

WIJZIGING WETGEVING IN NEDERLAND

ZOOGDIEREN BETER BESCHERMD?

Reinier Akkermans

In Nederland zijn Jachtwet en Natuurbeschermingswet onlangs gewijzigd. Het aantal zoogdiersoorten in de Natuurbeschermingswet is sterk uitgebreid, maar nog altijd komen er onbejaagbare soorten in de Jachtwet voor. Ook zijn de teksten van beide wetten aangepast aan de Europese wetgeving. Beschikt Nederland daarmee over moderne soortbeschermingswetgeving of is het cosmetisch lapwerk?



Jarenlang is elke wijziging in de wettelijke bescherming van (zoog)dieren in Nederland vooruitgeschoven onder het mom van: "Dat gebeurt in de nieuwe Flora- & Faunawet". Over die wet wordt al bijna tien jaar gediscussieerd. Het eerste voorontwerp van wet was in 1987 gereed, maar is ingetrokken na sterke negatieve kritiek van de Raad van State. In mei 1993 is een nieuw wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend. Na een eerste behandeling wacht het nu op de Memorie van Antwoord. Ten langen leste zijn de huidige wetten aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. Jachtwet en Natuurbeschermingswet (en Vogelwet 1936) behoeften aanpassing op grond van internationale wetgeving, zoals de Habitat-richtlijn van de Europese Unie en de Benelux-overeenkomst, en op grond van enkele veroordelingen door het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Per 1 september 1994 zijn aanpassingen van de Natuurbeschermingswet en de Jachtwet van kracht geworden. In beide wetten komen zoogdiersoorten voor. (Vogels, amfibieën, reptielen, vissen en ongewervelden blijven in dit artikel buiten beschouwing.) Een eenvoudige verdeling had kunnen zijn: bejaagbare soorten in de Jachtwet en volledig beschermde soorten in de Natuurbeschermingswet, maar historie en vermoedelijk ook jagerssentimenten hebben meegespeeld bij de indeling.



Hermelijn, bunzing en otter (hier op een oude schoolplaat) zijn alledrie roof(zoo)g dieren, maar hun bescherming is op verschillende wijze geregeld. Copyright Woltersgroep Groningen: M.A.Koekkoek, 'Roofdieren in den winter'.

Jachtwet

De Jachtwet is slechts marginaal aangepast. De meeste aanpassingen berusten op verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen. Hoewel er voor de natuurbescherming weinig is verbeterd, zijn er voor de zoogdieren enkele opmerkelijke veranderingen aangebracht.

- Schadebestrijding

Een belangrijke wijziging in de Jachtwet vormen de gronden waarop de minister van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij vergunning voor afschot van schadeveroorzakende dieren kan verstrekken. Als redenen worden genoemd: bedreiging van de volksgezondheid (hondsdolheid brr!), de openbare veiligheid, de veiligheid van de luchtvaart, voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen of visserij, en bescherming van flora en fauna. Deze redenen lopen nu parallel met die in de richtlijnen van de Europese Unie. Verder gezichtsverlies, veroorzaakt door het succesvol aanvechten van afschotvergunningen om-

dat de afwijkingsgronden niet overeenkomen met de richtlijnen van de Europese Unie (onder andere rotganzen op Terschelling), wilde het ministerie kennelijk voorkomen. De minister beschikt nu wellicht weer over een instrumentarium om bij 'schade' afschotvergunningen te verstrekken.

- Opsomming diersoorten

Direct in het oog springend is de opsomming van zoogdieren, die onder de Jachtwet vallen. Eekhoorn, otter, das, gewone zeehond en grijze zeehond zijn geschrapt. Daarentegen vallen steenmarter en boomarter, soorten waarop de jacht al bijna vijftig jaar gesloten is (sinds 1948), nog altijd onder de Jachtwet. De Nederlandse ambtenaren hebben dit verschil niet zelf bedacht: het wordt veroorzaakt door de Benelux-overeenkomst. Dieren die niet tot het jachtwild in de Benelux-overeenkomst behoren, moesten worden geschrapt en naar de Natuur-

