

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken
Postbus 90425
2500 CM Den Haag

Geachte heer, mevrouw

Namens cliënt, de Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit, dien ik de volgende opmerkingen inzake het Besluit en de Regeling natuurbescherming in.

Inleiding

Uitgangspunt van de Wet Natuurbescherming en de onderliggende regelgeving is, voor zover het specimens betreft van soorten opgenomen op één van de Bijlagen bij de CITES Basisverordening, dat bestaande nationale regels inzake de handel in en het bezit van beschermde soorten vervallen als zij niet bijdragen aan een effectieve bestrijding van illegale handel. In dat verband zal bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, gezien worden waar de individuele bezitsonthefingen kunnen worden vervangen door algemene regels. Bij de uitvoering van CITES staat het één-documentprincipe voorop.

Bij het stellen van uitvoeringsregels zal ten opzichte van de bestaande uitvoeringsregelgeving worden gezien of de lasten voor burgers en bedrijfsleven kunnen worden verminderd. De voorgestelde bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling en ontheffing (voorgesteld artikel 3.38) biedt hiervoor mogelijkheid, binnen de Europese kaders. Zo zal de vrijstelling van het bezitsverbod - anders dan het geval is op grond van de Flora- en faunawet- voor alle gevallen gelden waarin een CITES-document aanwezig is waaruit de legale herkomst van het dier, de plant of het product blijkt.

Dit uitgangspunt vormt een grote verbetering ten opzichte van voorgaande regelgeving. Echter, in de praktijk blijkt het uitgangspunt niet volledig te zijn doorgevoerd.

Beoordeling van de regelgeving in de praktijk

Na alle verboden en vrijstellingen te hebben verwerkt, blijkt er nog een bezitsverbod op de volgende specimens van toepassing te zijn:

Bijlage A-specimens preconventie, wild of eerste generatie nakomeling

Voor specimens van soorten opgenomen op Bijlage A bij de CITES-Basisverordening geldt dat zij niet voor alle doeleinden mogen worden gebruikt. Dit is slechts anders als het specimens betreft die zijn verkregen voordat de soort werd opgenomen op Bijlage A bij de Basisverordening (dus antiek, specimens die werden verkregen voordat het CITES-Verdrag in werking trad of specimens die werden verkregen voordat de soort op Bijlage A werd geplaatst). Voor deze specimens is geen vrijstelling gegeven terwijl deze er wel zou moeten zijn. Deze specimens mogen immers verhandeld worden, voor antiek is zelfs geen EG-certificaat vereist, voor de twee andere groepen is wel een EG-certificaat vereist. Daarmee is het vereiste document steeds aanwezig en is geen nadere ontheffing nodig.

Bijlage A-specimens wild of eerste generatie nakomeling

Voor specimens van soorten opgenomen op Bijlage A die aan de natuur zijn onttrokken en die niet zijn verkregen voordat de soort werd opgenomen op Bijlage A bij de Basisverordening is steeds ofwel een invoervergunning dan wel een EG-certificaat vereist. Wordt het specimen in Nederland aan de natuur onttrokken dan zal voor deze handeling steeds een ontheffing noodzakelijk zijn. De vergunning of dit EG-certificaat is steeds slechts voor eenmalige invoer of overdracht geldig waarbij afgifte slechts mogelijk is indien de zekerheid is verkregen dat het specimen voor een overwegend niet-commercieel doel wordt gebruikt en zowel de naw-gegevens van de vervreemder als van de verkrijger op het EG-certificaat staan vermeld. Om voor deze specimens geen vrijstelling te verlenen, indien het EG-certificaat aanwezig is, voegt derhalve niets toe.

Bijlage A-specimens eerste generatie nakomeling

Voor specimens die niet in gevangenschap zijn gefokt en geboren volgens de definitie van de Uitvoeringsverordening geldt eveneens de beperking in het gebruik voor niet-commerciële doeleinden. Wanneer deze dieren uit fok zijn verkregen door de houder, dan staat het specimen opgenomen in het register en kan daarmee direct verband met ouderdieren worden gelegd. Wanneer het specimen wordt overgedragen is eenzelfde EG-certificaat vereist als voor andere Bijlage A-specimens die niet aantoonbaar in gevangenschap zijn gefokt en geboren en is dus ook weer een vrijstelling gerechtvaardigd vanuit de één-document gedachte.

