

**INTERNATIONAAL NATUURBESCHERMINGSRECHT:
INSPIRATIE VOOR DE NATIONALE WETGEVER?**

Een onderzoek naar de verhouding tussen natuurbeschermingsverdragen en
de Flora en faunawet, Natuurbeschermingswet en Boswet

**Eindrapport
Oktober 2007**

Centrum voor Wetgevingsvraagstukken
Universiteit van Tilburg

Dr. mr. C.J. Bastmeijer
Mr. ing. M.K. de Bruin
Prof. mr. J.M. Verschuuren



SAMENVATTING

Dit rapport geeft de belangrijkste bevindingen weer van een onderzoek naar de verhouding tussen vijf belangrijke natuurbeschermingsverdragen en drie geselecteerde nationale wetten (Natuurbeschermingswet, Flora en faunawet en de Boswet).

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende twee vragen:

1. Wordt met de primair op EG-rechtelijke leest geschoeide nationale wetgeving voldoende uitvoering gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit voor Nederland geldende natuurbeschermingsverdragen?
2. In hoeverre bevat de Nederlandse wet - en regelgeving andere of extra eisen ten aanzien van natuurbescherming dan de eisen die uit de natuurbeschermingsverdragen voortvloeien?

Hoofdstuk 1 bevat een inleiding en methodologische verantwoording bij het onderzoek. Hoofdstuk 2 omvat een korte feitelijke beschrijving van vijf geselecteerde natuurbeschermingsverdragen (Verdrag van Bonn, Verdrag van Bern, Verdrag van Ramsar, Biodiversiteitsverdrag en het Werelderfgoedverdrag). Op basis van een bestudering van deze verdragen komen we tot een identificatie van enkele belangrijke thema's. Dit zijn veelal onderwerpen die een belangrijke plaats innemen in twee of meer verdragen. Voor ieder thema worden de verdragsverplichtingen in kaart gebracht, waarmee een goede basis ontstaat voor de vergelijking met het Europese natuurbeschermingsrecht en de drie geselecteerde Nederlandse natuurbeschermingswetten. Deze vergelijking is vooral het onderwerp van hoofdstuk 3 van dit rapport.

De gekozen 'thema-benadering' betekent dat geen heel gedetailleerde vergelijking ('transponeringstabel-aanpak') is gekozen. De hoeveelheid documentatie en de beperkte tijd maken een dergelijke aanpak niet mogelijk. Wel is de vergelijking grondig genoeg om op de verschillende thema's te bezien of/in welke mate er ten aanzien van de bedoelde thema's mogelijke implementatieproblemen bestaan of, anders gezegd, kansen bestaan voor het verrijken van het nationale natuurbeschermingsrecht. Vervolgens is ook andersom gekeken welke thema's in het nationale natuurbeschermingsrecht een uitwerking krijgen zonder dat hiervoor een verplichting bestaat op grond van de geselecteerde verdragen.

2. HOOFDCONCLUSIES

Met de primair op EG-rechtelijke leest geschoeide nationale wetgeving wordt voor een belangrijk deel uitvoering gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit voor Nederland geldende natuurbeschermingsverdragen. Dit komt vooral door de grote overlap tussen de in verdragen en richtlijnen geregelde onderwerpen, en doordat de meeste verplichtingen in de Europese richtlijnen een meer gedetailleerde uitwerking hebben gekregen.

Voor wat betreft de eerste onderzoeksvraag is de hoofdconclusie van dit onderzoek dat veel van de onderwerpen die in de verdragen worden gereguleerd ook zijn terug te vinden in het Europese natuurbeschermingsrecht. Geconcludeerd wordt dan ook dat met een juiste implementatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn ook een groot deel van de verplichtingen van de verdragen wordt nageleefd. Deze algemene conclusie kan uitgesplitst worden naar onder meer de volgende specifiekere bevindingen:

- in de verdragen en Europese richtlijnen komen veel dezelfde onderwerpen aan bod. De doelstellingen zijn sterk vergelijkbaar en soortenbescherming en gebiedenbescherming zijn in zowel het Europese als het internationale natuurbeschermingsrecht twee sterk herkenbaar sporen waarlangs deze doelstellingen bereikt zouden moeten worden.
- Er doet zich een grote overlap voor in de toepasselijkheid van het internationale en Europese recht in concrete situaties. Zo hebben alle gebieden die door Nederland als 'wetland' onder het Ramsar Verdrag zijn aangewezen ook een beschermde status onder de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn. Veel soorten die op grond van de verdragen een bijzonder bescherming moeten krijgen, krijgen ook onder het regime van de richtlijnen een bijzondere bescherming. Ook wat betreft toepassingsbereik is er veel overeenstemming: zo zijn niet alleen veel verdragen van toepassing op de Exclusieve Economische Zone, maar ook de Europese richtlijnen.
- De verplichtingen in verdragen ten aanzien van de diverse onderwerpen zijn veelal minder concreet en gedetailleerd uitgewerkt in vergelijking met het Europese recht. Daardoor bieden de verdragen veelal wat meer ruimte voor een nationale benadering en komt het voor wat betreft het voldoen aan Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht vooral aan op het respecteren van de meer specifieke en strikter geformuleerde eisen van de richtlijnen.
- Er zijn weinig signalen vanuit de rechtspraak dat de nationale wetgeving ontoereikend is voor een goede en volledige implementatie van de onderzochte verdragen. De rechtspraak ten aanzien van de uitleg en toepassing van de onderzochte verdragen is zeer beperkt in vergelijking tot de rechtspraak inzake de richtlijnen.

De Nederlandse wet - en regelgeving bevat bijzonder weinig eisen ten aanzien van natuurbescherming die niet op enigerlei wijze een grondslag vinden in de onderzochte verdragen. Voor de Boswet en de regeling van landschapsbescherming lijkt deze grondslag te ontbreken. Toch hebben ook deze regelingen een waarde voor het behalen van de doelstellingen van de verdragen. Bovendien zijn er andere redenen voor het vooralsnog in stand houden van deze regelgeving aan te geven, welke redenen deels samenhangen met actuele discussies binnen het internationale natuurbeschermingsbeleid.

Voorts wordt geconcludeerd dat de onderzochte wetten geen onderwerpen regelen die niet op enigerlei wijze een grondslag vinden in de onderzochte verdragen. Deze algemene conclusie komt voort uit diverse meer specifieke bevindingen:

- Veel van de onderwerpen die een centrale plaats innemen in de verdragen staan ook centraal in de nationale natuurbeschermingswetten. Het gaat daarbij onder meer om de aanwijzing en/of bescherming van gebieden, het beschermen van (bepaalde aangewezen) dier- en plantensoorten, het kunnen toestaan van uitzonderingen op die bescherming, e.d.
- Indien in de nationale wetgeving onderwerpen gereguleerd worden die niet direct herkenbaar zijn in de tekst van de verdragen, ligt er vaak wel een inhoudelijk verband tussen bedoelde bepalingen en de verplichtingen die de verdragen in het leven roepen. Juist doordat de verdragen regelmatig ruimer geformuleerde verplichtingen bevatten, moet in het nationale recht en beleid een implementatieslag plaatsvinden, waarbij de verdragsbepalingen een nadere uitwerking krijgen. Een voorbeeld betreft de regeling van de monitoringstaken van het RIVM, die beschouwd kan worden als een invulling van de meer algemene monitoringsverplichtingen die in diverse verdragen zijn opgenomen. Ook regelingen inzake vergunningverlening en ontheffingen/vrijstellingen, toezicht en handhaving, e.d. zijn minder herkenbaar in de verdragen, maar hebben een belangrijke functie bij de uitvoering van diverse in hoofdstuk 2 van dit rapport besproken verdragsverplichtingen.
- De regeling inzake landschapsbescherming is minder expliciet terug te voeren op de onderzochte verdragen. De Nederlandse bescherming van landschappen heeft echter deels ook een functie voor het bereiken van de doelstellingen van de verdragen. (Zo worden via landschapsbescherming ook landschapselementen buiten beschermde natuurgebieden beschermd die van grote waarde kunnen zijn voor het behoud van bepaalde dier- en plantensoorten.) Bovendien geeft deze regeling invulling aan een verdrag dat niet bij dit onderzoek is betrokken, namelijk het verdrag van de Raad van Europa inzake landschapsbescherming (Verdrag van Florence, 2000, in 2005 door Nederland geratificeerd).
- Voor de Boswet geldt een vergelijkbare conclusie als voor de landschapsbescherming: Enerzijds kent de Boswet een minder duidelijk fundament in de onderzochte verdragen. Anderzijds heeft ook de Boswet waarde vanuit een oogpunt van de bescherming van biodiversiteit: bos vormt immers het leefgebied van dier- en plantensoorten en de Boswet vervult een belangrijke functie in het behouden van voldoende areaal bos in Nederland. Bovendien is er internationaal

en Europees steeds meer aandacht voor het behoud van bossen, onder meer vanwege de functie van bossen om de klimaatverandering af te remmen.

Enkele internationaalrechtelijke verplichtingen krijgen echter te weinig expliciete uitwerking in de nationale wetgeving. Ook bieden de verdragen inspiratie voor het nadenken over een verdere versterking van het Nederlandse natuurbeschermingsrecht op de korte of langere termijn.

Deze voor het nationale recht positieve conclusies nemen echter niet weg dat het Europese recht en de implementatie daarvan de verdragen niet helemaal afdekken. Bovendien kunnen de verdragen op enkele onderwerpen inspiratie vormen voor een verdere ontwikkeling en verbetering van het nationale natuurbeschermingsrecht. Hieronder worden – in de vorm van concrete aanbevelingen - de belangrijkste punten aangegeven die naar ons oordeel nadere aandacht behoeven. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen:

- onderwerpen die juridisch gezien te weinig aandacht krijgen (implementatiegebrek) of ten aanzien waarvan nader onderzoek wenselijk is om het al of niet bestaan van een implementatiegebrek vast te stellen (subparagraaf 3.1);
- onderwerpen die niet direct spanningen met de onderzochte verdragen lijken op te leveren, maar ten aanzien waarvan het internationale recht wel een goede aanzet kan leveren voor het nadenken over de verdere ontwikkeling van het nationale natuurbeschermingsrecht (subparagraaf 3.2).

Overigens is dit onderscheid niet heel scherp. Vooral omdat bepaalde onderwerpen een meer gedetailleerd onderzoek vragen is een onderverdeling van de aanbevelingen uit hoofdstuk 3 niet eenvoudig. Toch hopen we met dit onderscheid accenten te hebben gelegd, waarbij de spanning met het internationale recht en de praktische betekenis van de betreffende onderwerpen sturend zijn geweest. Voor de inhoudelijke onderbouwing van de aanbevelingen willen wij verwijzen naar de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport.

3. AANBEVELINGEN

3.1 Tekortkomingen of mogelijke tekortkomingen (afhankelijk van nader onderzoek)

Aanbeveling 1:

In het algemeen hebben de verdragsverplichtingen betrekking op het grondgebied (incl. wateren) waarover Nederland jurisdictie uitoefent of kan uitoefenen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld ook om het gebied van de Exclusieve Economische Zone (EEZ). Voor dit gebied zijn de verdragsverplichtingen nog niet voldoende in het nationale recht omgezet aangezien de Natuurbeschermingswet en Flora en faunawet (nog) niet van toepassing zijn op de EEZ. Verklaar daarom de Flora-en faunawet en de Natuurbeschermingswet op korte termijn van toepassing op het mariene gebied, inclusief het gebied van de EEZ. Onderzoek daarbij of de systematiek en beschikbare instrumenten van bedoelde wetten wel voldoende zijn toegerust voor bescherming van het mariene milieu. Betrek bij de invulling van het natuurbeschermingsbeleid voor het mariene gebied niet alleen de EG-richtlijnen, maar ook de relevante verdragsverplichtingen, in het bijzonder de

verplichtingen die voortvloeien uit de diverse OSPAR-documenten die veelal voor Nederland juridisch bindend zijn.

Aanbeveling 2:

Betwifteld wordt of Nederland voldoet aan de verdragsverplichtingen ten aanzien van de problematiek van nadelige effecten van 'Nederlandse activiteiten' op milieu- en natuur (o.a. biodiversiteit) in het buitenland (bijv. artikel 4 van het Biodiversiteitsverdrag). Onderzoek of laat onderzoeken:

- welke categorieën van activiteiten met een substantiële link met Nederland belangrijke nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor milieu en natuur (o.a. biodiversiteit) in andere landen en gebieden 'beyond national jurisdiction'?
- welke instrumenten worden ingezet of kunnen worden ingezet om deze problematiek te verminderen, rekening houdend met juridische randvoorwaarden (bijv. mogelijke spanningen met Europees recht inzake vrij verkeer van goederen en diensten en het WTO-verdrag)?
- Besteed bij de beantwoording van deze vragen specifiek aandacht aan het instrument van milieueffectbeoordeling in het licht van de relevante bepalingen hierover in het Biodiversiteitsverdrag.

Aanbeveling 3:

Bezie of voldoende wordt gedaan om invulling te geven aan de verdragsverplichtingen uit met name het Verdrag van Bern en het AEWA om de leefgebieden van trekvogels te beschermen. Weidevogels waarvoor Nederland een belangrijke rol speelt vragen daarbij met name de aandacht. Hoe wordt deze bescherming geboden indien deze gebieden niet of slechts ten dele worden beschermd door aanwijzing op grond van de Natuurbeschermingswet?

Aanbeveling 4:

Ten opzichte van de Europese richtlijnen besteden de verdragen substantiële aandacht aan de bescherming van grensoverschrijdende natuurgebieden. Hoewel de nationale instrumenten voor gebiedsaanwijzing ook voor grensoverschrijdende natuurgebieden toepassing kunnen vinden, kan een gebrekkige afstemming van de beschermingsregimes door de diverse landen (m.n. aanwijzing van gebieden) of de nadere invulling en uitvoering van die regimes (bijv. de formulering van instandhoudingsdoelstellingen) leiden tot een onvoldoende adequate bescherming van grensoverschrijdende gebieden die deels in ons land liggen. In het licht van de verdragsverplichtingen ligt het dan ook voor de hand om te onderzoeken op welke wijze (bijvoorbeeld door het afsluiten van verdragen of MOUs en/of het reguleren van bepaalde aspecten in de Natuurbeschermingswet) de bescherming van grensoverschrijdende natuurgebieden beter kan worden gewaarborgd.

Aanbeveling 5:

Overweeg of een expliciete regeling ten aanzien van voorkoming van nadelige natuurgevolgen door de opzettelijke en niet opzettelijke introductie en verspreiding van uitheemse soorten in de Nederlandse natuur wenselijk is in het licht van de expliciete verdragsverplichtingen over dit onderwerp en de gedetailleerde uitwerking van sommige

van deze verplichtingen bij latere internationale besluiten (bijv. Besluit VI/23 onder het Biodiversiteitsverdrag).

Aanbeveling 6:

Overweeg om de verplichtingen die in de verdragen zijn terug te vinden inzake *ex-situ*-bescherming van soorten – in het bijzonder de verplichtingen neergelegd in artikel 9 Biodiversiteitsverdrag – een expliciete plaats te geven in de Flora- en faunawetgeving.

3.2 Aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van natuurbeschermingsrecht in Nederland

Aanbeveling 7:

Baseer zowel het gebiedenbeschermingsbeleid als het soortenbeschermingsrecht niet alleen op de Europese richtlijnen maar houd ook steeds de gebiedenbeschermingsverplichtingen van de verdragen in het oog. Dit heeft onder meer betrekking op de vraag voor welke soorten gebiedsgerichte maatregelen getroffen moeten worden. Blijf alert op mogelijke verschillen tussen bijlagen van richtlijnen en verdragen, mede omdat deze bijlagen kunnen worden gewijzigd.

Relatieveer tegelijkertijd het werken met soortenbijlagen: vanuit het biodiversiteitsverdrag moet oog bestaan voor alle bedreigde soorten en habitattypen, ook indien deze om wat voor reden dan ook niet op een lijst staan.

Aanbeveling 8:

Overweeg om de ecologische hoofdstructuur een expliciete verankering te geven in de Natuurbeschermingswet. In het licht van de verdragsverplichtingen inzake het verbinden van natuurgebieden, het creëren van corridors en het waarborgen van voldoende foerageermogelijkheden ligt dit voor de hand.

Aanbeveling 9:

Onderzoek in hoeverre verbetering mogelijk is in de uitvoering van het in de verdragen vastgelegde beginsel van externe integratie van natuurbescherming (biodiversiteitsbehoud, behoud wetlands, e.d.), zowel juridisch (bieden de diverse wettelijke kaders voldoende ruimte voor het meewegen van het natuurbelang?) als praktisch (wordt daadwerkelijk getoetst aan effecten op de natuur?).

4. SLOT: ALGEHELE STRUCTUUR EN GELAAGDHEID VAN WET- EN REGELGEVING

Met hoofdstuk 5 wordt dit rapport afgesloten met enkele meer algemene observaties die uit de combinatie van het onderzoek naar beide vragen naar voren zijn gekomen. De eerste vraag is namelijk beantwoord door vanuit de verdragen naar de nationale wetten te kijken; de tweede vraag door juist de nationale wetten als vertrekpunt te nemen. Maar wat valt ons nu op na behandeling van beide vragen?

Opvallend is dat de nationale wetten (vooral de Flora- en faunawet, en in mindere mate de Natuurbeschermingswet 1998) in vergelijking met de verdragen een tamelijk ingewikkelde structuur kennen en weinig aandacht besteden aan de doelen of belangrijke

beginselen (het begrip ‘biodiversiteit’ ontbreekt bijvoorbeeld geheel). Dit kan deels worden verklaard door de Nederlandse wetgevingscultuur, maar de vraag is of deze wetgevingscultuur wel voldoende aansluit bij het Europese en internationale recht. In veel Europese richtlijnen en verdragen vormen bepalingen inzake doelstellingen en beginselen het inhoudelijke fundament voor de diverse meer specifieke verplichtingen. Voorts is opvallend dat bepaalde onderwerpen die in meerdere verdragen terugkomen (bijvoorbeeld grensoverschrijdende gebieden, het voorkomen van nadelige effecten verder buiten de landsgrenzen, *ex-situ*-bescherming, ‘invasieve species’) in de Nederlandse wetgeving hooguit slechts terloops worden behandeld (zie de aanbevelingen hierboven), terwijl andere (naar ons idee minder belangrijke) onderwerpen zoals het prepareren van dieren en de faunabeheerseenheden een behoorlijk gedetailleerde uitwerking krijgen. De vraag is of ‘belang’ en ‘detailniveau van regulering’ van de diverse onderwerpen wel een goede balans vertonen. Ook de gelaagdheid van de nationale natuurbeschermings-regelgeving is groot, waarmee het ‘werken met de regelgeving’ voor een deel onnodig wordt bemoeilijkt. Nu deze regelgeving verder wordt aangevuld met andere instrumenten, zoals gedragscodes, handreikingen, beheerplannen, e.d., bestaat er een groot risico dat de wetgeving alleen nog inzichtelijk is voor een kleine groep specialisten.

Hoewel erkend moet worden dat de laatste jaren in Nederland grote stappen zijn gezet in het beter waarborgen van de naleving van het Europese natuurbeschermingsrecht (zowel door verbetering van de wet- en regelgeving als een verbeterde voorlichting), kan aan de onderzochte internationale verdragen inspiratie worden ontleend om een discussie te starten over een modernisering van de natuurbeschermingswetgeving op korte of langere termijn. Onderwerpen die daarbij aandacht zouden kunnen krijgen omvatten onder meer:

- het wettelijk verankeren van de primaire doelen en/of beginselen van het natuurbeschermingsrecht;
- integratie van soortenbeschermingsrecht en gebiedenbeschermingsrecht in één centrale natuurbeschermingswet;
- het maken van meer expliciete keuzes inzake het detailniveau van regulering en de volgorde van de onderwerpen die regulering behoeven;
- de reikwijdte en focus van onze wetgeving: gaan we niet te veel op de lijn zitten van de bescherming van ‘soort x’ en ‘habitatype y’ en verdienen bredere natuurwaarden – zoals ruimte, ongereptheid, stilte, duisternis, e.d. - niet ook een expliciete bescherming in de natuurbeschermingswetgeving?
- verminderen van de gelaagdheid van de regelgeving (wet-amvb’s-regelingen-gedragscodes-soortenlijsten/tabellen).

Ten opzichte van de aanbevelingen zijn dit meer strategische onderwerpen en vraagpunten die de reikwijdte en het doel van dit onderzoek enigszins te buiten gaan. Wanneer het internationaal natuurbeschermingsrecht echter niet alleen gezien wordt als iets ‘waar we aan moeten voldoen’, maar ook als een mogelijke inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van ons nationale natuurbeschermingsrecht, dan kan dit waardevolle nieuwe inzichten opleveren. Wij hopen dat ons rapport een eerste aanzet levert voor een discussie hierover.

