



De handel in wilde dieren

De mate waarin het CITES-verdrag en de Europese verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer is opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving

Naam: Mirthe Aarts
Studentnummer: 2029855

Afstudeerorganisatie: WSPA
Stagebegeleider: D.J. Verdonk
Eerste afstudeerdocent: P.J.D. Jacobs
Tweede afstudeerdocent: N. Vermijs

Onderwijsinstelling: Juridische hogeschool Avans-Fontys
Opleiding: HBO-Rechten
Locatie: 's-Hertogenbosch
Schooljaar: 2012-2013
Afstudeerperiode: 4 februari 2013 t/m 27 mei 2013
Verschijningsdatum: 27 mei 2013

Voorwoord

Voor u ziet u het onderzoeksrapport dat ik heb opgesteld voor de WSPA, de World Society for the Protection of Animals, te 's-Gravenhage. De aanleiding om dit rapport op te stellen is om de WSPA een beeld te geven van de wet- en regelgeving die van toepassing is op de internationale handel in wilde dieren. Dit rapport is tot stand gekomen door het analyseren van het recht, jurisprudentie en literatuur. Mijn doelstelling is om op maandag 27 mei 2013 een onderzoeksrapport te leveren aan de heer Verdonk, hoofd programma's van de WSPA. In het rapport worden aanbevelingen gedaan over de mate waarin de regelgeving, ten aanzien van de invoer van beschermde uitheemse dieren en de wettelijke verantwoordelijkheden van de Douane, verkopers en kopers ten aanzien van het houden van uitheemse dieren, uit het CITES-verdrag en de Europese 'verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer', op juridisch juiste wijze geïmplementeerd is in het Nederlandse recht. Hierdoor worden de knelpunten in de handhaving van internationale handel in wilde dieren zichtbaar en kan er een strategie bepaald worden op basis waarvan de WSPA een campagne kan voeren of voorbereiden.

Op deze manier krijgt de WSPA een beter beeld van de juridische situatie en kan er bij het voorbereiden en opzetten van een campagne rekening worden gehouden met de juridische situatie en eventuele knelpunten.

In de eerste plaats wil ik mijn stagebegeleider van de WSPA, de heer D.J. Verdonk, en zijn collega, J. Middelkoop, bedanken. Zij hebben mij gedurende het schrijven van dit rapport geholpen met het vinden van informatie en het interpreteren van de vele complexe informatie en verschillende visies. Daarnaast wil ik alle collega's van de WSPA bedanken voor de leuke periode en het goede werk dat ze doen en de manier waarop ze mij daarbij hebben betrokken. Ten slotte wil ik mijn stagebegeleider, P.J.D. Jacobs, bedanken voor de prettige begeleiding en heldere feedback. Mede door hun hulp heb ik dit rapport kunnen samenstellen en hoop ik dat de aanbevelingen bij zullen dragen aan adequaat en volledig onderzoeksrapport.

Mirthe Aarts

's-Gravenhage, mei 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting

Begrippenlijst

1. Inleiding.....	8
Centrale vraag.....	9
Doelstelling	9
Onderzoeksmethode	9
 2. Internationale wetgeving	 10
2.1 CITES-verdrag	10
2.1.1 Beschermde diersoorten	10
2.1.2 Internationaal vergunningstelsel.....	12
2.1.2.1 Diersoorten in Appendix I	12
2.1.2.2. Diersoorten Appendix II	13
2.1.2.3 Diersoorten Appendix III	13
2.1.3 Uitzonderingen.....	14
2.2 Europese Verordening.....	15
2.2.1 Beschermde diersoorten	15
2.2.2 Vergunningsstelsel.....	16
2.2.2.1 Invoer	16
2.2.2.1.1 Invoer van diersoorten Bijlage A	16
2.2.2.1.2 Invoer diersoorten Bijlage B	17
2.2.2.1.3 Invoer diersoorten Bijlage C en D.....	17
2.2.2.2 Uitvoer en wederuitvoer.....	17
2.2.3 Uitzonderingen.....	19
2.2.4 Uitvoeringsverordening	19
2.2.4.1 Vergunningen.....	19
2.2.4.2 Certificaten	20

3. Het Nederlandse vergunningsstelsel	21
3.1 Vergunningstelsel.....	21
3.1.1 Verbodsbepaling.....	21
3.1.2 Beschermde uitheemse diersoorten.....	22
3.1.3 Handel	23
3.1.4 Vrijstellingen	24
3.1.4.1 Hoofdregel.....	24
3.1.4.2 Aanvullende toetsingsgronden	26
3.1.4.2.1 Invoer vanuit een derde land.....	26
3.1.4.2.2 Intracommunautair verkeer	28
3.1.4.2.3 Uitvoer of wederuitvoer vanuit een lidstaat voor derde land	28
3.1.4.2.4 Handel in diersoorten binnen de Europese Gemeenschap	29
3.1.4.2.5 Vervoer	31
3.2 Illegale handel	32
3.2.1 Sancties	32
3.3 Complexiteit van internationale en nationale wet- en regelgeving.....	33
 4. Toezicht en handhaving van de Flora- en faunawet.....	36
4.1 Dienst Regelingen	36
4.2 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	38
4.2.1 Controles	39
4.3 Douane	39
4.3.1 Douane wetgeving	39
4.3.1.1. Communautair Douanewetboek	39
4.3.1.2 Algemene Douanewet	40
4.3.2 Werkzaamheden.....	41
4.3.2.1 Administratieve taken en bevoegdheden	41
4.3.2.2 Fysieke taken en bevoegdheden	42

5. Het houden van dieren	44
5.1 Wet Dieren.....	44
5.2 Verantwoordelijkheden van verkopers en kopers	45
5.2.1 Algemene verantwoordelijkheden	45
5.2.2 Verantwoordelijkheden van verkopers	46
5.2.3 Verantwoordelijkheden van kopers	48
5.3 Toezicht en handhaving	49
 6. Conclusies en aanbevelingen	 51
6.1 Conclusies.....	51
6.2 Aanbevelingen.....	52

Literatuurlijst

Bijlagen

Samenvatting

Ondanks internationale en nationale wet- en regelgeving komt het nog steeds veel voor dat beschermde uitheemse diersoorten Nederland in- en uitgevoerd worden. De dierenwelzijnsorganisatie WSPA, wil hier verandering in brengen. Het doel van dit onderzoek is dan ook om te kijken hoe deze internationale wetgeving is geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en hoe Nederlandse overheidsinstellingen de internationale handel in beschermde uitheemse diersoorten aanpakken. Op deze manier krijgt de WSPA inzicht in de juridische situatie en kan de WSPA een passende campagne opzetten.

Het CITES-verdrag en de EU-verordening reguleren de handel in beschermde uitheemse diersoorten op internationaal niveau. Dit gebeurt door handel in beginsel toe te staan, mits er een vergunning is afgegeven. Er wordt veel beleidsvrijheid gegeven aan landen die partij zijn bij het verdrag of behoren tot de EU. Dit gebeurt door ieder land zelf regels te laten opstellen over het toezicht en de handhaving van de handel in beschermde uitheemse diersoorten.

In de Nederlandse Flora- en faunawet (Ffw) staan de bepalingen uit het CITES-verdrag en de EU-verordening opgenomen. De Ffw gaat echter verder dan de internationale regels door een daadwerkelijke verbodsbepaling op te nemen en een groter aantal diersoorten te beschermen. De Ffw wijst op vier manieren beschermde uitheemse diersoorten aan. Ten eerste zijn Bijlagen A, B, C en D van de EU-verordening van toepassing op de Nederlandse wetgeving. Daarnaast zijn de diersoorten in Bijlage 3 van de Regeling aanwijzing en van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn van toepassing. In jurisprudentie is bepaald dat een huisdier dat is gekruist met een beschermde uitheemse diersoort ook valt onder de beschermde uitheemse diersoorten.

Voor de eisen voor het invoeren van beschermde uitheemse diersoorten verwijst de Ffw naar de Regeling vrijstelling. In deze regeling staan een aantal eisen, maar de regeling verwijst voornamelijk naar de EU-verordening. Ook hier is dus sprake van een gelaagde aanwijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een groot bezwaar van deze 'gelaagde' manier van aanwijzen, is het ontstaan van complexiteit en verwarring, doordat er telkens naar een ander besluit of regeling wordt verwezen.

In Nederland is Dienst Regelingen de vergunningverlenende instantie. De belangrijkste schakel bij het toezicht en de handhaving van de internationale handel in beschermde uitheemse diersoorten is de Douane. Als dieren eenmaal in Nederland zijn, wordt er toezicht gehouden door de NVWA. De NVWA kan controles uitzetten bij particulieren om te kijken of zij beschermde uitheemse diersoorten houden en of zij hiervoor de benodigde papieren bezitten. De verantwoordelijkheden voor verkopers en kopers van beschermde uitheemse diersoorten staan in de Wet Dieren. De Wet Dieren richt zich echter slechts op de eisen die gesteld worden aan het houden van dieren, zoals huisvesting en omgang. De verkoper dient de dieren op deugdelijke en adequate manier te houden. Een koper heeft slechts een algemene zorgplicht en het opnemen van de intrinsieke waarden van een dier moet ervoor zorgen dat kopers op een respectvolle manier met dieren omgaan.

Door de gelaagde wijze van aanwijzing van beschermde uitheemse diersoorten en door te verwijzen naar de eisen in de EU-verordening is de internationale wet- en regelgeving op juridisch juiste wijze geïmplementeerd in Nederland. Het is echter lastig voor de uitvoerende instanties om invulling te geven aan de internationale en nationale wet- en regelgeving, doordat er veel beleidsvrijheid, verschillend beleid en complexiteit bestaat. Het is dan ook van belang dat de wetgever zorgt voor een goed geïntegreerde wet- en regelgeving, waaruit duidelijk blijkt wanneer er sprake is van een beschermd uitheemse dier en wanneer deze diersoort ingevoerd mag worden.

Begrippenlijst

CITES-verdrag:

De overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten.

Derde land:

Land niet behorende tot de Europese Unie

EU-verordening:

Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

Intracommunautair verkeer:

Het verkeer tussen lidstaten van de Europese Gemeenschap.

Invoervergunning:

Document afgegeven voor het land van bestemming waaruit blijkt dat de dieren conform de wetgeving zijn verkregen en derhalve mogen worden ingevoerd.

Uitheemse dieren:

Een van nature niet in Nederland voorkomend dier dat zich door handel heeft verspreid naar andere delen van de wereld

Uitvoervergunning

Document afgegeven voor het land van herkomst waaruit blijkt dat de dieren conform de wetgeving zijn verkregen en derhalve mogen worden uitgevoerd.

1. Inleiding

De laatste jaren is er een duidelijke stijging zichtbaar in de handel in uitheemse dieren.¹ Een uitheems dier komt van nature niet in Nederland voor, maar heeft zich door handel verspreid naar andere delen van de wereld. Uitheemse dieren worden tegenwoordig veel gebruikt als lekkernij, kleding, souvenir, ingrediënt in traditionele medicijnen of als huisdier.² Er zijn steeds meer inwoners in Nederland met een papegaai, leguaan of slang als huisdier. Deze huisdieren zijn in sommige gevallen afkomstig uit het wild en worden wellicht met uitsterven bedreigd.³

De handel in uitheemse dieren is gereguleerd in de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Beter bekend als het CITES-verdrag. Dit internationale verdrag werd op 3 maart 1973 gesloten en is momenteel getekend door 178 landen.⁴ Het verdrag moet ervoor zorgen dat bedreigde uitheemse dieren niet uitsterven door internationale handel en het verdrag wijst daarom een aantal diersoorten aan waarvan is besloten dat deze beschermd zijn en niet verhandeld mogen worden. De regels uit het CITES-verdrag zijn door de Europese Unie geïntegreerd in de Verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (EU-verordening).⁵ De EU-verordening is direct van kracht in Europese lidstaten en dit betekent dat Nederland de bepalingen uit de EU-verordening moet overnemen in nationale regelgeving. Deze regels zijn in Nederland vastgelegd in de Flora- en faunawet. In artikel 13 van de Flora- en faunawet is een verbod opgenomen van handel van beschermde uitheemse dieren. Dit betekent dat het verhandelen, vervoeren en bezitten van beschermde uitheemse diersoorten in beginsel verboden is op grond van internationale en nationale regelgeving.