Tijgerbot en hoorn van de Neushoorn

Voor tijgerbot en hoorn van de Neushoorn zijn aparte bezitsverboden opgenomen. Deze zijn vanuit de soortenbeschermingsystematiek gerechtvaardigd daar de grote vraag naar deze specimens direct gevolg heeft voor het behoud van deze soorten, dat sterk onder druk staat. Er is dus geen enkele reden om dit bezitsverbod in twijfel te trekken.

Bezitsverbod voor primaten en katachtigen (Bijlage A / bepaalde soorten Bijlage B)

Dat een bezitsverbod gerechtvaardigd is vanuit het soortenbeschermingsrecht geldt niet voor de bezitsverboden voor alle primaten, alle katachtigen opgenomen op Bijlage A en bepaalde katachtigen opgenomen op Bijlage B.

De Verordening verbiedt slechts het commerciële gebruik van specimens van soorten opgenomen op Bijlage A die niet onder het begrip preconventie vallen en evenmin in gevangenschap zijn gefokt en geboren.

Ieder verbod dat verder gaat dan deze geharmoniseerde bepalingen moet worden aangemerkt als maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 34 van het Verdrag inzake de Werking van de EU.

Volgens vaste rechtspraak moet een product, dat in een lidstaat wettig in de handel is gebracht, in beginsel in elke andere lidstaat in de handel kunnen worden gebracht zonder aan bijkomende controles te worden onderworpen, onder voorbehoud van door het gemeenschapsrecht vastgestelde of toegelaten uitzonderingen.¹ Een wettelijke bepaling van een lidstaat waarbij verbod wordt opgelegd, specimens van bepaalde soorten in bezit te hebben, is een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG² (nu artikel 34 VWEU).

¹ met name arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”, 120/78, Jurispr. 1979 blz. 649, punt 14, en 5 april 2001, Bellamy en English Shop Wholesale, C-123/00, Jurispr. blz. I-2795, punt 18

² met name arrest van 17 september 1998, Harpegnies, C-400/96, Jurispr. blz. I-5121, punt 30

Een dergelijke maatregel kan ook in het licht van het behoud van diersoorten rechtmatig worden geacht, echter dit dient dan wel per soort te worden aangetoond op basis van wetenschappelijk onderzoek. Het Hof heeft immers bepaald dat:

“Aangezien artikel 30 EG een restrictief uit te leggen uitzondering op de regel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap is, moeten de nationale autoriteiten die zich daarop beroepen, in elk concreet geval tegen de achtergrond van de gewoonten van hun bevolking en de resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek aantonen dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in die bepaling bedoelde belangen, en met name dat het in de handel brengen van de betrokken producten een reëel gevaar voor de beoogde belangen oplevert³.”

Waar het gaat om het gebruik van aan de natuur onttrokken uitheemse specimens, voorziet de CITES Basisverordening in alle nodig voorzorgsmaatregelen om te voorkomen dat het bezit van specimens invloed heeft op de instandhouding van de soort. Immers, een invoervergunning wordt slechts afgegeven indien is voldaan aan het vereiste dat geen negatieve invloed op het voortbestaan van de betrokken populatie aan de orde is. Waar het aan de natuur onttrokken inheemse specimens betreft, wordt ook reeds aan dit vereiste voldaan daar alle inheemse CITES-specimens die katachtigen betreffen op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen en reeds daar uitputtend en geharmoniseerd is geregeld dat onttrekking aan de natuur geen invloed heeft op het voortbestaan van de soort.

