

Zitting 1980–1981

16 670 (R 1161)

Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, met Bijlagen; Bonn, 23 juni 1979

Nr. 1

Ter griffies van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen 10 maart 1981. 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 of de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen te kennen worden gegeven op uiterlijk 9 april 1981.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

's-Gravenhage, 4 maart 1981

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, alsook naar het eerste lid van artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij de Engelse en de Franse tekst en de vertaling in het Nederlands over te leggen van het op 23 juni 1979 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, met Bijlagen (Trb. 1980, 145 en 1981, 6.¹)

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

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is verzocht hogerge-noemde stukken op 10 maart 1981 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek

Algemeen

Het op 23 juni 1979 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten is voortgevloeid uit aanbeveling nr. 32 van het Actieplan van de conferentie over het menselijk leefmilieu, die in 1972 te Stockholm onder auspiciën van de Verenigde Naties werd gehouden. De oriënterende besprekingen hebben plaatsgevonden op uitnodiging van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland na een technische voorbereiding door de Internationale Unie tot behoud van de Natuur en de Natuurlijke Hulpbronnen (IUCN). Het verdrag bestaat in feite uit 2 delen.

Het eerste deel richt zich op trekkende diersoorten waarvan de situatie van dien aard is dat de staten op welker grondgebied zij voorkomen direct tot beschermende actie van deze soorten moeten over gaan. Te dien einde voorziet het verdrag in een algemeen verbod tot het vangen (deze term heeft een ruime betekenis in het verdrag) van deze soorten, waarop slechts enkele gespecificeerde uitzonderingen mogelijk zijn. Daarnaast verplichten de partijen zich om een aantal maatregelen te bevorderen die de bescherming van deze soorten ten doel hebben. De diersoorten die het hier betreft worden in bijlage I opgesomd.

Het tweede deel van het verdrag betreft diersoorten die mogelijk niet acuut bedreigd worden, maar die wel in een zodanige situatie verkeren dat internationale samenwerking met het oog op hun voortbestaan nodig of nuttig is. Deze samenwerking dient krachtens het verdrag te worden bereikt door het sluiten van nadere overeenkomsten. Het verdrag geeft een aantal richtlijnen omtrent de inhoud van dergelijke overeenkomsten. De diersoorten waarop dit deel van het verdrag betrekking heeft maken deel uit van bijlage II bij het verdrag. Het is mogelijk dat een diersoort in beide bijlagen voorkomt.

De conferentie van partijen zal toezicht houden op naleving van het verdrag door de partijen. Een Wetenschappelijke Raad, die uit deskundigen zal worden samengesteld, dient de conferentie van partijen daarbij van advies over wetenschappelijke zaken. Vooralsnog zal het secretariaat worden verzorgd door de uitvoerend directeur van het milieuprogramma van de VN (UNEP). Partij worden bij het verdrag staat open voor zowel staten als voor regionale economische organisaties. De EEG kan derhalve ook partij worden bij het verdrag. Een besluit hiertoe is echter nog niet genomen binnen de EEG, hoewel de Gemeenschap het verdrag wel ondertekend heeft.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel III

Dit artikel betreft de trekkende diersoorten die in hun hele of gedeeltelijke trekgebied met uitsterven worden bedreigd, zodat beschermingsmaatregelen nodig zijn. De diersoorten waar het hier om gaat worden in bijlage I bij het verdrag opgesomd, welke bijlage zo nodig kan worden uitgebreid of, indien dit verantwoord is, kan worden ingekrompen.

Tevens bevat artikel III de verplichtingen die de bij het verdrag aangesloten partijen hebben ten aanzien van de op bijlage I voorkomende diersoorten, voor zover het trekgebied daarvan onder hun jurisdictie valt. Hierbij zij opgemerkt dat alleen lid 5, dat het vangen verbiedt, het karakter van een werkelijke verplichting draagt. Lid 4 spreekt slechts van «zal bevorderen». Op het verbod van lid 5 worden slechts enkele uitzonderingen toegelaten, die alle zijn gespecificeerd. Hierdoor wordt het aantal gevallen waarin aan het verbod zal kunnen worden ontkomen, beperkt.

Ten slotte verdient het in lid 3 bepaalde de aandacht, omdat hierin de mogelijkheid wordt genoemd om, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, diersoorten opgenomen in bijlage I over te brengen naar bijlage II.

Van de in bijlage I genoemde zoogdiersoorten, reptielen en vissen komt er geen voor in Nederland. Van de in deze bijlage genoemde vogelsoorten komen er enkele als dwaalgast (waaronder de Dunbekwulp en de Audouinsmeeuw) voor. Als (Europese) soort genieten deze reeds op grond van de Vogelwet (Stb. 1936, 700) de bescherming die het verdrag eist. Alle andere in bijlage I opgesomde soorten zijn uitheems, zodat Nederland ten aanzien van hen niet geacht kan worden een z.g. «range state» te zijn. Voor een groot aantal van deze uitheemse soorten geldt overigens het regime van de Wet bedreigde uitheemse diersoorten (Wet b.u.d.; Stb. 1975, 48).

