

NOTITIE

Datum : 29 maart 2018
Betreft : Advies juridische vragen Commissie Van Geel
Onze referentie : 2018.0346
Uw referentie : -

Per email van 19 maart 2018 heeft de Commissie van Geel - in het kader van de voorbereiding van haar advies aan Gedeputeerde Staten van Flevoland inzake de Oostvaardersplassen - aan ELEMENT Advocaten een aantal juridische vragen voorgelegd. Deze vragen worden in onderhavige notitie beantwoord. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ELEMENT Advocaten geen kennis heeft genomen van de inhoud van het (concept)advies van de Commissie.

Bij beantwoording van de onderstaande vragen is tevens gebruik gemaakt van een eerder door ELEMENT Advocaten aan Gedeputeerde Staten uitgebracht *Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'* d.d. 14 juni 2017 en van het document *'Beantwoording vragen Provinciale Staten Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'* d.d. 6 juli 2017.

Algemene vragen

A1. Welke bescherming krijgen de dieren op grond van het N2000 beheerplan voor de Oostvaardersplassen in termen van beheer/afschot? Is er een onderscheid tussen het kerngebied en de randen (kotterbos etc.)?

In het besluit tot aanwijzing van de Oostvaardersplassen als Natura 2000-gebied zijn voor een groot aantal broedvogelsoorten en niet-broedvogelsoorten instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Met dit aanwijzingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de Europese Vogelrichtlijn. Het aanwijzingsbesluit voor de Oostvaardersplassen omvat geen instandhoudingsdoelen voor de grote grazers. De grote grazers worden dus niet beschermd door het Natura 2000-regime. De begrenzing van het Natura 2000-gebied en de instandhoudingsdoelen die onderdeel uitmaken van het aanwijzingsbesluit voor het gebied, staan dan in beginsel ook los van het beleid rond de grote grazers. Dat laat onverlet dat de grote grazers worden gezien als een belangrijk onderdeel van het natuurlijke systeem in de Oostvaardersplassen.¹ In de nota van antwoord op het beheerplan heeft de staatssecretaris geëxpliciteerd dat de (inter)nationale waarde van de Oostvaardersplassen is gebaseerd op de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied en daarmee als Natura 2000-gebied,

¹ P. 23 Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen.

en dat het beheer van de grote grazers hieraan ondergeschikt is. De aanwezigheid van de grote grazers is naar de mening van de staatssecretaris wel belangrijk als bijdrage aan de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen. Naar het oordeel van de staatssecretaris is er geen strijdigheid tussen de aanwezigheid van grote grazers in het gebied en het behalen van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-soorten.² Daar waar de grote grazers aan de realisering van de doelstellingen in de weg zouden staan, zouden maatregelen ten aanzien van de populaties grote grazers onderdeel van het beheer kunnen zijn.

Voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen is een beheerplan vastgesteld (besluit van de staatssecretaris van EZ d.d. 14 oktober 2015³). In het Natura 2000-beheerplan voor de Oostvaardersplassen is beschreven met welke maatregelen de instandhoudingsdoelen voor het gebied bereikt moeten worden. Het beheer en dierenwelzijn van de grote grazers zijn geen onderdeel van het Natura 2000-beheerplan, maar vallen onder het Managementplan Oostvaardersplassen 2011-2015 (tot op heden steeds verlengd) van Staatsbosbeheer, dat is opgesteld op basis van het advies van ICMO2 en in nauwe samenwerking met de Beheeradviescommissie (BAC). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Oostvaardersplassengebied meer omvat dan alleen het gebied dat is aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor de zogenaamde randgebieden gelden de strikte voorwaarden uit het Natura 2000-regime niet, tenzij maatregelen in deze gebieden noodzakelijk zijn om de doelen binnen het Natura 2000-gebied te behalen. Ook hiervoor geldt echter dat het Natura 2000-beheerplan niet het beheer van grote grazers regelt.

A2. Welke bescherming krijgen de drie soorten op grond van de Wet Dieren en de Wet natuurbescherming?

Onderstaand zijn de beschermingsregimes kort weergegeven. Vanuit de Wet natuurbescherming zijn nog andere instrumenten/bepalingen van belang, die echter niet primair de bescherming tot doel hebben. Voor een uiteenzetting van deze instrumenten/bepalingen wordt verwezen naar het *Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'*.

a. Wet dieren

Op grond van artikel 1.2, eerste lid, Wet dieren is de wet van toepassing op gehouden dieren, voor zover niet anders is bepaald. De grote grazers in de Oostvaardersplassen worden niet aangemerkt als gehouden dieren.⁴ Op grond van artikel 2.1 zevende lid jo. het eerste tot en met zesde lid van die bepaling worden ook niet-gehouden dieren beschermd door het verbod op dierenmishandeling en de plicht om hulpbehoevende dieren zorg te verlenen. Dit verbod en deze plicht zijn dus ook van toepassing op de grote grazers.

b. Wet natuurbescherming

Natura 2000

Zoals hiervoor is opgemerkt zijn de grote grazers niet beschermd op grond van het aanwijzingsbesluit Natura 2000 Oostvaardersplassen.