Inhoudsopgave

Samenvatting (Doel van het onderzoek, hoofdconclusies en aanbevelingen)	2
1 Inleiding	10
1.1 Internationaal natuurbeschermingsrecht: beperkte aandacht	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Reikwijdte van het onderzoek en gekozen aanpak	12
2 Beschrijving internationale natuurbeschermingsverdragen	15
2.1 Verdrag van Bonn	15
2.1a Bonn-overeenkomsten	18
2.2 Verdrag van Bern	20
2.3 Verdrag inzake biologische diversiteit	23
2.4 Verdrag van Ramsar	26
2.5 Werelderfgoedverdrag	29
3 Volledigheid implementatie verdragsverplichtingen in de nationale natuurbeschermingswetgeving	32
3.1 Inleiding: algemene observaties	32
3.2 Vergelijking ten aanzien van de belangrijke thema's	34
4 Inventarisatie nationale onderwerpen die geen grondslag vinden in het internationale recht	50
4.1 Inleiding	50
4.2 Natuurbeschermingswet 1998	50
4.3 Flora- en faunawet	52
4.4 Boswet	55
5 Afronding	56

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Internationaal natuurbeschermingsrecht: beperkte aandacht

Het Nederlandse natuurbeschermingsrecht wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door het Europese en internationale recht. De laatste jaren is er veel aandacht geweest voor de eisen die met name de Vogel- en de Habitatrichtlijn stellen aan de Nederlandse wetgeving. Structurele aandacht voor het internationale recht is er minder, al moet worden gezegd dat Nederland bij de diverse relevante verdragen van oudsher een belangrijke rol speelt, onder meer tijdens de vergadering van staten die partij zijn bij bedoelde verdragen.

Die beperktere aandacht voor het internationale natuurbeschermingsrecht is voor een deel te verklaren door de beperktere rol die internationaal recht speelt bij de toetsing van met name overheidsbesluiten door de rechter. Daar zijn weer twee redenen voor aan te geven.

Ten eerste geldt in zijn algemeenheid dat de Nederlandse rechter weinig aandacht besteedt aan het internationale (milieu/natuur-) recht.¹ Dit kan komen door een beperktere kennis van rechters van het betreffende recht, maar een oorzaak is ook gelegen in de aard van het internationaal recht zelf. Vaak zijn de formuleringen in verdragen namelijk algemeen geformuleerd, zodat de rechter constateert dat de betreffende bepaling niet is aan te merken als 'een ieder verbindende verdragsbepaling', waardoor concrete toetsing eraan achterwege blijft. Dit is in ons land vaste jurisprudentie voor bijvoorbeeld (delen van) het Verdrag van Bern en de Ramsar conventie.²

Ten tweede is er op veel terreinen waarop internationale verdragen gelden ook, veelal gedetailleerdere, Europese regelgeving, zodat het voor de hand ligt om primair daaraan te toetsen. Uit eigen onderzoek naar de doorwerking van het Verdrag van Ramsar in de praktijk in Nederland en België, komt naar voren dat zulks niet alleen voor de rechter, maar voor de brede uitvoeringspraktijk geldt: men gaat ervan uit dat toepassing van de Vogel- en de Habitatrichtlijn op aangewezen wetlands van internationaal belang er vanzelf toe leidt dat voldaan wordt aan de verplichtingen van het Verdrag van Ramsar. De rechter komt in dergelijke gevallen ook niet meer toe aan toetsing aan het internationale recht. Juridisch kan een dergelijke primair Europeesrechtelijk georiënteerde benadering bezwaarlijk zijn, omdat er nogal eens verschillen bestaan tussen een verdrag

¹ Overigens lijkt er met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak over de toepassing van de Spoedwet wegverbreding op de A2 een kentering te zijn opgetreden in deze lijn: de Afdeling gaat er in deze uitspraak expliciet en principieel van uit dat het internationale milieurecht wel degelijk op een vergaande wijze doorwerkt in het nationale recht, zie hierover uitvoerig: R.A.J. van Gestel, J.M. Verschuuren, Internationaal en Europees milieurecht in Nederland? Gewoon toepassen! In: SEW 2005/6, p. 244-251.

² Deze jurisprudentie wordt wel bekritiseerd omdat de rechter wel erg gemakkelijk tot dit oordeel lijkt te komen, en daarmee effectieve rechtsbescherming tegen verdragsschendingen onmogelijk maakt, zie bijv. ABRvS 10 februari 2000, M en R 2000/12, nr. 122 (m.nt. Bastmeijer en Verschuuren) en ABRvS 19 maart 2003, M en R 2003/6, nr. 70 (m.nt. Verschuuren), beide m.b.t. het Verdrag van Ramsar, zij het dat in ABRvS 21 juli 2004, M en R 2004/8, nr. 85 (m.nt. Verschuuren) weer een iets andere stelling wordt betrokken door de Afdeling m.b.t. de juridische status van dit verdrag.

enerzijds en een EG-regeling anderzijds. Dat geldt ook voor het natuurbeschermingsrecht.³ Deze situatie is juridisch complex, omdat de EU-lidstaat Nederland aan het EG-recht is gebonden, maar evenzeer, als partij bij het verdrag aan het verdrag. De betrokkenheid van de EG als partij bij het betreffende verdrag bepaalt dan mede hoe moet worden omgegaan met de verschillen.⁴

Dit alles ontslaat uiteraard de wetgever niet van de plicht om nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met het internationale recht, of in elk geval om ervoor te zorgen dat toepassing van nationale regelgeving ertoe leidt dat aan internationaal-rechtelijke verplichtingen wordt voldaan.

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken, heeft het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Universiteit van Tilburg gevraagd onderzoek te verrichten in het kader van de evaluatie van de Nederlandse natuurwetgeving. Meer in het bijzonder gaat het om een deelproject van de evaluatie, gericht op de aansluiting van de Flora- en faunawet 1998, de Natuurbeschermingswet 1998 (zoals ingrijpend gewijzigd in 2005) en de Boswet bij de belangrijkste internationale natuurbeschermingsverdragen.

Gezien de samenhang met het EG-recht en de nadruk daarop in discussies in Nederland, (zie bovenstaande inleiding) moet worden bezien of met de bestaande Nederlandse natuurbeschermingswetgeving voldoende uitvoering wordt gegeven aan de bestaande volkenrechtelijke verplichtingen. Daarbij behoeft het niet te gaan om een toets van 'drie cijfers achter de komma'. Het perspectief van het onderzoek is gericht op de internationale verdragen en dus niet op de Europese regelgeving. Een onderzoek – intern door LNV uitgevoerd – naar de verhouding tussen de nationale natuurbeschermingswetgeving en het Europese recht vormt namelijk een afzonderlijk deelonderzoek van de evaluatie. Wel kan EG-regelgeving in het project aan bod komen, namelijk daar waar overlap bestaat tussen EG- en internationaal natuurbeschermingsrecht. Het gaat er bij dit onderzoek dan niet om te bezien of de Europese regelgeving goed is geïmplementeerd; in beginsel wordt uitgegaan van een goede implementatie van het Europese recht, maar bezien wordt of daarmee ook de voor Nederland geldende natuurbeschermingsverdragen voldoende tot hun recht komen.

Doel van dit onderzoek was om antwoord te geven op de volgende twee vragen:

1. Wordt met de primair op EG-rechtelijke leest geschoeide nationale wetgeving voldoende uitvoering gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit voor Nederland geldende natuurbeschermingsverdragen?

³ Zoals Verschuuren al in zijn oratie in 2000 constateerde: J.M. Verschuuren, De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2000, en waarop in de preadviezen voor de Vereniging voor Milieurecht getiteld 'Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland' (Bastmeijer, Goedhart, Hoitink, Knot, Osieck, Verschuuren, Van der Zwiep, VMR 2001-1, BJU Den Haag 2001) verder wordt ingegaan.

⁴ Zie over de gevolgen van samenloop tussen EG-recht en internationaal recht voor de rechter het eerder genoemde artikel van Van Gestel en Verschuuren.

2. In hoeverre bevat de Nederlandse wet - en regelgeving andere of extra eisen ten aanzien van natuurbescherming dan de eisen die uit de natuurbeschermingsverdragen voortvloeien?

1.3 Reikwijdte van het onderzoek en gekozen aanpak

Reikwijdte

Het onderzoek spitst zich toe op de volgende verdragen:

- Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern, 1979);
- Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar, 1971);
- Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn, 1979);
- Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro, 1992);
- Verdrag inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed (Verdrag van Parijs, 1972).

In het projectplan van LNV werden aanvankelijk alleen de eerste vier verdragen genoemd, alsmede het Verdrag inzake internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (CITES, Verdrag van Washington, 1973). In overleg met de opdrachtgever is echter afgesproken het CITES verdrag buiten de reikwijdte van dit onderzoek te laten omdat er naast dit onderzoek eveneens een onderzoek zal plaatsvinden naar de verhouding tussen het Europees natuurbeschermingsrecht en het Nederlands natuurbeschermingsrecht. Het ligt meer voor de hand CITES in dat kader aandacht te geven, met name omdat CITES op Europees niveau een specifieke en gedetailleerde uitwerking heeft gekregen in CITES-verordeningen, waarmee de rol van het verdrag voor Nederland beperkt is geworden. Wel is besloten het Werelderfgoedverdrag in het onderzoek een plaats te geven, onder meer omdat dit verdrag in diverse landen een centrale rol speelt in het natuurbeschermingsrecht. In sommige landen wordt het zelfs als het belangrijkste natuurbeschermingsverdrag gezien, en hebben gebieden die onder dit verdrag zijn gebracht de hoogste juridische beschermingsstatus. In ons land zijn nog geen natuurgebieden onder de bescherming van dit verdrag gebracht, waardoor de betekenis ervan voor het natuurbeschermingsrecht op dit moment vrijwel nihil lijkt te zijn. Er zijn echter plannen om de Waddenzee als natuurlijk erfgoed aan te melden, waarmee dit anders kan komen te liggen. Het lijkt ons daarom goed om in elk geval op hoofdlijnen ook aan dit verdrag aandacht te besteden.

Voor alle verdragen geldt dat het onderzoek zich primair heeft gericht op de verdragstekst zelf. Wel is ten aanzien van belangrijke onderwerpen ook gekeken naar mogelijke juridisch bindende besluiten die onder de vlag van de betreffende verdrag tot stand zijn gekomen. Soft-law-documenten (bijv. niet-bindende resoluties) en internationale beleidsdocumenten hebben minder aandacht gekregen. Op onderwerpen waar mogelijke spanningen bestaan tussen verdrag en nationale wetgeving zijn dergelijke documenten wel bij het onderzoek betrokken indien dit van waarde werd geoordeeld om

bijvoorbeeld meer helderheid te krijgen over de uitleg van het relevante onderdeel van een verdrag.

Fasering

Het onderzoek is onderverdeeld in de volgende onderdelen:

I. Selectie van de belangrijkste onderwerpen in de genoemde verdragen

Door een ‘horizontale vergelijking’ van de verdragen willen we tot een inventarisatie komen van de belangrijkste onderwerpen die in het internationale natuurbeschermingsrecht zijn geregeld. Wij denken dat zo’n aanpak waardevol is omdat daarmee de kern van het internationale natuurbeschermingsrecht wordt blootgelegd, en omdat dit voorkomt dat het onderzoek blijft steken in een vrij technische toets of elke bepaling uit elk verdrag wel precies genoeg is omgezet in een bepaling in een van de drie nationale wetten. Voor een dergelijke ‘transponeringstabel-benadering’ is bovendien de beschikbare tijd te kort. De aldus geselecteerde thema’s worden kort besproken waarbij steeds aandacht bestaat hoe ze een uitwerking hebben gekregen in de diverse verdragen. Dit eerste deel van het onderzoek vormt de basis voor de beantwoording van vraag 1.

II. Toetsing nationale wetten

Op basis van het in kaart brengen van de belangrijkste thema’s en geldende verplichtingen op grond van de geselecteerde verdragen worden de drie relevante nationale wetten (Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Boswet) onderzocht. Per onderwerp kunnen zich twee mogelijkheden voor doen. Het betreffende onderwerp wordt door de nationale wet afdoende geregeld, al dan niet door tussenkomst van het EG-recht, of het tegenovergestelde is het geval. In dat laatste geval komt de vraag op of het betreffende onderwerp bewust niet is geregeld in nationaal recht, en zo ja, wat hiervan de redenen zijn.

III. Nationale onderwerpen die geen grondslag vinden in het internationale recht

Met onderdelen I en II kan vraag 2 nog niet volledig worden beantwoord, omdat dat onderdeel alleen zal uitwijzen in hoeverre de geselecteerde internationale onderwerpen terugkomen in de nationale wetgeving. Na afronding van onderdeel II is het echter ook mogelijk om vast te stellen welke onderwerpen uit de drie relevante nationale wetten als het ware overschieten en geen grondslag vinden in het internationale recht. De identificatie van die onderwerpen, alsmede onderzoek naar de achterliggende redenen van regulering van deze onderwerpen vindt plaats in het derde deel van het project.

De samenhang tussen deze vraag en een vergelijkbare vraag in het Europees-rechtelijke onderzoek zal in het oog worden gehouden; concreet betekent dit dat het voor de hand ligt in onderlinge afstemming de mogelijke nationale onderwerpen die geen basis vinden in Europees en/of internationaal recht te identificeren.

Onderzoeksmethode

Als onderzoeksmethode zullen wij primair kiezen voor analyse van teksten van verdragen en bijbehorende internationale documenten, EG-regelgeving en nationale wetgeving, alsmede toelichtende stukken, literatuur en jurisprudentie. Het is mogelijk dat tijdens het onderzoek blijkt dat hiermee niet alle vragen goed te beantwoorden zijn. Met name kan het moeilijk blijken te zijn te achterhalen waarom iets niet is geregeld in de nationale wetgeving. Indien de memorie van toelichting of beleidsnota's daarover zwijgen zullen wij deze vraag in beginsel laten rusten en slechts constateren dat hierover op basis van de beschikbare documentatie geen helderheid kan worden verkregen. In overleg met de opdrachtgever is besloten in het kader van dit onderzoek geen interviews met direct betrokkenen af te nemen, onder meer vanwege de korte periode waarbinnen het onderzoek zal moeten worden uitgevoerd.

Structuur van het rapport

Er is voor gekozen om niet per fase van het onderzoek te rapporteren. De uitkomsten van iedere fase zijn zoveel mogelijk integraal besproken zodat een compact onderzoeksrapport ontstaat waarin de belangrijkste bevindingen gemakkelijk te vinden zijn.

Hoofdstuk 2 omvat een korte feitelijke beschrijving van de vijf geselecteerde natuurbeschermingsverdragen. Op basis van een bestudering van deze verdragen komen we tot een identificatie van enkele belangrijke thema's. Dit zijn veelal onderwerpen die een belangrijke plaats innemen in twee of meer verdragen. Voor ieder thema worden de verdragsverplichtingen in kaart gebracht, waarmee een goede basis ontstaat voor de vergelijking met het Europese natuurbeschermingsrecht en de drie geselecteerde Nederlandse natuurbeschermingswetten. Deze vergelijking is vooral het onderwerp van hoofdstuk 3 van dit rapport. Voor elk thema wordt bezien of/in welke mate er mogelijke implementatieproblemen bestaan of, anders gezegd, kansen bestaan voor het verrijken van het nationale natuurbeschermingsrecht, geïnspireerd door de betreffende verdragsverplichtingen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 'andersom' gekeken welke thema's in het nationale natuurbeschermingsrecht een uitwerking krijgen zonder dat hiervoor een verplichting bestaat op grond van de geselecteerde verdragen. In met name hoofdstuk 3 zullen concrete aanbevelingen ten behoeve van de overzichtelijkheid in een tekstkader worden geplaatst. Deze aanbevelingen en de belangrijkste conclusies van het onderzoek hebben een plaats gekregen in de samenvatting die aan het begin van dit rapport is opgenomen. Afgesloten wordt met een slotbeschouwing in hoofdstuk 5, waarin afstand wordt genomen van de meer specifieke thema's en vooral een prikkel wordt gegeven voor het in de toekomst nader overdenken van de structuur en gelaagdheid van de huidige Nederlandse natuurbeschermingswetgeving.

HOOFDSTUK 2

BESCHRIJVING INTERNATIONALE NATUURBESCHERMINGSVERDRAGEN

In dit hoofdstuk wordt een vijftal verdragen geanalyseerd:

- Verdrag van Bonn (§ 2.1);
- Verdrag van Bern (§ 2.2);
- Verdrag inzake biologische diversiteit (Biodiversiteitsverdrag; § 2.3);
- Verdrag van Ramsar (§ 2.4);
- Werelderfgoedverdrag (§ 2.5).

Bij elk verdrag zal allereerst kort de essentie worden weergegeven waarna een uiteenzetting van de wijze van bescherming (de instrumenten) volgt. Waar mogelijk zijn bepalingen gerangschikt naar centrale terugkomende thema's zoals 'gebiedenbescherming', 'soortenbescherming' en 'internationale samenwerking'. Voor een enkel verdrag was dit echter lastig en zou een themabebanding te geforceerd worden waardoor aan de inhoud van het verdrag geen recht zou worden gedaan. In een dergelijk geval is gekozen voor een meer feitelijke weergave van de belangrijkste bepalingen van het verdrag.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk volgen enige overkoepelende conclusies.

2.1 Verdrag inzake van de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn)

Essentie verdrag

Centrale doelstelling van het verdrag is om trekkende wilde diersoorten te beschermen. Blijkens de considerans van het Verdrag van Bonn gaan de partijstaten uit van een reeds op hen rustende plicht om deze soorten die binnen hun landsgrenzen leven of hun land passeren, te beschermen. Het Verdrag van Bonn onderscheidt twee categorieën trekkende wilde diersoorten (bijlage I soorten en bijlage II soorten) waarvoor verschillende beschermingsverplichtingen/instrumenten in het verdrag zijn neergelegd (zie hierna).

De grondbeginselen van het Verdrag zijn vastgelegd in art. 2. Partijen dienen op grond van onder meer deze beginselen alles in het werk te stellen om aan de trekkende soorten, vermeld in bijlage I, onmiddellijke bescherming te verlenen. In bijlage I zijn trekkende soorten opgenomen die in hun gehele verspreidingsgebied of op een belangrijk gedeelte daarvan dreigen uit te sterven. Soorten in bijlage I worden derhalve door het Verdrag zelf beschermd. Momenteel betreft het ruim 100 soorten die op bijlage I zijn geplaatst. Nederland wordt in de lijst die op grond van artikel 6 van het verdrag moet worden bijgehouden voor 14 soorten genoemd als staat die onderdeel vormt van het verspreidingsgebied (bijlage).

Eveneens dienen partijen alles in het werk te stellen om overeenkomsten te sluiten ten aanzien van het behoud en het beheer van de in bijlage II vermelde trekkende soorten. In bijlage II staan trekkende soorten vermeld waarvan de mate en de aard van de bescherming niet gunstig is en waarvoor, gelet op het behoud en beheer ervan, internationale

overeenkomsten moeten worden gesloten. Eveneens zijn in bijlage II trekkende soorten opgenomen waarvan de mate en de aard van de bescherming aanzienlijk gebaat zou zijn bij internationale samenwerking die uit een internationale overeenkomst zou voortvloeien.

Verdragsverplichtingen worden opgelegd aan de Verdragsstaten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort, vermeld in bijlage I of II (de zogenaamde 'Range States'). Verdragsstaten dienen zelf aan te geven voor *welke* soorten zij als een Range State kunnen worden aangemerkt (art. 6). Pas na aanmelding als Range State voor een bepaalde soort, gelden de verdragsverplichtingen ten aanzien van die soort.

Wijze van bescherming/instrumenten

Gebiedenbescherming

Bescherming met betrekking tot de soorten in bijlage I

Bedreigde trekkende soorten, vermeld in bijlage I, genieten gebiedenbescherming (art. 3 vierde lid) en soortenbescherming (art. 3 vijfde lid). Gebiedenbescherming houdt in dat de Range States alles in het werk moeten stellen om (art. 3 vierde lid):

- a. de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigende gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden, en, waar dit mogelijk en passend is, in hun oude staat terug te brengen;
- b. de negatieve gevolgen van activiteiten of hindernissen die de trek van bedoelde soort ernstig belemmeren of onmogelijk maken, naar gelang van de situatie te voorkomen, weg te nemen, te compenseren of te verkleinen;
- c. voor zover dit mogelijk en passend is, die invloeden te voorkomen, te verzachten of in de hand te houden, die deze soort bedreigen of ernstiger kunnen gaan bedreigen, met name door het uitzetten van uitheemse soorten strikt aan banden te leggen of door reeds aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden, hun aantallen te beperken of ze uit te roeien.

De reikwijdte van art. 3 vierde lid is groot aangezien (bijna) elke bedreiging voor de leefgebieden zal moeten worden vermeden. Gelet op bepaalde zinsneden als 'alles in het werk stellen' en 'voor zover dit mogelijk en passend', wordt een beleidsvrijheid voor de Range States geboden, maar deze beleidsvrijheid is niet onbeperkt. De betreffende formuleringen duiden op internationale zorgplichten die door (internationale) rechters toetsbaar zijn.

