



**AANTEKENEN HANDTEKENING RETOUR**

AAN De Staatssecretaris van Economische  
Zaken, Landbouw en Innovatie  
De heer dr. H. Bleker  
Postbus 20401  
2500 EA DEN HAAG

VAN J.A.M. van der Velden  
Advocaat  
TELEFOON +31 88 2535963  
FAX +31 88 2535934  
E-MAIL [jvandervelden@akd.nl](mailto:jvandervelden@akd.nl)

BEZOEKADRES Bijster 1  
4817 HX BREDA  
POSTADRES Postbus 4714  
4803 ES BREDA  
Nederland  
INTERNET [www.akd.nl](http://www.akd.nl)

DATUM 27 oktober 2011  
ONDERWERP Wetsvoorstel natuur  
UW KENMERK 233294  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw

Geachte heer Bleker,

***Inleiding***

Bij brief van 6 oktober 2011 heeft u de Stichting Das & Boom uitgenodigd om schriftelijk commentaar te leveren op het ontwerp van het wetsvoorstel voor de Wet natuur ("wetsvoorstel") en de daarbij behorende memorie van toelichting. Namens de Stichting Das & Boom maak ik hierbij van deze gelegenheid gebruik, waarbij ik mij vooralsnog beperk tot enkele onderdelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het beschermingsregime voor dier- en plantensoorten en hun leefgebieden. In uw brief stelt u namelijk dat het wetsvoorstel nauwkeurig en herkenbaar aansluit bij de internationale verplichtingen, terwijl dat inzake de soortenbescherming geenszins het geval blijkt te zijn. Hieronder wordt kort de kern van dit commentaar van Das & Boom uiteengezet. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze brief. Uitdrukkelijk behoud ik mij het recht voor om later nog aanvullend op het wetsvoorstel te reageren, waaronder in ieder geval op het schrappen van het regime voor beschermde natuurmonumenten en het ontbreken van afdoende handhavingsinstrumenten.

***Kern van het commentaar***

Nederland heeft zich zowel in internationaal als in Europees verband gecommitteerd aan verplichtingen inzake soortenbescherming. Zo is Nederland partij bij het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Ramsar, het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern en is Nederland gehouden aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Uit zowel de achterliggende doelstellingen van, als de concrete verplichtingen in al deze verdragen en richtlijnen, blijkt dat Nederland gehouden is de biodiversiteit in haar volle omvang en – daarmee – **alle** in Nederland in het wild voorkomende soorten en hun leefgebieden, te beschermen. Aan het wetsvoorstel ligt dan ook een cruciale denkfout ten grondslag ten aanzien van de soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich in internationaal en Europees verband heeft gecommitteerd. Het wetsvoorstel gaat er namelijk – ten onrechte – vanuit dat slechts (de leefgebieden van) **bepaalde** soorten (actief) beschermd behoeven te worden. Ook worden taken op het gebied van soortenbescherming gedecentraliseerd, terwijl deze juist op landelijk niveau uitgevoerd zouden moeten worden.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 2 van 20

Dat Nederland gehouden is alle in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun leefgebieden te beschermen komt in het Verdrag van Bern het meest concreet tot uitdrukking. Het Verdrag van Bern bepaalt dat Nederland (actief) de nodige maatregelen neemt om **de populaties van alle soorten** in een levensvatbare (duurzame) staat van instandhouding te houden of brengen. Ook dient Nederland passende en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om de **leefmilieus van alle in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten** te beschermen en om bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Voor bepaalde in de bijlagen bij het verdrag genoemde soorten en hun leefmilieus geldt dat bijzondere aandacht en bescherming moet worden geboden. Voor deze strikt beschermde soorten geldt bovenop de algemene beschermingsverplichting derhalve nog een aanvullend beschermingsregime.

Niet alleen Nederland, maar ook de Europese Unie is partij bij het Verdrag van Bern. Dat betekent dat de Europese Unie gehouden is om het Verdrag van Bern om te zetten in Europees recht. Dat heeft zij gepoogd te doen door middel van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, maar deze poging is helaas maar ten dele geslaagd. Zoals ook in de memorie van toelichting (p. 34 en 142/143) wordt erkend, dekken de richtlijnen de lading van het Verdrag van Bern namelijk niet geheel. Er bestaan zelfs grote verschillen, zowel ten aanzien van de te beschermen soorten en hun leefgebieden als ten aanzien van het beschermingsregime. Als Europese lidstaat is Nederland gehouden om de Vogel- en Habitatrichtlijnen om te zetten in nationaal recht. Voor zover de richtlijnen in overeenstemming zijn met het Verdrag van Bern, komt het Verdrag van Bern via deze richtlijnen, en vervolgens via de omzetting van de richtlijnen in Nederlands recht, tot gelding. Daarbij geldt dat de richtlijnen altijd, zelfs op die punten waar zij letterlijk met het Verdrag van Bern overeenkomen, verdragsconform moeten worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat Nederland bij de implementatie van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in nationaal recht, het Verdrag van Bern als uitgangspunt moet nemen. Het Verdrag van Bern moet, kortom, hoe dan ook in Nederlands recht worden omgezet. Een en ander betekent tevens dat (ook) de Habitatrichtlijn Nederland verplicht om **algemene bescherming te bieden aan alle soorten** en daarnaast **aanvullende bescherming aan bepaalde soorten**. Een andere interpretatie van de Habitatrichtlijn zou strijdig zijn met internationaal recht.

In het wetsvoorstel wordt echter alleen (en dan nog slechts gedeeltelijk) uitvoering gegeven aan de **aanvullende** beschermingsbepalingen uit het Verdrag van Bern (en de Habitatrichtlijn), terwijl de **algemene** beschermingsverplichtingen uit het Verdrag van Bern (en de Habitatrichtlijn) ten onrechte geen plek hebben gekregen in het wetsvoorstel. Voor wat betreft het aanvullende regime geldt voorts dat in het kader van de uitoefening van de bevoegdheid om ontheffingen en vrijstellingen te verlenen, getoetst wordt of overtreding van de verbodsbepalingen leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort. Of de staat van instandhouding in het geding is, is een vraag die op **landelijk** niveau moet worden beantwoord. Indien deze taken, zoals beoogd in het wetsvoorstel, ech-

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 3 van 20

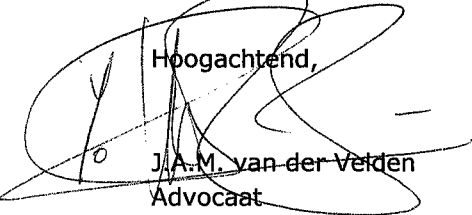
ter worden gedecentraliseerd, is van een beoordeling op landelijk niveau geen sprake meer. Daarmee is het wetsvoorstel niet alleen strijdig met internationaal (en Europees) recht, maar ook desastreus voor een aanzienlijk aantal (nu nog) in Nederland voorkomende soorten. Met het wetsvoorstel worden namelijk de inspanningen die de afgelopen decennia, ook in financiële zin, zowel door de overheid als door maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven zijn gedaan om (ernstig) bedreigde soorten voor uitsterven in Nederland te behoeden, in één keer volledig ongedaan gemaakt. Dat de biodiversiteit, die in Nederland ondanks die inspanningen nog steeds afneemt, als gevolg van het wetsvoorstel nog verder achteruit zal hollen, behoeft dan ook geen nader betoog.

