

Zitting 1979–1980

16 290

Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, met Bijlage; Bern, 19 september 1979

Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 15 augustus 1980. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 14 september 1980.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 augustus 1980

Ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij de Engelse tekst en de vertaling in het Nederlands over te leggen van het op 19 september 1979 te Bern tot stand gekomen Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Trb. 1979, 175, 1980, 60)¹.

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
A. A. M. van Agt

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Tijdens de tweede conferentie van Europese ministers voor het leefmilieu (Brussel, 23 tot 24 maart 1976), spraken de daar aanwezige bewindslieden zich uit voor een wettelijk instrument met betrekking tot de bescherming van wilde dieren en planten en hun natuurlijke milieu in Europa, met daarbij bijzondere aandacht voor migrerende diersoorten². De Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa verwelkomde deze resolutie met enthousiasme en drong op spoed aan bij de verwerkelijking van een dergelijk juridisch instrument, in casu een internationale overeenkomst. De Raadgevende Vergadering drong erop aan dat dit Verdrag gereed zou zijn voor de derde conferentie van Europese ministers voor het leefmilieu en dat het in beginsel open zou moeten staan voor niet-lid-staten van de Raad van Europa. Reeds in november 1976 werd een eerste bijeenkomst gehouden van een ad hoc-comité dat belast werd met de opstelling van een tekst voor het bedoelde Verdrag. Dit comité slaagde erin om binnen 2 jaar een ontwerp-tekst voor het bedoelde Verdrag op te stellen, die vervolgens door het Comité van Ministers van de Raad van Europa werd goedgekeurd. Hierdoor werd het mogelijk om aan de wens van de Raadgevende Vergadering tegemoet te komen dat het Verdrag voor de derde conferentie van Europese ministers voor het leefmilieu gereed zou zijn. Tijdens deze conferentie is het Verdrag op 19 september 1979 ondertekend.

Algemeen

Het ad hoc-comité is er bij de opstelling van de tekst voor het Verdrag van uitgegaan dat de te beschermen plant- en diersoorten in Europa niet aan specifieke landsgrenzen, noch aan grenzen van het «Raad van Europa-gebied» gebonden zijn.

Ten einde dit doel te bereiken staat het Verdrag niet alleen open voor de lid-staten van de Raad van Europa, maar ook voor niet-lid-staten van de Raad van Europa, waarbij met name wordt gedacht aan landen uit de Oost-europese en Noordafrikaanse regio. Voorts is ernaar gestreefd het Verdrag een flexibele structuur te geven, zodat het van tijd tot tijd kan worden aangepast, met name waar het de te beschermen dier- en plantesoorten betreft. Bij de artikelsgewijze bespreking van dit Verdrag zal op een en ander nader worden ingegaan.

Het Verdrag kan worden ingedeeld in vier delen:

- de preambule;
- de materiële bepalingen;
- de operationele bepalingen;
- de bijlagen: er zijn op dit ogenblik 4 bijlagen.

Bijlage 1 betreft de strikt te beschermen plantesoorten;

Bijlage 2 richt zich op de strikt te beschermen diersoorten

Diersoorten welke tot een zekere mate geëxploiteerd kunnen worden zijn opgesomd in Bijlage 3, terwijl Bijlage 4 een opsomming geeft van de verboden jacht- en vangstmethoden.

Het Verdrag voorziet in de mogelijkheid dat ook de Europese Economische Gemeenschap tot het Verdrag toetreedt. De Gemeenschap heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Bij de opstelling van de tekst van het Verdrag is door het ad hoc-comité dankbaar gebruik gemaakt van het voorwerk dat reeds verricht was in het kader van de zogenaamde Vogelrichtlijn van de EEG³ en de tekst van het ontwerp-Verdrag van Bonn inzake migrerende diersoorten. (Dit Verdrag is een gevolg van aanbeveling nummer 32 gedaan tijdens de VN-conferentie inzake het menselijk leefmilieu (Stockholm, 1972)).