Soortenbescherming

² Nota van antwoord bij Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen, p. 22/23.

³ De bevoegdheid ten aanzien van het beheerplan is per 1 januari 2017 overgegaan naar Gedeputeerde Staten.

⁴ Zie voor een uiteenzetting over de op de status van de grote grazers betrekking hebbende jurisprudentie het Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'

De Wet natuurbescherming onderscheidt drie categorieën beschermde soorten, namelijk 1) vogels, 2) soorten die ingevolge de Habitatrichtlijn en deels de verdragen van Bonn en Bern moeten worden beschermd, en 3) andere soorten opgenomen in de Bijlage van de wet. Alle verdere soorten worden alleen beschermd door de zorgplicht. Voor onderhavig advies is van belang dat het edelhert in de Wet natuurbescherming wordt beschermd als 'andere soort'. Voor heckrunderen en konikpaarden geldt geen specifiek beschermingsregime. Deze soorten vallen dan ook uitsluitend onder de zorgplicht.

Beschermingsregime edelherten

In het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming is het edelhert beschermd als zogenaamde 'andere soort'. Dat betekent dat deze soort niet op grond van Europees recht moet worden beschermd, maar dat de nationale wetgever, aanvullend op het Europese regime, heeft gekozen voor bescherming van het edelhert. Deze bescherming houdt in dat (zie art. 3.10 Wnb) het verboden is om het edelhert opzettelijk te doden of te vangen. Ook worden vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van deze dieren beschermd tegen opzettelijk beschadigen of vernielen.

Om een uitzondering te maken op deze verbodsbepalingen door middel van een vrijstelling (door Provinciale Staten) of ontheffing (door Gedeputeerde Staten), moet aan drie randvoorwaarden moet zijn voldaan. Allereerst moet komen vast te staan dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan een inbreuk op de verbodsbepalingen. Daarnaast mag de staat van instandhouding van een soort niet verslechteren. Ten slotte mag een uitzondering alleen worden toegestaan vanwege een of meer van de limitatief omschreven gronden om toestemming te verlenen voor inbreuken op de verbodsbepalingen (zie hierna). Bij het verlenen van vrijstelling of ontheffing zal moeten worden onderbouwd dat aan de drie voornoemde randvoorwaarden is voldaan. Aandacht verdient ook nog de aparte figuur van de opdracht (art. 3.18 Wnb). Gedeputeerde Staten kunnen opdracht verlenen om de omvang van de stand van een populatie van beschermde soorten te beperken. Ook bij een opdracht moet worden getoetst of er geen andere bevredigende oplossing bestaat en moet worden aangegeven wat de invloed is op de staat van instandhouding van de betrokken soort. De belangen met het oog waarop ontheffing/vrijstelling of een opdracht voor populatiebeheer kan worden gegeven zijn (de redenen voor populatiebeheer zijn aangeduid met een asterisk):

- in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats (*);
- ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom (*);
- in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten (*);
- voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

- in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden, daaronder begrepen het daaropvolgende gebruik van het ingerichte of ontwikkelde gebied;
- ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes of begraafplaatsen (*);
- ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden;
- ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren (*);
- in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw;
- in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
- in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied; of
- in het algemeen belang (*).

Het bevoegd gezag dient een afweging te maken tussen het belang van de bescherming van het edelhert en het belang waarvoor een ontheffing wordt aangevraagd/vrijstelling wordt verleend, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval. In de ontheffing of vrijstelling moeten middelen worden aangewezen die voor het vangen en doden mogen worden gebruikt. De Wet natuurbescherming geeft niet aan van welke middelen gebruik kan worden gemaakt voor de 'andere soorten'. Het bevoegd gezag kan daarover derhalve zelf een besluit nemen. Daarbij speelt artikel 2.1 Wet dieren (verbod op dierenmishandeling) een rol.

