

Huiskatten (*Felis catus*) en Europees Natuurbeschermingsrecht - De toepassing van de Vogel- en Habitatrictlijn op een Belangrijke maar Onderschatte Bedreiging voor Wilde Dieren

Originele titel:

Domestic Cats (*Felis catus*) and European Nature Conservation Law—Applying the EU Birds and Habitats Directives to a Significant but Neglected Threat to Wildlife

Arie Trouwborst* en Han Somsen**

SAMENVATTING

Loslopende huiskatten (*Felis catus*) hebben gevolgen voor de biodiversiteit door predatie, verstoring, concurrentie, ziekte en hybridisatie. De wetenschappelijke kennis over deze gevolgen is recentelijk toegenomen. Dit artikel interpreteert de Vogel- en Habitatrictlijn van de Europese Unie (EU) in het licht van deze nieuwe kennis. De uitkomst wijst erop dat de verplichtingen van de richtlijnen belangrijke gevolgen hebben voor het beheer van loslopende huiskatten, vooral als het gaat om de Natura 2000 gebieden en de algemene bescherming van vogels en andere diersoorten. Loslopende en verwilderde katten moeten verwijderd of beheerd worden wanneer ze een gevaar vormen voor beschermde diersoorten en/of gebieden. Voor wat betreft huiskatten met een eigenaar en boerderijkatten geldt dat de natuurrichtlijnen vereisen dat de lidstaten het loslopen van katten verbieden en daadwerkelijk voorkomen. De huidige praktijk in de Europese Unie voldoet hier niet aan. Terwijl het artikel verschillende factoren in kaart brengt die het gebrek aan naleving mogelijk verklaren lijken juridisch steekhoudende rechtvaardigingen te ontbreken.

Kernwoorden: EU Vogelrichtlijn, EU Habitatrictlijn, Natura 2000, huiskat (*Felis catus*), biodiversiteit, invasieve exoot

1. INLEIDING

“Het veelvuldig voorkomen van katten in bos en open veld of landbouwgebied, en het vernietigen van vogels door hen, is veel belangrijker dan de meeste mensen denken en moet niet zomaar genegeerd worden”, meende Edward Howe Forbush meer dan een eeuw geleden.¹ Pas gedurende de laatste vijftien jaar echter is de absolute omvang en de veelzijdigheid van de effecten van huiskatten (*Felis catus*) op vogels en andere wilde dieren goed zichtbaar geworden door een reeks

* Department of Public Law and Governance, Tilburg University, Tilburg, The Netherlands (a.trouwborst@tilburguniversity.edu).

** Department of Public Law and Governance, Tilburg University, Tilburg, The Netherlands.

¹ Edward H Forbush, *The Domestic Cat: Bird Killer, Mouser and Destroyer of Wild Life, Means of Utilizing and Controlling It* (Wright & Potter Printing Co. 1916) 29.

wetenschappelijke studies die laat zien dat katten onder de “meest voorkomende en milieu-aantastende invasieve exoten ter wereld” behoren.² Als gevolg daarvan is het beheer van katten steeds meer onder de aandacht gekomen als een “internationale uitdaging in natuurbeheerwetenschap, beleid en praktijk”.³

In dit licht bezien is het tijd om ons af te vragen in hoeverre natuurbeschermingswetten vereisen dat de effecten van loslopende katten voorkomen of verholpen moeten worden, en om te zien hoeveel veranderd is sinds de tijd van Forbush, die zei:

“We maken wetten om vogels te beschermen maar stellen geen beperkingen aan de toename en de activiteiten van hun meest schadelijke (...) vijand. Een mens krijgt een boete als hij een vogel doodt maar hij mag straffeloos elk aantal katten houden om vogels te doden”.⁴

In dit artikel gaan we deze kwestie behandelen aan de hand van de belangrijkste natuurbeschermingswetten van de Europese Unie (EU), namelijk Richtlijn 2009/147/EG inzake de vogelstand (Vogelrichtlijn)⁵ en Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)⁶, tezamen ook aangeduid als de “natuurrichtlijnen”.

Het artikel begint door de effecten van huiskatten op Europese wilde dieren te bespreken op grond van bestaande wetenschappelijke literatuur. Hierop volgt een interpretatieve analyse van de natuurrichtlijnen in het licht van deze feiten, om te bepalen wat de natuurrichtlijnen voor wat betreft huiskatten van de lidstaten vereisen. Tot slot identificeert en beoordeelt het artikel factoren die de toepassing van de verplichtingen van de natuurrichtlijnen mogelijk beïnvloeden en verzwakken.

Het artikel richt zich op alle huiskatten die een deel van of hun gehele leven buiten doorbrengen buiten de volledige controle van mensen, waarbij de term “loslopend” al deze katten omvat, of ze nu een eigenaar hebben of niet. Dit is inclusief stedelijke huisdieren die buiten mogen lopen, boerderijkatten, zwerfkatten en verwilderde katten – dat wil zeggen, huiskatten die geheel onafhankelijk van mensen zijn gaan leven. Waar het bereik van de analyse hieronder beperkt is tot natuurbeschermingsrecht, moet het opgemerkt worden dat veel andere wetsgebieden relevant zijn voor het beheer van loslopende huiskatten, inclusief gezondheidsrecht, aansprakelijkheidsrecht en dierenwelzijnsrecht.

Evenzo moet, alvorens verder te gaan, aandacht worden gegeven aan het bestaan van diverse andere internationale en Europese juridische instrumenten voor natuurbescherming die toepasselijk zijn op het beheer van loslopende katten in Europa.⁷ Een toekomstig Europees instrument dat in de toekomst mogelijk relevant is, is Verordening 1143/2014 betreffende de

2 Scott R Loss and Peter P Marra, ‘Population Impacts of Free-ranging Domestic Cats on Mainland Vertebrates’ (2017) 15 *Frontiers in Ecology and the Environment* 502, 502.

3 Sarah L Crowley, Martina Cecchetti and Robbie A McDonald, ‘Hunting Behaviour in Domestic Cats: An Exploratory Study of Risk and Responsibility among Cat Owners’ (2019) 1 *People and Nature* 18, 19.

4 Forbush (n 1) 97.

5 Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds [2009] OJ L20/7 (hereinafter *Birds Directive*).

6 Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora [1992] OJ L206/7 (hereinafter *Habitats Directive*).

7 Arie Trouwborst, Philippa McCormack and Elvira Martinez Camacho, ‘Domestic Cats and their Impacts on Biodiversity – A Blind Spot in the Application of Nature Conservation law’ (submitted for publication).

preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.⁸ Relevante verdragen zijn onder meer de “Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats” van 1979 (de Bern Conventie);⁹ de “Convention on Biological Diversity” van 1992 (CBD);¹⁰ het “Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean” van 1995;¹¹ het “Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds van 1995 (AEWA)¹² en de “Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels” van 2001 (ACAP).¹³ De lidstaten van de EU zijn lid van deze verdragen en moeten ze tegelijk met hun Europeesrechtelijke verplichtingen toepassen en de verdragen kunnen ook de interpretatie en toepassing van het Europese recht zelf beïnvloeden. Behalve natuurbeschermingsrecht moet Europees- en nationaal beleid dat de negatieve invloed van katten aangaat natuurlijk voldoen aan het relevante Europese recht en de internationale verdragen waarbij de EU is aangesloten.

2. *FELIS CATUS*: EEN VOORNAME INVASIEVE EXOOT

Als afstammelingen van de wilde kat (*Felis silvestris*) zijn katten waarschijnlijk rond 10.000 jaar geleden gedomesticeerd in de zogenaamde Vruchtbare Halvemaan. Sindsdien zijn katten met mensen naar alle uithoeken van de wereld meegereisd.¹⁴ Katten zijn onafhankelijk en opportunistisch, flexibel als het gaat om voedsel, habitat en klimaat, ze planten zich snel voort, zijn tamelijk populair als muizenvangers en nog populairder als huisdieren. Forbush’ beschrijving van hun onnavolgbare aantrekkingskracht is nauwelijks gedateerd:

“Van alle dieren is de kat in sommige aspecten de meest innige metgezel van de mens. De kat wordt meer geassocieerd met de blijde huiselijkheid aan de open haard dan welk dier dan ook... Diens onafhankelijke karakter en zijn sierlijke, stille bewegingen... Zijn elegante vormen, mooie kleuren, verfijnde gewoonten en bovenal de verrukkelijke speelse activiteiten van zijn jongen maken hem in de gehele beschaafde wereld tot een welkome metgezel bij de open haard en het speelkameraadje van brave kinderen in talloze gelukkige huishoudens”.¹⁵

8 Regulation (EU) 1143/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species [2014] OJ L317/35 (hereinafter IAS Regulation). The various obligations to address invasive alien species set out in the Regulation will only apply to domestic cats once the species is included in the List of Invasive Alien Species of Union Concern administered under the Regulation. The inclusion of species in the List depends on the consent of a majority of EU Member States (IAS Regulation, arts 4 and 27).

9 Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979) ETS 104 (hereinafter Bern Convention).

10 Convention on Biological Diversity (1992) 1760 UNTS 79 (hereinafter CBD).

11 Protocol (to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean) concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean (1995) 6 Yearbook of International Environmental Law 887.

12 Agreement on the Conservation of African–Eurasian Migratory Waterbirds (1995) 2365 UNTS 251.

13 Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels (2001) 2258 UNTS 257.

14 Carlos A Driscoll and others, ‘The Near Eastern Origin of Cat Domestication’ (2007) 317 Science 519; Claudio Ottoni and others, ‘The Palaeogenetics of Cat Dispersal in the Ancient World’ (2017) 1 Nature Ecology and Evolution 0139.

15 Forbush (n 1) 7.

Dankzij de voornoemde eigenschappen leven huiskatten tegenwoordig in en rondom vele huizen en boerderijen, en op talloze plekken ook in loslopende populaties (afkomstig van verstekelingen, ontsnapte exemplaren en opzettelijk vrijgelaten katten), en velen daarvan zijn “verwilderd” in die zin dat ze volledig onafhankelijk zijn geworden van mensen. In geen van deze plekken zijn huiskatten een “inheemse” soort. Als gedomesticeerde soort hebben ze geen “inheems verspreidingsgebied”¹⁶ en zijn ze invasieve exoten waar ze ook maar voorkomen. “Invasieve exoten”, zijn volgens het CBD Conferentie van de Partijen (COP), soorten die door “menselijk handelen, indirect of direct” in gebieden terechtkomen die niet hun “inheemse verspreidingsgebied” zijn.¹⁷ Wanneer ze de inheemse biodiversiteit bedreigen worden ze ook als “invasief” beschouwd.¹⁸ De Europese verordening betreffende invasieve uitheemse soorten bevat soortgelijke definities.¹⁹ De wijdverbreide en significant negatieve effecten van huiskatten op wilde dieren wereldwijd maken ze tot een typerende en één van “s werelds ergste invasieve diersoorten”.²⁰ Alhoewel dit inzicht zelf niet nieuw is,²¹ is de mate van wetenschappelijke documentatie dit wel, zoals verderop duidelijk zal worden.

Eén van de relevante factoren is dat huisdieren doorgaans eten, onderdak en zorg krijgen van hun eigenaren en dat veel verwilderde katten ook wel eten en/of andere zorg (zoals vaccinaties) van mensen krijgen. Dankzij deze “ondersteuning” worden de beperkingen van voedselvoorradsigheid, ziekte en intraspecifieke concurrentie in vergelijking met de situatie in het wild verminderd of opgeheven en komen huiskatten doorgaans in vele malen hogere dichtheden voor dan wilde carnivoren van dezelfde grootte zoals wilde katten.²²

Huiskatten beïnvloeden wilde dieren door predatie, concurrentie, verstoring, hybridisatie, de overdracht van ziektes en combinaties daarvan. Deze gevolgen zijn steeds beter gedocumenteerd en beïnvloeden niet alleen afzonderlijke dieren, maar ook populaties en soorten, zelfs tot aan de ultieme consequentie aan toe, namelijk uitsterving. Wereldwijd worden huiskatten in verband gebracht met het uitsterven van tenminste twee reptielensoorten, 21 zoogdiersoorten en 40 vogelsoorten – oftewel 26% van alle bekende hedendaagse extinctions in deze specifieke groepen.²³ Op dit moment vormen huiskatten een bedreiging voor minimaal 367 diersoorten die het risico op uitsterving lopen.²⁴ In een wereldwijde rangschikking van uitheemse soorten

16 Loss and Marra (n 2) 502.

17 CBD COP Decision VI/23 (2002) Annex.

18 *ibid.*

19 IAS Regulation, art 3.

20 Sarah Lowe and others, 100 of the World’s Worst Invasive Alien Species: A Selection from the Global Invasive Species Database (Invasive Species Specialist Group 2000).