beschermingswet overgeheveld. Omgekeerd is het niet verplicht alle in de Benelux-overeenkomst genoemde jachtwildsoorten ook werkelijk in de Jachtwet op te nemen: het is een maximumlijst. Men had dus kunnen afwijken. Merkwaardig is dat de wilde kat uit de opsomming van wild (artikel 2) is verdwenen en ook niet onder de werking van de Natuurbeschermingswet is gebracht. Gewoonweg vergeten of dacht men: hij komt toch niet in Nederland voor? Dit zou een merkwaardige gedachtengang zijn, omdat de soort zijn areaal naar het noorden uitbreidt en de noordgrens zich thans nog slechts enkele tientallen kilometers ten zuiden van Nederland bevindt. De wilde kat is nu in Nederland vogelvrij, net als zijn verwilderde gedomesticeerde soortgenoten. Wellicht dat deze soort bij een volgende gelegenheid alsnog onder de bescherming van de Natuurbeschermingswet wordt gebracht.

- Marters en middelen

Een positief punt is dat sinds dit jaar de jacht op bunzing en hermelijn gesloten is. De jacht op de wezel is reeds in 1987 gesloten, zodat nu alle marterachtigen beschermd zijn. Het sluiten van de jacht betekent onder meer dat men geen dode of geprepareerde exemplaren van marters mag bezitten zonder ontheffing (conform artikel 60 van de Jachtwet). Ook het bezit van levende exemplaren is verboden, tenzij deze dieren in gevangenschap zijn gekweekt. Exemplaren van diersoorten die onder de Jachtwet vallen, maar die in gevangenschap zijn gekweekt, zijn geen wild in de zin van de Jachtwet. Dit geldt bijvoorbeeld voor edelherten en damherten in omheinde parken.

Ook in het gebruik van middelen om schade-veroorzakende diersoorten te doden is enige wijziging gekomen. Middelen tot slaan, delven of fretteren mogen uitsluitend nog voor verwilderde kat, vos en konijn worden gebruikt. Datzelfde geldt ook voor het gebruik van kastvallen. Toch worden wezel, hermelijn en bunzing genoemd als diersoorten die de grondgebruiker op zijn erf mag verdelen, mits de jacht op deze soorten is geopend. Een probleem daarbij is dat de wetgever hem geen middelen meer verstrekt (artikel 22) en deze dieren met de hand vangen is niet direct aan te raden. Bovendien is de jacht op de kleine marters nu het hele

jaar gesloten, zodat ze ook op eigen erf niet zouden mogen worden bejaagd. Dit deel van de wetgeving is dus onduidelijk.

- Prepareren

De regeling rond dode exemplaren van jachtwild is hetzelfde gebleven. Het bezit van en de handel in dode (al dan niet geprepareerde) bejaagbare zoogdiersoorten is altijd toegestaan als de jacht op die soort is geopend (vos, verwilderde kat, konijn). Wanneer de jacht gesloten is, moet kunnen worden aangetoond dat het wild krachtens de wet is verkregen, bijvoorbeeld door middel van de loodjes op grof wild. Voor soorten waarop de jacht het hele jaar gesloten is (boomarter, steenarter, kleine marterachtigen) moet men over een ontheffing beschikken. Deze ontheffing is verkrijgbaar bij de provinciale kantoren van het ministerie van LNV. Merkwaardig dat de Jachtwet nog altijd een eigen prepareersysteem kent, dat afwijkt van dat in de Vogelwet 1936 en nu ook van de Natuurbeschermingswet.