Het populatiebeheer van onder andere het edelhert in de provincie Flevoland is door Gedeputeerde Staten nader uitgewerkt in de Beleidsregels Uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016.⁵ Uit artikel 7 en de daarop betrekking hebbende toelichting volgt dat Gedeputeerde Staten voor het edelhert voor de korte termijn geen ruimere verspreiding nastreven dan het huidige leefgebied Oostvaardersplassen met de aanliggende bossen. Gedeputeerde Staten hebben jachtopzichters in dienst van de Stichting Faunabeheer Flevoland en/of jachtaktehouder aangewezen om deze populaties zo nodig te beheren, mits op basis van een faunabeheerplan kan worden gemotiveerd dat beheer van deze populaties nodig is. Voorts volgt uit de beleidsregels dat Gedeputeerde Staten op grond van artikel 3.10 Wnb ontheffing verlenen voor het doden van edelherten die zich op of direct langs de openbare weg bevinden en een gevaar voor de verkeersveiligheid vormen.

De genoemde verbodsbepalingen zijn niet van toepassing op handelingen ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel die met het oog op de bescherming van Natura 2000-gebieden worden genomen. Ook handelingen die zijn beschreven in en worden verricht overeenkomstig een Natura 2000-beheerplan zijn niet verboden, maar deze moeten wel aan de uitzonderingsgronden uit het soortenbeschermingsregime zijn getoetst. De verbodsbepalingen en uitzonderingsmogelijkheden gelden dus voor alle activiteiten die in de Oostvaardersplassen worden verricht, tenzij deze ter uitvoering van de Natura 2000-doelstellingen worden verricht.⁶

⁵ Beleidsregels van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland houdende regels omtrent uitvoering van de Wet natuurbescherming (Beleidsregels Uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016).

⁶ Artikel 3.10, tweede lid jo. artikel 3.8, zevende lid Wet natuurbescherming.

Zorgplicht⁷

In tegenstelling tot het edelhert, geldt voor heckrunderen en konikpaarden geen specifiek beschermingsregime onder de Wet natuurbescherming. Deze soorten vallen (evenals overigens het edelhert) wel onder de zorgplicht die in art. 1.11 Wnb is opgenomen, maar worden niet beschermd door specifieke verbodsbepalingen.

Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor alle in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten. Op grond van de zorgplichtbepaling moeten schadelijke handelingen in beginsel achterwege worden gelaten dan wel moeten maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen (zoveel mogelijk) te voorkomen. Onder 'zoveel mogelijk' moet niet alleen worden verstaan hetgeen qua resultaat mogelijk is, maar, aldus de memorie van toelichting hetgeen redelijkerwijs van degene die de schade veroorzaakt, kan worden gevergd.⁸

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet natuurbescherming volgt dat toepassing van de zorgplicht – in situaties waarin er geen concreet voorschrift ter bescherming van de desbetreffende natuurwaarde van toepassing is – meebrengt mee dat de nadelige gevolgen van handelingen voor een individueel dier moeten worden gezien in het licht van de gevolgen voor de staat van instandhouding van de soort waartoe het dier behoort. Gaat het slecht met een soort, dan zal de zorgplicht veelal meebrengen dat betrokkene zijn handeling niet uitvoert of dat hij zodanige maatregelen treft dat de nadelige gevolgen uitblijven. Gaat het goed met een soort, dan is er veel meer handelingsruimte. De zorgplicht betekent voor bestuursorganen dat zij de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.⁹

De zorgplicht richt zich tot een ieder. Dat betekent dat Staatsbosbeheer – als eigenaar en beheerder van het gebied – gehouden is de zorgplicht na te leven bij het feitelijke beheer. Ook voor bezoekers van het gebied geldt de zorgplicht. Voor bestuursorganen betekent de zorgplicht dat natuuraspecten steeds moeten worden meegewogen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten op wilde dieren en planten te voorkomen, beperken of ongedaan te maken. De zorgplicht creëert geen specifieke bevoegdheden voor bestuursorganen (voor zover hier van belang Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten), maar verplicht ertoe om gevolgen voor in het wild levende dieren en planten mee te nemen in de afwegingen bij de uitoefening van bevoegdheden.

A3. Wat betekent het verschil in juridische regimes voor respectievelijk edelherten en heckrunderen en konikpaarden voor de wijze waarop deze dieren kunnen/moeten worden beheerd.

Uit de Wet dieren en uit de Wet natuurbescherming volgt niet op welke wijze de grote grazers kunnen of moeten worden beheerd. De beide wetten bevatten de kaders waarbinnen de afweging voor de wijze van beheren moet worden gemaakt. Het regime van de Wet dieren is op gelijke wijze van toepassing op edelherten, heckrunderen en konikpaarden. Op grond van de Wet natuurbescherming geldt een specifiek beschermingsregime voor het edelhert. Gedeputeerde Staten c.q. Provinciale Staten maken binnen dat kader de afweging of

⁷ Zie hierover: Ch. Backes, L. Boerema, A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, Sdu 2017, pp. 69/70.

