



Onderwerp

toelichting juridische basis (artikel 3.18 wet natuurbeheer) voor het doden van heckrunderen en konikpaarden.

Kern mededeling:

Tijdens het interpellatiedebat op woensdag 28 april 2021 is gesproken over het doden van heckrunderen in de Oostvaardersplassen. De Partij voor de Dieren stelde zich op het standpunt dat er geen juridische grondslag aanwezig is voor het doden van de heckrunderen. Gedeputeerde Rijsberman zegde toe met een nadere toelichting te komen.

In deze mededeling wordt daar nader op ingegaan.

Mededeling:

In het door de provincie Flevoland vastgestelde beleidskader beheer Oostvaardersplassen is voor de grote grazers een doelstand van 1100 dieren opgenomen, 500 herten en 600 konikpaarden & heckrunderen. Dit is de beleidsmatige basis voor het beheer van de heckrunderen. Staatsbosbeheer voert dat beleid uit en hebben in hun managementplan voor de periode 2020-2027 aangegeven hoe daar invulling aan wordt gegeven.

Met het op 8 januari 2021 door Stamina ingediende informatieverzoek en in 2^e instantie het handhavingsverzoek over het afschot van de heckrunderen en konikpaarden in de Oostvaardersplassen wordt gesteld dat voor het afschot van heckrunderen een aparte opdracht nodig is.

De Provincie concludeert echter dat voor het doden van de heckrunderen en konikpaarden er geen aparte opdracht nodig is. Wel is door het handhavingsverzoek naar voren gekomen dat er een toestemming nodig is om deze dieren met gebruik van het geweer te mogen schieten. Deze omissie is inmiddels hersteld met de opdracht die op 27 april 2021 aan Staatsbosbeheer is verleend.

De provincie is tot deze uitkomst gekomen door o.a. nader overleg dat gevoerd is met Staatsbosbeheer en aanvullend juridisch advies dat ingewonnen is bij Pels Rijcken over dit onderwerp. De vragen die daarbij zijn voorgelegd:

- i) is er voor het doden van de dieren een opdracht nodig; en
- ii) is voor het gebruik maken van een geweer een (aparte) toestemming nodig.

Samenvattend concluderen Pels Rijcken als volgt:

- Het heckrund en het konikpaard zijn te kwalificeren als verwilderde dieren of exoten.
- Het is niet verboden om verwilderde dieren of exoten te doden. Staatsbosbeheer mag, als eigenaar van de Oostvaardersplassen, overgaan tot reductie van de populaties van de soorten. Dat levert geen strijd met de Wet natuurbescherming op.
- Wel geldt er een verbod om de dieren met een geweer te doden. Dit verbod geldt niet wanneer GS een opdracht tot beperking van de omvang van de populaties van de soorten hebben verleend.
- Kortom, hoewel geen opdracht vereist is om heckrunderen en konikpaarden te doden, is een opdracht wel nodig om de dieren met een geweer te mogen doden.
- Voor de opdracht geldt niet het gebruikelijke toetsingskader. Zo hoeft niet te worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossingen

Registratienummer

2791875

Datum

25 mei 2021

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Rijsberman, M.A.

Ter kennisname aan PS en burgerleden

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2791875

zijn, noch hoeft te worden aangetoond dat de staat van instandhouding van de soorten op orde blijft. Uiteraard moet wel worden onderbouwd dat het verlenen van de opdracht nodig is.

- Als het geweer waarmee de dieren gedood worden afwijkt van de vereisten uit het Besluit natuurbescherming, moet hiervoor een ontheffing worden verleend.

Voor de volledige onderbouwing wordt verwezen naar de meegestuurde notitie van Pels Rijcken.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Notitie Pels Rijcken handhavingsverzoek Stamina doden heckrunderen en konikpaarden	2793847	ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot

Notitie

datum 17 mei 2021
inzake Handhavingsverzoek Stamina afschot heckrund en konikpaard
zaaknr 11009911

1 Inleiding en vragen

Stamina heeft een handhavingsverzoek ingediend in het kader van het afschot van de heckrunderen en konikpaarden in de Oostvaardersplassen. Zij stelt zich – onder meer – op het standpunt dat voor het afschot een opdracht nodig is.

