



INDELING VAN DIERSOORTEN IN HET WILD EN DE STATUS VAN DE MOEFLON



FOTO: DEPOSITPHOTOS.COM (RHEINHOLD LEITNER)

L. BOEREMA BESTIA ET LEX EN G. GROOT BRUINDERINK FAUNAPARTNER



FAUNAPARTNER

In opdracht van: Ministerie van LNVN, 2025.

Copyright en disclaimer:

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Deze opdracht wordt uitgevoerd uit op basis van inhoudelijke expertise en kennis op zowel ecologisch, beleidsmatig als juridisch vlak en de analyse van schriftelijke bronnen. Op bepaalde aspecten zal met meer stelligheid een antwoord gegeven kunnen worden dan op andere. Onze inbreng zal daarom op een aantal aspecten het karakter hebben van een 'expert judgement'.

Bestia et Lex en *FaunaPartner* aanvaarden geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Samenvatting

Gewervelde dieren kunnen worden ingedeeld in gehouden en wilde dieren en deze laatste categorie ook op basis van de juridische beschermingsstatus. Bij dit laatste wordt onderscheid gemaakt in inheemse en uitheemse soorten (exoten). Zowel nationale als internationale instanties hanteren verschillende definities voor 'exoot'. De in Nederland gehanteerde systematiek wijkt niet af van de gebruikelijke internationaal gehanteerde systematiek, of van die in ons omringende landen.

De uitplaatsing van moeflons vanuit Corsica en Sardinië over vrijwel geheel Europa tussen 1850 en 1950 is een klassiek voorbeeld van faunavervalsing. In Europa leven naar schatting op dit moment enkele tienduizenden moeflons in tientallen subpopulaties. In de praktijk wordt de soort geduld en valt veelal onder jachtwetregelingen.

De aanwezigheid van moeflons heeft soms een gewenst en soms een ongewenst effect op de natuurlijke omgeving. De recente uitbreiding van de populaties wolven in delen van hun leefgebied vormt een reëel gevaar voor het voortbestaan van de moeflons. In Nederland zijn er momenteel geen vrijlevende moeflons meer: er resten slechts twee groepjes op de Veluwe achter wolfwerend raster. Een verondersteld gunstig effect op open vegetaties (heidevelden, zandverstuivingen) kan alleen worden bereikt bij hoge dichtheden en dus alleen in afgerasterde gebieden (eilandsituaties). Dit gaat dan ten koste van de dichtheid van bijvoorbeeld edelherten die qua dieetkeus een grote nicheoverlap hebben met de moeflon.

Met uitzondering van Italië (Sardinië) en Frankrijk (Corsica) heeft de soort nergens de status van beschermde inheemse diersoort. Internationale verdragen die het beschermingsinstrument vormen voor bedreigde soorten, zijn dan ook veelal niet van toepassing op de moeflon. Regels welke door Nederland worden gehanteerd om een diersoort aan te wijzen als uitheems of inheems, zijn in grote lijnen niet anders dan die van de ons omringende landen. Gelet op de door het Nederlands Soortenregister gevolgde procedure en criteria ligt het niet in de rede om de moeflon aan te wijzen als inheemse diersoort in plaats van exoot. Datzelfde geldt voor wat betreft de criteria en wijze van aanwijzing van beschermde soorten door aanpassing van beschermde soortenlijst via de bijlage bij het Besluit Activiteiten Leefomgeving.

Aanwijzing van de moeflon als beschermde soort zou betekenen dat het opzettelijk doden of vangen, vergunningplichtig zou worden in de zin van de Omgevingswet. Daarnaast zouden de provincies actief beleid voor behoud

en herstel van de moeflon moeten gaan voeren. Dat zou van de provincies een inspanning vergen voor de moeflon, die zich in Nederland buiten haar natuurlijke verspreidingsgebied bevindt en die alleen kan worden gehouden binnen afgerasterde 'natuureilandjes'. Het zal dus nooit een 'van nature in het wild levende soort' kunnen worden.

Oktober 2025,

Luuk Boerema, *Bestia et Lex*

Geert Groot Bruinderink, *FaunaPartner*

1. Inleiding

Moeflons komen van oorsprong voor op de ruige, rotsige eilanden Sardinië en Corsica. Introductie van moeflons, afkomstig van wildparken elders in Europa, vond plaats aan het begin van de 20e eeuw binnen de hekken van enkele Veluwe gebieden waaronder het nationale park De Hoge Veluwe. Het doel daarbij was het vergroten van de diversiteit aan dieren. Anno 2025 zijn er in Nederland bijna geen moeflons meer in het wild: er resten slechts twee groepjes op de Veluwe onder de bescherming van een raster van beperkte omvang. Buiten de Veluwe leven enkele dieren binnen de hekken van de Maashorst en de Amsterdamse Waterleidingduinen.

In de Tweede Kamer werd in mei 2025 een motie aangenomen, waarin de staatssecretaris van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) wordt verzocht om advies te vragen over de indeling van diersoorten in het wild als inheemse diersoort, exoot of invasieve exoot en, in aansluiting daarop, advies te vragen over de mogelijke status van de moeflon als inheemse diersoort in plaats van exoot.

... verzoekt de Kamer in de motie van het lid Flach e.a. (Tweede Kamer der Staten-Generaal, motie nr. 347):

(citaat) de regering advies te vragen aan de Raad voor Dierenangelegenheden of een andere ter zake deskundige organisatie over de indeling van diersoorten in het wild als inheemse diersoort, exoot of invasieve exoot, en in aansluiting daarop advies te vragen over de mogelijke status van de moeflon als inheemse diersoort in plaats van exoot, en gaat over tot de orde van de dag (einde citaat).

Het ministerie van LNV heeft het bureau *Bestia et Lex* verzocht om een offerte uit te brengen voor de beantwoording van deze vraag. Het advies over de beschermingsstatus van de moeflon wordt conform dit voorstel uitgewerkt, samen met het bureau *FaunaPartner*.

In het navolgende rapport wordt eerst ingegaan op de diersoort moeflon, haar ecologie, verspreiding en voorkomen in Europese landen en Nederland (hoofdstuk 2). Daarna volgt een beschrijving van de aanwijzing en bescherming van inheemse soorten (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 is gewijd aan exoten als de moeflon en hun bescherming, dan wel bestrijding. Hoofdstuk 5 gaat over dezelfde vragen ten aanzien van invasieve exoten. In hoofdstuk 6 wordt de vraag beantwoord of het mogelijk is de moeflon als beschermde soort aan te wijzen. Ook worden de consequenties van een dergelijke keuze beschreven. In hoofdstuk 7 volgt onze conclusie met antwoord op de vraag of de aanwijzing van de moeflon als beschermde soort voor de hand zou liggen.

Maar eerst staan we stil bij de vraag of de moeflon onder de huidige omstandigheden wel als in het wild levend dier kan worden beschouwd?

In wet- en regelgeving m.b.t. gewervelde dieren wordt onderscheid gemaakt tussen gehouden dieren en van nature in het wild levende dieren. Gehouden dieren zijn dieren met een eigenaar zoals huis- en hobbydieren en vee. Wilde of vrijlevende wilde dieren zijn in beginsel dieren zonder eigenaar die leven 'in het wild'. Gehouden dieren dienen te worden verzorgd, wilde dieren minder, of helemaal niet. In het wild levende dieren mogen vaak ook niet worden gehouden op grond van de Wet dieren. In Nederland bestaat sinds 1 juli 2024 een lijst met dieren die zijn toegestaan als huis- en hobbydier. De moeflon mag niet als huis- en hobbydier worden gehouden. De soort mag ook niet als productiedier worden gehouden, met het oog op de productie van producten welke van die dieren afkomstige zijn. De moeflon is niet als productiedier opgenomen op Bijlage II als bedoeld in artikel 2.1 van het Besluit houders van dieren.

Er komen in Nederland 106 zoogdiersoorten in het wild voor, verdeeld in 14 soortgroepen (Broekhuizen *et al.* 2016; www.nederlandsesoorten.nl). Een groot aantal soorten valt onder een beschermingsregime en mag niet zomaar verjaagd, gevangen of gedood worden. Dit kan alleen ten behoeve van beheer en schadebestrijding als bepaalde menselijke belangen in gevaar zijn. Deze dieren mogen vaak niet zonder omgevingsvergunning worden gevangen, gedood of gehouden.

Moeflons hebben zich meer dan honderd jaar weten te handhaven binnen de hekken van het nationale park De Hoge Veluwe. Dit park heeft een omvang van ruim 5.400 hectare.¹ Op het Loo komen momenteel geen moeflons meer voor, wel nog steeds in het Nationaal Park De hoge Veluwe, de Noorderheide, het Vierhouterbos en het Wekeromse Zand. Opgemerkt moet worden dat de moeflon, sinds de terugkeer van de wolf, op de meeste plaatsen binnen wolfwerende rasters wordt gehouden. Dit heeft gevolgen voor de juridische status van het dier. Sinds de Nota jacht en wildbeheer uit 1992 wordt de beleidslijn gehanteerd dat dieren, zoals de moeflon, als "gehouden" moeten worden beschouwd, als zij leven in een omrasterd terrein van minder dan 5.000 hectare. Bevinden de dieren zich op terreinen groter dan 5.000 hectare, dan geldt dat zij wel als in het wild levend moeten worden beschouwd.²

Er is een ruime rechtspraak voorhanden over de vraag of dieren die onder 'wilde omstandigheden' leven, als 'in het wild levend' of als 'gehouden' moeten worden beschouwd.

¹ <https://www.hogeveluwe.nl/nl/over-het-park/feiten-en-cijfers>

² Kamerstukken II, 2011-12, 33 348, nr. 3 , p. 181.

Deze rechtspraak is veelal gebaseerd op de situatie in de Oostvaardersplassen. De centrale lijn in deze rechtspraak is, dat het al dan niet 'beschikkingsmacht' over een dier hebben bepalend is voor het antwoord op de vraag, of een dier als 'gehouden' moet worden beschouwd. Het 'kenmerkende verschil' tussen gehouden dieren en in het wild levende dieren is, dat de beschikkingsmacht van de mens over gehouden dieren volledig is, terwijl deze bij in het wild levende dieren niet, of slechts beperkt aanwezig is. In een zaak uit 2022 stelde het College van Beroep voor het Bedrijfsleven zelfs expliciet dat de Wet dieren 'geen eisen stelt aan de omvang van een leefgebied voor dieren om te kunnen spreken van gehouden dieren'.³ Alles lijkt te draaien om het begrip beschikkingsmacht. De feitelijke situatie geeft hierbij de doorslag. Het Gerechtshof 's-Gravenhage heeft in dit kader geconcludeerd dat het erop aankomt of iemand de feitelijke macht over het dier uitoefent, te beoordelen naar de omstandigheden van het geval.⁴ Hoe kleiner het raster, des te meer de aanname van 'beschikkingsmacht'. In de Oostvaarderplassen worden konikpaarden als 'in het wild levend' beschouwd, maar in door Staatsbosbeheer in dit gebied opgerichte 'vangweiden' als 'gehouden'.⁵ Het momenteel binnen beperkte rasters houden van de moeflons maakt dat zij niet als in het wild levend, maar meer als gehouden dier moeten worden beschouwd, ook al zijn zij lastig hanteerbaar. Dit was ook het oordeel van de Voorzieningenrechter in een zaak die ging over het houden van wilde zwijnen binnen een in omvang beperkt omrasterd gebied.⁶

Dit maakt dat beantwoording van de vraag over de beschermde status van de moeflon als in het wild levend dier, op basis van de huidige situatie, dat onderzoek wordt gedaan naar een feitelijk niet bestaande situatie. De moeflon leeft thans binnen rasters, achter hekken min of meer als een 'gehouden dier'. Moeflons vormen een soort 'tussencategorie' tussen 'gehouden dieren' en 'in het wild levende dieren', waarbij geen sprake is van algehele beschikkingsmacht over de dieren, maar deze wel groter is dan bij in het wild levende dieren.⁷

³ Uitspraak van het CBB van 20 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:622

⁴ Gerechtshof 's Gravenhage, van 15 februari 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:AZ9246.