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 254.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, p. 55.

bepaalde beheermaatregelen kunnen worden toegestaan en op welke wijze er mag worden beheerd. Bij de feitelijke uitvoering geldt de zorgplicht. Bij hekrunders en konikpaarden is zowel voor het beleid als voor de feitelijke uitvoering van het beheer de zorgplicht bepalend. Deze afweging wordt niet - zoals bij de edelherten – ingekaderd door een specifiek afwegingskader. Dit laat onverlet dat een afweging op grond van de zorgplicht enerzijds en op grond van het specifieke kader dat voor het edelhert geldt anderzijds, tot een zelfde uitkomst kan leiden.

Specifieke vragen

S1. Is het mogelijk/toegestaan op basis van nationale en Europese regelgeving om gezonde dieren uit de Oostvaardersplassen te verplaatsen naar andere natuurgebieden in NL/Europa? Zo nee zijn er condities waaronder dat wel mogelijk kan worden gemaakt? Welke?

Op grond van de Wet natuurbescherming geldt – zoals eerder in dit advies is beschreven - een verbod behoudens ontheffing/vrijstelling voor het vangen van edelherten. Zoals hiervoor beschreven zijn de ontheffingsmogelijkheden ruim. Voor konikpaarden en hekrunders geldt dit verbod niet, maar geldt zoals hiervoor besproken alleen de zorgplicht.

Binnen Nederland is het uitzetten van dieren verboden (art. 3.34, eerste lid, Wnb), behoudens vrijstelling of ontheffing van Provinciale Staten c.q. Gedeputeerde Staten.¹⁰ Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet of niet meer van nature voorkomen, als soorten die wel van nature in Nederland voorkomen. Verschillende provincies hebben beleid vastgesteld omtrent het uitzetten van dieren. Zie bijv. de provincie Utrecht (Beleidskader Wet natuurbescherming. “Natuurlijk Waardevol”. Beleidskader Wet natuurbescherming provincie Utrecht 2017).

In geval van herintroductie van soorten is de minister van LNV bevoegd om ontheffing of vrijstelling te verlenen (art. 3.34, vijfde lid, Wnb). Op de herintroductie van diersoorten – het uitzetten van dieren die van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen, met als doel een zelfstandige duurzame populatie te bevorderen of deze opnieuw te stichten – is de ‘Beleidslijn herintroducties van dieren’ uit 2008 van toepassing.¹¹ Hoewel de wet dat niet met zoveel woorden aangeeft gaat het hierbij om gevallen waarin het uitzetten van dieren grote ecologische risico’s met zich brengt die op nationaal niveau beoordeeld moeten worden. Voor herintroducties bestaan er – niet bindende – richtlijnen van de IUCN, die mede gebruikt zullen worden voor de toetsing van verzoeken om ontheffingen voor herintroducties.¹² In alle gevallen geschiedt het verlenen van vrijstelling of ontheffing in overeenstemming met Gedeputeerde Staten.

Binnen Nederland is voor het uitzetten van dieren in andere gebieden derhalve een voorafgaande toestemming nodig. Het verplaatsen van dieren is derhalve niet op voorhand uitgesloten. Of dit ook voor andere landen geldt, vergt nader onderzoek in de betrokken landen. Opgemerkt wordt dat bij verplaatsing naar andere gebieden ook veterinaire regelgeving en vervoersregelgeving van toepassing is of kan zijn. Voor de daarvoor geldende

¹⁰ De bevoegdheid is neergelegd bij de provincie waarin de activiteit plaatsvindt.

¹¹ Kamerstukken II 2011/2012, 33348, nr. 3, p. 275. Zie ook: Kamerstukken II 2007/08, 31200 XIV, nr. 215.

¹² Kamerstukken II 2011/2012, 33348, nr. 3, p. 275.

randvoorwaarden zou informatie moeten worden ingewonnen bij een terzake deskundige, of bij bijv. RVO of NVWA. Deze rechtsgebieden behoren niet tot de specifieke expertise van mijn kantoor.

S2. Is het mogelijk/toegestaan om gezonde dieren in de Oostvaardersplassen (pro-actief) af te schieten omwille van de N2000 doelstellingen, het dierenwelzijn en/of overige landschappelijke waarden? Zo nee onder welke condities is dat wel mogelijk/toegestaan?