### **Conclusie**

In een poging strikt aan te sluiten bij de internationale verplichtingen en zogenoemde "nationale koppen te snellen", voorziet het wetsvoorstel ten onrechte niet in omzetting van verschillende verplichtingen uit verdragen en richtlijnen ten aanzien van soortenbescherming. Om aan deze verplichtingen te voldoen dient het wetsvoorstel zodanig te worden aangepast dat alsnog invulling wordt gegeven aan de algemene beschermingsverplichtingen uit de genoemde verdragen en richtlijnen. Ook ten aanzien van de aanvullende beschermingsverplichtingen behoeft het wetsvoorstel enkele aanpassingen (zie nader de bijlage) om conform internationaal en Europees recht te zijn.

Stichting Das & Boom is van mening dat het wetsvoorstel, indien dit onverhoopt tot wet zou worden verheven, als onrechtmatige wetgeving gekwalificeerd dient te worden. Stichting Das & Boom verzoekt u dan ook om het voorstel voor de Wet natuur en de daarbij horende memorie van toelichting aan te passen met inachtneming van deze schriftelijke reactie alvorens deze aan de Raad van State voor te leggen.

Hoogachtend,



J.A.M. van der Velden  
Advocaat  
AKD

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 4 van 20

## **Bijlage 1 - Uitgebreide toelichting**

### **I. Internationale soortenbeschermingsverplichtingen**

Nederland heeft zich zowel in internationaal als in Europees verband gecommitteerd aan verplichtingen inzake soortenbescherming. Zo is Nederland partij bij het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Ramsar, het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern. Voorts is Nederland gehouden aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Al deze verdragen en richtlijnen gaan uit van de intrinsieke waarde van de natuur en de biodiversiteit in volle omvang en erkennen de noodzaak deze te behouden voor toekomstige generaties. Zowel de achterliggende doelstellingen van, als de concrete verplichtingen in al deze verdragen en richtlijnen zijn erop gericht dat voorkomen moet worden dat in het wild voorkomende soorten achteruitgaan en dat maatregelen moeten worden genomen om al deze soorten duurzaam te laten voortbestaan in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Zo stellen de verdragsluitende partijen (waaronder Nederland) in de preambule bij het Biodiversiteitsverdrag dat zij vastbesloten zijn de biologische diversiteit te behouden en duurzaam te gebruiken ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. De verdragsluitende partijen uiten hun bezorgdheid over het feit dat de biologische diversiteit aanmerkelijk achteruitgaat door bepaalde menselijke activiteiten en stellen vast dat het van het hoogste belang is de oorzaken van de aanmerkelijke achteruitgang of verlies van de biologische diversiteit te voorzien, te voorkomen en aan te pakken bij de bron. Daarbij mag het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid nooit dienen als grond voor uitstel van maatregelen ter voorkoming of beperking van die dreiging. Vastgesteld wordt dat het voornaamste vereiste voor het behoud van de biologische diversiteit bestaat in het behoud in situ van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede in de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving. **Dat betekent dat Nederland zich op grond van het Biodiversiteitsverdrag heeft gecommitteerd aan het behoud van alle in Nederland voorkomende soorten en hun leefgebieden.**

Artikel 8 van het Biodiversiteitsverdrag verplicht Nederland er (dan) ook toe om biologische rijkdommen die van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit te reguleren of te beheren zowel binnen als buiten beschermde gebieden, teneinde zorg te dragen voor het behoud en het duurzame gebruik daarvan, om ecosystemen en natuurlijke habitats te beschermen alsmede de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving te bevorderen, en om aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en te herstellen en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen, onder andere door middel van het ontwikkelen en uitvoeren van plannen en andere beheersstrategieën. Voorts dient Nederland de wetgeving en/of andere regelgeving te ontwikkelen of te handhaven die nodig is voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties. Artikel 9 verplicht Nederland er voorts toe om maatregelen te nemen voor het herstel en de rehabilitatie van bedreigde soorten en voor de terugkeer naar hun natuurlijke habitats onder geschikte omstandigheden.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 5 van 20

Dat Nederland gehouden is om alle in Nederland voorkomende soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of brengen, blijkt nog explicieter uit het Verdrag van Bern. Hierna (onder II) zal meer in detail worden ingegaan op dit verdrag. Van belang is dat niet alleen Nederland, maar ook de Europese Unie partij is bij het Verdrag van Bern. Net zoals Nederland, als verdragsluitende partij, is gehouden om het Verdrag van Bern om te zetten in nationaal recht, is de Europese Unie gehouden het verdrag om te zetten in Europees recht. Dat heeft zij gepoogd te doen door middel van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Hieronder zal nader worden toegelicht dat die poging tot omzetten niet geheel is geslaagd, althans onvolledig is geweest. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet natuur (p. 34 en 142/143) wordt erkend, dekken de richtlijnen de lading van het Verdrag van Bern namelijk niet geheel. Er bestaan zelfs grote verschillen, zowel ten aanzien van de te beschermen soorten en hun leefgebieden als ten aanzien van het beschermingsregime.<sup>1</sup>

Nederland is, als lidstaat van de Europese Unie, ook gehouden om de Vogel- en Habitatrichtlijnen om te zetten in nationaal recht. Voor zover de richtlijnen in overeenstemming zijn met het Verdrag van Bern, komt het Verdrag van Bern via deze richtlijnen, en vervolgens via de omzetting van de richtlijnen in Nederlands recht, tot gelding.<sup>2</sup> Daarbij geldt dat de richtlijnen altijd, zelfs op die punten waar zij letterlijk met het Verdrag van Bern overeenkomen, verdragsconform moeten worden geïnterpreteerd. Alleen al het feit dat de Europese Unie de richtlijnen bewust heeft vastgesteld ter uitvoering van de verplichtingen uit het Verdrag van Bern en als partij bij het Verdrag daartoe ook verplicht is, dwingt ertoe het Europese recht in het licht van de te vervullen internationale norm te interpreteren.<sup>3</sup> Advocaat-Generaal Kokott verwoordde dit recent als volgt<sup>4</sup>:

*"Bepalingen van afgeleid recht van de Unie moeten zoveel mogelijk in overeenstemming met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Unie worden uitgelegd. Dat geldt met name voor de bepalingen van de habitatrichtlijn met betrekking tot de hamster. Zij behoren de verplichting tot bescherming van zijn habitats krachtens artikel 4 van het Verdrag van Bern zoveel mogelijk te verwezenlijken, hoewel de Unie aan dat aspect van het Verdrag van Bern in het geval van de hamster alleen uitdrukkelijk uitvoering heeft gegeven wat de voortplantings- en rustplaatsen betreft."*

Dit betekent dat de richtlijnen moeten worden geïnterpreteerd conform het Verdrag van Bern en dat Nederland bij de implementatie van de bepalingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in nationaal recht, het Verdrag van Bern als uitgangspunt moet nemen. Het Verdrag van Bern moet, kortom, hoe dan ook in Nederlands recht worden omgezet.