Soortenbescherming

Bescherming met betrekking tot de soorten in bijlage I

De bepalingen omtrent de soortenbescherming hebben betrekking op soorten vermeld in bijlage I. Ingevolge art. 3 vijfde lid verbieden de Range States het onttrekken van dieren aan de populatie van een trekkende soort, vermeld in bijlage I. Onder het 'onttrekken van dieren aan de populatie' wordt verstaan: 'het onttrekken, jagen, vissen, vangen, opjagen,

opzettelijk doden of het trachten één van de bovengenoemde handelingen te verrichten' (art. 1 eerste lid onder i). Evenals in het Europese recht gaat het hierbij derhalve om individubescherming ten behoeve van het behoud van soorten. Van dit verbod mag slechts worden afgeweken om een aantal limitatieve redenen, te weten: (1) wetenschappelijke doeleinden, (2) ter verbetering van de voortplanting of voortbestaan van een soort, (3) indien onttrekking van een soort als vanouds een gebruikelijk middel van bestaan vertegenwoordigt en (4) bijzondere omstandigheden zulks vereisen.⁵ De uitzonderingen dienen wat de betreft de aard nauwkeurig zijn omschreven en beperkt te blijven in ruimte en tijd en mogen geen nadelige gevolgen hebben voor de betreffende soort. Indien een beroep wordt gedaan op een uitzondering dienen de Ranges States daarvan zo spoedig mogelijk melding te maken aan het Secretariaat (art. 3 zevende lid). Aangezien art. 3 (met name het vijfde lid) (zeer) duidelijke juridische verplichtingen aan de Range States oplegt, is aannemelijk dat bepaalde componenten van dit artikel directe werking hebben indien de omzetting in het Nederlandse recht niet voldoende zou zijn gewaarborgd.⁶

Bescherming met betrekking tot de soorten in bijlage II

In de bescherming van de soorten, vermeld in bijlage II, voorziet het Verdrag zelf niet. Bescherming dient te geschieden door middel van het afsluiten van de zogenaamde Bonn-overeenkomsten. Artikel 2(3)(c) en artikel 4(1) geven aan dat het sluiten van dergelijke overeenkomsten voor de betreffende staten een verplichting zijn, maar artikel 4(3) biedt meer ruimte: de verplichting bestaat 'wanneer deze soorten hiermee gebaat zijn'. Bovendien worden termen gebruikt als 'alles in het werk stellen'; een partijstaat is immers voor het kunnen afsluiten van dergelijke overeenkomsten mede afhankelijk van 1 of meer andere staten.

Het Verdrag geeft voorts richtlijnen voor de inhoud van de te sluiten Bonn-overeenkomsten (art. 5). Het gaat hierbij onder meer om een vrij specifieke lijst van mogelijk instrumenten om de bescherming daadwerkelijk vorm te geven.

Op dit moment heeft Nederland een aantal Bonn-overeenkomsten gesloten, te weten: een overeenkomst ter bescherming van: (1) zeehonden in de Waddenzee, (2) vleermuizen in Europa, (3) kleine walvisachtigen in de Noord- en Oostzee (ASCOBANS) en (4) een overeenkomst ter bescherming van Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels. Op enkele van deze overeenkomsten gaan we hierna in paragraaf 2.1a verder in.

Overige bepalingen

Uit de vergelijking van art. 4 vierde lid met art. 1 eerste lid, sub a kan worden opgemaakt dat de betreffende bijlage II soorten niet op een (door de definitiebepaling) voorziene wijze hoeven te trekken en tevens dat het niet hoeft te gaan om een belangrijk gedeelte van de populatie te gaan. Overeenkomsten kunnen worden gesloten voor een gedeelte van de populatie of een geografisch afgezonderd gedeelte van de populatie van een soort of

⁵ Overigens is de vraag of de Nederlandse vertaling van de laatstgenoemde reden 'bijzondere omstandigheden zulks vereisen' geheel overeenstemt met de originele tekst 'extraordinary circumstances so require', dat meer lijkt te duiden op 'uitzonderlijke' omstandigheden.

⁶ Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 130.

een lager taxon van wilde dieren, waarvan een gedeelte periodiek één of meer landsgrenzen overschrijdt.

Tot slot is vermeldenswaardig dat Verdragsstaten strengere nationale maatregelen mogen nemen ten aanzien van het behoud van de trekkende soorten vermeld in bijlage I en II (art. 12, derde lid).

2.1a Bonn-overeenkomsten

Hierboven werd vermeld dat voor de soorten, vermeld in bijlage II, overeenkomsten gesloten moeten worden wanneer de bescherming van deze soorten hiermee gebaat is en dat Nederland momenteel partij is bij vier van deze overeenkomsten. Bij wijze van voorbeeld gaan we op twee van deze overeenkomsten wat dieper in: de vleermuizen overeenkomst ('Eurobats') en op de overeenkomst ter bescherming van Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels ('AEWA').⁷ In deze overeenkomsten wordt steeds veel aandacht besteed aan zowel soort- als gebiedenbescherming.

Vleermuizen in Europa (Eurobats)

Eurobats is waarschijnlijk de juridisch meest vergaande overeenkomst. Ten eerste is de reikwijdte erg breed: alle in het wild in Europa voorkomende vleermuizen van de familie Chiroptera (Rhinolophidae en Vespertilionidae), in totaal 37 soorten. Bovendien zijn de verplichtingen, neergelegd in artikel III, vergaand en vaak zeer specifiek:

- verbod van opzettelijk vangen, houden, of doden zonder vergunning
- bescherming van gebieden die belangrijk zijn voor het voortbestaan van de soorten, met ook aandacht voor foerageergebieden
- rekening houden met de aanwezigheid van vleermuizen bij het nemen van beslissingen over de bescherming van (andere) gebieden
- maatregelen treffen om de bescherming te stimuleren en om bewustwording van het publiek over het belang van vleermuizenbescherming te stimuleren
- aanwijzen van een instantie die adviseert over de bescherming en het beheer van vleermuizen, met name m.b.t. vleermuizen in gebouwen (partijen moeten hierover informatie uitwisselen)
- alle andere aanvullende maatregelen treffen die nodig zijn om populaties van bedreigde vleermuizen te beschermen
- onderzoeksprogramma's ondersteunen m.b.t. bescherming en beheer van vleermuizen (partijen moeten hierover informatie uitwisselen en moeten proberen dit onderzoek te coördineren)
- bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen de potentiële gevolgen van bestrijdingsmiddelen voor vleermuizen beoordelen, en trachten zeer schadelijke biociden (voor hout impregnering) te vervangen door veiligere alternatieven

Waarschijnlijk is het tekenen van deze overeenkomst in 1991 de reden voor het voorkomen van een grote aantal vleermuissoorten op bijlage II en IV van de Habitatrichtlijn. De verplichtingen van deze richtlijn omvatten een groot deel van de in Eurobats

⁷ Voor alle overeenkomsten, alsmede de teksten van andere instrumenten onder het Verdrag van Bonn, zoals 'Memoranda of Understanding', zie de website van het secretariaat van het verdrag: <http://www.cms.int/species/index.htm#agreements>.

genoemde verplichtingen. Sommige zijn echter zeer specifiek voor de bescherming van vleermuizen en zijn niet zo maar onder te brengen in een van de verplichtingen van de richtlijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verplichting om een instantie aan te wijzen die advies geeft over het beheer van vleermuizen in gebouwen, en de verplichting om bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden rekening te houden met vleermuizen (en bij biociden de verplichting om naar minder schadelijke alternatieven te zoeken).

Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels (AEWA)

AEWA wordt wel gezien als de belangrijkste Bonn-overeenkomst tot dusver omdat deze overeenkomst het meest is getekend en geratificeerd (door ongeveer 60 staten), en betrekking heeft op 235 soorten, die weliswaar niet allemaal in Nederland voorkomen, maar veel ervan wel, en sommige hier zelfs vrij algemeen zijn of buiten beschermde gebieden voorkomen (zoals Kievit, wulp, grutto).⁸ De juridische verplichtingen zijn echter minder strikt geformuleerd als die van Eurbats. De partijen zijn verplicht tot (Artikel III):

- maatregelen ter bescherming van trekkende watervogels, met speciale aandacht voor bedreigde soorten
- gebruik van watervogels enkel op duurzame wijze voor de soort en zijn habitat en na een beoordeling op basis van de beste beschikbare kennis
- stimuleren van de bescherming, beheer en herstel van gebieden waarin trekkende watervogels voorkomen
- coördinatie met andere staten om een netwerk van gebieden te beschermen of herstellen in de hele range van het trekgebied van elke soort
- onderzoek naar nadelige gevolgen van menselijke activiteiten en trachten deze gevolgen te herstellen of te compenseren
- samenwerken met andere staten in noodsituaties waar internationale actie noodzakelijk is
- verbod om niet-inheemse watervogelsoorten te introduceren en waar ze zijn geïntroduceerd voorkomen dat zij een bedreiging vormen voor inheemse soorten
- starten en ondersteunen van onderzoek en monitoring
- training ten behoeve van monitoring, ringen en beheer van wetlands
- ontwikkelen en onderhouden van programma's ter stimulering van bewustzijn van het publiek
- informatie uitwisselen over onderzoek, training, monitoring etc.

Daarnaast is een groot aantal verplichtingen opgenomen in het Actieplan 2003-2005, welke zijn basis vindt in de AEWA zelf (art. IV) en als Annex III bij de AEWA is opgenomen. Deze verplichtingen gelden alleen voor bepaalde soorten (opgenomen in tabel 1)⁹ en zijn te beschouwen als een verdere uitwerking van de verplichtingen uit art. III van de AEWA. De soorten in tabel I zijn onderverdeeld in drie categorieën (A-B-C), afhankelijk van de mate waarin de soort bedreigd wordt, waarbij per soort een onder-

⁸ De lijst wordt regelmatig aangepast, de meest recente versie is te raadplegen via de website van het secretariaat van AEWA, wat een zelfstandig secretariaat is los van het secretariaat van het Verdrag van Bonn (zie <http://www.unep-awa.org/birds/index.cfm?fam=all>).

⁹ Hierin staan ook allerlei soorten die in Nederland voorkomen, zoals dodaars, roodkeelduiker, allerlei soorten ganzen, etc. etc.

scheid wordt gemaakt naar regio (bijv. noordwest-Europa, gebied ten zuiden van de Sahara).

De juridische verplichtingen verschillen naar gelang de categorie die op de soort van toepassing is, maar zijn grotendeels vergelijkbaar met de soortenbeschermingsmaatregelen genoemd in art. 5 Vogelrichtlijn. Zo is bijvoorbeeld opzettelijke verstoring van A-soorten (meest bedreigd) verboden, voor zover deze verstoring significant is voor de bescherming van de betreffende populatie (art. 2.1.1 sub b van het actieplan). Ook het bezit van eieren is bijvoorbeeld verboden (dit geldt ook voor de kievit, welke een B-soort is). Het actieplan staat uitzonderingen toe op de verboden die erg lijken op, en soms zelfs woordelijk overeenkomen met, die van art. 9 Vogelrichtlijn.

Ten aanzien van gebiedenbescherming is vastgelegd dat beschermde gebieden moeten worden aangewezen voor de soorten uit tabel 1 en dat beheersplannen voor deze gebieden moeten worden ontwikkeld, waarbij wetlands die van internationaal belang zijn (hier ligt een link met het Wetlandsverdrag), speciale bescherming moeten genieten (art. 3.2.1 en 3.2.2). Staten moeten er o.a. voor zorgen dat wettelijke regulering ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen en beheer van afvalwater zodanig is dat nadelige effecten op populaties van soorten uit tabel 1 worden geminimaliseerd (art. 3.2.3 (a)). De impact van voorgenomen projecten op de populaties van de soorten uit tabel 1 dient vooraf te worden onderzocht en bekendgemaakt (art. 4.3.1). Wanneer menselijke verstoring de beschermingsstatus van de populaties van tabel 1-soorten bedreigt, moeten staten ernaar streven om maatregelen te nemen om die bedreiging te beperken, waarbij speciale aandacht moet worden geschonken aan broedkolonies van watervogels, zeker als die in de buurt zijn van gebieden die populair zijn voor recreatie (art. 4.3.6).

2.2 Verdrag inzake het behoud van wilde dier en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern)

Essentie verdrag

Het doel van dit Raad van Europa verdrag – bekend als het Verdrag van Bern - is om te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan soorten, met inbegrip van trekkende soorten, die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn.

In het Verdrag zijn zowel soorten- als gebiedenbeschermingsbepalingen opgenomen. Ten aanzien van de soortenbescherming wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën soorten: de streng te beschermen dier- en plantensoorten (bijlage I en II), de te beschermen diersoorten (bijlage III) en de overige soorten. Eveneens kent het Verdrag van Bern algemene bepalingen inzake samenwerking, publieksvoorlichting en bepalingen om het systeem goed te laten functioneren (partijvergaderingen, instelling permanente commissie, e.d.).

Hoewel het Verdrag van Bern beoogt wilde dier- en plantensoorten in/van Europa te beschermen, is de toetreding tot het Verdrag ook opengesteld voor staten die geen lid zijn van de Raad van Europa (bijv. staten in Afrika).

Wijze van bescherming/instrumenten

Algemene bepalingen

Het Verdrag kent enkele algemene bepalingen. Ingevolge art. 2 dienen de Verdragsstaten er voor te zorgen dat populaties van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten gehandhaafd worden of op een niveau worden gebracht dat vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt vereist is, daarbij rekening houdend met de vereisten op economisch en recreatief gebied en met de behoeften van ondersoorten, variëteiten of vormen die plaatselijk worden bedreigd.

Op grond van artikel 3 moet iedere Verdragsstaat de nodige maatregelen nemen ter bevordering van een nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild levende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus waarbij bijzonder aandacht dient te worden besteed aan soorten die kwetsbaar zijn en met uitsterven worden bedreigd. In art. 3 tweede lid wordt voorts de Verdragsstaat de verplichting opgelegd om bij haar beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling en bij maatregelen tegen verontreiniging rekening te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Hier volgt dus de plicht voor elke Verdragsstaat om natuurbehoudsdoelstellingen op te nemen/te integreren in milieu- en ruimtelijk-orderingsbeleid.¹⁰

Soortenbescherming

Bijlage I en II

Ingevolge art. 5 moet iedere Verdragsstaat verbieden om de streng te beschermen plantensoorten (bijlage I) opzettelijk te plukken, verzamelen, af te snijden of te ontwortelen. Voor zover nodig wordt het in het bezit hebben of de verkoop van deze plantensoorten verboden. Een soortgelijke bepaling is te vinden in art. 6, welke betrekking heeft op de streng te beschermen diersoorten, vermeld in bijlage II. Ingevolge art. 6 is het verboden om dieren opzettelijk te vangen, te doden, te verstoren of opzettelijk de broed- en rustplaatsen van de in bijlage II vermelde diersoorten opzettelijk aan te tasten of te vernielen. Tevens is het houden en binnenlands verhandelen van diersoorten, genoemd in bijlage II, verboden. Evenals het Verdrag van Bonn en de Europese natuurbeschermingsrichtlijnen kiest het Verdrag van Bern met de bepalingen inzake streng te beschermen planten- en diersoorten voor individubescherming. Bescherming van individuele exemplaren van de betreffende planten en dieren is kennelijk noodzakelijk geacht om populaties en uiteindelijk de soort voldoende bescherming te bieden.

Uitzonderingen op de in art. 5 en 6 genoemde verboden zijn toegestaan indien wordt voldaan aan de (streng) voorwaarden in art. 9. Indien geen andere bevredigende oplossing bestaat en het voortbestaan van de desbetreffende populatie niet wordt aangetast, mag van de verboden worden afgeweken om de volgende redenen: (1) ter bescherming van flora en fauna, (2) ter voorkoming van belangrijke schade aan onder meer gewassen, bossen en visgronden (3) in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, (4) ten behoeve van onderzoek en onderwijs of (5) indien voldaan is

¹⁰ Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 146.

aan streng gecontroleerde maatregelen is het toegestaan in beperkte mate toegestaan soorten te verzamelen, te houden of te exploiteren. Afwijkingen dienen elke twee jaar gerapporteerd te worden aan de Permanente Commissie (art. 9 tweede lid).

Bijlage III

Voor de te beschermen diersoorten, opgenomen in bijlage III, moeten de Verdragsstaten passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften nemen (art. 7). Voor iedere exploitatie worden voorschriften vastgesteld om de populaties niet in gevaar te brengen. De mate van bescherming van diersoorten in bijlage III reikt dus minder ver dan voor de diersoorten in bijlage II. Voorts zijn bepaalde vangmiddelen en jachtmethoden verboden (art. 8). Eveneens is afwijking van art. 7 en 8 toegestaan indien aan de voorwaarden in art. 9 is voldaan.

Overige soorten

De bepaling in art. 2 is (eveneens) van toepassing op 'overige soorten' (soorten niet genoemd in bijlagen I of II, zie hierna). Hoewel deze bepaling algemeen is en nog interpretatievrijheid laat aan de Verdragsstaten, kan uit deze bepaling wel worden afgeleid dat Verdragsstaten ten minste de verplichting hebben om de nodige maatregelen te treffen om de populaties van de 'overige soorten' op een niveau te houden of te brengen dat ligt boven het niveau waarop de soorten met uitsterven worden bedreigd.¹¹

Gebiedenbescherming

Gebiedenbeschermingsbepalingen zijn te vinden in art. 4. Elke Verdragsstaat dient 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 in stand te houden, in het bijzonder voor de soorten vermeld in bijlage I en II (art. 4 eerste lid). Deze verplichting is derhalve niet enkel beperkt tot de soorten in bijlage I en II, maar geldt wel in het bijzonder voor deze soorten. Het verdrag verplicht niet expliciet tot het aanwijzen en begrenzen van gebieden, maar om aan de verplichting van artikel 4 te kunnen voldoen zal een partijstaat wel de meest relevante gebieden moeten identificeren en de bescherming moeten bieden teneinde de waarde van de gebieden voor de betreffende soorten te behouden. Hierbij past de verplichting in art. 4 tweede lid: de Verdragsstaten dienen bij hun ruimtelijke-orderingsbeleid rekening te houden met de beschermde gebieden om zo iedere achteruitgang van deze beschermde gebieden zo veel mogelijk te vermijden of te verminderen. Gesteld wordt dat deze verplichting niet alleen betrekking heeft op het beschermen van gebieden maar tevens op het instellen van *bufferzones* rond beschermde gebieden.¹² Tot slot wordt in art. 4 derde lid in het bijzonder nadruk gelegd op de bescherming van de gebieden van trekkende soorten, vermeld in bijlage II en III. Gebieden dienen gunstig te liggen ten opzichte van de trekroutes.

¹¹ Lyster, S., *International wildlife law*, Grotius Publications Limited, Cambridge 1985, p. 131-132 en Backes, Ch. e.a., *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu, Den Haag 2004, p. 30.

¹² Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 149 en Backes, Ch. e.a., *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu, Den Haag 2004, p. 31.

Internationale samenwerking/coördinatie

Verdragsstaten dienen hun inspanningen voor zover nodig te coördineren indien de, in art. 4 eerste lid bedoelde, leefmilieus zijn gelegen in gebieden die zich uitstrekken over de landsgrenzen (art. 4 vierde lid)

Overigen bepalingen

Artikel 11 van het verdrag bevat aanvullende verplichtingen, onder meer betreffende *ex-situ*-bescherming van soorten (lid 2(a)) en het aan strenge controle onderwerpen van het uitzetten van niet-inheemse soorten (lid 2(b)).

2.3 Verdrag inzake biologische diversiteit

Essentie verdrag

Het Verdrag inzake biologische diversiteit, kortweg 'het Biodiversiteitsverdrag', heeft niet alleen betrekking op natuurbescherming/natuurbehoud, maar tevens op het duurzaam gebruik van genetische rijkdommen en het gebruik van biotechnologie. De doelstellingen van het Biodiversiteitsverdrag zijn als volgt in art. 1 verwoord:

- (1) het behouden van de biologische diversiteit;
- (2) het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en;
- (3) een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen, met inbegrip van passende toegang tot genetische rijkdommen en passende overdracht van de desbetreffende technologieën, rekening houdend met alle rechten met betrekking tot die rijkdommen en technologieën, en door middel van passende financiering.

De werkingssfeer van het verdrag is neergelegd in artikel 4. De bepalingen van het verdrag zijn van toepassing op de bestanddelen van de biologische diversiteit in gebieden gelegen binnen de grenzen van de nationale rechtsmacht van een partijstaat. Een partijstaat is echter ook aan het verdrag gebonden ten aanzien van 'processen en activiteiten, uitgevoerd onder haar rechtsmacht of toezicht, in gebieden gelegen binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht danwel in gebieden die niet onder haar nationale rechtsmacht vallen, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen.'