21 As Forbush (n 1) 106 noted, in 1916: ‘The cat, an introduced animal, ... has disturbed the biological balance and has become a destructive force among native birds and mammals.’

22 John S Coleman and Stanley A Temple, ‘Rural Residents’ Free-ranging Domestic Cats: A Survey’ (1993)

23 Wildlife Society Bulletin 381; Kevin R Crooks and Michael E Soule, ‘Mesopredator Release and Avifaunal Extinctions in a Fragmented System’ (1999) 400 *Nature* 563; Victora Sims and others, ‘Avian Assemblage Structure and Domestic Cat Densities in Urban Environments’ (2008) 14 *Diversity and Distributions* 387; Tanja Beutel and others, ‘Spatial Patterns of Co-occurrence of the European Wildcat *Felis silvestris silvestris* and Domestic Cats *Felis silvestris* in the Bavarian Forest National Park’ (2017) *Wildlife Biology*; Sarah Legge and others, ‘Enumerating a Continental-Scale Threat: How Many Feral Cats are in Australia?’ (2017) 206 *Biological Conservation* 293.

23 Tim S Doherty and others, ‘Invasive Predators and Global Biodiversity Loss’ (2016) 113 *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA* 11261.

24 *ibid.*

die de grootste aantallen gewervelden bedreigen bezetten katten de derde plaats.²⁵

De impact van huiskatten op de biodiversiteit wordt in het bijzonder sterk gevoeld op eilanden, met name waar de inheemse (en vaak endemische) fauna slecht aangepast is aan zoogdier-predatoren.²⁶ Toch zijn deze gevolgen zeker niet beperkt tot eilanden. Vanwege de grote aantallen huiskatten, de ondersteunde hoge dichtheden en andere eerdergenoemde kenmerken, kunnen ze ook de biodiversiteit op het vasteland beïnvloeden, zoals continenten en grote eilanden zoals de Britse eilanden.²⁷ Een voor de Europese Commissie geschreven deskundigenrapport laat zien dat huiskatten ook op Europese schaal in de top drie van de meest schadelijke uitheemse soorten staan.²⁸

Nu wordt dieper ingegaan op de aard en schaal van de gevolgen van loslopende huiskatten voor wilde dieren en de beschikbare oplossingen, want een solide grip op de feiten is cruciaal om te bepalen wat de natuurrichtlijnen in dit opzicht vereisen.

2.1 Predatie

Predatie is de meest directe manier waarop huiskatten wilde dieren beïnvloeden. Als opportunistische jagers zijnde jagen katten op een breed spectrum van doorgaans kleine dieren zoals vogels, zoogdieren, reptielen, amfibieën en ongewervelden. Alle verwilderde katten jagen; net als de overgrote meerderheid van de overige katten zonder eigenaren;²⁹ en rond de 50–80% van de katten met eigenaar die vrij mogen loslopen.³⁰ Doorgaans brengen de laatstgenoemden enkel een fractie van hun gevangen prooi naar het huis of de boerderij waar ze wonen.³¹ De hoeveelheid predatie en de soorten die door katten met een eigenaar worden beïnvloed hangen onder meer af van locatie, tijd van het jaar, de conditie en leeftijd van de katten (jonge katten jagen doorgaans meer), de kwaliteit van de verzorging door de eigenaren, het gebruik van antipredatiemiddelen zoals bellen en slabbetjes en de tijdstippen op de dag waarop ze naar buiten mogen.³²

25 Celine Bellard, Piero Genovesi and Jonathan M Jeschke, 'Global Patterns in Threats to Vertebrates by Biological Invasions' (2016) 283 *Proceedings of the Royal Society B* 20152454.

26 Felix M Medina and others, 'A Global Review of the Impacts of Invasive Cats on Island Endangered Vertebrates' (2011) 17 *Global Change Biology* 3503; Elsa Bonnaud and others, 'The Diet of Feral Cats on Islands: A Review and a Call for More Studies' (2011) 13 *Biological Invasions* 581; Manuel Nogales and others, 'Feral Cats and Biodiversity Conservation: The Urgent Prioritization of Island Management' (2013) 63 *BioScience* 804; Doherty and others (n 23); Bellard, Genovesi and Jeschke, *ibid.*

27 Loss and Marra (n 2).

28 Piero Genovesi, Lucilla Carnevali and Riccardo Scalera, *The Impact of Invasive Alien Species on Native Threatened Species in Europe* (ISPRA and ISSG 2015).

29 Over 80%, according to Scott R Loss, Tom Will and Peter P Marra, 'The Impact of Free-Ranging Domestic Cats on Wildlife of the United States' (2013) 4 *Nature Communications* 1396.

30 *ibid.*; Kerrie Anne T Loyd and others, 'Quantifying Free-Roaming Domestic Cat Predation Using AnimalBorne Video Cameras' (2013) 160 *Biological Conservation* 183; Scott R Loss and others, 'Responding to Misinformation and Criticisms regarding United States Cat Predation Estimates' (2018) 20 *Biological Invasions* 3385.

31 For example, 23% according to Loyd and others, *ibid.*; 10% according to Dagny Krauze-Gryz, Jakub Gryz and Michał Zmihorski, 'Cats Kill Millions of Vertebrates in Polish Farmland Annually' (2019) 17 *Global Ecology and Conservation* e00516.

32 See eg David G Barratt, 'Predation by House Cats, *Felis catus* (L.), in Canberra, Australia, II – Factors Affecting the Amount of Prey Caught and Estimates of the Impact on Wildlife' (1998) 25 *Wildlife Research* 475; Michael Woods, Robbie A McDonald and Stephen Harris, 'Predation of Wildlife by Domestic Cats *Felis catus* in Great Britain' (2003) 33 *Mammal Review* 174; Roland W Kays and Amielle

De impact van de predatie door huiskatten is voor verschillende diersoorten berekend in verschillende Europese landen en daarbuiten. Zelfs wanneer het dodingsgedrag niet universeel is, doden grote aantallen katten onvermijdelijk grote aantallen wilde dieren.³³ In Canada is predatie door huiskatten (verwilderde- tot en met gezelschapskatten) “waarschijnlijk de grootste aan de mens gerelateerde oorzaak van vogelsterfte” met een geschat aantal van 100 tot 350 miljoen gedode vogels per jaar.³⁴ In Australië worden naar schatting 377 miljoen vogels per jaar door huiskatten gedood³⁵ en 649 miljoen reptielen.³⁶ De statistieken zijn zelfs dramatischer in de VS, waar enorme aantallen katten jaarlijks de levens beëindigen van 95 tot 299 miljoen amfibieën, 258 tot 822 miljoen reptielen, 1,3 tot 4 miljard vogels en 6,3 tot 22,3 miljard zoogdieren.³⁷ Ook in de VS maakt dit katten de grootste bron van directe antropogene mortaliteit voor vogels en kleine zoogdieren, groter dan alle andere soorten opgeteld zoals gif, pesticiden, botsingen met windmolens, stroomkabels, gebouwen en voertuigen.³⁸

In het Verenigd Koninkrijk zijn door gezelschapskatten gedurende een onderzoekstermijn van vijf maanden naar schatting 57 miljoen zoogdieren, 27 miljoen vogels en 5 miljoen reptielen en amfibieën naar huis meegenomen – wat impliceert dat huiskatten een veelvoud van deze aantallen hebben gedood.³⁹ Een andere studie gebruikte gegevens van vogelringprogramma's in Frankrijk en België om de predatie van huiskatten in tuinen in kaart te brengen. De studie wees uit dat dergelijke predatie een voornamelijk oorzaak was van sterfte, gelijk aan botsingen met ramen, en ook dat sterfte door katten van 2000 tot 2015 met 50% was toegenomen.⁴⁰ Een technisch rapport schatte dat er in Nederland op jaarbasis 141 miljoen dieren door huiskatten worden gedood, waarbij huiskatten met een eigenaar verantwoordelijk waren voor bijna tweederde van dit aantal.⁴¹ In Finland, waar minder mensen en katten wonen, schatte een studie dat er meer dan 1 miljoen prooidieren per maand werden gegrepen, waarvan tenminste 144.000 vogels.⁴²

A DeWan, 'Ecological Impact of Inside/Outside House Cats Around a Suburban Nature Preserve' (2004) 7 *Animal Conservation* 273; Yolanda van Heezik and others, 'Do Domestic Cats Impose an Unsustainable Harvest on Urban Bird Populations?' (2010) 143 *Biological Conservation* 121; Eduardo A Silva-Rodríguez and Kathryn E Sieving, 'Influence of Care of Domestic Carnivores on their Predation on Vertebrates' (2011) 25 *Conservation Biology* 808; Dagny Krauze-Gryz, Michał Zmihorski and Jakub _Gryz, 'Annual Variation in Prey Composition of Domestic Cats in Rural and Urban Environment' (2017) 20 *Urban Ecosystems* 945.

33 Crowley, Cecchetti and McDonald (n 3) 19.

34 Peter P Blancher, 'Estimated Number of Birds Killed by House Cats (*Felis catus*) in Canada' (2013) 8 *Avian Conservation Ecology* 3; see also Anna M Calvert and others, 'A Synthesis of Human-Related Avian Mortality in Canada' (2013) 8 *Avian Conservation Ecology* 11.

35 John CZ Woinarski and others, 'How Many Birds Are Killed by Cats in Australia?' (2017) 214 *Biological Conservation* 76.

36 John CZ Woinarski and others, 'How Many Reptiles Are Killed by Cats in Australia?' (2018) 45 *Wildlife Research* 247.

37 Loss, Will and Marra (n 29).

38 *ibid*; Travis Longcore and others, 'An Estimate of Avian Mortality at Communication Towers in the United States and Canada' (2012) 7 *PLOS One* e34025; Scott R Loss and others, 'Direct Mortality of Birds from Anthropogenic Causes' (2015) 46 *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics* 99.

39 Woods, McDonald and Harris (n 32).

40 Roman Pavisse, Didier Vangeluwe and Philippe Clergeau, 'Domestic Cat Predation on Garden Birds: An Analysis from European Ringing Programmes' (2019) 107 *Ardea* 103.

41 Wim Knol, *Verwilderde Huiskatten: Effecten op de Natuur in Nederland*, KNJV Report Nr 15-01 (Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging 2015).

42 Kaarina Kauhala, Kati Talvitie and Timo Vuorisalo, 'Free-Ranging House Cats in Urban and Rural Areas in the North: Useful Rodent Killers or Harmful Bird Predators?' (2015) 64 *Folia Zoologica* 45

Weer een andere studie richtte zich op boerderijkatten in Polen en schatte dat deze per jaar 136 miljoen vogels en 583 miljoen zoogdieren doodden rondom Poolse boerderijen.⁴³

Er blijft onzekerheid over de exacte predatieverhoudingen en getallen, en over de exacte omvang van deze impact op de populaties van prooidiersoorten, gezien onder andere de moeilijkheid om te bepalen wanneer predatie compensatoir is – met andere woorden, katten die vogels doodden die toch wel dood waren gegaan – en wanneer het additief is.⁴⁴ Desalniettemin wijzen de voorgaande observaties en de cijfers zelf er duidelijk op dat dergelijke gevolgen op populatieniveau algemeen zijn en niet alleen op eilanden. Veel zulke populatiegevolgen zijn wel degelijk gedocumenteerd – niet alleen voor zoogdieren en vogels maar ook bijvoorbeeld voor hagedissen.⁴⁵ Volgens een recent overzicht is er “overweldigend bewijs dat katten populaties gewervelden beïnvloeden”.⁴⁶ Tenminste 15 studies laten zien dat predatie door huiskatten impact heeft op de populaties van gewervelden op het vasteland van Europa, Noord-Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland.⁴⁷ Een onderzoek uit 1987 naar predatie op vogels in een Engels dorp onthulde al dat katten verantwoordelijk waren voor minstens 30% van de sterfte van de huismus (*Passer domesticus*).⁴⁸ Sommige onderzoeken wijzen er duidelijk op dat de predatiedruk op de bestudeerde vogelsoorten op plaatsen in het Verenigd Koninkrijk – zoals het Euraziatische winterkoninkje (*Troglodytes troglodytes*), heggemussen (*Prunella modularis*), en koolmezen (*Parus major*) – en in de VS zo groot is dat de populaties in kwestie omgezet zijn in “afvoerputjes”, die continue toevoer nodig hebben vanuit gebieden met minder katten om te kunnen voortbestaan.⁴⁹ Een andere studie liet een omgekeerde relatie zien tussen de dichtheid van loslopende katten en de rijkdom aan vogelsoorten in stedelijke gebieden in het gehele Verenigd Koninkrijk.⁵⁰

2.2 Andere Gevolgen: Verstoring, Concurrentie, Ziekte, Hybridisatie

De impact op biodiversiteit anders dan door predatie is minder bestudeerd maar niet noodzakelijkerwijze minder invloedrijk. Prooisorten kunnen indirect door huiskatten beïnvloed worden door verstoring of de gevolgen van angst. Alhoewel zulke effecten moeilijker

43 Krauze-Gryz, Gryz and Zmihorski (n 31).

44 Andrew P Beckerman, Mike Boots and Kevin J Gaeston, ‘Urban Bird Declines and the Fear of Cats’ (2007) 10 Animal Conservation 320; Philip J Baker and others, ‘Cats About Town: Is Predation by FreeRanging Pet Cats (*Felis catus*) Likely to Affect Urban Bird Populations?’ (2008) 150 Ibis 86; Loss and Marra (n 2).

