

Notitie Japanse Duizendknoop en wijziging regelgeving Wet natuurbescherming

Juridische uitwerking vraag

Het verbod en de vrijstelling

Op basis van artikel 3.39 van de Wet natuurbescherming (Wnb) is het verboden invasieve exoten behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten, of eieren van deze exoten te verhandelen of in bezit te hebben.

Het Besluit natuurbescherming (Bnb) zal per 1 januari 2022 worden gewijzigd¹ waardoor een drietal duizendknoopsoorten (Aziatische duizendknopen) worden aangewezen als soorten bedoeld in artikel 3.39 van de Wnb. Er wordt een artikel 3.1a aan titel 3.1 van het Bnb toegevoegd. Dit mede ter uitvoering van een aangenomen motie² om de verkoop van de Japanse duizendknoop te verbieden. Door deze wijziging gaat het verbod uit artikel 3.39 van de Wnb ten aanzien van deze Aziatische duizendknopen gelden.

In de eveneens te wijzigen Regeling natuurbescherming (Rnb) worden drie vrijstellingen opgenomen,³ namelijk indien het niet-commerciële doeleinden betreft, indien het in het kader van uitroeiing, bestrijding of beheersing is of indien het dode Aziatische duizendknopen, dode delen of dode producten van Aziatische duizendknopen betreft.

Op basis van artikel 1a, onder 2, van de Wet op de economische delicten (WED) zijn overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens artikel 3.39 van de Wnb een economisch delict. Op basis van artikel 2, eerste lid, van de WED is sprake van een misdrijf indien het delict opzettelijk is begaan en anders is sprake van een overtreding.

Valt grondtransport onder het verbod?

Door de aanwijzing in het Bnb zijn Aziatische duizendknopen onder de reikwijdte van het verbod om invasieve exoten te verhandelen of in bezit te hebben gebracht. In de Nota van toelichting bij het te wijzigen Bnb wordt het verbod ook wel een 'handelsverbod' genoemd.⁴ Handel, in de zin van 'verkoop' van het product Aziatische duizendknoop zelf. Hierop lijkt het verbod dan ook primair te zien, volgens de Nota van toelichting:

Desondanks vindt nog steeds sporadisch handel plaats in Aziatische duizendknopen of levensvatbare delen daarvan. Het gaat met name om de cultivar Fallopia japonica var. compacta die als tuinplant wordt verkocht en stengels van Aziatische duizendknopen die verwerkt worden in sierboeketten. De handel kan plaatsvinden bij kwekers, veilingen, tuincentra, hoveniers en bloemisten, maar ook via internet of lokaal via particulieren. Een handelsverbod op Aziatische duizendknopen beoogt nieuwe introducties in het milieu te voorkomen.

En:

Een dwingend handelsverbod is noodzakelijk om bedrijven en particulieren die, ondanks de tijdige voorlichting over de schadelijkheid van de planten en het advies van de brancheorganisaties aan de aangesloten marktpartijen om te stoppen met de teelt en de handel, niet zijn gestopt, aan te sporen om hun handelsactiviteiten ten aanzien van de Aziatische duizendknopen te beëindigen.

De vraag kan daarom gesteld worden of grondtransport, waarbij resten van Aziatische duizendknopen onderdeel (kunnen) zijn van grond die wordt getransporteerd, wel onder dit handelsverbod valt.

Ten aanzien van het bezit uit artikel 3.39 van de Wnb geldt dat dit niet is uitgewerkt in de Memorie van Toelichting⁵. De meest gangbare uitleg is daarom de betekenis die bezit in het Burgerlijk Wetboek heeft. Dit impliceert een meer "bewuste" houding ten aanzien van het bezit van de Aziatische duizendknoop. In het kader van de vraagstelling die gaat over grondtransport waarbij de aanname is dat de Aziatische duizendknoop vooral als "bijvangst" geldt, is daarom vooral het verbod op "verhandelen" uit artikel 3.39 van de Wnb relevant.

¹ Stb. 2021, 381.

² Kamerstukken II 2019/20, 33 576, nr. 171.

³ Stcr. 2021, 37138

⁴ Stb. 2021, 381, p. 5.

⁵ Kamerstukken II, 2011/12. 33 348, nr 3.

Hierbij is het van belang acht te slaan op de ruime definitie van 'verhandelen' in artikel 1.2, tweede lid, van de Wnb:

verhandelen: onder zich hebben, te koop vragen, kopen, verwerven, verkopen, vervoeren, ten vervoer aanbieden, afleveren, gebruiken voor commercieel gewin, huren, verhuren, ruilen, of ten verkoop, vervoer, verhuur of ruil aanbieden, voorradig hebben of voorhanden hebben.

Het onder zich of voorhanden hebben, vervoeren of ten vervoer aanbieden (van delen van invasieve exoten)⁶ wordt expliciet aangemerkt als *verhandelen*. Gelet op deze ruime definitie maakt het hierbij niet uit dat het niet gaat om de delen van de Aziatische duizendknoop zelf, maar om de delen van de Aziatische duizendknoop die onderdeel zijn van grond die wordt getransporteerd.

Hoewel de bedoeling van de wijziging van het Bnb met name lijkt te zijn om de verkoop van de Aziatische duizendknoop te verbieden, is grondtransport gelet op de definitie van 'verhandelen' ook begrepen onder het verbod.

Valt grondtransport onder de vrijstelling?