Het Biodiversiteitsverdrag, in het bijzonder de considerans, geeft aan dat biodiversiteit een intrinsieke waarde heeft. Biodiversiteit is op zichzelf gezien waardevol. Het behoud van de biodiversiteit vormt een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid, terwijl eveneens is bepaald dat de Verdragsstaten soevereine rechten hebben over 'hun' biologische rijkdommen en verantwoordelijk zijn voor het duurzaam gebruik van 'hun' biologische rijkdommen.

Het Biodiversiteitsverdrag bevat diverse maatregelen die Verdragsstaten, veelal 'voor zover mogelijk en passend', moeten nemen. Maatregelen tot behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan, staan hoofdzakelijk in art. 6 tot 11. Andere maatregelen hebben onder meer betrekking op toegang tot genetische rijkdommen en technologie. Eveneens kent het Verdrag meer algemene bepalingen onder

andere omtrent onderzoek en opleiding, voorlichting, uitwisseling van informatie en technische en wetenschappelijke samenwerking. Het Verdrag omvat eveneens financiële bepalingen (art. 20-21). Zo wordt voor ontwikkelingslanden voor de verstrekking van financiële middelen een financieel mechanisme ingesteld (art. 21).

Relevant is eveneens dat in de preambule een aantal beginselen is opgenomen (zonder expliciet de benaming van het beginsel te noemen), te weten: het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het samenwerkingsbeginsel, het bronbeginsel en het beginsel van voorkeur voor het behoud van soorten *in situ*. Laatst genoemde beginsel houdt kort gezegd in dat hoewel maatregelen *ex situ* (behoud van soorten en genetische informatie vindt plaats door middel van genenbanken en dierentuinen) mogelijk zijn, bescherming en behoud van ecosystemen waarin de soorten voorkomen, de voorkeur verdient.¹³

Wijze van bescherming/instrumenten

De bepalingen omtrent het behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van de bestanddelen ervan (artt. 6 tot 11 en 14) zullen hierna kort worden uitgelicht. Daar mogelijk zullen bepalingen worden gerangschikt naar thema. Andere bepalingen zullen, gelet op de scope van het onderzoek, buiten beschouwing worden gelaten.

Beleidsontwikkeling en beleidsintegratie

Ingevolge art. 6 dient elke Verdragsstaat, in overeenstemming met haar eigen omstandigheden en mogelijkheden, nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van biodiversiteit te ontwikkelen. Eveneens dient, voor zover mogelijk en passend, in plannen op andere beleidsterreinen rekening te houden met het behoud en het duurzame gebruik van biodiversiteit.

Het duurzaam gebruik van *bestanddelen* van de biodiversiteit staat centraal in art.10. Elke Verdragsstaat dient, eveneens voor zover mogelijk en passend:

- (1) In de nationale besluitvorming aandacht te schenken aan het behoud en het duurzame gebruik van biologische rijkdommen;
- (2) Maatregelen te nemen ten aanzien van het gebruik van biologische rijkdommen om nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit te voorkomen of te beperken;
- (3) Het op de gewoonte stoelende gebruik van biologische rijkdommen in overeenstemming met traditionele culturele gebruiken die verenigbaar zijn met de vereisten van behoud of van duurzaam gebruik, te beschermen en te stimuleren;
- (4) De plaatselijke bevolking te steunen bij het ontwerpen en uitvoeren van herstelmaatregelen en aangetaste gebieden waarin de biologische diversiteit is achteruitgegaan en;
- (5) De samenwerking tussen haar overheidsinstellingen en de particuliere sector te bevorderen bij het ontwikkelen van methoden voor duurzaam gebruik van biologische rijkdommen.

¹³ Backes, Ch. e.a., *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu, Den Haag 2004, p. 28.

Gebiedenbescherming

Maatregelen voor het behoud *in situ*, staan in art. 8. De voornaamste bepalingen luiden als volgt. Elke Verdragsstaat dient, wederom voor zover mogelijk en passend is, een stelsel van beschermde gebieden in te stellen waarin bijzondere maatregelen worden genomen om de biodiversiteit te behouden (onder a). Indien nodig, stelt elke Verdragsstaat richtlijnen op ten aanzien van de keuze, instelling en beheer van beschermde gebieden (onder b).

Daarnaast dient de Verdragsstaat aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en te herstellen en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen onder andere door plannen en beheersstrategieën (onder f).

Evenals het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern, besteedt het Biodiversiteitsverdrag aandacht aan de 'exoten-problematiek'. Op grond van art. 8, onderdeel h, dient een Verdragsstaat (voor zover mogelijk en passend) 'de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor eco-systemen, habitats of soorten te voorkomen dan wel deze te beheersen of uit te roeien'. Deze verplichting is nader uitgewerkt in besluit VI/23.¹⁴

Tevens volgt uit art. 8 dat er voorwaarden moeten worden geschapen dat het huidige gebruik verenigbaar is met het behoud van de biodiversiteit (onder i). Eveneens wordt aangegeven dat wanneer als gevolg van processen en activiteiten aanmerkelijk nadelige gevolgen voor de biodiversiteit overeenkomstig art. 7 zijn vastgesteld, die processen en activiteiten dienen te worden gereguleerd of beheerst te worden (onder l).

Milieueffectrapportage

In art. 14 eerste lid sub a is de figuur van de milieueffectrapportage terug te vinden. Elke Verdragsstaat dient, voor zover mogelijk en passend, passende procedures in te voeren die een milieueffectrapportage voorschrijven indien voorgenomen projecten (van die Verdragsstaat) aanmerkelijk nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit, ten einde deze gevolgen te vermijden of tot een minimum te beperken. Indien passend moet mogelijk worden gemaakt dat het publiek kan deelnemen aan die procedures (onder a). Eveneens dient de Verdragsstaat, voor zover mogelijk en passend, passende regelingen te treffen om te verzekeren dat naar behoren rekening wordt gehouden met de milieueffecten van haar programma's en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biodiversiteit (onder b).

Internationale samenwerking

De overige bepalingen van art. 14 (art. 14 eerste lid sub c t/m e) hebben onder andere betrekking op kennisgeving, informatie-uitwisseling en overleg tussen Staten ten aanzien van activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor andere Staten (alsmede actie ondernemen), het treffen van noodmaatregelen in geval van activiteiten die een ernstig of dreigend gevaar vormen voor de biodiversiteit en het opstellen van gezamenlijke rampenplannen.

¹⁴ Decision VI/23, 'Alien species that threaten ecosystems, habitats or species', beschikbaar op: <http://www.cbd.int/decisions/default.aspx?dec=VI/23>

Overige bepalingen/verplichtingen

Een inventarisatie- en monitoringsplicht is opgenomen in art.7. De inventarisatie- en monitoringsplicht geldt ‘voor zover mogelijk en passend is’ voor de Verdragsstaat en heeft in het bijzonder betrekking op art. 8 en 10. Soorten en ecosystemen en habitats die bijvoorbeeld bedreigd worden en van belang zijn voor het behoud van biodiversiteit dienen geïnventariseerd en gemonitord te worden. De inventarisatie- en monitoringsplicht geldt tevens voor de processen en activiteiten die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor de biodiversiteit.

Zoals aangegeven, verdienen maatregelen *in situ* de voorkeur, maar ter aanvulling dient de Verdragsstaat, voor zover mogelijk en passend, eveneens maatregelen voor het behoud *ex situ* te nemen, welke maatregelen vervolgens verder zijn gespecificeerd (art. 9)

In art. 11 is bepaald dat elke Verdragsstaat, voor zover mogelijk en passend, economisch en sociaal verantwoorde maatregelen moet nemen die het behoud en het duurzame gebruik van bestanddelen van de biodiversiteit stimuleren.

2.4 Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar)

Essentie verdrag

Het Verdrag van Ramsar beoogt watergebieden (wetlands) van internationale betekenis te beschermen. Onder ‘watergebieden’ wordt onder meer verstaan: moerassen, vennen, veen- of plasgebieden waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter (art. 1 eerste lid). Het Verdrag van Ramsar bevat enkele gebiedenbeschermingsbepalingen en geen soortenbeschermingsverplichtingen, hoewel de bescherming van (water)vogels wel expliciet tot de doelstelling van het verdrag behoort (art. 1 tweede lid).

Wijze van bescherming/instrumenten

Gebiedenbescherming

Bepalingen ten aanzien van watergebieden op de Lijst

Elke Verdragsstaat wijzen watergebieden aan die van internationale betekenis zijn gezien de kenmerken van het gebied (zie artikel 2). Een partijstaat lijkt een zekere beleidsvrijheid te hebben in de selectie van gebieden, maar deze beleidsvrijheid wordt beperkt door art. 2, zesde lid, waarin staat dat de partijstaat zich bewust dient te zijn van zijn internationale verantwoordelijkheden voor het behoud, het beheer en het verstandig gebruik van de aanwezige trekkende watervogels. In de literatuur wordt bijvoorbeeld wel verdedigd dat het niet opnemen wegens bijvoorbeeld louter economische redenen daarom niet houdbaar is.¹⁵

Criteria voor aanwijzing voor opname van watergebieden op de Lijst zijn te vinden in art. 2 tweede lid. Allereerst gaat het om de internationale betekenis in ecologisch, botanisch, zoölogisch, limnologisch of hydrologisch opzicht van het watergebied. Ten tweede geldt dat die watergebieden die van internationale betekenis voor watervogels zijn

¹⁵ Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 88.

in elk seizoen moeten worden opgenomen. Deze criteria zijn vrij vaag. Aanvullende criteria zijn totstandgekomen tijdens verschillende conferenties van de Verdragsstaten. De aanvullende criteria zijn niet bindend maar wel degelijk van groot praktisch belang. De criteria zijn te onderscheiden in twee groepen: (1) gebieden met representatieve, zeldzame of unieke wetlandskenmerken en (2) gebieden van internationaal belang voor het behoud van de biodiversiteit (ecosystemen, watervogels en vissen). In bijlage 1 staan negen criteria voor watergebieden van internationaal belang.

Indien een gebied is opgenomen, blijven de soevereine rechten van de Verdragsstaat bestaan (art. 2 derde lid). Ingevolge art. 2 vijfde lid heeft elke Verdragsstaat het recht om andere watergebieden aan de Lijst toe te voegen, de grenzen van reeds opgenomen watergebieden te verruimen of om dringende redenen van nationaal belang, de reeds op de Lijst aangegeven grenzen van watergebieden op te heffen of in te krimpen. Wat betreft het recht tot wijziging dienen de Verdragsstaten zich bewust te zijn van hun internationale verantwoordelijkheden voor het behoud, het beheer en het verstandig gebruik van de aanwezig trekkende watervogels (art. 2 zesde lid). Indien sprake is van opheffing of inkrimping van een watergebied dient de Verdragsstaat 'voor zover zulks mogelijk is' een verlies van een gedeelte te compenseren.

Indien de Verdragsstaat om dringende reden van nationaal belang de grenzen van een in de Lijst opgenomen watergebied opheft of beperkt, dient de Verdragsstaat voor zover mogelijk is, een verlies van een gedeelte van de watergebieden te compenseren en dient in het bijzonder aanvullende natuurreservaten te worden gesticht voor watervogels en voor de bescherming, hetzij in hetzelfde gebied, hetzij elders, van een passend deel van hun oorspronkelijk woongebied (art. 4 tweede lid).

Wat betreft verplichtingen ten aanzien van op de Lijst geplaatste watergebieden geeft art. 3 eerste lid aan dat Verdragsstaten hun plannen op zodanige wijze formuleren en verwezenlijken dat het behoud van de in de Lijst opgenomen watergebieden en, voor zover mogelijk, het verstandig gebruik van de in hun grondgebied gelegen watergebieden worden bevorderd. Verdedigbaar is dat het eerste deel van deze verplichting betrekking heeft op alle op de lijst geplaatste watergebieden, waarmee iedere partijstaat ook een zekere verantwoordelijkheid zou dragen voor de bescherming van op de lijst geplaatste watergebieden buiten het eigen territoir. In de literatuur is wel gewezen op mogelijk nadelige invloeden van Nederlandse bedrijven voor belangrijke watergebieden in het buitenland.¹⁶ Met deze uitleg zou een vergelijkbare verplichting ontstaan als onder het Biodiversiteitsverdrag, gelet op artikel 4, onder b) van laatstgenoemd verdrag. Het Verdrag van Ramsar is echter niet expliciet op dit punt.

Ingevolge art. 3, tweede lid, vereist dat de Verdragspartij zo spoedig mogelijk wordt ingelicht indien het ecologisch karakter van een in haar grondgebied gelegen en in de Lijst opgenomen watergebied verandert of mogelijk zal veranderen ten gevolge van technologische ontwikkelingen, verontreiniging of ander menselijk ingrijpen. Gegevens omtrent dergelijke veranderingen dienen te worden doorgegeven aan het Bureau. Tijdens de Conferentie zullen deze veranderingen in het ecologisch karakter worden besproken en kan de advies hierover geven (art. 6, tweede lid onder c).

¹⁶ Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 93. Van Hoorick geeft als voorbeeld dat Nederlandse bedrijven een belangrijke rol hebben gespeeld bij alle grote polderprojecten.

Overigens wordt de *mate* van bescherming van het watergebied overgelaten aan het nationale recht van de Verdragsstaat. Zodoende kan de bescherming verschillen per Verdragsstaat en zelfs variëren per watergebied (bijvoorbeeld meer algemene of specifieke regelgeving).¹⁷

Bepalingen ten aanzien van alle watergebieden

Het Verdrag van Ramsar bevat eveneens bepalingen ten aanzien van alle watergebieden, ongeacht of een gebied op de Lijst is geplaatst. Uit art. 3 eerste lid valt ook een verplichting voor alle watergebieden op te maken. Verdragstaten moeten hun plannen op zodanige wijze formuleren en verwezenlijk dat, voor zover mogelijk, het verstandig gebruik ('wise use') van de binnen hun territorium gelegen watergebieden worden bevorderd.

Het begrip 'verstandig gebruik' (wise use) wordt niet uitgelegd in de het Verdrag. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden tijdens Conferenties. In 1987, mede als gevolg van de Commissie Brundtland, zijn de Verdragspartijen het volgende overeengekomen: 'wise use' van watergebieden is duurzaam gebruik ten behoeve van de mensheid op een wijze die verenigbaar is met de instandhouding van de natuurlijke eigenschappen van het ecosysteem. Daarbij wordt het gebruik als duurzaam gezien wanneer huidige generaties maximaal voordeel kunnen onttrekken aan het ecosysteem zonder haar mogelijkheden aan te tasten om in de behoeften van en aspiraties van toekomstige generaties te kunnen voorzien.¹⁸ Ook nadien hebben de partijstaten artikel 3 nader uitgewerkt.¹⁹ Voorst krijgt artikel 3 door geschillen betreffende concrete casusposities meer concrete invulling.²⁰

Eveneens bevorderen de Verdragstaten het behoud van watergebieden en watervogels door het stichten van natuureservaten in watergebieden, ongeacht of deze al dan niet zijn opgenomen in de Lijst. Ook dienen Verdragstaten passende maatregelen te nemen voor de bewaking ervan (art. 4 eerste lid). Daarnaast moeten Verdragstaten trachten door een goed beheer de watervogels in de daartoe geëigende watergebieden te vermeerderen (art. 4 vierde lid). De overige bepalingen van art. 4 hebben betrekking het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek en het bevorderen van het opleiden van deskundig personeel ten aanzien onderzoek, beheer en bewaking van watergebieden (art. 4 derde respectievelijk vijfde lid).

Internationaal overleg

Een bepaling welke eveneens op alle watergebieden van toepassing is, is art. 5. Ingevolge art. 5. Verdragstaten dienen onderling overleg te plegen omtrent de uitvoering van de uit

¹⁷ Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 92.

¹⁸ Meer informatie; http://www.ramsar.org/wurc/wurc_index.htm (The Wise Use Resource Centre), in het bijzonder; http://www.ramsar.org/lib/lib_handbooks2006_e01.pdf

¹⁹ Zie 'The Ramsar Handbooks for the Wise Use of Wetlands' (derde editie), waarin de diverse besluiten en relevante documenten zijn samengebracht 'to assist those with an interest in, or directly involved with, implementation of the Convention at the international, regional, national, subnational or local levels.' Het handboek is beschikbaar op: http://www.ramsar.org/lib/lib_handbooks2006_e.htm.

²⁰ Een concreet voorbeeld betreft het recente kroonberoep betreffende bouwplannen bij het 'Lac', een 'wetland' op Bonaire. Naar het oordeel van de Kroon werd aan de verplichtingen van het Ramsarverdrag onvoldoende uitvoering gegeven, omdat ten tijde van de besluitvorming over deze bouwplannen geen deugdelijk milieu-effectrapportage voorhanden was. (Gebaseerd op persbericht, uitspraak zelf nog niet in ons bezit.)

het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Dit geldt in het bijzonder voor een watergebied dat zich uitstrekt over de grondgebieden van één meer Verdragspartijen of indien een waterloopstelsel ('water system') door de Verdragspartijen wordt gedeeld.

2.5 Werelderfgoedverdrag

Essentie verdrag

Het Werelderfgoedverdrag is, gelet op de considerans, gebaseerd op het concept dat een in een bepaalde staat gelegen, cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijk universeel belang behouden dient te worden, omdat het deel uitmaakt van het erfgoed van de gehele mensheid. Het is de taak van de internationale gemeenschap om collectieve bijstand te verlenen bij de bescherming van dit erfgoed, ter aanvulling van de activiteiten die door de desbetreffende staat reeds zelf worden genomen. Bescherming vindt plaats middels plaatsing van 'sites' (gebieden) op een lijst, de Lijst van het Werelderfgoed.

Het cultureel erfgoed wordt onderverdeeld in monumenten, groepen gebouwen en streken/gebieden. De definitie van cultureel erfgoed wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. Meer van belang is de definitie van natuurlijk erfgoed (art. 2). Als natuurlijk erfgoed worden beschouwd:

- (1) Door de natuur gevormde monumenten bestaande uit fysische en biologische formaties of groepen daarvan die uit esthetisch of wetenschappelijk oogpunt van uitzonderlijke universele waarde zijn;
- (2) Geologische en fysiografische formaties en strikt begrensde zones die de habitats vormen van bedreigde dier – en plantensoorten en welke formaties en zones uit een oogpunt van wetenschap of natuurbehoud van uitzonderlijke universele waarde zijn, en;
- (3) Strikt begrensde natuurlijke streken of zones die uit een oogpunt van wetenschap, natuurbehoud of natuurlijke schoonheid van uitzonderlijke universele waarde zijn.

Uit art. 2 valt op te maken dat het dient te gaan om sites dus natuurgebieden, landschappen of habitats. Enkel dier- en plantensoorten komen niet in aanmerking. Eveneens geldt steeds het vereiste dat het dient te gaan om uitzonderlijke universele waarde.

Wijze van bescherming/instrumenten

Gebiedenbescherming

Bescherming geschiedt derhalve middels plaatsing van een 'site' (zijnde een cultureel en/of natuurlijk erfgoed) op de Lijst van het Werelderfgoed (hierna: de Lijst). De Commissie voor het Werelderfgoed is verantwoordelijk voor het opnemen van sites in de Lijst. In de Operational Guidelines²¹ is bepaald dat de IUCN (International Union for the Conservation of Nature) advies kan worden gevraagd ten aanzien van het aangemelde natuurlijk erfgoed. Een site kan pas worden opgenomen indien de betreffende

²¹ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention is raadpleegbaar via: <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>

Verdragsstaat daarin toestemt (art. 11 derde lid). De procedure van aanmelding is vastgelegd in de Operational Guidelines. Elke Verdragsstaat dient vast te stellen welke op hun grondgebied gelegen sites onder het natuurlijk (en/of cultureel) erfgoed vallen zoals gedefinieerd in art. 1 en 2. Ingevolge art. 2 kunnen alleen sites op de Lijst worden geplaatst die van uitzonderlijke universele waarde zijn. Uit art. 11 vijfde lid volgt dat de Commissie voor het Werelderfgoed criteria moet uitwerken voor het bepalen welke sites in aanmerking komen voor opname op de Lijst. Deze criteria zijn uitgewerkt in de Operational Guidelines. Uit de Operational Guidelines valt op te maken dat het dient te gaan om uitzonderlijke voorbeelden van de belangrijkste ecosystemen, gebieden met uitzonderlijk natuurschoon of habitats van bedreigde soorten van uitzonderlijke universele waarde.²² Een site hoeft, vergelijkbaar bij het Verdrag van Ramsar, niet noodzakelijkerwijs geen beschermde juridische status te hebben. Zowel juridische beschermde als onbeschermde gebieden kunnen worden aangemeld. Kijkend naar Nederland staan alleen enkel sites zijnde culturele erfgoed op de Lijst. Vooralsnog heeft Nederland geen natuurlijk erfgoed aangemeld.

Naast de Lijst van het Werelderfgoed bestaat ook de Lijst van het Bedreigd Werelderfgoed. De commissie plaatst er sites op uit de Lijst van het Werelderfgoed die worden bedreigd door specifieke gevaren, zoals natuurrampen, waarvoor belangrijke werken noodzakelijk zijn voor het behoud en waarvoor bijstand is gevraagd (art. 11 vierde lid).