Natuurbeschermingswet

Voor de bescherming van dier- (en plante)soorten is met name Hoofdstuk 5 van deze wet van belang. In dit hoofdstuk staat beschreven wat wel en niet mag met beschermde soorten. De andere hoofdstukken gaan vooral over de bescherming van natuurerreinen: de biotoopbescherming. De tekst van Hoofdstuk 5 had in de loop der jaren kennelijk juridische erosie ondergaan. Sinds de wet in 1967 in werking trad, was Hoofdstuk 5 niet gewijzigd. Nu is het wellicht juridisch aangescherpt, maar voor de leek minder begrijpelijk geworden. Nieuw is dat nu ook bastaarden van beschermde diersoorten volledige bescherming genieten. Ook is het nu mogelijk de invoer van uitheemse diersoorten (exoten) te weren en het bezit ervan te verbieden, in het belang van de inheemse flora of fauna, maar in dit kader zijn nog geen soorten aangewezen. Er zijn plannen om het houden van sommige voor de natuur schadelijk geachte soorten, zoals de grijze eekhoorn, te verbieden. Er wordt ook gedacht aan een algemeen verbod tot het uitzetten van uitheemse diersoorten.

- Uitbreiding soortenlijst

De eerste groep beschermde dieren is al in 1973 aangewezen. Bijna twintig

jaar is deze lijst niet aangepast, maar de afgelopen drie jaar is ze drie keer uitgebreid. In 1991 zijn alle in de Noordzee voorkomende walvis- en dolfijnsoorten aan de lijst toegevoegd. Deze aanwijzing is een gevolg van de Noordzeeconferentie en van de Habitat-richtlijn van de Europese Unie. Het is opvallend dat potvis en dwergvinvis in de Nederlandse kustwateren beschermd zijn, terwijl Noorwegen, een van de partners in de Noordzeeconferentie, ze juist buiten de afspraken heeft weten te houden omdat men er op wil jagen.

In juli 1994 volgden bever en noordse woelmuis (eveneens als uitvloeisel van de Habitat-richtlijn). Als derde groep



zijn sinds 1 september 1994 das, otter, eekhoorn, gewone en grijze zeehond de eer in deze wet opgenomen te zijn. Merkwaardig is dat de bever pas nu, enkele jaren na zijn introductie (onder supervisie van hetzelfde ministerie van LNV) een wettelijke status heeft gekregen en niet bij het begin van het uitzet-experiment in 1988.

- Verdergaande bescherming

Voor de das betekent opname in de Natuurbeschermingswet dat ook de burchten nu een beschermde status hebben. De Jachtwet bood deze mogelijkheid niet (wel van gevederd wild, maar niet van haarwild). Deze bescherming geldt ook voor beverburchten en eekhoornnesten. Omdat men beschermde dieren niet mag verstoren, genieten zeehonden officieel nu een onbeperkte rust. In de praktijk zal deze rust wel beperkt blijven tot de reeds bestaande zeehonden-rustgebieden.

Een ander gevolg van de overheveling is dat men zonder ontheffing geen levende exemplaren van krachtens de

Natuurbeschermingswet beschermde diersoorten onder zich mag hebben. Voor de nieuw aangewezen soorten geldt een uitzondering, mits men kan aantonen dat men deze al voordien (1 september 1994 voor das, otter en eekhoorn) bezat. Door de opname in de Natuurbeschermingswet komt een einde aan het vrij mogen bezitten van deze dieren. De Natuurbeschermingswet kent alleen soorten en maakt geen onderscheid in gekweekte of wilde exemplaren, zoals de Jachtwet.

- Prepareren

Het is opmerkelijk dat de wetswijziging het bezit van dode dieren nu op ruimere schaal mogelijk maakt. Was het bezit van geprepareerde beschermde dieren alleen toegestaan in het belang van de wetenschap of de educatie, nu opent de wet ook de mogelijkheid aan particulieren om opgezette dieren te bezitten. Aanwijzing van soorten die een particulier mag bezitten moet bij ministerieel besluit geschieden (vrijstellingsregeling). Inmiddels is voor de eekhoorn zo'n regeling voor het prepareren van kracht. Deze regeling sluit aan bij de Vogelwet 1936 (slim om geen volledig nieuwe regeling te bedenken). Wie een dode eekhoorn vindt, moet op het politiebureau een vervoersvergunning halen. Daarmee kan hij het beest bij een ministerieel erkende preparateur laten opzetten. Deze klemt aan het hier een merkteken (loodje) ten teken dat het een legaal opgezet dier betreft. Voor egel en das wordt binnenkort een soortgelijke regeling ontworpen. Een (vers) opgezette egel of das mag men nu dus nog niet hebben.