Natura 2000

Zoals eerder in dit advies aangegeven, zouden - daar waar de grote grazers aan de realisering van de Natura 2000-doelstellingen in de weg staan - maatregelen ten aanzien van de populaties grote grazers onderdeel van het beheer kunnen zijn. Als meerdere typen maatregelen tot het realiseren van de instandhoudingsdoelen kunnen leiden, is er beleidsvrijheid voor Gedeputeerde Staten om af te wegen met welke maatregelen de doelen worden gerealiseerd. Indien bepaalde maatregelen met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelen noodzakelijk zijn, zullen deze in beginsel ook moeten worden genomen. De genoemde verbodsbepalingen voor edelherten zijn niet van toepassing op handelingen ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel die met het oog op de bescherming van Natura 2000-gebieden worden genomen. Daarvoor zal wel moeten worden onderbouwd dat de maatregel daadwerkelijk de bescherming van Natura 2000-waarden tot gevolg heeft.¹³

Dierenwelzijn/landschappelijke waarden

Ten aanzien van edelherten geldt op grond van de Wet natuurbescherming een verbod op het opzettelijk doden. Of afschot van gezonde dieren is aangewezen dient te worden afgewogen via het hiervoor besproken kader van artikel 3.10 Wnb. Daarbij zal dan moeten worden onderbouwd dat de keuze voor afschot voldoet aan de drie genoemde randvoorwaarden. Voor konikpaarden en hekrunders geldt de zorgplicht, en zal een afweging van belangen moeten plaatsvinden zoals hiervoor besproken.

S3. Is het mogelijk/toegestaan om gezonde dieren uit de Oostvaardersplassen af te schieten en voor humane dan wel dierlijke consumptie aan te bieden, in plaats te verwerken bijv. via Rendac (thermische verwerking)? Zo nee onder welke condities is het wel mogelijk?

De vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, dieren voor humane dan wel dierlijke consumptie kunnen worden aangeboden kan op basis van de bij mijn kantoor aanwezige expertise niet specifiek worden beantwoord. Voor zover mij bekend, geldt nog steeds het uitgangspunt zoals indertijd verwoord in de Leidraad grote grazers:

“De vraag of het vlees van gezonde overtollige dieren, die ter voorkoming van massale sterfte gedood worden, op de markt kan worden gebracht wanneer deze niet zijn geïdentificeerd en geregistreerd beantwoord ik ontkennend. De communautaire regelgeving terzake van het in de voedselketen brengen van deze dieren staat dit niet toe.”

¹³ Zie hierover ook de opmerkingen in het Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'.

Ik ga er voorsnog vanuit dat de traceerbaarheid een belangrijk op te lossen aspect betreft. Uit andere natuurgebieden, waar dieren wel worden geïdentificeerd, worden dieren voor de slacht aangeboden (zie bijv. <https://www.freenature.nl/wildernisvlees>, en andere sites over wildernisvlees). Opgemerkt wordt dat voor het slachten op locatie of vervoer naar een slachthuis en voor de slacht zelf wetgeving inzake dierenwelzijn, veterinaire regelgeving en vervoersregelgeving van toepassing (kunnen) zijn. Voor de daarvoor geldende randvoorwaarden zou – zoals eerder in dit advies is opgemerkt – informatie moeten worden ingewonnen bij een terzake deskundige, of bij bijv. RVO of NVWA.

S4. Is het mogelijk / toegestaan om te differentiëren in de wijze van beheer (actief (al dan niet op aantallen), vroeg-reactief, wel niet oormerken/chippen) tussen de soorten grote grazers, resp. paarden, herten en runderen? In het kerngebied N2000 gebied? Stelt het beheerplan juridische kaders voor de wijze van beheer van de grote grazers in het kerngebied?

Zoals opgemerkt maakt het beheer van de grote grazers geen onderdeel uit van het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag A.1. Zoals hiervoor bij vraag S.2 is opgemerkt, is er beleidsvrijheid voor Gedeputeerde Staten om af te wegen met welke maatregelen de Natura 2000-doelen worden gerealiseerd, als meerdere typen maatregelen tot het realiseren van de instandhoudingsdoelen kunnen leiden. Indien bepaalde maatregelen met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelen noodzakelijk zijn, zullen deze in beginsel ook moeten worden genomen. De aanwezigheid van de grote grazers wordt in het beheerplan beschouwd als bijdrage aan de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen. Indien deze bijdrage niet meer wordt geleverd, zal realisering van de instandhoudingsdoelen anderszins moeten worden verzekerd. Binnen deze context staat het Natura 2000-regime op zichzelf niet aan differentiatie in de wijze van beheer in de weg, tenzij een bepaald type beheer door middel van grote grazers een noodzakelijke maatregel is om de Natura 2000-doelstellingen te bereiken.