Kijkend naar de bepalingen ten aanzien van het natuurlijk (en cultureel) erfgoed zijn voornamelijk artt. 4 en 5 van belang. Op elke Verdragsstaat op wiens grondgebied het natuurlijk erfgoed is gelegen, rust de verplichting tot onder meer bescherming, behoud en het toegankelijk maken van het natuurlijk erfgoed en moet zich daartoe tot het uiterste inspannen voor zover hun eigen hulpbronnen dat toelaten (art. 4). Ingevolge art. 5 moet elke Verdragsstaat zoveel mogelijk en voor zover de situatie in hun land dat toelaat, streven naar onder andere:

- (1) Het integreren van de bescherming van het (natuurlijk en/of cultureel) erfgoed in de programma's voor algemene planning;
- (2) Het instellen van diensten, voor zover deze nog niet bestaan, voor onder meer bescherming, behoud en toegankelijk maken van het erfgoed;
- (3) Het nemen van geschikte wettelijke, wetenschappelijke, technische, bestuurlijke en financiële maatregelen die nodig zijn voor de identificatie, bescherming, behoud, het toegankelijk maken en het geven van een nieuwe bestemming van dit erfgoed.

Internationale samenwerking en bijstand

Ten aanzien van het behoud van het natuurlijk erfgoed kan, naast de reeds vermelde verplichtingen, uit art. 4 en uit art. 6 eerste lid eveneens de verplichting van internationale samenwerking worden opgemaakt. Het betreft hier immers de bescherming van het *werelderfgoed*. Internationale samenwerking dient plaats te vinden, met inachtneming dat soevereine rechten van de Verdragsstaten blijven bestaan en geen afbreuk wordt gedaan

²² Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 1997, p. 103.

aan nationaal gegarandeerde eigendomsrechten. Tevens kan bijstand, bijvoorbeeld technische of financiële bijstand, worden verkregen.

Net als in het Verdrag van Ramsar, kent het Werelderfgoedverdrag een bepaling dat elke Verdragsstaat geen enkele opzettelijke maatregel treft die direct of indirect schade zou kunnen toebrengen aan het natuurlijk (en cultureel) erfgoed dat gelegen is op het grondgebied van andere Verdragsstaten (art. 6 derde lid).

HOOFDSTUK 3

VOLLEDIGHEID IMPLEMENTATIE VERDRAGSVERPLICHTINGEN IN DE NATIONALE NATUURBESCHERMINGSWETGEVING

In dit hoofdstuk worden de verdragen en de geselecteerde nationale natuurbeschermingswetten naast elkaar gelegd. Belangrijk is om te benadrukken dat wij met dit onderzoek geen vergelijking op detailniveau uitvoeren. Het onderzoek heeft betrekking op een groot aantal documenten, niet alleen de vijf geselecteerde verdragen zelf, maar ook afspraken die zijn gemaakt ter uitvoering van een verdrag (denk bijvoorbeeld aan de Bonn-overeenkomsten). Een nauwkeurige vergelijking van alle artikelen en artikelonderdelen in deze documenten met zowel de Europese regelgeving als de Nederlandse wetten (zeg maar een ‘transponeringstabel-aanpak’) is daarom niet uitvoerbaar in de beperkt beschikbare tijd. Wij richten ons daarom op de belangrijkste verdragsverplichtingen die door ons in thema’s zijn ondergebracht. Per thema ontstaat zo een soort dwarsdoorsnede van de verdragen: voor ieder thema worden de belangrijkste verdragsverplichtingen samengevat waarmee een basis voor vergelijking met de nationale wetgeving ontstaat. Steeds zal een beeld worden geschetst van de mate waarin de Nederlandse geselecteerde wetten aan de verplichtingen voldoen en welke punten naar ons oordeel nadere aandacht verdienen. Naast deze centrale aandachtspunten sluiten wij niet uit dat uit een nauwkeurige vergelijking nog meer detailverschillen kunnen voortkomen.²³ Daar waar wij een dergelijke nauwkeurige vergelijking zinvol achten omdat diverse detailverschillen vermoed worden, zullen wij zulks aanbevelen.

Alvorens we tot bespreking van de thema’s overgaan (paragraaf 3.2) volgt eerste een bespreking van enkele algemene observaties naar aanleiding van de bestudering van de verdragen (paragraaf 3.1).

3.1 Inleiding: algemene observaties

a) Aard en helderheid van verplichtingen

Veel bepalingen van de geselecteerde verdragen bevatten zinsneden als ‘voor zover mogelijk en passend’ en ‘waar passend’ waardoor (veel) beleidsvrijheid voor staten ontstaat. Vanuit een oogpunt van de totstandkoming van de verdragen is dit natuurlijk goed te verklaren (de bekende zoektocht naar overeenstemming). Ook op grond van inhoudelijke gronden kan het goed zijn de verplichtingen open te formuleren. Zo moeten verdragen die onder het Bonn Verdrag tot stand worden gebracht voor soorten genoemd in bijlage II naar het oordeel van de betreffende staten wel zinnig zijn om die soorten inderdaad een betere bescherming te bieden. Het grote aantal vage bepalingen zwakt echter ook de helderheid van de verdragen af. Daarmee wordt de kans vergroot op grotere verschillen tussen implementatiepraktijken van partijstaten en de controle op de naleving van de gemaakte afspraken wordt bemoeilijkt. Hoe groot deze nadelen zijn hangt echter ook af van het opereren van de verdragssystemen zelf. Het is goed bijvoorbeeld zijn dat bepaalde begrippen en passages uit kernartikelen door de partijen op een later moment

²³ Zie bijv. H.J.P. Knot, Verdrag van Bern: grote broer van de Habitatrichtlijn? in: C.J. Bastmeijer e.a., Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland, VMR 2001-1, Den Haag 2001.

nader zijn geconcretiseerd, door middel van guidelines of (wel of niet bindende) besluiten. Dit is bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van het begrip 'wise use' dat een centraal begrip vormt van het Ramsar verdrag. Afhankelijk van de status van dergelijke aanvullende instrumenten kan de verdragsverplichting zelf meer kracht krijgen.

Ruimte voor interpretatie betekent overigens niet dat bedoelde bepalingen voor het onderhavige onderzoek buiten beschouwing kunnen blijven. Het feit dat een verplichting verdere invulling door een partijstaat mogelijk maakt neemt niet weg dat het wel om een verplichting gaat. Hooguit kan gesteld worden dat de handhaafbaarheid minder is, maar indien helder is dat een partijstaat ten aanzien van een bepaalde verplichting bijvoorbeeld in het geheel geen actie heeft ondernomen kan strijd met het verdrag wel aannemelijk worden gemaakt. Bij dit onderzoek naar de verhouding tussen de nationale natuurbeschermingswetten en de verdragen wordt de aandacht dus niet alleen toegespitst op verdragsverplichtingen die bij niet deugdelijke omzetting rechtstreekse werking zouden kunnen hebben. Overigens bevatten diverse verdragen ook dergelijke heldere bepalingen. Het gaat daarbij met name om enkele soortenbeschermingsbepalingen, bijv. uit het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern.

b) Noodzaak omzetting verdragsverplichtingen in nationale wetgeving

Bij dit onderzoek staat de verhouding tussen het nationale natuurbeschermingsrecht en de hierboven besproken verdragen centraal. Hiervoor werd al opgemerkt dat daarbij gekeken wordt naar in beginsel alle verplichtingen in de verdragen en niet alleen die bepalingen die bij ondeugdelijke omzetting rechtstreekse werking kunnen hebben. Wel kan bij bepaalde verplichtingen echter de vraag opkomen of implementatie van die verplichtingen om nationale wetgeving vraagt. Dit is geen eenvoudige kwestie die ook bij de implementatie van Europese richtlijnen regelmatig onderwerp van discussie vormt. Ten aanzien van bepaalde verplichtingen, met name de vrij concreet geformuleerde verplichtingen inzake de bescherming van soorten en gebieden, ligt verankering in wetgeving voor de hand. Echter, bij andere verplichtingen, bijvoorbeeld inzake publieksvoorlichting, wordt niet snel gedacht aan het vastleggen van die plicht voor de staat in de nationale wetgeving. Het zelfde geldt voor verplichtingen inzake verslaglegging door partijstaten (onderling of aan het verdragssecretariaat), tenzij deze verslaglegging ook weer verslaglegging impliceert door bijvoorbeeld diverse Nederlandse overheden en/of bedrijven. Er bestaat echter ook een grijs middengebied ten aanzien waarvan onduidelijkheid kan bestaan. Enerzijds kan dan gesteld worden dat het primair een verplichting is tussen staten die geen vertaling behoeft in wetgeving, anderzijds kan gesteld worden dat de verplichting weliswaar bijv. vooral een actief optreden vraagt van de overheid van de partijstaat, maar dat vertaling van de betreffende verplichting in de wetgeving wenselijk is. Deze wenselijkheid kan dan voortkomen uit bijv. de herkenbaarheid van wetgeving als implementatie-instrument (bijv. in de relatie tot andere partijstaten), maar ook kan door codificatie makkelijker een beroep op de verplichting worden gedaan door bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties. Bij het vergelijken van de verdragsverplichtingen met het Europese en nationale recht zullen we regelmatig op dit vraagstuk terugkomen.

c) Implementatie van de verdragen door Aruba en Nederlandse Antillen

Bepaalde verdragen zijn aangegaan voor Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Hiermee komen vragen op over de implementatie van de verplichtingen door Aruba en de Nederlandse Antillen. Een voorbeeld betreft het Verdrag van Bonn. Aruba en de Nederlandse Antillen maken deel uit van het verspreidingsgebied van diverse bijlage I soorten, afgaande op de lijst opgesteld conform Art. VI van het verdrag. Dit betekent dat bedoelde soorten in die gebieden de strikte bescherming moeten genieten als omschreven in het verdrag (zie hierboven). Omdat dit onderzoek echter betrekking heeft op de verhouding tussen de verdragen en de in de inleiding genoemde drie wetten van Nederland, laten wij deze vragen inzake implementatie door Aruba en de Nederlandse Antillen rusten. Daarbij komt dat in het kader van het project 'staatkundige verandering Nederlandse Antillen', het onderwerp 'implementatie van natuurbeschermingsrecht-verdragen door Nederlandse Antillen' afzonderlijke aandacht krijgt.

3.2 Vergelijking ten aanzien van de belangrijke thema's

De verkenning van de verdragen brengen enkele centrale thema's naar voren die clusters vormen voor de vergelijking met het Europese en nationale recht. Hieronder worden deze thema's besproken. Kort komen de verdragsverplichtingen aan bod. Een uitvoerige samenvatting is hier niet opgenomen, omdat in hoofdstuk 2 de verdragen al aan bod zijn gekomen.

Na een korte samenvatting van de verdragsverplichtingen voor een bepaald thema wordt een beeld geschetst in welke mate de Nederlandse wetgeving aan de bedoelde verplichtingen invulling geven. Indien wij van oordeel zijn dat er bepaalde implementatieproblemen liggen of kansen voor de verdere ontwikkeling van het natuurbeschermingsrecht, geven wij dat aan. Voor de overzichtelijkheid zijn deze aanbevelingen nog eens kort samengevat in een tekstkader aan het eind van iedere themabespreking of subonderwerp binnen een dergelijk thema.

I) Geografische reikwijdte Nederlandse natuurbeschermingswetgeving

a) Exclusieve Economische Zone (EEZ)

In het algemeen hebben de verdragsverplichtingen betrekking op het grondgebied (incl. wateren) waarover Nederland jurisdictie uitoefent of kan uitoefenen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld ook om het gebied van de Exclusief Economische Zone (EEZ). Voor de meeste verdragen is dit van groot belang. Zo kunnen bepaalde soorten die op grond van verdragen een strikte bescherming moeten krijgen in het gebied van de EEZ voorkomen. Gedacht kan worden aan bepaalde bijlage I soorten van het Verdrag van Bonn. Dit roept primair de vraag op of de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving van toepassing is verklaard op het gehele gebied waarover Nederland jurisdictie uitoefent of kan uitoefenen (m.a.w. inclusief de EEZ). Deze vraag heeft al enige tijd aandacht omdat wordt aangenomen dat ook de reikwijdte van de Vogel- en de Habitatrictlijn zich uitstrekt tot

de EEZ.²⁴ Voorts zijn ook in het kader van het OSPAR-verdrag regels gesteld ter bescherming van de mariene natuur. Bijlage V en Aanhangsel 3 bij het verdrag (in werking sinds 2001), alsmede een biodiversiteitstrategie (uit 2003), verplichten onder andere tot het instellen van beschermde gebieden op zee.

Hoewel consensus lijkt te bestaan over de noodzaak om de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet van toepassing te verklaren op de EEZ, is dit tot op heden nog niet gerealiseerd. Het kabinet is wel voornemens dit te regelen.

Behalve het van toepassing verklaren van de Nederlandse wetten op de EEZ speelt voorts de vraag of de inhoud van de wetten voldoende zijn toegespitst op het mariene milieu. Met andere woorden, houden de bepalingen van de Nederlandse wetten voldoende rekening met de bijzondere aspecten die kunnen kleven aan soortenbescherming en/of gebiedenbescherming in het mariene milieu? Het zou goed zijn dit onderwerp nader te onderzoeken. Daarbij kan onder meer aandacht worden besteed aan de grote ecologische dynamiek van bedoelde mariene gebieden, waardoor bijvoorbeeld het aanwijzen van bepaalde gebieden voor specifieke soorten problematisch kan zijn. Ook spelen hier belangrijke vragen over de wijze waarop menselijke activiteiten in mariene gebieden het best getoetst zouden kunnen worden op hun mogelijke effecten voor de beschermde gebieden, over de wijze waarop rekening gehouden zou moeten worden met cumulatieve effecten, etc. Dergelijke inzichten in het 'functioneren' van het nationale recht voor het mariene gebied is uiteindelijk ook relevant voor de vraag of voldoende invulling wordt gegeven aan de verplichtingen die voor de bescherming van de natuurwaarden in dat gebied bestaan op grond van verdragen en Europese richtlijnen.

Verklaar de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet op korte termijn van toepassing op het mariene gebied, inclusief het gebied van de EEZ. Onderzoek daarbij of de systematiek en beschikbare instrumenten van bedoelde wetten wel voldoende zijn toegerust voor bescherming van het mariene milieu. Betrek bij de invulling van het natuurbeschermingsbeleid voor het mariene gebied niet alleen de EG-richtlijnen, maar ook de relevante verdragsverplichtingen, in het bijzonder de verplichtingen die voortvloeien uit de diverse OSPAR-documenten die veelal voor Nederland juridisch bindend zijn.

b) Bescherming van natuurwaarden in gebieden buiten Nederlandse jurisdictie

De problematiek van nadelige effecten van 'Nederlandse activiteiten' op milieu- en natuur in het buitenland krijgt al vele jaren aandacht, onder meer in de beleidsvorming, maar in het licht van de verdragsverplichtingen is de vraag of voldoende concrete maatregelen genomen worden om deze effecten te voorkomen of te verminderen. Dit onderwerp komt expliciet naar voren bij de bestudering van de verdragen. Een voorbeeld betreft artikel 4 van het Biodiversiteitsverdrag, waarin onder meer wordt bepaald dat het verdrag mede van toepassing is op 'processen en activiteiten, uitgevoerd onder haar

²⁴ Zie Dankers, Leopold en Smit, 'Vogel- en habitatrichtlijn in de Noordzee', Alterra rapport 695, Wageningen, 2003, beschikbaar op: http://library.wur.nl/wasp/bestanden/LUWPUBRD_00321273_A502_001.pdf
Zie ook Ivonne Pater, Gebiedenbescherming in de Noordzee, scriptie UU, te raadplegen via <http://www.milieurecht.net/noordzee.pdf>.

rechtsmacht of toezicht, in gebieden gelegen binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht dan wel in gebieden die niet onder haar nationale rechtsmacht vallen, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen.’ Artikel 14(c) van het Biodiversiteitsverdrag verplicht voorts tot het stimuleren van bilaterale, regionale of multilaterale regelingen ter bevordering van informatieuitwisseling en overleg ten aanzien van activiteiten (onder de rechtsmacht of toezicht van de partijstaat) die ‘aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit van andere Staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen.’

Een belangrijke categorie van dergelijke grensoverschrijdende nadelige gevolgen zijn de gevolgen die over de grens in naburige landen optreden ten gevolge van activiteiten binnen het eigen grondgebied. Via internationaal en Europees milieurecht krijgt deze problematiek relatief veel aandacht. Een bekend voorbeeld van een instrument om deze problematiek te verkleinen is het instrument van grensoverschrijdende milieu-effectbeoordeling, voortvloeiend uit het Espoo Verdrag en Europese implementatieregeling.²⁵ Een ander voorbeeld betreft de Europese regelgeving ter voorkoming van waterverontreiniging, waarmee – via een stroomgebiedbenadering – mede grensoverschrijdende waterverontreiniging wordt aangepakt.

Activiteiten met een duidelijke Nederlandse link (bijvoorbeeld activiteiten die in Nederland worden geïnitieerd of activiteiten van een bedrijf met een hoofdvestiging in Nederland) kunnen ook verder over de grens nadelige milieu- en natuurgevolgen hebben, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden of gebieden die niet onder de soevereiniteit van een staat vallen (‘areas beyond national jurisdiction’ of ‘global commons’). Zo is denkbaar dat ver over de grens belangrijke nadelige milieu- en natuurgevolgen worden veroorzaakt door:

- Fabrieken, installaties of activiteiten in ontwikkelingslanden, geïnitieerd door bedrijven/multinationals die een (hoofd)vestiging in Nederland hebben. Gedacht kan worden aan fabrieken van multinationals, Nederlandse vissers die elders vissen, Nederlandse baggerbedrijven die in buitenlandse wetlands hun werk doen, etc.;
- invoer en gebruik van buitenlandse grondstoffen door de Nederlandse industrie (bijv. palmolie als brandstof);
- invoer en verkoop van producten die in het buitenland zijn vervaardigd;
- toerisme vanuit Nederland naar ongerepte natuurgebieden.

Het belang van deze problematiek wordt al langere tijd in Nederland erkend en mede op basis van Europees recht en/of internationaal recht worden wel stappen naar een oplossing gezet. Een voorbeeld betreft de Europese wildklemmenregelgeving. Ten aanzien van de global commons is de Nederlandse Wet bescherming Antarctica een uniek voorbeeld: het vanuit Nederland organiseren van een activiteit (bijv. wetenschap of toerisme) vereist een voorafgaande beoordeling van de milieugevolgen en een vergunning van de Ministers van LNV en VROM.

Dergelijke voorbeelden vloeien echter voort uit Europees- en/of internationaal recht; Nederland is in het algemeen zeer terughoudend in het zelfstandig nemen van

²⁵ Voor een overzicht van bestaande en in ontwikkeling zijnde systemen van grensoverschrijdende milieu-effectbeoordeling, zie Kees Bastmeijer and Timo Koivurova, *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Brill/Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, forthcoming 2007.

verantwoordelijkheid ten aanzien van deze problematiek. Een zeldzaam voorbeeld betreft het Convenant Tropisch Hout, dat begin jaren negentig werd ondertekend door enkele ministeries, WNF en IUCN. Helaas liep dit convenant enkele jaren later op de klippen door te weinig voortgang in de uitvoering, maar een interessant voorbeeld is het zeker. Enkele jaren geleden is ook overwogen een convenant met de baggerindustrie te sluiten om de gevolgen voor buitenlandse wetlands in ogenschouw te houden. Dit idee is echter nooit tot uitvoering gekomen.

Interessant in dit verband is dat in het recent aangenomen beleidsprogramma van het kabinet wordt aangegeven dat Nederland een voortrekkersrol moet gaan vervullen in de strijd tegen wereldwijde milieuproblemen, zoals klimaatverandering en biodiversiteitsverlies.²⁶ Daarbij wordt expliciet de link gelegd met productie- en consumptiepatronen in Nederland. Hout, biomassa, en de productie van soja, palmolie en vismeel krijgen de prioriteit. De vraag is echter of ook aandacht bestaat voor andere problemen. De problematiek heeft al langere tijd aandacht in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (Corporate Social Responsibility). Hoewel langs deze lijn goede resultaten behaald kunnen worden, kan het vrijwillige karakter tot gevolg hebben dat alleen de koplopers – de bedrijven die ‘willen’- actie ondernemen.

Onderzoek of laat onderzoeken:

- welke categorieën van activiteiten met een substantiële link met Nederland belangrijke nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor milieu en natuur (o.a. biodiversiteit) in andere landen en gebieden ‘beyond national jurisdiction’?
- welke instrumenten worden ingezet of kunnen worden ingezet om deze problematiek te verminderen, rekening houdend met juridische randvoorwaarden (bijv. mogelijke spanningen met Europees recht inzake vrij verkeer van goederen en diensten en het WTO-verdrag)?