45 Binbin Li and others, ‘Effects of Feral Cats on the Evolution of Anti-Predator Behaviours in Island Reptiles: Insights from an Ancient Introduction’ (2014) 281 Proceedings of the Royal Society B 20140339; Danielle Stokeld and others, ‘Rapid Increase of Australian Tropical Savanna Reptile Abundance Following Exclusion of Feral Cats’ (2018) 225 Biological Conservation 213; Woinarski and others (n 36).

46 Loss and Marra (n 2) 507.

47 *ibid.*

48 Peter B Churcher and John H Lawton, ‘Predation by Domestic Cats in an English Village’ (1987) 212 Journal of Zoology 439.

49 Baker and others (n 44); Anne L Balogh, Thomas B Ryder and Peter P Marra, ‘Population Demography of Gray Catbirds in the Suburban Matrix: Sources, Sinks and Domestic Cats’ (2011) 152 Journal of Ornithology 717; Rebecca L Thomas, Mark DE Fellowes and Philip J Baker, ‘Spatio-Temporal Variation in Predation by Urban Domestic Cats (*Felis catus*) and the Acceptability of Possible Management Actions in the UK’ (2012) 7 PLOS One 349369; Sarah B Smith and others, ‘Demography of a Ground Nesting Bird in an Urban System: Are Populations Self-Sustaining?’ (2016) 19 Urban Ecosystems 577; see also Loss and Marra (n 2).

50 Sims and others (n 22).

te kwantificeren zijn laten empirische studies naar meerdere vogelsoorten – zoals naar merels (*Turdus merula*) en boerenzwaluwen (*Hirundo rustica*) – significante negatieve gevolgen van de enkele aanwezigheid van katten zien voor het voeden, defensieve gedragingen, energie-inname en lichamelijke fitheid, de inzet voor de voortplanting en de opbrengst daarvan en de kwetsbaarheid voor andere predatoren.⁵¹ Zo liet een onderzoek waarbij opgezette katten werden gebruikt zien dat wanneer een merel kort werd geconfronteerd met een opgezette kat in de buurt van het nest, het voeden van de jongen met een derde verminderde en het risico van nestroof door kraaiachtigen of andere predatoren vervolgens aanzienlijk vergroot werd.⁵² Het beschikbare bewijs wijst erop dat angsteffecten daadwerkelijk een grotere invloed kunnen hebben op de prooidierpopulatie dan de predatie zelf.⁵³ Zoals één studie liet zien, kunnen, terwijl de stedelijke zangvogelsterfte door huiskatten niet groter is dan 1%, de angsteffecten voor dezelfde huiskatten de talrijkheid van vogels met 95% verminderen.⁵⁴

Er zijn ook indirecte gevolgen door de concurrentie van huiskatten met inheemse soorten om hetzelfde voedsel, ruimte of schuilplaatsen. Voor wat betreft bijvoorbeeld voedsel: de miljarden prooidieren die worden opgegeten door huiskatten zijn niet meer beschikbaar voor inheemse jagende vogels, zoogdieren en reptielen.⁵⁵ Een Britse studie onthulde bijvoorbeeld een omgekeerde relatie tussen de hoeveelheid buitenkatten en de dichtheid van bosmuizen (*Apodemus sylvaticus*), een veelzijdige prooisoot die bij verscheidene inheemse roofdiersoorten gewild is.⁵⁶

De overdracht van ziekten is een andere manier waarop loslopende wilde katten de inheemse fauna kunnen treffen. Kat-overgedragen ziektes zoals toxoplasmose, hondsdolheid en kattenleukemie kan een significante oorzaak zijn van sterfte voor veel gewervelde diersoorten, van vogels tot de Iberische lynx (*Lynx pardinus*), en kan zelfs zeezoogdieren treffen wanneer persistente ziekteverwekkers uit kattenuitwerpselen de zee bereiken via het water dat naar de zee stroomt.⁵⁷

51 Colin Bonnington, Kevin J Gaston and Karl L Evans, 'Fearing the Feline: Domestic Cats Reduce Avian Fecundity through Trait-Mediated Indirect Effects that Increase Nest Predation by Other Species' (2013) 50 Journal of Applied Ecology 15; Javier Balbontín and Anders P Møller, 'Environmental Conditions During Early Life Accelerate the Rate of Senescence in a Short-Lived Passerine Bird' (2015) 96 Ecology 948; Piotr Tryjanowski and others, 'Who Started First? Bird Species Visiting Novel Birdfeeders' (2015) 5 Scientific Reports 11858; Kauhala, Talvitie and Vuorisalo (n 42); Todd M Freeberg, DL Book and Rebecca L Weiner, 'Foraging and Calling Behavior of Carolina Chickadees (*Parus carolinensis*) in Response to the Head Orientation of Potential Predators' (2016) 122 Ethology 10; see also Loss and Marra (n 2).

52 Bonnington, *ibid.*

53 Evan L Preisser, Daniel I Bolnick and Michael F Benard, 'Scared to Death? The Effects of Intimidation and Consumption in Predator-Prey Interactions' (2005) 86 Ecology 501; Loss and Marra (n 2).

54 Beckerman, Boots and Gaeston (n 44).

55 William G George, 'Domestic Cats as Predators and Factors in Winter Shortages of Raptor Prey' (1974) 86 Wilson Bulletin 384; Dagny Krauze-Gryz and others, 'The Good, the Bad, and the Ugly: Space Use and Intraguild Interactions among Three Opportunistic Predators – Cat (*Felis catus*), Dog (*Canis lupus familiaris*), and Red Fox (*Vulpes vulpes*) – under Human Pressure' (2012) 90 Canadian Journal of Zoology 1402; Loss and Marra (n 2).

56 Philip J Baker and others, 'Factors Affecting the Distribution of Small Mammals in an Urban Area' (2003) 33 Mammal Review 95.

57 William J Hartley and Jitender P Dubey, 'Fatal Toxoplasmosis in Some Native Australian Birds' (1991) 3 Journal of Veterinary Diagnostic Investigation 167; Thierry M Work and others, 'Fatal Toxoplasmosis in Free-Ranging Endangered 'Alala from Hawaii' (2000) 36 Journal of Wildlife Diseases 205; Jitender P Dubey, 'A Review of Toxoplasmosis in Wild Birds' (2002) 106 Veterinary Parasitology 121; Patricia A Conrad and others, 'Transmission of Toxoplasma: Clues from the Study of Sea Otters as Sentinels of Toxoplasma gondii Flow into the Marine Environment' (2005) 35 International Journal for Parasitology

Een laatste manier waarop huiskatten de inheemse biodiversiteit kunnen beïnvloeden is hybridisatie, die kan optreden wanneer huiskatten paren met wilde katten of andere wilde kattensoorten. In Europa is de hybridisatie met huiskatten een reëel gevaar voor het behoud van wilde katten in gebieden waar de dichtheid van wilde katten laag is, zoals is gedocumenteerd in Schotland⁵⁸ en Hongarije.⁵⁹

In het bijzonder wordt opgemerkt dat verscheidene directe en indirecte gevolgen van huiskatten vaak gelijktijdig optreden.⁶⁰ Huiskatten treffen wilde katten niet alleen door hybridisatie maar ook door concurrentie en ziekte. Veel zoogdier- en vogelsoorten lijden aan zowel de gevolgen van directe predatie als de indirecte angstgevolgen.⁶¹

2.3 Voorkomen en Verminderen van Negatieve Gevolgen

Er bestaan verscheidene dodelijke en niet-dodelijke methoden om verwilderde en andere loslopende katten uit het landschap te verwijderen zoals afschieten, het gebruik van vergiftig lokaas en afvangen. Verwilderde katten zijn al succesvol verwijderd van vele eilanden,⁶² vaak met aanmerkelijke gevolgen voor de inheemse fauna.⁶³ Andere maatregelen die de impact van loslopende katten op de biodiversiteit kunnen verminderen of stoppen zijn onder meer afrasteren, vaccineren, steriliseren, katten voorzien van antipredatiemiddelen, het aantal buitenuren van huiskatten beperken, het aantal katten per eigenaar beperken en kattenvrije zones.⁶⁴

De meeste van deze maatregelen hebben echter beperkingen. Het afrasteren om katten uit kwetsbare natuurgebieden of tuinen te houden bijvoorbeeld, of juist om de katten in de tuin van het baasje te houden, kan als ongewenste bijwerking hebben dat de bewegingsvrijheid van inheemse soorten ook beperkt wordt en bij toepassing op grote schaal kan het kostbaar zijn. Andere maatregelen pakken vaak maar één of twee van de gevolgen van katten aan en dan alleen nog tot op een bepaalde hoogte. Chippen, steriliseren, vaccineren en de algemene regulering van het fokken en houden van katten kan de vestiging of vergroting van de populaties van loslopende en verwilderde katten verkleinen maar ze stoppen de predatie- en angsteffecten niet. Beleid om katten te vangen, te steriliseren en weer los te laten (TNR-programma's) zijn

1155; Marina L Meli and others 'Feline Leukemia Virus Infection: A Threat for the Survival of the Critically Endangered Iberian Lynx (*Lynx pardinus*)' (2010) 134 *Veterinary Immunology and Immunopathology* 61; Richard W Gerhold and David A Jessup, 'Zoonotic Diseases Associated with FreeRoaming Cats' (2013) 60 *Zoonoses Public Health* 189; Loss and Marra (n 2).

58 Alexandra L Hubbard and others, 'Is Survival of European Wildcats *Felis silvestris* in Britain Threatened by Interbreeding with Domestic Cats?' (1992) 61 *Biological Conservation* 203; Mark Beaumont and others, 'Genetic Diversity and Introgression in the Scottish Wildcat' (2001) 10 *Molecular Ecology* 319; David W Macdonald and others, 'Reversing Cryptic Extinction: The History, Present, and Future of the Scottish Wildcat' in David W Macdonald and Andrew J Loveridge (eds), *Biology and Conservation of Wild Felids* (OUP 2010) 471.

59 Massimo Pierpaoli and others, 'Genetic Distinctions of Wildcat (*Felis silvestris*) Populations in Europe, and Hybridization with Domestic Cats in Hungary' (2003) 12 *Molecular Ecology* 2585.

60 Loss and Marra (n 2).

61 For example, Themb'Alilahlwa AM Mahlaba and others, 'Domestic Cats and Dogs Create a Landscape of Fear for Pest Rodents Around Rural Homesteads' (2017) 12 *PLOS One* e0171593.

62 Karl J Campbell and others, 'Review of Feral Cat Eradications on Islands' in C Richard Veitch, Michael N Clout and David R Towns (eds), *Island Invasives: Eradication and Management* (IUCN & CBB 2011) 37.

63 For example, Norman Ratcliffe and others, 'The Eradication of Feral Cats from Ascension Island and its Subsequent Colonization by Seabirds' (2010) 44 *Oryx* 20.

