

Amsterdam/Leiden, 20 januari 2017

Geachte heer Van Dam,

Het bestuderen van het *Aanvullingswetsvoorstel natuur Omgevingswet* was, ik zal het maar eerlijk zeggen, geen onverdeeld genoegen. Met de transponeringstabel, de 'aangepaste' versie van de Omgevingswet en de presentatie van de heer Berg op 28 november jl. kregen we zeker handige hulpmiddelen aangereikt, waarvoor ik graag mijn waardering wil uitspreken. Maar inhoudelijk is het lastig, omdat de meeste materiële normen vooralsnog ontbreken.

Mede namens Stichting *Dier&Recht* doe ik u toch een paar opmerkingen en suggesties toekomen. Zoals gebruikelijk richten wij ons vooral op individuele dieren. Voor het overige kunnen wij het commentaar van de 'Groene organisaties' (de Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties), hoewel wij daar formeel niet meer bij aangesloten zijn, volledig onderschrijven.

Deze reactie mag openbaar zijn.

Met vriendelijke groet,

Drs. E. (Noor) Evertsen

Stichting Dier&Recht

noor@dierenrecht.nl

nooreve@xs4all.nl

Algemeen

Het aanvullingswetsvoorstel (in het vervolg: het voorstel) voorziet in de nodige bevoegdheden en instrumenten om in en via de Omgevingswet (in het vervolg: Ow) regels te kunnen stellen en maatregelen te kunnen treffen ter bescherming van de natuur.

Het streven van de vorige en de zittende staatssecretaris van EZ is, de integratie van de Natuurbeschermingswet (Nbw) in de Ow ‘een-op-een’ te laten verlopen – plechtiger uitgedrukt: beleidsneutraal.

Tweede en Eerste Kamer werden er keer op keer van verzekerd, dat niet alleen de instrumenten maar ook het normenkader ongewijzigd zullen overgaan en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau van de Wnb. Het is de vraag, of dat met dit voorstel als uitgangspunt zal lukken.

Dat de natuurregels vanwege de systematiek en het karakter van de Omgevingswet beter in een algemene maatregel van bestuur kunnen worden ondergebracht (MvT, p. 9), rechtvaardigt ons inziens niet dat vele begrippen (zoals de cruciale begrippen (gunstige) staat van instandhouding van een natuurlijke habitat en een soort) in de bijlage bij artikel 1.1. ontbreken en *ook* niet lijken te worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. In de transponeringstabel zijn bij die begrippen uit artikel 1.1 Wnb alle vakjes onder het kopje **Omgevingswet** leeg; er wordt dus ook niet verwezen naar een reeds opgestelde of nog op te stellen algemene maatregel van bestuur.

Moet je die begripsbepalingen uit de richtlijnen halen? Maar de vakjes bij artikel 1.1, derde lid Wnb, doorwerking bepalingen van begrippen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, zijn ook leeg!

Daarbij willen we nog maar eens herhalen, dat het niveau van bescherming van vele (dier)soorten in de Nwb zelf volgens de Groene organisaties al minder hoog is dan op grond van de *Flora- en faunawet*. Kort gezegd: de Wnb biedt minder bescherming aan minder soorten en staat meer uitzonderingen toe. Verdere afbreuk van die bescherming door integratie in de Ow moet dan ook absoluut worden voorkomen – ‘een-op-een’ was nog niet zo’n gekke uitdrukking.

Met een onvolledig begrippenkader is het lastig, complexe (en kwetsbare!) verschijnselen als natuur en biodiversiteit te beschermen ...

Dieren, welzijn, zorgplicht

Aan soorten besteedt het voorstel wel aandacht, maar (individuele) dieren verdwijnen steeds verder uit beeld. Dat is niet de bedoeling. In de MvT van toenmalig staatssecretaris Bleker is uitgebreid stilgestaan bij het belang van (toen nog) artikel 36 *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* (Gwwd), nu artikel 2.1 *Wet dieren* voor in het wild levende dieren.

Het ging daarbij niet om de intrinsieke waarde van dieren of liever gezegd, van ‘het dier’, zoals artikel 1.3 van de Wet dieren het formuleert – al zou het vreemd zijn om dat verband niet te leggen, nu een zo emotioneel geladen ‘onderdeel’ van de natuur bestaat uit dieren!