² In het kader van de Verenigde Naties wordt aan een wereldomvattend Verdrag gewerkt, dat zich echter richt op uitsluitend migrerende diersoorten. Hoewel het onderhavige Verdrag van de Raad van Europa een beperkte werkingssfeer heeft qua regio is dit Verdrag inhoudelijk veelomvattender dan het eerstgenoemde.

³ Pb. L. 103 van 24 april 1979.

Artikelsgewijze toelichting

Preambule

In de Preambule wordt de nadruk gelegd op de waarden van de wilde dieren en planten. Interessant is hierbij dat ook de intrinsieke waarden van wilde dieren en planten worden genoemd dat wil zeggen dat die waarden niet alleen vanuit een mensgericht beeld worden benaderd, maar dat de natuur een eigen waarde heeft. De preambule roept op tot een actie van de kant van de toetredende staten om in hun nationale beleid met de bescherming van dieren en planten en hun natuurlijk milieu rekening te houden; voor wat betreft de migrerende diersoorten wordt een beroep gedaan op de betrokken Verdragspartijen tot internationale samenwerking te komen. Bij de redactie van de tekst is er rekening mee gehouden dat ook niet-lid-staten van de Raad van Europa tot het Verdrag toe kunnen treden.

Artikel 1

In dit artikel worden de doelstellingen van het Verdrag opgesomd. Gewezen wordt op het feit dat het woord Europa of het bijvoeglijk naamwoord Europees in deze tekst niet voorkomt; dit is gedaan vanwege het feit dat in Europa voorkomende soorten eveneens buiten Europa gevonden worden, terwijl bovendien een groot aantal migrerende vogels niet tot het Europees grondgebied beperkt zijn. Het Verdrag betreft wilde dieren en planten en dus niet gekweekte individuen van een soort.

Artikel 2

In dit artikel wordt een algemene verplichting neergelegd die in de volgende artikelen van het Verdrag in concrete maatregelen wordt uitgewerkt.

Artikel 3

Hier worden in algemene zin de verplichtingen van artikel 2 uitgewerkt. In het eerste lid van dit artikel verplichten de Verdragspartijen zich tot het bevorderen van een nationaal beleid met het oog op de bescherming van wilde dieren, planten en hun natuurlijk milieu, met daarbij weer bijzondere aandacht voor bedreigde en kwetsbare soorten, met name de endemische (dat wil zeggen die uitsluitend op het grondgebied van één Verdragspartij voorkomen).

In het tweede lid van dit artikel neemt een Verdragspartij op zich om bij zijn planning en regionale ontwikkelingsbeleid rekening te houden met de bescherming van de wilde dieren en planten, met name ook voor wat betreft de maatregelen tegen milieuverontreiniging. In het derde lid verplichten de Verdragspartijen zich tot het bevorderen van de natuurbeschermingseducatie en de verspreiding van algemene informatie over de noodzaak tot bescherming van wilde dieren, planten en hun natuurlijk milieu. Voor wat betreft de verplichtingen die uit het Verdrag voor de Verdragspartijen voortvloeien, kan worden opgemerkt dat deze op geen enkele wijze de bestaande Nederlandse wetgeving op het gebied van de natuurbescherming beïnvloeden.

Het Nederlandse overheidsbeleid met betrekking tot de veiligstelling van natuurlijke milieus, alsmede de soortenbescherming (zoals onder andere gereflecteerd in de Natuurbeschermingswet, de Vogelwet, de Jachtwet, de milieuwetgeving en de ruimtelijke ordening) mag geacht worden voldoende tegemoet te komen aan de vereisten van dit Verdrag.

Ook op het gebied van de natuurbeschermingseducatie en -informatie wordt op het ogenblik in Nederland voldoende verricht. Ook voor wat betreft de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening en het regionale

ontwikkelingsbeleid in Nederland zelf kan gesteld worden dat de rol van de natuurbescherming daarin niet onaanzienlijk is (vergelijk bij voorbeeld de positie van de natuurbescherming in overlegorganen als de Rijks Planologische Commissie, en dergelijke); het Verdrag spreekt zich niet uit over het gewicht dat de natuurbeschermingsbelangen in dat besluitvormingsproces moeten krijgen.