S5. Is het mogelijk/toegestaan om de wijze van het beheer van grote grazers te differentiëren in delen van het kerngebied (N2000 gebied)?

Zie antwoord vorige vraag.

S6. Als het kerngebied wordt gecompartmenteerd en de grazige delen worden verkleind heeft dat dan consequenties voor de wildstatus van de dieren?

Is de omvang van het leefgebied relevant voor de status van gehouden dieren versus niet gehouden dieren? Is er een verschil afhankelijk van de vraag of compartimentering/afrastering tijdelijk (een jaardeel of enkele jaren) of permanent is?

In het arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage d.d. 15 februari 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:AZ9246 is het Hof ingegaan op de omvang van het gebied Oostvaardersplassen in relatie tot de vraag of de grote grazers als gehouden dan wel niet gehouden dieren moeten worden aangemerkt. Daarbij is het volgende overwogen:

“2.4 Het hof acht voorshands niet aannemelijk dat de grote grazers anderszins ‘gehouden dieren’ zijn in de zin van de GWWD. Uit de wetsgeschiedenis van de GWWD blijkt dat voor de vaststelling of een dier wordt gehouden als indicatie kan dienen of iemand beschikkingsmacht heeft over het desbetreffende dier. Het hof

vat dit aldus op dat het, in overeenstemming met het civielrechtelijke begrip ‘houden’, er op aankomt of iemand de feitelijke macht over dat dier uitoefent, zulks te beoordelen naar de omstandigheden van het geval. Naar het oordeel van het hof is van een dergelijke macht in dit geval niet gebleken. Het gebied de Oostvaardersplassen is een natuurgebied van minstens 5600 ha groot (volgens geïntimeerden 6000 ha), waarin het volgens internationale deskundigen (zie ICMO-rapport blz. 15) mogelijk is een ecosysteem, inclusief grote grazers, te hebben dat zichzelf in stand houdt en dat aanvaardbaar is vanuit een oogpunt van dierenwelzijn. Dit gebied wordt reeds gedurende een reeks van jaren, volgens gevestigd en gepubliceerd beleid, beheerd als een natuurgebied waarin het menselijk ingrijpen beperkt is. De dieren houden zichzelf in stand. De omstandigheid dat de dieren zich bevinden op een terrein dat eigendom is van Staatsbosbeheer en dat zij niet kunnen verlaten, legt in verband met de grote omvang van het terrein en het daarover gevoerde beheer onvoldoende gewicht in de schaal.”

De overwegingen van het Hof moeten mijns inziens aldus worden opgevat dat de omvang van het gebied geen op zichzelf staand criterium is voor het bepalen van de status van gehouden of niet-gehouden. Voor de status van grote grazers (niet-gehouden) is van belang het bij de huidige omvang van het gebied Oostvaardersplassen mogelijk is een ecosysteem, inclusief grote grazers, te hebben dat zichzelf in stand houdt en dat aanvaardbaar is vanuit een oogpunt van dierenwelzijn. Binnen deze context zullen de gevolgen van compartimentering/-afrastering moeten worden beschouwd, en kunnen maatregelen die van invloed zijn op het huidige evenwicht mogelijk tot gevolg hebben dat de grote grazers vanwege verandering in de aard en omvang van het gebied niet langer als niet-gehouden dieren kunnen worden behandeld.

S7. Met het oog op de adviezen van de commissie Van Geel over het beheer van de grote grazers en het uitvoeren van de moeras-reset, vraagt de commissie wat in dit verband de juridische status is van het afschotprotocol en of deze aangepast dient te worden op basis van de adviezen van de commissie.

Het protocol vormt een van de managementdoelen uit het Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011 -2015. In het Managementplan heeft Staatsbosbeheer beschreven op welke wijze het beheer in de Oostvaardersplassen zal plaatsvinden. Het protocol bevat uitgangspunten voor uitvoering van het door Staatsbosbeheer gevoerde beheer (voor wat betreft afschot). Het Managementplan en het protocol hebben geen wettelijke grondslag, en de opstelling daarvan is ook geen wettelijke verplichting.

Voor het beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen zijn ook de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (Wvs) uit 1998 en het Convenant ‘Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming’ uit 2014 van belang. Op grond van artikel 3 Wvs is Staatsbosbeheer belast met het beheer van de bij haar in eigendom zijnde gebieden. De in deze gebieden aanwezige waarden moeten in het algemeen belang duurzaam in stand worden gehouden. Dit moet gebeuren in overeenstemming met het ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van de voornoemde waarden door de minister van EZ geformuleerde beleid. De beleidsverantwoordelijkheid is eind 2016, als gevolg van de overeenkomst met het rijk, bij Gedeputeerde Staten belegd. Gedeputeerde Staten zien toe op de uitvoering van het beheer van de grote grazers door Staatsbosbeheer.