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook drs. H.J.P. Knot, 'Verdrag van Bern; grote broer van de Habitatrichtlijn?', in: Bastmeijer e.a., *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland*, Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, 2001-1, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2001, p. 35-63.

<sup>2</sup> Vb. AbRvS 13 november 2002, 200200050/1.

<sup>3</sup> Vgl. Ch. Backes in zijn noot onder AbRvS 27 april 2000, AB 2000, 303.

<sup>4</sup> Conclusie A-G Kokott van 20 januari 2011, C-383/09, punt 72 ( Commissie/Frankrijk), BR 2011/58.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 6 van 20

Overigens is ook de Habitatrictlijn gericht op het behoud van alle soorten en hun leefgebied. Zo wordt in de preambule overwogen dat behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van **de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna**, een wezenlijk doel van algemeen belang is waarnaar de Gemeenschap overeenkomstig artikel 130 R van het (destijds geldende) Verdrag streeft. De Habitatrictlijn spreekt hier nadrukkelijk van 'de' wilde flora en fauna zonder beperkingen en heeft dus betrekking op **alle wilde flora en fauna**. Ook wordt in de preambule overwogen dat de natuurlijke habitats op het Europese grondgebied van de lidstaten steeds meer achteruitgaan en dat een toenemend aantal wilde soorten ernstig bedreigd is; dat het noodzakelijk is op communautair niveau maatregelen te nemen voor de instandhouding van de bedreigde habitats en soorten, aangezien deze tot het natuurlijk erfgoed van de Gemeenschap behoren en de bedreiging voor hun voortbestaan vaak van grensoverschrijdende aard is. Volgens artikel 2 van de Habitatrictlijn heeft de richtlijn (dan ook) tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van **de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna** op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Wederom spreekt de Habitatrictlijn van 'de' (lees: alle) wilde flora en fauna. Van belang is dat onder 'instandhouding' wordt verstaan<sup>5</sup>:

*'een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en l)'*

Dat betekent dat Nederland (ook) op grond van de Habitatrictlijn gehouden is om de biologische diversiteit te waarborgen door (onder meer) **alle in Nederland voorkomende wilde flora en fauna in een gunstige staat van instandhouding te behouden of brengen**.

De Vogel- en Habitatrictlijnen bevatten voorts aanvullende beschermingsverplichtingen ten aanzien van **bepaalde** natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten. Zo dient Nederland het Natura 2000 netwerk te realiseren, bestaande uit gebieden met in bijlage I Habitatrictlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II Habitatrictlijn genoemde soorten. Ook dient Nederland de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a) Habitatrictlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een stelsel van verboden moet worden ingesteld. Deze verplichtingen doen echter geenszins af aan de algemene soortenbeschermingsverplichting.

<sup>5</sup> Art. 1, onder a Habitatrictlijn.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 7 van 20

## II. Verdrag van Bern

De reikwijdte van het Verdrag van Bern (en daarmee, zoals hiervoor als aangegeven, ook die van de Habitatrichtlijn) wordt in het wetsvoorstel volledig miskend. In bijlage 2 bij deze brief zijn de (voor deze reactie relevante) bepalingen van het Verdrag van Bern opgenomen.

In de preambule bij het Verdrag van Bern stellen de verdragsluitende partijen, en dus ook Nederland, vast dat de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten een natuurlijk erfgoed vormen en een essentiële rol spelen bij de instandhouding van het biologisch evenwicht. Het verdrag erkent dat tal van soorten steeds minder voorkomen en zelfs uitsterven en dat het in stand houden van de natuurlijke leefmilieus één van de wezenlijke bestanddelen is van de bescherming en het behoud van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Erkend wordt ook dat de regeringen bij hun nationale doelstellingen en programma's rekening dienen te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en dat een vorm van internationale samenwerking tot stand dient te worden gebracht, in het bijzonder om de trekkende diersoorten te behouden. Het doel van het Verdrag van Bern is (dan ook) te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende natuurlijke leefmilieus, met name die soorten en die leefmilieus voor de instandhouding waarvan de samenwerking van verschillende staten is vereist, en een zodanige samenwerking te bevorderen (artikel 1, lid 1).

Het Verdrag van Bern heeft betrekking op **de** in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Het biedt (dan ook) aan **alle** in het wild voorkomende dier- en plantensoorten een algemene bescherming. Daarbovenop biedt het aan bepaalde soorten een aanvullende, striktere bescherming. Dat het Verdrag van Bern betrekking heeft op **alle** soorten volgt overigens ook letterlijk uit de Toelichting op artikel 1, lid 1, waarin wordt benadrukt dat het Verdrag van Bern noodzaakt tot de instandhouding van **alle** dier- en plantensoorten en hun leefmilieus, ongeacht hun schaarste.<sup>6</sup> Het beschermingsregime wordt in de daaropvolgende bepalingen verder uitgewerkt.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, explanatory report: "The Convention urges the conservation of all flora and fauna species and their habitats, regardless of their scarcity."*

<sup>7</sup> *Behalve in de Toelichting op het Verdrag van Bern wordt ook in de literatuur erkend dat het Verdrag van Bern betrekking heeft op alle in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Vb. Backes, Ch., A.A. Freriks & J. Robbe (2009), Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht, 2de druk, Den Haag, p. 34, 35; drs. H.J.P. Knot, 'Verdrag van Bern; grote broer van de Habitatrichtlijn?', in: Bastmeijer e.a., Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland, Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, 2001-1, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2001, p. 41.*

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 8 van 20

Het Verdrag bevat zowel bepalingen over soortenbescherming als over gebiedsbescherming. Voor wat betreft de soortenbescherming bevat artikel 2 van het verdrag de **algemene bescherming die voor alle dier- en plantensoorten geldt**. Het artikel verplicht Nederland als verdragsluitende partij om de nodige maatregelen te nemen om de populaties van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de vereisten op economisch en recreatief gebied en met de behoeften van ondersoorten, variëteiten of vormen die plaatselijk worden bedreigd. Hoewel artikel 2 vrij algemeen is geformuleerd, verplicht het artikel Nederland tot het (actief) nemen van maatregelen. Uit artikel 2 volgt namelijk dat Nederland in ieder geval de nodige maatregelen moet nemen om de populaties van alle soorten op een niveau te houden of brengen dat ligt boven het niveau waarop deze soorten met uitsterven worden bedreigd.<sup>8</sup> Dat betekent dat deze soorten (actief) in een levensvatbare (duurzame) staat van instandhouding moeten worden gehouden of gebracht. In de Toelichting op artikel 2 van het Verdrag van Bern wordt ook uitgelegd dat artikel 2 een algemene beschermingsverplichting inhoudt die het gevolg is van de doelstelling van het verdrag in artikel 1, lid 1. Zoals hiervoor vermeld heeft deze doelstelling betrekking op de instandhouding van **alle** dier- en plantensoorten en hun leefmilieus, ongeacht hun schaarste.