Besteed bij de beantwoording van deze vragen specifiek aandacht aan het instrument van milieueffectbeoordeling in het licht van de relevante bepalingen hierover in het Biodiversiteitsverdrag.

II) Gebiedenbescherming

Gebiedenbescherming en soortenbescherming zijn twee belangrijke pijlers van het internationale natuurbeschermingsrecht; beide peilers zijn in de meeste verdragen terug te vinden. Opvallend is dat de verplichtingen inzake gebiedenbescherming in het algemeen minder concreet zijn geformuleerd dan de verplichtingen inzake soortenbescherming. Vermoedelijk komt dit omdat soortenbescherming eenvoudiger is toe te spitsten op bepaalde bedreigde soorten, terwijl gebiedenbescherming relatief grotere vraagstukken op kan roepen over het samengaan van menselijke activiteiten en bescherming.

²⁶ Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, ‘Samen werken, samen leven’, paragraaf 1.5, pag. 15.

De wijze waarop gebiedenbescherming in de verdragen gestalte krijgt, is verschillend. Het Verdrag van Bern en het Werelderfgoedverdrag gaan bij de gebiedenbescherming primair uit van 'losse' belangrijke leefgebieden. Ramsar gaat eveneens uit van de bescherming van een 'los' watergebied, maar bevordert ook het stichten van natuurreservaten in watergebieden, ongeacht of een gebied op de Lijst is geplaatst. Het Biodiversiteitsverdrag gaat in sterkere mate uit van een 'stelsel van beschermde gebieden' (neigt meer naar het idee van Natura 2000). Door de nadruk op migrerende soorten legt ook het Verdrag van Bonn sterker de nadruk op het netwerkconcept. Voorts valt op dat het bij alle verdragen gaat om een bescherming van gebieden in de brede zin: evenals bij de Europese richtlijnen gaat het niet alleen zien op het tegengaan van inbreuken op de gebieden, maar ook op actieve bescherming of zelfs herstel in de oude toestand.

Hoewel de gebiedenbeschermingsbepalingen relatief veel ruimte laten voor invulling door de partijstaten, zijn de meeste verplichtingen wel toetsbaar. Zo worden bij de gebiedenbeschermingsverplichtingen van het Verdrag van Bern accenten gelegd: de verplichting heeft weliswaar betrekking op de leefmilieus van alle dier- en plantensoorten in algemene zin, maar het accent wordt gelegd op die gebieden die van belang zijn voor het behoud van de soorten genoemd in bijlage I en II. Bovendien moet bijzondere aandacht worden besteed aan trekkende diersoorten, genoemd in bijlage II en III.

De gebiedenbescherming zoals we die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kennen voor beschermde natuurmonumenten, speciale beschermingszones en wetlands is in grote lijnen een goede uitvoering van de bepalingen met betrekking tot gebiedenbescherming in de diverse verdragen. We zien weinig punten waarop het Nederlandse gebiedenbeschermingsrecht afwijkt van de verdragsverplichtingen, simpelweg omdat de eisen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn niet veel afwijken van, soms zelfs letterlijk overeenkomen met, verdragsteksten. Vaak gaan de richtlijnen verder, althans zijn de verplichtingen concreter en dwingender geformuleerd. Een aantal aspecten vraagt echter nadere aandacht:

a) Verschillen tussen de bijlagen

Wanneer de diverse bijlagen van soorten, waarvoor op grond van de diverse verdragen en EG-richtlijnen leefgebieden beschermd moeten worden, naast elkaar worden gelegd, komen er diverse verschillen naar voren. Het is lastig om hiermee op nationaal niveau om te gaan, vooral omdat de lijsten ook regelmatig worden gewijzigd. Duidelijk is echter wel dat bij het Nederlandse gebiedenbeleid niet alleen afgegaan moet worden op bijlage I van de Vogelrichtlijn en bijlage II van de Habitatrichtlijn, maar dat ook voor andere soorten gebiedsbeschermende maatregelen moeten worden genomen. Met name het Verdrag van Bern noemt een aantal andere in ons land voorkomende soorten in bijlage I en II bij dit verdrag waarop het gebiedenbeschermingsrecht uit dit verdrag van toepassing is. Voorbeelden betreffen de veldhamster, negen vleermuisensoorten, twee reptielen, vijf libellen, etc.²⁷ Dit betekent volgens ons niet per se dat voor al deze soorten speciale beschermingszones moeten worden aangewezen, maar wel dat voor de soorten uit bijlage I en II uit het Verdrag van Bern moet worden gezien of voldoende leefgebied wordt

²⁷ Voor een gedetailleerde vergelijking zie H.J.P. Knot, Verdrag van Bern: grote broer van de Habitatrichtlijn? in: C.J. Bastmeijer e.a., Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland, VMR 2001-1, Den Haag 2001, p. 42-43.

beschermd, is het niet door de aanwijzing van speciale beschermingszones of beschermde natuurmonumenten, dan toch leefgebied gelegen in de ecologische hoofdstructuur. Overigens is ons uit enkele steekproeven opgevallen dat in de Soortendatabase steeds correct wordt verwezen naar de diverse bijlagen bij verdragen en richtlijnen waarop de betreffende soort is opgenomen.²⁸

Baseer het gebiedenbeschermingsbeleid niet alleen op de Europese richtlijnen maar houd ook steeds de gebiedenbeschermingsverplichtingen van de verdragen in het oog. Dit heeft onder meer betrekking op de vraag voor welke soorten gebiedsgerichte maatregelen getroffen moeten worden. Op bijlage I en II van het Verdrag van Bern staan bijvoorbeeld diverse soorten die niet zijn terug te vinden op bijlage I Vogelrichtlijn en bijlage II Habitatrichtlijn. Voor deze Bern-soorten zal nagegaan moeten worden of door wetgeving en/of de inzet van andere instrumenten voldoende wordt gedaan om hun leefgebieden de door artikel 4 van het verdrag vereiste bescherming te geven.

b) Bescherming van gebieden voor weidevogels

Doordat de Vogelrichtlijn de bepalingen omtrent gebiedenbescherming niet alleen richt op bijlage I-soorten, maar ook op 'geregeld voorkomende trekvogels' lijken er geen soorten te zijn die bijvoorbeeld via de Verdragen van Bern en Bonn of de AEWA wel en de Vogelrichtlijn geen gebiedenbescherming behoeven. Wel kan de vraag worden gesteld of we bij de implementatie van de verplichtingen (bijv. aanwijzing van gebieden als beschermde gebieden) alle relevante vogelsoorten voldoende aandacht geven.

Met name doet zich de vraag voor of er voor de geregeld voorkomende trekvogels voldoende waarborgen zijn verzorgd voor de bescherming van hun (tijdelijke) leefgebieden. Een voorbeeld betreft de weidevogels, zoals Kievit, grutto en de wulp. Op grond van zowel het Verdrag van Bern (art. 4 in verband met bijl. II en III) als de AEWA (tabel 1) vormt gebiedenbescherming voor deze soorten een verplichting. Hoewel ook voor bijvoorbeeld de Grutto wel gebieden zijn aangewezen (Groote Wielen in Friesland) is onze indruk dat deze soorten minder profiteren van gebiedsaanwijzing in vergelijking met andere vogelsoorten.

Gesteld kan worden dat bescherming van de leefgebieden niet zonder meer gepaard hoeft te gaan met aanwijzing van deze gebieden als beschermd natuurgebied. Op zich is dit juist. Zo stelt het Verdrag van Bern niet expliciet dat gebieden moeten worden 'aangewezen'. Wel is duidelijk dat het geen vrijblijvende bepalingen betreft. Zo is artikel 9 van dit verdrag – dat gaat over het toelaten van uitzonderingen – mede van toepassing op afwijkingen op artikel 4 (gebiedenbescherming). Duidelijk moet dus ook wel zijn op welke wijze de bescherming van bedoelde gebieden dan wel wordt gewaarborgd. Het toekennen van een beschermde status aan gebieden is veelal een manier om te waarborgen dat nieuwe plannen en projecten worden getoetst op de mogelijke nadelige gevolgen voor de aanwezige natuurwaarden. Een dergelijke toetsing kan geheel ontbreken indien de bescherming 'slechts' invulling wordt gegeven door middel van algemene regels of subsidieregelingen.

²⁸ Zie <<http://www.minlnv.nederlandsesoorten.nl>>

Bezie of voldoende wordt gedaan om invulling te geven aan de verdragsverplichtingen uit met name het Verdrag van Bern en het AEWA om de leefgebieden van trekvogels te beschermen. Weidevogels waarvoor Nederland een belangrijke rol speelt vragen daarbij met name de aandacht. Hoe wordt deze bescherming geboden indien deze gebieden niet of slechts ten dele worden beschermd door aanwijzing op grond van de Natuurbeschermingswet?

c) Fourageergebieden

Het Verdrag van Bern verplicht ertoe bij de gebiedenbescherming bijzondere aandacht te schenken aan (o.a.) voederplaatsen voor trekvogels tijdens trek en overwintering, en ook enkele van de Bonn-overeenkomsten vereisen bescherming van foerageergebied (bijv. Eurobats). De Vogelrichtlijn heeft een aan het Verdrag van Bern vrijwel identieke formulering. De Habitatrichtlijn is wat dit betreft iets meer impliciet en stelt slechts dat bij soorten met een groot verspreidingsgebied de voor hun leven en voortplanting essentiële gebieden bescherming behoeven. In ons land wordt foerageergebied niet altijd aangewezen als onderdeel van de speciale beschermingszone. In die gevallen wordt getracht bescherming op andere wijze te verzekeren, bijvoorbeeld via het beleid ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur of specifiek beleid zoals de aanwijzing van foerageergebieden in het kader van het Beleidskader Faunabeheer. Voor zover zulk gebied essentieel is voor het voortbestaan van de populaties binnen wel aangewezen gebieden, kan men zich echter afvragen of deze gebieden niet dezelfde juridische status moeten hebben als bijvoorbeeld een wel aangewezen slaapgebied. Omdat deze discussie ook reeds voortvloeit uit de tekst van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn laten we deze hier verder rusten.

d) Ecologische hoofdstructuur: bufferzones en corridors

In enkele verdragen is de wenselijkheid van het verbinden van natuurgebieden en het creëren van corridors (zoals die ook ten grondslag ligt aan de ecologische hoofdstructuur) terug te vinden. Het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern verplichten tot de bescherming van gebieden rondom beschermde natuurgebieden (bufferzones). Het Verdrag van Bonn gaat veelal uit van de bescherming van de hele trekroute van migrerende soorten, waarbij expliciet de idee van een netwerk van beschermde gebieden wordt genoemd (Art. V lid 5 sub f). Een vergelijkbare verplichting is neergelegd in artikel 10 van de Habitatrichtlijn en – in minder specifieke bewoordingen – in artikel 3, lid 2(b) van de Vogelrichtlijn.

Mede vanuit deze verplichtingen is het goed dat de realisering van de ecologische hoofdstructuur (ehs) een belangrijk deel uitmaakt van het Nederlandse natuurbeleid. De vraag is echter gerechtvaardigd of zo'n belangrijk instrument niet beter juridisch verankerd dient te worden in de Natuurbeschermingswet 1998. Op grond van artikel 9 van de wet moeten de ruimtelijke consequenties van het natuurbeschermingsbeleid weliswaar in een structuurschema worden vastgelegd, maar de ehs zelf is in het geheel niet geregeld. Naar onze mening is dat wenselijk nu de bescherming van bufferzones en corridors, alsmede van foerageergebieden buiten beschermde gebieden, een juridische verplichting is die voortvloeit uit het internationale natuurbeschermingsrecht.

Overweeg om de ecologische hoofdstructuur een expliciete verankering te geven in de Natuurbeschermingswet. In het licht van de verdragsverplichtingen inzake het verbinden van natuurgebieden, het creëren van corridors en het waarborgen van voldoende foerageermogelijkheden ligt dit voor de hand.

e) Grensoverschrijdende gebieden

De Verdragen van Bern en Bonn verplichten expliciet tot het beschermen van grensoverschrijdende natuurgebieden voor zover het gaat om de bescherming van populaties die zich uitstrekken aan beide zijden van de landsgrens. Ook het AEWA kent een dergelijke verplichting. Het Biodiversiteitsverdrag verplicht in meer algemene zin tot samenwerking van staten bij de bescherming van de biodiversiteit. In de Nederlandse wetgeving wordt niet expliciet aandacht besteed aan grensoverschrijdende gebieden. Er zijn wel enkele projecten waarin met Duitse of Belgische autoriteiten wordt samengewerkt in het kader van het Paneuropese ecologische netwerk, en het beleid is erop gericht om de ecologische hoofdstructuur te laten aansluiten bij beschermde gebieden in de buurlanden. Juridisch is dit echter niet verplicht.

Uit enkele verrichte casestudies weten we dat de grensoverschrijdende samenwerking bij gebiedenbescherming nog te wensen over laat, bijv. ten gevolge van het niet goed op elkaar aansluiten van begrenzingen van natuurgebieden of verschillende of zelfs tegenstrijdige instandhoudingsdoelstellingen aan beide zijden van de grens.²⁹ Indien dergelijke juridische en praktische problemen een adequate bescherming van de grensoverschrijdende gebieden in de weg staan, dan kan de naleving van de internationaalrechtelijke verplichtingen voor die gebieden op de tocht komen te staan.

In dit licht kan het zinvol zijn de bescherming van grensoverschrijdende gebieden beter te waarborgen. Dit zou wellicht kunnen door het afsluiten van bilaterale of trilaterale verdragen en/of MOU's om zo de samenwerking tussen de betrokken landen en betrokken decentrale overheden meer formeel vast te leggen. Een optie is ook om in de Natuurbeschermingswet specifiek aandacht te besteden aan de bescherming van grensoverschrijdende gebieden. Dergelijke instrumenten (verdrag, MOU, regeling van aspecten in de nationale wetgeving) kunnen worden ingezet ten behoeve van het vorm geven van specifieke procedurele en/of inhoudelijke aspecten die essentieel zijn om een goede internationale inzet te waarborgen ten aanzien van:

- het reguleren van menselijke activiteiten in of nabij het gebied aan verschillende kanten van de grens (bijv. formulering instandhoudingsdoelstellingen, afstemming bij beoordeling van effecten, mede in verband met cumulatieve effecten, e.d.;

²⁹ Westerschelde/Zeeschelde (casestudy door J. Verschuuren, Legal Pluralism, Co-Operative Governance, and International Law. The Case of Transboundary Wetlands under the Ramsar Convention: Keep the Lawyers out! Colorado Journal of International Environmental Law & Policy, Vol. 19 No. 1 (nog te verschijnen 2007) en Sint Pietersberg/Plateau van Caestert (casestudy door S. Erens, Cement tussen de bakstenen. Over de juridische aspecten van selectie, aanmelding en aanwijzing van habitatrictlijngebieden in Nederland, geïllustreerd a.d.h.v. de casus van de Sint Pietersberg, scriptie UvT, 2006).

- het vormgeven van beleid en beheer ten aanzien van het gebied. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het opstellen van internationale beheersplannen, dan wel nationale beheersplannen die onderling goede samenhang vertonen;
- het realiseren van een gedegen toezicht en handhaving van het beschermingsregime voor het gebied.

Met name voor gebieden zoals de Westerschelde en de Waddenzee kan een dergelijke juridische verankering van een grensoverschrijdende bescherming essentieel zijn om invulling te geven aan de hierboven genoemde verdragsverplichtingen.

Een vergelijking kan in dit verband worden gemaakt met bijvoorbeeld de wetgeving inzake grensoverschrijdende milieueffectrapportage (m.e.r.): Hoewel het 'normale' m.e.r. instrument ook gebruikt kan worden voor projecten die belangrijke grensoverschrijdende milieugevolgen kunnen veroorzaken, zijn diverse aspecten die van belang zijn voor deze problematiek expliciet geregeld ter implementatie van het Verdrag inzake milieueffectbeoordeling in een grensoverschrijdende context (Espoo Verdrag).

Onderzoek de mogelijkheid voor het beter waarborgen van de bescherming van grensoverschrijdende gebieden, bijvoorbeeld door het afsluiten van verdragen of MOUs en/of het reguleren van bepaalde aspecten in de Natuurbeschermingswet. De bestaande instrumenten voor gebiedenbescherming (aanwijzing, e.d.) worden ook voor grensoverschrijdende natuurgebieden toegepast. Echter, indien de betrokken landen en decentrale overheden geen goede afstemming waarborgen van de te hanteren beschermingsregimes en de uitvoering van die regimes, is een adequate bescherming van de bedoelde gebieden niet verzekerd.

III) Soortenbescherming

Veel bepalingen inzake soortenbescherming in de verdragen zijn sterk vergelijkbaar met de bepalingen over soortenbescherming in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en ons nationale recht. Zo werkt zowel het Verdrag van Bonn als het Verdrag van Bern met verbodsbepalingen en bepalingen om op die verboden uitzonderingen toe te staan. Daarbij wordt – gebruik makend van bijlagen - onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën soorten. Soms wordt ook nog een aanvullende bescherming geboden voor 'overige soorten'.

Evenals bij de gebiedenbeschermingscomponent gaat het bij de bescherming van soorten niet alleen om het voorkomen van negatieve effecten, maar ook op actieve bescherming. Interessant is voorts dat bepaalde verdragen bepalingen kennen die sterk afwijken van de benadering van de Europese richtlijnen. Zo verplicht het Verdrag van Bonn de partijstaten tot het afsluiten van afzonderlijke verdragen indien de bescherming van bepaalde trekvogels (bijlage II soorten) daarbij gebaat is.

Met de Flora- en faunawet en de hierop gebaseerde amvb's en ministeriële regelingen, alsmede met de goedgekeurde gedragscodes, is een uitgebreid, zij het complex, stelsel van soortenbeschermingsrecht tot stand gebracht. Net als bij de gebiedenbescherming geldt ook hier dat het volgen van de Vogel- en de Habitatrichtlijn

ervoor heeft gezorgd dat ook aan de meeste verdragsverplichtingen wordt voldaan. Ook hier zijn de bepalingen uit beide richtlijnen namelijk ofwel gelijklopend aan ofwel concreter en juridisch bindender geformuleerd dan in de meeste verdragen.

Ook ten aanzien van dit thema vraagt een aantal aspecten nadere aandacht:

a) Verschillen tussen de bijlagen en het Nederlandse Vrijstellingenbesluit

Bij het vormgeven van het nationale soortenbeschermingsrecht moet rekening gehouden worden met de bijlage-aanpak van zowel verdragen als richtlijnen: soorten kunnen een strikte bescherming krijgen doordat zij op een bepaalde bijlage staan. Dit maakt het noodzakelijk om zowel naar de bijlagen van de richtlijnen als naar die van de verdragen te kijken. Dit geldt te meer omdat deze bijlagen regelmatig worden gewijzigd.³⁰

Voor bepaalde soorten is direct helder dat hier geen problemen spelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor vleermuizen: omdat volgens bijlage IV van de Habitatrictlijn alle soorten zijn beschermd vallen al deze soorten onder het zware beschermingsregime van de Flora- en faunawet vallen. Dit wil zeggen dat de artikelen 8 e.v. van toepassing zijn en voor afwijking van deze bepalingen het strikte regime van artikel 75/Vrijstellingenbesluit geldt.

Daar waar verschillen bestaan tussen de bijlagen met internationaalrechtelijk strikt te beschermen soorten en bijlage IV van de Habitatrictlijn is meer aandacht vereist. Zo staan er bepaalde plantensoorten op bijlage I van het Verdrag van Bern maar niet op bijlage IV van de Habitatrictlijn. Ook hiermee is echter rekening gehouden. Zo is de soort groot zee gras – een soort genoemd in bijlage I van het Verdrag van Bern - op bijlage I van het Vrijstellingenbesluit geplaatst, waarmee ook (niet op bijlage IV Hrl geplaatste) soort onder de strikte soortenbescherming van de Flora en faunawet valt.

Voor wat betreft de vogels lijken er geen soorten te zijn die op een bijlage staan van enig verdrag maar niet in Nederland beschermd zijn. Dat is uiteraard het gevolg van het van toepassing zijn van de Flora- en faunawet op alle in de EU in het wild levende vogels, zulks in navolging van de Vogelrichtlijn.