Artikel 4

Artikel 4 geeft specifieke richtlijnen ten aanzien van de bescherming van natuurlijke milieus. De eerste 3 leden van dit artikel zijn in feite een herhaling van de verplichtingen van artikel 3, alleen hier toegespitst op de bescherming van de milieus. In het vierde lid wordt speciale aandacht gevraagd voor de samenwerking tussen staten wanneer de natuurlijke milieus zich in grensgebieden bevinden. Voor wat betreft de Nederlandse situatie wordt hier verwezen naar datgene wat reeds ter toelichting op artikel 3 is gesteld. Ten aanzien van de samenwerking in grensgebieden wordt hier nog onder meer gewezen op de activiteiten ter zake in Benelux-verband en het trilaterale overleg met betrekking tot de Waddenzee.

Artikel 5

In dit artikel verplichten de Verdragspartijen zich tot het nemen van de noodzakelijke en geschikte juridische en administratieve maatregelen met het oog op de bescherming van wilde plantsoorten, zoals die in bijlage 1 expliciet worden opgesomd. Onder andere zijn het plukken, verzamelen, opgraven, en dergelijke van deze soorten verboden. Tevens wordt het bezit, de verkoop en de ruilhandel van deze soorten, indien geëigend, verboden. Nauwkeurig dient gelet te worden op de maatregelen die men ten aanzien van de specifieke soorten, zoals die in de bijlagen worden genoemd, moeten worden genomen. Over bijlage 1 kan men kort zijn: deze lijst van strikt te beschermen plantsoorten kent geen in Nederland voorkomende soorten. Ter zijde zij hierbij opgemerkt dat deze lijst slechts een begin wil zijn, en dat het permanente comité zich zal beraden over de toevoeging aan deze lijst van andere soorten, waarbij uiteraard dan ook in Nederland voorkomende soorten kunnen zijn.

Artikel 6

Ook hier weer de verplichting tot geschikte en noodzakelijke juridische en administratieve maatregelen met het oog op de speciale bescherming van nu de wilde diersoorten zoals genoemd in bijlage 2. Het artikel somt verder op welke activiteiten in het bijzonder verboden zijn. Aangezien een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de status van de diersoorten van bijlage 2 en bijlage 3, zijn de onder dit artikel 6 te nemen maatregelen stringenter dan die welke onder artikel 7 (bijlage 3) zullen worden besproken. Ten aanzien van de in bijlage 2 genoemde soorten is het verboden om moedwillig deze soorten te vangen, te houden of te doden; bovendien wordt het beschadigen of vernielen van broed- en rustgebieden niet toegestaan. Met het oog op de bescherming van vogels is een speciale zinsnede opgenomen ten aanzien van het rapen van eieren. Bovendien worden het bezit en de interne handel in de diersoorten van bijlage 2 verboden, waaronder eveneens begrepen het bezit en de handel van opgezette dieren of delen daarvan.

Er dient op gelet te worden dat het in dit artikel gaat om het «opzettelijk» vangen en/of doden; wanneer zulks gebeurt uit zelfverdediging valt dit buiten het Verdrag. Het gestelde onder d van dit artikel beoogt het rapen van eieren voor verzamelingen tegen te gaan; uitzonderingen mogen worden gemaakt voor bestaande, erkende collecties. Van de in bijlage 2 genoemde strikt te beschermen diersoorten kan worden gesteld dat de meeste in Nederland niet voorkomen. Voor zover zij in Nederland wel voorkomen, krijgen

deze soorten in het kader van de Natuurbeschermingswet, dan wel de Vogelwet, dan wel de Jachtwet een afdoende bescherming in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag. Van de in bijlage 2 genoemde zoogdieren komen alleen de vleermuizen (*Microchiroptera*), de hamster (*Cricetus cricetus*), de otter (*Lutra lutra*), de bruinvis (*Phocaena phocaena*) en de tuimelaar (*Tursiops truncatus*) op het Nederlandse grondgebied voor. Al deze zoogdieren zijn beschermd in het kader van de Natuurbeschermingswet, met uitzondering van de otter, die beschermd wordt in het kader van de Jachtwet.