Artikelen IV en V

Deze artikelen hebben betrekking op de in bijlage II opgenomen diersoorten. In deze bijlage komen voor de trekkende diersoorten die een ongunstig voortbestaansperspectief hebben zodat ten aanzien van hun behoud en behandeling internationale samenwerking nodig is, alsmede de diersoorten waarvan het voortbestaansperspectief belangrijk gebaat zou zijn met een dergelijke samenwerking. Deze internationale samenwerking zal, zoals reeds aangeduid, gestalte krijgen via overeenkomsten te sluiten tussen staten die voor de betreffende diersoorten «range state» zijn.

Artikel V geeft gedetailleerde aanwijzingen inzake de inhoud van deze overeenkomsten. Van belang is de bepaling dat de overeenkomsten ook voor «range states» die géén partij bij het verdrag zijn moeten openstaan.

De in bijlage II genoemde zoogdiersoorten komen niet in Nederland voor. Ook ten aanzien van de genoemde reptielensoorten, de vissen en de insectachtigen is Nederland geen «range state». Bijlage II bevat echter wel vogelsoorten die in Europa, c.q. in Nederland voorkomen (zij het sommige soorten als dwaalgast) en die derhalve onder de Vogelwet vallen. Het betreft hier de volgende soorten: kroeskoppelikaan, ooievaar, zwarte ooievaar, lepelaar, flamingo, knobbelzwaan, wilde zwaan, kleine zwaan, visarend en een aantal andere roofvogels, kwartel, kraanvogel, jufferkraan, een aantal steltlopers en enkele vliegenvangers. Daarnaast noemt bijlage II een aantal vogelsoorten die bescherming genieten in het kader van de Wet bedreigde uitheemse diersoorten.

Enkele soorten watervogels en steltlopers, die in deze bijlage zijn opgenomen, vallen niet onder het regime van de Vogelwet, maar zijn wel opgenomen in de Jachtwet (Stb. 1954, 523). De met betrekking tot deze soorten te sluiten overeenkomsten verbieden echter niet de jacht. Zij zullen slechts een goed beheer van de populaties en het uitwisselen van wetenschappelijke gegevens vragen. Voor zover het dit aspect betreft behoeft de Nederlandse wetgeving derhalve niet te worden aangepast.

Voor wat betreft de meer algemene verplichtingen die de verdragsluitende partijen op zich nemen ten aanzien van de bescherming van de leefmilieus van deze soorten geldt dat in de Nederlandse bestaande en in ontwikkeling zijnde wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening, de milieuverontreiniging, etc. genoeg elementen aanwezig zijn die tegemoet komen aan de eisen die zullen voortvloeien uit de overeenkomsten. Het overige instrumentarium dat de Nederlandse natuurbescherming ter beschikking staat, zoals de aankoop van natuurgebieden, biedt een verdere garantie voor het kunnen nakomen van de verplichtingen voortvloeiende uit de te sluiten overeenkomsten. Deze overeenkomsten doen een groot beroep op het beschikbaar stellen van wetenschappelijk materiaal. Reeds nu is dergelijk materiaal voorhanden. Wanneer te zijner tijd overeenkomsten ten aanzien van bepaalde soorten zullen worden gesloten, en voor zover Nederland daar dan partij bij zal zijn, dient dit wetenschappelijk materiaal slechts geordend te worden. Tevens dient het wetenschappelijk onderzoek meer gestructureerd plaats te vinden.

De ter uitvoering van de artikelen IV en V te sluiten overeenkomsten zullen op grond van artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven, wel zullen zij uiteraard aan de Staten-Generaal worden medegedeeld.

Artikel VI

Een zwakte van het verdrag is het feit dat de partijen zelf aan moeten geven of zij voor een bepaalde soort al dan niet «range state» zijn. Eerst wanneer men zich zelf als zodanig heeft aangemeld kan men partij worden bij een te sluiten overeenkomst en eerst dan gelden de verplichtingen die zijn opgenomen in het kader van de artikelen III, IV en V in relatie tot de bijlagen I en II. Zoals gesteld behoeft wat Nederland betreft geen aanpassing van de bestaande wetgeving plaats te vinden ten aanzien van die soorten waarvoor Nederland geacht kan worden «range state» te zijn.

Artikelen X en XI

In deze artikelen worden regels gegeven ten aanzien van wijzigingen van het verdrag en de daarbij behorende bijlagen.

Wijzigingen van het verdrag zullen aan de goedkeuring van de Staten-Generaal moeten worden onderworpen. Aangezien de bijlagen uitsluitend de uitvoering van het verdrag betreffen behoeven wijzigingen van de bijlagen ingevolge artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet niet de goedkeuring der Staten-Generaal.

Artikel XIV

Bij de toetreding tot het verdrag kunnen de verdragssluitende partijen een voorbehoud maken ten aanzien van één of meer op de bijlagen I en II voorkomende diersoorten. Nederland zal van deze mogelijkheid geen gebruik behoeven te maken.