Blijkens de toelichting⁷ is het wenselijk dat een maatregel wordt getroffen om introductie en verspreiding van Aziatische duizendknopen in het Nederlandse milieu te beperken. Aziatische duizendknopen kunnen zich zeer gemakkelijk verspreiden via levensvatbare delen van de planten in maaisel, grond en compost.

Het (al dan niet opzettelijk) vervoeren en onder je hebben van Aziatische duizendknopen valt, behoudens de vrijstelling, onder het verbod uit artikel 3.39 van de Wnb en is tevens een economisch delict.

Het voorgaande houdt in dat het verboden is om grond waarin levensvatbare (delen van) Aziatische duizendknopen bevinden voorhanden te hebben, tenzij een van de drie vrijstellingen uit artikel 3.30b van de Rnb van toepassing is. De eerste vrijstelling wordt hieronder verder uitgewerkt. De andere twee vrijstellingen zijn:

- De tweede vrijstelling uit artikel 3.30b, tweede lid, van de Rnb, die van toepassing is in het kader van uitroeiing, bestrijding of beheersing van Aziatische duizendknoop is. Voor deze vrijstelling geldt wel dat die aan de voorwaarden genoemd in artikel 3.30b, vierde lid, van de Rnb is gebonden.
- Er geldt ook een vrijstelling van artikel 3.39 van de Wnb voor het *verhandelen* en het bezig van dode (delen van) Aziatische duizendknopen, dit is de derde vrijstelling uit artikel 3.30b, derde lid, van de Rnb.

Gezien de vraagstelling lijkt alleen de eerste vrijstelling uit het toekomstige artikel 30b, eerste lid, van de Rnb relevant:

Aan een ieder wordt vrijstelling verleend van het verbod, bedoeld in artikel 3.39 van de wet in samenhang met artikel 3.1a van het Besluit natuurbescherming, voor zover het betreft het onder zich hebben, het voorhanden hebben of het in bezit hebben van een plant van een soort, genoemd in artikel 3.1a van het Besluit natuurbescherming, of delen of producten daarvan, voor niet-commerciële doeleinden.

Blijkens de toelichting⁸ is de ratio achter deze vrijstelling als volgt:

(...) Het is niet wenselijk het bezit, anders dan voor commerciële doeleinden, te verbieden. Aziatische duizendknopen zijn in Nederland al wijdverspreid in het milieu. Bij soorten die zich gevestigd hebben in het milieu is er vaak geen sprake van opzet, omdat hun voortplanting en verspreiding in het milieu moeilijk kan worden voorkómen vanwege de invasieve eigenschappen van de plant. Deze planten kunnen onopgemerkt groeien in de publieke ruimte, bij andere terreineigenaren en in tuinen van particulieren. Terreineigenaren en particulieren met tuinen kunnen hierdoor overlast en schade ondervinden. De bestrijding van de planten is kostbaar en niet eenvoudig. Het is niet redelijk om terreineigenaren of particulieren in dat geval te bestraffen voor de aanwezigheid van Aziatische duizendknopen. Tevens is een verbod op het bezit, anders dan voor commerciële doeleinden, niet handhaafbaar, omdat de planten zo wijd verspreid zijn. (...)

⁶ Via de begripsbepaling van 'invasieve exoten', 'exoten' en 'planten' in artikel 1.1 van de Wnb worden ook (levensvatbare) delen van de Aziatische duizendknoop hieronder begrepen.

⁷ *Stb.* 2021, 381, p. 7.

⁸ *Stcrt.* 2021, 37138, p. 4.

Deze vrijstelling lijkt daardoor vooral bedoeld voor de situatie dat door de bestaande verspreiding van Aziatische duizendknopen men nu feitelijk al bezitter is van Aziatische duizendknopen in de tuin of op het terrein. Zonder de vrijstelling zou het verbod onverkort gelden in deze situaties en zou men overtreder zijn van het verbod uit artikel 3.39 van de Wnb.

De aanname is dat in het algemeen grond voor commerciële doeleinden wordt verhandeld of dat dit in het maatschappelijk verkeer in ieder geval niet zonder enige tegenprestatie of voordeel plaatsvindt. De toelichting⁹ geeft echter geen uitsluitsel hoe "voor niet-commerciële doeleinden" moet worden uitgelegd. Verdedigbaar is – gelet op deze aanname – dat de vrijstelling in beginsel niet van toepassing is op grondtransport. In veel RWS-projecten wordt echter grond verplaatst binnen een plangebied, zonder dat hier direct een tegenprestatie of voordeel tegenover staat. Ook al lijkt de vrijstelling niet (primair) voor dit soort situaties bedoeld, is het goed verdedigbaar dat dergelijk grondtransport als niet-commercieel moet worden gezien waardoor de vrijstelling in dit soort gevallen wel van toepassing zou kunnen zijn.

Conclusie

Op basis van een analyse van de toelichtingen bij de wijzigingen van het Bnb en de Rnb is de conclusie dat grondtransport met (levensvatbare delen van) Aziatische duizendknoop verboden is en dat de vrijstelling in beginsel niet geldt.

Deze conclusie is wel afhankelijk van de aanname dat grondtransport in beginsel voor commerciële doeleinden plaatsvindt, waardoor de vrijstelling niet van toepassing is. Uitzondering zou kunnen zijn verplaatsing van grond binnen bijvoorbeeld een plangebied.

⁹ Stcr. 2021, 37138.