De vraag die in deze notitie voorligt is of

- i) voor het doden van de dieren een opdracht nodig is; en of
- ii) voor het gebruik maken van een geweer een (aparte) toestemming nodig is.

Samenvatting:

- Het heckrund en het konikpaard zijn te kwalificeren als verwilderde dieren of exoten.
- Het is niet verboden om verwilderde dieren of exoten te doden. Staatsbosbeheer mag, als eigenaar van de Oostvaardersplassen, overgaan tot reductie van de populaties van de soorten. Dat levert geen strijd met de Wet natuurbescherming op.
- Wel geldt er een verbod om de dieren met een geweer te doden. Dit verbod geldt niet wanneer GS een opdracht tot beperking van de omvang van de populaties van de soorten hebben verleend.
- Kortom, hoewel geen opdracht vereist is om heckrunderen en konikpaarden te doden, is een opdracht wel nodig om de dieren met een geweer te mogen doden.
- Voor de opdracht geldt niet het gebruikelijke toetsingskader. Zo hoeft niet te worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn, noch hoeft te worden aangetoond dat de staat van instandhouding van de soorten op orde blijft. Uiteraard moet wel worden onderbouwd dat het verlenen van de opdracht nodig is.
- Als het geweer waarmee de dieren gedood worden afwijkt van de vereisten uit het Besluit natuurbescherming, moet hiervoor een ontheffing worden verleend.

Toelichting

2 Regime onbeschermdde soorten: algemeen

Het hekrund en het konikpaard zijn geen soorten in de zin van de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn, noch zijn het andere beschermde soorten in de zin van artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming in combinatie met de bijlage bij de wet.

In de Wet natuurbescherming zijn er – naast de zorgplicht van artikel 1.11 – echter ook regels die (mede) zien op onbeschermdde soorten. Welke bepalingen precies van toepassing zijn, is afhankelijk van de vraag of het hekrund en het konikpaard al dan niet gekwalificeerd kunnen worden als verwilderde dieren/exoten.

3 Zijn het hekrund en het konikpaard verwilderde dieren/exoten?

3.1 Exoten

Artikel 1.1 van de Wet natuurbescherming definieert "exoten" als volgt:

"dieren of planten van soorten die niet van nature in Nederland voorkomen of voorkwamen en die door menselijk handelen terecht zijn gekomen in de Nederlandse natuur of dat in de nabije toekomst dreigen te doen"

In de parlementaire geschiedenis geeft de wetgever hier nog de volgende toelichting bij:

"De onder het begrip « exoten » vallende soorten dieren en planten die niet van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen zijn soorten waarvan de dieren of planten Nederland niet op eigen kracht hebben kunnen bereiken, maar door menselijke tussenkomst in Nederland zijn terechtgekomen; soorten waarvoor Nederland niet behoort tot hun natuurlijke verspreidingsgebied. Soorten waarvan de dieren of planten Nederland op eigen kracht bereiken, bijvoorbeeld door klimaatverandering, vallen dus buiten deze definitie. Soorten die ooit van nature voorkwamen in Nederland maar zijn uitgestorven, en weer worden geherintroduceerd, zijn evenmin exoten.

Onder het begrip « exoten » vallen ook soorten dieren of planten die Nederland op eigen kracht bereiken vanuit de ons omringende landen, maar die in de ons omringende landen door menselijke tussenkomst zijn binnengekomen. Zonder deze menselijke tussenkomst waardoor zij in de nabijheid van Nederland zijn gekomen zouden zij Nederland niet op eigen kracht Nederland hebben kunnen bereiken. De menselijke tussenkomst kan zowel intentioneel als niet-intentioneel handelen betreffen.

De vraag kan rijzen wanneer een gevestigde exotische soort deel gaat uitmaken van de Nederlandse biodiversiteit en ophoudt een exotische

soort te zijn. Voor dit vraagstuk is in dit wetsvoorstel een pragmatische oplossing gekozen. Indien soorten dieren of planten op grond van de Flora- en faunawet worden aangemerkt als exoten, dan geldt dat ook voor het regime als voorzien in dit wetsvoorstel. Een voorbeeld is de Nijlgans, die inmiddels al tientallen jaren in Nederland als broedvogel is gevestigd. Deze heeft op grond van de Flora- en faunawet geen beschermde status, omdat het een exoot is. Dat verandert met dit wetsvoorstel niet. Voor het konijn en de fazant geldt dit niet. Het konijn en de fazant zijn door de Romeinen in Nederland geïntroduceerd, maar maken onderdeel uit van de Nederlandse biodiversiteit en hebben ook de status van beschermde inheemse soort ingevolge de Flora- en faunawet. Zij vallen dus niet onder de reikwijdte van het begrip «exoot» in dit wetsvoorstel.”
(Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 245-246).