Voor wat betreft de in bijlage 2 genoemde vogelsoorten kan zonder meer worden gesteld dat deze in Nederland door middel van de Vogelwet voldoende beschermd worden in relatie tot de verplichtingen uit het Verdrag. Voor wat betreft de internationale samenwerking op dit gebied, zoals ook in het Verdrag voorgeschreven, wordt hier onder andere verwezen naar de reeds bestaande Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming (Trb. 1970, 155) zoals gewijzigd bij Protocol van 20 juni 1977 (Trb. 1977, 119), en de kortelings in Brussel gereedgekomen Vogelrichtlijn. Een zelfde bescherming, in het kader van de Natuurbeschermingswet, dan wel de wet BUD (Bedreigde Uitheemse Diersoorten) vinden de in deze bijlage opgenomen reptielen en amfibieën.

Artikel 7

In dit artikel wordt opgesomd welke maatregelen genomen dienen te worden ter bescherming van de wilde diersoorten van bijlage 3. Het Verdrag gaat ervan uit dat de situatie van de in bijlage 3 genoemde soorten niet van dien aard is dat zij strikt beschermd dienen te worden. Zo is exploitatie van deze diersoorten toegestaan, wanneer dit niet leidt tot een achteruitgang van de populaties waardoor de soorten als bedreigd kunnen worden gekenmerkt, en op voorwaarde dat die exploitatie in regelingen is vervat. Het artikel noemt een aantal van die regelingen.

Van de in bijlage 3 genoemde zoogdieren, komen de egel (*Erinaceus Europaeus*), de dwergvleermuis (*Pipistrellus pipistrellus*), de haas (*Lepus Capensis Europaeus*), de eekhoorn (*Sciurus vulgaris*), enkele slaapmuizen (hazelmuis, eikelmuis), de Noorse woelmuis (*Microtus ratticeps oeconomicus*), de das (*Meles meles*), de hermelijn (*Mustela erminea*), de wezel (*Mustela nivalis*), de bunzing (*Putorius putorius*), de boommarter (*Martes martes*), de steenmarter (*Martes foina*), de gewone zeehond (*Phoca vitulina*), en enkele hoefdieren zoals het edelhert en de moeflon in Nederland voor.

Voor de vogels en de amfibieën en reptielen van bijlage 3 heeft men volstaan met te stellen dat hieronder alle andere soorten vallen voor zover niet genoemd in bijlage 2. Hetzelfde geldt trouwens ten aanzien van de walvisachtigen.

Ten aanzien van de vogelsoorten heeft men echter een uitzondering willen maken voor enkele soorten die zo talrijk zijn dat zij in sommige landen als een «pest» worden beschouwd: hieronder vallen onder andere enkele meeuwen- en kraaiensoorten. Ook van de in bijlage 3 genoemde soorten kan worden gesteld dat zij binnen de huidige Nederlandse wetgeving een voldoende bescherming genieten; zeker wanneer men daarbij de verplichtingen uit artikel 7 betreft in relatie tot de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 9. (Zelfs het rapen van kievitseieren zou binnen de bepalingen van de Conventie mogelijk zijn).

Artikelen 8 en 9

Het Verdrag gaat er, zoals gezegd, van uit dat de in bijlage 3 genoemde soorten tot op zekere hoogte exploiteerbaar zijn; hetzelfde kan in bepaalde gevallen (waarover onder artikel 9 meer) het geval zijn voor enkele in bijlage 2 genoemde soorten. In zijn algemeenheid wordt ernaar gestreefd om bij die mogelijke exploitatie het gebruik tegen te gaan van niet-selectieve vangst-

methoden en worden alle methoden die de plaatselijke verdwijning van een soort ten gevolge zouden kunnen hebben verboden. In het bijzonder worden alle methoden verboden zoals die in bijlage 4 worden opgesomd. Deze verboden jacht- en vangstmethoden zijn in Nederland reeds verboden. Er wordt op gewezen dat deze bijlage is opgesteld naar analogie van de bijlage behorende bij de Vogelrichtlijn van de Europese Economische Gemeenschap. In het eerste lid van artikel 9 worden de gronden genoemd waarop Verdragspartijen mogen afwijken van de verplichtingen die zij in de artikelen 4 tot en met 8 op zich hebben genomen; hierbij zij aangetekend dat zulks slechts in uiterste gevallen mag worden gedaan, namelijk wanneer er geen enkele andere bevredigende oplossing bestaat, en dat de uitzondering niet ten nadele van de soort als zodanig mag zijn.

