

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

432

Vragen van de leden **Groothuizen** en **De Groot** (beiden D66) aan de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Justitie en Veiligheid over *het rechtswetenschappelijk onderzoek naar de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn* (ingezonden 27 augustus 2020).

Antwoord van Minister **Schouten** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 21 oktober 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 16.

Vraag 1

Kunt u middels beantwoording van deze vragen nadere toelichting verschaffen op uw antwoorden van 9 maart 2020, aangaande het rechtswetenschappelijk onderzoek naar de Habitatrichtlijn (HR) en Vogelrichtlijn (VR)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het recente, internationale onderzoek «The small home ranges and large ecological impacts of pet cats», waaruit blijkt dat het effect van huiskatten op hun wilde prooidieren vier tot tien maal groter is dan het effect van vergelijkbare wilde roofdieren?²

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat het laten loslopen van huiskatten of verwilderde katten in Nederland resulteert in het doden van inheemse vogels – bijvoorbeeld in duingebieden bij grote steden waar grond-breedende vogels slachtoffers worden van huiskatten – en soorten van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn (zoals vleermuizen)?

¹ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1981

² Animal Conservation, 11 maart 2020, «The Small Home Ranges and Large Ecological Impacts of Domestic Cats» (<https://zslpublications.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/acv.12563>)

Antwoord 3

Het is bekend dat katten inheemse vogels en kleine zoogdieren kunnen doden.

Vraag 4

Vindt u het wenselijk dat het loslopen van huiskatten resulteert in het doden van inheemse vogels en soorten van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Het is bekend dat inheemse vogels en soorten van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn gedood kunnen worden door andere dieren. De huiskat is daar één van. Op het moment dat het bedreigde soorten betreft is dat een onwenselijke situatie.

Vraag 5

Deelt u de mening dat het irrelevant is voor een eventuele schending van de verboden in artikel 12(1) HR en artikel 5 VR dat de achteruitgang in de populatiegrootte van bepaalde betrokken inheemse soorten niet alleen is toe te schrijven aan huiskatten, maar dat hierbij ook andere dieren zoals roofvogels betrokken zijn, en dat het eveneens irrelevant is of er überhaupt sprake is van een (meetbare) weerslag op de populatie, aangezien de betreffende verboden betrekking hebben op individuele dieren ongeacht de eventuele gevolgen voor de staat van instandhouding? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voorzien in het verbieden van schadelijke handelingen ten aanzien van individuen van vogelsoorten en bedreigde soorten die worden genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, waaronder het opzettelijk doden of vangen van die individuen. Deze verboden zijn gesteld met het doel om negatieve effecten op de staat van instandhouding van deze soorten te voorkomen. Niet elk menselijk handelen dat leidt tot het doden of vangen van een vogel of dier is echter verboden onder de richtlijnen. Daarvoor is nodig dat de betreffende persoon opzet heeft gehad op het vangen van de vogel of het dier.

Vraag 6

Kunt u aangeven of u de conclusies deelt van het rechtswetenschappelijk onderzoek «Domestic cats (*Felis catus*) and European nature conservation law» waarin op basis van een analyse van jurisprudentie en de best beschikbare wetenschappelijke informatie over de effecten van huiskatten op wilde dieren, geconcludeerd wordt dat het laten loslopen van huiskatten in het leefgebied van soorten van Bijlage IV van de HR (zoals vleermuizen) en in het leefgebied van inheemse vogels (d.w.z. overal in Nederland) binnen de reikwijdte valt van, respectievelijk, de in artikel 12(1) HR en artikel 5 VR genoemde verboden? Zo nee, op welke (feitelijke en/of juridische) gronden komt u dan tot een andere conclusie en welke conclusie is dat precies?³

Antwoord 6

Ik deel deze conclusies niet. Ik ben van oordeel dat bij het laten loslopen van huiskatten in de meeste gevallen geen sprake zal zijn van een overtreding van het verbod op het opzettelijk vangen of doden van beschermde dieren, omdat geen sprake is van opzet. Zoals ik in de antwoorden op vragen 3 en 4 heb aangegeven, is bekend dat huiskatten vogels en kleine zoogdieren kunnen doden, waaronder beschermde inheemse vogels en dieren van bedreigde soorten genoemd op bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Dat is echter niet voldoende om aan te nemen dat de huiskateigenaar opzet heeft op het vangen of doden van beschermde vogels of dieren. Niet elk laten loslopen van een huiskat leidt immers tot het hoogstwaarschijnlijk doden van een

³ Journal of Environmental Law, 27 november 2019, «Domestic Cats (*Felis catus*) and European Nature Conservation Law – Applying the EU Birds and Habitats Directives to a Significant but Neglected Threat to Wildlife» (<https://academic.oup.com/jel/advance-article/doi/10.1093/jel/eqz035/5640440>)

beschermde vogel of dier. Het laten loslopen van een huiskat dient bovendien een redelijk doel, namelijk het welzijn van de kat.