Een groot deel van de verdragsverplichtingen komen dus met de EG-richtlijnen en de nationale wetgeving goed tot hun recht, maar waar met name een belangrijk aandachtspunt ligt is de reikwijdte van de Nederlandse regelgeving inzake ontheffingen en vrijstellingen van de verbodsbepalingen. Met het vrijstellingenbesluit worden voor veel dier- en plantensoorten vrijstellingen verleend van de verbodsbepalingen. Gedeeltelijk wordt met de betreffende regelgeving goed rekening gehouden met soorten die strikte bescherming behoeven op grond van het Europese of internationale recht. Zo krijgen soorten van bijlage IV Habitatrictlijn en soorten opgenomen in bijlage I bij het Vrijstellingenbesluit (waaronder bepaalde soorten genoemd in relevante bijlagen van het Verdrag van Bern) een extra ‘voorzichtige aanpak’. Hier spelen nog wel juridische vragen, bijv. of wel voldoende invulling wordt gegeven aan de vereiste alternatieventoets, maar voor bepaalde soorten gaat de vrijstellingsaanpak meer evident over de juridische grenzen heen. Met name voor vogelsoorten is dit het geval. Voor al deze soorten – waaronder ook de meer bedreigde soorten (bijv. ook de soorten genoemd in bijlage I van het Verdrag van Bonn) – worden vrijstellingen verleend voor gronden/belangen die geen

³⁰ Zoals gezegd is ons uit enkele steekproeven opgevallen dat in de Soortendatabase steeds correct wordt verwezen naar de diverse bijlagen bij verdragen en richtlijnen waarop de betreffende soort is opgenomen. Zie <<http://www.minlnv.nederlandsesoorten.nl>> (juni 2007).

Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke erkenning hebben. De eis dat voldaan moet worden aan een goedgekeurde gedragscode neemt deze spanning niet weg. De richtlijnen en verdragen (bijv. art. 9 Verdrag van Bern) gaan uit van een individubescherming onder strikte voorwaarden en hierop wordt inbreuk gemaakt met het vrijstellingenregime.³¹

Tot slot van dit onderdeel wordt nog opgemerkt dat de bijlage-aanpak in een ander licht komt te staan wanneer het Biodiversiteitsverdrag als uitgangspunt wordt genomen. Dit verdrag gaat uit van biodiversiteitsbehoud 'as such', waarmee de werken met bijlagen wordt gerelativeerd. Werken met bijlagen moet in dit licht primair worden gezien als een 'instrument'. Indien een soort bedreigd wordt zonder dat deze op een daarvoor bedoelde lijst is komen te staan (hiervoor kunnen meerdere redenen bestaan), moet vanuit de biodiversiteitsgedachte wel degelijk actie worden ondernomen.

Blijf bij de vormgeving van de nationale wet- en regelgeving – ook de regelgeving inzake ontheffingen en vrijstellingen – alert op verschillen tussen bijlagen van richtlijnen en verdragen, mede omdat deze bijlagen kunnen worden gewijzigd. Onderzoek de strijdigheden tussen de Nederlandse vrijstellingenregelgeving en de EG-richtlijnen en verdragen en neem deze strijdigheden weg. Relatieveer het werken met soortenbijlagen: vanuit het biodiversiteitsverdrag moet oog bestaan voor bedreigde soorten en habitattypen, ook indien deze om wat voor reden dan ook niet op een lijst staan.

b. Introductie en verspreiding van uitheemse soorten

Het in artikel 14 lid 1 van de Flora- en faunawet zeer ruim omschreven verbod om dieren of eieren van dieren in de vrije natuur uit te zetten omvat alle soorten, dus ook de uitheemse soorten waar de meeste verdragen op zien. Voor planten geldt het verbod alleen voor bij amvb aangewezen soorten waarbij getoetst wordt of het gaat om soorten die een gevaar kunnen opleveren voor inheemse beschermde soorten (artikel 14 lid 2 jo. lid 4). Dit laatste is in overeenstemming met de meeste verdragsbepalingen. Enkele kleinere discussiepunten zijn echter zichtbaar:

- het Biodiversiteitsverdrag stelt dat ook 'alien species' die 'ecosystemen' en 'habitats' bedreigen, moeten worden aangepakt, dus niet alleen uitheemse soorten die bepaalde met naam genoemde beschermde inheemse planten- en diersoorten bedreigen (art. 8 sub h, Biodiversiteitsverdrag);
- de verdragen vereisen over het algemeen bestrijding van schadelijke uitheemse soorten indien deze soorten een potentieel risico opleveren voor beschermde inheemse soorten (zie bijv. artikel 2.5.3 van Annex 3 bij de AEWA). In Nederland is een en ander juridisch niet geregeld, mogelijk omdat uitheemse dier- en plantensoorten die niet als beschermd zijn aangewezen niet onder enige

³¹ Zie voor een uitvoerige beschouwing over dit onderwerp, G. Aarts, C.J. Bastmeijer en M. van Geilswijk, 'Gedragscodes onder de Flora- en faunawet: een versterking van de soortenbescherming of het zwaard van Damocles?', Milieu en Recht, nr. 8, 2006, pp. 478-485.

verbodsbepaling vallen en dus onderwerp kunnen zijn van gerichte bestrijding (die overigens wel dient te voldoen aan dierenwelzijnseisen). Het is de vraag of het belang van het voorkomen van schade door uitheemse soorten niet expliciete regulering in de Flora- en faunawet rechtvaardigt, te meer daar dit onderwerp in de meeste onderzochte verdragen is terug te vinden.³²

- De verantwoordelijkheid van een staat gaat ten aanzien van exoten verder dan het tegengaan van opzettelijk uitzetten van exoten. Ter uitwerking van artikel 8(h) van het Biodiversiteitsverdrag, wordt in Besluit VI/23 (onderdeel 11) onder dit verdrag expliciet aandacht besteed aan de niet opzettelijke introductie en verspreiding van uitheemse soorten: ‘All States should have in place provisions to address unintentional introductions [...]’ ‘Common pathways leading to unintentional introductions need to be identified and appropriate provisions to minimize such introductions should be in place.’ Ook de AEWV verplicht tot het treffen van voorzorgsmaatregelen om ontsnapping van uitheemse vogels te voorkomen (artikel 2.5.2 van Annex 3). Het is de vraag of het per ongeluk ontsnappen van een uitheemse vogel voldoende wordt afgedekt door het algemeen geformuleerde verbod van artikel 14 lid 1, daar deze bepaling gericht lijkt te zijn op het opzettelijk uitzetten. Betoogd kan worden dat de zorgplicht van artikel 2 ook betrekking heeft op het nemen van voorzorgsmaatregelen om niet-opzettelijke introductie en verspreiding (bijv. door ontsnapping) tegen te gaan, maar ook hier komt de vraag op of deze zorgplicht niet in meer gespecificeerde vorm moet worden opgenomen in een afzonderlijke bepaling over ‘invasive species’.

Overweeg of een expliciete regeling ten aanzien van voorkoming van nadelige natuurgevolgen door de opzettelijke en niet opzettelijke introductie en verspreiding van uitheemse soorten in de Nederlandse natuur wenselijk is in het licht van de expliciete verdragsverplichtingen over dit onderwerp en de gedetailleerde uitwerking van sommige van deze verplichtingen bij latere internationale besluiten (bijv. Besluit VI/23 onder het Biodiversiteitsverdrag).

c) *Ex-situ-bescherming*

Een opvallend verschil tussen de verdragen en de Flora- en faunawet is het vrijwel ontbreken van bepalingen over *ex-situ*-bescherming in de Nederlandse wet. Met name het Biodiversiteitsverdrag heeft een vrij uitvoerige bepaling hierover. Artikel 9 bepaalt onder andere dat:

- er instellingen moeten zijn die zich toelagen op *ex-situ*-bescherming van en onderzoek naar planten, dieren en micro-organismen, bij voorkeur in het land van herkomst (sub b);

³² Zie hoofdstuk 2. Het gaat hierbij meer concreet om: art. III(4)(c) Verdrag van Bonn, art. 11(2)(b) Verdrag van Bern, en art. 8(h) van het Biodiversiteitsverdrag, uitgewerkt met Decision VI/23 onder dit verdrag.

- maatregelen moeten worden genomen voor het herstel van bedreigde soorten en voor de herintroductie in hun natuurlijke habitat onder geschikte condities (sub c);
- er regulering moet zijn voor het vergaren van biologische rijkdommen ten behoeve van *ex-situ*-bescherming. Hiermee moet worden voorkomen dat ecosystemen en *in-situ*-populaties van soorten worden verstoord, tenzij het gaat om tijdelijke maatregelen die nodig zijn in verband met herintroductie (dan mag tijdelijke verstoring dus worden toegestaan) (sub d);
- landen samenwerken bij het verstrekken van financiële en andere ondersteuning voor *ex-situ*-bescherming in ontwikkelingslanden (sub e).

De andere verdragen, zoals het Verdrag van Bern, zijn veel minder uitvoerig over dit onderwerp, maar hebben doorgaans, net als de Vogel- en de Habitatrictlijn, voorzieningen om een inbreuk op het beschermingsregime toe te staan ten behoeve van onderzoek, repopulatie, het opnieuw uitzetten, telen, kweken, en fokken (art. 9 lid 1 Verdrag van Bern).

In de Flora- en faunawet ontbreekt regelgeving waarmee artikel 9 Biodiversiteitsverdrag wordt geïmplementeerd grotendeels. Regulering van vangst van individuele exemplaren ten behoeve van een fokprogramma en van het uitzetten van soorten uit het fokprogramma vindt plaats door middel van de ontheffing op grond van de Flora- en faunawet, welke ontheffing is gebaseerd op de algemene, zeer kort omschreven, ontheffingsbepaling (art. 75 lid 6 sub b F&FW), zonder dat specifieke regelgeving is gemaakt waarmee bijvoorbeeld de waarborgen genoemd in artikel 9 sub d van het Biodiversiteitsverdrag worden vastgelegd (derde bolletje hierboven). In ons land zijn vooral dierentuinen betrokken bij *ex-situ*-bescherming (bijvoorbeeld fokprogramma's), soms in samenwerking met anderen (bijv. de Vereniging Das en Boom bij het fokprogramma voor de veldhamster). Ook dit is echter niet gereguleerd. Er bestaat weliswaar een Dierentuinbesluit, maar dit besluit ziet slechts op gezondheids- en welzijnsaspecten. Regulering is natuurlijk geen doel op zich, met name omdat denkbaar is dat andere instrumenten worden ingezet om aan de verdragsverplichtingen mede invulling te geven. Echter, er zijn diverse aspecten ten aanzien waarvan een regeling in de wetgeving al of niet naast de inzet van andere instrumenten wel voor de hand lijkt te liggen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop exemplaren voor bijvoorbeeld fokprogramma's uit de natuur worden genomen, waarborgen voor een goede kwaliteit van fokprogramma's en de voorwaarden voor herintroductie. Maar wellicht nog meer essentieel is de vraag of de wetgeving een verplichting voor de overheid zou moeten omvatten om *ex-situ*-maatregelen te treffen voor soorten die op het punt staan uit te sterven. Hierbij zou acht geslagen moeten worden op de relatie met de regeling inzake rode lijstsoorten in de Flora en faunawet.

Overweeg om de verplichtingen die in de verdragen zijn terug te vinden inzake *ex-situ* bescherming van soorten – in het bijzonder de verplichtingen neergelegd in artikel 9 Biodiversiteitsverdrag – een expliciete plaats te geven in de Flora- en faunawetgeving.

d) Onderscheid soortenbescherming – gebiedenbescherming

In ons land zijn gebiedenbescherming en soortenbescherming gescheiden gereguleerd, in twee aparte wetten met elk hun eigen systematiek en hun eigen uitvoeringsregelgeving.

Naar verluidt neemt Nederland daarmee een uitzonderingspositie in Europa in. Ook de onderzochte verdragen maken een minder sterk onderscheid tussen beide sporen van het natuurbeleid, al wordt het onderscheid als zodanig wel steeds gemaakt (m.u.v. het wetlandsverdrag dat alleen betrekking heeft op gebiedenbescherming). In de verdragen staat de gebiedenbescherming voorop als het gaat om de bescherming van bedreigde dieren en plantensoorten en de biodiversiteit in zijn geheel, en is soortenbescherming in eerste instantie en *ex situ*-bescherming in de tweede plaats, bedoeld als aanvulling op de gebiedenbescherming. Het is uiteraard niet zo dat de verdragen het niet toestaan om gebieden- en soortenbescherming zo uit elkaar te trekken, maar mede in het licht van de onderlinge samenhang tussen de onderwerpen en de vereenvoudiging van regelgeving is het aan te bevelen op termijn deze opbouw van de natuurbeschermingswetgeving te heroverwegen.

Start op een daartoe geschikt moment – bijvoorbeeld ten tijde van een ingrijpende wetswijziging - een strategische discussie over de mogelijkheden om tot een integratie te komen van soortenbeschermingsrecht en gebiedenbeschermingsrecht.

IV) Beleidsontwikkeling en externe integratie van natuurbescherming

De verdragen bevatten diverse bepalingen die te maken hebben met beleidsvorming en het waarborgen van het meewegen van natuuraspecten in andere beleidsvelden. Zo bepaalt artikel 3 eerste lid van het Verdrag van Bern bijvoorbeeld dat maatregelen genomen moeten worden ter bevordering van nationaal beleid voor de instandhouding van de in het wild levende dier- en plantensoorten en de natuurlijke leefmilieus. Artikel 6 van het Biodiversiteitsverdrag bepaalt dat elke Verdragsstaat (voor zover mogelijk en passend) nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van biodiversiteit dient te ontwikkelen.

Voor een belangrijk deel voldoen we aan dergelijke verplichtingen, bijvoorbeeld door onze praktijk van het ontwikkelen van natuurbeleidsplannen, uitvoering van taken door het RIVM, e.d. Een tweetal aandachtspunten brengen we echter graag onder de aandacht:

a) Externe integratie van natuurbescherming

Een conclusie uit het onderzoek is voorts dat een aantal verdragen specifieke eisen stelt aan beleidsvorming en besluitvorming op andere terreinen dan dat van de natuurbescherming in strikte zin. Art. 3 tweede lid omvat de verplichting om bij milieu – en ruimtelijke-orderingsbeleid rekening te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Artikel 6 van het Biodiversiteitsverdrag vereist dat in plannen op andere beleidsterreinen rekening wordt gehouden met het behoud en het duurzame gebruik van biodiversiteit. Artikel 3 van het Verdrag van Ramsar verplicht voorts de verdragsstaten om hun plannen op zodanige wijze te formuleren en te verwezenlijken dat het behoud van de in de Lijst opgenomen watergebieden worden bevorderd.

In de Natuurbeschermingswet 1998 is de afstemming tussen het Natuurbeleidsplan enerzijds en het Nationaal milieubeleidsplan en het nationale waterhuishoudingsbeleid anderzijds geregeld, zij het in algemene zin (art. 6). Indien wordt aangenomen dat het Natuurbeleidsplan de in de verdragen centraal gestelde doelen goed verankert, kan in theorie voor wat betreft de beleidsontwikkeling op rijksniveau gesteld worden dat aan de externe integratieverplichting invulling wordt gegeven. De vraag is echter of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Voorts is de vraag of op lager niveau, bijvoorbeeld bij belangrijke besluitvorming op grond van de betreffende wetgeving ten aanzien van die beleidsvelden rekening wordt gehouden met de relevante natuuraspecten. Het kan goed zijn dat het wettelijk regime daarvoor niet de basis biedt.

Naast deze meer algemene verplichtingen vinden we in de verdragen hier en daar ook zeer concrete voorbeelden van externe integratie. Een aardig voorbeeld is de verplichting om bij de toelating van bestrijdingsmiddelen specifiek aandacht te besteden aan de gevolgen voor vleermuizen en zelfs om minder schadelijke alternatieven voor gevaarlijke biociden te kiezen ter bescherming van vleermuizen (Eurobats overeenkomst onder Bonn). Deze verplichting kan enkel worden uitgevoerd door toepassing van de Bestrijdingsmiddelenwet. Deze wet voorziet uiteraard in een brede toets van de effecten op de ecologie. Het is ons echter niet bekend of specifiek wordt gekeken naar de effecten op vleermuizen.

Onderzoek in hoeverre verbetering mogelijk is in de uitvoering van het in de verdragen vastgelegde beginsel van externe integratie van natuurbescherming (biodiversiteitsbehoud, behoud wetlands, e.d.), zowel juridisch (bieden de diverse wettelijke kaders voldoende ruimte voor het meewegen van het natuurbelang?) als praktisch (wordt daadwerkelijk getoetst aan effecten op de natuur?).

b) Codificatie van doelstellingen en beginselen

Opvallend is dat in internationale verdragen in het eerste hoofdstuk veelal een uitvoerige doelomschrijving en soms belangrijke beginselen van het verdrag zijn opgenomen. De Nederlandse natuurbeschermingswetten nemen dergelijke bepalingen niet over. Dit heeft naar onze inschatting grotendeels te maken met de meer algemene terughoudendheid van de Nederlandse wetgever om doelen en beginselen in nationale wetgeving op te nemen. Hoewel bij de implementatie van verdragen altijd een zekere ruimte toekomt aan het goed inbedden van de verplichtingen in de nationale wetgeving, kan wel worden betoogd dat deze wetgevingscultuur een beperking vormt voor het waarborgen van een goede aansluiting van internationaal recht en nationale implementatiewetgeving. De omstandigheid dat bedoelde doelen en beginselen veelal zijn terug te vinden in de parlementaire stukken doet daaraan naar ons oordeel niet af.

V) Overige verplichtingen

Tot slot vallen enkele andere verdragsverplichtingen op die niet direct onder een centraal thema te brengen zijn. Zo valt op dat in een aantal verdragen heel specifieke verplichtingen staan of aandachtspunten voor de besluitvorming die in de nationale

wetten niet met zoveel woorden terugkomen. Dat wil dan uiteraard niet per se zeggen dat deze verplichtingen niet worden nageleefd. Zo zal de verplichting uit de AEWa om bij broedvogelkolonies speciaal aandacht te schenken aan de effecten van recreatie op deze kolonies zeer wel kunnen worden nageleefd in het kader van de passende beoordeling op grond van art. 19f Natuurbeschermingswet 1998. Vanuit juridisch optiek kan echter gesteld worden dat dit momenteel niet is gewaarborgd. Een ander voorbeeld betreft de verplichting uit de Eurobats-overeenkomst om een instantie aan te wijzen die adviseert over de bescherming van vleermuizen in gebouwen. Zo deze verplichting expliciet wordt uitgevoerd,³³ is er, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen wettelijke basis voor.

³³ De Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming (VZZ) heeft een website met informatie over vleermuizen in woningen (<http://www.vleermuis.net>).

Hoofdstuk 4

Nationale onderwerpen die geen grondslag vinden in het internationale recht

4.1 Inleiding

Zijn we in de voorgaande hoofdstukken gestart op het internationale niveau om vandaar te kijken of met de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet voldoende uitvoering wordt gegeven aan vijf internationale natuurbeschermingsverdragen, in dit hoofdstuk beginnen we op het nationale niveau. We bezien in dit hoofdstuk of in de drie wetten onderwerpen worden geregeld die géén grondslag vinden in het internationale recht. Ook in dit hoofdstuk hanteren we niet de ‘transponeringstabel-aanpak’ (van nationaal naar internationaal niveau), maar bekijken we op een iets algemener niveau of onderwerpen worden geregeld zonder internationaalrechtelijke grondslag. We doen dat wel op een iets meer wetssystematische wijze dan in de vorige hoofdstukken, namelijk door het volgen van de hoofdstukken uit de drie wetten.

Overigens doen we in dit hoofdstuk geen uitspraak over het al dan niet wenselijk zijn van regulering van zo’n specifiek Nederlands onderwerp. Er kunnen goede argumenten zijn voor deze regulering. Zo kan een bepaalde, in ons land historisch gegroeide, gang van zaken, een nuttig onderdeel uitmaken van het natuurbeschermingsbeleid en aldus aanleiding zijn om een wettelijke regeling hierover te handhaven, ook al vinden we het betreffende onderwerp niet terug in EU- of internationaal recht. Het is een beleidsmatige keuze om deze ‘extra’ onderwerpen geregeld te laten of te schrappen. Dit primaire doel om de typisch nationale onderwerpen te identificeren verklaart waarom wij in dit hoofdstuk terughoudend zijn in het formuleren van concrete aanbevelingen.

4.2 Natuurbeschermingswet 1998

Hoofdstuk I. Inleidende bepalingen

Dit hoofdstuk bevat voor elke wet noodzakelijke bepalingen en leidt niet tot het maken van opmerkingen. Het is zelfs aan de korte kant vergeleken met internationale verdragen, waar niet alleen van veel meer termen een definitie wordt gegeven, maar waar in het eerste hoofdstuk ook altijd een uitvoerige doelomschrijving en soms belangrijke beginselen van het verdrag zijn terug te vinden (zie hoofdstuk 3, par. 3.2, thema IV).

Hoofdstuk II. Natuurbeleidsplan

Vrijwel alle verdragen verplichten tot het formuleren van beleid (zie hoofdstuk 3, par. 3.2, thema IV). Soms richten zij zich op hele specifieke onderdelen, en soms betreffen ze het natuurbeleid in algemene zin. Dit hangt uiteraard samen met de scope van het betreffende verdrag (van de gehele biodiversiteit op aarde tot migrerende Europese vleermuizen!). In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat hetgeen thans in dit hoofdstuk is geregeld eerder wat aan de magere kant is (bijv. artikel 9 over de ecologische hoofdstructuur). Ook monitoring van de stand van de natuur is een onderwerp dat vaak in de verdragen terugkomt, wat regulering van de rol van het RIVM in de artikelen 9a t/m 9d rechtvaardigt.