⁵ Voorzieningenrechter Rb Midden-Nederland, van 23 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2892

⁶ Voorzieningenrechter van het CBB, van 20 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:746

⁷ Vgl: Cbb van 20 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:622.

2. De Moeflon *Ovis gmelini*

2.1 Herkomst

Oorspronkelijk leefde het wilde schaap *Ovis orientalis* in het Midden-Oosten. Zo'n tienduizend jaar geleden begon daar de veeteelt met de domesticatie van de geit en het schaap. De gedomesticeerde vorm van dit schaap, het huisschaap of *Ovis aries*, vond geleidelijk zijn weg naar Europa (zevende millennium vóór onze jaartelling) om bijna drieduizend jaar later onze contreien te bereiken. Archeologisch onderzoek toont aan dat omstreeks diezelfde tijd, in het Midden-Neolithicum, een deel van de schapenpopulatie op eilanden in het Middellandse Zeegebied alweer was verwilderd. Nakomelingen van die populaties leven nog op Corsica, Sardinië, Cyprus en in Turkije. Ze zijn bekend als moeflon of muffelwild (*Ovis gmelini*; Hermans 1947; Den Boer 2005; PNA Moufflon 2024-2033; <https://www.zoogdiervereniging.nl/>. E.: moufflon; D.: Mufflon, Muffelwild; F.: moufflon; I: mufflone).

Vanaf het midden van de 19^e eeuw tot het midden van de 20^e eeuw, vonden op Europese schaal uitplaatsingen plaats van moeflons, deels vanuit hun oorspronkelijk leefgebied op Sardinië en Corsica, maar ook vanuit fokkerijen en dierentuinen elders (Apolonno *et al.* 2010). Het onderliggende jachtbelang had een pan-Europese verspreiding van een exoot tot gevolg, aanvankelijk beperkt tot omrasterde wildparken, maar al snel doken dieren ook op in de 'vrije wildbaan' (Mitchell-Jones *et al.* 1999). Een klassiek voorbeeld van faunavervalsing, met als mogelijk onbedoeld gevolg het behoud van een soort waarvan het voortbestaan in zijn oorspronkelijk verspreidingsgebied werd bedreigd. Tevens een klassiek voorbeeld van genetische vervuiling omdat de soort werd ingekruist met andere schapenrassen om rammen met indrukwekkender horens (trofeeën) te verkrijgen.

2.2 Autecologie

Moeflons behoren tot de orde der Evenhoevigen (*Artiodactyla*) en de familie der Holhoornigen (*Bovidae*). Het is een haarschaap: in plaats van wol heeft de moeflon haar. Een moeflonram kan tot 45 kg zwaar worden en een schofthoogte bereiken van 70 cm (ree: 20 kg en 80 cm; damhert 55 kg en 90 cm). In de winter is het witte zadel (schabrak) van de ram goed zichtbaar. De tot 85 cm grote, gedraaide horens (slakken) van de ram (bij ooien kleiner of geheel afwezig) groeien zijn hele leven door. Zij vormen de trofee voor de jager en de 'jaarringen' zijn een hulpmiddel bij de leeftijdsbepaling. De bronst is in oktober-december en na een draagtijd van ca. 20 weken (maart-april)

wordt als regel 1 lam per ooi geboren. Moeflons leven veelal naast andere hoefdiersoorten als gems, steenbok, ree, edelhert, wild zwijn en damhert. Het dieet van de moeflon, een zg. mixed feeder, is in hoge mate vergelijkbaar met dat van edelhert en damhert en bestaat voornamelijk (tot 70%) uit grassen (Hofmann, 1989; Kaya *et al.*, 2004).

2.3 Rol bij het natuurtechnisch beheer

Voor grotere terreinen met voldoende dekking is de hoge mate van zelfredzaamheid van moeflons een voordeel boven andere schapenrassen (Den Boer 2006). Voor een kudde moeflons is geen schaapsherder of potstal nodig en ook scheren hoort er niet bij. In Nederland gebruiken moeflons graag open terrein zoals heide, wildweide en zandverstuiving, om te foerageren maar ook om gevaar van verre te zien naderen. Bij voldoende hoge dichtheden helpt hun begrazing de beheerder om zandverstuivingen en heidevelden 'open' te houden: ze groeien minder snel dicht met bijvoorbeeld grove den en berk. De moeflons dienen hier een instandhoudingsdoel (Boerema 2025). Het risico echter van hoge dichtheden van de viermagige grazers is dat de druk op de voedselbronnen groter wordt (ze gaan ook schillen) en op den duur slechts plantensoorten overblijven die goed tegen begrazing bestand zijn (grassen; Homolka 1991; Heroldova *et al.* 2007). De natuurlijke verjonging van het bos is dan al vertraagd en anders van samenstelling (meer naaldboomsoorten). Geleidelijk verschuift zo het positieve effect op de biodiversiteit naar een negatief effect dat zich uit in afname in structuur en soortenrijkdom van de vegetatie en daarmee van de fauna. Een voorbeeld van een dilemma wat daarbij kan optreden is de keuze voor volwaardige, in hoge mate zelfredzame populaties van hoefdiersoorten, naast elkaar in hetzelfde gebied. De aanwezigheid van een grote kudde moeflons betekent bijvoorbeeld minder ruimte voor edelherten, damherten, wilde zwijnen en reeën. Als vuistregel voor de dagelijkse voedselopname (kg droge stof) en daarmee de impact op de vegetatie wordt op de Veluwe wel gehanteerd: '1 edelhert = 2 damherten'. Wij voegen daaraan toe: = 2 moeflons. Het 'spel' met hoefdiersoorten en -dichtheden enerzijds en de gewenste soortenrijkdom (biodiversiteit) anderzijds, vormt een grote uitdaging voor de beheerder. Daar komt nu bij het leren omgaan met het effect van wolven op aantallen en verspreiding van de hoefdieren.

2.4 Pathologie

Moeflons zijn genetisch identiek aan gehouden schapen en onder 'huisschapen' komen diverse aandoeningen voor. Moeflons staan niet bekend als besmettingsbron. De virusziekte blauwtong is daar een voorbeeld van. Bij de moeflon is het hoog-risico zoönotische pathogeen *Coxiella burnetii* aangetoond, een bacterie en verwekker van Q-koorts (Psaroulaki *et al.*, 2014). Bij moeflons zijn de symptomen vaak milder dan bij huisschapen

of zelfs afwezig, hoewel ze wel degelijk besmettelijk kunnen zijn. Aanvankelijk, kort na de uitzet, hadden moeflons last van rotkreupel en doorgroeiende hoeven. De zachte ondergrond van het nieuwe leefgebied speelde hierbij een rol. Van belang bij kansen op overdracht van dierziekten is de dichtheid: hoe groter de dichtheid hoe groter de kans op uitbraken en overdracht van infectieziekten.

2.5 Verspreiding

In Centraal en West-Europa leven naar schatting op dit moment enkele tienduizenden moeflons. In Oostenrijk, Zwitserland, Hongarije, Roemenië, Portugal en Spanje nemen de aantallen geleidelijk af als gevolg van een toegenomen jachtdruk die samenhangt met hun status als exoot, het gegeven dat ze bomen schillen en met hun negatieve effect op de natuurlijke verjonging van het bos en bepaalde endemische plantensoorten.

Duitsland

In totaal worden de aantallen in 2021 geschat op 20.000 stuks. Ze komen voor in loof- en gemengde bossen in een brede zone die loopt van west naar oost (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz), zowel in het laagland, het middelgebergte als in het hooggebergte (Eifel, Beierse Woud, Thüringerwald). Landelijk gezien blijft de stand ongeveer gelijk, maar er bestaan in dit opzicht grote verschillen tussen de deelstaten. Er is nog groei in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, maar in Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen en Sachsen-Anhalt nemen de aantallen af (www.dserver.bundestag.de/btd/19/274).

België

Rond 1938 werden moeflons uitgezet in de deelstaat Wallonië. Thans betreft het hier rond de 400 stuks, verspreid over enkele lokale populaties in de Ardennen (waarnemingen.be).

Frankrijk

De meeste van de in totaal ca. 11.000 stuks moeflons leven in de Pyreneeën en de Alpen en de oorspronkelijke populatie van thans naar schatting 600 stuks op Corsica in de massieven van Cintu en Bavella. Punt van aandacht is de overlap in dieetkeus en daarmee de mogelijke voedselconcurrentie met de gems.

Italië

De populatie van Sardinië wordt bedreigd door habitatverlies en stroperij en bestaat uit slechts enkele 100-den dieren. Reddingspogingen voor de sterk afgenomen populatie hebben geleid tot ca. 60 kleine, geïsoleerde populaties op het vaste land van Italië (wilderness-society.org/wilderness-in-sardinia).

Nederland

Introductie van moeflons, afkomstig van wildparken elders in Europa, vond plaats aan het begin van de 20e eeuw in de Veluwe rastergebieden Het Loo (1909) en het nationale park De Hoge Veluwe (1921). In de afgelopen decennia waren de eigenaren verplicht hun dieren binnen die afrastering te houden, zodat geen nieuw leefgebied kon worden gekoloniseerd (Faunabeheereenheid Gelderland). Op Het Loo werd de soort in de jaren '80 van de vorige eeuw 'verwijderd'. Tot voor kort leefden er ca. 200-250 stuks op De Hoge Veluwe en enkele exemplaren op het Wekeromse Zand, het landgoed Noorderheide nabij Vierhouten en op het landgoed Hoog-Deelen bij Hoenderloo. Op dit moment zijn er op de Veluwe geen vrijlevende moeflons meer. Wel leven er nog twee kleine groepjes achter wolfwerend raster. Hun aantallen werden traditioneel door populatiebeheer op een beperkt niveau gehouden op basis van het Faunabeheerplan van de provincie Gelderland. Buiten de Veluwe leven enkele dieren in de Maashorst en in de Amsterdamse Waterleidingduinen.

2.6 Vereniging De Moeflon

Sinds kort hebben moeflons, net als edelhert en ree, inmiddels in ons land hun eigen belangenvereniging: Vereniging De Moeflon. Deze vereniging schat dat er momenteel nog 100 moeflons in Nederland aanwezig zijn, waarvan ca. 40 stuks in het NP De Hoge Veluwe achter een raster. In de Amsterdamse Waterleiding Duinen loopt een project met moeflons, die in het Groot Zwarteveld gebruikt worden als 'ecologische grazers'. In de Nieuwsbrief 2025 van Vereniging De Moeflon vinden we een pleidooi om de moeflon te kwalificeren als ingeburgerd dier, onder andere omdat de soort al meer dan 100 jaar in Nederland wordt gedoogd en omdat er sprake is van dreiging met uitsterven. Benadrukt wordt dat de soort heeft bewezen (citaat):

'een kosteneffectieve en efficiënte grazer te zijn op de open zandvlaktes en heidevelden. Met zijn unieke vermogen om grove den te eten, vervult de moeflon een cruciale rol die niet kan worden overgenomen door gehouden schaapskuddes, edelherten of reeën, omdat zij deze specifieke vegetatie niet eten. De open zandvlaktes en heidevelden die we proberen te behouden, zijn van onschatbare waarde voor de biodiversiteit, cultuurhistorie en trekken jaarlijks vele bezoekers aan. Daarom levert de moeflon een belangrijke bijdrage aan het behoud van onze natuurlijke landschappen, wat essentieel is voor zowel de natuur als de economie' (einde citaat).