Daarnaast blijft voor Verdragspartijen de mogelijkheid bestaan voorbehouden te maken op grond van artikel 22. Gezien de stand van de Nederlandse wetgeving wat betreft de in het Verdrag geregelde materie zal Nederland van deze mogelijkheid geen gebruik maken.

Het tweede lid van artikel 9 bevat een verplichting die ervoor dient te zorgen dat de uitzonderingsbepalingen niet op oncontroleerbare wijze worden toegepast.

Artikel 10

Aangezien de specifieke opdracht was om speciale aandacht te schenken aan de behoeften met betrekking tot *migrerende* diersoorten wordt in dit artikel speciaal van beschermingsmaatregelen voor deze diersoorten gewag gemaakt. In feite wijkt een en ander niet af van de maatregelen die in de vorige artikelen zijn opgesomd; met name gaat het in dit artikel om de toevoeging van de samenwerking tussen staten met het oog op de bescherming van migrerende diersoorten, met name van die welke onder bijlage 3 vallen. Hier zij eveneens verwezen naar de laatste zin van de toelichting bij artikel 4.

Artikel 11

Dit artikel roept de Verdragspartijen op om indien zulks nodig en geëigend is samen te werken bij de uitvoering van het Verdrag om daardoor de effectiviteit van de genomen maatregelen te verhogen. (Zie ook hier weer hetgeen werd gesteld bij artikelen 4 en 10). De Verdragspartijen verplichten zich het onderzoek op het gebied dat door het Verdrag wordt behandeld te bevorderen en hierbij samen te werken. Er wordt op gewezen dat de onderzoeksinstituten veelal zelf al betrekkingen hebben met dergelijke instituten in het buitenland. Op zich is de verplichting uit het Verdrag een nuttige zaak waardoor de samenwerking op meer gerichte wijze kan verlopen. Bovendien zullen de Verdragspartijen indien zulks voor de wilde dieren en planten noodzakelijk is de re-introductie van inheemse soorten bevorderen. Aan de andere kant zullen zij de introductie van niet-inheemse soorten op zeer stringente wijze dienen te controleren.

In de Nederlandse situatie wordt op het ogenblik – onder strikte wetenschappelijke begeleiding – geëxperimenteerd met de re-introductie van de raaf. Introductie van niet-inheemse soorten, zoals de Chinese graskarper, wordt reeds wetenschappelijk begeleid.

Artikel 12

De Verdragspartijen wordt toegestaan om ten aanzien van het eigen grondgebied stringenter maatregelen voor de bescherming van wilde dieren en planten en het natuurlijk milieu te nemen dan onder de voorwaarden van het Verdrag worden gesteld. In Nederland bevat onder andere de Natuurbeschermingswet dergelijke maatregelen (als voorbeeld kan het vergunningstelsel dienen; met betrekking tot het aantal van en het toezicht op de vergunningen gaan de voorschriften verder dan door het Verdrag wordt geëist).

Ten behoeve van de uitvoering van het Verdrag, de controle daarop en ter waarborging van de nodige flexibiliteit wordt een permanent comité ingesteld. In de onderhavige artikelen worden samenstelling, taken en bevoegdheden van dit permanente comité geregeld.

Twee punten vragen hierbij nog de aandacht:

In de eerste plaats wordt in het tweede lid van artikel 13 de mogelijkheid geopend voor de Europese Economische Gemeenschap om binnen de terreinen van zijn bevoegdheden het stemrecht uit te oefenen namens de lidstaten van de EEG.