Ondanks de internationale en nationale regelgeving glipt er ongezien veel illegale handel door de vingers van de uitvoeringsinstanties.⁶ Smokkelaars vinden telkens nieuwe manieren om uitheemse dieren het land binnen te krijgen. Passagiers stoppen honderden spinnen in hun toilettas of naaien kolibries aan de binnenkant van kleding.⁷ Het is nog steeds erg gemakkelijk voor smokkelaars de internationale regels te omzeilen en dieren in te voeren.⁸

Naast uitvoerende instanties hebben ook verkopers en kopers van uitheemse dieren wettelijke verantwoordelijkheden. In de Wet Dieren zijn regels vastgelegd met betrekking tot de handel en het welzijn van dieren. In art. 2.7 van de Wet Dieren staan regels met betrekking tot het in voorraad hebben, ten verkoop aanbieden en het kopen van dieren die voor iedere inwoner in Nederland gelden.

De WSPA is een internationale dierenwelzijnsorganisatie die zich bezig houdt met reddingsoperaties, noodhulp, campagnes, educatie en trainingen. Met behulp hiervan probeert de WSPA een wezenlijk verschil te maken in het leven van veel dieren. In het voorjaar van 2013 is de WSPA van plan een campagne te starten tegen de internationale

¹ Epa, 'Illegale dierenhandel financiert terrorisme', NOS december 2012.

² S. Baker & D. Macdonald, 'A systematic review of the wildlife trade with specific reference', WSPA oktober 2011.

³ 'Zorgen om exotische dieren', NOS 3 januari 2013 (zoek op: exotische dieren).

⁴ 'What is CITES?', CITES, www.cites.org (zoek op: what).

⁵ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Europese Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van het in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

⁶ Lezing D.P. van Uhm over Handel in beschermde uitheemse diersoorten binnen de EU, Universiteit Utrecht, 04-04-2013.

⁷ '200 vogelspinnen in koffer Schiphol', NOS 3 oktober 2012, <http://nos.nl/artikel/425353-200-vogelspinnen-in-koffer-schiphol.html>.

⁸ 'Wiswaspraktijken in handel exotische huisdieren', Wereld Natuur Fonds.

handel in beschermde uitheemse diersoorten. Hiervoor wil de WSPA graag inzicht krijgen in de internationale en nationale wet- en regelgeving omtrent de internationale handel in beschermde uitheemse diersoorten en de werking hiervan in de praktijk.

Centrale vraag

In hoeverre is de regelgeving over de invoer van uitheemse dieren en de wettelijke verantwoordelijkheden van Douane, verkopers en kopers ten aanzien van het houden van uitheemse dieren uit het CITES-verdrag en de Europese verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer op juridisch juiste wijze geïmplementeerd in het Nederlandse recht?

De navolgende deelvragen zijn gebruikt om een lijn te trekken en het rapport af te bakenen:

1. Welke internationale wetgeving is van toepassing op de internationale handel in beschermde uitheemse dieren?
2. Op welke wijze is de internationale regelgeving ten aanzien van de invoer van beschermde uitheemse dieren geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie?
3. Welke overheidsinstanties zijn belast met de handhaving en het toezicht van de handel in beschermde uitheemse dieren en wat zijn hun taken en bevoegdheden?
4. Welke wettelijke verantwoordelijkheden hebben verkopers en kopers van beschermde uitheemse dieren op grond van het internationale (CITES-verdrag en EU-verordening) en nationale recht?

Doelstelling

Op maandag 27 mei 2013 wordt een onderzoeksrapport geleverd aan de heer Verdonk, hoofd programma's van de WSPA waarin aanbevelingen worden gegeven over de mate waarin de regelgeving ten aanzien van de invoer van uitheemse dieren en de wettelijke verantwoordelijkheden van Douane, verkopers en kopers ten aanzien van het houden van uitheemse dieren uit het CITES-verdrag en de Europese verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer op juridisch juiste wijze geïmplementeerd is in het Nederlandse recht.

Onderzoeksmethode

Door middel van een analyse van het recht en een (klein) onderzoek van de praktijk worden verschillende vragen beantwoord. In hoofdstuk 2 is sprake van een analyse van het recht. Er wordt gekeken welke bepalingen zijn opgenomen in het CITES-verdrag en de EU-verordening. Hoofdstuk 3 bestaat ook uit een analyse van het recht. In dit hoofdstuk wordt gekeken op welke manier de internationale wet- en regelgeving is overgenomen in de nationale wetgeving. In deze hoofdstukken wordt tevens gekeken naar deskundigen en jurisprudentie om een volledig beeld te geven van de implementatie van de internationale regelgeving. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de bevoegdheden en plichten van de uitvoerende instanties. Op deze manier wordt duidelijk welke taken de uitvoerende instanties hebben en waar de handhaving beter kan. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de rechten en plichten van verkopers en kopers van wilde dieren. De nieuwe Wet Dieren speelt hier een grote rol. In dit hoofdstuk zal blijken op welke manier de nieuwe Wet dieren een rol speelt bij het beschermen van beschermde uitheemse diersoorten in Nederland.

2. Internationale wetgeving

Sinds de jaren 70 is er steeds meer belangstelling voor de regulering van de internationale handel in uitheemse dieren.⁹ Op 3 maart 1973 werd 'the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora' opgesteld. Dit verdrag wordt ook wel het CITES-verdrag genoemd. Momenteel is het verdrag getekend door 178 landen in de wereld. Het verdrag moet ervoor zorgen dat bedreigde uitheemse dieren niet uitsterven door internationale handel en werkt als overkoepelend geheel bij het invoeren en uitvoeren van beschermde uitheemse dieren. Het CITES-verdrag was destijds het begin van de bescherming van uitheemse diersoorten die met uitsterven bedreigd zijn of kunnen raken. De Europese Gemeenschap heeft naar aanleiding van dit verdrag de 'verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer' (EU-verordening) vastgesteld om dieren te beschermen die met uitsterven bedreigd worden.¹⁰ In dit hoofdstuk wordt zowel de regelgeving van het CITES-verdrag als de EU-verordening besproken.

2.1 CITES-verdrag

2.1.1 Beschermde diersoorten

Het CITES-verdrag is een internationaal verdrag dat internationale uitvoering vraagt van alle landen die het verdrag getekend hebben. Het CITES-verdrag reguleert de handel in beschermde uitheemse diersoorten door een aantal diersoorten aan te wijzen waarvan is besloten dat dit beschermde uitheemse dieren zijn en waarvoor handel een grote rol kan spelen bij het uitsterven. Deze diersoorten zijn verdeeld in drie categorieën en opgenomen in de bijlagen van het verdrag. Deze categorieën worden in het CITES-verdrag 'Appendix' genoemd. In deze appendices zijn de wetenschappelijke namen van de diersoorten opgenomen. Dit betekent dat men de wetenschappelijke naam van een diersoort moet opzoeken om erachter te komen of er sprake is van een beschermde uitheemse diersoort.

Schema 1 – Beschermde diersoorten		
Appendix	Bekende diersoort	Artikel
I	Tijger, neushoorn, olifant	Art. 3 CITES
II	Dwergnijlpaard, woestijnvos	Art. 4 CITES
III	Haringhaai, rode vos	Art. 5 CITES

Uit dit schema blijkt dat er sprake is van drie bijlagen bij het CITES-verdrag. Appendix I bestaat uit dieren die direct met uitsterven bedreigd worden. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mogen diersoorten uit deze categorie verhandeld worden. Hierbij kan gedacht worden aan het vervoer van een ziek dier.¹¹ De diersoorten in Appendix II worden niet direct met uitsterven bedreigd, maar hebben een zwakke populatie. Appendix III is de laatste categorie diersoorten en bevat diersoorten waar ten minste één lidstaat van het CITES-verdrag bescherming aan biedt. Dit land heeft aan andere leden gevraagd deze diersoort ook te beschermen. Nederland wilde bescherming bieden aan de haringhaai en daarom is deze diersoort opgenomen in Appendix III. Handel in dieren in Appendix II en III is ook gebonden aan strenge regels, maar deze dieren mogen onder minder strikte regels ingevoerd worden dan dieren die opgenomen zijn in Appendix I.

⁹ 'What is CITES?', CITES, www.cites.org (zoek op: what).

¹⁰ De Europese Unie is een samenwerkingsverband van 27 landen in Europa. Deze landen hebben een deel van hun bevoegdheden overgedragen aan een overkoepelende instantie. Een van deze bevoegdheden is het opstellen van gemeenschappelijke wet- en regelgeving. Dit worden verordeningen en richtlijnen genoemd.

¹¹ T. Inskipp & S. Wells, Internationale handel in wilde dieren en planten, Utrecht: Natuur en Milieu 1981, p.20.

In sommige gevallen is enkel een ondersoort of populatie in een bepaald gebied opgenomen in een Appendix. Dit is het geval indien een ondersoort of populatie in slechts een beperkt gebied bedreigd is. Een ondersoort is een groep dieren die waarneembare verschillen vertoont ten opzichte van de diersoort waartoe zij behoren. De beer is bijvoorbeeld een diersoort. Ondersoorten van de beer zijn de zwarte beer en de grizzly beer. Indien sprake is van een bedreigde ondersoort of populatie, staat in de Appendix de desbetreffende populatie en het desbetreffende gebied vermeld. De wolf is bijvoorbeeld opgenomen in Appendix I. Hier is echter aan toegevoegd dat het slechts gaat om wolvenpopulaties uit Bhutan, India, Nepal en Pakistan. Wolvenpopulaties in andere landen zijn opgenomen in Appendix II, omdat zij hier niet direct met uitsterven bedreigd worden.

In een richtlijn van het CITES-verdrag zijn een aantal criteria opgenomen waaraan voldaan moet worden om een diersoort op te nemen in Appendix I of Appendix II.¹² Deze criteria worden ook wel 'biological criteria' genoemd. Een diersoort wordt opgenomen in Appendix I indien de wilde populatie klein is en een klein leef- en verspreidingsgebied heeft. Daarnaast dient er sprake te zijn van een afnemend aantal in het wild levende dieren. Bij alle drie deze criteria dient er gekeken te worden naar een aantal sub criteria. Hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van het leefgebied, de afname van het verspreidings- en leefgebied, een kleine subpopulatie en schommelende aantallen.

Voorbeeld – Biological criteria

Het stropen van Aziatische olifanten voor de handel in ivoor is de laatste jaren sterk gestegen.¹³ Dit zorgt ervoor dat de populatie steeds kleiner wordt. Naar schatting zijn er momenteel nog 25.000 a 33.000 in het wild levende Aziatische olifanten over.¹⁴

De wilde populatie Aziatische olifanten wordt steeds kleiner. Door het grootschalig kappen van bomen en industrialisatie wordt ook het leefgebied van de Aziatische olifant steeds kleiner. Dit betekent dat er sprake is van een kwalitatief laag leefgebied met een afname van het verspreidingsgebied en leefgebied van de Aziatische olifant. Daarnaast is er sprake van schommelende aantallen Aziatische olifanten.

Op basis van deze gegevens is de Aziatische olifant terecht in Appendix I geplaatst.