64 For example, Elizabeth A Denny and Christopher R Dickman, *Review of Cat Ecology and Management Strategies in Australia* (Invasive Animals Cooperative Research Centre 2010).

aan vergelijkbare beperkingen onderhevig.⁶⁵ Ook spertijden zijn in het beste geval een gedeeltelijke oplossing en zullen verschillende groepen diersoorten benadelen of bevoordelen afhankelijk van het tijdstip van de dag waarop ze worden toegepast.⁶⁶

Antipredatiemiddelen zoals belletjes, slabbetjes en gekleurde of piepende apparaatjes aan halsbandjes gaan weliswaar tot op zekere hoogte predatie tegen, maar: (1) geen is volledig effectief in het voorkomen van predatie; (2) ze zijn minder effectief voor juveniele vogels; (3) ze gaan de predatie van eieren en nesten niet tegen; (4) angsteffecten worden eerder vergroot dan verkleind; (5) veel eigenaren zijn op voorhand niet bereid om hun huisdieren met deze apparaatjes uit te rusten.⁶⁷

Het blijkt daarom dat de vele en cumulatieve gevolgen van huiskatten op de Europese wilde dieren alleen effectief voorkomen en aangepakt kunnen worden door: (1) ervoor te zorgen dat katten met een baasje niet naar buiten mogen (uitgezonderd wanneer ze aangelijnd zijn of in een kattenbestendige omheining zijn zoals “catios”); en door (2) zwervkatten en verwilderde katten zoveel mogelijk uit het landschap te verwijderen.

3. HUISKATTEN EN DE NATUURRICHTLIJNEN

Veel internationale juridische instrumenten voor de bescherming van de biodiversiteit vereisen dat de ondertekenaars ervan de negatieve gevolgen van loslopende huiskatten op wilde dieren voorkomen of verminderen, in het bijzonder door verplichtingen om invasieve exoten aan te pakken, gebiedsbescherming en algemene soortenbescherming.⁶⁸ De natuurrichtlijnen zijn geen uitzondering op dit patroon.

3.1 Algemene Verplichtingen

Een eerste relevante bepaling is artikel 22b van de Habitatrictlijn die EU-lidstaten vereist om: “Erop toe te zien dat de opzettelijke introductie in de vrije natuur van een soort die op hun grondgebied niet inheems is, zodanig aan voorschriften wordt gebonden dat daardoor geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke habitats in hun natuurlijke verspreidingsgebied of aan de inheemse wilde flora en fauna, en een dergelijke introductie te verbieden indien zij zulks nodig achten”. Voorts geeft artikel 2 van de Vogelrichtlijn een algemene beschermingsplicht aan de EU-lidstaten voor “alle natuurlijk in het wild voorkomende vogelsoorten op het

65 David A Jessup, ‘The Welfare of Feral Cats and Wildlife’ (2004) 225 *Journal of the American Veterinary Medical Association* 1377; Travis Longcore, Catherine Rich and Lauren M Sullivan, ‘Critical Assessment of Claims Regarding Management of Feral Cats by Trap-Neuter-Return’ (2009) 23 *Conservation Biology* 887; Christopher A Lepczyk and others, ‘What Conservation Biologists Can Do to Counter TrapNeuter-Return: Response to Longcore et al.’ (2010) 24 *Conservation Biology* 627.

66 van Heezik and others (n 32).

67 Woods, McDonald and Harris (n 32); Sarah H Nelson, Andy D Evans and Richard B Bradbury, ‘The Efficacy of Collar-Mounted Devices in Reducing the Rate of Predation of Wildlife by Domestic Cats’ (2005) 94 *Applied Animal Behaviour Science* 273; Michael Calver and others, ‘Reducing the Rate of Predation on Wildlife by Pet Cats: The Efficiency and Practicality of Collar-Mounted Pounce Protectors’ (2007) 137 *Biological Conservation* 341; van Heezik and others (n 32); Thomas, Fellowes and Baker (n 49); Susan K Wilson, Iyi A Okunlola and Jessica A Novak, ‘Birds Be Safe: Can a Novel Cat Collar Reduce Avian Mortality by Domestic Cats (Felis catus)?’ (2015) 3 *Global Ecology and Conservation* 359; Catherine M Hall and others, ‘Assessing the Effectiveness of the BirdsbesafeVR Anti-Predation Collar Cover in Reducing Predation on Wildlife by Pet Cats in Western Australia’ (2015) 173 *Applied Animal Behaviour Science* 40; Catherine Pemberton and Graeme D Ruxton, ‘BirdsbesafeVR Collar Cover Reduces Bird Predation by Domestic Cats (Felis catus)’ (2019) *Journal of Zoology* (published online 8 October 2019).

68 Trouwborst, McCormack and Martinez Camacho (n 7).

Europese grondgebied van de lidstaten “.⁶⁹ De lidstaten “nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen”.⁷⁰ Ondanks de verwijzing naar culturele, economische en recreatieve vereisten maken de bewoording en de reikwijdte dit een potentieel veeleisende en verstrekkende verplichting.⁷¹ Het is helder dat betoogd kan worden dat artikel 2 van de lidstaten vraagt om regels voor huiskatten op te stellen als wetenschappelijk bewijs er op duidt dat ze een bedreiging vormen voor vogelpopulaties, zij het door predatie, ziekte of anderzijds.

3.2 Natura 2000

Een andere belangrijke reeks verplichtingen behelst de bescherming van plekken die onderdeel zijn van het Natura 2000 netwerk van beschermde gebieden, namelijk beschermingszones ingesteld onder de Vogelrichtlijn en de speciale beschermingszones onder de Habitatrichtlijn. Voor elk Natura 2000 gebied vereist artikel 6 van de Habitatrichtlijn dat de autoriteiten van de lidstaten “de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen” nemen die “beantwoorden aan de ecologische vereisten” van de soorten en habitattypes waarvoor het gebied is aangewezen, en ook om “passende maatregelen” te treffen zodat er geen “storende factoren” met een “significant effect”⁷² optreden. De term “storende factoren” dekt in het algemeen de negatieve gevolgen van gebeurtenissen, activiteiten of processen – zowel bestaande als nieuwe – en worden geacht “significant” te zijn wanneer, bijvoorbeeld, zulke effecten “bijdragen aan de afname op de lange termijn van een populatie van een soort in het gebied”.⁷³ Het Europese Hof van Justitie (HvJ-EU) heeft verduidelijkt dat de bovenstaande vereisten eerder resultaatsverplichtingen dan inspanningsverplichtingen zijn, wat betekent dat lidstaten vereist zijn om te doen wat nodig is om de desbetreffende soort in de betreffende gebieden te behouden of te herstellen.⁷⁴ Als het reguleren van een invasief exotisch roofdier noodzakelijk is dan is dat wat de richtlijn vereist, zoals geïllustreerd wordt door een zaak uit 2007 waarin het Hof onderstreepte dat Ierland verplicht was om de predatie van de grote stern (*Thalasseus sandvicensis*) door niet inheemse Amerikaanse nerts (*Neovison vison*) aan te pakken.⁷⁵

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn zou daarom ondubbelzinnig van de lidstaten vereisen om op te treden wanneer predatie of andere gevolgen van loslopende huiskatten een bedreiging zijn voor het broedsucces (of andere langetermijnvooruitzichten) voor vogels of ander dieren voor welke de Natura 2000 gebieden zijn aanwezen. Bijvoorbeeld, een studie uit 2013 schatte dateen

69 Birds Directive, arts 1 and 2.

70 *ibid*, art 2.

71 Michael Bowman, Peter Davies and Catherine Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law* (2nd edn, CUP 2010) 299–301; Arie Trouwborst, Floor M Fleurke and John DC Linnell, ‘Norway’s Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife: Avoiding the “Manifestly Absurd”’ (2017) 20 *Journal of International Wildlife Law and Policy* 155.

72 Habitats Directive, art 6(1)–(2).

73 European Commission, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the “Habitats” Directive 92/43/EEC* (European Commission 2018) 32; see also CJEU Case C–404/09 *Commission v Spain* [2011] ECR I–11853; Hendrik Schoukens, ‘Ongoing Activities and Natura 2000: Biodiversity Protection vs Legitimate Expectations?’ (2014) *Journal for European Environmental and Planning Law* 1.

74 CJEU Case C–96/98 *Commission v France* [1999] ECR I–8531; Case C–117/00 *Commission v Ireland* [2002] ECR I–5335; Case C–301/12 *Cascina Tre Pini* [2014] ECLI:EU:C:2014:214.

75 CJEU Case C–418/04 *Commission v Ireland* [2007] ECR I–10947.

populatie van ongeveer 50 verwilderde huiskatten op het eiland Schiermonnikoog in de Nederlandse Waddenzee jaarlijks 6.0000 vogels consumeerde, waaronder een kwart van de totale broedpopulatie van kleine vogels, tegelijkertijd met de indirecte effecten van voedselconcurrentie op roofvogels en uilen, en mogelijke indirecte effecten op de habitatkwaliteit door predatie van konijnen.⁷⁶ Om nog een duidelijk voorbeeld te geven: verwilderde katten vormen een bedreiging voor de bedreigde Freira (*Pterodroma madeira*) en diens resterende broedplaatsen op Madeira,⁷⁷ die nu ook de Natura 2000 status hebben. Zonder twijfel zal Europees recht daarom van de Portugese autoriteiten vereisen dat het huidige kattenvangprogramma wordt gehandhaafd of het probleem anderszins wordt aangepakt.

Overigens, bij het verwijderen van zwerfkatten en verwilderde huiskatten in gebieden waar wilde katten leven moet er uiteraard zorgvuldigheid worden betracht om te voorkomen dat er per ongeluk wilde katten worden gedood. Volgens de Richtlijnen voor de Bescherming van de Wilde Kat die in 1992 zijn aangenomen door het Permanente Comité van de Bern Conventie, moeten verwilderde katten in zulke gebieden bij voorkeur worden verwijderd met levend vangende vallen, en wanneer ze worden afgeschoten, enkel door “specifiek bevoegd personeel”.⁷⁸

3.3. Bescherming van soorten

Voor het onderhavige doel zijn echter de strenge beschermingsverplichtingen van de Vogelrichtlijn voor inheemse vogels het meest relevant, en de Habitatrichtlijn voor de overige dieren zoals genoemd in bijlage IV. Het toepassingsgebied van deze voorschriften gaat verder dan de beschermde gebieden en strekt zich uit tot het landschap in het algemeen omdat ze overal waar de beschermde soorten voorkomen van toepassing zijn.

Artikel 5 van de Vogelrichtlijn vereist dat lidstaten de nodige maatregelen nemen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle inheemse vogelsoorten. Artikel 12 lid 1 van de Habitatrichtlijn stelt een vergelijkbare eis, namelijk dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a, vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Van de honderden diersoorten die in bijlage IV genoemd staan zijn veel daadwerkelijk of potentieel kwetsbaar voor de negatieve invloed van huiskatten, inclusief knaagdieren, spitsmuizen, vleermuizen, carnivoren, hagedissen, slangen, kikkers, kevers, vlinders en libellen.

In het bijzonder heeft het HvJ-EU meermaals geoordeeld dat artikel 12 de aanname en implementatie vereist van “samenhangende en gecoördineerde maatregelen van preventieve aard” en de implementatie van “concrete en precieze beschermingsmaatregelen” voor elke soort in bijlage IV.⁷⁹ Onlangs heeft het Hof bevestigd dat artikel 5 van de Vogelrichtlijn ook vereist dat er “concrete en precieze beschermingsmaatregelen” voor vogels genomen worden.⁸⁰ In beide gevallen behelst het voldoen aan deze vereisten overduidelijk het nemen van maatregelen om de bedreigingen van huiskatten aan te pakken waar deze zich voordoen. Bijvoorbeeld, de wilde kat staat genoemd in bijlage IV, en het aanpakken van de voornoemde bedreigingen voor hun

76 Tjitse op de Hoek, Maarten Schrama and Chris Smit, ‘Verwilderde Katten op Schiermonnikoog’ (2013) 114 De Levende Natuur 4.