Slotopmerkingen

Het partij worden bij het verdrag zal voor Nederland vooralsnog geen belangrijke kosten met zich meebrengen. De deelname aan vergaderingen in het kader van het verdrag zal lastens de normale begrotingen van de betrokken ministeries kunnen geschieden; hetzelfde geldt ten aanzien van de beschikbaarstelling van wetenschappelijk materiaal op de korte termijn. De uitvoerend directeur van UNEP heeft toegezegd dat deze organisatie de eerste vier jaren na de inwerkingtreding van het verdrag de kosten van het secretariaat op zich zal nemen, onder voorwaarde dat deze kosten over de gehele periode genomen een bedrag van 500 000 \$ (gerekend naar het prijspeil van medio 1979) niet te boven zullen gaan. Eerst daarna zullen de partijen zelf die financiële last moeten gaan dragen. Gezien het feit dat het verdrag eerst van kracht zal worden na 15 bekrachtigingen en tot dusver nog geen enkele bekrachtiging heeft plaatsgevonden zal er nog enige tijd gemoed zijn met de inwerkingtreding ervan.¹ Wanneer daarbij dan de geldelijke steun van vier jaren van de zijde van UNEP in beschouwing wordt getrokken, betekent dit dat eerst in de tweede helft van de tachtiger jaren een extra financiële inspanning van de partijen nodig is. Eerst dan zal de contributie aan het secretariaat, de eventuele uitbreiding van wetenschappelijk personeel en de kosten voortvloeiende uit de beschikbaarstelling van wetenschappelijke informatie leiden tot een vergroting van de uitgaven. Ruw geschat zal het echter om niet meer gaan dan een bedrag van ongeveer f 150 000 tot f 200 000 per jaar (gerekend naar het prijspeil van eind 1979). Zulks zal uiteraard afhangen van het aantal ter uitvoering van het verdrag te sluiten nadere overeenkomsten waarbij het Koninkrijk voor Nederland partij zal worden. In dit verband valt op te merken dat in zekere zin een aantal van dergelijke overeenkomsten eigenlijk al bestaat. Te denken is hierbij aan de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming (Trb. 1970, 155), het recentelijk tot stand gekomen Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (Bern, 19 september 1979), waarin bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de migrerende diersoorten en ten slotte het verdrag tot regeling van de walvisvangst (Stb. No. 1534).

¹ In een bij deze toelichtende nota gevoegde bijlage is een lijst van landen opgenomen die op 1 oktober 1980 het verdrag hadden ondertekend.

Het Nederlandse belang bij partij worden bij het verdrag is gelegen in het feit dat Nederland voor een (overigens beperkt) aantal in de bijlagen opgenomen diersoorten «range state» is. De populaties van deze in Nederland voorkomende trekkende diersoorten zullen gediend zijn met een nauwe samenwerking tussen alle betrokken «range states». Daarnaast wordt gewezen op de verantwoordelijkheid op het gebied van de internationale natuurbescherming. De wilde flora en fauna in de wereld zijn een gemeenschappelijk erfgoed. Vanuit de Nederlandse ervaring in het natuurbeschermingsbeleid, en gelet op de positie die Nederland op dit gebied in internationaal verband inneemt, wordt van belang geacht dat het Koninkrijk deel zal uitmaken van de partijen bij het verdrag, om van daaruit een rol in de internationale natuurbescherming te kunnen blijven spelen.

Door de regering van de Nederlandse Antillen werd het wenselijk geacht dat het verdrag ook voor de Nederlandse Antillen zal gelden. In verband hiermede zal het Koninkrijk zowel voor Nederland als voor de Nederlandse Antillen partij worden bij dit verdrag. Aan hetgeen in de Artikelsgewijze toelichting reeds met betrekking tot de Nederlandse situatie is medegedeeld, kan ten aanzien van de Nederlandse Antillen nog het volgende worden toegevoegd. Tot de in bijlage II voorkomende reptielsoorten behoren zeeschildpadden, waarvan alle in de wereld bekende soorten ook op de Nederlandse Antillen worden aangetroffen. Van de in voornoemde bijlage opgesomde vogelsoorten, komen op de Nederlandse Antillen voor de flamingo en de visarend. Anders dan de flamingo is de visarend op de Nederlandse Antillen nog niet beschermd. Het streven is er echter op gericht deze vogelsoort op de lijst van beschermde vogels te plaatsen.

Voor de Nederlandse Antillen bestaat evenmin behoefte ten aanzien van één of meer op de bijlage I en II voorkomende diersoorten een voorbehoud te maken.

In een later stadium zal door de Nederlandse Antillen worden aangegeven ten aanzien van welke aldaar voorkomende diersoorten het Koninkrijk geacht moet worden z.g. «range state» te zijn.

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

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

Landen die op 1 oktober 1980 het verdrag hadden ondertekend:

de Bondsrepubliek Duitsland
de Centraalafrikaanse Republiek
Denemarken
Egypte
de Filipijnen
Frankrijk
Griekenland
Ierland
India
Italië
Ivoorkust
Jamaica
Kameroen
het Koninkrijk der Nederlanden
Luxemburg
Madagascar
Marokko
Niger
Noorwegen
Paraguay
Portugal
Somalia
Spanje
Sri Lanka
Togo
Tsjaad
Uganda
het Verenigd Koninkrijk
Zweden