Vraag 7

Kunt u in dit verband, voortbouwend op uw antwoord van 9 maart 2020 op onze aanvankelijke vraag 6, in het bijzonder ingaan op de vraag in hoeverre bij het laten loslopen van huiskatten sprake kan zijn van «voorwaardelijk opzet»?⁴

Antwoord 7

Om te kunnen beantwoorden of bij het laten loslopen van huiskatten sprake kan zijn van voorwaardelijk opzet, ga ik eerst in op hoe het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) en de Europese Commissie «voorwaardelijk opzet» in dit verband interpreteren. Van «voorwaardelijk opzet» is volgens het Hof sprake als degene die de handeling heeft verricht, die leidt tot de vangst of de dood van een specimen van een beschermde diersoort, de mogelijkheid van die vangst of dood heeft aanvaard. Volgens de Europese Commissie moet onder «voorwaardelijk opzet» worden verstaan: handelingen door een persoon die weet, in het licht van de relevante wetgeving die van toepassing is, de betrokken soort en de algemene informatie die aan het publiek wordt verstrekt, dat zijn handeling hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot een overtreding tegen een soort en desondanks bewust de voorzienbare gevolgen van zijn handeling aanvaardt.⁵ Het vangen of doden van specimen is dan volgens de Europese Commissie een ongewenste maar geaccepteerde bijwerking, met roekeloze minachting van de bij de persoon bekende verboden.

Los van eventuele praktische overwegingen (hoe stel je een dergelijke overtreding vast), zal bij het laten loslopen van huiskatten niet snel aan deze vereisten zijn voldaan. Om vast te stellen dat in dit soort gevallen sprake is van voorwaardelijk opzet, zal namelijk van geval tot geval vastgesteld moeten worden of de huiskateigenaar beschikt over voldoende concrete kennis van de aanwezigheid van beschermde vogels en dieren in zijn omgeving, van de mogelijke negatieve gevolgen van het loslaten van zijn huiskat voor die soorten en van de waarschijnlijkheid dat die gevolgen optreden. Pas dan is sprake van een ongewenste maar geaccepteerde bijwerking, met roekeloze minachting van de bij de persoon bekende verboden. Er zijn uitzonderlijke gevallen denkbaar waarin aan deze voorwaarden zal zijn voldaan, maar dat is onvoldoende om aan te nemen dat het laten loslopen van huiskatten altijd een overtreding van het verbod op het opzettelijk vangen en doden van beschermde vogels en dieren oplevert.

Vraag 8

In hoeverre deelt u de conclusie naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof van Justitie dat de betreffende verboden ook situaties bestrijken waarin «degene die de handeling heeft verricht ... de mogelijkheid van ... vangst of dood heeft aanvaard», waarvan onder meer sprake is in situaties waarin de autoriteiten in een lidstaat bepaalde handelingen toestonden terwijl zij «wisten dat zij mogelijksterwijs [beschermde dieren] in gevaar zouden brengen», waarbij het om zulke gevallen gaat, in de woorden van het ook door u aangehaalde richtsnoer van de Europese Commissie, om «unwanted but accepted side-effects», die stuk voor stuk inbreuk maken op de bedoelde verbodsbepalingen, gelet op dat er volgens het genoemde onderzoek bij het laten loslopen van huiskatten typisch sprake is van dergelijk voorwaardelijke opzet, waardoor het grootschalige *de facto* toelaten ervan een inbreuk maakt

⁴ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1981

⁵ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, van de Europese Commissie, blz. 36.

op de verplichtingen van Nederland onder artikel 5 VR en artikel 12 (1) HR.^{6 7 8}

Antwoord 8

Artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om een systeem van strikte bescherming in te stellen voor dieren en planten van soorten genoemd in bijlage IV bij de richtlijn. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat deze verplichting verder gaat dan het enkel implementeren en handhaven van de in dat artikel genoemde verboden en dat lidstaten ook verplicht zijn om de nodige maatregelen, waaronder ook preventieve maatregelen.⁹ Artikel 12, vierde lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt verder dat lidstaten gehouden zijn een systeem van toezicht in te stellen op het bij toeval vangen en doden van de beschermde diersoorten en verder onderzoek te doen en de maatregelen te nemen om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten. Er is geen reden om aan te nemen dat deze verplichtingen niet ook gelden in het kader van de Vogelrichtlijn.