77 BirdLife International, *Pterodroma madeira* – The IUCN Red List of Threatened Species 2018: e.T22698062A132622973.

78 Guidelines on the Conservation of the Wildcat (*Felis silvestris*) (1992) paras 7–8.

79 CJEU Case C–518/04 *Commission v Greece* [2006] ECR I–42; Case C–183/05 *Commission v Ireland* [2007] ECR I–137; Case C–383/09 *Commission v France* [2011] ECR I–4869; Case C–340/10 *Commission v Cyprus* [2012] ECLI:EU:C:2012:143..

80 CJEU Case C–441/17 *Commission v Poland* [2018] ECLI:EU:C:2018:255, para 252

bescherming door loslopende huiskatten blijkt aldus verplicht.⁸¹ Een ander potentieel relevant voorschrift is artikel 12 lid 4 van de Habitatrichtlijn volgens welke de lidstaten een systeem van toezicht in moeten stellen op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten genoemd in bijlage IV, letter a, en, “in het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten verdere onderzoekswerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te borgen dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten”.

Een kerneigenschap van het beschermingssysteem dat door de richtlijnen vereist wordt is een reeks verboden. Voor alle vogelsoorten die in het wild in de Europese Unie voorkomen, vereist artikel 5 van de Vogelrichtlijn van de lidstaten dat zij onder meer verbieden:

- a) “ongeachte de methode (...) opzettelijk (...) te doden of te vangen”;
- b) “opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen”;
- c) “eieren van deze vogels te rapen”;
- d) “met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is”.

Lidstaten mogen uitzonderingen toestaan op deze verboden op grond van een beperkt aantal redenen en op voorwaarde dat er geen andere “bevredigende oplossing” bestaat.⁸² Toegestane redenen omvatten: volksgezondheid en openbare veiligheid, de veiligheid van het luchtverkeer, het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, de bescherming van flora en fauna, onderzoek, herintroductie en het met deze doeleinden samenhangende teelt, en het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.⁸³ Hier komt bij dat voor elke uitzondering de lidstaten de betrokken soorten moeten specificeren, alsmede “de middelen, installaties of methoden voor het doden”, en “welke controles zullen worden uitgevoerd”.⁸⁴ Voor de diersoorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn bepaalt artikel 12 lid van laatstgenoemde dat de lidstaten moeten verbieden:

- a) “het opzettelijk vangen of doden”;
- b) “het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek”;
- c) “het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur”;
- d) “de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen”.

Wederom zijn uitzonderingen slechts onder strikte omstandigheden toegestaan, ruwweg vergelijkbaar met die toepasselijk zijn onder de Vogelrichtlijn.⁸⁵

81 On the application of art 12 to hybridisation, see Arie Trouwborst, ‘Exploring the Legal Status of WolfDog Hybrids and Other Dubious Animals: International and EU Law and the Wildlife Conservation Problem of Hybridization with Domestic and Alien Species’ (2014) 23 *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 111.

82 Birds Directive, art 9(1).

83 *ibid.*

84 *ibid.*, art 9(2).

85 Habitats Directive, art 16.

De formulering van artikel 5 van de Vogelrichtlijn en artikel 12 lid 1 van de Habitatrichtlijn maakt duidelijk dat de vereiste verboden gelden voor elk individueel dier of ei van de beschermde soort, en elke afzonderlijke daad om er een (opzettelijk) te doden, vangen, mee te nemen of te verstoren – met de enkele uitzondering van verstoring onder de Vogelrichtlijn, die alleen verboden moet worden voor zover deze “significant” is in het licht van het algemene doel om vogels te beschermen (overigens, in het licht van het eerder genoemde onderzoek is het niet ondenkbaar dat verstoring door katten deze drempel haalt). De beschermingsstatus en populatietrend van de getroffen soorten en de relatieve impact daarop van het doden van een individueel exemplaar kan relevant zijn wanneer de reikwijdte van bepaalde uitzonderingen bepaald wordt, maar deze overwegingen zijn irrelevant voor het van toepassing zijn van de verboden zelf – nogmaals, met als enige uitzondering de verstoring van vogels.

Bovendien heeft het EU-HvJ verduidelijkt dat lidstaten niet alleen het doden, vangen, verstoren en de andere aangegeven handelingen van de betreffende soorten moeten verbieden, maar ook de nodige maatregelen moeten nemen om te borgen dat deze verboden in de praktijk niet worden overtreden. De uitspraak van het Hof over de onechte karetschildpad (*Caretta caretta*) in Griekenland was in dezen een mijlpaal.⁸⁶ Alhoewel de Griekse autoriteiten verstorende activiteiten zoals het gebruik van brommers op de broedstanden van deze bijlage IV soort hadden verboden, en ook het gebruik van boten in nabije wateren, werden deze verboden niet adequaat gehandhaafd. De enkele aanwezigheid van brommers op het strand en boten in het aangewezen watergebied waren volgens het EU-HvJ overtredingen van de verplichtingen van Griekenland onder artikel 12, in het bijzonder omdat het niet ging om incidenten.⁸⁷ De problemen van het toezicht houden en handhaven in de praktijk, zoals door de Griekse autoriteiten ter verdediging aangevoerd – die bijvoorbeeld stelden dat nachtelijk toezicht bijzonder moeilijk was vanwege de lengte van het strand, het grote aantal toegangspunten en het lage aantal toezichthouders –⁸⁸ stond de conclusie van het Hof niet in de weg.

In lijn hiermee heeft het EU-HvJ in 2011 geoordeeld dat Frankrijk zijn verplichtingen onder artikel 12 had geschonden door geen maatregelen te nemen om de achteruitgang en vernietiging van de broedplaatsen van Europese hamsters (*Cricetus creretus*) in landbouwgebieden doeltreffend te voorkomen.⁸⁹ In hetzelfde rijtje past de uitspraak van het EU-HvJ van 2012 waarin het Hof oordeelde dat Cyprus Europees recht had geschonden door een motorcross en andere activiteiten toe te staan in de habitat van de Cypriotische ringslang (*Natrix natrix cyriaca*), ook een bijlage IV (onder)soort.⁹⁰ Het oordeel onderstreepte wederom dat artikel 12 het doeltreffend voorkomen vereist van alle vormen van opzettelijk vangen of doden, verstoren, vernietigen of het meenemen

86 CJEU Case C-103/00 Commission v Greece [2002] ECR I-1147.

87 *ibid*, paras 32-40.

88 *ibid*, para 37.

89 Case C-383/09 (n 79) para 37; see also Charles George and David Graham, ‘After Morge, Where Are We Now? The Meaning of “Disturbance” in the Habitats Directive’ in Gregory Jones (ed), *The Habitats Directive: A Developer’s Obstacle Course?* (Hart Publishing 2012) 43, 52.

90 Case C-340/10 (n 79).

van eieren uit het wild, alsmede de achteruitgang of vernietiging van broed- of rustplaatsen.⁹¹ Het Hof bekrachtigde haar oordeel in 2016 toen ze opnieuw een uitspraak deed in de kwestie van de Griekse schildpadden.⁹² Tenslotte heeft het Hof in een recente uitspraak over het kappen van bos in het Poosle Bialowieza-bos bevestigd dat artikel 5 van de Vogelrichtlijn de implementatie vereist van concrete en precieze beschermingsmaatregelen die borgen dat de verboden worden nageleefd, op dezelfde wijze zoals artikel 12 van de Habitatrichtlijn dit ook doet.⁹³

In het licht van dit alles is het een relevante sleutelvraag of en in hoeverre het één of meer huiskatten toestaan om vrij los te lopen binnen het toepassingsgebied van de bovenstaande verboden komt. Voor zover dit het geval is, moet het vrij buiten laten lopen van katten verboden en effectief voorkomen worden door de lidstaten van de EU. In zoverre het niet het geval is hebben lidstaten nog steeds de verplichting om onder artikel 12 lid 4 van de Habitatrichtlijn het “bij toeval vangen en doden” van dieren in de bijlage IV door huiskatten systematisch te monitoren en de noodzakelijke maatregelen te nemen om te borgen dat dit doden geen significante negatieve impact heeft op de betrokken soort.

3.4 “Opzettelijk” interpreteren

Het antwoord op de bovenstaande vraag hangt goeddeels af van de interpretatie van de term “opzettelijk”. Dit is een vraag die in de praktijk van groot belang is. Autoriteiten van lidstaten en veel andere belanghebbenden hebben een strikte interpretatie voorgestaan waarbij de reikwijdte van de term beperkt is tot handelingen waarbij het doel van de actor is om beschermde dieren te doden, te vangen of te verstoren of om hun eieren te vernietigen. Dit zou vele activiteiten – zoals mijnbouw en bouw, maar ook veelvoorkomende handelingen in de landbouw, bosbouw en visserij – binnen het bereik van het strenge beschermingsregime plaatsen, en in termen van handhaving zou het moeilijk zijn om dergelijke expliciete opzet te bewijzen.⁹⁴ Echter, in tegenstelling met het enthousiasme op het niveau van de lidstaten om voornoemde verboden in de “meest praktische wijze mogelijk” toe te passen,⁹⁵ wordt de jurisprudentie van het EU-HvJ – die het laatste woord heeft over de interpretatie van Europees recht – grotendeels gedreven door de noodzaak om een, in het licht van de doelstellingen ervan, effectieve toepassing van Europees recht te borgen. Over de interpretatie van het Hof van “opzettelijk” in de huidige context volgden al belangrijke aanwijzingen uit de bovengenoemde bespreking van jurisprudentie. In de Cypriotische zaak deden de organisatoren van de motorcross waarschijnlijk wat ze deden omdat ze van motorcross hielden, niet omdat ze het doel hadden om Cypriotische ringslangen te doden of te verstoren. Desondanks waren hun activiteiten te kwalificeren als opzettelijke verstorening of doden in de zin van artikel 12 van de Habitatrichtlijn en de autoriteiten hadden deze daarom moeten verbieden en doeltreffend hebben voorkomen.⁹⁶ Hetzelfde geldt voor de mensen die brommers

91 *ibid*, para 62 (emphasis added).

92 CJEU Case C-504/14 *Commission v Greece* [2016] ECLI:EU:C:2016:847.

93 Case C-441/17 (n 80) para 252.

94 Hendrik Schoukens and Kees Bastmeijer, ‘Species Protection in the European Union: How Strict is Strict?’ in Charles-Hubert Born and others (eds), *The Habitats Directive in Its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?* (Routledge 2015) 121, 138.

95 *ibid*.

96 Case C-340/10 (n 79).

berijden en boten besturen op en bij de schildpaddenstranden. Toch vereiste artikel 12 dat de Griekse autoriteiten deze daden verboden en voorkwamen.⁹⁷ Wat in beide zaken belangrijk is, is de *kennelijke mogelijkheid* van verstoring of doden waardoor artikel 12 van toepassing is. De toepassing ervan is aldus niet beperkt tot gevallen waarin het *zeker* is dat een of meer schildpadden of slangen daadwerkelijk worden getroffen.