Behalve de indeling van dieren in het wild aan de hand van hun beschermingsstatus, waarover later meer, worden soorten ook ingedeeld als inheemse soort, exoot of invasieve soort. Op deze vragen gaan we in dit rapport nader in.

3. Beschermd inheemse soorten

3.1. Wanneer beschouwen we een soort als inheems?

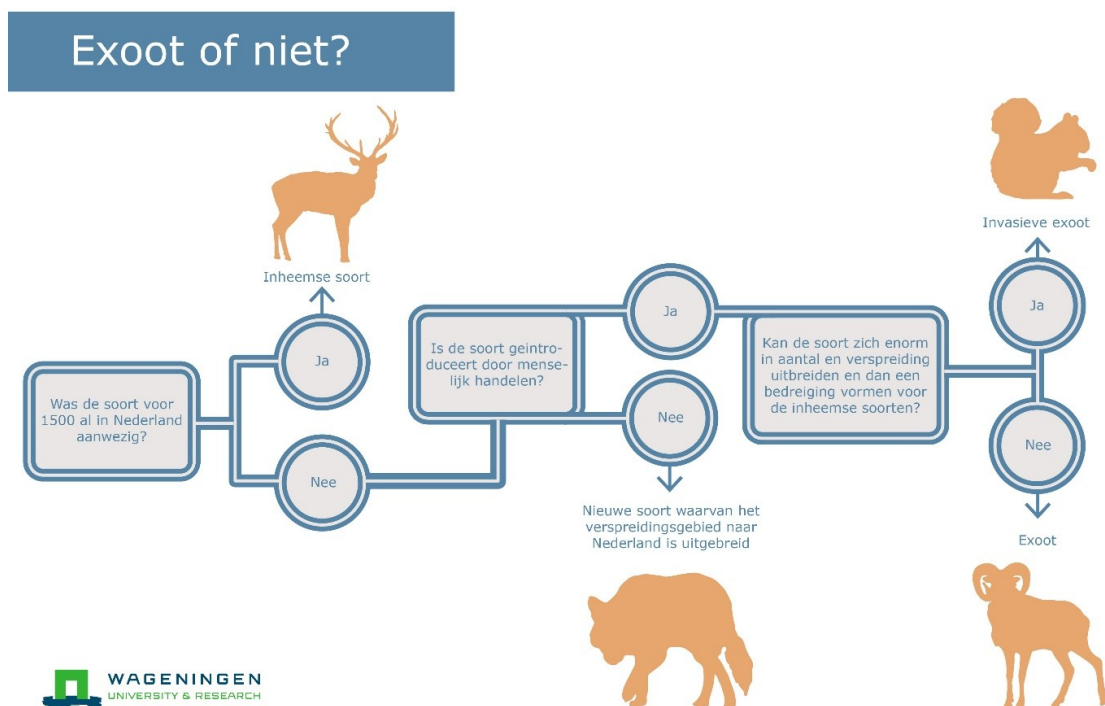
Of een soort in ons land inheems dan wel uitheems is kunnen we vinden in het Nederlands Soortenregister (www.nederlandsesoorten.nl), samengesteld op basis van gegevens die soortexperts bijeenbrengen. Het Soortenregister wordt voortdurend geactualiseerd. In het Nederlands Soortenregister worden alleen soorten opgenomen die zijn aangetroffen sinds 1758, het publicatiejaar van *Systema Naturae* van Linnaeus. Als uitgangspunt geldt dat soorten die vóór het jaar 1500 in ons land zijn geïntroduceerd, zoals konijn, fazant en knobbelzwaan, niet meetellen als exoot. Die rekenen we tot de inheemse fauna.

Aan het Nederlands Soortenregister draagt een groot aantal kennisorganisaties en individuele experts bij.

Naturalis en EIS verzorgen het beheer en de organisatie van het register. Voor de status van het voorkomen wordt de volgende categorie gehanteerd:

1a Oorspronkelijk

De soort heeft op eigen kracht Nederland bereikt en heeft zich minimaal 10 jaar achtereen voortgeplant. Deze categorie wordt ook wel Autochtoon genoemd. Een soort is geen inheemse soort maar een exoot als die door de mens is geïntroduceerd in Nederland (Fig. 1).



Figuur 1. De definitie van een exoot uit het Dossier Exoten van WUR

3.2. Is de moeflon een inheemse soort in Nederland en omliggende landen?

Nederland

De moeflon is een exoot. Een in Nederland voorkomende uitheemse soort. De moeflon is een dier dat niet van nature in Nederland voorkomt of voorkwam en die door menselijk handelen terecht is gekomen in de Nederlandse natuur.⁸

De moeflon wordt weliswaar genoemd in Appendix II en IV van de Habitatrichtlijn (HrI), maar daar komt voor Nederland (evenals voor Duitsland en België) geen betekenis aan toe. Het beschermingsregime van de artikelen 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn is voor Lid-Staten alleen relevant voor zover het gaat om dieren en planten waarvoor delen van deze landen zijn aan te merken als het natuurlijk verspreidingsgebied (vgl: Boerema 2025). Nederland is geen onderdeel van het natuurlijk verspreidingsgebied van de soort. De status van de moeflon in Appendix III van de Conventie van Bern is die van 'exoot 2b' (10-99jr).

Hierbij moet worden aangetekend dat de moeflon in het kader van de *Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming* in art. 1 lid 2 en onder a) als 'grofwild' is aangewezen.⁹ Deze Overeenkomst is echter uitsluitend van toepassing in het kader van de uitoefening van de jacht en geldt niet voor beheer en schadebestrijding.¹⁰ Dit laatste is in Nederland op de moeflon van toepassing.

De moeflon heeft te gelden als door de mens geïntroduceerd in Nederland en heeft zich tussen 10 en 100 jaar zelfstandig kunnen handhaven (voortplantend). In het Nederlands Soortenregister valt de moeflon in de categorie 'exoot 2b'.

In de nationale Rode Lijsten van bedreigde zoogdieren in Nederland (1994; 2009) en op grond van de Omgevingswet wordt de moeflon dan ook gezien als exoot. In de Nederlandse Rode Lijst Zoogdieren 2020 wordt de moeflon niet genoemd.

De Zoogdierverseniging stelt op haar website dat de status van de moeflon in Nederland verwarrend kan zijn:

“... de soort behoort niet tot de inheemse diersoorten en is dus een exoot. Dit betekent in principe dat het dier afgeschoten mag/dient te worden. De terreineigenaar heeft echter het laatste woord en kan bepalen, dat er een populatie van een bepaalde grootte mag blijven bestaan. Voorwaarde van de

⁸ Aangangsel handelingen II, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2909.

⁹ Laatstelijk gewijzigd: Trb. 2021, 149.

¹⁰ Zie: Art. 12bis Beneluxovereenkomst jacht.

provincie daarbij is dat de dieren niet kunnen migreren naar andere gebieden...”.¹¹

Duitsland

In Duitsland werd de moeflon uitgezet in 1903 en heeft de status van exoot (D: Neozoen) met de kwalificatie ‘niet bedreigd’. In zekere zin wordt deze exoot beschermd door de aanwijzing onder de jachtwet, zoals hieronder nader wordt toegelicht. Het jachtrecht is geregeld zowel door de (federale) Bundesjagdgesetz (BJagdG) als door de Landesjagdgesetz (LJagdG) op deelstaatsniveau. De BJagdG biedt de basis (kaders) voor de jacht in Duitsland, terwijl de LJagdG de specifieke voorwaarden bevat die gelden per deelstaat. Beide wetten zijn van belang voor de uitoefening van de jacht en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid voor het wild en het leefgebied. Met het in werking treden van de nieuwe jachtwet in mei 2015 vallen moeflons onder de Duitse jachtwet (BJagdG §2) en mag erop gejaagd worden van 1 augustus tot 31 januari daaropvolgend (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927420.pdf>). Vanwege de opname in Appendix III van de Bern Conventie mag de jachtdruk de gunstige staat van instandhouding niet bedreigen. In de Duitse nationale Rode Lijst Zoogdieren wordt de moeflon niet vermeld omdat hij onder de exoten valt (Rote Liste Zentrum, Bundesamt für Naturschutz 2020, Säugetiere; nrw.nabu.de/natur-und-landschaft/landnutzung/jagd/jagdbare-arten/weitere-säugetiere/)

België

In de deelstaat Vlaanderen heeft de moeflon de status van exoot. Dit volgt uit de aanwijzing in het Besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (Het Soortenbesluit). De moeflon is opgenomen in Categorie 4 (Artikel 3,2), d.w.z. een soort die niet van nature in het wild voorkomt in Vlaanderen (codex.vlaanderen.be).

Ook voor België geldt dat de moeflon in het kader van de *Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming* in art. 1 lid 2 en onder a) als ‘grofwild’ is aangewezen.

In geheel België valt de moeflon – in lijn met de genoemde Beneluxovereenkomst - onder de Jachtwetgeving in de categorie grofwild en mag worden bejaagd. In de Rode Lijst voor Vlaanderen wordt de moeflon niet vermeld (Vlaamse Rode Lijst Zoogdieren 2014). Ook in Wallonië is de status die van exoot. De soort komt daar voor in drie rastergebieden in de Ardennen met in totaal ca. 350 stuks (Anciaux & Libois 1982). Hun herkomst is onbekend.

¹¹www.zoogdiervereniging.nl

Sardinië en Corsica

De moeflons op Sardinië en Corsica zijn beschermd en vallen onder de aanwijzing van bijlage II en IV van de Europese Habitatrichtlijn, de Conventie van Bern en CITES. Italië beschouwt de moeflons op Sardinië als ‘inheems door een eeuwenlang verblijf’ met de IUCN-kwalificering ‘kwetsbaar’.

Reddingspogingen voor de sterk afgenomen populatie hebben geleid tot ca. 60 kleine, geïsoleerde populaties op het vaste land van Italië.

De moeflon op Corsica is een beschermde diersoort op het eiland en staat onder toezicht van het Franse Ministerie van Ecologie. Dit is voornamelijk vanwege zijn zeldzaamheid en de inspanningen die zijn geleverd om de soort te behouden na een periode van bijna-uitsterven rond 1950 als gevolg van ongecontroleerde jacht. De jacht op moeflons is verboden sinds 1953. De herintroductie van de moeflon op Corsica wordt ondersteund door een nationaal actieplan, gefinancierd door de staat (PNA Moufflon 2024-2033). Alhoewel in het overige deel van Frankrijk elk jaar zo’n 2000 moeflons worden geschoten, blijft ook daar het beheer gericht op het behoud van de Corsicaanse moeflon voor de toekomst. Moeflons worden beschouwd als een ‘toegevoegde’ wildsoort die een vacante ecologische niche kon bezetten.

3.3. Wijkt de ter zake in Nederland gehanteerde systematiek af van de gebruikelijke internationaal gehanteerde systematiek, of van die in ons omringende landen?

Nee. In zijn algemeenheid geldt dat de moeflon wordt gezien als exoot. Daarbij wordt op dezelfde wijze als in Nederland zijn status bepaald. De soort valt veelal onder de jachtwetgeving. Nederland kent een afwijkende wijze van regulering van de jacht, doordat maar een beperkt aantal soorten zijn aangewezen als ‘wild’. In België en Duitsland zijn meer soorten als ‘wild’ aangewezen. De moeflons vallen daarmee in zekere zin onder de bescherming van de jachtregels. In Nederland kan de soort onder regie van de provincies worden ‘beheerd’, hetgeen neerkomt op een mogelijkheid van afschot als de soort schade veroorzaakt aan publieke belangen.