Ook in artikel 3, lid 1 wordt eerst in algemene zin voorgeschreven dat de verdragsluitende partijen de nodige maatregelen nemen ter bevordering van een nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan die soorten die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn, vooral aan endemische soorten, en aan bedreigde leefmilieus. Het nationale beleid dient derhalve evenzeer een algemene bescherming te bieden aan alle in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, waarbij in aanvulling daarop nog eens bijzondere aandacht uit dient te gaan naar de soorten die dat extra nodig hebben.

Voor bepaalde soorten bevat het verdrag vervolgens **aanvullende beschermingsbepalingen**. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen beschermde (bijlage III) en strikt beschermde (bijlage I en II) soorten. Artikel 7 vereist dat ten aanzien van **beschermde soorten** passende en noodzakelijke beschermingsmaatregelen in de vorm van wetten en voorschriften worden genomen. Artikel 5 en 6 verplichten Nederland om ten aanzien van **strikt beschermde soorten** eveneens passende en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om te zorgen voor bijzondere bescherming, waarbij bepaalde handelingen in ieder geval verboden moeten worden.

<sup>8</sup> Zie ook Backes, Ch., A.A. Freriks & J. Robbe (2009), p. 34.



DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 9 van 20

Voor wat betreft gebiedsbescherming verplicht artikel 4, lid 1 van het Verdrag van Bern Nederland ertoe om passende en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Aan de leefmilieus van soorten genoemd in de bijlagen I en II bij het Verdrag (strikt beschermde soorten) moet daarbij in het bijzonder aandacht worden besteed.<sup>9</sup> Op grond van het tweede lid van artikel 4 is Nederland voorts gehouden om achteruitgang van de leefmilieus van alle in het wild voorkomende dier- en plantensoorten zoveel mogelijk te vermijden of verminderen. Voor alle soorten bevat artikel 4, lid 1 dus een **algemene bescherming**, inhoudende dat hun leefmilieus moeten worden beschermd en in stand gehouden.<sup>10</sup> Voor strikt beschermde soorten geldt daarbovenop een **aanvullend beschermingsregime**, inhoudende dat aan de leefmilieus van deze soorten in het bijzonder aandacht moet worden besteed.

Het Verdrag van Bern is in 1982 in werking getreden. Dat betekent dat Nederland al sinds 1982 is gebonden aan de verplichtingen uit het Verdrag van Bern en dat op Nederland sinds 1982 de verplichting rust om alle soorten en hun leefmilieus te beschermen en om achteruitgang te voorkomen. **Derhalve gelden de verplichtingen ten aanzien van (de leefmilieus van) alle in en sinds 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten.** Voor zover (de leefmilieus van) soorten die in of sinds 1982 in Nederland in het wild voorkomen op dit moment niet worden beschermd of, erger nog, inmiddels achteruit zijn gegaan of zijn verdwenen, is Nederland op dit moment reeds in gebreke onder het Verdrag van Bern. Het Verdrag van Bern bevat immers resultaatsverplichtingen, en niet (slechts) inspanningsverplichtingen.

***Soortenbeschermingsverplichtingen zijn breder dan de soorten in de bijlagen***

De soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd zijn niet beperkt tot de soorten die in de bijlagen bij de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het Verdrag van Bern worden benoemd.

Het Verdrag van Bern bevat, zoals gezegd, een **algemene beschermingsplicht voor alle soorten**, inhoudende dat (actief) maatregelen moeten worden genomen om alle in of sinds 1982 in Nederland in het wild voorkomende soorten in een levensvatbare (duurzame) staat van instandhouding te houden of te brengen. De Habitatrichtlijn bevat eveneens een algemene beschermingsverplichting die is gericht op – onder meer – het behoud van alle soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Daarnaast bevat de richtlijn ten aanzien van bepaalde natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten specifieke beschermingsbepa-

<sup>9</sup> "Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the conservation of the habitats of the wild flora and fauna species, **especially those** specified in Appendices I and II, and the conservation of endangered natural habitats."

<sup>10</sup> Zie Backes, Ch., A.A. Freriks & J. Robbe (2009), p. 35.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 10 van 20

lingen. Deze systematiek is ook logisch, aangezien de Habitatrictlijn mede is bedoeld ter implementatie van het Verdrag van Bern in het Europees recht. Zoals gezegd moeten de Vogel- en Habitatrictlijnen worden geïnterpreteerd conform het Verdrag van Bern, zodat een andere interpretatie sowieso niet houdbaar zou zijn. Het voorgaande betekent dat soorten zoals aardmuis, (grote) bosmuis, dwergmuis, konijn, mol, veenbesparelmoervlinder, en vos, die op geen van de bijlagen bij de Vogel- en Habitatrictlijnen en het Verdrag van Bern worden benoemd wel degelijk bescherming genieten. Omdat er verschillen zitten tussen bijlagen I, II en III bij het Verdrag van Bern enerzijds en bijlagen II en IV bij de Habitatrictlijn anderzijds, eist het Verdrag van Bern daarnaast dat **aanvullende beschermingsmaatregelen** worden genomen ten aanzien van bepaalde (46 in getal) beschermde en strikt beschermde soorten, die op grond van de Habitatrictlijn niet (strikt) beschermd behoeven te worden. Dit betreft bijvoorbeeld alpenwatersalamander, boommarter, bruine kikker, damhert, das, dikkopje, edelhert, eekhoorn, egel, eikelmuis, hazelworm, klapmuts, levendbarende hagedis, ree, ringslang, steenmarter, vuursalamander, waterspitsmuis, wijngaardslak en zadelrob, soorten die wel op de bijlagen bij het Verdrag van Bern voorkomen, maar niet op bijlage II of IV van de Habitatrictlijn.<sup>11</sup>

Ook de **leefmilieus** van veel meer soorten dienen te worden beschermd dan alleen van soorten genoemd in de verschillende bijlagen. Het Verdrag van Bern bevat een **algemene bescherming voor alle leefmilieus**. Omdat bijlagen I en II van het Verdrag van Bern verschillen van bijlagen I en II van de Habitatrictlijn, eist het Verdrag van Bern voorts dat de **leefmilieus van bepaalde (47 in getal) soorten strikt worden beschermd**, terwijl op grond van de Habitatrictlijn geen speciale beschermingszone (Natura 2000 gebied) behoeft te worden ingesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor hamster, verschillende vleermuissoorten, de witsnuitdolfijn en de witflankdolfijn, de zand- en de muurhagedis, verschillende kikkers en padden waaronder rugstreeppad, en verschillende libelsoorten waaronder de groene glazenmaker en de sierlijke witsnuitlibel.