Zoals ik op vraag 6 heb geantwoord, ben ik van oordeel dat bij het laten loslopen van huiskatten in de meeste gevallen geen sprake zal zijn van een overtreding van het verbod op het opzettelijk vangen of doden van beschermde vogels of dieren. Er is dus geen sprake van het grootschalig *de facto* toelaten van overtredingen, zoals in de vraag wordt gesteld. Dat neemt niet weg dat er op Nederland verplichtingen rusten om maatregelen te nemen om te verzekeren dat het laten loslopen van huiskatten geen significante negatieve weerslag heeft op beschermde soorten.

Vraag 9

Indien u de conclusies van het onderzoek deelt, welke maatregelen bent u dan voornemens te verbinden aan deze conclusies, teneinde te voldoen aan de meermaals door het Hof van Justitie benadrukte verplichting om «concrete en specifieke beschermingsmaatregelen te treffen teneinde de daadwerkelijke naleving van bovengenoemde verbodsbepalingen te verzekeren»?¹⁰

Antwoord 9

In de Wet natuurbescherming (artikel 1.12) is de verantwoordelijkheid voor het nemen van dit soort maatregelen bij de provincies neergelegd. Om de negatieve effecten van loslopende katten tegen te gaan worden er in provincies al maatregelen genomen of wordt er onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van het nemen van maatregelen.

Vraag 10

Herinnert u zich uw antwoorden van 2 juli jl. op Kamervragen van het lid De Groot over sterfte onder Pimpelmezen?¹¹

⁶ HvJEU C-221/04, 18 mei 2006, par. 71

⁷ HvJEU C-221/04, par. 73. In zijn rechtspraak heeft het Hof reeds vastgesteld dat sprake is van voorwaardelijk opzet in onder meer de volgende concrete situaties: het plaatsen van strikken voor (niet strikt beschermde) vossen in gebieden waarvan bekend is dat er ook (strikt beschermde) otters voorkomen (HvJEU C-221/04); kamperen in de nabijheid van een legstrand van strikt beschermde zeeschildpadden met mogelijke verstoring tot gevolg (HvJEU C-504/14, 10 november 2016); het aanleggen van een pijpleiding in zee met mogelijke verstoring van strikt beschermde walvisachtigen tot gevolg (HvJEU C-183/05, 11 januari 2007); motorcrossen in het leefgebied van strikt beschermde slangen met het mogelijke doden en/of verstoren van zulke dieren tot gevolg (HvJEU C-340/10, 15 maart 2012); en het uitvoeren van landbouwwerkzaamheden met het mogelijke doden, verstoren of vernielen van nesten of eieren van vogels tot gevolg (HvJEU 412/85, 17 september 1987).

⁸ European Commission, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007, par. 33

⁹ HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 (Commissie tegen Griekenland), ro 39, HvJ 11 januari 2007, zaak C-183/05 (Commissie tegen Ierland), ro 30 en HvJ 9 juni 2011, zaak C-383/09 (Commissie tegen Frankrijk), ro 37.

¹⁰ HvJEU C-441/17, 17 april 2018, par. 252

¹¹ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 3408

Antwoord 10

Ja.

Vraag 11

Kunt u uw antwoord op vraag 7 waarin u stelt dat «[h]et voorkomen van sterfte vooral gevonden [moet] worden in het voorkomen van predatie door andere dieren, zoals huiskatten, maar op dit moment is er geen aanleiding om zorgen te hebben over de Nederlands populaties kool- en pimpelmezen» nader toelichten? Over welke soorten heeft u wel zorgen, welke relatie ziet u daar met predatie door huiskatten en wat gaat u daaraan doen?

Antwoord 11

Het is zeer moeilijk om op soortniveau aan te geven wat de relatie met predatie door huiskatten is zeker in relatie tot predatie door andere diersoorten. Voor bedreigde soorten die predatie gevoelig zijn kan een provincie maatregelen nemen om de predatie tegen te gaan. Inmiddels zijn er al een aantal provincies die maatregelen hebben genomen tegen huiskatten, zie mijn antwoord bij vraag 9.