3.4. Wanneer is een soort in Nederland een beschermde inheemse soort?¹²

Een beschermde inheemse soort is een van nature in het wild levende soort waarvoor een wettelijk beschermingskader gebaseerd op de Omgevingswet van toepassing is.

Bij de vormgeving van de Wet natuurbescherming (Wnb) uit 2017 heeft de wetgever er voor gekozen om de systematiek van soortenbescherming in de

¹² Deze paragraaf is deels gebaseerd op de Inleiding van het hoofdstuk 8 Soortenbescherming van het boek van Backes, Boerema, Freriks en Kaajan, *Natuurbeschermingsrecht*, editie 2017, SDU uitgevers, Den Haag.

wet - ten opzichte van de Flora- en faunawet (Ffw) - beter te laten aansluiten bij de Europese natuurbeschermings-regelgeving. Ook is nadrukkelijker voorzien in doorwerking van de beschermingsregimes uit het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern. Voor het soortenbeschermingsregime had dit tot gevolg dat de beschermde soorten, de daarop betrekking hebbende verbodsbepalingen, en de mogelijkheden om een uitzondering te maken op deze verbodsbepalingen, in de Wnb zelf waren opgenomen en niet meer – zoals onder de Ffw – verspreid over de wet en vele uitvoeringsbesluiten. Aanvullend op de doorwerking van de internationale en Europese beschermingsregimes is er in de Wnb voor gekozen om nog een aantal in Nederland voorkomende soorten onder een beschermingsregime te brengen. Het stelsel kende een specifieke op Europeesrechtelijke leest geschoeide bescherming toe aan van nature in het wild voorkomende vogels (Artikel 3.1 Wnb), aan soorten (niet zijnde vogels) die in het bijzonder ‘strikt’ worden beschermd op grond van de Habitatrichtlijn en/of het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern (art. 3.5 Wnb) en een beperkt aanvullend beschermingsregime voor nationaal beschermde soorten (art. 3.10 Wnb). Deze worden in de Wnb ‘andere soorten’ genoemd.

Samenvattend werd met de Wnb een duidelijk onderscheid gemaakt tussen soorten waarvoor op grond van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn een *strikt* beschermingsregime heeft te gelden, en de andere soorten waarvoor een *minder strikt* beschermingsregime kan gelden.

Deze systematiek is onder de Omgevingswet (Ow) doorgezet. De bescherming van specifieke soorten is in Nederland vormgegeven in een omgevingsvergunningplicht voor het uitvoeren van flora- en fauna-activiteiten, activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor in het wild levende dieren en planten.¹³ Deze omgevingsvergunningplicht is alleen aan de orde voor bij in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (verder: Bal) aangewezen soorten. Dit zijn de in Nederland beschermde soorten. Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden in art. 11.37 van het Bal (voor van nature in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in art.1 van de vogelrichtlijn), art. 11.46 van het Bal (voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, of bijlage II bij het Verdrag van Bern, of bijlage I bij het Verdrag van Bonn) en ‘andere soorten’, genoemd in bijlage IX, onder A bij het Bal.

De bescherming voor inheemse in het wild levende soorten gaat uit van de bovengenoemde verbodsbepalingen, opgenomen in het Bal. De verboden zijn gesteld met het oog op het belang van de instandhouding van inheemse soorten.¹⁴ Aanvullend op de bescherming via verbodsbepalingen geldt de

¹³ Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g. van de Omgevingswet.

¹⁴ Zie ook: Kamerstukken II, 2011-2012, 33 348, nr. 3, p. 180.

specifieke zorgplicht, genoemd in art. 11.27 van het Bal. Deze zorgplicht biedt bescherming aan alle van nature in het wild levende dieren of planten, dus niet alleen beschermde soorten.

3.5. Welke beschermingsnorm is van toepassing op welke inheemse soort?

Hieronder volgt een indeling en een korte beschrijving van de beschermingskaders die gelden voor binnen de wet bepaalde categorieën van soorten. Dit zijn beschermingskaders voor vogels (conform de EU Vogelrichtlijn), ‘strikt beschermde soorten’ (conform de Habitatrichtlijn) en ‘andere soorten’ (opgenomen in bijlage IX van het Bal). Aanvullend worden in het wild levende dieren en planten beschermd door de specifieke zorgplicht voor soorten, die is opgenomen in art. 11.27 van het Bal.

A. Vogels

Van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in art.1 van de Vogelrichtlijn worden beschermd via art. 11.37 e.v. van het Bal. Vogels worden beschermd conform de vereisten van art. 5 van de Vogelrichtlijn. Uitzonderingen op de bescherming worden getoetst aan de hand van criteria als vastgelegd in art. 9 van de Vogelrichtlijn. Aangezien de moeflon geen vogel is, wordt dit onderdeel niet verder uitgewerkt.

B. Soorten Habitatrichtlijn

Soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, of bijlage II bij het Verdrag van Bern, of bijlage I bij het Verdrag van Bonn kennen hun eigen beschermingskader dat is vastgelegd in art. 11.46 e.v. van het Bal. Bepalend voor het van toepassing zijn van dit kader is het al dan niet voorkomen van de soort op een bijlage bij de Habitatrichtlijn, of het betreffende Verdrag. Deze soorten zijn zogenaamd ‘strikt beschermde soorten’.

De moeflon staat vermeld op bijlage IV van de Habitatrichtlijn. De soort is niet vermeld op de bijlage II van het Verdrag van Bern, of bijlage I van het verdrag van Bonn.¹⁵ Nederland moet voor soorten en hun voortplantings- of rustplaatsen van bijlage IV, waarvoor ons land tot het *natuurlijke verspreidingsgebied* behoort, beschermingsmaatregelen nemen. Van de moeflon worden echter alleen de natuurlijke populaties (op Corsica en Sardinië) via plaatsing op bijlage IV beschermd. Ook uit de Richtsnoeren art. 12 en 16 Hrl van de Europese Commissie volgt dat de bescherming van strikt beschermde soorten alleen aan de orde is als de soort zich van nature in zijn natuurlijke verspreidingsgebied bevindt: “Exemplaren of wilde populaties van een diersoort die opzettelijk of per ongeluk door de mens zijn geïntroduceerd

¹⁵

https://www.nederlandsesoorten.nl/linnaeus_ng/app/views/species/sr_taxon.php?id=139098&cat=CTAB_NAMES

op plaatsen waar zij niet eerder in de natuur zijn voorgekomen of waar zij zich niet in de nabije toekomst op natuurlijke wijze zouden hebben verspreid, worden echter geacht zich buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied te bevinden en vallen derhalve niet onder de richtlijn.”¹⁶

De moeflon is in Nederland aldus geen strikt beschermde soort op grond van haar plaatsing op bijlage IV van de Habitatrichtlijn, omdat Nederland niet behoort tot het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort, in tegenstelling tot de populaties op Sardinië en Corsica.

C. ‘Andere soorten’

Naast de concrete Europese en internationale verplichtingen ten aanzien van soortenbescherming, zoals die zijn omgezet in de hierboven genoemde artikelen van het Bal, bevatten verschillende verdragen, waar Nederland partij bij is, algemene verplichtingen tot instandhouding van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus. Het Biodiversiteitsverdrag verplicht verdragspartijen om wetgeving of andere regelgeving te ontwikkelen en te handhaven die nodig is voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties.¹⁷ Art. 2 van het Verdrag van Bern verplicht verdragspartijen om de nodige maatregelen te nemen om de populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist. Aan deze verplichtingen wordt, naast de specifieke zorgplicht voor soorten, invulling gegeven met de aanwijzing van soorten op bijlage IX bij het Bal. De op deze bijlage geplaatste soorten worden beschermd via de verbodsbepaling van art. 11.54 van het Bal. Ook circa 100 inheemse dier- en plantensoorten die extra kwetsbaar zijn en voorkomen op een Rode Lijst zijn door plaatsing op bijlage IX van het Bal van wettelijke bescherming voorzien. Daarnaast gaat het – in het licht van hun intrinsieke waarde – om dieren, ongeacht of het om bedreigde soorten gaat of niet.¹⁸

Artikel 11.54 van het Bal kent een verbod op het doden en vangen van dieren van de betrokken kwetsbare soorten, een verbod op het vernielen van vaste voortplantings- of rustplaatsen van deze dieren en een verbod op het plukken en vernielen van planten van de betrokken kwetsbare soorten.

De moeflon is wel vermeld op bijlage III van het Verdrag van Bern, maar niet opgenomen op bijlage IX van het Bal.

¹⁶ Richtsnoeren Europese Commissie

¹⁷ Art. 8, onderdeel k Biodiversiteitsverdrag

¹⁸ Zie ook: Kamerstukken II, 2011–2012, 33 348, nr. 3, p. 180.

Plaatsing op bijlage III van het Verdrag van Bern leidt tot de verplichting dat exploitatie van deze wilde fauna (beschermde soorten) moet worden gereguleerd om de populaties buiten gevaar te houden. Dit kan bijvoorbeeld door een tijdelijk of lokaal verbod op jacht of afschot voor beheer van deze soorten. Verder mogen verdragspartijen geen zogenaamde niet-selectieve vang- of dodingsmiddelen gebruiken voor het vangen en doden van exemplaren van deze soorten, die zouden kunnen leiden tot de verdwijning of ernstige verstoring van deze soorten. De Verdragsverplichtingen ten aanzien van de moeflon kunnen zo worden uitgelegd dat deze soort niet door menselijk ingrijpen (exploitatie) mag verdwijnen, maar ze hoeft ook niet in een gunstige staat van instandhouding te worden gebracht, gezien haar status als exoot, die zich niet in zijn natuurlijke verspreidingsgebied bevindt.

D. Alle ‘van nature in het wild levende dieren en planten’

De specifieke zorgplicht, als neergelegd in art. 11.27 van het Bal geldt als belangrijk aanvullend beschermingskader en is van toepassing op alle van nature in het wild levende dieren en planten. Deze zorgplicht is ook van toepassing op soorten die niet als beschermde soort zijn aangewezen, maar wel van nature in het wild voorkomen. De specifieke zorgplicht art. 11.27 Bal geldt voor flora- en fauna-activiteiten en een aantal andere type activiteiten genoemd in art. 11.22, lid 1 Bal (waaronder activiteiten in verband met invasieve exoten). Een flora- en fauna-activiteit is een activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten (Bijlage art. 1.1 Ow).

De zorgplicht van art. 11.27 Bal met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten is in beginsel alleen van toepassing op 'van nature' in het wild levende soorten. De vraag is of een soort als de moeflon als zodanig kan worden beschouwd. Volgens het Soortenregister Nederlandse soorten is de moeflon een exoot, die zich tussen de 10 en 100 jaar zelfstandig heeft gehandhaafd (Categorie 2b). Zie ook paragraaf 4.1. Voor zover moeflons zelfstandig in grote terreinen leven in het wild, als terreinbegrazers, zouden zij als in het wild levend kunnen worden beschouwd. Ze kunnen niet worden gekwalificeerd als 'verwilderde dieren', omdat geen sprake is van voorheen gehouden dieren, die structureel niet meer onder de beschikkingsmacht van de eigenaar vallen, of hun nakomelingen. Oorspronkelijk is de moeflon in de 19^e en 20^e eeuw immers voor de jacht geïntroduceerd en daarnaast ingezet als grazer om verbossing op heidevelden tegen te gaan.