Het bezitsverbod betreft echter niet alleen aan de natuur onttrokken specimens maar ook in gevangenschap gefokte en geboren specimens. Voor deze specimens is sprake van een tweetal inbreuken op de voorschriften die verbonden zijn aan de toepassing van de artikelen 34 juncto 36 van het VWEU:

1. In de eerste plaats is niet per soort onderbouwd middels wetenschappelijk onderzoek dat een verbod op het onder zich hebben noodzakelijk is om de instandhouding van de soort in het wild te verzekeren
2. Het verbod op het onder zich hebben is gebaseerd op het advies van de CITES-Commissie van 20 maart 1997. Het verbod op het onder zich hebben van primaten welke niet aan de natuur onttrokken zijn is in het geheel niet gebaseerd op overwegingen van soortenbehoud maar op overwegingen van dierenwelzijn: “Het ongeschikt zijn van apen en grote katachtigen als huisdier is in 1977 mede reden geweest om een bezitsverbod voor alle apen en grote katachten in te stellen. Dit argument geldt nog steeds”.

Uit het bovenstaande moet het volgende geconcludeerd worden ten aanzien van primaten en katachtigen:

Waar het gaat om overwegingen van het behoud van soorten, wordt door de CITES-Basisverordening reeds volledig voorzien in een beschermingsregiem dat voorkomt dat verkrijging en bezit een onwenselijke belasting vormen voor de wilde populaties. Aan de natuur onttrokken primaten en katachtigen welke zijn opgenomen op Bijlage A kunnen nooit voor commerciële doeleinden gebruikt worden waardoor iedere vorm van invoer en eigendomsverkrijging automatisch onder het strikte controleregim van de Basisverordening valt waarbij in ieder individueel geval beoordeeld wordt of invoer of eigendomsoverdracht aan de strenge eisen voldoet.

Waar het de invoer of eigendomsverkrijging van aan de natuur onttrokken Bijlage B-primaten betreft moet enerzijds worden opgemerkt dat ook hier iedere invoer voorafgaande controle op de instandhouding van de soort vereist. Argumenten van soortenbehoud kunnen dan ook geen rol meer spelen.

³ Zie ook arrest van 15 november 2007, zaak C-319/05, Commissie / Duitsland, overweging 88

Voorts moet daarop worden aangevuld dat het gelet op de veterinaire bepalingen zoals vastgelegd in Richtlijn 92/65 volstrekt onmogelijk is om aan de natuur onttrokken primaten te importeren.

Waar het de invoer van aan de natuur onttrokken Bijlage B-katachtigen betreft moet ook weer worden opgemerkt dat iedere invoer voorafgaande controle op de instandhouding van de soort vereist. Argumenten van soortenbehoud kunnen ook in dit geval geen enkele rol meer spelen.

Het moge duidelijk zijn dat het verbod op het houden van niet aan de natuur onttrokken primaten en katachtigen (Bijlage A en bepaalde soorten van Bijlage B) niet is ingegeven vanuit het soortenbehoud maar vanuit dierenwelzijn.

Wanneer specimens afkomstig zijn uit derde landen waar zij aan de natuur zouden kunnen zijn onttrokken heeft de toets op de invloed op de natuurlijke populaties reeds plaatsgevonden in het kader van de verlening van de in- en uitvoervergunning. In die gevallen waar het specimens betreft die in de EU in gevangenschap zijn gefokt en geboren is het soortenbeschermingsrecht niet langer relevant. Er is geen enkele wijze waarop het bezit van in gevangenschap gefokte en geboren dieren een negatieve impact heeft op in het wild levende populaties. Er kan ook geen sprake zijn van wervend effect dat de onttrekking van specimens aan de natuur bevordert daar zoals aangegeven het invoeren van aan de natuur onttrokken specimens uitputtend is geregeld in de CITES-Basisverordening waar de impact op de natuurlijke populaties volledig is gereguleerd. Ook gelet op de inhoud van het advies van de Commissie hoort deze afweging thuis binnen de dierenwelzijnswetgeving.

De bepalingen omtrent het bezit van diersoorten die zijn opgenomen op de Bijlagen bij de Basisverordening dient dan ook voor zover het betrekking heeft op in gevangenschap gefokte en geboren specimens te worden beoordeeld volgens de systematiek van de positieflijst zoals opgenomen via artikel 2.2 Van de Wet dieren en artikel 1:4 van het Besluit houders van dieren. Ook hier dient weer volledig te worden voldaan aan de systematiek van het vrije verkeer van goederen.

Ik verwacht hiermee een duidelijke en nuttige bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling van het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming.

Met vriendelijke groet,



Erna Philippi-Gho
Natuur en Recht