De adviezen van de commissie hebben naar mijn mening geen rechtstreeks gevolg voor het Managementplan en het afschotprotocol. Het is – binnen het kader van de tussen rijk en provincie gesloten overeenkomst – aan Gedeputeerde Staten overgelaten om te besluiten over een beleidswijziging. Ik verwijs dienaangaande

volledigheidshalve ook naar het antwoord op vraag O.2 en A.4. inzake de onafhankelijke review. De uitkomsten van de review kunnen aanleiding zijn om het vigerende beleid aan te scherpen of aan te passen, waarbij de toepasselijke regelgeving (m.n. Wet dieren en Wet natuurbescherming) in acht moet worden genomen evenals de instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit van Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, alsook het voor dat gebied vastgestelde Natura 2000-beheerplan.

Overige vragen

O1. Indien maatregelen een langere doorlooptijd hebben dan in het beheerplan staat (bijv. de moerasreset) of als de maatregel iets anders moet worden uitgevoerd dan staat beschreven, moet dan het hele beheerplan worden aangepast en opnieuw vastgesteld (door Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten)? Of kan bijv. worden volstaan met een addendum dat specifiek op de maatregel ingaat, vast te stellen door Gedeputeerde Staten?

Allereerst wordt opgemerkt dat – voor zover hier van belang – Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn voor de vaststelling en eventuele wijziging van het beheerplan.¹⁴ Het beheerplan is nader geregeld in artikel 2.4 Wnb. Op grond van artikel 2.4, vierde lid Wnb kunnen Gedeputeerde staten een beheerplan wijzigen gedurende het tijdvak waarvoor het is vastgesteld. Op de vaststelling en wijziging is in beginsel de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb van toepassing. Bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van ondergeschikte aard of tot verlenging van het tijdvak als bedoeld in het vierde lid, behoeven zij geen toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit de memorie van toelichting volgt dat bij meer ingrijpende wijzigingen – wijzigingen die ook ecologische gevolgen kunnen hebben – de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen. Gedeputeerde Staten zullen moeten bezien of ‘het iets anders uitvoeren van een maatregel’ als wijziging van ondergeschikte aard kan worden gekwalificeerd. Er is nog weinig bekend over de wijziging van beheerplannen. In de juridische literatuur wordt ervan uitgegaan dat ook kleine aanpassingen – zij het met een lichte procedure – door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld.¹⁵

Het is niet noodzakelijk de doelstellingen binnen één planperiode van zes jaar te realiseren. De looptijd van een beheerplan kan – met een besluit van Gedeputeerde Staten – eventueel ook worden verlengd. Dit is vooral van belang voor gebieden waarvoor een verbeteropgave zal gaan gelden. In de memorie van toelichting wordt bij wijze van voorbeeld gewezen op het regenereren van hoogveen dat onmogelijk binnen een periode van zes jaar kan worden gerealiseerd. Er dienen echter wel onmiddellijk maatregelen te worden getroffen om een negatieve trend om te buigen. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bevatten geen termijn geven waarbinnen soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding moeten zijn hersteld. Wel dient een perspectief te worden geboden wanneer een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitattypen zal worden bereikt. Dat vloeit voort uit het feit dat art. 6, eerste lid. Habitatrichtlijn een resultaatverplichting bevat. Deze fasering kan verschillend zijn voor de te onderscheiden soorten en habitattypes.¹⁶

¹⁴ Voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen is een beheerplan vastgesteld bij besluit van de staatssecretaris van EZ d.d. 14 oktober 2015. De bevoegdheid ten aanzien van het beheerplan is per 1 januari 2017 overgegaan naar Gedeputeerde Staten.

¹⁵ S.D.P. Koe, Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. Een onderzoek naar de effectiviteit van het beheerplan, mede in relatie tot andere planfiguren in het omgevingsrecht (diss.), Kluwer 2014, p. 66/67.

¹⁶ Zie hierover: Ch. Backes, L. Boerema, A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, Sdu 2017, p. 101.

O2. A4. In de beantwoording van de Kamervragen over de Oostvaardersplassen (zie meegestuurd document) door Minister Schouten wordt gesuggereerd dat de opdracht van de Cie Van Geel een/de review zou zijn op basis waarvan beleidswijzigingen kunnen worden voorgesteld. De commissie Van Geel gaat er vanuit dat het advies review-aspecten kent. Maar dat er geen zelfstandig feitenonderzoek is uitgevoerd dat volgens de commissie nodig is voor een review. En dat zo'n review pas goed mogelijk is als de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan en voortvloeiend uit het advies van Van Geel hun effecten hebben gesorteerd. De juridische vraag is of gelet op de aard van het advies er sprake is van een zodanige review dat op basis daarvan een beleidskader mag worden opgesteld en maatregelen mogen worden genomen die afwijken van het ICMO2 advies.