Onder de Wnb was de zorgplicht uit art. 1.11 Wet natuurbescherming niet alleen van toepassing op inheemse of beschermde dieren, maar op alle 'in het wild levende' dieren, waaronder bijvoorbeeld ook uitgezette of verwilderde uitheemse dieren zoals moeflons.¹⁹ De Wnb is volgens de

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 181.

Aanvullingswet Natuur, 'beleidsneutraal' omgezet in het stelsel van de Omgevingswet. Hier van uitgaande moeten we aannemen dat de wetgever heeft beoogd dat de moeflon door de zorgplicht wordt beschermd.

Een vergelijkbare bescherming geldt voor bijvoorbeeld Konikpaarden. Konikpaarden zijn geen in het wild levende soorten uit de Habitatrichtlijn, het Verdrag van Bern of het Verdrag van Bonn die op grond van de Omgevingswet worden beschermd. De in artikel 11.46 van het Bal opgenomen verboden gelden daarom niet voor hen. Ook is de soort niet opgenomen op bijlage IX bij het Bal, waardoor art. 11.54 van het Bal niet op de soort van toepassing is.²⁰

In geval van het vangen of doden van in het wild levende dieren geldt op grond van art. 11.28 Bal dat onnodig lijden van dieren moet worden voorkomen. Deze norm geldt als zodanig bij de uitvoering van het vangen of doden van in het wild levende dieren, zo ook de moeflon.

3.6. Welke juridische consequenties zijn verbonden aan de kwalificering van een soort als beschermde inheemse soort?

De Omgevingswet verbindt aan het aangewezen zijn als beschermde soort de consequentie van een omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten voor:

- 'van nature in Nederland in het wild levende vogels' (artikel 11.37 Bal), tot
- 'in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied' (artikel 11.46 Bal) en
- tot een beperkte lijst van nationaal beschermde inheemse soorten (artikel 11,54 Bal).

Kort gezegd: in de natuur worden uitheemse dieren en verwilderde gedomesticeerde dieren niet beschermd door een omgevingsvergunningplicht voor bepaalde handelingen onder de Omgevingswet. Dit geldt wel voor:

A. Vogels

Art. 11.37 lid 1 Bal bevat de aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen voor soorten op grond van art. 1 vogelrichtlijn. In par. 6.5 is uiteengezet welke soorten (in dit geval vogels) binnen de reikwijdte van deze verboden vallen. De vergunningplichtige gevallen worden in het Bal 'schadelijke

²⁰ Vgl: Voorzieningenrechter rechtbank Midden Nederland van 23 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2892

handelingen' genoemd. De verboden uit art. 5 vogelrichtlijn zijn opgenomen in art. 11.37 lid 1 onder a tot en met d Bal. Het betreft het verbod op:

1. opzettelijk doden en opzettelijk vangen van vogels;
2. opzettelijk vernielen/ beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels;
3. rapen en onder zich hebben van eieren van vogels; en/of
4. opzettelijk storen van vogels.

Verder is het zonder omgevingsvergunning in het bezit hebben van beschermde vogels of producten van vogels verboden.²¹

Schadelijke handelingen zijn verboden als zij zonder omgevingsvergunning worden verricht. Een omgevingsvergunning kan alleen na een zorgvuldige afweging en onder strikte condities worden afgegeven. De beoordelingsregels voor een dergelijke vergunning zijn voor vogels opgenomen in art. 8.74j van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl).

B. Strikt beschermde soorten

In art. 11.46 lid 1 Bal zijn de vergunningplichtige gevallen opgenomen voor soorten als bedoeld in bijlage IV habitatrichtlijn, bijlage II verdrag van Bern en bijlage I verdrag van Bonn (verder: strikt beschermde soorten). De vergunningplichtige activiteiten worden in art. 11.46 Bal onder de titel 'schadelijke handelingen' opgenomen.

Dergelijke handelingen zijn:

1. het opzettelijk doden en vangen van in het wild levende strikt beschermde soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied;
2. het beschadigen, of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van strikt beschermde soorten. Voor deze activiteit geldt geen opzetvereiste.
3. opzettelijk verstoren;
4. het opzettelijk in de natuur vernielen of rapen van eieren van strikt beschermde soorten.

Ook het bezit van strikt beschermde soorten is zonder omgevingsvergunning verboden.²²

Schadelijke handelingen zijn verboden als zij zonder omgevingsvergunning worden verricht. Een omgevingsvergunning kan alleen na een zorgvuldige

²¹ Zie: art. 11.11.38 en 11.39 Bal.

²² Zie: art. 11.47 Bal.

afweging en onder strikte condities worden afgegeven. De beoordelingsregels voor een dergelijke vergunning zijn voor strikt beschermde soorten opgenomen in art. 8.74k van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl).

C. Andere soorten

In art. 11.54 lid 1 Bal zijn de vergunningplichtige gevallen opgenomen voor 'andere soorten', soorten die zijn opgenomen op bijlage IX bij het Bal. Dit zijn de soorten die nationaal zijn aangewezen als beschermde soorten. De vergunningplichtige activiteiten worden in art. 11.54 Bal onder de titel 'schadelijke handelingen' opgenomen.

Dergelijke handelingen zijn:

1. het opzettelijk doden en vangen van op bijlage IX onder A van het Bal opgenomen in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers;
2. het opzettelijk beschadigen, of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen of eieren van de hierboven bedoelde soorten.

Voor sommige van deze soorten geldt ook een bezitsverbod.²³

Schadelijke handelingen zijn verboden als zij zonder omgevingsvergunning worden verricht. Een omgevingsvergunning kan alleen na een zorgvuldige afweging en onder strikte condities worden afgegeven. De beoordelingsregels voor een dergelijke vergunning zijn voor strikt beschermde soorten opgenomen in art. 8.74l van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl).

3.6.1 Aanvullende verplichting tot het treffen van actieve maatregelen voor soorten

Nederland kan niet volstaan met het enkel stellen en handhaven van de verbodsbepalingen waarin het wettelijk stelsel voorziet. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie geldt voor de bescherming van vogels en planten, op grond van zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn een verplichting om «de nodige maatregelen» voor behoud en bescherming te treffen. Ook het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag voorzien in algemene bewoordingen in een verplichting tot het nemen van actieve maatregelen voor de instandhouding van dier- en plantensoorten, binnen hun natuurlijke verspreidingsgebied. Concreet betekent dit dat inspanningen moeten volgen om beschermde soorten in een gunstige staat van instandhouding te houden, of te brengen. In art. 2.18 Ow worden specifieke taken van de provincies op het gebied van natuurbehoud

²³ Zie: art. 11.101 Bal.

nader beschreven. In dit artikel staan in onderdeel g de provinciale taken op het gebied van natuur. Provincies zijn verantwoordelijk voor het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen.

4. Exoten

4.1 Wanneer beschouwen we een soort als exoot?

Binnen het Nederlands Soortenregister wordt als definitie voor uitheemse soorten (exoten) aangehouden: soorten die niet op eigen kracht Nederland bereiken, maar door de mens werden binnengebracht, opzettelijk of niet opzettelijk. Voor de status van het voorkomen worden de onderstaande categorieën gehanteerd:

2a Exoot: minimaal 100 jaar voortplanting

Door de mens geïntroduceerd in Nederland, en heeft zich minimaal 100 jaar na introductie zelfstandig kunnen handhaven (voortplantend).

2b Exoot: tussen 10 en 100 jaar voortplanting

Door de mens geïntroduceerd in Nederland en heeft zich tussen 10 en 100 jaar zelfstandig kunnen handhaven (voortplantend).

De lijst met gevestigde soorten in Nederland wordt samengesteld uit de categorieën 1a, 2a en 2b.

4.2 Wijkt de in Nederland gehanteerde systematiek af van de gebruikelijke internationaal gehanteerde systematiek, of van die in ons omringende landen (Duitsland, België)?

De in Nederland gehanteerde systematiek sluit goed aan bij de systematiek die gehanteerd wordt door DAISIE - Inventory of alien invasive species in Europe (2009; <https://www.gbif.org/dataset>).

Zowel nationale als internationale instanties hanteren verschillende definities voor 'exoot'.

- In *België* wordt de term "uitheemse soort" gebezigd in het Besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soorten. In de toelichting wordt verduidelijkt dat bedoeld wordt dat de soort niet van nature in het wild voorkomt. Dat een soort « niet van nature in het wild voorkomt » impliceert dat deze soort er voorkomt door toedoen van een al of niet recente menselijke ingreep (Belgisch Staatsblad 13-08-2009, N 2009-2812, C-2009/35724).

In *Duitsland* zijn exoten, uitheemse soorten die zich, na opzettelijk of onopzettelijk door de mens te zijn geïntroduceerd, vestigen in gebieden waar ze van nature niet voorkomen (Bundesamt für Naturschutz, <https://www.bfn.de/gebietsfremde-und-invasive-arten>). De meeste uitheemse soorten vormen geen probleem voor de natuurbescherming en vallen onder de algemene bescherming van in het wild levende soorten.

- *De Verenigde Naties* hanteren de definitie van de Convention on Biological Diversity (CBD): een soort, ondersoort of lager taxon geïntroduceerd buiten zijn natuurlijke vroegere of huidige verspreidingsgebied; dit omvat onderdelen van die soort, gameten, zaden, eieren e.d. (<https://www.cbd.int/invasive/toolkit/doc/IAS-Toolkit-en.pdf>).
- *De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)* definieert een exoot als een plant, dier of een ander organisme, dat van nature niet in Nederland voorkomt maar door menselijk handelen in ons land is terechtgekomen. Transport, handel en toerisme zijn de belangrijkste introductieroutes voor exoten. Het gaat hierbij niet om soorten die elders in Europa inheems zijn en door klimaatsverandering oprukken naar Nederland. De soort specifieke risicoanalyse wordt uitgevoerd door de overheid (NVWA) in samenwerking met experts uit bijvoorbeeld de Zoogdierverseniging (www.zoogdierverseniging.nl; www.nvwa.nl).
- *De International Union for Conservation of Nature (IUCN)* definieert exoten (E.: alien species AS) als dieren, planten of andere organismen die per ongeluk of met opzet door de mens zijn geïntroduceerd buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied (iucn.org).
- *De Zoogdierverseniging* sluit aan bij de definitie van exoten die de meest recente Nederlandse Rode Lijst Zoogdieren hanteert: soorten die van oorsprong uitheems zijn (ontsnapt of vrijgelaten uit gevangenschap) en die nooit of pas na 1900 zijn ingeburgerd (dus ook konijn en damhert). Hiertoe behoren ook soorten die Nederland hebben bereikt na elders in Europa te zijn ontsnapt of vrijgelaten (www.zoogdierverseniging.nl; Fig. 1).
- *Vogelbescherming Nederland* hanteert de definitie van de IUCN voor exoten en kent twee categorieën exoten (Vogelbescherming.nl/standpuntexoten). In alle gevallen gaat het om zichzelf in standhoudende populaties. De indeling luidt als volgt:
 1. een soort welke is ingeburgerd na door de mens te zijn geïntroduceerd en zich minimaal 100 jaar na introductie zelfstandig heeft kunnen handhaven (voortplantend);
 2. een soort waarvan op termijn geen negatieve effecten op inheemse vogelsoorten te verwachten zijn.

4.3 Welke juridische consequenties zijn verbonden aan de kwalificering van een soort als exoot?

In bijlage I van de Omgevingswet is een definitie opgenomen van “exoot”. Onder een exoot wordt verstaan: exemplaar van een uitheemse soort. In dezelfde bijlage is ook een definitie gegeven van het begrip ‘invasieve exoot’: exemplaar van een invasieve uitheemse soort. Een invasieve uitheemse soort is vervolgens gedefinieerd als ‘uitheemse soort waarvan is vastgesteld

dat de introductie of verspreiding ervan een bedreiging is of nadelige gevolgen heeft voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteem-diensten'.