Het bedoelde artikel, zo staat op p. 33 van de MvT (*Kamerstukken II*, 33 348, nr. 3), “is relevant voor de invulling van voorwaarden en beperkingen die worden verbonden aan ontheffingen en vrijstellingen waarmee gedragingen op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden toegestaan, en voor de handhaving ingeval – aspecten van – gedragingen als zodanig ten aanzien van de betrokken dieren niet zijn verboden of twijfel kan bestaan of deze word[en] begrepen onder een verboden gedraging, terwijl deze wel de gezondheid of het welzijn van een dier in het gedrang kunnen brengen. Deels kan het artikel ook worden gezien als een concretisering van de algemene zorgplichtbepaling waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet”.

Aan de ene kant vult de Wet dieren de in dit rechtsgebied te beschermen belangen aan: ook gezondheid en/of welzijn van individuele dieren vertegenwoordigen in de context van natuurbescherming een serieus belang. De koppeling aan handhaving onderstreept dat.

Aan de andere kant vult artikel 2.1 Wet dieren de zorgplicht voor in het wild levende dieren nader in. De begrippen gezondheid en vooral ‘welzijn’ zouden aanknopingspunten kunnen bieden voor een ruimere en aanmerkelijk diervriendelijkere opvatting van wat verboden is ten aanzien van in het wild levende dieren. Heel belangrijk voor het welzijn van vele soorten wilde dieren zijn bijvoorbeeld hun sociale relaties. Het verbreken daarvan lijkt althans in theorie ook strafbaar. Enkele citaten uit de

parlementaire behandeling van de Wnb:

De preventieve zorgplicht in artikel 1.11 van de Wnb brengt eenieders eigen verantwoordelijkheid tot uitdrukking voor het behoud en de bescherming van (Natura 2000-gebieden), in het wild levende dieren (en planten) en hun directe leefomgeving, als onderdeel van de natuur (*Kamerstukken II*, 33 348, 2014-2015, nr. 9, vraag 108). Bij de directe leefomgeving gaat het ook om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen (*Kamerstukken II*, 33 348, nr. 3, p. 254).

De zorgplicht brengt tot uitdrukking dat eenieder bij zijn dagelijks handelen en nalaten rekening houdt met de natuur. Zij fungeert als vangnet ten opzichte van de bij en krachtens de wet gestelde voorschriften (nr. 9, vraag 106/107).

De zorgplicht geldt overigens ook ten aanzien van dieren (en planten) van soorten die niet vallen onder één van de drie beschermingsregimes van Hoofdstuk 3 van de Nwb.

Artikel 2.1 Wet dieren verstevigt het vangnet voor dieren van alle soorten!

De zorgplicht van artikel 1.11 Wnb wordt in het voorstel ‘gecontinueerd’ in de artikelen 1.6 en 1.7 Ow. Artikel 1.6 luidt: *Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.*

Dat lijkt ons niet beleidsneutraal, daar wordt iets ingeleverd ... Juist omdat ‘de gehele fysieke leefomgeving’ zo’n wijds begrip is (MvT voorstel, p. 31). De fysieke leefomgeving van de *mens* is daar het aanknopingspunt – wie denkt er nog spontaan aan (de directe leefomgeving van) dieren? Een specifieke zorgplicht zou meer garanties bieden. Binnen de systematiek van de Ow is dat geen ongebruikelijke oplossing. Het *Besluit activiteiten leefomgeving* (BAL, conceptversie van 1 juli 2016) formuleert ze in artikel 2.10 voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, en geeft in het tweede lid een zeer gedetailleerde opsomming van wat zo’n zorgplicht in ieder geval inhoudt.

Er is ten aanzien van dieren trouwens wel sprake van een specifieke zorgplicht, namelijk in paragraaf 4.4 van de MvT. Maar die paragraaf is getiteld ‘Middelen’ en die zorgplicht houdt in dat, wanneer het vangen en doden van dieren is toegestaan, onnodig lijden moet worden voorkomen (artikel 3.24, eerste lid, van de Wet natuurbescherming). Omzetting zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, onder o, in samenhang met het voorgestelde artikel 4.33 van de Omgevingswet. Het belang om het welzijn van in het wild levende dieren te beschermen wordt geschaard onder het in het laatstgenoemde voorgestelde artikel genoemde belang van natuurbescherming (MvT, p. 88).