Zoals gezegd wordt in de memorie van toelichting erkend dat de richtlijnen de lading van het Verdrag van Bern niet geheel dekken. Uit het voorgaande volgt echter dat de suggestie die wordt gewekt op pagina 142 van de memorie van toelichting, dat het 'surplus' van het Verdrag van Bern slechts zou bestaan uit de bescherming van rustplaatsen voor vogels tegen vernieling of beschadiging, uit de strikte bescherming van 7 additionele soorten, en (voor zover nodig) de bescherming tegen onttrekking en exploitatie van circa 40 soorten, compleet bezijden de werkelijkheid is. Ook gaat de memorie van toelichting er volledig aan voorbij dat de reikwijdte van de richtlijnen zelf ook (in navolging van het Verdrag van Bern) veel breder is dan de bijlagen alleen.

<sup>11</sup>Opgemerkt zij dat enkele van deze soorten weliswaar voorkomen op bijlage V bij de Habitatrictlijn, maar dat bijlage V slechts betrekking heeft op de mogelijkheid tot het treffen van beheersmaatregelen voor het aan de natuur onttrekken van soorten en de exploitatie van soorten, en niet verplicht tot het nemen van beschermingsmaatregelen voor de beschermde soort of zijn leefgebied.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 11 van 20

### III. Wetsvoorstel Wet natuur

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (pag. 143) wordt – terecht – geconstateerd dat Nederland als verdragsluitende partij gehouden is om het gedeelte van het Verdrag van Bern (en Bonn) dat niet wordt gedekt door de Vogel- en Habitatrichtlijnen te implementeren. Aan deze constatering wordt in het wetsvoorstel echter geen, dan wel volstrekt onvoldoende gevolg gegeven. In het wetsvoorstel wordt namelijk alleen (gedeeltelijk) uitvoering gegeven aan de **aanvullende** beschermingsbepalingen uit het Verdrag van Bern, dus aan de bepalingen die betrekking hebben op de beschermde soorten (bijlage III) en de strikt beschermde soorten (bijlage I en II), terwijl de algemene beschermingsverplichtingen uit het Verdrag van Bern (en uit de Habitatrichtlijn in navolging van het Verdrag van Bern) ten onrechte geen plek hebben gekregen in het wetsvoorstel. Daarmee is het wetsvoorstel strijdig met internationaal (en Europees) recht. Ter toelichting moge het volgende dienen.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen soorten waarvoor op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn een **strikt beschermingsregime** heeft te gelden (circa 700 vogelsoorten en 100 andere dier- en plantensoorten) en overige soorten. Daarbij gaat het er – ten onrechte – van uit dat het beschermingsregime uit de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn voor diersoorten anders dan vogels is beperkt tot soorten van Europees belang.<sup>12</sup> Soorten die niet onder het strikte beschermingsregime vallen worden voortaan nog slechts beschermd door het basale verbod om te doden en door de algemene zorgplichtbepaling.<sup>13</sup> Omdat het verval van het beschermingsregime ten aanzien van deze soorten het meest nijpend is, wordt hierop allereerst ingegaan.

#### ***(Leefmilieus van) niet strikt te beschermen soorten***

Het wetsvoorstel benoemt 100 dier- en plantensoorten die voortaan nog strikt zullen worden beschermd (tabel 1 van bijlage 3 bij de memorie van toelichting). Het betreft hier de soorten van bijlagen I en II van het Verdrag van Bern en bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Voor alle andere soorten, waaronder de soorten uit bijlage III van het Verdrag van Bern, geldt het strikte regime dus niet. De memorie van toelichting noemt in dit verband de vuursalamander, de ringslang, de grote modderkruiper en het vliegend hert en zoogdieren als de egel en de das. Dit lijstje kan worden aangevuld met eindeloos veel meer soorten, waaronder aardmuis, (grote) bosmuis, dwergmuis, konijn, mol, vos, waterspitsmuis, boommarter, eikelmuis, veenbesparelmoervlinder, gewone zeehond, alpenwatersalamander, boommarter, bruine kikker, damhert, dikkopje, edelhert, eekhoorn, eikelmuis, hazelworm, klapmuts, levendbarende hagedis, ree, steenmarter, waterspitsmuis, wijngaardslak en zadelrob. De populaties van veel van deze niet strikt te beschermen soorten bevinden zich in Nederland niet in een gunstige staat van instandhouding. Dit blijkt overigens ook uit de - door Nederland

<sup>12</sup> Memorie van toelichting p. 151.

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, p. 19.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 12 van 20

zelf opgestelde – Rode Lijsten. Voor al deze soorten beoogt het wetsvoorstel dus om te voorzien in een beschermingsregime dat slechts bestaat uit een verbod om opzettelijk te doden en de algemene zorgplichtbepaling.

Dit betekent in de eerste plaats dat voor deze soorten **geen bescherming van het leefmilieu** geldt. Voor deze soorten geldt bijvoorbeeld niet langer dat het verboden is om voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen te beschadigen of te verstoren, terwijl deze uiteraard wel tot het leefmilieu behoren. Het Verdrag van Bern (en – daarmee – de Habitatrictlijn) verlangt echter van Nederland dat het de leefmilieus van alle in en sinds 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten beschermt, de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand houdt, en achteruitgang zoveel mogelijk vermindert. Deze verplichting houdt in dat Nederland **actief** maatregelen moet nemen. Een (passief) verbodsstelsel met een zorgplichtbepaling volstaat dus sowieso niet ter omzetting van het Verdrag van Bern.

Dit gebrek wordt niet geheeld door de toepasselijkheid van de algemene zorgplichtbepaling. De zorgplichtbepaling bevat een open norm, waarvan het bevoegd gezag per concreet geval moet beoordelen wat het precies inhoudt (memorie van toelichting, p. 215). Dit gegeven alleen al maakt dat het beschermingsregime vaag is en – daarmee – onvoldoende effectief zal zijn en in strijd is met het Verdrag van Bern. Das & Boom acht het voorts onjuist en misleidend dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de zorgplicht *“betrekking [heeft] op al datgene wat belangrijk is om nadelige effecten voor de habitats en soorten te voorkomen; bij soorten gaat het dan niet alleen om de dieren of planten zelf, maar ook om hun directe leefomgeving. Bij dieren gaat het dan ook om foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen.”* Niet alleen is in het voorgestelde artikel 1.8 de zinsnede ‘alsmede voor hun directe leefomgeving’ die nu in de Flora- en faunawet is opgenomen juist komen te vervallen, ook is het beschermingsniveau van een algemene zorgplichtbepaling uiteraard niet te vergelijken met het beschermingsniveau van concrete verbodsbepalingen. Indien het daadwerkelijk de bedoeling zou zijn dat leefomgeving, foerageergebieden, rust- en voortplantingsplaatsen en plaatsen voor het grootbrengen van jongen van niet strikt te beschermen soorten worden beschermd, dan had evengoed het beschermingsregime van de voorgestelde artikelen 3.1 t/m 3.9 (voor strikt te beschermen soorten) van toepassing kunnen worden verklaard. Nu dat bewust niet is gedaan, kan ook niet worden beweerd dat de zorgplichtbepaling wel in die bescherming zal voorzien.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat het gebrek aan bescherming van het leefmilieu ook niet wordt geheeld door de toevoeging dat ook voor Natura 2000 gebieden zorg moet worden betracht. De leefmilieus van vele op grond van het Verdrag van Bern beschermde soorten worden immers niet via Natura 2000 beschermd (namelijk van al die soorten die niet op bijlage I of II van de Habitatrictlijn staan). De opmerking in de memorie van toelichting dat de bescherming van de zorgplichtbepaling komt naast de algemene bescherming