Hoofdstuk III. Beschermd gebied

Dit is met soortenbescherming het belangrijkste thema in de onderzochte verdragen en door ons daarom tot dusver uitvoerig besproken in dit rapport. Ook van dit hoofdstuk kan daarom niet worden gezegd dat het regelingen bevat die geen internationaalrechtelijke basis hebben. Eerder kan geconstateerd worden dat enkele belangrijke onderdelen van het thema niet worden afgedekt (zie hoofdstuk 3 van dit rapport).

De enige opmerking die wellicht nog geplaatst kan worden is dat het instrument van de beschermde natuurmonumenten van centraal instrument in het natuurbeschermingsrecht door het toenemende belang van speciale beschermingszones (en wetlands die allemaal als SBZ zijn aangewezen) naar een tweede rang is verschoven. De vraag zou kunnen opkomen, of de rechtsgevolgen van beide typen van beschermde gebieden niet in elkaar zou moeten worden geschoven (in het kader van vereenvoudiging van regelgeving), of –nog verdergaand– of niet tot een volledige integratie zou moeten worden overgegaan, zodat er slechts één categorie is van gebieden die de kern uitmaken van beschermde gebieden. Zoals in hoofdstuk 3 betoogd kan daarmee niet worden volstaan in het gebiedenbeleid, omdat ook bufferzones en verbindingszones moeten worden geschapen waar, mede vanwege de verweven functies in deze gebieden, een minder strikte bescherming kan zijn. Wij hebben ervoor gepleit om de rol die de ecologische hoofdstructuur hierbij vervult veel explicieter te verankeren in de regelgeving.

Hoofdstuk IV. Beschermd landschap

De regeling van beschermde landschapsgezichten is, vanuit het perspectief van de onderzochte verdragen, een vreemde eend in de bijt. Een landschapsgezicht wordt immers primair vanwege zijn esthetische waarde voor de mens en de rol ervan van de mens beschermd en niet primair voor het behoud van bepaalde soorten of habitattypen, al kan e.e.a. uiteraard wel samenvallen. Sommige beschermde soorten zijn zelfs afhankelijk van een bepaald type cultuurlandschap. Alleen het Werelderfgoedverdrag neemt de esthetische kant mee, maar dit verdrag heeft uitdrukkelijk niet alleen betrekking op natuur, maar ook op cultuurhistorie, en op de combinatie van die twee. Overigens maakt het Werelderfgoedverdrag het mogelijk om natuurgebieden aan te wijzen als werelderfgoed enkel en alleen vanwege de natuurlijke aspecten, zoals het voorkomen van bedreigde dier- en plantensoorten.

Uiteraard is er wel het in 2005 door Nederland geratificeerde Europees Landschapsverdrag (Verdrag van Florence, 2000, kortweg ELC genoemd). Dit verdrag neemt expliciet de rol van de mens in de natuur als uitgangspunt en onderscheidt zich daarmee van de “echte” natuurverdragen die de natuur of de biodiversiteit centraal plaatsen. Nederland heeft ervoor gekozen om dit verdrag uit te voeren middels de bestaande wetgeving op diverse terreinen, waaronder die van het natuurbeleid.³⁴ Enkel en alleen gezien vanuit de onderzochte natuurbeschermingsverdragen is het beschermde landschapsgezicht echter een onderdeel dat geen grondslag vindt in deze verdragen.

³⁴ Kamerstukken I/II, 2004-2005, A, 30 113, nr. 1, p. 4.

Hoofdstuk V. Internationale verplichtingen

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt kan ook dit onderwerp niet worden gemist en opnieuw geldt dat binnen het thema van dit hoofdstuk nog meer onderwerpen gereguleerd zouden kunnen worden, bijvoorbeeld de bescherming en het beheer van grensoverschrijdende beschermde gebieden.

Hoofdstuk VI. Schadevergoeding

Dit onderwerp vinden we niet terug in de onderzochte verdragen. Een regeling omtrent schadevergoeding kan echter om twee redenen niet worden gemist. Ten eerste maakt het bieden van schadevergoeding aan burgers die schade lijden als gevolg van het natuurbeleid het mogelijk om dit beleid door te zetten ook indien belangen van derden daardoor geschaad worden. Ten tweede vloeit de verplichting tot het, in bepaalde gevallen, aanbieden van schadevergoeding voort uit algemene juridische beginselen. Wellicht ten overvloede melden wij nog dat met name het Biodiversiteitsverdrag wel een aantal financiële bepalingen kent, doch deze zien op de ondersteuning van ontwikkelingslanden. Nederland is op dit terrein wel actief, echter geheel via het spoor van de ontwikkelingssamenwerking (DGIS).

Hoofdstukken VII t/m XI. Beroep en registratie, Procedure vergunningverlening, Toezicht, Slot- en overgangsbepalingen

Deze hoofdstukken zijn alle procedureel van aard en noodzakelijk om het functioneren van de wet in de rechtspraktijk mogelijk te maken. De onderzochte natuurbeschermingsverdragen laten zich over dit soort zaken niet uit omdat dat typisch zaken zijn die in elk land anders geregeld kunnen worden.

4.3 Flora- en faunawet

Hoofdstuk I. Algemene bepalingen

Hetgeen hierboven is gezegd over het eerste hoofdstuk van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt ook voor de Flora- en faunawet. Een verschil is wel nog de opname van de zorgplichtbepaling in dit hoofdstuk in laatstgenoemde wet. De onderzochte verdragen hebben geen vergelijkbare bepaling, maar dat is niet zo vreemd aangezien verdragen doorgaans enkel gericht zijn tot verdragspartijen. De inzet van het instrument 'zorgplicht' om te voldoen aan verdragsverplichtingen is een nationale keuze die heel zinvol kan zijn.

Daarbij speelt met name het vangnetkarakter van zorgplichten een rol. Verdragsverplichtingen zijn vaak breed geformuleerd en gericht op realiseren van bepaalde doelen. Staten moeten vervolgens alles of al het redelijke in het werk stellen om deze doelen te realiseren. Bij het maken van wet- en regelgeving wordt echter gestreefd naar helderheid waarmee regels veelal een specifieke inhoud en normaddressaat krijgen. Daarmee ontstaat echter vanuit het oogpunt van de bredere doelen nog wel eens het risico dat bepaalde gedragingen net buiten de werkingsfeer van geldende verboden of verplichtingen vallen. Een zorgplicht kan in een dergelijk geval een functie vervullen als basis voor bijvoorbeeld bestuursrechtelijk optreden (de zorgplicht is niet strafrechtelijk handhaafbaar), mede om invulling te geven aan internationaalrechtelijke verplichtingen.

Met name vanuit een oogpunt van rechtszekerheid zal de toepassing van dit instrument worden beperkt tot situaties waarin sprake is van evident onzorgvuldig gedrag.

Hoofdstuk II en III. Aanwijzing van beschermde soorten, Algemene verbodsbepalingen

Deze hoofdstukken bevatten de kern van het soortenbeschermingsrecht, en geeft daarmee ook uitwerking aan de kern van het soortenbeschermingsrecht zoals dat in de onderzochte verdragen is terug te vinden.

Hoofdstuk IV. Beschermde leefomgeving

Hoewel een voor Nederland nog vrij nieuw en niet vaak toegepast instrument, past het instrument van de beschermde leefomgeving goed bij de verplichtingen uit de internationale verdragen. Deze verdragen zien immers niet alleen op de bescherming van grotere waardevolle gebieden, maar ook op de bescherming van kleinere elementen, bijvoorbeeld broed- en rustplaatsen van bepaalde vogel- of vleermuissoorten of een groeiplaats van een bepaalde bedreigde plantensoort. Het instrument kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de bescherming van soorten die buiten grote beschermde gebieden voorkomen en tevens een rol spelen bij de verbinding van gebieden of bij de bescherming van 'stepping stones'. Daarmee is het instrument bijvoorbeeld van belang voor het biodiversiteitbehoud buiten beschermde gebieden zoals opgedragen door het Biodiversiteitsverdrag, en voor de bescherming van leefmilieus van bedreigde soorten zoals vereist door het Verdrag van Bern.

Hoofdstuk V. Bijzondere bepalingen

Vanwege de diversiteit aan onderwerpen in dit hoofdstuk, worden de diverse onderdelen apart behandeld.

Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen

Voor zover de onderzochte internationale verdragen zich uitspreken over de jacht, beperken zij zich meestal tot de regulering van het jachtseizoen, de jachtmiddelen en de soorten waarop mag worden gejaagd. Echter, Annex 3 bij de AEWA verplicht staten expliciet om jagers op lokaal, nationaal en internationaal niveau te stimuleren om samenwerkingsverbanden te vormen om zo duurzaamheid te helpen verzekeren (art. 4.1.7). Faunabeheereenheden kunnen als een uitwerking van deze verplichting worden gezien.

Jacht

Titel II van hoofdstuk V is een zeer uitvoerige titel waarin de jacht wordt gereguleerd (tevens de basis voor verdere regulering in het Jachtbesluit en het Besluit beheer en schadebestrijding dieren). Deze regeling heeft een veel groter detailniveau dan de internationale verdragen, maar kan wel gezien worden als een uitwerking van die verdragen. De meeste verdragen hebben immers, net als de Vogel- en de Habitatrichtlijn, verschillende bepalingen die betrekking hebben op de jacht. Zoals gezegd gaan deze primair over wanneer gejaagd mag worden, over de jachtmiddelen en over de soorten waarop gejaagd mag worden. Al deze elementen zien we terug in titel II. Soms bevat een verdrag een opvallend detailelement, zoals het verbod om vanaf 2000 met loodhoudende

munitie te jagen in wetlands (art. 4.1.4 Annex 3 bij AEWa), maar dat is een uitzondering. Overigens bestaat in Nederland al sinds 1993 een algeheel verbod om met loodhoudende hagel te jagen.

Vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen

Alle onderzochte verdragen openen, net als de Vogel- en de Habitatrichtlijn, de mogelijkheid om toestemming te verlenen voor het maken van een inbreuk op de verboden in het verdrag, mits aan bepaalde eisen is voldaan. Zoals hierboven aangegeven is de uitwerking die de beide richtlijnen hieraan geven in belangrijke mate bepalend geweest voor de tekst van de Flora- en faunawet. Kijkend vanuit de internationale verdragen (maar hetzelfde geldt voor een eventuele blik op de Nederlandse wet vanuit het kader van de Vogel- en de Habitatrichtlijn), valt wel een aantal zaken op:

- Titel III opent met een uitvoerige regeling over het rapen van kievitseieren, met bovendien een basis voor verdere regulering in een ministeriële regeling. De onderzochte verdragen kennen enkel het verbod op het rapen van eieren, en hebben geen specifieke uitzonderingsgrond hiervoor.
- Ook het prepareren van dode dieren, het tweede onderwerp van Titel III, komt niet terug in de onderzochte verdragen. Alleen het bezit en de handel in opgezette dieren is gereguleerd (verbod voor bepaalde soorten).
- De uitwerking in Titel III en de hierop gebaseerde uitvoeringsregelgeving is veel complexer en gedetailleerder dan de bepalingen in de onderzochte verdragen en de beide EG-richtlijnen. Ook de volgorde van onderwerpen is wat curieus te noemen (eerste kievitseieren rapen en prepareren van dode dieren, en dan ergens achterin dit hoofdstuk de voor de praktijk wellicht belangrijkste bepaling, te weten artikel 75).

Hoofdstuk VI. Het faunafonds

Het hoofdstuk over het schadefonds is een opvallend uitvoerig hoofdstuk dat niet een duidelijke grondslag in het internationale recht heeft (NB: merk op dat dit een apart hoofdstuk vormt terwijl de andere bepalingen over faunabeheer/jacht/schadebestrijding allemaal in hoofdstuk V zijn opgenomen). Wel zou gezegd kunnen worden dat de onderzoeks- en adviesfunctie van het fonds overeenkomt met onderzoeksverplichtingen die in de meeste verdragen wel te vinden zijn, waarbij echter moet worden aangetekend dat in de verdragen dergelijk onderzoek niet wordt beperkt tot schadebestrijding. Net zoals bij de Natuurbeschermingswet 1998 is geconstateerd, geldt ook hier dat schadevergoeding niet een onderwerp is dat expliciet genoemd wordt in de onderzochte verdragen, maar ook hier kan worden opgemerkt dat schadevergoeding een nuttig instrument kan zijn in het beleid inzake behoud van biodiversiteit.

Hoofdstukken VII t/m IX. Overige bepalingen, Toezicht, straf- en dwangbepalingen, Overgangs- en slotbepalingen

Deze hoofdstukken zijn alle procedureel van aard en noodzakelijk om het functioneren van de wet in de rechtspraktijk mogelijk te maken. De onderzochte natuurbeschermingsverdragen laten zich over dit soort zaken niet uit omdat dat typisch zaken zijn die in elk land anders geregeld kunnen worden.

4.4 Boswet

Evenmin als de Habitatrictlijn besteden ook de onderzochte verdragen niet specifiek aandacht aan bossen, maar worden bepaalde typen bossen als bepaalde habitattypes beschermenswaardig geacht, zoals ook andere natuurtypen dat zijn. In die zin is vanuit de onderzochte verdragen bezien de hele Boswet strikt genomen niet vereist: in theorie zou via de gebiedenbescherming, inclusief het instrument van de beschermde leefomgeving en dat van de ecologische hoofdstructuur (Natuurbeschermingswet 1998) en de soortenbescherming (Flora- en faunawet) aan bossen en individuele bomen bescherming kunnen worden geboden. Dat neemt niet weg dat er ook een aspect van landschapsschoon aan bossen en individuele bomen of groepen bomen kleeft, wat op dit moment ook een belangrijke bestaansreden van de wet lijkt te zijn. In zoverre komt hier dus weer de discussie op over de verhouding tussen natuurbescherming en landschapsbescherming die hierboven ook bij de bespreking van de Natuurbeschermingswet 1998 is aangezwengeld.

Verder kan betoogd worden dat individuele bomen of groepen bomen, dan wel complete bossen, doorgaans veel nestplaatsen bevatten van vogels, vleermuizen, allerlei (andere) zoogdieren, insecten, planten, paddenstoelen, etc., zodat bescherming van bomen en bossen in belangrijke mate bijdraagt aan het behoud van de biodiversiteit. De Boswet kan zo als een extra slot op deur worden gezien voor het behoud van soorten. Bovendien wordt in internationaal verband al vele jaren onderhandeld over een Bossenverdrag, wat t.z.t. wellicht alsnog een internationaalrechtelijke basis gaat bieden aan de Boswet. Vooralsnog bestaat die internationaalrechtelijke basis enkel uit soft law, te weten de VN Bossenverklaring,³⁵ waarin overigens veel meer onderwerpen een plaats vinden dan datgene dat thans in de Boswet is geregeld (ook handel in hout, internationale samenwerking, speciale positie van ontwikkelingslanden etc.). Momenteel wordt in internationaal verband de discussie over de bescherming van bossen sterk in verband gebracht met de aanpak van klimaatverandering. In het licht van deze ontwikkelingen is het verstandig om nu nog geen afscheid te nemen van de Boswet, al is naar onze mening in het licht van bovengaande een discussie over de toekomst van deze wet op zijn plaats.

³⁵ Voluit: 'Niet juridisch bindende gezaghebbende verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen', Distr.Gen. A/CONF.151/6/Rev., aangenomen op 13 juni 1992 tijdens de UNCED conferentie in Rio de Janeiro.

Hoofdstuk 5 Afronding

Met dit onderzoek is beoogd antwoord te geven op de vraag of met de primair op EG-rechtelijke leest geschoeide nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Boswet) voldoende uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit voor Nederland geldende natuurbeschermingsverdragen (Biodiversiteitsverdrag, Verdrag van Bonn, Wetlandsverdrag, Verdrag van Bern, Werelderfgoedverdrag), en op de vraag in hoeverre de Nederlandse wet - en regelgeving andere of extra eisen stelt ten aanzien van natuurbescherming dan de eisen die uit de natuurbeschermingsverdragen voortvloeien. In de samenvatting (zie voorin dit rapport) hebben we de conclusies en aanbevelingen die ter beantwoording van deze vragen zijn geformuleerd reeds opgenomen. Op deze plaats willen wij die niet herhalen, maar volstaan met enkele meer algemene observaties die uit de combinatie van het onderzoek naar beide vragen naar voren zijn gekomen. De eerste vraag is namelijk beantwoord door vanuit de verdragen naar de nationale wetten te kijken; de tweede vraag door juist de nationale wetten als vertrekpunt te nemen, maar wat valt ons nu op na behandeling van beide vragen?

Wat ons is opgevallen is dat de door ons onderzochte nationale wetten (vooral de Flora- en faunawet, en in mindere mate de Natuurbeschermingswet 1998) in vergelijking tot de verdragen een tamelijk ingewikkelde structuur kennen en weinig aandacht besteden aan de doelen of belangrijke beginselen (het begrip 'biodiversiteit' ontbreekt bijvoorbeeld geheel). Ook andere onderwerpen die in meerdere verdragen terugkomen (bijvoorbeeld grensoverschrijdende gebieden, het voorkomen van nadelige effecten verder buiten de landsgrenzen, *ex-situ*-bescherming, 'invasieve species') worden in de Nederlandse wetgeving hooguit slechts terloops behandeld (zie de aanbevelingen in hoofdstuk 3). Daarentegen worden de onderwerpen die wel zijn geregeld soms tot op zeer groot detailniveau gereguleerd. Bijna 20% van de artikelen uit de Flora- en faunawet is besteed aan het Faunafonds, en ook onderwerpen als het prepareren van dieren, de faunabeheerseenheden, eendenkooien, kievitseieren rapen en de jacht worden zeer uitvoerig gereguleerd. Behalve deze gedetailleerdheid is ook de gelaagdheid van de wet- en regelgeving opvallend. Vanuit de Universiteit van Tilburg verzorgen wij onder meer voor de rechtelijke macht regelmatig cursussen over de Flora en faunawet en met name het voortdurend moeten doorbladeren in besluiten en vervolgens in regelingen (hopelijk in de meest actuele versie) wordt daarbij als een opvallend kenmerk van het soortenbeschermingsrecht beschouwd. Nu deze regelgeving verder wordt aangevuld met andere instrumenten, zoals gedragscodes, bestaat er een groot risico dat de wetgeving alleen nog inzichtelijk is voor een kleine groep specialisten.

Hierdoor zijn de wetten niet alleen moeilijk leesbaar en vermoedelijk ook lastig handhaafbaar, maar dreigen centrale bepalingen (d.w.z.: centraal voor het natuurbeleid in het algemeen en voor de naleving van internationale verplichtingen in het bijzonder) ook naar de achtergrond te worden gedrongen.

Verder is betwistbaar of onderwerpen als het prepareren van dieren een plaats moeten hebben in natuurbeschermingswetgeving. Een dergelijk vraag kan ook worden gesteld ten aanzien van landschappen die met name vanuit cultureel en historisch oogpunt bescherming behoeven.

Het bovenstaande moet niet worden gezien als een eenduidige veroordeling van de natuurbeschermingswetten als 'niet van deze tijd'. Erkend moet worden dat het ingewikkelde materie is, mede juist vanwege de vele internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen. De laatste jaren zijn bovendien zonder twijfel grote stappen gezet in het beter waarborgen van de naleving van het Europese natuurbeschermingsrecht. Volgens ons kan echter aan de onderzochte internationale verdragen inspiratie worden ontleend om een discussie te starten over een modernisering van de natuurbeschermingswetgeving. Die wetgeving zou naar onze mening vereenvoudigd kunnen worden en meer gericht kunnen worden op de kern van het natuurbeschermingsbeleid. Het is bijvoorbeeld opvallend dat de ecologische hoofdstructuur, wat toch een van de kernelementen van het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid is, en welk element ook duidelijk wordt gedragen door internationale verplichtingen, niet gereguleerd wordt in de Natuurbeschermingswet 1998. De reikwijdte en focus van onze wetgeving vraagt ook aandacht: gaan we niet te veel op de lijn zitten van de bescherming van 'soort x' en 'habitatype y' en dreigen bredere natuurwaarden daardoor niet onder de juridische bescherming weg te vallen? Ook de scheiding tussen gebiedenbescherming en soortenbescherming in twee aparte wetten, met ook nog een derde wet die aandacht besteedt aan een bepaald natuurtype, nl. bossen, is vanuit het internationale perspectief bezien niet logisch en naar onze inschatting niet nodig.

Het gaat hier om meer strategische vraagpunten die de reikwijdte en het doel van dit onderzoek enigszins te buiten gaan. Wanneer het internationaal natuur-beschermingsrecht echter niet alleen gezien wordt als iets 'waar we aan moeten voldoen', maar ook als een mogelijke inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van ons nationale natuurbeschermingsrecht, dan kan dit waardevolle nieuwe inzichten opleveren. Wij hopen dat ons rapport een eerste aanzet levert voor een discussie hierover.