Dat is heel sympathiek, maar het illustreert de beperkte betekenis die tot nu toe (in de Flora- en faunawet was het niet anders) wordt gehecht aan het begrip ‘welzijn’ in verband met in het wild levende dieren. Het gaat pas tellen als je wordt gevangen – en daarna eventueel ‘gehouden’ blijft – of wordt gedood ...

Ons inziens impliceert de hierboven geciteerde passage uit de memorie van toelichting bij de Wnb, dat het *leven* van die dieren *in het wild* in het licht van de zorgplicht moet worden gezien. Inclusief hun sociale leven.

Het is voor wilde dieren al met al van het grootste belang, dat de relatie met artikel 2.1 van de Wet dieren, dat mishandeling en benadeling van gezondheid en welzijn verbiedt en daarmee tevens fungeert als vangnet voor de zorgplicht, zoals die in de Wet natuurbescherming is opgenomen, niet in de vergetelheid raakt. Integendeel, deze relatie moet duidelijk terug te vinden zijn in de Omgevingswet of eventueel in een algemene maatregel van bestuur.

De ‘fysieke leefomgeving’ is, nogmaals, een veel te wijds begrip. Een specifieke zorgplicht in een algemene maatregel van bestuur past binnen de systematiek van de wet en wij zien niet in, waarom zo’n waarborg voor dieren en hun directe leefomgeving niet zou kunnen worden toegevoegd.

Tot slot van dit stukje willen we terzijde nog even opmerken, dat dieren (als individuen of leveranciers van producten) in het voorgestelde lid 2 van artikel 4.3 Ow (grondslag rijksregels) zonder enige aarzeling worden geschaard onder ‘zaken’!

Artikel 3:2a *BW* blijkt toch echt een wassen neus, een symbolische daad van politieke correctheid ...

Samenhang tussen (althans mede of grotendeels) ter bescherming van dieren opgestelde wetten als Wnb en Wet dieren lijkt ons echter logisch en een ruimer, positiever opgevat begrip 'welzijn' kan perspectief bieden voor de bescherming van wilde dieren.

Losse opmerkingen

* Het voorstel heeft twee artikelen genummerd 3.3, het eerste ziet op wijzigingen in de Awb, het tweede betreft de Gwwd.

* Wij begrijpen niet waarom de artikelen 23.9 - 23.12 (nieuw) zijn ondergebracht in AFDELING 23.4 EVALUATIE- EN SLOTBEPALINGEN en de MvT biedt er voor zover wij kunnen zien ook geen verklaring voor.

* Dat de op zich heel handige transponeringstabel wel heel veel lege vakjes heeft, waar je verwijzingen naar een (reeds 'bestaande' of nog op te stellen) algemene maatregel van bestuur zou verwachten, hebben we al vermeld – maar deze hele wetgevingsoperatie is uiteraard werk in uitvoering.

* De gekozen terminologie is in zekere zin wel komisch. Vooral al die nieuwe woorden die de wetgevingsjuristen hebben bedacht. De exotenactiviteit, de jachtgeweeractiviteit ... zo kan de normadressaat de lijn in de wetgeving vasthouden en wordt onze taal verrijkt. Maar je kan het net zo goed opvatten als moeizaam taalgebruik ... wie heeft er nou zin in zo'n activiteit!

Het neologisme 'flora- en fauna-activiteit' is extra interessant, omdat de fauna zelf ook activiteiten ontplooit – zo meldt de *Effectenindicator* bijvoorbeeld, dat de grote bonte specht aan seizoenactiviteiten doet.

* Het gebruik van hoofdletters en kleine letters bij de aanduiding van verordeningen, richtlijnen en internationale verdragen is nogal inconsequent. Nationale wetten zijn meestal wel voorzien van een hoofdletter. Gangbaar is toch de spelling Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn et cetera.

Tot slot willen wij opmerken, dat de huidige staatssecretaris in het debat in de Eerste Kamer een evaluatie van de Wet natuurbescherming heeft toegezegd – ook van de handhaving, overigens. Hij wil dat doen, wanneer er voldoende ervaring is opgedaan met de wet. Hij verwachtte dat dat eind 2017 het geval zou zijn. De evaluatie zou ook een rol moeten spelen bij de integratie in de Omgevingswet. Door uitstel van de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming lopen integratie en evaluatie nu waarschijnlijk (grotendeels) parallel. Wij dringen daarom aan op extra omzichtigheid bij de integratie, zolang er nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden van de voordelen en nadelen en praktische effecten van de Wnb als zelfstandige wet.