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 13 van 20

van deze soorten door middel van de ecologische hoofdstructuur ("EHS") en de bescherming van provinciaal gebiedsgericht soortenbeleid biedt ook geen soelaas. In de eerste plaats werd met de oorspronkelijk beoogde EHS al niet voorzien in de bescherming van de leefmilieus van alle in en sinds 1982 in Nederland in het wild voorkomen dier- en plantensoorten, laat staan dat dat met de herijkte EHS, waarbij onder meer alle robuuste verbindingzones worden geschrapt, het geval zal zijn. Das & Boom verwijst op dit punt naar de brief die zij recentelijk, naar aanleiding van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en de daarin opgenomen herijking van de EHS, verzond aan alle leden van Provinciale Staten, te raadplegen via:

[http://www.dasenboom.nl/pdf/Brief%20Das\\_Boom%20Prov.Staten%2005102011.pdf](http://www.dasenboom.nl/pdf/Brief%20Das_Boom%20Prov.Staten%2005102011.pdf). Afgezien het Verdrag van Bern verlangt dat Nederland passende en noodzakelijke maatregelen neemt in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus te beschermen, vormt een niet wettelijk verankerd provinciaal soortenbeleid ook geenszins een afdoende omzetting van het Verdrag van Bern.

Een (passief) verbod om opzettelijk te doden met een zorgplichtbepaling komt ook niet in de buurt van de (actieve) **soortenbeschermings**verplichtingen uit het Verdrag van Bern. Beschermde soorten dienen door middel van passende en noodzakelijke beschermingsmaatregelen te worden beschermd en ten aanzien van alle overige soorten dienen maatregelen te worden genomen om de populaties in een levensvatbare (duurzame) staat van instandhouding te houden of brengen. (Ook) dit impliceert dat Nederland **actief** maatregelen moet nemen. Het uitvaardigen van een basaal verbod om opzettelijk te doden en een niet nader ingevulde zorgplichtbepaling, die bovendien niet strafrechtelijk wordt gehandhaafd, volstaat geenszins. Afgezien van de te beperkte inhoud van het beschermingsregime betekent de keuze voor slechts bestuursrechtelijke handhaving namelijk eveneens dat er van adequate bescherming geen sprake zal zijn. Die vorm van handhaving is immers gericht op het ongedaan maken van een overtreding. Nadat een beschermde dier- of plantensoort gedood is en/of zijn leefmilieu verwoest is, is het feitelijk onmogelijk dat alsnog ongedaan te maken. Bestuursrechtelijke handhaving is dan ook volstrekt niet effectief.

Van het verbod om te doden kan, blijkens het voorgestelde artikel 3.11, lid 3, ook ontheffing worden verleend. Het toetsingscriterium voor het verlenen van een ontheffing is echter slechts of de ontheffing nodig is in het belang van één van de in de voorgestelde artikelen 3.8, lid 5 of 3.11, lid 3 genoemde belangen. Dat betekent dat niet wordt getoetst of de staat van instandhouding van de betreffende soort in het geding komt door ontheffing te verlenen om het betreffende dier te doden, wat regelrecht in strijd is met de internationale en Europese soortenbeschermingsverplichtingen.

Hierboven werd reeds opgemerkt dat dit (uitgeklede) regime ook van toepassing is op beschermde soorten volgens bijlage III van het Verdrag van Bern. In het wetsvoorstel worden op deze soorten weliswaar de voorgestelde artikelen 3.7 en 3.8 van overeenkomstige toepassing verklaard, maar dat verandert niets aan het (ontbreken van het vereiste) inhoude-

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 14 van 20

lijke beschermingsregime. Het voorgestelde artikel 3.7 betreft namelijk slechts de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen over het aan de natuur onttrekken van soorten en de exploitatie van soorten en verplicht niet tot het nemen van beschermingsmaatregelen voor de beschermde soort of zijn leefgebied. Van de mogelijkheid uit het voorgestelde artikel 3.7 wordt overigens ook geen gebruik gemaakt, zo blijkt uit de memorie van toelichting. Ook het voorgestelde artikel 3.8 biedt geen soelaas, aangezien dit artikel gaat over de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de (niet ingestelde) verboden tot onttrekking en exploitatie op grond van het voorgestelde artikel 3.7.

Het regime blijkt zelfs nog kariger, wanneer dit wordt gezien in relatie tot de aangepaste regeling voor tegemoetkomingen in geleden schade (voorgestelde artikel 6.1). Het wetsvoorstel kent weliswaar de mogelijkheid om schadevergoeding te ontvangen voor schade die redelijkerwijs niet ten laste behoort te blijven van degene die deze lijdt, maar of daarvan sprake is wordt uiteraard bepaald aan de hand van het geldende beschermingsregime. Indien het niet verboden is om een vaste rust- of verblijfplaats te verstoren, ligt het immers ook niet voor de hand dat schade wordt vergoed die is ontstaan ten gevolge van het niet verstoren van een vaste rust- of verblijfplaats. Daarbij komt dat de schaderegeling voortaan nog slechts van toepassing zal zijn op schade aangericht door vogels of bepaalde zoogdiersoorten, zodat andere diersoorten zelfs dubbel getroffen worden. Das & Boom verwacht overigens ook dat decentralisatie van de taken van het Faunafonds negatief zal uitwerken op de instandhouding van de soorten en hun natuurlijke leefmilieus. Een nationale regie en eenduidigheid in de regeling voor tegemoetkoming in geleden schade is van groot belang voor het behoud van draagvlak voor soortenbescherming onder agrariërs, burgers en bedrijven. Indien onduidelijk is of een tegemoetkoming kan worden verkregen, zal de natuur daar ongetwijfeld de dupe van worden.

Het wetsvoorstel schiet, kortom, ten aanzien van de (leefmilieus van) niet strikt te beschermen soorten volstrekt tekort ter implementatie van de internationale en Europese soortenbeschermingsverplichtingen. Het feit dat deze soorten niet **strikt** beschermd behoeven te worden, betekent niet dat volstaan mag worden met het basale verbod om opzettelijk te doden en de algemene zorgplichtbepaling. De opmerking in de memorie van toelichting (p. 152) dat het wetsvoorstel voorziet in een verbod om te doden omdat *"het maatschappelijk onaanvaardbaar [wordt] geacht wanneer het enkele feit dat er voor die soorten geen Europese of internationale verplichtingen gelden in het belang van de instandhouding van soort, zou leiden tot een vrijbrief om deze in het wild levende dieren naar believen te doden zonder enige beperking"* is dan ook onjuist en misleidend. Internationale verplichtingen verbieden wel degelijk dat deze soorten 'naar believen' worden gedood. Sterker, internationale verplichtingen verlangen van Nederland dat het deze soorten actief beschermt.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 15 van 20

## Een beschrijving van de geschiedenis en de ecologie van de das kan helpen verduidelijken welke gevolgen het voorgestelde regime voor deze soorten zal hebben.