Een tweede punt dat de aandacht verdient betreft de mogelijkheid voor niet-lid-staten van de Raad van Europa welke ook nog geen Verdragspartij bij het Verdrag zijn om als waarnemer bij de vergaderingen van het permanente comité aanwezig te zijn (zie artikel 13, derde lid, tweede volzin). Anders dan bij het waarnemerschap van particuliere organisaties en internationale organisaties ligt het initiatief hier bij het permanente comité: een nuttige zaak, aangezien dit comité kan bepalen welke landen betrokken moeten worden bij het werk ten behoeve van de verruiming van de werksfeer van het Verdrag.

Artikelen 16 en 17

Deze artikelen beschrijven de procedure, die gevolgd moet worden, wanneer er wijzigingen in de tekst van het Verdrag of in de bijlagen aangebracht moeten worden.

Over artikel 16 is tijdens de beraadslagingen van het ad hoc-comité uitvoerig gediscussieerd. Het ging hierbij met name om de vraag wie in het kader van het Verdrag de hoogste autoriteit zou zijn, het Comité van Ministers van de Raad van Europa dan wel de Verdragspartijen.

Er werd naar gestreefd het Verdrag zo aantrekkelijk mogelijk te maken. In dat licht bezien zou het voor niet-lid-staten van de Raad van Europa weinig interessant kunnen zijn Partij te worden bij een Verdrag waarin ze zelf geen stem zouden hebben, maar waarin een voor hen vreemd en ontoegankelijk orgaan (het Comité van Ministers van de Raad van Europa) de beslissingen zou nemen.

Over de wijzigingsprocedure met betrekking tot de materiële artikelen (1 tot en met 12) bestond geen verschil van mening aangezien hier de Verdragspartijen de hoogste autoriteiten zijn. Wel bestond verschil van mening over de te volgen procedure bij de operationele artikelen (13 tot en met 24) ten aanzien van de rol die het Comité van Ministers van de Raad van Europa daarbij is toegemeten. Tijdens de besprekingen werd door een aantal delegaties (waaronder de Nederlandse) de vrees geuit dat het voor niet-lid-staten van de Raad van Europa moeilijk zou kunnen worden tot het Verdrag toe te treden wanneer op het gebied van de wijziging van bedoelde artikelen het Comité van Ministers van de Raad van Europa de hoogste autoriteit zou zijn. Het nu bereikte compromis waarin het Comité van Ministers van de Raad van Europa voorstellen voor wijzigingen op de artikelen 13 tot en met 24 goedkeurt en daarna de tekst aan de Verdragspartijen voor de uiteindelijke wijziging van het Verdrag doet toekomen, lijkt een bevredigende oplossing (zie artikel 16, tweede lid, onder b). Van belang is verder nog dat over een eventuele uitbreiding van het aantal bijlagen van het Verdrag wordt besloten door de Verdragspartijen met uitsluiting van het Comité van Ministers.

Op grond van de regeling neergelegd in artikel 16 zullen wijzigingen van het Verdrag alvorens voor het Koninkrijk aanvaard te kunnen worden, krachtens artikel 60, tweede lid, van de Grondwet aan parlementaire goedkeuring moeten worden onderworpen. De bijlagen geven aan welke plant- en diersoorten in het kader van de uitvoering van het Verdrag beschermd zullen zijn en welke jachtmethoden etc. in dat verband verboden zullen zijn. Voor aanvaarding van nieuwe bijlagen overeenkomstig artikel 16, vierde lid, en voor

het achterwege laten van gebruikmaking van de in artikel 17, derde lid, bedoelde mogelijkheid om bezwaar te maken tegen wijzigingen van de bestaande bijlagen, zal parlementaire goedkeuring niet vereist zijn krachtens artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet.

Artikel 18

In dit artikel wordt aangegeven hoe te handelen in geval van geschillen over de uitvoering van het Verdrag. In de eerste plaats wordt ernaar gestreefd om eventuele problemen over de uitvoering van het Verdrag op te lossen binnen het permanente comité. Mocht zulks niet tot resultaten leiden dan wordt een dringend beroep op de Verdragspartijen gedaan om in onderling overleg een en ander tot een oplossing te brengen.