Art. 2 lid 2 sub a en sub b CITES bepaalt dat de diersoorten in Appendix II aan een tweetal vereisten moeten voldoen om opgenomen te worden in Appendix II. Een diersoort wordt opgenomen in Appendix II indien de regulering van handel in de diersoort noodzakelijk is om te voorkomen dat de diersoort met uitsterven bedreigd wordt en om te voorkomen dat de diersoort in de nabije toekomst opgenomen moet worden in Appendix I. Een andere reden om een diersoort op te nemen in Appendix II is indien de regulering noodzakelijk is om de populatie in het wild niet te laten slinken tot een niveau waarop het voortbestaan kan worden bedreigd door andere factoren. Daarnaast wordt een diersoort opgenomen in Appendix II indien diersoorten lijken op een diersoort in Appendix I of indien er dwingende redenen zijn. Er is sprake van een dwingende reden van openbaar belang indien het gaat om een algemeen belang en niet om een particulier belang of het belang van slechts enkelen.¹⁵

¹² Resolutie conferentie 9.24 bij het CITES-verdrag inzake de criteria voor het opnemen van diersoorten in een appendix.

¹³ T. Milliken e.a., Interpretation and implementation of the Convention Species trade and conservation Elephants Monitoring of illegal trade in ivory and other elephant specimens, CITES 2013, p. 2,5.

¹⁴ 'Aziatische olifanten', WNF, www.wnf.nl (zoek op: Aziatische olifant).

¹⁵ Rechtbank Leeuwarden 17 oktober 2007, LJN: BB6530 en ¹⁵ J. de Lege, Lexplicatie, Flora- en faunawet, artikel 2 Regeling vrijstelling, Deventer: Kluwer 2008.

Professor Kelch van de Whittier Law School in Costa Mesa in de Verenigde Staten geeft aan dat het opnemen van (nieuwe) diersoorten in een van de appendices vaak op problemen stuit.¹⁶ De biological criteria zijn opgesteld om als objectieve criteria te dienen bij het beslissingsproces. Volgens prof. Kelch laten lidstaten echter ook economische en politieke belangen die van belang zijn voor een land meewegen in het beslissingsproces. Zo werd in 2010 de blauwevin tonijn niet opgenomen in een van de appendices, omdat Japan hiermee veel geld verdiend op de sushi-markt.¹⁷

2.1.2 Internationaal vergunningstelsel

In het CITES-verdrag is een wettelijk raamwerk opgenomen dat de handel in uitheemse dieren moet reguleren door middel van CITES-vergunningen. Er kan gesteld worden dat op grond van het CITES-verdrag de handel van beschermde uitheemse diersoorten toegestaan is, mits er voldaan is aan de voorwaarden die zijn opgenomen in het CITES-verdrag. Dit wordt ook wel het 'Ja, mits-principe' genoemd. Dit wil zeggen dat het verhandelen, bezitten of vervoeren van alle dieren die opgenomen zijn in Appendix I, II en III verboden is aan strikte voorwaarden.

Voor het invoeren, uitvoeren en wederuitvoeren dient er in de meeste gevallen een vergunning aangevraagd te worden. Invoer is het binnenbrengen van een goed op Nederlands grondgebied. Uitvoeren daarentegen is het buiten het grondgebied van Nederland brengen van een goed.¹⁸ Tevens kan het voorkomen dat een dier voor wederuitvoer op Nederlands grondgebied verblijft. Dit betekent dat een dier tijdelijk in Nederland is of wordt overgeladen op een (ander) vervoersmiddel.¹⁹ Voor het verlenen van deze verschillende vergunningen moet er aan een aantal vereisten voldaan zijn. Deze vereisten zijn voor de diersoorten in Appendix I, II en III verschillend.

2.1.2.1 Diersoorten in Appendix I

Op grond van art. 3 lid 2 en lid 3 CITES dient er bij het invoeren en uitvoeren van diersoorten uit Appendix I twee vergunningen te worden afgegeven, namelijk een invoervergunning en uitvoervergunning.²⁰ De invoervergunning wordt afgegeven door de staat van de bestemming van het dier. Er mag voor diersoorten in Appendix I slechts een invoervergunning worden afgegeven indien het dier niet wordt gebruikt voor commerciële doeleinden en indien de daadwerkelijke doeleinden niet schadelijk zijn voor de overleving van de diersoort. De beslissende autoriteit moet ervan overtuigd zijn dat de ontvanger er alles aan doet en voldoende is uitgerust om zorg te dragen voor het dier.

De uitvoervergunning wordt afgegeven door de staat waaruit het dier wordt geëxporteerd. In art. 3 lid 2 CITES staan een aantal eisen waaraan voldaan moet worden bij het afgeven van een uitvoervergunning. Een uitvoervergunning mag slechts afgegeven worden indien het dier op een legale manier is verkregen. Dit wil zeggen dat het dier niet afkomstig mag zijn uit het wild en dat de uitvoer geen inbreuk mag maken op de bescherming van de flora en fauna van het land waaruit de uitvoer plaatsvindt. Daarnaast mag de uitvoer niet ten koste gaan van het voortbestaan van de diersoort en dienen maatregelen genomen te worden om de veiligheid van de dieren te garanderen tijdens het transport.²¹ Ten slotte dient de invoervergunning al afgegeven te zijn door het land van de ontvanger van het dier. In Bijlage A is een schema opgenomen waarin een overzicht is gemaakt van deze vereisten.

¹⁶ T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 229-231.

¹⁷ T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 229-230.

¹⁸ Deze definitie is afkomstig uit art. 1 lid 2 Ffw.

¹⁹ Deze definitie is afkomstig uit art. 1 sub d CITES.

²⁰ 'Handboek VGEM titel 20.03.00', Douane.

²¹ T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 224-225.

2.1.2.2. Diersoorten Appendix II

Om diersoorten uit Appendix II te verhandelen is slechts een invoervergunning nodig indien dit is bepaald in de nationale wetgeving van het land van bestemming. Er is echter wel een uitvoervergunning nodig die afgegeven is door de autoriteit van het land waaruit het dier wordt geëxporteerd.²² Ook van deze vereisten is een schema opgenomen in Bijlage B. Op grond van art. 4 lid 2 sub a, b en c CITES wordt een uitvoervergunning afgegeven indien het doel van de uitvoer niet schadelijk is voor de dieren en niet schadelijk is voor de flora en fauna van het land van uitvoer. Daarnaast dienen de risico's van het vervoer tot een minimum te zijn beperkt, zodat de kans op verwonding, ziekte of ruwe behandeling beperkt wordt.

Op grond van art. 4 lid 6 CITES dient er echter wel een in- en uitvoervergunning aangevraagd te worden indien een diersoort uit Appendix II wordt geïmporteerd over zee. Dit is verplicht gesteld, omdat het meestal niet direct duidelijk is voor welk land het dier bestemd is indien het over zee wordt vervoerd. Door het instellen van een verplichte invoervergunning is het controleren van de vracht gemakkelijker voor de Douane.²³ Op deze manier weet de Douane welke vracht in ieder geval gecontroleerd moet worden.

2.1.2.3 Diersoorten Appendix III

Diersoorten in Appendix III mogen ingevoerd worden indien de invoerder beschikt over een uitvoervergunning ex art. 5 lid 2 CITES. De vereisten voor deze uitvoervergunning zijn opgenomen in Bijlage C. De uitvoervergunning wordt afgegeven indien de wetgeving van het land van uitvoer in acht is genomen en de regels omtrent flora en fauna niet worden geschaad. Daarnaast dienen de risico's die het vervoer met zich meebrengt tot een minimum te zijn beperkt. Naast de bovenstaande voorwaarden dient er voor invoer van een diersoort uit Appendix III een certificaat van de oorsprong van het dier ingezien te worden.²⁴ Dit certificaat wordt afgegeven voor de autoriteit van het land van herkomst en kan de legale uitvoer uit een derde land aantonen.²⁵

Voorbeeld – Het verhandelen van een beschermde uitheemse diersoort

Dierentuin Blijdorp in Rotterdam en de Toronto Zoo in Canada hebben een samenwerkingsverband gesloten voor het fokken van neushoorns om de diersoort in stand te houden. De wetenschappelijke naam van de neushoorn is *Rhinocerotidae* en is opgenomen in Appendix I van het CITES-verdrag. Dit betekent dat handel slechts plaats mag vinden indien er een in- en uitvoervergunning is afgegeven. Voor het afgeven van deze vergunningen dient er voldaan te zijn aan de navolgende vereisten:

- De diersoort is op een legale wijze verkregen
- Geen inbreuk op flora en fauna
- Niet ten koste van het voortbestaan van de diersoort
- Maatregelen ter veiligheid tijdens het transport
- Dier wordt niet gebruikt voor commerciële doeleinden
- Doeleinde is niet schadelijk voor overleving van het dier
- Ontvanger kan zorgdragen voor het dier

Indien er aan de bovenstaande eisen wordt voldaan, wordt er een in- en uitvoervergunning afgegeven aan de Toronto Zoo en Dierentuin Blijdorp en mag de neushoorn verhandeld en vervoerd worden.

²² T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 224-225.

²³ T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 225.

²⁴ T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 226.

²⁵ 'Handboek VGEM titel 20.0300', Douane.

2.1.3 Uitzonderingen

In beginsel zijn de bovenstaande artikelen en bepalingen bindend en kan hier niet van worden afgeweken. Op grond van art. 7 CITES kan er een toch aantal uitzonderingen worden gemaakt op de verbodsbepalingen. Op grond van dit artikel kunnen er regels opgesteld worden door de nationale wetgever, indien het gaat om een dier dat is verworven voordat de diersoort onder het CITES-verdrag viel. Het kan gaan om een papegaai die al 80 jaar in de familie is. Doordat deze diersoort zo oud kan worden, komt dit af en toe voor.

Ten tweede kan er een uitzondering worden gemaakt voor het persoonlijk bezit van een dood dier.²⁶ Indien een dode diersoort die is opgenomen in Appendix I wordt ingevoerd uit een andere staat, dan is dit niet toegestaan. Het dier moet uitdrukkelijk verworven worden in het land van verblijf. Dit geldt ook voor diersoorten in Appendix II. Voor diersoorten in Appendix II is het tevens niet toegestaan dat deze dieren in het land van herkomst uit de natuur zijn gehaald. In deze gevallen is er toch een uitvoervergunning nodig, tenzij de bevoegde instantie van het land van herkomst kan aantonen dat de diersoorten zijn verkregen overeenkomstig de bepalingen van het CITES-verdrag. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij immigratie. De eigenaar van een opgezette zangvogel, wil deze vogel meenemen naar zijn nieuwe land van verblijf. Op grond van het bovenstaande is dit niet altijd mogelijk.

Ook geldt er een uitzondering voor een in gevangenschap geboren, gekweekte of gefokte diersoort. Wat opvalt, is dat de afwijkingen in dit artikel strenger zijn voor diersoorten in Appendix II dan voor diersoorten in Appendix I. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat voor diersoorten uit Appendix I in alle gevallen een vergunning aangevraagd moet worden voor het houden en verhandelen van deze dieren. Een andere uitzondering op de verbodsbepalingen is dat er een afwijking kan zijn wanneer dieren worden ingevoerd voor wetenschappelijk onderzoek, een circus of reizende tentoonstelling.²⁷ Daarnaast kan er een uitzondering worden gemaakt indien het gaat om diersoorten die worden doorgevoerd of overgeladen op Nederlands grondgebied. De uitvoerende instanties van het land van invoer en uitvoer dienen hiervoor speciale certificaten uit te geven. Ten slotte mogen wetenschappers of wetenschappelijke instellingen dieren ruilen, schenken of doneren zonder de bepalingen uit het CITES-verdrag in acht te nemen. Zij dienen hiervoor wel een certificaat aan te vragen.

Er kan dus een certificaat worden afgegeven voor het houden van dode dieren voor persoonlijk gebruik. Ten tweede kan er een certificaat afgegeven worden voor het invoeren en uitvoeren van dieren voor wetenschappelijk onderzoek, een circus of reizende tentoonstelling en ten slotte kan er een certificaat worden afgegeven voor het doorvoeren of overladen van dieren op Nederlands grondgebied.