3.2 Verwilderde dieren

In de Wet natuurbescherming is geen definitie van “verwilderde dieren” opgenomen.

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het volgende hieronder moet worden verstaan:

“Verwilderde dieren in de zin van het voorgestelde vierde lid van artikel 3.16 zijn voorheen gehouden dieren die structureel niet meer onder de beschikkingsmacht van de eigenaar vallen, of hun nakomelingen. Zij dienen derhalve onderscheiden te **worden van dieren die ontsnapt zijn.**”

(Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 268).

3.3 Wat zijn het heckrund en het konikpaard?

Zowel het heckrund als het konikpaard komen niet van nature voor in Nederland, maar zijn door de mens hier uitgezet. Het konikpaard komt uit Polen en Wit-Rusland en is in 1981 voor het eerst in Nederland uitgezet [\[hyperlink\]](#). Het heckrund komt uit Duitsland [\[hyperlink\]](#) en is in de jaren '80 in de Oostvaardersplassen uitgezet [\[hyperlink\]](#).

Als de soorten al niet als verwilderd kunnen worden gekwalificeerd, kunnen ze m.i. wel als exoten worden gekwalificeerd. Ze komen immers niet van nature in Nederland voor en zijn hier door de mens uitgezet. Voor het toepasselijke wettelijke regime is niet van belang of de soorten verwilderde dieren zijn of exoten.

4 Regime verwilderde dieren en exoten

4.1 Doden

Verwilderde dieren en exoten zijn geen beschermde soorten. Het is – anders dan bij Vogelrichtlijnsoorten, Habitatrichtlijnsoorten en andere soorten – dan ook niet

verboden om heckrunderen en konikpaarden te doden. Het is aan Staatsbosbeheer, als eigenaar van de Oostvaardersplassen, om te bepalen wat er met de dieren gebeurt.

Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 181:

“In haar commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel vraagt de Stichting Het Nationaal Park De Hoge Veluwe aandacht voor de bescherming van exoten die worden ingezet voor beheer, zoals grazende runderen en paarden, en – op de Hoge Veluwe – moeflons. Het kabinet wijst erop dat de bescherming van deze dieren met dit wetsvoorstel niet in het gedrang komt. Voor deze dieren gelden verschillende regels, afhankelijk van de vraag of zij als gehouden dieren of als in het wild levende dieren moeten worden beschouwd. Sinds de Nota jacht en wildbeheer uit 1992 wordt de beleidslijn gehanteerd dat dieren, zoals de door de Stichting genoemde exoten, als gehouden moeten worden beschouwd als zij leven in een omrasterd terrein van minder dan 5 000 hectare. Op het doden van deze dieren is de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van toepassing en niet de Flora- en faunawet of het regime als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel. Bevinden de dieren zich op terreinen groter dan 5 000 hectare, dan geldt dat zij wel als in het wild levend moeten worden beschouwd. Het recht om de dieren te vangen of te doden komt aan de eigenaar of gebruiker van de grond toe. Deze heeft dus altijd zelf in de hand wat er met deze dieren gebeurt. De dieren vallen daarnaast onder de zorgplicht van het voorgestelde artikel 1.9 van dit wetsvoorstel en van het ook op in het wilde levende dieren toepasselijke artikel 36 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, wat betekent dat de eigenaar of gebruiker van de grond en ook derden, bijvoorbeeld bezoekers van de terreinen, op zorgvuldige wijze met de dieren moeten omgaan.”