Mocht zulks nog niet het geval zijn dan wordt het geschil voor arbitrage voorgedragen. De partijen wijzen daarbij ieder een arbiter aan en zullen overleggen over een derde arbiter. Indien geen overeenstemming over een derde arbiter kan worden bereikt zal deze worden aangewezen door de president van het Europese Hof voor de Mensenrechten. Over de keuze van de autoriteit die een derde arbiter aan zou moeten wijzen is vrij uitvoerig in het ad hoc-comité gediscussieerd. Ook ten aanzien van dit punt bestond de vrees dat een aantal niet-lid-staten van de Raad van Europa moeilijkheden zouden hebben met het toetreden tot het Verdrag wanneer de autoriteit voor de aanwijzing van de derde arbiter de president van het Europese Hof voor de Mensenrechten zou zijn; daarom werd voorgesteld om die autoriteit de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties te doen zijn. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft uiteindelijk geopteerd voor de eerste mogelijkheid. Het derde lid van artikel 18 geeft nadere aanwijzingen hoe te handelen bij een geschillenbeslechting wanneer één van de Verdragspartijen een lid-staat van de Europese Economische Gemeenschap zal zijn.

Artikelen 19 en 20

Zoals gezegd kunnen partij worden bij het Verdrag de lid-staten van de Raad van Europa, alsook niet-lid-staten (Finland) die hebben deelgenomen aan de opstelling ervan en de Europese Economische Gemeenschap. Tot aan de datum waarop het Verdrag van kracht wordt zal zij eveneens voor ondertekening openstaan voor elke andere staat die daartoe door het Comité van Ministers van de Raad van Europa wordt uitgenodigd. Het Verdrag zal in werking treden de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van 3 maanden nadat 5 staten hun instrument van ratificatie hebben ingediend, waarbij wordt aangetekend dat van deze 5 staten op zijn minst 4 lid-staat van de Raad van Europa moeten zijn. Om de werkingssfeer van het Verdrag verder uit te breiden, kan het Comité van Ministers – na overleg met de Verdragspartijen – niet-lid-staten van de Raad van Europa die niet hebben deelgenomen aan de opstelling van het Verdrag uitnodigen om tot het Verdrag toe te treden.

Artikelen 21 en 22

De Verdragspartijen kunnen bij gelegenheid van de ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding nader aangeven voor welk deel van hun grondgebied het Verdrag van toepassing zal zijn. Tevens hebben zij de mogelijkheid om voorbehouden te maken ten aanzien van een of meer in de 3 bijlagen genoemde soorten en voor welke soorten zij wensen af te wijken van de jacht- en vangstmiddelen als gespecificeerd in bijlage 4.

Beide artikelen regelen nader op welke wijze dergelijke voorbehouden moeten worden gemaakt en hoe zij kunnen worden ingetrokken. Het is niet toegestaan om voorbehouden van algemene aard te maken, dat wil zeggen dat men bij voorbeeld geen voorbehoud kan maken ten aanzien van een gehele bijlage, aangezien daardoor een Verdragspartij niet gerekend kan worden aan zijn verplichtingen in het kader van het Verdrag te voldoen. Zoals reeds eerder is aangegeven zal Nederland geen voorbehouden maken.

