus 2016 een voorstel voor een ontwerpbesluit gedaan, hetgeen voor de beantwoording van de hoofdvraag als uitgangspunt is genomen.

³⁴ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. W, p. 4.

³⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. X, p. 5.

³⁶ In dit memo wordt aangenomen dat de brief van 29 augustus 2016 kan worden aangemerkt als een burgerinitiatiefvoorstel in de zin van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland. Dit is verder niet onderzocht.

³⁷ Op grond van artikel 4, aanhef en onder a van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland houdt een burgerinitiatief niet een onderwerp in dat niet behoort tot de bevoegdheid van Provinciale Staten.

³⁸ Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur, Stb. 2016, 34.

³⁹ Het onderzoek heeft zich beperkt tot de Wet natuurbescherming zoals deze per 1 januari 2017 gaat gelden. Eventuele van toepassing zijnde Verdragen, Europeesrechtelijke instrumenten danwel andere nationaalrechtelijke instrumenten vallen buiten de reikwijdte van dit memorandum.

4.2 Het Burgerinitiatief verzocht Provinciale Staten te besluiten:

1. alles te doen wat binnen haar bevoegdheden ligt om de jacht op vrij bejaagbare diersoorten stop te zetten en niet-bejaagbare soorten gelijkwaardige bescherming te bieden;
2. binnen haar jurisdictie geen vrijstelling of vergunning te geven voor het zonder noodzaak bejagen van houtduiven, hazen, konijnen, fazanten en wilde eenden;
3. dit beleid als zodanig vast te leggen in de, door de provincie nog vast te stellen, natuursvisie.

Op grond van het door ons verrichte onderzoek zoals boven vermeld concluderen wij als volgt.

ad 1

- 4.3 De jachthouder en degene(n) in gezelschap van de jachthouder komt op grond van artikel 3.20, lid 1 van de Wet natuurbescherming het recht toe om wild (de in het wild levende dieren van de soorten fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn) te vangen, doden, verontrusten en met het oog daarop op te sporen ter uitoefening van de jacht, mits wordt voldaan aan de vereisten die bij of krachtens paragraaf 3.5 en 3.6 van de Wet natuurbescherming zijn gesteld. 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. Buiten de situatie genoemd in artikel 3.22, lid 4 van de Wet natuurbescherming (het voor een bepaalde tijd sluiten van de jacht wegens bijzondere weersomstandigheden) beschikken provincies niet over de bevoegdheid om de jachthouder zijn recht op het uitoefenen van de jacht te ontfeggen.

ad 2

- 4.4 Uit zowel de wet als de parlementaire geschiedenis volgt dat de Wet natuurbescherming geen onderscheid maakt tussen jacht met noodzaak en jacht zonder noodzaak. Integendeel, de Staatssecretaris heeft verduidelijkt dat onder de Wet natuurbescherming het doden van dieren alleen mogelijk is als daar een maatschappelijke noodzaak toe is. De jachthouder en degene(n) in gezelschap van de jachthouder komt op grond van artikel 3.20, lid 1 van de Wet natuurbescherming het recht toe om wild (de in het wild levende dieren van de soorten fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn) te vangen, doden, verontrusten en met het oog daarop op te sporen ter uitoefening van de jacht, mits wordt voldaan aan de vereisten die

bij of krachtens paragraaf 3.5 en 3.6 van de Wet natuurbescherming zijn gesteld. 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. Buiten de situatie genoemd in artikel 3.22, lid 4 van de Wet natuurbescherming (het voor een bepaalde tijd sluiten van de jacht wegens bijzondere weersomstandigheden) beschikken provincies niet over de bevoegdheid om de jachthouder zijn recht op het uitoefenen van de jacht te ontzeggen. Bovendien bestaat de bevoegdheid van Provinciale Staten respectievelijke Gedeputeerde Staten tot het geven van een vrijstelling of ontheffing enkel ten aanzien van schadebestrijding en/of populatiebeheer en niet ten aanzien het recht om te jagen, nog daargelaten dat deze bevoegdheid juist niet beperkend van aard lijkt te zijn.

ad 3

- 4.5 Provinciale Staten komt de bevoegdheid toe om een provinciale natuurvisie vast te stellen op grond van artikel 1.7 van de Wet natuurbescherming. De provinciale natuurvisie gaat ook over de taken als genoemd in artikel 1.10 en 1.12 van de Wet natuurbescherming, zoals onder andere het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies. Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Een beleidsregel kan ons inziens echter niet zover gaan dat met beleid wordt afgeweken van een bepaling van een wet in formele zin. Er kan om die reden niet middels beleid worden afgeweken van het recht om te jagen als bedoeld in artikel 3.20 van de Wet natuurbescherming. Wellicht kan worden bezien in hoeverre ten aanzien van de toepassing van de handhavingsbevoegdheid door Gedeputeerde Staten op grond van artikel 7.2 van de Wet natuurbescherming een beleidsrol voor Gedeputeerde Staten bestaat, mogelijk door Provinciale Staten (als bijlage) op te nemen in de natuurvisie vanuit de doelen als benoemd in 1.10 van de Wet natuurbescherming.