Uit de toelichting op het Aanvullingsbesluit Natuur blijkt dat de omschrijving van de begrippen «exoot» en «invasieve exoot» overeenkomstig de omschrijving van de begrippen «uitheemse soort» en «invasieve uitheemse soort» in artikel 3 van Verordening (EU) nr. 1143/2014 van de Invasieve-exoten-basisverordening is.²⁴ Dit met dien verstande dat – anders dan in de verordening – een nader onderscheid wordt gemaakt tussen de soort en een exemplaar van die soort.

Op de juridische consequenties van *invasieve* exoten wordt in de volgende paragraaf van dit rapport ingegaan.

Eerst wordt stilgestaan bij de kwalificering van een soort als exoot, zoals bij de moeflon het geval is. Uit de ecologische beschouwing volgt dat in het geval van de moeflon geen sprake is van een soort die de biodiversiteit bedreigt en als invasieve exoot zou moeten worden gekwalificeerd.

Uitheemse soorten (exoten) worden niet beschermd door een wettelijk kader, omdat ze niet zijn aangewezen als beschermde soort. Provincies hebben als hoofdverantwoordelijke partij voor het soortenbeschermingsbeleid ruimte om beleid te maken voor het beheer van exoten. Exoten die zich een plek verwerven in de Nederlandse natuur kunnen schade aan eigendommen veroorzaken of bijvoorbeeld de openbare veiligheid bedreigen, net als van nature voorkomende soorten dat kunnen doen. Dat is de reden dat gedeputeerde staten aan personen de opdracht kunnen geven om de stand van populaties exotische dieren in hun provincie terug te brengen tot een uit het oogpunt van de in het geding zijnde belangen aanvaardbare omvang.

Artikel 3.67, tweede lid van het Bkl geeft de mogelijkheid aan Gedeputeerde staten om aan faunabeheereenheden, wildbeheereenheden, andere samenwerkingsverbanden van personen of aan personen in het kader van de uitoefening van hun wettelijke taken opdracht geven tot het beperken van populaties van andere exoten, dan de invasieve exoten.²⁵

Voor de bestrijding van deze dieren is geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of een vrijstelling van die omgevingsvergunningplicht vereist, omdat ze niet beschermd zijn door een wettelijk kader.

Desalniettemin heeft de wetgever geregeld dat ook het doden van deze soorten dieren een redelijk doel moet dienen. In het tweede lid van artikel

²⁴Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (in de bijlage bij de Omgevingswet aangeduid als «invasieve-exoten-basisverordening»)

²⁵ Stb. 2021, 22, p. 333

3.67 van het Bkl is een limitatieve lijst opgenomen van rechtvaardigingsgronden voor het beperken van de betrokken populaties van exoten en verwilderde dieren. Bestrijding kan bijvoorbeeld plaatsvinden ter voorkoming van schade, of overlast, of voor het voorkomen of bestrijden van onnodig lijden van zieke, of gebrekkige dieren.

In artikel 11.61 van het Bal is verder een verbod neergelegd om zonder omgevingsvergunning dieren of eieren van dieren uit te zetten. Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet of niet meer van nature in Nederland voorkomen – exoten en uitgestorven soorten – als soorten die wel van nature in Nederland voorkomen. Bij vergunningverlening voor uitzetten moet worden voldaan aan de instructieregels van art.8.74n Bkl, waaruit volgt dat het uitzetten van dieren geen afbreuk doet aan het streven de inheemse flora en fauna in het natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Daarnaast moet bij herintroductie van soorten worden gemotiveerd dat het verspreidingsgebied van de betrokken soort van oorsprong ook Nederland, of delen van Nederland omvatte. Het gaat in beide gevallen om activiteiten die nadelige gevolgen voor de inheemse flora en fauna kunnen hebben en waarbij een voorafgaande beoordeling van geval tot geval noodzakelijk is om te bezien of en onder welke voorwaarden de activiteit verantwoord is. De Staatssecretaris van LVVN is op grond van artikel 4.12, derde lid, onder f, van het Ob het bevoegd gezag voor gevallen waarin het uitzetten van dieren grote ecologische risico's met zich brengt die op nationaal niveau beoordeeld moeten worden. Het gaat dan om het uitzetten van dieren of eieren van dieren buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied, de zogenoemde «herintroductie» van soorten en de introductie van exoten. Op grond van het vierde lid van artikel 11.61 kan de minister daarvoor ook vrijstelling van de vergunningplicht verlenen; de basis daarvoor is artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet.²⁶

4.4 Op welke wijze vindt bescherming en bestrijding van een exoot (niet zijnde een invasieve exoot) onder nationale wetgeving plaats?

Exoten die zich een plek verwerven in de Nederlandse natuur kunnen schade aan eigendommen veroorzaken of bijvoorbeeld de openbare veiligheid bedreigen, net als van nature voorkomende soorten dat kunnen doen. Dat is de reden dat gedeputeerde staten aan personen de opdracht kunnen geven om de stand van populaties exotische dieren in hun provincie terug te brengen tot een uit het oogpunt van de in het geding zijnde belangen aanvaardbare omvang.²⁷

²⁶ Stb. 2021, 22, p.273.

²⁷ Kamerstukken II, 2011-12, 33 348, nr. 3, p. 182

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat niet invasieve exoten veelal worden gedoogd, of bestreden. Het beleid met betrekking tot de moeflon in Gelderland was bijvoorbeeld om verdere verspreiding van deze soort over de Veluwe te voorkomen. Daarom worden de aantallen gereguleerd.²⁸ Daartoe is door de provincie Gelderland een opdracht gegeven aan de Faunabeheereenheid Gelderland, waarbij afschot wordt toegestaan, ter voorkoming van schade aan de flora.²⁹ Deze opdracht is voor onbepaalde tijd verleend.

Al eerder is gewezen op de relevantie van de specifieke zorgplicht voor de moeflon. De soort moet (voor zover niet gehouden binnen rasters van beperkte omvang) worden beschouwd als in het wild levend en daarom geldt artikel 11.27 van het Bal als aanvullende bescherming. Dit artikel kent een opbouw met een algemeen deel en een specifiek deel. Het algemene deel van de specifieke zorgplicht roept degene die een activiteit uitvoert op tot het voorkomen, beperken of ongedaan maken van mogelijke negatieve gevolgen ten gevolge van flora- en fauna-activiteiten, de uitoefening van de jacht, en de andere activiteiten die zijn genoemd in artikel 11.22 van het Bal. Als negatieve gevolgen voor deze belangen niet kunnen worden voorkomen, dan roept ze op om de activiteit niet uit te voeren. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Onder handelen wordt ook het nalaten om te handelen verstaan.³⁰ Toegepast op de moeflon betekent dit dat bijvoorbeeld het beheer (door doden) van een moeflon slechts aan de orde zou zijn als de problematiek waarvoor zou moeten worden gedood, samengevat, niet op een minder ingrijpende wijze zou kunnen worden opgelost.

Met betrekking tot het doden van de moeflon is verder in artikel 11.28 van het Bal bepaald dat een ieder die een in het wild levend dier vangt of doodt, voorkomt dat het dier onnodig lijdt. Ook dit kan worden gezien als een zekere mate van bescherming voor het dier.

²⁸ Faunabeheerplan Grofwild Gelderland 2014-2019

²⁹ Opdracht van GS van Gelderland van 2 maart 2020, zaaknummer 2019-012922
(zie:<https://www.faunabeheereenheid.nl/gelderland/PUBLICATIES>)

³⁰L. Boerema, *Zorgplicht, maar dan anders: de specifieke zorgplichten voor natuur in de Omgevingswet*, NBR 2020, 273.

5. Invasieve exoten

5.1. Wanneer is sprake van een invasieve exoot?

Een klein deel van de in Nederland gebrachte of aangekomen exoten voelt zich prima thuis in hun nieuwe leefomgeving: ze kunnen zich vestigen in onze natuur, zich snel vermeerderen en schadelijk zijn voor inheemse soorten. Deze soorten worden invasieve exoten genoemd (www.nvwa.nl; Fig. 1, p. 9). Het stempel 'invasief' voor exoten in het Nederlands Soortenregister betreft een onderbouwde inschatting door een soortexpert. Het biedt in die zin geen officiële beleidsstatus op (inter)nationaal niveau (www.nederlandsesoorten.nl).

Het Team Invasieve Exoten van de NVWA hanteert de definities opgesteld in EU Verordening nr. 1143/2014 en de Unielijst met daarop de soorten die volgens die criteria vallen onder artikel 17 (vroegtijdige signalering en eliminatie) of artikel 19 (beheer van wijdverbreide invasieve soorten).³¹ De Europese Verordening van 2014 verplicht beheerders ertoe om exoten te beheren, te bestrijden of uit te roeien. Bovendien is er voor deze soorten een handels-, bezits- en kweekverbod ingesteld.

De IUCN zegt het volgende over invasieve exoten (Eng. Invasive Alien Species, IAS). Het betreft dieren, planten of andere organismen die door de mens worden geïntroduceerd, met of zonder opzet, op plekken buiten hun oorspronkelijke verspreidingsgebied en daar een negatief effect hebben op de biodiversiteit, ecosysteemdiensten, de economie of het welzijn van de mens. De IUCN verwijst daarbij naar het United Nations Sustainable Development Goal 15. (<https://iucn.org/our-work/topic/invasive-alien-species>).

Het Kennisnetwerk Invasieve Exoten bundelt en valideert in ons land praktische informatie over de aanpak van invasieve exoten (www.invasieve-exoten.info/nl/). De Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging KNNV werkt samen met de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna VOFF aan het project Signalering Exoten van het Team Invasieve Exoten van het Ministerie van LNV en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit NVWA. Op de website van de NVWA staat een overzicht van soorten die op de Europese lijst van invasieve exoten staan (de Unielijst; www.nvwa.nl; <https://www.invasieve-exoten>).³²

³¹VERORDENING (EU) Nr. 1143/2014 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, PbL 2014, 137/35.

³² Zie voor actuele stand van zaken: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/unielijst->

Nederland is partner in het Biodiversiteitsverdrag, de Convention on Biological Diversity (United Nations, CBD, 1992). In dit verdrag worden invasieve exoten aanmerkt als een belangrijke oorzaak van de achteruitgang van biodiversiteit. Per 3 augustus 2016 geldt een Europees verbod (EU-exotenverordening 1143/2014) op bezit, handel, kweek, transport en import van een aantal schadelijke exotische planten en dieren. Deze soorten staan op de zogenaamde Unielijst. De soorten op de Unielijst zijn terug te vinden op de webpagina van de NVWA, met hierbij een factsheet bij elke soort. De invasieve exoten verordening is uitgewerkt in de Omgevingswet. In het Nederlands Soortenregister zijn alleen de soorten opgenomen die na 1900 in het wild in Nederland zijn waargenomen. De officiële bekendmaking van de Unielijst is te vinden op de website EUR-Lex, te bereiken via de pagina van de NVWA. De Europese Unie voegt met ingang van 7 augustus 2025 26 nieuwe soorten toe aan de Unielijst, waaronder het Sikahert (niet in Nederland in het wild). Invasieve exoten staan op de Unielijst omdat ze in (delen van) de EU schade toebrengen (of dat in de toekomst waarschijnlijk zullen gaan doen) aan de biodiversiteit en/of ecosysteemdiensten. Ze kunnen daarnaast ook nadelige gevolgen hebben voor de menselijke gezondheid, veiligheid of de economie. Voor Unielijstsoorten gelden diverse verboden, zoals een handels-, bezits- en uitzetverbod. Verder geldt voor lidstaten de plicht om Unielijstsoorten op te sporen en populaties te verwijderen als het een exoot betreft die nieuw is in het land. Als de soort reeds wijdverspreid is, dan moeten lidstaten proportionele beheersmaatregelen nemen om verspreiding van en schade door die invasieve exoot zoveel mogelijk te voorkomen. Op de Unielijst staan op dit moment 26 terrestrische plantensoorten, 14 water- en oeverplanten, 13 zoogdiersoorten, 6 vogelsoorten, 4 reptielen/amfibieën, 6 invertebraten, 8 zoetwater invertebraten, 11 zoet en brakwatervissoorten en 1 mariene vissoort.