Tussenconclusie

Het CITES-verdrag is een internationaal verdrag dat bindend is voor alle landen die het verdrag hebben getekend. Landen dienen bescherming te bieden aan de diersoorten die zijn opgenomen in Appendix I, II en III van het CITES-verdrag. Het CITES-verdrag regelt deze bescherming door handel van deze diersoorten alleen mogelijk te maken indien men beschikt over een invoervergunning en/of uitvoervergunning.

²⁶ De definitie hiervan staat in art. 2 sub j EU-verordening.

²⁷ Resolutie conferentie 12.3 inzake de registratie van ondernemingen die diersoorten uit Appendix 1 fokken en houden voor commerciële doeleinden.

2.2 Europese Verordening

De Europese Unie heeft in 1996 een verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (EU-verordening) vastgesteld.²⁸ Deze verordening heeft als doel om in het wild levende uitheemse dieren te beschermen en de populaties in stand te houden door het handelsverkeer binnen de EU, maar ook met landen buiten de EU, te controleren. De EU-verordening neemt het internationale CITES-verdrag als uitgangspunt, zodat de toepassing van het CITES-verdrag binnen de Europese Unie is verzekerd. Het is bijzonder dat de EU dit heeft gedaan, omdat de Europese Unie zelf geen partij van de overeenkomst is, maar een overkoepelende organisatie. De EU is immers geen specifiek land.

2.2.1 Beschermde diersoorten

In de EU-verordening zijn de diersoorten uit het CITES-verdrag vrijwel identiek overgenomen in de Bijlagen. Bijlage A van de EU-verordening is vrijwel gelijk aan Appendix I van het CITES-verdrag en bevat dus de diersoorten die met uitsterven worden bedreigd. Bijlage B komt overeen met Appendix II van het CITES-verdrag en bevat diersoorten met een zwakke populatie die met uitsterven bedreigd kunnen raken door handel. Bijlage C correspondeert met Appendix III en somt diersoorten op waaraan een partij van het CITES-verdrag bescherming wil bieden. Naast Bijlagen A, B en C kent de EU-verordening nog Bijlage D. Deze Bijlage heeft betrekking op diersoorten die in aanmerking komen voor opname in Bijlage A, B of C en waarvoor controle op de handel noodzakelijk is om te voorkomen dat ook deze dieren met uitsterven bedreigd raken en in Bijlage A, B, C of D opgenomen moeten worden. Ook hier wordt gebruik gemaakt van de wetenschappelijke naam van de diersoorten in de Bijlagen.

Schema 2 – Beschermde uitheemse diersoorten		
Bijlage	Bekende diersoort	Artikel
A	Aziatische olifant, mandril	Art. 4 lid 1 EU-verordening
B	Otter, nijlpaard	Art. 4 lid 2 EU-verordening
C	Jakhals, civetkat	Art. 4 lid 3 EU-verordening
D	Zeepaardje, hermelijn	Art. 4 lid 4 EU-verordening

Een verschil tussen de EU-verordening en het CITES-verdrag, is dat het zeepaardje is opgenomen in Bijlage D van de EU-verordening. Het CITES-verdrag heeft het zeepaardje opgenomen in Appendix I en is dus een diersoort dat strenge eisen kent onder het CITES-verdrag, maar uiterst lage bescherming onder de EU-verordening.

Voorbeeld – Beschermde diersoort

De wetenschappelijke naam van de orang-oetan is *Pongo pygmaeus*. Deze diersoort is opgenomen in Bijlage A van de EU-verordening. Op basis van het bovenstaande betekent dit dat deze diersoort een beschermde uitheemse diersoort is.

²⁸ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Europese Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van het in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

2.2.2 Vergunningsstelsel

Ook de EU-verordening wijst diersoorten aan die beschermd zijn en waarbij handel slechts onder strikte omstandigheden mag plaatsvinden. Dit wil zeggen dat ook hier wordt uitgegaan van het principe dat handel toegestaan is, mits er voldaan is aan de voorwaarden.

De bepalingen in de EU-verordening kunnen, in tegenstelling tot het CITES-verdrag, ingedeeld worden in drie groepen, namelijk invoer, uitvoer en wederuitvoer. Bij het bepalen van de regels die van toepassing zijn op een diersoort moet dus tevens gekeken worden of er sprake is van invoer, uitvoer of wederuitvoer, omdat er verschillende regels van toepassing kunnen zijn.

2.2.2.1 Invoer

In art. 4 EU-verordening staan de vereisten voor de afgifte van een invoervergunning van de diersoorten in Bijlage A, B, C en D. Ook in de Europese wetgeving zijn voor de diersoorten in de verschillende Bijlagen andere vereisten van toepassing.

2.2.2.1.1 Invoer van diersoorten Bijlage A

Diersoorten in Bijlage A mogen slechts Nederland worden binnengebracht indien een invoervergunning is voorgelegd die is afgegeven door de bevoegde instantie van de lidstaat van de bestemming van het dier. De invoervergunning moet voor aankomst van de dieren zijn afgegeven aan de bevoegde instantie.²⁹ De invoervergunning voor deze diersoorten wordt enkel afgegeven indien er is voldaan aan de vereisten uit art. 4 lid 1 EU-verordening.

Ten eerste mag het binnenbrengen van de diersoort geen nadelig effect hebben op de instandhouding of op de omvang van het verspreidingsgebied van de populatie van de betrokken diersoort. Dit wil zeggen dat er geen sprake mag zijn van een diersoort die uit een zwakke populatie is gehaald zodat de populatie en het leefgebied van de diersoort kleiner wordt.

Voorbeeld – Kleine populatie

De lippenberen populatie in het Nepalese nationale park Chitwan is erg klein. Door het vangen van lippenberen uit dit gebied krimpt de populatie en wordt de populatie zwakker. Op basis hiervan mag de lippenbeer uit Nepal niet worden verhandeld.

Ten tweede dient de invoer te geschieden voor wetenschappelijk doeleinden met het oog op de vooruitgang van de wetenschap of voor belangrijke biomedische doeleinden, voor fok- of kweekdoeleinden die zullen bijdragen aan de instandhouding van de diersoort of voor onderzoek of onderwijs dat de bescherming of de instandhouding van de soort voor ogen heeft. De aanvrager van de invoervergunning dient hierbij te bewijzen dat de dieren zijn verkregen overeenkomstig de wetgeving van het desbetreffende land. Deze bevoegde instantie moet zekerheid hebben verkregen dat de levende diersoorten op de plaats van bestemming zullen worden ondergebracht in ruimten die beschikken over adequate voorzieningen om de diersoorten in stand te houden en goed te verzorgen en dat de diersoorten niet voor overwegend commerciële doeleinden worden gebruikt. Ten slotte mag er geen sprake zijn van negatieve argumenten in verband met de instandhouding van de diersoorten die pleiten tegen de afgifte van de invoervergunning.

²⁹ 'Handboek VGEM titel 20.03.00', Douane.

In het geval van invoer uit derde landen betekent dit dat er sprake moet zijn van een uitvoer- of wederuitvoervergunning die is afgegeven door de bevoegde instantie van het land van herkomst. In art. 4 EU-verordening staat echter niets geregeld over de vereisten van de uitvoervergunning. Er is slechts aangegeven dat de originele invoervergunning enkel wordt afgegeven indien de uitvoervergunning is voorgelegd aan de administratieve instantie.

2.2.2.1.2 Invoer diersoorten Bijlage B

Voor diersoorten in Bijlage B gelden nagenoeg dezelfde voorwaarden. Er geldt hier ook dat het binnenbrengen van de diersoorten geen nadelig effect mag hebben op de instandhouding of op de omvang van het verspreidingsgebied van de populatie. Ten tweede dient de bevoegde instantie de zekerheid te hebben verkregen dat de levende diersoorten op de plaats van bestemming zullen worden ondergebracht in ruimten die beschikken over adequate voorzieningen om de diersoorten in stand te houden en goed te verzorgen. De aanvrager van de invoervergunning dient hierbij te bewijzen dat de diersoorten zijn verkregen overeenkomstig de wetgeving van het land van herkomst. In het geval van invoer uit derde landen betekent dit dat ook hier sprake moet zijn van een uitvoer- of wederuitvoervergunning die afgegeven is door het land van herkomst. Ten slotte mag er geen sprake zijn van negatieve argumenten in verband met de instandhouding van de diersoorten die pleiten tegen de afgifte van de invoervergunning.

Voor zowel diersoorten in Bijlage A als B die vanuit zee worden aangevoerd dient de zekerheid te worden verkregen dat de diersoorten zijn gereedgemaakt voor vervoer en dat de risico's van verwonding, ziekte of ruwe behandeling worden voorkomen.

Het verschil tussen de vereisten voor de invoer van diersoorten in Bijlage A en B is dat de diersoorten in Bijlage B voor meer doeleinden ingevoerd mogen worden dan slechts voor wetenschap of fok- en kweekdoeleinden. Er zijn schema's opgenomen van de stappenplannen in Bijlage D, E en F.

2.2.2.1.3 Invoer diersoorten Bijlage C en D

Voor de diersoorten in Bijlage C en D gelden minder regels. Voor de diersoorten in Bijlage C dient kennisgeving van invoer te worden gedaan. Deze kennisgeving toont aan dat een diersoort legaal de Europese Unie is binnengebracht.³⁰ Daarnaast dient een uitvoervergunning overgelegd te worden. Deze uitvoervergunning moet aantonen dat de diersoorten overeenkomstig de nationale wetgeving inzake de instandhouding van de betrokken soort zijn verkregen. Daarnaast dient er een certificaat van oorsprong te worden overgelegd indien er wordt gehandeld met een land buiten de EU. Ten slotte dient er voor de diersoorten in Bijlage D kennisgeving van invoer te worden gedaan. De vereisten van de diersoorten in Bijlage A, B en C gelden niet voor diersoorten uit Bijlage D indien kan worden aangetoond dat de diersoorten via een legale weg de EU binnen zijn gekomen of indien het gaat om bewerkte diersoorten die meer dan 50 jaar geleden zijn verkregen.

2.2.2.2 Uitvoer en wederuitvoer

In art. 5 EU-verordening staan de eisen met betrekking tot het uitvoeren en wederuitvoeren van diersoorten. Voor het uitvoeren van diersoorten in Bijlage A geldt dat er een uitvoervergunning van de bevoegde Nederlandse instantie moet worden overgelegd bij het Douanekantoor van invoer. Deze uitvoervergunning wordt slechts afgegeven indien de uitvoer geen nadelig effect heeft op de instandhouding van de soort of op de omvang van het verspreidingsgebied van de populatie. Daarnaast dient de diersoort verkregen te zijn overeenkomstig de wetgeving met betrekking tot de bescherming van de diersoort. Ook hier dient de bevoegde instantie zekerheid te hebben

³⁰ 'Handboek Douane, titel 20.03.00', Douane.

verkregen dat de diersoorten zullen worden klaargemaakt voor het vervoer zodat het risico op verwoning, ziekte of ruwe behandeling tot een minimum wordt beperkt. Ten slotte mogen de dieren niet gebruikt worden voor commerciële doeleinden en mogen er geen nadelige argumenten zijn die verband houden met de instandhouding van de soort die pleiten tegen afgifte van de uitvoervergunning.

Voor het afgeven van een wederuitvoervergunning van diersoorten in Bijlage A gelden iets mildere toetsingsgronden. Hiervoor hoeft er slechts sprake te zijn van een deugdelijke wijze waarop de diersoorten zijn klaargemaakt voor transport, zodat verwondingen, ziekte en ruwe behandeling worden beperkt en mogen de dieren niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden. Indien het gaat om dieren die meer dan 50 jaar geleden zijn verkregen, gaat het argument van de commerciële doeleinden niet op. In dit geval mag op grond van art. 5 lid 5 EU-verordening een dier toch ingevoerd worden. Indien er nadelige argumenten zijn op basis waarvan de wederuitvoervergunning toch geweigerd zou moeten worden, kan dit op basis van art. 5 lid 3 EU-verordening jo. art. 5 lid 2 sub d EU-verordening. Ten slotte dient er worden aangetoond dat de dieren overeenkomstig een oude of huidige wetgeving zijn verkregen. Het kan hier gaan om de huidige EU-verordening, maar ook om verordening die geldig waren voordat de huidige wetgeving van kracht werd.