- Schadevergoeding

De Jachtwet kent een Jachtfonds. Dit Jachtfonds kan aan gedupeerden (meestal boeren) een schadevergoeding uitkeren wanneer jachtwild schade aanricht, bijvoorbeeld aan gewassen. De gelden in het Jachtfonds zijn afkomstig van de jagers, via wat ze betalen voor de jachtakte, en uit de algemene middelen van het ministerie. Wanneer onbejaagbare diersoorten schade aanrichten, betaalde het ministerie de schade uit de algemene middelen. Deze situatie blijft min of meer hetzelfde voor de

Hoeveel zin heeft het de noordse woelmuis te beschermen, als zijn leefgebied niet is beschermd?
Foto Jacques van der Neut

dieren die naar de Natuurbeschermingswet zijn overgeheveld. Men dient een vergoeding nog steeds via het Jachtfonds aan te vragen en de gelden komen dan uit de algemene middelen.

Zin of onzin?

Soortbescherming kan een goede zaak zijn, zeker wanneer het grote opvallende dieren betreft of dieren die dicht bij mensen leven. Vleermuizen leven vaak zo dicht bij mensen (zolders, spouwmuur) dat het een goede zaak is ze daarbij ook enige bescherming te geven. Een andere goede reden voor soortbescherming bestaat als individuele dieren door mensen bedreigd kunnen worden. Dieren met een opvallende leefwijze kunnen gemakkelijk worden verdelgd of gevangen. Het is bijvoorbeeld niet moeilijk dassenburchten te vernielen. Ook lopen mooie diersoorten het gevaar in een kooi te belanden. Zo zijn er mensen die eekhoorns in gevangenschap houden. De Natuurbeschermingswet kan een instrument zijn om zulke dingen te voorkomen.

- Signaalfunctie

Maar wat is het nut van opname van de noordse woelmuis in de Natuurbeschermingswet? Deze diersoort is sterk bedreigd in Nederland. De hier voorkomende ondersoort is in zijn voorkomen zelfs beperkt tot Nederland. Opname in de Natuurbeschermingswet lijkt op het eerste gezicht dus zinnig. De achteruitgang wordt echter niet veroorzaakt door vangen of bewust doodknuppelen, maar vooral door verlies aan biotoop. Bovendien kan slechts een handjevol kenners deze soort onderscheiden van andere woelmuissorten, zoals de zeer algemene veldmuis en aarmuis. Om de noordse woelmuis te beschermen moet zijn leefgebied worden beschermd. Er wordt wel veel onderzoek aan deze soort gepleegd, maar de rijksoverheid geeft nog steeds geen aandacht aan de systematische bescherming van zijn resterende leefgebieden; op veel plaatsen is hij reeds verdwenen. Aanwijzing tot beschermde diersoort heeft geen effect op de bescherming van zijn biotoop. Het enige effect is een psychologisch effect. De status van beschermde diersoort klinkt gewichtig en lagere overheden zullen

eerder geneigd zijn het dier of zijn omgeving te sparen (signaalfunctie).



- Handhaving

Soortbescherming is bescherming tegen menselijk handelen: vangen, verontrusten, doden en dergelijke. Belangrijk bij wetgeving rond soortbescherming is de handhaving van die wetgeving. Wil je mensen dwingen beschermde dieren met rust te laten, dan zul je de naleving van de natuurbeschermingswetten moeten controleren. Tot voor kort bestond er nog zoiets als de veldpolitie en was er een corps controleurs Flora en Fauna van de AID (opsporingsdienst ministerie van LNV). De veldpolitie is bij de vorming van de regiopolitie opgeheven en het controleurscorps (vrijwilligers) is zieltogend. Helaas kan men van gewone agenten niet verwachten dat ze alle bijzondere wetten uit hun hoofd kennen en dat ze een wezel van een hermelijn kunnen onderscheiden, laat staan een noordse woelmuis van een veldmuis. Bovendien is het vooral een kwestie van ervaring om in het buitengebied afwijkende zaken te kunnen zien.