5.2 Wijkt de in Nederland gehanteerde systematiek af van de gebruikelijke internationaal gehanteerde systematiek, of van die in ons omringende landen (Duitsland, België)?

België (Vlaanderen)

België (Vlaanderen) hanteert dezelfde definities voor de begrippen uitheemse en invasieve soort als Nederland. Het Belgian Forum on Invasive Species (BFIS) en het Agentschap voor Natuur en Bos presenteren een overzicht van invasieve soorten in Vlaanderen. Ook België hanteert de Europese wetgeving op dit gebied die voorziet maatregelen om invasieve exoten op een gecoördineerde en gebiedsdekkende manier aan te pakken. De wettelijke bepalingen van de Europese verordening zijn verankerd in het Soortenbesluit van 15 mei 2009 (voor zover ze onder de bevoegdheden van

het Vlaams gewest vallen). Het Soortenbesluit regelt ook het statuut van soorten die niet in de Europese lijst staan.

De bevoegdheden rond invasieve exoten zijn in België versnipperd. De invoer, doorvoer en uitvoer van uitheemse dieren en planten wordt geregeld door de federale overheid. Het bezit, de handel en het beheer van uitheemse soorten is een gewestelijke bevoegdheid. De bestrijding van invasieve exoten die zich in België hebben gevestigd valt onder de verantwoordelijkheid van de verschillende terreineigenaars en -beheerders. Er is een meldpunt ingericht waar men kan aangeven waar de invasieve soort zich bevindt (waarnemingen.be).

Duitsland

Duitsland hanteert dezelfde definities voor de begrippen uitheemse en invasieve soort als Nederland (www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/naturschutz/artenschutz/freilandartenschutz/exotische-arten/). Vanwege het mogelijk invasief karakter is het in de natuur uitzetten van soorten door de wetgever geregeld (§ 40 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz). Uitheemse soorten kunnen een bedreiging vormen voor de biologische diversiteit in hun nieuwe verspreidingsgebied en worden daarom als “invasief” beschouwd. Invasieve soorten dragen in Midden-Europa veel minder bij aan de bedreiging van de biodiversiteit dan bijvoorbeeld op lange, geïsoleerde eilanden, die pas in de afgelopen eeuwen met uitheemse soorten te maken hebben gekregen, vanwege de lange geschiedenis van landgebruik en de ligging als geografische doorvoerroute. Gezien de voorspelde opwarming van het klimaat moet echter worden gerekend op een toename van de verspreiding van uitheemse soorten en daarmee op een verhoogd risico door invasieve soorten. Invasieve soorten kunnen bijvoorbeeld concurreren met inheemse soorten om leefruimte en hulpbronnen en deze verdringen, ziekten overbrengen of door kruising met inheemse soorten het genenpool veranderen.³³ Duitsland is Europeesrechtelijk ook gebonden aan de hierboven al benoemde EU-exotenverordening 1143/2014.

5.3 Welke juridische consequenties zijn verbonden aan de aanwijzing van een soort als invasieve exoot?

Op grond van artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder g, onder 3°, van de Omgevingswet, behoort de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve exoten tot de taak van het provinciebestuur. Artikel 3.67, eerste lid van het Bal geeft uitvoering aan deze taak. In bijlage I bij de Omgevingswet is een definitie gegeven van het begrip ‘invasieve exoot’: exemplaar van een invasieve uitheemse soort. Ook is de invasieve

³³ Bundesamt für Naturschutz, <https://www.bfn.de/gebietsfremde-und-invasive-arten#anchor-2751>

uitheemse soort gedefinieerd als: 'uitheemse soort waarvan is vastgesteld dat de introductie of verspreiding ervan een bedreiging is of nadelige gevolgen heeft voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteem-diensten'. De belangrijkste juridische consequenties volgen uit de al meermalen genoemde Europese Invasieve Soortenverordening, waarop hieronder kort wordt ingegaan.

A. Invasieve soortenverordening³⁴

EU Verordening Nr. 1143/2014 (verder: Invasieve soortenverordening) richt zich vooral op de exoten op de bij de verordening horende lijst van invasieve uitheemse soorten van Uniebelang waarvoor verplichte maatregelen gelden. Op basis van de EU verordening hebben de Europese lidstaten de plicht om uitroeiingsmaatregelen, beheersmaatregelen en herstelmaatregelen te treffen. In Nederland zijn de provincies verantwoordelijk voor de bestrijding en beheersing van invasieve exoten die in bijlage Vc van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan. De soorten in die bijlage staan allemaal ook op de Unielijst. De Europese Unie (EU) heeft in augustus 2025 26 nieuwe planten- en diersoorten toegevoegd aan de zogeheten Unielijst van invasieve exoten.

Zoals al gesteld zijn provincies verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen. Artikel 3.67, eerste lid, van het Bal geeft uitvoering aan artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder g, onder 3°, van de Omgevingswet, dat bepaalt dat de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve exoten in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen tot de taak van het provinciebestuur behoort. Gegeven het feitelijke, gebiedsgerichte karakter van de te treffen maatregelen, zijn gedeputeerde staten concreet belast met de uitvoering van de taak.

Op grond van de verordening moeten de volgende maatregelen worden genomen:

* Uitroeiingsmaatregelen

Welke maatregelen de Provincie treft hangt af van de mate van verspreiding van een soort. Het inzetten van uitroeiingsmaatregelen kan als soorten vroegtijdig in Nederland worden gesignaleerd en nog maar matig zijn verspreid. Uitroeiingsmaatregelen richten zich op de volledige en permanente verwijdering van een populatie van de invasieve exoot. (Artikel 17, EU-exotenverordening).

* Beheersmaatregelen

Voor invasieve exoten van de Unielijst die al wijdverspreid in Nederland voorkomen worden beheersmaatregelen vastgesteld. De beheersmaatregelen zijn gericht op het uitroeien, beheersen of indammen

³⁴ Basis van deze paragraaf: Stb. 2021, 22, p. 156 en 157

van een populatie van de invasieve exoot (Artikel 19, EU-exotenverordening).

* Herstelmaatregelen

Naast elimineren of beheersen moet de Provincie ook herstelmaatregelen nemen. Herstelmaatregelen richten zich op het versterken van de veerkracht van ecosystemen tegen invasieve exoten en het herstel van veroorzaakte schade. De maatregelen zorgen er ook voor dat inheemse soorten en hun leefgebieden in stand blijven, in overeenstemming met de Habitat- en de Vogelrichtlijn. (Artikel 20, EU-exotenverordening)

Enkele uitheemse rivierkreeften en de Chinese wolhandkrab staan op de Unielijst van de Europese Commissie, maar niet op bijlage Vc bij het Bal. Voor deze invasieve exoten geldt dat de bevissing van en handel in deze soorten een belangrijke beheersmaatregel vormen. Beide aspecten hangen samen met bevoegdheden van de Staatssecretaris van LVVN op grond van het Bal en het Ob.

6. Afronding: is het mogelijk de moeflon als beschermde soort aan te wijzen en wat zouden daarvan de consequenties zijn?

A. Algemeen en ecologisch

Een soort kan door aanpassing van het Bal onder een beschermingskader worden gebracht. De moeflon zou als beschermde soort op de lijst van bijlage IX bij het Bal kunnen worden geplaatst. Even goed kan de soort mogelijk worden opgenomen op de lijst van productiedieren, of de zogenaamde 'positielijst' voor hobbydieren.

Het aanwijzen van de moeflon als beschermde soort zou oneigenlijk zijn, evenals het aanwijzen van de soort als 'te houden diersoort'. De soort heeft zijn eigen niche, ontstaan door de geschiedenis. Het is momenteel een binnen rasters gehouden soort.

Nog niet zo lang geleden was het in heel Europa gebruikelijk om diersoorten aan 'de natuur' toe te voegen dan wel daaruit te verwijderen al naar gelang het 'nut' van die soort voor de mens. Vaak ging het 'uitzetten' van soorten gepaard met problemen: het ontbrak aan een open niche in het bestaande ecosysteem waar de nieuwe soort zomaar inpaste (Chase 1986). Het uitzetten maakte pas enige kans van slagen wanneer bijvoorbeeld de druk op de natuurlijke predatoren permanent en drastisch werd verhoogd en/of wanneer geschikt voedsel werd verschaft door bijvoeren en/of habitatmanipulatie. In dit tijdsbeeld past de uitplaatsing van moeflons naar leefgebieden elders in Europa. Uitplaatsing betekent niet dat de status van een soort verandert van uitheems naar inheems.

De soorten experts van het Nederlands Soortenregister stelden eerder vast dat de moeflon in ons land een uitheemse diersoort is (die ons land nooit zou hebben bereikt door een natuurlijke areaaluitbreiding). De soort voldoet aan de wettelijke definitie die aan een exoot is toegekend: het betreft een dier van een uitheemse soort. Er is geen feitelijke of juridische aanleiding om daar nu anders over te denken.

Het feit dat de wolf de soort in Nederland in zijn voortbestaan bedreigt is geen reden om de moeflon van een *beschermingsstatus* te voorzien. De wolf, die van oorsprong wel in Nederland voorkwam, is juist een belangrijke overweging om deze exoot niet van een beschermingskader te voorzien: de soort is immers onvoldoende aangepast om zich los van bescherming door de mens in de Nederlandse natuur te handhaven. Hij verdient mogelijk eerder een kwalificatie als 'gehouden dier', net als zijn neef het schaap, zodat wolfwerende rasters zouden moeten worden opgericht door de houder van de dieren, ware het niet dat de soort qua gedrag ook daarvoor niet geschikt lijkt. Andere, wel van nature in het wild levende beschermde

soorten, als edelhert, damhert, ree en wild zwijn kunnen zich beter aanpassen aan de terugkeer van een predator, als de wolf.

Het lijkt geen twijfel dat een kudde moeflons door hun graasgedrag de beheerder kan helpen te verhinderen dat heidevelden en zandverstuivingen dichtgroeien met grove den en berk. Ook vergt zo'n kudde weinig kosten wat betreft het verzorgen van de vacht of het scheperen door een herder: moeflons leggen wat dat betreft een grote mate van zelfredzaamheid aan de dag. Echter, dat maakt deze soort niet uniek, want hetzelfde kan worden gezegd, ondanks kleine verschillen in hun dieet, over een roedel edel- of damherten of van een kudde runderen of pony's/paarden. De moeflon is met andere woorden niet van dusdanig belang of bijzonder voor de Nederlandse natuur of het beheer daarvan, dat een speciale beschermingsstatus voor deze soort aan de orde zou moeten zijn, waarmee tegelijkertijd zijn status van exoot zou worden opgeheven.