Bij de uitvoer van diersoorten in Bijlage B en C dient aan dezelfde voorwaarden te worden voldaan als bij uitvoer van de diersoorten in Bijlage A. Er hoeft dus slechts een uitvoervergunning te worden afgegeven door het land van herkomst. De diersoorten in Bijlage B en C mogen eventueel wel gebruikt worden voor commerciële doeleinden. Voor een wederuitvoervergunning dient er tevens bewezen te worden dat de dieren overeenkomstig de (oude of nieuwe) wetgeving zijn verkregen.

Diersoorten in Bijlage D mogen vrij uitgevoerd en weder-uitgevoerd, omdat het hierbij gaat om diersoorten die niet direct in gevaar zijn.³¹

Voorbeeld – Het uitvoeren van een jakhals

Op grond van de EU-verordening dient er voor het verhandelen van een jakhals (*Canis aureus*) eerst gekeken te worden of het dier wordt ingevoerd, uitgevoerd of wederuitgevoerd. In dit geval wordt de jakhals uitgevoerd naar de Verenigde Staten. De jakhals is opgenomen in Bijlage C en voor het verhandelen van deze diersoort hoeft er enkel een uitvoervergunning verleend te worden. Voor afgifte van een uitvoeringsvergunning moet voldaan worden aan de navolgende vereisten:

- Invoer heeft geen nadelig effect op de instandhouding van de soort of op het verspreidingsgebied
- Het dier is op een legale wijze verkregen
- De risico's van het vervoer zijn tot een minimum beperkt
- Geen overige nadelige argumenten

Indien voldaan is aan deze vereisten wordt er een uitvoervergunning verleend en mag de jakhals vervoerd en verhandeld worden.

³¹ C. Abbink, in: e-mailcontact op 1 mei 2013 over: Douane werkzaamheden.

2.2.3 Uitzonderingen

In art. 7 EU-verordening staan afwijkingen van de bovenstaande bepalingen. In dit artikel staat dat in sommige gevallen de bovenstaande vereisten niet van toepassing zijn. In het geval van in gevangenschap geboren of gefokte diersoorten in Bijlage A zijn de bepalingen van diersoorten uit Bijlage B van toepassing. Indien het gaat om doorvoer van diersoorten uit Bijlage C en D is controle en overlegging van vergunning, certificaten en kennisgeving niet vereist. Dit komt doordat het doel van de Bijlage C en D is dat landen bescherming willen bieden aan deze diersoorten. Deze diersoorten zijn dus niet per direct met uitsterven bedreigd.³² Ten slotte hoeft er geen uitvoervergunning, invoervergunning of een certificaat afgegeven te zijn indien het gaat om uitlening, schenking of uitwisseling voor niet-commerciële doeleinden tussen wetenschapsmensen en wetenschappelijk instellingen.

2.2.4 Uitvoeringsverordening

Om de uitvoering van de bepalingen in de EU-verordening te waarborgen, is er een uitvoeringsverordening vastgesteld.³³ Hierin staan regels over de vergunning en certificaten die afgegeven worden op grond van de EU-verordening.

2.2.4.1 Vergunningen

Bijlage I tot en met IV van de uitvoeringsverordening bevatten de modellen voor een in-, uit- en wederuitvoervergunning alsmede de modellen voor certificaten en kennisgevingen van invoer. Daarnaast geeft de uitvoeringsverordening in de artikelen 20 tot en met 44 van de uitvoervergunning een instructie bij het aanvragen en invullen van deze formulieren. In deze artikelen staat uitgelegd dat de invoerder de origineel ingevulde invoervergunning dient op te sturen samen met een kopie voor de houder naar de administratieve instantie van de lidstaat van bestemming. De invoerder kan hieraan de bewijsstukken toevoegen om aan te tonen dat aan alle vereisten wordt voldaan. Indien de invoerder kennisgeving van de invoer dient te doen, dient er een originele kennisgeving van invoerformulier overgelegd te worden. Dit geschiedt tegelijkertijd met de andere documenten voor het aanvragen van een invoervergunning. Indien er een invoervergunning wordt afgegeven wordt er een kopie aan de invoerder gestuurd. De invoerder dient dit document toe te sturen aan het land van uitvoer. Op deze manier kan het land van uitvoer haar administratie bijwerken en een eventuele uitvoer- of wederuitvoervergunning verlenen.³⁴ Voor een uitvoer- en wederuitvoervergunning gelden dezelfde regels als voor een invoervergunning. Als toevoeging dient bij het aanvragen van een uitvoervergunning of wederuitvoervergunning echter een extra kopie van de vergunning overgelegd te worden voor terugzending aan de instantie van afgifte na toewijzing of afwijzing door het Douanekantoor.

³² C. Abbink, in: e-mailcontact op 1 mei 2013 over: Douane werkzaamheden.

³³ Verordening (EG) Nr. 865/2006 van de commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

³⁴ C. Abbink, in: Verslag van het op 3 april 2013 te Schiphol gehouden interview over: Douane werkzaamheden.

2.2.4.2 Certificaten

Naast de bovenstaande vergunningen kan de invoerder tevens verzoeken aan de administratieve instantie om certificaten af te geven. Het kan hierbij gaan om een certificaat waarin wordt verklaard dat de diersoort aan zijn natuurlijk milieu is onttrokken overeenkomstig de geldende wetgeving, een certificaat voor commercieel gebruik en een certificaat voor het vervoer van levende dieren. In dit certificaat wordt verklaard dat de betrokken diersoorten die opgenomen zijn in Bijlage A zijn vrijgesteld van het verbod, omdat de diersoorten binnen het grondgebied van de EU zijn gebracht voordat de diersoort werd opgenomen in de Bijlage van het EU-verdrag of de Appendix van het CITES-verdrag. Daarnaast wordt verklaard dat het dier overeenkomstig de wetgeving aan de natuur is onttrokken of het betreft een in gevangenschap geboren of gefokt dier. Bij het certificaat waarin wordt verklaard dat de dieren overeenkomstig de wetgeving aan zijn natuurlijk milieu is onttrokken, dient er daadwerkelijk sprake te zijn van een juridisch juiste wijze van onttrekking aan de natuur. Daarnaast kan het gaan om achtergelaten of ontsnapte diersoorten die zijn teruggevonden. Ten slotte kan het gaan om diersoorten die voor 1984 zijn binnengebracht in de EU.

Ten slotte kan er een certificaat worden afgegeven waarin is verklaard dat het vervoer van levende dieren is toegestaan. De toetsingsgronden voor dit certificaat zijn uitgewerkt in art. 9 lid 2 EU-verordening. Er wordt slechts toestemming verleend indien de bevoegde instantie er zeker van is dat de ruimten waarin de diersoorten zullen worden gehouden voldoende zijn uitgerust om de diersoorten goed te kunnen verzorgen. Ook deze aanvragen worden ingediend bij de administratieve instantie van de lidstaat.

Certificaten worden over het algemeen gebruikt voor het vervoer en het verhandelen van dieren binnen de Europese Unie.

Tussenconclusie

De EU-verordening is een internationale verordening die directe doorwerking heeft in de lidstaten van de Europese Unie. Dit betekent dat de bepalingen in dit verdrag opgenomen moeten worden in de nationale wetgeving van lidstaten. Ook de EU-verordening regelt de bescherming van beschermde uitheemse diersoorten door de handel tussen landen te controleren. De EU-verordening regelt de handel in meer diersoorten dan in het CITES-verdrag en er dienen vergunningen te worden aangevraagd voor invoer, uitvoer, doorvoer en wederuitvoer van een aantal beschermde diersoorten.

3. Het Nederlandse vergunningstelsel

De Europese verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer implementeert de artikelen uit het CITES-verdrag. Op grond van artikel 93 van de Nederlandse Grondwet zijn Europese verordeningen direct van toepassing op de nationale wetgeving van Nederland. Nederland heeft deze Europese-verordening, en hiermee het CITES-verdrag, geïmplementeerd in de Flora- en Faunawet (Ffw). In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de internationale regelgeving in het Nederlandse recht besproken. Er wordt hierbij gekeken naar het vergunningstelsel bij het invoeren, uitvoeren en doorvoeren van beschermde uitheemse diersoorten van en naar Nederland.

3.1 Vergunningstelsel

3.1.1 Verbodsbepaling

Nederland geeft uitvoering aan de verbodsbepaling uit het CITES-verdrag en de EU-verordening door in art. 13 Ffw een verbodsbepaling op te nemen met betrekking tot het verhandelen van beschermde diersoorten. In art. 13 Ffw staat dat het te koop vragen, te kopen of te verwerven, ten verkoop voorhanden of in voorraad te hebben, te verkopen of ten verkoop aan te bieden, te vervoeren, ten vervoer aan te bieden, af te leveren, te gebruiken voor commercieel gewin, te huren of te verhuren, te ruilen of in ruil aan te bieden, uit te wisselen of tentoon te stellen voor handelsdoeleinden, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen of onder zich te hebben van de beschermde uitheemse dieren die opgenomen zijn in Bijlagen A, B, C of D van de EU-verordening verboden is. Dit artikel verbiedt zowel de handel van beschermde uitheemse diersoorten als beschermde inheemse diersoorten.³⁵ Het uitgangspunt van dit artikel is dan ook dat er geen schade mag worden toegebracht aan beschermde dieren of planten. In beginsel was er slechts sprake van een bezit- en vervoersverbod, maar de wetgever heeft dit uitgebreid om bij te dragen aan een betere handhaving van het verbod.³⁶

In overweging (3) van de EU-verordening staat dat de bepalingen van de EU-verordening geen afbreuk doen aan strengere maatregelen die lidstaten opnemen in hun nationale wetgeving om de bepalingen van de EU-verordening te kunnen handhaven. Hierbij wordt expliciet verwezen naar het houden van dieren die opgenomen zijn in Bijlage A, B, C of D. Op grond van het arrest van het Europese Hof van Justitie van 23 oktober 2001 dient er in de nationale regelgeving echter wel rekening mee gehouden te worden wat noodzakelijk is om de diersoorten doeltreffend te beschermen.³⁷ De bepalingen in de nationale wet- en regelgeving mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is.

Onderdeel b van lid 1 van art. 13 Ffw bevat de verbodsbepaling ten opzichte van dieren die behoren tot een niet beschermde uitheemse diersoort. Deze bepaling is niet in werking getreden, omdat het verbod op de handel en het vervoer binnen of buiten het grondgebied van Nederland op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving van de Europese Unie over het vrije handelsverkeer. De Europese Commissie heeft voordat het artikel in werking zou treden een klacht ingediend en de Nederlandse regering verzocht art. 13 lid 1 onderdeel b Ffw niet in werking te laten treden. De reden hiervoor was dat dit in strijd is met het vrije verkeer van goederen in de EU.³⁸ Doordat art. 13 lid 1 sub b Ffw niet tegelijkertijd in werking is getreden met art. 13 lid 1 sub a Ffw, was de verbodsbepaling tevens niet geldig voor art. 13 lid 1 sub a Ffw. Dit komt doordat het daadwerkelijke verbod was opgenomen in art. 13 lid 1 sub b Ffw. In het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 5 februari 2008 heeft het hof beslist dat er in art. 13 lid 1 Ffw sprake is van een 'misslag van redactionele aard'. Dit wil zeggen dat er iets mis is gegaan in de interpretatie van het artikel en dat de tekst niet volledig of zelfs onjuist is.

³⁵ K. Bastmeijer & A. van Kreveld, Soortenbescherming, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p.57.