### De das, een succesverhaal ten einde

Tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw nam de dassenstand in Nederland sterk af zowel in aantal als in verspreiding. Het aantal dieren in 1900 werd geschat op circa 17.000 dieren die circa 5000 burchten bewoonden. In 1980 werd de populatie geschat op circa 1200 dieren die zo'n 360 burchten bewoonden. Na een door minister Braks, op aandringen van de Tweede Kamer, gefinitieerd en elke vijf jaar geëvalueerd reddingsplan, krabbelde de das weer langzaam op uit het dal. Tal van maatregelen werden genomen door de Rijksoverheid, Provincies, Gemeentes, terreinbeheerende organisaties, jagers, agrariërs, landinrichtingsdiensten, alsmede ontgronders, landgoedeigenaren en recreatieondernemingen. In de eerste vijf jaar bestond het beleid uit het stilzetten van de achteruitgang en het starten van bescherming van burchten en leefgebieden. De tweede periode werd hard gewerkt aan herintroductie in gebieden tussen geïsoleerde populaties en in gebieden waar de das op eigen kracht nauwelijks nog kon terugkeren. In de vijf jaar daarop volgend werd gestreefd naar het aaneengroeien van populaties tot optimale dichtheden en het regelen van planologische bescherming van het bereikte resultaat. Naar schatting werden alleen al om de sterfte onder dassen in het verkeer omlaag te brengen voor ca. 90 miljoen Euro aan verkeersvoorzieningen getroffen (tunnels en afrasteringen). Jaarlijks wordt gemiddeld ca. 70.000 Euro aan (schade)vergoedingen betaald aan agrariërs die dassen en hun burchten op of grenzend aan hun land gedogen. Tal van planologische ingrepen en landinrichtingsplannen werden dusdanig aangepast dat schade aan de belangen van de das tot een minimum werden beperkt of zelfs daaraan ten gunste kwamen. De meeste voor de das getroffen maatregelen hadden overigens ook een zeer gunstig effect voor veel andere in het wild levende dieren. Zo werden in rivieruiterwaarden hoog-watervluchtpaatsen aangelegd voor de das waarvan veel kleinwildsoorten profiteren. Ook de afrasteringen langs wegen en ondertunneling van wegen heeft een zeer gunstig effect op soorten die zo door het gebruik van tunnels niet langer worden doodgereden. Rond 2005 bereikte de das voor het eerst in de meeste provincies waar hij vroeger voorkwam weer levensvatbare aantallen, met uitzondering van Groningen, Utrecht, Noord-Holland en Zeeland. In Zuid-Holland kwam het dier vroeger ook niet voor. Het herstel is echter (nog) bescheiden, want de huidige dassenpopulatie beslaat nog altijd maar een deel van het oorspronkelijke leefgebied en het is zeer twijfelachtig of in de toekomst het gehele oorspronkelijke leefgebied weer door dassen bezet zal kunnen worden, aangezien veel van het natuurlijke verspreidingsgebied vernietigd of zeer zwaar beschadigd is.

De das is een beschermde diersoort op grond van bijlage III bij het Verdrag van Bern. Dat betekent dat de das ingevolge het wetsvoorstel alleen nog wordt beschermd door het basale verbod om te doden en door de algemene zorgplichtbepaling. Wat de zorgplichtbepaling feitelijk inhoudt moet per geval door het bevoegd gezag worden bepaald. Dassenburchten, dassenwissels (paden) en dassenfoerageergebieden worden in het voorgestelde regime in ieder geval niet langer met enige zekerheid beschermd. De das is echter een kwetsbare diersoort die sterk afhankelijk is van de instandhouding van zijn burcht, wissels en foerageergebieden. Geen enkele ander dier in onze

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 16 van 20

wilde fauna bewoont zolang achtereen dezelfde door hem zelf gemaakte behuizing (burchten). Dassenburchten worden honderden, zo niet duizenden jaren achtereen bewoond en verder uitgebreid. Dassen gebruiken bovendien even oude wissels/paden. Niet voor niets werd in de dassenreddingsplannen zwaar ingezet op de bescherming van burchten en leefgebieden. Het terugschroeven van de bescherming van de das, tot een niveau waarbij zijn burchten niet langer veilig zijn, zijn routes mogen worden doorbroken, foerageergebieden zonder compensatie of mitigatie mogen worden aangetast of vernietigd, en de grootste bondgenoot van de das – de boer – tegen hem wordt opgezet door gedeelde opbrengsten niet langer te vergoeden, zal de opmars van de das zonder enige twijfel weer teniet doen en de gedane inspanningen en investeringen zinloos maken. En dit alles in strijd met de verplichtingen uit het Verdrag van Bern waaraan Nederland gebonden is.

#### ***(Leefmilieus van) strikt beschermde soorten***

Ook ten aanzien van de (leefmilieus van) strikt beschermde soorten schiet het wetsvoorstel tekort. In de voorgestelde artikelen 3.1 t/m 3.9 is het beschermingsregime opgenomen voor de op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen strikt te beschermen soorten. Voor wat betreft de strikt te beschermen soorten uit bijlagen I en II worden deze bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het voorgestelde regime houdt in dat een stelsel van verbodsbepalingen van toepassing is, waarvan ontheffing of vrijstelling kan worden verleend. Een ontheffing of vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding, er geen andere bevredigende oplossing is, en zij nodig is vanwege een belang genoemd in het voorgestelde artikel 3.8.

Het voorgestelde artikel 3.8 staat onder meer inbreuk toe:

“in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”.

Artikel 9 van het Verdrag van Bern heeft het echter (slechts) over:

“in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, de veiligheid in de lucht of andere openbare belangen van essentiële aard”.

Van “andere openbare belangen van essentiële aard” in de zin van artikel 9 van het Verdrag van Bern is slechts sprake in potentieel levensbedreigende situaties voor de mens.<sup>14</sup> Artikel 3.8 is op dit punt letterlijk overgenomen uit de Habitatrichtlijn. Aangezien bepalingen van de Habitatrichtlijn verdragsconform moeten worden geïnterpreteerd (zie hiervoor), dient het voorgestelde artikel 3.8 zodanig te worden aangepast dat het alsnog in overeenstemming zal zijn met het Verdrag van Bern.

<sup>14</sup> Drs. H.J.P. Knot, p. 55.



DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 17 van 20

Daarbij komt dat in het kader van de uitoefening van de bevoegdheid om ontheffingen en vrijstellingen te verlenen van de verbodsbepalingen die gelden ten aanzien van strikt beschermde soorten, getoetst wordt of overtreding van de verbodsbepalingen leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de soort. Of de staat van instandhouding in het geding is, is een vraag die op **landelijk** niveau moet worden beantwoord. Indien deze taken, zoals beoogd in het wetsvoorstel, echter worden gedecentraliseerd, is van een beoordeling op landelijk niveau geen sprake meer.