- Integratie

Hoe eenduidiger de wetgeving is, hoe groter de kans dat de burger hem kan naleven. Het is onlogisch dat een boomarter onder de Jachtwet valt en de otter onder de Natuurbeschermingswet. De jacht op beide marterachtigen is al tientallen jaren gesloten, maar hun bescherming is verschillend geregeld. Denk aan verschillen in het mogen bezitten, verschillen in het laten prepareren, verschillen in het mogen verstoren van dieren en hun holen. Temeer merkwaardig omdat beide soorten op

de onlangs door het ministerie van LNV uitgegeven rode lijst van bedreigde zoogdiersoorten staan. Op burgers komt dit vreemd over: beschermd en beschermd is dus niet hetzelfde, zeker als beide soorten in Nederland bedreigd zijn. Het idee van de genoemde Flora- & Faunawet die in de plaats komt van Jachtwet, Vogelwet 1936 en Hoofdstuk 5 van de Natuurbeschermingswet is een goed initiatief. Daarmee ontstaat voor de meeste inheemse diersoorten (helaas behalve de vissen) één wetgeving met betrekking tot soortbescherming. Dit zal de duidelijkheid voor de burger vergroten. De Flora- & Faunawet zal vermoedelijk halverwege 1995 in de Tweede Kamer worden besproken, maar het kan nog jaren duren voordat het voorstel echt wet wordt.

Soortbescherming kan een goede zaak zijn, mits het de aandacht niet afleidt van iets nog belangrijkers: biotoopbescherming. Agrarisch gebruik, recreatie, aanleg van wegen en uitbreiding van bebouwing tasten het buitengebied ondanks de regelgeving nog voortdurend aan. Als het biotoop van dieren verslechtert, zullen ze verdwijnen. Daar helpt opname in de Natuurbeschermingswet weinig aan. Alle natuurbeleidsplannen ten spijt, wordt er onvoldoende aan biotoopbescherming gewerkt en gaat de diversiteit van de natuur nog jaarlijks achteruit. De status 'beschermd maar uitgestorven' is wettelijk gezien misschien ideaal, maar voor de natuurbeschermers bijzonder schrijnend en een teken van falend (overheids)beleid. ↗

Wettelijke status zoogdieren in Nederland

A: Jachtwet

Tussen haakjes is de periode aangegeven dat een soort mag worden bejaagd

- *grof wild*
edelhert *Cervus elaphus* (alleen met vergunning)
ree *Capreolus capreolus* (alleen met vergunning)
damhert *Dama dama* (alleen met vergunning)

moeflon *Ovis musimon* (alleen met vergunning)
wild zwijn *Sus scrofa* (alleen met vergunning)
- *klein wild*
haas *Lepus europaeus* (15 oktober - 31 december)

- *overig wild*
konijn *Oryctolagus cuniculus* (gehele jaar)
vos *Vulpes vulpes* (gehele jaar)
verwilderde kat *Felis catus* (gehele jaar)
bunzing *Putorius putorius*
hermelijn *Mustela erminea*
wezel *Mustela nivalis*
boommarter *Martes martes*
steenmarter *Martes foina*

B: Natuurbeschermingswet

- *sinds 1973*
(bruinvis *Phocoena phocoena*)
(tuimelaar *Tursiops truncatus*)
hamster *Cricetus cricetus*
eikelmuis *Eliomys quercinus*
hazelmuis *Muscardinus avellanarius*
vleermuizen *Chiroptera*, alle soorten
egel *Erinaceus europaeus*
- *sinds 1991*
walvisachtigen *Cetacea*, alle soorten
- *sinds juli 1994*
bever *Castor fiber*
noordse woelmuis *Microtus oeconomus arenicola*
- *sinds september 1994*
eekhoorn *Sciurus vulgaris*
otter *Lutra lutra*
das *Meles meles*
zeehond *Phoca vitulina*
grijze zeehond *Halichoerus grypus*