³⁶ Memorie van Toelichting Ffw 1992-1993, nr. 23 147, p 68.

³⁷ HvJ EG, 23 oktober 2001, nr. C-510/99 (*Tridon*).

³⁸ Kamerstukken II 2000-2001, 23 147, nr. 127, p 1,2.

Het hof verbeterd het arrest dan ook door te beslissen dat na ‘b. dieren behorende tot een niet beschermde uitheemse diersoort’ een nieuwe regel had moeten beginnen. Op deze manier is de gedraging ook van toepassing op onderdeel a.³⁹ De Hoge Raad heeft dit beaamd in haar arrest van 2 maart 2010.⁴⁰ De Europese Commissie merkt hierbij op dat het Nederland in beginsel vrijstaat om aanvullende maatregelen op te stellen ter bescherming van beschermde uitheemse diersoorten. Deze regels dienen echter wel in overeenstemming te zijn met het recht van de Europese Gemeenschap zoals bepaald is in overweging (3) van de EU-verordening.

Staatssecretaris Sharon Dijksma is wel voornemens de natuurbeschermingswet aan te passen vanwege het economisch verkeer binnen de EU. Het gaat hierbij echter slechts om de beschermingsgebieden die aangewezen zijn in de Habitatrichtlijn.⁴¹

3.1.2 Beschermde uitheemse diersoorten

Om het verbod in art. 13 Ffw uit te leggen, moet er een tweetal begrippen worden uitgelegd. Ten eerste is het van belang wanneer er sprake is van beschermde uitheemse diersoorten. In art. 5 lid 1 Ffw staat dat bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling beschermde uitheemse diersoorten kunnen worden aangewezen. Deze algemene maatregel van bestuur verwijst naar de Regeling aanwijzing dier- en plantsoorten Flora- en Faunawet (Regeling aanwijzing). In deze regeling worden de Bijlagen van de EU-verordening aangehaald en van toepassing verklaard. Dit betekent dat alle diersoorten die zijn opgenomen in Bijlage A, B, C of D van de EU-verordening ook in Nederland beschermde uitheemse dieren zijn. Het in hoofdstuk 2 besproken Schema 2 is dus tevens van toepassing op de Ffw. Beschermde uitheemse diersoorten mogen enkel dieren zijn die van nature niet in Nederland voorkomen en die in hun voortbestaan worden bedreigd of het gevaar lopen in hun voortbestaan te worden bedreigd of ter voorkoming van overmatige gebruik van deze diersoorten. Slechts in enkele gevallen kunnen soorten die een gelijkenis vertonen met bedreigde soorten in aanmerking komen voor de lijst.⁴² Bijlage A bestaat uit dieren die met uitsterven bedreigd worden of erg zeldzaam zijn. Handel in deze dieren zou betekenen dat zij volledig uit kunnen sterven. In Bijlage B staan de uitheemse diersoorten waarvoor handel een grote invloed zou hebben op het voortbestaan van de populaties. Deze dieren worden dus niet direct met uitsterven bedreigd, maar het betreft zwakke populaties. Daarnaast staan in Bijlage B diersoorten die de inheemse diersoorten in gevaar kunnen brengen door middel van bijvoorbeeld (onbekende) ziekten.⁴³ In Bijlage C en D staan overige diersoorten die niet opgenomen zijn in Bijlage A of B. Dit kunnen dieren zijn die door landen zelf zijn aangedragen als beschermde uitheemse dieren, omdat zij aan deze diersoort zelf bescherming willen bieden.

Art. 5 Ffw maakt het tevens mogelijk voor de Minister om dieren aan te merken als beschermde uitheemse diersoort. Hierbij dient aangegeven te worden dat de diersoort in zijn voortbestaan wordt bedreigd, de diersoort moet beschermd worden tegen te veel gebruik of te veel handel of dat de diersoort sterke gelijkenissen vertoont met een beschermde soort.

³⁹ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 5 februari 2008, *LJN BC3971*.

⁴⁰ Hoge Raad 2 maart 2010, *LJN BK6326*.

⁴¹ Brief van staatssecretaris Dijksma aan de voorzitter van de tweede kamer over het wetsvoorstel Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, 17 april 2013 te 's-Gravenhage.

⁴² Hoge Raad, 29 september 2009, *LJN BJ2789*.

⁴³ Memorie van toelichting Ffw 1992-1993, nr. 23 147, p. 9.

Op grond van een uitspraak van Rechtbank Haarlem is er ook sprake van een beschermde uitheemse diersoort indien een gedomesticeerd huisdier gekruist is met een diersoort die is opgenomen in Bijlage A, B, C of D.⁴⁴ Een voorbeeld hiervan is een kruising tussen een gedomesticeerde kat, een serval en een Aziatische luipaardkat. Deze diersoorten mogen dus niet zonder vergunning ingevoerd worden.

De wetgever heeft ervoor gekozen om de Bijlagen uit de EU-verordening van toepassing te verklaren, omdat hij van mening is dat internationale samenwerking bepalend is voor het succes van de soortenbescherming.⁴⁵

Voorbeeld – houden van een goudfazant

De goudfazant (*Chrysolophus pictus*) is in Nederland een populaire volièrevogel.⁴⁶ Deze diersoort staat echter opgenomen in Bijlage D van de EU-verordening. Dit wil zeggen dat handel in beginsel verboden is en dat men geen uit het wild afkomstige goudfazant mag houden.

Daarnaast verwijst de Regeling aanwijzing naar Bijlage 3 van deze regeling. In deze Bijlage zijn een aantal aapsoorten en katachtigen opgenomen. Deze bepaling is in het leven geroepen om een verbod in te stellen op het in het bezit hebben van deze beschermde uitheemse diersoorten. Het houden van deze diersoorten is verboden, omdat het houden van deze diersoorten risico's met zich meebrengt voor de volksgezondheid.⁴⁷ Ten slotte wordt Bijlage IV van de Habitatrichtlijn van toepassing verklaard. Deze Europese richtlijn ziet op het behoud en herstel van natuurlijke leefomgevingen van diersoorten en wijst hiertoe ook een aantal beschermde diersoorten aan.

Dit betekent dat er op drie plekken beschermde uitheemse diersoorten worden aangewezen. Volgens mr. Arents en drs. Woldendorp zorgt de gelaagde aanwijzing van beschermde diersoorten voor een complexe wetgeving.⁴⁸ Zij geven aan dat er onderscheid wordt gemaakt tussen uitzonderingen voor specifieke gevallen. Deze gevallen zijn telkens uitgewerkt in afzonderlijke regelingen wat voor complexiteit en onoverzichtelijkheid leidt.

3.1.3 Handel

Ten tweede is het van belang wanneer er sprake is van handel. Het begrip handel wordt nergens in de Nederlandse wet uitgelegd ten aanzien van dieren. Hiervoor dient gekeken te worden naar het CITES-verdrag en de Europese regelgeving. Het CITES-verdrag zegt dat onder handel zowel uitvoer, doorvoer, invoer als invoer over zee betreft. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het slechts gaat om handel tussen staten en niet om handel binnen een bepaald land.⁴⁹

⁴⁴ Rechtbank Haarlem 6 maart 2008, *LJN BC5903*.

⁴⁵ Memorie van toelichting Ffw 1992-1993, nr. 23 147, p. 31.

⁴⁶ 'Goudfazant', ZieZoo, www.dierenparkziezoo.nl, (zoek op: goudfazant).

⁴⁷ J. de Lege, *Lexplicatie, Flora- en faunawet, artikel 4 Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten*, Deventer: Kluwer 2008.

⁴⁸ B. Arents & H.E. Woldendorp, *Soortenbescherming Flora- en faunawet: complexiteit naar climax*, Milieu & Recht 2005 p. 202.

⁴⁹ W. Wijnsteker, *The evolution of CITES*, International Council for Game and Wildlife Conservation 2009, p. 59.

De EU-verordening kent echter een andere definitie van handel. In art. 2 sub u van de EU-verordening wordt onder handel verstaan het binnenbrengen in de Gemeenschap met inbegrip van de aanvoer vanuit zee, de uitvoer en wederuitvoer vanuit de Gemeenschap en het gebruik, het vervoer en de overdracht van eigendom in de Gemeenschap of in een Lid-staat, van specimen waarop de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn. Volgens dit artikel hanteert de EU-verordening het begrip handel in de ruimste zin van het woord. De EU-verordening ziet zowel het binnenbrengen als het gebruik, vervoer en de overdracht van eigendom als handel.

In de nationale wetgeving, de Flora- en faunawet, staat geen expliciete definitie van handel. Er zijn echter wel overeenkomstige begrippen opgenomen. De Flora- en faunawet hanteert de navolgende twee begrippen:

Binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen:

“iedere handeling die is gericht op het bewerkstelligen van het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen”.

Ten verkoop aanbieden:

“elke handeling die redelijkerwijs als het ten verkoop aanbieden kan worden uitgelegd waaronder het maken of doen maken van handelspubliciteit en het uitnodigen tot zaken

Op grond van het bovenstaande kan gesteld worden dat het begrip handel erg ruim is. Handel is het om niet of anders dan om niet invoeren, uitvoeren, doorvoeren, gebruiken en overdragen van het eigendom vanuit alle kanalen in en uit Nederland.

Tussenconclusie

Op grond van art. 13 Ffw is het verboden om beschermde uitheemse dieren die opgenomen zijn in Bijlage A, B, C en D van de EU-verordening, diersoorten in Bijlage 3 van de Regeling vrijstelling en diersoorten in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn in te voeren, uit te voeren of door te voeren. Daarnaast is het verboden beschermde uitheemse dieren in bezit te hebben.

3.1.4 Vrijstellingen

3.1.4.1 Hoofdregel

De Flora- en faunawet kent drie soorten uitzonderingssituaties op de verbodsbepaling van art. 13 Ffw. Het gaat hierbij om een uitzondering op het jaagverbod, het beheer en bestrijden van schade en de vrijstellingen en ontheffingen zoals bedoeld in art. 75 Ffw.⁵⁰ In dit rapport wordt enkel ingegaan op de vrijstellingen en ontheffingen zoals bedoeld in art. 75 Ffw. De wetgever heeft voor delegatiebepalingen gekozen, omdat de wetgever zoveel mogelijk criteria wilde aangeven waarbinnen afgeweken mag worden van de beschermingsbepalingen. De wetgever heeft hier mee beoogd om besluiten objectief toetsbaar te maken.⁵¹ Ook wordt opgemerkt dat er in gedelegeerde wetgeving meer aangewezen kan worden.⁵² De wetgever maakt in de memorie van toelichting echter zelf de opmerking dat de gekozen structuur ervoor zorgt dat de vrijstellingen en ontheffingen niet direct uit de wet zelf blijken. Op deze manier blijkt ook niet in welke mate inbreuk op een van de beschermingsbepalingen gerechtvaardigd is. De artt. 8 tot en met 12 Ffw zijn op grond hiervan aangepast. Art. 13 Ffw kent echter nog een zeer grote mate aan onderliggende regelingen en besluiten met daarin de criteria om af te wijken van de verbodsbepaling. De wetgever geeft aan dat dit noodzakelijk is om de flexibiliteit van de bepaling te waarborgen. Daarnaast is de gedelegeerde regelgeving van belang, zodat de internationale verplichtingen hierin gemakkelijk aangepast kunnen worden. Door de

⁵⁰ M. van Geilswijk, Ontheffingen van de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet, Milieu & Recht 2003-2, p. 42.

⁵¹ Memorie van antwoord Ffw 1995-1996, nr. 23 147, p. 6.

⁵² Memorie van toelichting Ffw 1992-1993, nr. 23 147, p. 20.

gedelegeerde regelgeving kunnen internationale verplichtingen tijdig ten uitvoer worden gelegd.⁵³

In het kader van het vervoeren van beschermde uitheemse diersoorten bepaalt art. 75 Ffw dat er een vrijstelling verleend kan worden door de Minister van economische zaken, landbouw en innovatie, momenteel de Minister van economische zaken. In art. 75 Ffw staat dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vrijstelling kan worden verleend van het verbod in art. 13 Ffw.