#### **IV. Conclusie**

Nederland is gehouden de internationale en Europese verplichtingen waaraan zij gebonden is om te zetten in nationaal recht. Het wetsvoorstel voldoet hieraan echter niet. Teneinde aan deze internationale en Europese verplichtingen te voldoen dient het wetsvoorstel in ieder geval zodanig te worden aangepast dat alsnog invulling wordt gegeven aan de algemene beschermingsverplichtingen uit (onder meer) het Verdrag van Bern, inhoudende dat 1. alle in of sinds 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten (actief) in een levensvatbare (duurzame) staat van instandhouding worden gehouden of gebracht, en 2. de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten worden beschermd en de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand worden gehouden. Ten aanzien van de strikt te beschermen soorten dient voorts het voorgestelde artikel 3.8 te worden aangepast. Tenslotte dient de decentralisatie van taken op het gebied van soortenbescherming te worden herzien.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 18 van 20

## **Bijlage 2 - Relevante bepalingen Verdrag van Bern**

### Preambule

(...)

Erkende dat de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten een natuurlijk erfgoed vormen van esthetische, wetenschappelijke, culturele, recreatieve, economische en intrinsieke waarde, en dat het van belang is dit natuurlijke erfgoed te beschermen en door te geven aan de komende generaties;  
Erkende de essentiële rol van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten bij de instandhouding van het biologisch evenwicht;

Vaststellende dat tal van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten steeds minder voorkomen en dat sommige hiervan met uitsterven worden bedreigd;

Zich ervan bewust dat het in stand houden van de natuurlijke leefmilieus een van de wezenlijke bestanddelen is van de bescherming en het behoud van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten;

Erkende dat met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten rekening dient te worden gehouden door de Regeringen bij hun nationale doelstellingen en programma's en dat een vorm van internationale samenwerking tot stand dient te worden gebracht in het bijzonder om de trekkende diersoorten te behouden;

(...)

### Artikel 1

1. Dit Verdrag heeft ten doel te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende natuurlijke leefmilieus, met name die soorten en die leefmilieus voor de instandhouding waarvan de samenwerking van verschillende Staten is vereist, en een zodanige samenwerking te bevorderen.

2. Bijzondere aandacht wordt besteed aan die soorten, met inbegrip van de trekkende soorten, die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn.

### Artikel 2

De Verdragsluitende Partijen nemen de nodige maatregelen om de populaties van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist, daarbij rekening houdend met de vereisten op economisch en recreatief gebied en met de behoeften van ondersoorten, variëteiten of vormen die plaatselijk worden bedreigd.

### Artikel 3

1. Iedere Verdragsluitende Partij neemt de nodige maatregelen ter bevordering van een nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan die soorten die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn, vooral aan endemische soorten, en aan bedreigde leefmilieus, in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.wzw  
PAGINA 19 van 20

2. Iedere Verdragsluitende Partij verbindt zich ertoe om bij haar beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling en bij haar maatregelen tegen verontreiniging, rekening te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten.

3. Iedere Verdragsluitende Partij bevordert de voorlichting en de verspreiding van algemene informatie betreffende de noodzaak tot het instandhouden van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten alsmede de daarbij behorende leefmilieus.

#### Artikel 4

1. Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen, in het bijzonder van de soorten, genoemd in de bijlagen I en II, en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden.

2. De Verdragsluitende Partijen houden bij hun beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling rekening met de behoeften van de instandhouding van de in het vorige lid bedoelde beschermde gebieden ten einde iedere achteruitgang van deze gebieden zo veel mogelijk te vermijden of te verminderen.

3. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van de gebieden die van belang zijn voor de in de bijlagen II en III genoemde trekkende soorten en die gunstig liggen ten opzichte van de trekroutes, zoals overwinterings-, rust-, voeder-, broed- of ruiplaatsen.

4. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe hun inspanningen ter bescherming van de in dit artikel bedoelde natuurlijke leefmilieus voor zover nodig te coördineren wanneer deze zijn gelegen in gebieden die zich over de landgrenzen uitstrekken.

#### Artikel 5

Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende plantensoorten, genoemd in bijlage I. Het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden of ontwortelen van bedoelde planten is verboden. Iedere Verdragsluitende Partij verbiedt voor zover nodig het in het bezit hebben of de verkoop van deze soorten.

#### Artikel 6

Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage II. Waar het deze soorten betreft, is met name verboden:

- a. iedere vorm van opzettelijk vangen, in bezit houden en opzettelijk doden
- b. het opzettelijk aantasten of vernielen van broed- of rustplaatsen
- c. het opzettelijk verstoren van de in het wild voorkomende diersoorten, met name gedurende de broedperiode, de periode waarin de jongen afhankelijk zijn, en de overwinteringsperiode, voor zover hiermee duidelijk wordt ingegaan tegen de doelstellingen van dit Verdrag
- d. het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur of het in het bezit houden van eieren,

DATUM 27 oktober 2011  
ONS KENMERK 237684.21811.WZW  
PAGINA 20 van 20

zelfs wanneer deze leeg zijn

- e. het houden en het binnenslands verhandelen van deze dieren, hetzij levend hetzij dood, met inbegrip van opgezette dieren, en van ieder gemakkelijk te herkennen deel of produkt van deze dieren, voor zover zulks bijdraagt tot de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel

#### Artikel 7

1. Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften ter bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage III.
2. Voor iedere exploitatie van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage III, worden voorschriften vastgesteld ten einde deze populaties niet in gevaar te brengen, rekening houdend met het bepaalde in artikel 2.
3. Deze maatregelen omvatten met name:
  - a. het instellen van gesloten seizoenen en/of het treffen van andere maatregelen waarbij de exploitatie wordt geregeld
  - b. het instellen van een tijdelijk of plaatselijk verbod van exploitatie, indien daartoe aanleiding bestaat, ten einde de bestaande populaties in staat te stellen weer op peil te komen
  - c. het uitvaardigen van voorschriften, indien daartoe aanleiding bestaat, voor het verkopen, het houden, of vervoeren met het oog op verkoop, of het ten verkoop aanbieden van wilde dieren, hetzij levend hetzij dood.

#### Artikel 9

1. Iedere Verdragsluitende Partij mag afwijken van het bepaalde in de artikelen 4, 5, 6 en 7 alsmede van het verbod tot het gebruik van de middelen bedoeld in artikel 8, mits er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de afwijkingen geen aantasting met zich brengen van het voortbestaan van de desbetreffende populatie:
  - ter bescherming van de flora en fauna
  - ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, veestapel, bossen, visgronden, wateren en andere vormen van bezit
  - in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, de veiligheid in de lucht of andere openbare belangen van essentiële aard
  - ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie, het opnieuw uitzetten van exemplaren alsmede voor noodzakelijk telen, kweken en fokken
  - ten einde het onder streng gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en in beperkte mate bepaalde wilde dieren en planten in kleine hoeveelheden te verzamelen, te houden of op iedere andere verantwoorde wijze te exploiteren