Volgens de advocaat-generaal (AG) van het EU-HvJ Kokott lijkt het Hof in het oordeel inzake de schildpadden de term “opzettelijk” te interpreteren als “de bewuste aanvaarding van gevolgen”.⁹⁸ Deze interpretatie werd nadrukkelijk door het Hof zelf bevestigd in 2006 in een zaak over het vermeende risico dat otters (*Lutra lutra*, genoemd in bijlage IV) als bijvangst zouden eindigen in valstrikken voor vossen (*Vulpes vulpes*, niet genoemd) op bepaalde jachtgronden in Spanje.⁹⁹ In de bewoordingen van het Hof is aan de voorwaarde van het “opzettelijk” vangen of doden in de zin van artikel 12 voldaan als de dader het gevolg beoogde of op zijn minst de mogelijkheid van zulk doden of vangen accepteerde.¹⁰⁰ In deze zaak echter was er geen bewijs dat er otters aanwezig waren op de bedoelde jachtterreinen, waardoor niet vastgesteld kon worden of de Spaanse autoriteiten wisten dat ze door het afgeven van de vergunning bedreigde otters bedreigden.¹⁰¹ Bovendien merkte de AG in haar opinie op dat het onwaarschijnlijk was dat otters verstrikt zouden raken in de op het land geplaatste valstrikken, zelfs als er otters aanwezig zouden zijn.¹⁰² In 2007 paste het EU-HvJ opnieuw een brede definitie van de term “opzettelijk” toe door te oordelen dat het gebruik van explosieven om een onderzeese pijpleiding te bouwen in de Ierse wateren neerkwam op het “opzettelijk verstoren” van walvisachtigen die genoemd zijn in bijlage IV.¹⁰³ Tot slot, in zijn oordeel inzake de Griekse schildpadden oordeelde het Hof dat de verantwoordelijken voor de verschillende verstoringen – verstoringen waaronder de bouw van huizen en wegen, het uitbaten van bars op broedstranden en wildkamperen in de nabijheid – tenminste de mogelijkheid aanvaardden van de verstoring van de karetschildpad gedurende de broedperiode. Hierdoor was voldaan aan de voorwaarde van opzettelijke actie van artikel 12 lid 1 onder b van Richtlijn 92/43.¹⁰⁴

Resumerend, het feit dat het vangen, doden verstoren of het vernielen van eieren het onbedoelde gevolg is van het beogen van andere doelen sluit duidelijk niet uit dat dit “opzettelijk” is in de zin van artikel 12 van de Habitatrichtlijn.¹⁰⁵ De zaak van de Griekse schildpad en de Spaanse otter in het bijzonder geven aan dat er een vereiste is van bewustzijn, in de zin dat een handeling kennelijk alleen als “opzettelijk” als in artikel 12 kan worden gekwalificeerd, voor zover de uitvoerder wist – of zou hebben moeten weten – dat de handeling zou kunnen resulteren in het doden of verstoren van streng beschermde dieren.¹⁰⁶

Op grond van deze jurisprudentie concludeerde de Europese Commissie in 2007 in een (niet bindende) handreiking over het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn dat “niet alleen een persoon die opzettelijk een dier vangt of doodt een overtreding begaat”,

97 Case C–103/00 (n 86).

98 AG Opinion in Case C–6/04 Commission v United Kingdom [2005] ECR I–9020, para 118.

99 CJEU Case C–221/04 Commission v Spain [2006] ECR I–4515.

100 *ibid*, para 71.

101 *ibid*, para 73.

102 AG Opinion in Case C–221/04 Commission v Spain [2005] ECR I–4518, para 75.

103 Case C–183/05 (n 79) para 36.

104 Case C–504/14 (n 92) para 159.

105 See also *George and Graham* (n 89) 46.

106 *ibid* 47.

maar dat “een overtreding ook gepleegd wordt door een persoon die allicht niet opzettelijk een dier vangt of doodt, maar die voldoende geïnformeerd en bewust is van de gevolgen van diens daad en desondanks de handeling uitvoert die leidt tot het vangen of doden”.¹⁰⁷ Aldus zijn de verboden van artikel 12 geschonden wanneer het doden, vangen of verstoren van beschermde dieren gebeurt als een “ongewild maar aanvaard neveneffect”¹⁰⁸ van iemands handelingen. Een duidelijk voorbeeld is de bijvangst bij de visserij van bruinvis (*Phocoena phocoena*) en andere walvisachtigen genoemd in bijlage IV “waarbij de mogelijkheid van het vangen of doden van walvisachtigen bij het vissen mogelijk en “aanvaard” is als een mogelijk gevolg”.¹⁰⁹

Het blijkt voor de hand liggend om te concluderen dat de interpretatie van “opzettelijk” in artikel 5 van de Vogelrichtlijn op vergelijkbare wijze moet gebeuren, gezien de vergelijkbare formulering van de strenge beschermingsverplichtingen in de Habitat- en Vogelrichtlijn, en gezien de vergelijkbare benadering van hun interpretatie door het EU-HvJ in diens jurisprudentie. Een uitspraak over de Vogelrichtlijn van 1987 wijst ook in deze richting.¹¹⁰ Zoals AG Kokott de overwegingen van het Hof in die zaak samenvat: “de intentie om land te gebruiken voor bijvoorbeeld landbouw sluit het tegelijkertijd opzettelijk doden of vangen van vogels, de opzettelijke vernietiging van of schade aan hun nesten en hun eieren en hun opzettelijke verstoring, zoals bedoeld in artikel 5 van de Vogelrichtlijn, niet uit”.¹¹¹

Bijvoorbeeld, afhankelijk van de omstandigheden, zou het maaien van weilanden met broedende grutto's (*Limosa limosa*) of kieviten (*Vanellus vanellus*) wel degelijk te kwalificeren kunnen zijn als “ongewilde maar aanvaarde nevengevolgen” in strijd met artikel 5 van de Vogelrichtlijn.¹¹² Hetzelfde geldt voor het nachtelijke oogsten van olijven door zuigmachines gezien de “bijvangst” van broedende zangvogels.¹¹³ Verdere voorbeelden zijn het voorzienbare doden en verstoren van vogels door de houtkap in het broedseizoen;¹¹⁴ en het in bedrijf zijn van windturbines waarbij botsingen met vogels waarschijnlijk zijn.¹¹⁵

107 European Commission, Guidance Document on the Strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC (European Commission 2007) 33.

108 *ibid.*

109 Sandy Luk and Sarah Gregerson, ‘Marine Species Protection and Management in the European Union’ in Born and others (n 94) 399, 411; see also Arie Trouwborst and Harm M Dotinga, ‘Soortenbescherming in de Noordzee: Laveren door een Warnet aan Internationale, Europese en Nederlandse Regels met de Bruinvis als Loods’ (2008) 2008 Tijdschrift voor Omgevingsrecht 90.

110 CJEU Case 412/85 Commission v Germany [1987] ECR 3503.

111 AG Opinion in Case C-6/04 (n 98) fn 42; also AG Opinion in Case C-221/04 (n 102) fn 23.

112 Arie Trouwborst and Harm M Dotinga, ‘De Gebrekkige Bescherming van Weidevogels in Agrarische Gebieden in Nederland (2)’ (2017) 2017 Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht 96.

113 Luis P da Silva and Vanessa A Mata, ‘Stop Harvesting Olives at Night – It Kills Millions of Songbirds’ (2019) 569 Nature 192.

114 Minna Pappila, ‘Summer Loggings and Bird Protection: On Regulation and Derogations’ (2019) 28 Review of European, Comparative and International Environmental Law 210; and Case C-441/17 (n 80).

115 Arie Trouwborst, ‘Generieke Bescherming van Soorten in de Noordzee – Bedolven Slakken, Gesloopte Wrakken en de Betekenis en Beperkingen van het Soortenbeschermingsrecht’ in Harm M Dotinga and others (eds), Het Dilemma van de Noordzee: Intensief Gebruik en het Grootste Natuurgebied van Nederland (Boom Juridische Uitgevers 2011) 39.

3.5 Een Plicht om het Loslopen van Katten te Verbieden en te Voorkomen

Dit toepassende op katten zijn we nu in staat om de vragen te beantwoorden: (1) of het los laten lopen van huiskatten binnen het toepassingsgebied kan komen van de verschillende verboden en zo ja: (2) wanneer dit daadwerkelijk het geval is. Het antwoord op de eerste vraag is duidelijk bevestigend, met name gezien de ruime interpretatie van de term “opzettelijk”. In de meeste gevallen is het doel van een persoon die een kat buiten vrij laat rondlopen niet om wilde dieren te doden of te verstoren, maar het vermeende welzijn van de kat zelf, of vanwege het vermogen van de kat om (onbeschermd) knaagdieren te doden of vanwege het gemak van het hebben van een huisdier dat goeddeels voor zichzelf zorgt. De gevolgen van de kat voor beschermde wilde dieren zal meestal een “ongewild maar aanvaard bijgevolg” zijn.

Het antwoord op de tweede vraag hangt af van de aanwezigheid van de soorten die onder het strikte beschermingsregime van de natuurrichtlijnen vallen en die kwetsbaar zijn voor het vangen, doden, verstoren en wegnemen van eieren door katten. Om een voorbeeld te geven, slaapmuizen (*Gliridae*), waarvan de meeste opgenomen zijn in bijlage IV van de Habitatrictlijn, zijn bijzonder kwetsbaar voor predatie door huiskatten.¹¹⁶ Het blijkt dus dat het laten loslopen van katten toestaan in de habitat van deze diersoort in de EU gelijk staat aan het “aanvaarden van de mogelijkheid” van het doden van slaapmuizen, om de EU-HvJ terminologie te gebruiken – en zou dus neerkomen op ‘opzettelijk doden’ wat de desbetreffende lidstaat volgens Europees recht moet verbieden en doeltreffend moet voorkomen. Hetzelfde geldt volgens alle andere diersoorten die van bijlage IV die kwetsbaar zijn voor de impact van huiskatten.

Hetzelfde is ook van toepassing op “alle soorten natuurlijk voorkomende vogels in het wild in het Europese territorium van de lidstaten”.¹¹⁷ Dit is in de praktijk van groot belang, omdat inheemse vogels op het gehele grondgebied van de EU voorkomen. Het is algemeen bekend dat huiskatten – of het nu is in natuurgebied, rond boerderijen of woongebieden – op vogels jagen. Bovendien, zoals hierboven besproken, is er een significante hoeveelheid wetenschappelijk bewijs dat de diverse gevolgen van katten op vogels heeft vastgelegd, inclusief predatie van volwassen vogels, jongelingen, nestkuikens, eieren en verstoring. Zoals hierboven eveneens is besproken kunnen mitigatiemaatregelen zoals kattenbelletjes of anti-predatiehalsbanden het risico voor volwassen vogels verminderen maar niet voorkomen, en het voorkomt niet of nauwelijks predatie van jonge vogels en eieren – en het is duidelijk dat het verstoring evenmin voorkomt. Het wordt in herinnering geroepen dat de verboden van het doden, vangen en het rapen van eieren in artikel 5 van de Vogelrichtlijn van toepassing zijn op elke individuele vogel van elke soort, of het nu een veelvoorkomende of zeldzame vogel betreft, en ongeacht het relatieve belang van predatie van katten op de algemene vooruitzichten voor de soort.

Zoals hierboven is opgemerkt zijn niet alle loslopende katten actieve jagers. Men kan zich afvragen of dit enige invloed heeft op de verstrekkende conclusie waartoe deze analyse blijkt te leiden. Wanneer men kijkt naar de verboden op het doden en vangen zijn lidstaten in theorie niet verplicht om te verbieden en te voorkomen dat katten die

¹¹⁶ Joeri Cortens and Goedele Verbeylen, *Verspreiding van en Beschermingsmaatregelen voor de Eikelmuis (Eliomys quercinus) in Vlaams-Brabant (Natuurpunt Studie 2007)*.

¹¹⁷ Birds Directive, art 1 (and art 5).

aantoonbaar nooit op wilde dieren jagen loslopen. In de praktijk echter rijzen er diverse obstakels die in een andere richting wijzen. Moeilijkheden bij de handhaving zijn hiervan bepaald niet de minste. Het effectief handhaven van een gedeeltelijk verbod bijvoorbeeld veronderstelt dat de wetshandhavers het vermogen hebben om onderscheid te maken tussen “jagende” en “niet-jagende” katten. Een andere horde is om in de eerste plaats vast te stellen of een kat jaagt, zonder de kat vooraf de kans te geven om dit te doen – nu laatstgenoemde een verboden handeling is, zoals zojuist is vastgesteld. Een bijkomende moeilijkheid is dat het jachtgedrag van een individuele kat gedurende diens levensloop kan veranderen, en ook kan variëren met een veranderende omgeving en de tijd van het jaar. Alleen al om deze redenen lijkt de keuze voor een gedeeltelijk verbod op het loslopen van katten het onmogelijk te maken voor de lidstaten om hun verplichting na te komen om doeltreffend te voorkomen dat beschermde wilde dieren gedood worden. Verdergaande moeilijkheden volgen uit het verbod op het verstoren van beschermde dieren. Zoals gezegd hebben huiskatten een verstorend effect door hun enkele aanwezigheid, zelfs als ze nooit jagen.