De bijlagen zoals die nu voorliggen, willen geen uitputtend overzicht geven van de plant- en diersoorten die bescherming behoeven. Slechts die soorten zijn opgenomen waarover algemene consensus in het ad hoc-comité kon worden verkregen. Het is aan het permanente comité opgedragen voorstellen te doen met betrekking tot de uitbreiding van deze bijlagen. Er is bij de opstelling van de bijlagen uitgegaan van soorten, dan wel een aantal nauw aan elkaar verwante soorten; slechts in een uitzonderlijk geval is een ondersoort genoemd. Tot nu toe zijn in de bijlagen 2 en 3 van het Verdrag nog geen vissoorten en ongewervelde dieren opgenomen. Bij gebrek aan voldoende wetenschappelijk materiaal kon het ad hoc-comité hierover nog geen uitspraak doen. Het ligt in de bedoeling dat het permanente comité van het Verdrag in de toekomst met nadere voorstellen ten aanzien van deze dierklassen zal komen. De financiële consequenties die uit verplichtingen van het Verdrag voortvloeien lijken, gezien de Nederlandse stand van de natuurbeschermingswetgeving, gering. Vooreerst vloeien de financiële verplichtingen uit het Verdrag slechts voort uit de deelname aan bijeenkomsten van de Verdragspartijen zelf en de deelname aan het permanente comité, en eventueel te verrichten onderzoek. Voor wat betreft de deelname aan internationale vergaderingen kunnen deze kosten worden bestreden uit het bestaande budget. Financiële middelen voor wetenschappelijk onderzoek zullen eventueel te zijner tijd additioneel ter beschikking moeten worden gesteld; naar verwachting echter zal zulks in belangrijke mate eveneens kunnen geschieden binnen het huidige budget, dan wel kunnen worden opgenomen in het lopende onderzoek van wetenschappelijke instituten. Hetzelfde geldt met name ten aanzien van de personele consequenties. Met de huidige beschikbare mankracht zal vooreerst aan de vereisten van het Verdrag kunnen worden tegemoet gekomen. Hiermee zij niet gezegd dat eventueel op langere termijn geen extra middelen in de materiële en personele sfeer nodig zullen zijn.

Het is op dit ogenblik niet te overzien of er financiële consequenties zijn verbonden aan de toepassing van de artikelen 3 en 4 van het Verdrag. Verwacht wordt dat zulks nauwelijks het geval zal zijn; zoals reeds eerder gesteld voldoet het Nederlandse beleid, met name waar het de belangen van de natuur- en landschapsbescherming betreft, aan de verplichtingen die uit het Verdrag voortvloeien. Voor zover zulks niet het geval zou zijn, kan niet worden aangegeven of de bepalingen uit de artikelen 3 en 4 zullen leiden tot een verzwaring van het budget, een verlichting, dan wel een gelijk blijven. Gezien de reeds aangegane verplichtingen in internationaal verband, maar evenzeer op nationaal niveau (hier wordt gewezen op het aankoopbeleid van de Nederlandse regering), alsmede op verplichtingen in het kader van de Raad van Europa ten aanzien van de instelling van een netwerk van biogenetische reservaten en de toetreding tot de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Trb. 1975, 84), worden geen financiële consequenties verwacht.

In het voorgaande is reeds gesteld dat de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen vooreerst geen invloed zullen hebben op de Nederlandse wetgeving ter zake. Daaruit mag echter weer niet de conclusie worden getrokken dat er voor Nederland geen belang zou zijn om bij het Verdrag partij te worden. Het Verdrag heeft op zich groot belang voor de natuurbescherming in de 21 lid-staten van de Raad van Europa en daarbuiten; het is daarom wezenlijk dat het Verdrag zeer snel van kracht zal worden. Aangezien in Nederland geen wijziging van de bestaande wetgeving nodig is, kan Nederland als een van de eerste landen bij het Verdrag partij worden. In vele landen van de Raad van Europa (en ook daarbuiten) betekent datgene wat in het Verdrag staat reeds een zeer grote verplichting; die verplichtingen zullen zeer zeker ten goede komen aan het natuurbehoud in deze regio, en zullen daarmee van invloed zijn op in Nederland voorkomende populaties.

Vanuit de Nederlandse ervaring in het natuurbeschermingsbeleid, en getoet op de positie die Nederland op dit gebied in internationaal verband inneemt, wordt het van groot belang geacht dat Nederland deel zal uitmaken van de Verdragspartijen bij het Verdrag om van daaruit een belangrijke rol in de Europese natuurbescherming te kunnen blijven spelen. Gezien het feit dat de werkingssfeer van het Verdrag beperkt is tot Europa, zal het voor het Koninkrijk slechts voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
G. C. Wallis de Vries

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. F. van der Mei