Zie eveneens blz. 182-183:

“Uit een oogpunt van bescherming van de biodiversiteit is er geen bezwaar tegen dat grondgebruikers dieren of planten van exotische soorten op hun grond bestrijden, indien deze schade of overlast veroorzaken. Zij zullen daarbij wel de zorgplicht in acht moeten nemen (voorgesteld artikel 1.9) en het verbod op het toebrengen van onnodig lijden (voorgesteld artikel 3.22, eerste lid). Dit brengt met zich dat bestrijding alleen is toegestaan als daarmee een redelijk doel is gediend, de noodzakelijke maatregelen worden getroffen om nadelige gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen, en geen onnodig lijden wordt veroorzaakt. Tevens mogen geen verboden middelen worden gebruikt (artikel 3.22, tweede lid).”

Staatsbosbeheer mag dus overgaan tot een reductie van het aantal heckrunderen en konikpaarden in de Oostvaardersplassen, zonder dat hier een opdracht of andersoortige toestemming van GS voor nodig is. De zorgplicht van artikel 1.11 blijft onverkort van toepassing, alsmede de verplichting van artikel 3.24 om te voorkomen dat dieren die gedood worden onnodig lijden.

4.2 Doden met een geweer

Hoewel Staatsbosbeheer de vrijheid heeft om de heckrunderen en konikpaarden te doden, mag dit in principe niet met een geweer. Het is namelijk verboden om een in het wild levend dier te doden met een geweer (artikel 3.24 jo. artikel 3.26 Wet natuurbescherming).

De Wet natuurbescherming bevat een limitatieve opsomming van de gevallen waarin het gebruik van een geweer toch is toegestaan. Eén van die gevallen is de situatie waarin er een opdracht is verleend in de zin van artikel 3.18, vierde lid (artikel 3.26, eerste lid, onder d, onder 3° Wet natuurbescherming). Deze bepaling geeft GS de bevoegdheid om voor het beperken van de omvang van een populatie van verwilderde dieren of exoten een opdracht te verlenen.

Kortom, het heckrund en het konikpaard mogen pas gedood worden met een geweer, als hiervoor een opdracht is verleend.

4.3 De opdracht

Artikel 3.18, vierde lid van de Wet natuurbescherming geeft GS de bevoegdheid om een opdracht te verlenen voor het beperken van de omvang van populaties van dieren die zijn aan te merken als exoten of verwilderde dieren. Een ontheffingsmogelijkheid is er niet.

Voor de opdracht geldt niet het gebruikelijke toetsingskader. Zo hoeft niet te worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn, noch hoeft te worden aangetoond dat de staat van instandhouding van de soorten op orde blijft. Uiteraard moet – mede gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – wel worden onderbouwd dat het verlenen van de opdracht nodig is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen ook dat de minst vergaande maatregel getroffen wordt in verhouding tot het met de opdracht te dienen doel.

Zie Kamerstukken I 2015/16, 33348, D, blz. 56-57:

“In het voorgestelde artikel 3.18, vierde lid, is geregeld dat de bevoegdheid van gedeputeerde staten om aan faunabeheereenheden, wildbeheereenheden of aan andere samenwerkingsverbanden de opdracht te geven om de omvang van populaties te beperken ook van toepassing is ten aanzien van exoten en verwilderde dieren. Het is aan gedeputeerde staten om de betrokken belangen af te wegen, waaronder dat van de betrokken dieren zelf en dat van het voorkomen van schade. Uit de eis van evenredig besluitvorming volgt dat het bestuur altijd de minst vergaande maatregel zal treffen in verhouding tot het met het besluit te dienen doel (artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Gegeven de eigen verantwoordelijkheid van provincies acht ik een bepaling in het wetsvoorstel over de voorwaarden waaronder een dier wordt gedood ter beperking van de omvang van een populatie, niet **wenselijk.**”

4.4 Gebruiksregels geweer

Het gebruik van een geweer moet voldoen aan de vereisten uit paragraaf 3.3.3 van het Besluit natuurbescherming. Daarin is onder meer bepaald dat een geweer niet voorzien mag zijn van een geluiddemper en een kunstmatige lichtbron. Op het moment dat daarvan wordt afgeweken moet – net als voor de edelherten is gebeurd – hiervoor ontheffing worden verleend op grond van artikel 3.26, derde lid van de Wet natuurbescherming. Hiervoor geldt geen expliciet toetsingskader, waardoor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leidend zijn. De ontheffing kan in hetzelfde besluit als de verlening van de opdracht worden betrokken, maar mag ook apart worden aangevraagd en verleend.