Bovendien, gezien de bewijskracht van het beschikbare bewijs mogen enige resterende onzekerheden over de precieze mate van predatie of andere details van de gevolgen van katten niet gebruikt worden als een reden om doeltreffende maatregelen uit te stellen. Dit is overeenkomstig met het voorzorgsbeginsel, dat onder meer is gecodificeerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 2007 (VWEU)¹¹⁸ en in het licht van hoe de natuurrichtlijnen moeten worden geïnterpreteerd en toegepast.¹¹⁹ Dit is overeenkomstig met de benadering van het CBD COP, dat bepaald heeft dat “een gebrek aan wetenschappelijke zekerheid over de verscheidene gevolgen van een invasieve exoot voor de biodiversiteit niet gebruikt zou moeten worden als een reden voor het uitstellen of nalaten van het nemen van passende uitroeiings-, indammings- en beheersmaatregelen”.¹²⁰

In het licht van de staat van de wetenschap en de staat van de wet, moet de conclusie daarom zijn dat alle Europese lidstaten in beginsel momenteel juridisch verplicht zijn om ervoor te zorgen dat het buiten laten lopen van katten verboden is *en* doeltreffend voorkomen wordt. Daarom moeten lidstaten duidelijk maken aan de bevolking dat het buiten los laten lopen van katten verboden is – ofwel door de bevolking te informeren dat dergelijk gedrag verboden is volgens de nationale natuurbeschermingswetten, of door aanvullende wetgeving aan te nemen die het expliciet verbiedt om katten vrij los te laten lopen. Belangrijker nog, lidstaten moeten deze verboden doeltreffend handhaven.

Het moet bovendien nog opgemerkt worden dat mogelijkheden tot uitzondering in artikel 9 van de Vogelrichtlijn (net als die van de Habitatrichtlijn artikel 16 overigens) weinig of geen ruimte bieden om van de vereiste verboden af te wijken. Het is nauwelijks voorstelbaar dat er omstandigheden zijn waarbij het bewezen kan worden dat het loslopen van bepaalde katten nodig is in het belang van de “volksgezondheid en veiligheid”, “de veiligheid van het luchtverkeer”, de “bescherming van flora en fauna”

¹¹⁸ Treaty on the Functioning of the European Union [2012] OJ C326/47, art 191(2).

¹¹⁹ For example, CJEU Case C-127/02 Waddenvereniging and Vogelbescherming [2004] ECR I-7405; see also Maggie Lilith and others, ‘Protecting Wildlife from Predation by Owned Domestic Cats: Application of a Precautionary Approach to the Acceptability of Proposed Cat Regulations’ (2006) 31 *Austral Ecology* 176; Michael Calver and others, ‘Applying the Precautionary Principle to the Issue of the Impacts by Pet Cats on Urban Wildlife’ (2011) 144 *Biological Conservation* 1895; Loss and Marra (n 2).

¹²⁰ CBD COP Decision VI/23 (2002) Annex, Guiding principle 1.

of voor “onderzoek, herintroductie en het met deze doeleinden samenhangende teelt”.¹²¹ Het is eveneens onwaarschijnlijk dat deze uitzonderingen kunnen worden gerechtvaardigd om “het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan”, met name gezien de restrictieve interpretatie die aan deze clausule is gegeven in de jurisprudentie van het EU-HvJ.¹²² Zelfs als het loslopen van huiskatten als een traditie beschouwd zou worden, vergelijkbaar met de vogeljachttradities in verscheidene delen van Europa, dan is het een duidelijk probleem dat het jachtgedrag van katten doorgaans niet-selectief is.¹²³ De enige indenkbare reden genoemd in artikel 9 is om “belangrijke schade aan gewassen” te voorkomen. Uitzonderingen voor enige kat behalve boerderijkatten die nodig zijn voor “ongediertebestrijding” blijken aldus bij voorbaat uitgesloten. Lidstaten die een uitzondering wensen moeten bovendien bewijzen dat het toestaan van een bepaald aantal loslopende katten aan een bepaalde landbouwer noodzakelijk is om “belangrijke” schade aan gewassen door kleine knaagdieren (het vermogen van katten om het aantal grote ratten te beperken is beperkt)¹²⁴ te voorkomen en, in het bijzonder, dat er geen andere “bevredigende oplossing” bestaat. Allicht een zelfs groter obstakel is dat artikel 9 alleen voorafgaande toestemming toestaat voor specifieke en gecontroleerde uitzonderingen (artikel 9 lid 2). Volgens het Hof zijn deze voorwaarden van artikel 9 lid 2 bedoeld om “uitzonderingen te beperken tot het strikt noodzakelijke” door te borgen dat ze “juist toegepast worden met als doel om precieze vereisten en specifieke situaties aan te kunnen”.¹²⁵ Nogmaals, het is in dit verband problematisch dat het bijna onmogelijk is om exacte voorspellingen te doen over hoeveel vogels en van welke soort een kat of katten in een bepaalde periode zullen doden.

In elk geval, vanuit het perspectief van het Europees recht telt uiteindelijk het resultaat, en onze analyse blijkt aan te geven dat het vereiste resultaat in alle Europese lidstaten, in principe, een landschap is zonder loslopende huiskatten.

4. UITVOERING OP ACHTERSTAND

Dit is natuurlijk niet wat we zien. Terwijl op diverse plekken inspanningen zijn om katten te beheren, worden elders populaties van zwervkatten en verwilderde katten goeddeels getolereerd. Bovendien, naar onze kennis is er per heden geen enkele lidstaat die daadwerkelijk voorkomt dat eigenaren hun katten buiten los laten lopen – ondanks de kennelijk onontkoombare conclusie zoals die hierboven is getrokken, namelijk dat Europees natuurbeschermingsrecht dit wel van de lidstaten vereist.

Er zijn veel andere gevallen van lidstaten die onvoldoende voldoen aan hun verplichtingen onder de natuurrichtlijnen,¹²⁶ getuige onder andere de significante hoeveelheid inbreukprocedures tegen lidstaten over dergelijke niet-naleving. Vaak kan het bestaan van een ogenschijnlijk geval van niet-naleving van Europees recht verklaard

¹²¹ Birds Directive, art 9(1)(a)–(b).

¹²² *ibid*, art 9(1)(c); see CJEU Case C–262/85 *Commission v Italy* [1987] ECR 3073; Case C–10/96 *Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux* [1996] ECR I–6775; Case C–182/02 *Ligue pour la Protection des Oiseaux* [2003] ECR I–12105; Case C–557/15 *Commission v Malta* [2018] ECLI:EU:C:2018:477. With regard to the similar clause in Habitats Directive art 16(1)(e), see Case C–674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo* [2019] ECLI:EU:C:2019:851.

¹²³ See eg the Judgment and AG Opinion in Case C–557/15, *ibid*.

¹²⁴ Michael H Parsons and others, ‘Temporal and Space-Use Changes by Rats in Response to Predation by Feral Cats in an Urban Ecosystem’ (2018) 6 *Frontiers in Ecology and Evolution* 146.

¹²⁵ CJEU Case C–118/94 *Associazione Italiana* [1996] ECR I–1223, para 21.

¹²⁶ Jose’ Vicente Lo’pez-Bao, ‘Toothless Wildlife Protection Laws’ (2015) 24 *Biodiversity and Conservation* 2105; Guillaume Chapron and others, ‘Bolster Legal Boundaries to Stay Within Planetary Boundaries’ (2017) 1 *Nature Ecology and Evolution* 0086.

worden door één of meerdere van de volgende factoren: (1) onenigheid over de interpretatie van de exacte vereisten van de wet inzake een specifiek onderwerp; (2) onvoldoende bewustzijn onder autoriteiten en andere belanghebbenden van deze vereisten, ook in gevallen waarin deze ondubbelzinnig zijn; (3) het gevoel dat het voldoen aan de vereisten praktisch onhaalbaar is, disproportioneel kostbaar of anderszins onredelijk (bijvoorbeeld met het oog op de grote voordelen van of de vermeende onschadelijkheid van de illegale praktijk) of tegenstrijdigheid met andere juridische verplichtingen en/of (4) politiek ongemak, zoals de terughoudendheid om een illegale praktijk die erg populair is aan banden te leggen.

Voor zover de eerste twee een rol spelen in de huidige context – dat wil zeggen, interpretatieve dubbelzinnigheid en een gebrek aan bewustzijn over wat de natuurrichtlijnen vereisen inzake huiskatten – wordt gehoopt dat het onderhavige artikel de genoemde factoren tot op zekere hoogte kan verhelpen.

Over de derde, haalbaarheidsoverwegingen zijn uitdrukkelijk toegestaan bij verschillende verdragsverplichtingen die relevant zijn voor het beheersen van huiskatten.¹²⁷ Zoals hierboven is beschreven echter lijkt er weinig ruimte voor lidstaten om met dergelijke overwegingen rekening te houden bij het toepassen van de voornoemde verplichtingen onder de natuurrichtlijnen. Dit is behalve op huiskatten op vele andere onderwerpen van toepassing. De conclusie bijvoorbeeld dat “Artikel 12 van de Habitatrichtlijn verbiedt visserij waar de bijvangst van walvisachtigen een bekende mogelijkheid is”¹²⁸ kan vanuit het perspectief van de visserij praktische problemen opleveren, maar het is niet om die reden onoverkomelijk, en hetzelfde lijkt te gelden voor het nachtelijke oogsten van olijven met zuigmachines en, afhankelijk van de omstandigheden, voor de andere eerdergenoemde activiteiten. In ieder geval, methodologische vooruitgang maakt het volledig en permanent verwijderen van verwilderde katten op steeds grotere schaal mogelijk.¹²⁹ De financiële kosten van deze ingrepen kunnen substantieel zijn¹³⁰ maar hun voordelen “accumuleren tot in de eeuwigheid” zolang de hervestiging van populaties verwilderde katten wordt voorkomen.¹³¹ Katteneigenaren verbieden om hun huisdieren zonder toezicht vrijelijk buiten te laten lopen vereist nationale wetgeving en/of een voorlichtingscampagne over de reikwijdte van de wetgeving. Zoals met vergelijkbare verboden van voordien ingesleten gedrag (bijvoorbeeld roken op openbare plekken), zal aan het effectief handhaven van het verbod een prijskaartje hangen, in het bijzonder in de eerste tijd na de wetsbekrachtiging. In het algemeen echter moet opgemerkt worden dat het aanpakken van loslopende huiskatten relatief gemakkelijk en goedkoop is wanneer het wordt vergeleken met andere oorzaken van biodiversiteitsverlies, zoals de gangbare niet duurzame landbouw, houtkap, visserij en mijnbouw of klimaatverandering.¹³² Betreffende de vermeende belangen van de huiskat zelf: zelfs als er ruimte was om zulke belangen mee te wegen bij het implementeren van de Europese natuurbeschermingswetten, is het moeilijk om in te zien op grond van welke objectieve redenen de belangen van de huiskat de belangen van wilde dieren die door hen worden getroffen - door

127 Trouwborst, McCormack and Marti'nez Camacho (n 7).

128 Luk and Gregerson (n 109) 411.

129 Campbell and others (n 62); Nogales and others (n 26).

130 Steffen Opiel and others, 'Eradication of Invasive Mammals on Islands Inhabited by Humans and Domestic Animals' (2010) 25 *Conservation Biology* 232.

131 Nogales and others (n 26) 805.

132 Peter Marra and Chris Santella, *Cat Wars: The Devastating Consequences of a Cuddly Killer* (Princeton UP 2016).

“massaal doden en verlammen van de inheemse wilde fauna” zouden overstijgen.¹³³ Deze vraag wordt opgeworpen op zowel het niveau van individuele dieren als dat van populaties en soorten.¹³⁴ Bovendien is het geen uitgemaakte zaak dat het toestaan van het buiten los laten lopen van katten überhaupt in hun belang is, gezien de aanzienlijke risico's in het verkeer, het oplopen van ziektes en andere gevaren buitenshuis.¹³⁵

Voor wat betreft de belangen van katteneigenaren en andere mensen die voor het laten loslopen van katten zijn is het eveneens onduidelijk waarom deze persoonlijke belangen zwaarder zouden wegen dan het algemene kernbelang van de bescherming van biodiversiteit – en, bijkomstig, van de volksgezondheid¹³⁶ – of het privébelang van diegenen die hun bezit en omgeving willen beschermen tegen overlast en gezondheidsrisico's die door katten veroorzaakt worden, en die niet meer dood, lijden en stress willen zien die door katten aan andere dieren wordt toegebracht.¹³⁷

Deze conclusies zouden anders kunnen zijn als, bijvoorbeeld, het overtuigend aangetoond kon worden dat huiskatten volgens Europees recht een juridisch bevoorrechte positie in zouden nemen ten opzichte van de diersoorten die onder de natuurrichtlijnen vallen. Een benadering om een dergelijk argument te ondersteunen zou kunnen zijn om huisdieren als bezittelijke verlengstukken van hun menselijke baasjes te zien. De beperking van het genot van huisdieren zou dan onder de mensenrechten kunnen vallen die beschermd worden door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹³⁸ waarbij het recht op eigendom (artikel 17) en het recht op privéleven en het familie- en gezinsleven in het bijzonder verdere aandacht verdienen. Het is echter niet moeilijk om in te zien waarom dergelijke argumenten uiteindelijk niet op zouden moeten gaan. Voor wat betreft artikel 17, het idee dat het genot van katten als eigendom negatief beïnvloed wordt door regels die vereisen dat de eigenaren te allen tijde de volledige controle over hun eigendom hebben is op zichzelf contra intuïtief en problematisch. Nochtans, zelfs als men er op staat dat een deel van het genot er uit bestaat dat de kat die komt en gaat naar diens aard weinig zorg vereist, dan zijn beperkingen van dat aspect van katten als huisdieren zeker gerechtvaardigd door het algemeen belang, proportioneel en, zoals hierboven is te lezen, vereist door de wet.¹³⁹ Betogen die zijn gebaseerd op artikel 7 zijn nog zwakker, in de eerste plaats omdat het verre van duidelijk is dat het EU-HvJ genegen zal zijn om de reikwijdte van de bepaling te verbreden naar huisdieren,¹⁴⁰ en in de tweede plaats omdat verplichtingen om katten binnen te houden wezenlijk als effect hebben dat de binding tussen katten en hun baasje versterkt wordt. Het behoeft geen toelichting dat zelfs als artikel 7 van toepassing zou

133 David A Jessup, 'The Welfare of Feral Cats and Wildlife' (2004) 225 *Journal of the American Veterinary Medical Association* 1377, 1377.