Het aanwijzen van de moeflon als beschermde soort zou precedentwerking kunnen hebben met betrekking tot andere soorten, zoals Konikpaarden, Heckrunderen, of een andere uitheemse soort. De vraag is welke argumenten tegen de aanwijzing van dergelijke soorten zouden kunnen worden ingebracht als de moeflon als beschermde soort zou worden aangewezen. Het blote feit dat een uitheemse soort gedurende 100 jaar in Nederland is geweest is daarvoor onvoldoende: gedurende deze tijd is de soort steeds aanwezig geweest binnen door de mens zorgvuldig bewaakte rasters en in door de mens bepaalde aantallen. Er is geen sprake geweest van een in de vrije natuur levende populatie, met dito verspreidingsmogelijkheden.

Nu de moeflon feitelijk wordt gehouden op afgerasterde eilandjes binnen de natuur doet zich de vraag voor hoe, als de soort als beschermde soort zou worden aangewezen, kan worden bereikt dat binnen deze omstandigheden voldoende genetische variëteit kan worden behouden. Het inbrengen van nieuw genetisch materiaal vergt wellicht import van exemplaren, waarvoor dan de nodige voorwaarden moeten worden geschapen. Omdat spontane uitwisseling van exemplaren tussen deelpopulaties onmogelijk is blijft het houden van moeflons binnen rasters een gekunstelde situatie, die niet vergelijkbaar is met van nature in het wild levende dieren.

Verder spelen nog enkele ecologische vraagstukken over mogelijke consequenties van het aanwijzen van de moeflon als 'beschermde soort'.

1. Een eerste vraag die zich zou voordoen luidt: hoe oorspronkelijk zijn de moeflons in kwestie, hoe groot is hun genetische overlap met de dieren op Corsica en Sardinië? Immers, een hybride van allerlei schapenrassen staat ver af van een beschermde soort. Bij onvoldoende overeenkomst moet al snel worden gedacht aan het uitvoeren van fokprogramma's samen met

andere binnen rasters gehouden dieren, of dierentuinen, gericht op het terugfokken naar de oorspronkelijke wilde schapen.

2. Ecologische consequenties kunnen zich voordoen wanneer de moeflons op populatieniveau in hoge dichtheid zouden worden gehouden binnen een raster. Denk aan het tegengaan van verbossing van open terrein. Dan ontstaat competitie met ree, wild zwijn, dam- en edelhert om voedsel, schade aan economisch bedreven bosbouw en mogelijk negatieve effecten op de biodiversiteit.

3. Bij het tegengaan van verbossing kan worden geconstateerd dat dit doel ook met andere schapenrassen (met bijvoorbeeld gescheperde kuddes) kan worden bereikt. Ook kunnen andere soorten worden ingezet. Andere grazers zijn niet aangewezen als beschermde inheemse soorten. Denk aan konikpaarden, Exmoor pony's of Schotse hooglanders.

4. Een raster om moeflons binnen te houden zou niet alleen moeflon- maar ook wolvenwerend moeten zijn, met als ecologische consequentie dat migraties van andere diersoorten worden belemmerd (Groen 2025). Er zou sprake zijn van het creëren van een eilandsituatie, iets dat haaks staat op landelijk en provinciaal ontsnipperingsbeleid. Rest nog de constatering dat de omgang met ontsnapte exemplaren een juridische uitdaging zou kunnen worden, gezien het vertrekken en verkrijgen van de alsdan benodigde omgevingsvergunning voor het doden van moeflons.

B. Juridische consequenties

In de MvT bij de Wet natuurbescherming, voorloper van het Aanvullingsbesluit Natuur Omgevingswet, is als uitgangspunt neergelegd dat daadwerkelijke bescherming moet worden geboden aan dieren en planten die dat nodig hebben.³⁵ Uit Europese en internationale verplichtingen ten aanzien van soortenbescherming vloeit voort dat Nederland bij algemene verplichtingen gehouden is tot instandhouding van *in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en de daarbij behorende leefmilieus*. Het Biodiversiteitsverdrag verplicht partijen om wetgeving of andere regelgeving te ontwikkelen en te handhaven die nodig is voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties (artikel 8, onderdeel k). Het Verdrag van Bern verplicht partijen om de nodige maatregelen te nemen om de *populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten te handhaven of te brengen op een niveau dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist* (artikel 2). Aan deze verplichtingen wordt invulling gegeven met verschillende instrumenten, waaronder de aanwijzing van beschermde soorten op de bijlage IX van het Bal. Wijziging van de bijlage kan alleen door middel van de formele wetsprocedure. Op grond van de Nederlandse wet geldt vervolgens een

³⁵ Kamerstukken II, 2011-12, 33 348, nr. 3, p. 238.

verplichting om populaties van deze beschermde soorten *in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding* te laten voortbestaan.

Vanuit ecologisch, wetenschappelijk of cultureel standpunt is het aanwijzen van de moeflon als beschermde soort niet noodzakelijk en zelfs ongewenst. Wij verwijzen naar de discussie hierboven onder A. *Algemeen en ecologisch*.

Uitgangspunt van het internationale en Europese natuurbeschermingsrecht is dat een soort beschermd moet worden in zijn *natuurlijke verspreidingsgebied*: het natuurlijk verspreidingsgebied is het gebied waarin de betrokken soort van nature voorkomt. Hoe we het ook wenden of keren: de moeflon is in Nederland niet in zijn natuurlijke verspreidingsgebied. Nederland kan ook nooit behoren tot het natuurlijke verspreidingsgebied van de moeflon.

Het natuurlijke verspreidingsgebied kan in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, zoals de Europese Commissie in haar richtsnoer over de toepassing van het Europese beschermingsregime opmerkt. Ook als een dier op eigen kracht een nieuw gebied of territorium bezet of als het is geherintroduceerd binnen het verspreidingsgebied waar dieren van de betrokken soort voorheen voorkwamen, moet dat gebied of territorium worden beschouwd als onderdeel van het natuurlijk verspreidingsgebied, aldus de Commissie. Wanneer een dier als dwaalgast een gebied op eigen kracht bereikt en daar weer vertrekt, behoort dat gebied evenzeer tot het natuurlijk verspreidingsgebied van de desbetreffende soort. Het beschermingsregime geldt, zo stelt de Commissie in de aangehaalde richtsnoer, niet voor dieren die door uitzetting of uitzaaiing, anders dan een bedoelde herintroductie, voorkomen in gebieden waar dieren van de betrokken soort eerder niet van nature zijn voorgekomen.³⁶

Vast staat dat de moeflon in Nederland noch binnen Duitsland of België binnen zijn natuurlijke verspreidingsgebied is. Dit betekent dat er op dit moment niet naar behoeft te worden gestreefd de populatie in een gunstige staat van instandhouding te houden, of te brengen. Als de soort wel onder een beschermingskader (bijvoorbeeld aanwijzing onder bijlage IX van het Bal) zou worden gebracht dan zou dit wel het geval zijn. Dat zou betekenen dat overheden (provincies) er naar zouden moeten streven om doormiddel van positieve beheermaatregelen te gaan doen aan actieve soortenbescherming voor de moeflon. Bij achteruitgang van de soort en eventueel uitsterven van een deelpopulatie, zou de soort bewust moeten worden geherintroduceerd.

³⁶Europese Commissie, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, februari 2007, blz. 11.

In artikel 11.61 van het Bal is echter een verbod neergelegd om zonder omgevingsvergunning dieren of eieren van dieren uit te zetten. Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet of niet meer van nature in Nederland voorkomen – exoten en uitgestorven soorten – als soorten die wel van nature in Nederland voorkomen. Een verplichting om de staat van instandhouding van een populatie te moeten borgen kan ook betekenen dat moeflons zullen moeten worden geïmporteerd en uitgezet. Bij vergunningverlening voor uitzetten moet worden voldaan aan de instructieregels van art.8.74n Bkl. Bij herintroductie van soorten moet worden gemotiveerd dat het verspreidingsgebied van de betrokken soort van oorsprong ook Nederland, of delen van Nederland omvatte, hetgeen niet afdoende gemotiveerd zal kunnen worden.

Het aanwijzen van de moeflon als beschermde soort zou afbreuk doen aan de zorgvuldige wijze waarop in Nederland soorten onder de bescherming van de wet worden gebracht.

7. Conclusie

Ecologisch is er geen argument voor het aanwijzen van de soort als beschermde inheemse soort. Aanwijzen zou feitelijk faunavervalting betekenen.

Juridisch kan concluderend worden gesteld dat het aanwijzen van de moeflon als beschermde soort leidt tot een juridisch zeer complexe situatie, afwijkend van de ons omringende landen en die internationaalrechtelijk ook niet goed valt uit te leggen.

Bronnen

Anciaux M.R. & R.M. Libois. Cahiers d' Ethologie, 1982, 11 (1): 91-102. Atlas des Mammiferes sauvages de la Wallonie (suite). Le Mouflon (*Ovis ammon*)

Apolonnio, M. *et al.* 2010. European ungulates and their management in the 21st century. Cambridge University Press.

Bashari, H. & Hemami, M. (2013). A predictive diagnostic model for wild sheep (*Ovis orientalis*) habitat suitability in Iran. Journal for Nature Conservation. 21(5). 319-325.

Boerema, L. 2025. De juridische status van de wisent. Memo aan Ark Rewilding.

Broekhuizen, S. *et al.* 2016. Atlas van de Nederlandse zoogdieren.

Chase, A. 1986. Playing God in Yellowstone. The destruction of America's first National Park. Boston and New York: The Atlantic Monthly Press.

EIS. Natuur van Nederland 12. Naturalis Biodiversity Centre & EIS Kenniscentrum insecten en andere ongewervelden. Leiden.

Den Boer, M. 2005. De Moeflon, een zeldzaam wild huisdier. Zoogdier 16(3): 3-5.

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/27420, 19. Wahlperiode 2021. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Felser, Franziska Gminder, Stephan Protschka, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD– Drucksache 19/26812.

Groen, K., T. van der Veken, D. Mikova, K. Trimbos, H. de longh en G. Lelieveld 2025. Onderzoek naar het voedingsgedrag van wolven (*Canis lupus*) in Nederland. Centrum voor Milieuwetenschappen Leiden *et al.*

Groot Bruinderink, G.W.T.A. & E. Hazebroek 2018. De moeflon, een ingeburgerde en controleerbare soort. Kijk op Exoten 24: 2-3.

Groot Bruinderink, G.W.T.A. 2024. Migraties en vestiging van wolven. Rapport 124, *FaunaPartner*.

Hermans, A.C.J. 1947. Jagerswoordenboek. Roelays. Schiedam.

Heroldova *et al.* 2007. Foraging Strategy of Mouflon during the Hunting Season as Related to Food Supply. Acta vet. Brno 76: 195–202.

Hofmann, R. (1989). Evolutionary steps of ecophysiological adaptation and diversification of ruminants: a comparative view of their digestive system. *Oecologia*. 78(4). 443-457.

Homolka, M. 1991. The diet of moufflon in a mixed forest habitat. *Folia Zoologica* 40(3): 193-201.

Hunink, A. 2025. Lijst beschermde soorten Omgevingswet. NatuurInclusief

Mitchell-Jones et al. 1999. Atlas of European Mammals. Poyser, London.

PNA Moufflon, 2024-2034. Plan National d'Actions 2024-2033. Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Corse en faveur du Moufflon de Corse (*Ovis gmelini musimon* var. *corsicana*)

Psaroulaki, A. *et al.* 2014. *Coxiella burnetii* in wildlife and ticks in an endemic area. *Trans R Soc Trop Med Hyg.* 2

Spek, G.J. 2014. Faunabeheerplan grofwild. FBE Gelderland 2014-2019

Tweede Kamer der Staten Generaal, motie nr. 347 van 22 mei, vergaderjaar 2024-2025.

United Nations. 1992 Convention on biological diversity (<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>)

Vereniging De Moeflon. Nieuwsbrief 2025.