De hoofdregel van art. 75 Ffw is dat een vrijstelling kan worden verleend indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van de instandhouding van de soort. De definitie van 'een gunstige staat van instandhouding' moet gezocht worden in de Habitatrichtlijn.⁵⁴ Op grond van deze bepaling is er sprake van een gunstige staat van instandhouding indien uit populatie-dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare deel is van de natuurlijke leefomgeving waarin hij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven. Dit wil zeggen dat er bewijs moet zijn dat de diersoort in zijn natuurlijke leefomgeving blijft voortbestaan. Daarnaast mag het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet kleiner worden en dient er voldoende habitat te bestaan en blijven bestaan om de populatie op lange termijn in stand te houden. Een nadeel van deze interpretatie uit de Habitatrichtlijn is dat er een groter aantal diersoorten beschermd wordt op grond van de Flora- en faunawet dan door de Habitatrichtlijn. Dit zou kunnen leiden tot onnodige barrières.⁵⁵

Voorbeeld – Het invoeren van een lama uit Peru

De lama (*Lama guanicoe*) uit Peru staat op Bijlage B van de EU-verordening. Dit betekent dat deze lama in beginsel niet uitgevoerd en ingevoerd mag worden. Er kan echter een invoervergunning aangevraagd worden bij het land van bestemming.

Hierbij moet er in ieder geval voldaan worden aan de navolgende vereisten:

- Geen afbreuk aan de gunstige staat van instandhouding van de soort
- Natuurlijk verspreidingsgebied van de soort mag niet kleiner worden
- Voldoende habitat blijft bestaan om de populatie op lange termijn in stand te houden

Naast de hoofdregel staat er in art. 75 lid 6 Ffw een drietal vereisten waaraan voldaan moet worden bij invoer van een beschermde uitheemse diersoort indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft beslist dat er sprake is van een bevredigende oplossing indien er een alternatief beschikbaar is.⁵⁶ Ten eerste dient de invoer plaats te vinden ten behoeve van onderzoek en onderwijs, re-populatie en herintroductie alsmede benodigde kweek. Ten tweede mag er slechts onder strikt gecontroleerde omstandigheden soorten gevangen worden en in bezit worden gehouden. Ten slotte moet er rekening gehouden worden met belangen in een algemene maatregel van bestuur.

⁵³ Memorie van antwoord Ffw 1995-1996, nr. 23 147, p. 6-7.

⁵⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

⁵⁵ M. van Geilswijk, Ontheffingen van de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet, Milieu & Recht 2003-2, p. 46.

⁵⁶ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 januari 1999, LJN AL2754.

Zowel art. 75 lid 1 Ffw als art. 75 lid 6 Ffw verwijst naar de Regeling vrijstelling. De Regeling vrijstelling is in het leven geroepen om de bestaande regelgeving uit de Flora- en faunawet te versoepelen en uit te werken.⁵⁷ B. Arentz en H. Woldendorp geven aan dat de gelaagde aanwijzing van soorten niet strookt met het beschermingsregime. In de Flora- en faunawet wordt onderscheid gemaakt tussen uitzonderingen voor specifieke activiteiten. Ook deze uitzonderingen zijn immers uitgewerkt in afzonderlijke regelingen.

Via de Regeling vrijstelling wordt verwezen naar art. 4 van de EU-verordening. Dit artikel bepaalt een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor een vrijstelling. Dit wil zeggen dat de verbodsbepaling van art. 13 Ffw wordt gekoppeld aan een ontheffingsstelsel en er sprake is van een 'nee, tenzij'-principe.⁵⁸ Dit houdt in dat er sprake is van een verbod, tenzij een van de vrijstellingen of ontheffingen zoals bedoeld in art. 75 Ffw van toepassing is. Opvallend is dat het CITES-verdrag en de EU-verordening uitgaan van 'toegestaan, mits'. Dit betekent dat de flora- en faunawet in beginsel strenger handhaaft dan de internationale regelgeving.

3.1.4.2 Aanvullende toetsingsgronden

Bij het verlenen van een vrijstelling wordt er onderscheid gemaakt tussen een aantal categorieën, namelijk de invoer vanuit een derde land, het intracommunautair verkeer, de uitvoer of wederuitvoer vanuit een lidstaat van diersoorten bestemd voor een derde land en de handel van diersoorten binnen de EU.

3.1.4.2.1 Invoer vanuit een derde land

Paragraaf 3 van de Regeling vrijstelling gaat over vrijstellingen voor diersoorten die via Nederland vanuit een derde, niet Europees, land op het grondgebied van de Europese Unie worden binnengebracht. Invoer van dieren uit derde landen dient plaats te vinden via Douanekantoren die zijn aangewezen bij de Regeling aanwijzing Douanekantoren. In Nederland kunnen beschermde uitheemse dieren alleen binnengebracht worden via de Douanekantoren in Schiphol of Maastricht. Artikel 3 van de Regeling vrijstelling regelt vrijstellingen indien de invoer vanuit een derde land bestemd is voor Nederland. Artikel 4 van deze regeling gaat daarentegen over diersoorten die niet voor Nederland bestemd zijn, maar voor een andere EU-lidstaat. Beide artikelen verwijzen naar art. 4 van de EU-verordening en verklaren dus de vereisten uit de EU-verordening van toepassing. Zoals besproken in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2. gelden voor diersoorten in Bijlage A de strengste eisen. Om diersoorten uit deze categorie in te voeren dient er een in- en uitvoervergunning afgegeven te worden. Voor diersoorten in Bijlage B gelden bijna dezelfde regels. Het verschil is dat diersoorten in Bijlage B voor meer doeleinden mogen worden ingevoerd dan slechts voor wetenschap, fok, kweek en onderwijs. Van de invoer van diersoorten in Bijlage C dient kennisgeving te worden gedaan en een uitvoervergunning overgelegd te worden. Bij invoer van diersoorten in Bijlage D hoeft slechts kennisgeving van invoer te worden gedaan.

Op grond van art. 3 lid 1 van de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet en art. 4 lid 1 van de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet wordt er een vrijstelling verleend van het verbod op het binnenbrengen op het Nederlands grondgebied indien voldaan is aan deze voorwaarden. De vrijstelling van dit vervoersverbod geldt alleen voor het vervoer van het Douanekantoor naar de plaats van bestemming zoals is aangegeven op het invoerdocument.⁵⁹

⁵⁷ B. Arentz & H.E. Woldendorp, Soortenbescherming Flora- en faunawet: complexiteit naar climax, Milieu & Recht 2005, p. 204.

⁵⁸ F. Onrust & A. Drahmann, Flora- en faunawet: nieuwe donkere wolken boven Nederland?, Bouwrecht 2013-1, p. 1.

⁵⁹ J. de Lege, Lexplicatie, Flora- en faunawet, artikelen 3 en 4, Deventer: Kluwer 2008.

Voorbeeld – Een vergunning aanvragen

Voor het invoeren van een zwarte Toekan van Brazilië naar Nederland geldt er een verbod op grond van art. 13 Ffw. Hier kan vanaf geweken worden op grond van art. 75 Ffw. Dit artikel verwijst naar de Regeling vrijstelling.

Hoewel de verbodsbepaling uit de Nederlandse wetgeving komt, zijn de eisen waaraan voldaan moet worden toch te vinden in de EU-verordening.

De zwarte toekan (*Pteroglossus aracari*) is opgenomen in Bijlage B van de EU-verordening. Dit wil zeggen dat er een invoervergunning vereist is voor invoer van deze diersoort. Voor de afgifte van deze invoervergunning moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- Invoer mag geen nadelig effect hebben op instandhouding van de diersoort of op het verspreidingsgebied,
- Dier gekregen overeenkomstig de wetgeving
- Ontvanger kan de diersoort op een adequate manier onderhouden en verzorgen
- Risico's van vervoer zijn tot een minimum beperkt
- Geen andere negatieve argumenten die tegen afgifte van de vergunning pleiten

3.1.2.2.2 Doorvoer vanuit een derde land van specimens bestemd voor een derde land

Art. 6 van de Regeling vrijstelling zorgt ervoor dat doorvoer door Nederland vanuit een derde land kan worden verzonden naar een ander derde land.⁶⁰ Dit betekent dat de vrijstelling zoals bedoeld in dit artikel slechts geldt voor het doorvoeren van diersoorten en voor tijdelijke gevallen. Er dient echter wel een geldige uitvoer- of wederuitvoervergunning aangevraagd te worden. De vereisten hiervoor staan in art. 7 lid 2 EU-verordening. Ook hier verwijst de nationale regelgeving naar de Europese regelgeving en zijn de bepalingen uit het de EU-verordening van toepassing. Voor diersoorten in Bijlage A en B is een uitvoer- of wederuitvoervergunning van de bevoegde instelling met daarop de plaats van bestemming nodig. Indien er geen uitvoer- of wederuitvoervergunning beschikbaar is, dienen de diersoorten in Bijlage A of Bijlage B in beslag te worden genomen en kan het voorkomen dat de diersoort verbeurd wordt verklaard. Voor diersoorten in Bijlage C en D overlegging zijn geen vergunningen, certificaten of kennisgevingen bij het Douanekantoor vereist. De reden hiervoor is dat de diersoorten in Bijlage C en D diersoorten zijn die op de lijst staan omwille van een land. Dit betekent dat de diersoorten niet met uitsterven bedreigd worden, maar beschermd worden vanwege hun symbolische waarde.⁶¹

Wat opvalt is dat in de EU-verordening slechts beperkt aandacht wordt besteed aan het aspect 'doorvoer'. Bij de EU-verordening is doorvoer ondergebracht bij de afwijkingen van artikel 7 hoewel de Ffw heel paragraaf 4 heeft besteed aan doorvoer.

⁶⁰ J. de Lege, Lexplicatie, Flora- en faunawet, artikel 6, Deventer: Kluwer 2008.

⁶¹ J. de Lege, Lexplicatie, Flora- en faunawet, artikel 6 Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet, Deventer: Kluwer 2008.

3.1.4.2.2 Intracommunautair verkeer

Intracommunautair verkeer is het verkeer van producten met als oorsprong een land van de Europese Unie.⁶² Er kan ook sprake zijn van een tijdelijk verblijf in Nederland. Dit wil zeggen dat na verloop van tijd het dier naar een andere lidstaat zal worden gebracht.⁶³ Een vrijstelling van het verbod op het binnen en buiten het grondgebied van Nederland brengen van diersoorten in Bijlagen A, B, C of D van de EU-verordening kan worden verleend indien het in overeenstemming is met de vereisten uit de wetgeving van de desbetreffende lidstaat en de bepalingen van de EU-verordening op grond van artikel 7 van de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet. Deze vrijstelling is tevens van toepassing indien het gaat om diersoorten die van oorsprong uit een lidstaat afkomstig zijn en op een rechtmatige manier verkregen zijn in deze lidstaat. Doordat de EU-verordening van kracht is, zijn de vereisten uit art. 4 van de EU-verordening ook hier van toepassing.