Artikel 2, vierde lid van de overeenkomst 'Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen' bevat een aantal randvoorwaarden voor een onafhankelijke review:

- Gedeputeerde staten laten de review in overleg met Staatsbosbeheer uitvoeren
- De review heeft betrekking op:
 - o het beleid ten aanzien van het dierenwelzijn van de grote grazers,
 - o de met de uitvoering van het beleid behaalde resultaten, en
 - o de systemen die bij de uitvoering worden gebruikt.

Bij beantwoording van de vraag of sprake is van een review als bedoeld in de overeenkomst zal dus moeten worden betrokken of aan deze randvoorwaarden is voldaan. Deze vraag is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden aangezien de precieze opdracht en de uitwerking daarvan in het (concept)advies mij niet bekend is.

O2. Indien er tegenstrijdigheden zouden voortkomen uit waterbeheer in het kader van de KRW en N2000 - prevaleert dan een van de beide richtlijnen?

De overkoepelende doelstelling van de KRW is om de waterlichamen binnen de door de richtlijn gestelde termijnen (in beginsel 2015, behoudens verlenging van maximaal 2 maal 6 jaar) in een 'goede toestand' te brengen en te behouden. Een goede toestand bevat ook een ecologische component. Daarnaast bevat art. 4.1c van de KRW een specifieke regeling voor zogenaamde 'Beschermd gebieden', waaronder ook Natura 2000-gebieden worden begrepen.¹⁷ Het gaat daarbij onder meer om gebieden met waterafhankelijke habitats of habitats van soorten.¹⁸ Uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van de KRW (dus in 2015) moeten de lidstaten voldoen aan alle normen en doelstellingen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld.

Wanneer zowel vanuit de KRW als vanuit Natura 2000 doelstellingen voor een gebied zijn geformuleerd, is de strengste van toepassing (artikel 4, tweede lid KRW). De relatie tussen de natuurbeschermingsrichtlijnen en de KRW is verder uitgewerkt in een FAQ-document van de Europese Commissie uit december 2011.¹⁹ Daarin wordt toegelicht dat, om aan art. 4.1c KRW te kunnen voldoen, moet worden vastgesteld aan welke water gerelateerde vereisten moet worden voldaan om een gunstige staat van instandhouding te kunnen realiseren of behouden.

¹⁷ Zie art. 6 jo. bijlage IV, (v) KRW.

¹⁸ Zie art. 6, lid 1, KRW.

¹⁹ Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC) Frequently Asked Questions, December 2011.

De maatregelen om de KRW- en Natura 2000-doelen te realiseren maken onderdeel uit van de stroomgebiedplannen (art. 13 KRW), maar ook van de Natura 2000-beheerplannen.²⁰ Om recht te kunnen doen aan art. 4.1c KRW moeten maatregelen uit de KRW, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn op elkaar worden afgestemd. Dit is niet altijd eenvoudig omdat zowel de schaal waar de regelgeving op ziet (biogeografische regio, Natura 2000-gebied, stroomgebied), als de aard van de beoordeling (goede toestand versus gunstige staat van instandhouding) verschilt. Volledigheidshalve wordt verwezen naar het document 'Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC) Frequently Asked Questions, December 2011.', waarin meer specifiek op het afstemmingsvraagstuk wordt ingegaan.

Vanuit het perspectief van de KRW worden watermaatregelen getroffen om (veelal) een goed ecologisch potentieel (GEP) te bereiken, maar indien dit niet voldoende is om aan de Natura 2000-doelstellingen te voldoen, verplicht de KRW maatregelen te nemen om de staat van instandhouding van habitattypen en soorten te verbeteren (Natura 2000). Maatregelen die zowel binnen het waterbeleid als het natuurbeleid noodzakelijk zijn om aan de doelstellingen te voldoen en die binnen de deadline van de KRW getroffen dienen te worden, zullen een tijdsdruk zetten op de maatregelen die op grond van het natuurbeleid. De deadlines uit de KRW hebben ook repercussies voor de realisering van de doelen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Laatstgenoemde richtlijnen geven geen deadlines voor het realiseren van een gunstige staat, maar voor de water gerelateerde aspecten zijn de deadlines uit de KRW wel van toepassing.²¹

²⁰ FAQ, p. 11.

²¹ Zie FAQ, p. 16.