134 Trouwborst, McCormack and Martínez Camacho (n 7).

135 Danusia Moreau, P Cathelain and Antoine Lacheretz, 'Comparative Study of Causes of Death and Life Expectancy in Carnivorous Pets (III)' (2003) 154 *Revue de Médecine Vétérinaire* 127; Irene Rochlitz, 'The Effects of Road Traffic Accidents on Domestic Cats and Their Owners' (2004) 13 *Animal Welfare* 51; Jessup (n 133); Agneta Egenvall and others, 'Morbidity of Insured Swedish Cats During 1999-2006 by Age, Breed, Sex, and Diagnosis' (2010) 12 *Journal of Feline Medicine and Surgery* 948; Kayleigh Chalkowski and others, 'Who Let the Cats Out? A Global Meta-Analysis on Risk of Parasitic Infection in Indoor Versus Outdoor Domestic Cats (*Felis catus*)' (2019) 15 *Biology Letters* 20180840.

136 Gerhold and Jessup (n 57); A Alonso Aguirre and others, 'The One Health Approach to Toxoplasmosis: Epidemiology, Control, and Prevention Strategies' (2019) 16 *EcoHealth* 378.

137 Trouwborst, McCormack and Martínez Camacho (n 7).

138 Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C326/391.

139 *ibid*, art 52.

140 Deborah Rook, 'For the Love of Darcie: Recognising the Human-Companion Animal Relationship in Housing Law and Policy' (2018) 39 *Liverpool Law Review* 29.

zijn, enige beperking ervan in het algemeen belang is, proportioneel en vereist door de wet en derhalve legitiem.

Als huiskatten dus geen bevoorrechte positie genieten vanwege hun verwantschap met mensen, hebben ze dan misschien een bijzondere juridische status van zichzelf? De volgende bepaling in het TFEU kan worden geacht om op het eerste gezicht een dergelijk betoog te ondersteunen: “Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed”.¹⁴¹ Daargelaten het potentieel belangrijke verschil tussen de begrippen “welzijn van dieren” en “dierenrechten”¹⁴², en als men er voor kiest op de wetenschappelijke opinie tot het tegendeel te negeren om vol te houden dat het een zaak van dierenwelzijn is om katten toe te staan los te lopen, het “persoonlijke” (materiële?) reikwijdte van de bepaling van het VWEU lijkt beperkt te zijn tot agrarische dieren (vee en vis) en testdieren. Als, aan de andere kant, het EU-HvJ zou menen dat het bereik zich uitstrekt tot alle voelende dieren, inclusief huisdieren en wilde dieren, dan is redelijkerwijze te verdedigen dat dit slechts verdere juridische steun toevoegt aan maatregelen gericht op de bescherming van wilde dieren door de bewegingen buitenshuis en het voorkomen van huiskatten te beperken.

Tot slot moet de “European Convention on the Protection of Pet Animals”¹⁴³ (Pet Convention) genoemd worden waarvan de EU niet lid is maar de overgrote meerderheid van de lidstaten wel. De Conventie bevat zowel algemene standaarden over het houden van huisdieren,¹⁴⁴ alsmede bepalingen over maatregelen gericht op problemen die door zwerfdieren worden veroorzaakt.¹⁴⁵ De eerste vereist onder meer dat huisdiereigenaren rekening houden met de “ethologische behoeftes” van hun huisdieren, waaronder het voorzien in “voldoende mogelijkheden om te bewegen”.¹⁴⁶ Het is duidelijk dat deze bepalingen in het licht van de hoofddoelen van het verdrag moeten worden gezien. In dit opzicht is de overweging in de preambule van groot belang. Deze bepaalt dat de Conventie (ook) de risico’s wil aanpakken die inherent zijn aan de overbevolking van huisdieren, namelijk risico’s voor de hygiëne, gezondheid en veiligheid voor mens en andere dieren.¹⁴⁷ In elk geval, de nadrukkelijke verklaring dat “niets in deze Conventie de implementatie van andere instrumenten voor het beschermen van dieren of voor het behoud van bedreigde wilde dieren zal beïnvloeden”¹⁴⁸ houdt in dat de verplichtingen van de EU natuurrichtlijnen niet beïnvloed worden door de Conventie. Bovendien, de inhoudelijke bepalingen van de Conventie dienen blijkbaar om de EU lidstaten te ondersteunen in hun verplichting om eigenaren te verbieden om hun huisdier buiten los te laten lopen, door onder meer te vereisen dat een ieder die een huisdier houdt “alle redelijke maatregelen moet nemen om de ontsnapping ervan te voorkomen”.¹⁴⁹ Met

¹⁴¹ TFEU, art 13.

¹⁴² Bart Driessen, ‘Fundamental Animal Rights in European Law’ (2017) 23 *European Public Law* 547.

¹⁴³ European Convention for the Protection of Pet Animals, ETS 125 (1987) (hereinafter Pet Convention).

¹⁴⁴ *ibid*, art 4.

¹⁴⁵ *ibid*, art 12–13.

¹⁴⁶ *ibid*, art 4(2).

¹⁴⁷ *ibid*, preamble.

¹⁴⁸ *ibid*, art 2(3).

¹⁴⁹ *ibid*, art 4(2)(c).

andere woorden, de “voldoende gelegenheid om te bewegen” voor huiskatten zou binnen moeten worden aangeboden, aan een lijn of in katbestendige omheiningen. Het spreekt voor zich dat niets hierboven de autoriteiten van de lidstaten in de weg staat om een methode te kiezen die het meest rekening houdt met het welzijn van katten mits deze methode doeltreffend is bij het nakomen van de EU natuurbeschermingsverplichtingen.

Hiermee resteert de vierde van de voornoemde factoren. Zelfs in gevallen waarbij het overduidelijk is dat het beperken van de vrijheid van bepaalde leden van de maatschappij om te doen wat ze willen in het belang is van de maatschappij als geheel, en zelfs waar de wet het vereist, kunnen bestuurders en wetgevers terughoudend zijn om zulks te doen wanneer zij die getroffen worden op de een of andere manier politiek invloedrijk zijn. Kattenbaasjes en kattenbelangengroepen zijn hier een voorbeeld van, en in verscheidene landen is huiskattenbeheer een omstreden zaak geworden, waarbij sommige tegenstanders van het beperken van de vrijheid van huiskatten en het verwijderen van zwerf- en verwilderde kattenpopulaties terugvallen op het verspreiden van desinformatie¹⁵⁰ of zelfs bedreigingen met geweld tegen wetenschappers en beleidsmakers.¹⁵¹ Nogmaals, Forbush’ honderd jaar oude boek vertelt ons dat zulke controverse niet nieuw is:

“Vragen over de waarde of nutteloosheid van de huiskat, en problemen die verbonden zijn met het beperken van zijn min of meer onwelkome buitenactiviteiten, zorgen voor veel verdeeldheid. De discussie heeft een kritiek stadium bereikt. Medici, natuurbeschermers en vogelliefhebbers roepen wetgevers op om stringente wetten aan te nemen. De uitgesproken kattenliefhebbers maken zich op voor de strijd. In de richtingenstrijd worden velen bandeloos en worden er ondoordachte uitspraken gedaan”.¹⁵²

Wij speculeren aldus dat de terughoudendheid van de autoriteiten van de Europese lidstaten om doeltreffend op te treden tegen het huiskattenprobleem, of zelfs maar om het een probleem te noemen, in elk geval deels terug te voeren is op de verwachte impopulariteit van dergelijke handelingen in sommige delen van de maatschappij.¹⁵³ Voor zover dit het geval is zou dit een verklaring zijn, maar geen houdbare rechtvaardiging om niet te voldoen aan Europees recht.¹⁵⁴

Hoe dan ook, dit is een gebied waarin een inhaalslag in de implementatie duidelijk op zijn plaats is, gezien het aanzienlijke gat tussen wat de EU-natuurbeschermingswet inzake loslopende katten vereist van de lidstaten en wat lidstaten doen – of juist nalaten om te doen. Het is leerzaam om het kattenprobleem te bekijken in het licht van de uitkomsten van de “fitness check” van de natuurrichtlijnen, die concludeert dat “de natuurrichtlijnen geschikt zijn voor hun doel maar dat het volledig bereiken van hun doelen en het volledige potentieel af zal hangen van een substantiële verbetering in de

150 Scott R Loss and Peter P Marra, ‘Merchants of Doubt in the Free-Ranging Cat Conflict’ (2018) 32 *Conservation Biology* 265; Loss and others (n 30).

151 Marra and Santella (n 132); Loss and others (n 30).

152 Forbush (n 1) 3.

153 Marra and Santella (n 132); Carlos Rouco and others, ‘New Zealand Shouldn’t Ignore Feral Cats’ (2017) 67 *BioScience* 686.

154 Trouwborst, McCormack and Martinez Camacho (n 7).

implementatie ervan”.¹⁵⁵ Het aanpakken van loslopende huiskatten blijkt een gebied waar in dit opzicht met relatief bescheiden inspanningen relatief veel vooruitgang kan worden geboekt.

5. CONCLUSIE

Het is algemeen erkend dat verlies van biodiversiteit één van de meest urgente hedendaagse crises is, in Europa net zozeer als wereldwijd.¹⁵⁶ Het is ook goed gedocumenteerd dat loslopende huiskatten een significante bedreiging zijn voor de Europese biodiversiteit. Voorts is het aanpakken van deze bedreiging relatief gemakkelijk en goedkoop vergeleken met het aanpakken van andere aanjagers van biodiversiteitsverlies, en het lijkt zelfs in overeenstemming met het belang van katten zelf, gezien de gevaren van het buitenleven. Tot slot maar niet onbelangrijk laat de bovenstaande analyse van de natuurrichtlijnen in het licht van de huidige wetenschappelijke kennis zien dat het doeltreffend aanpakken van deze bedreiging door Europees natuurbeschermingsrecht ook vereist wordt van de lidstaten. Zwerf- en verwilderde katten moeten verwijderd of onder controle gebracht worden wanneer ze een bedreiging vormen voor beschermde diersoorten en/of gebieden. Voor wat betreft katten die als huisdier worden gehouden en boerderijkatten vereisen de natuurrichtlijnen dat de lidstaten van de EU ervoor zorgen dat los laten lopen verboden wordt en doeltreffend voorkomen wordt.

DANKBETUIGINGEN

Voor vruchtbare discussies en waardevolle suggesties tot verbetering danken we Floor Fleurke, Joris van Laarhoven, Melissa Lewis, Elvira Martínez Camacho, Teuni Redelijkheid, Bram Trouwborst en vele anderen. We danken ook twee anonieme lezers voor zeer behulpzame vragen en suggesties voor verbetering. Enige fout blijft de onze.

¹⁵⁵ Commission, ‘Executive Summary of the Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)’ SWD (2016) 473 final