3.1.4.2.3 Uitvoer of wederuitvoer vanuit een lidstaat voor derde land

In artikel 8 van de Regeling vrijstelling is de vrijstelling van het verbod op het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van diersoorten in Bijlagen A, B, of C van de EU-verordening geregeld. Ook wanneer een diersoort buiten het grondgebied van de Europese Gemeenschap wordt gebracht. Artikel 8 van de Regeling vrijstelling bepaalt dat art. 5 lid 1 en lid 4 EU-verordening van toepassing is.⁶⁴ Dit artikel bepaalt dat de diersoorten in Bijlage A, B en C alleen mogen worden uitgevoerd of weder-uitgevoerd indien de nodige controles zijn uitgevoerd en indien er een uitvoervergunning of wederuitvoervergunning is overgelegd bij het Douanekantoor dat de controles heeft gedaan. Een uitvoervergunning mag slechts afgegeven worden indien de bevoegde instantie een schriftelijk advies heeft opgesteld met daarin informatie over het effect van de vangst op de instandhouding van de diersoort. Er mag geen sprake zijn van een negatief effect. De bevoegde instantie dient hierbij zeker te weten dat de dieren klaar zijn gemaakt voor het vervoer en dat het risico op verwondingen, ziekte of ruwe behandeling zijn geminimaliseerd. Daarnaast dient de aanvrager van de uitvoervergunning te bewijzen dat de diersoorten zijn verkregen overeenkomstig de wetgeving van het land van herkomst. Er dient een certificaat overgelegd te worden aan het land van bestemming. Ook een wederuitvoervergunning mag slechts worden afgegeven indien de dieren voor vervoer gereed worden gemaakt zodat de risico's van verwonding, ziekte of ruwe behandeling tot een minimum beperkt worden en indien er geen andere negatieve argumenten zijn in verband met de instandhouding van de diersoort. Daarnaast dient de aanvrager te bewijzen dat de dieren overeenkomstig de bepalingen van de EU-verordening zijn binnengebracht of in de internationale handel zijn gebracht.

Voorbeeld – Een dier meenemen van vakantie

Peter wil de door hemzelf gevangen hermelijn uitvoeren van Nederland naar de Verenigde Staten. In beginsel zou Peter een uitvoervergunning moeten aanvragen, maar omdat de hermelijn (*Mustela erminea ferghanae*) is opgenomen in Bijlage D van de EU-verordening is dit niet nodig. Art. 5 EU-verordening is namelijk niet van toepassing op diersoorten in Bijlage D.

⁶² Rechtbank Rotterdam 20 januari 2012, *LJN BV5134*.

⁶³ C. Abbink, in: e-mailcontact op 01-05-2013 over: Douane werkzaamheden.

⁶⁴ J. de Lege, *Lexplicatie, Flora- en faunawet, artikel 8*, Deventer: Kluwer 2008.

Om de uitvoer naar een derde land te bevorderen staat er in art. 8 lid 3 Regeling vrijstelling een vrijstelling van het verbod op het vervoer voor diersoorten in Bijlage A, B of C alsmede voor diersoorten die aangewezen zijn in artikel 2 van de Regeling aanwijzing beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet of artikel 4 lid 1 sub c van de Regeling aanwijzing beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet indien deze voorkomen op één van de Bijlage van de EU-verordening. Voor deze gevallen geldt art. 13 lid 4 Ffw niet.⁶⁵

3.1.4.2.4 Handel in diersoorten binnen de Europese Gemeenschap

Naast de bovenstaande gevallen kan er in een aantal gevallen ook een vrijstelling nodig zijn voor handel binnen de Europese Gemeenschap. In artikel 10 van de Regeling vrijstelling worden een aantal gevallen genoemd waarin een vrijstelling geldt.

Er wordt een vrijstelling verleend voor diersoorten in Bijlage A indien een certificaat is afgegeven op grond van art. 8 lid 3 EU-verordening.⁶⁶ Voor het verkrijgen van dit certificaat dient er rekening gehouden te worden met een aantal situaties. Ten eerste wordt er een certificaat afgegeven indien het gaat om dieren die zijn verkregen of zijn binnengebracht voordat de bepalingen betreffende de soorten als genoemd in Bijlage A van toepassing werden op deze diersoort. Daarnaast wordt er een certificaat afgegeven indien het gaat om een bewerkte diersoort die meer dan 50 jaar geleden is verkregen en indien de diersoort de gemeenschap binnengebracht is overeenkomstig de bepalingen van de EU-verordening. Dit betekent dat er voldaan moet zijn aan de bepalingen in art. 4 EU-verordening. Daarnaast dient er gekeken te worden of de diersoort in gevangenschap is geboren en gefokt en of de dieren zijn bestemd om te worden gebruikt voor doeleinden die het voortbestaan van de diersoort niet nadelig beïnvloeden. Indien het hierbij gaat om een diersoort die is bestemd voor fok- of kweekdoeleinden moeten deze handelingen bijdragen tot de instandhouding van de betrokken soort. Indien het gaat om onderzoek of onderwijs dient dit de instandhouding en bescherming van de diersoort voor ogen te hebben. Ten slotte dient de diersoort van oorsprong uit een lidstaat te komen en overeenkomst de in die lidstaat geldende wetgeving aan zijn natuurlijke omgeving te zijn onttrokken.

⁶⁵ J. de Lege, Lexplicatie, Flora- en faunawet (artikel 8), Deventer: Kluwer 2008.

⁶⁶ Rechtbank Rotterdam 20 september 2011, *LJN BT2000*.

Voorbeeld – Vervoeren van dieren

Voor het vervoeren van een zwarte boomkangeroe (*Dendrolagus ursinus*) uit Bijlage B binnen de Europese Gemeenschap geldt een verbod op grond van art. 13 Ffw. Op grond van art. 75 Ffw jo. art. 10 Regeling vrijstelling kan er vrijstelling worden verleend indien er een certificaat is afgegeven.

Er wordt een certificaat afgegeven, indien:

- Het dier is verkregen voordat de bepalingen van het EU-CITES-verdrag van toepassing waren,
- Het gaat om een bewerkte diersoort die meer dan 50 jaar geleden is verkregen,
- Het dier overeenkomstig de bepalingen van art. 4 EU-verordening is verkregen,
- Het dier in gevangenschap is geboren of gefokt,
- De doeleinden waarvoor het dier wordt ingevoerd het voortbestaan van de diersoort niet nadelig beïnvloeden.

Slechts wanneer er geen andere diersoort beschikbaar is of geen in gevangenschap geboren of gefokte diersoort voor handen is, mag een uit het wild afkomstig dier voor wetenschappelijke doeleinden gebruikt worden met het oog op de vooruitgang van de wetenschap of belangrijke biomedische doeleinden.

Er moet dus gekeken worden of de bepalingen van art. 4 lid 2 EU-verordening van toepassing zijn. Indien dit het geval is, wordt er een certificaat afgegeven en mag de zwarte boomkangeroe vervoerd worden binnen de Europese Gemeenschap.

Daarnaast kan er op basis van artikel 8 van de Regeling vrijstelling een vrijstelling worden afgegeven indien er sprake is van een in gevangenschap geboren en gefokte diersoort in Bijlage VIII van de Uitvoeringsverordening van de EU-verordening. Hierbij moet voldaan worden aan artikel 32 onderdeel a van de Uitvoeringsverordening waarin staat dat er sprake moet zijn van een in gevangenschap geboren of gefokte diersoorten uit Bijlage VIII van de Uitvoeringsverordening die gemerkt zijn overeenkomstig artikel 36 lid 1 van de Uitvoeringsverordening. Op grond van dit artikel moet een vogel worden gemerkt met behulp van een naadloze, gesloten pootring. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien bij de administratieve instantie is aangetoond dat deze methode wegens lichamelijke of gedragskenmerken van het dier niet kan worden toegepast. Er dient dan gebruik gemaakt te worden van een fraudebestendig microchiptransponder met een uniek nummer. Dit wil zeggen dat indien het gaat om in gevangenschap geboren en gefokte diersoorten die opgenomen zijn in Bijlage VIII van de Uitvoeringsverordening en die gemerkt zijn overeenkomstig artikel 36 lid 1 van de Uitvoeringsverordening er een vrijstelling verleend wordt. In sub d van artikel 8 van de Regeling vrijstelling staat vermeld dat bewerkte diersoorten die 50 jaar geleden zijn verkregen en genoemd zijn in Bijlage A van de EU-verordening en zoals omschreven in art. 2 onder w EU-verordening in aanmerking komen voor een vrijstelling op grond van art. 10 van de Regeling vrijstelling jo. art. 8 EU-verordening. Daarnaast kan er een vrijstelling worden verleend voor diersoorten in Bijlage B, C of D indien de invoerder kan aantonen dat de diersoorten overeenkomstig de EU-verordening en Uitvoeringsverordening in Nederland zijn gebracht of verkregen.

Artikel 10 lid 3 van de Regeling vrijstelling regelt een extra vereiste voor een vrijstelling zoals bedoeld in artikel 10 lid 1 en 2 van de Regeling vrijstelling. Voor de vrijstellingen zoals hierboven beschreven, dient er voldaan te zijn aan artikel 18 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.⁶⁷ In dit artikel is bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over het voeren van een administratie en het verstrekken van gegevens met betrekking tot het onder zich hebben, ontvangen, verkopen, ten verkoop voorradig of voorhanden hebben en afleveren van dieren of planten, dan wel producten van die planten of producten of eieren van die dieren. Deze regels zijn uitgewerkt in de Regeling administratie bezit van handel in beschermde dier- en plantensoorten.

Ten slotte wordt er in artikel 10 lid 4 Regeling een uitzondering gemaakt voor aan de natuur onttrokken diersoorten die voorkomen in Bijlage IV van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de instandhouding van de natuurlijk habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).⁶⁸ In deze richtlijn is bepaald dat de handel in aan de natuur onttrokken diersoorten verboden dient te worden.

Voorbeeld – Meenemen van een huisdier

Loes verhuist voor haar werk twee jaar naar de Italiaanse stad Verona. Haar Molukken-kaketoe, Pique, (*Cacatua moluccensis*) is al 70 jaar in de familie en Loes wil hem dan ook graag meenemen. Omdat het CITES-verdrag pas in 1977 in werking trad, is Pique uitgezonderd van de bepalingen in de Flora- en faunawet.

3.1.4.2.5 Vervoer

Ten slotte is er sprake van een vrijstelling van het verbod op vervoer op grond van artikel 16 Regeling vrijstelling. Indien de aanvrager kan aantonen dat de diersoorten die genoemd zijn in Bijlage A, B, C of D overeenkomstig en met inachtneming van de EU-verordening en de uitvoeringsverordening zijn verkregen en rechtmatig binnen het grondgebied van Nederland zijn gebracht, geldt er een vrijstelling van het vervoersverbod. Dit betekent dat de voorwaarden uit art. 4 EU-verordening van toepassing zijn op het vervoeren van dieren in en uit Nederland. De bevoegde instantie dient zekerheid te hebben verkregen omtrent de huisvesting op de plaats van bestemming van de diersoort. De huisvesting moet uitgerust zijn om het dier in stand te kunnen houden en goed te kunnen verzorgen. Hiervan dient een certificaat afgegeven te worden en de toezegging dient medegedeeld te worden aan de administratieve instantie van het land van Bestemming.

⁶⁷ Rechtbank Rotterdam 20 januari 2012, *LJN BV5134*.

⁶⁸ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijk habitats en de wilde flora en fauna (*PbEG* 1992, L 206).

3.2 Illegale handel

Indien men beschermde uitheemse dieren invoert zonder een in- of uitvoervergunning is er sprake van een strafbaar feit. Smokkelaars verzinnen steeds nieuwe methoden om beschermde uitheemse dieren in- en uit te voeren. Smokkelaars proberen dieren onder een andere soortnaam te vervoeren of stoppen dieren tussen kleding zodat ze – met wat geluk – niet gevonden worden.⁶⁹ In deze paragraaf wordt de strafmaat van deze misdrijven omschreven.

3.2.1 Sancties

Op grond van artikel 1a Wet op de economische delicten (WED) vallen overtredingen van art. 13 lid 1 Ffw onder de economische delicten en is er sprake van een misdrijf. Aanleiding voor het opnemen van de milieudelicten in de WED was de verontrusting over het toenemend aantal milieudelicten en de gevolgen daarvan. De milieudelicten zijn steeds vaker grensoverschrijdend wat zorgt voor een nog ernstiger karakter van het misdrijf. Op grond van art. 6 WED kan er een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren worden opgelegd, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Deze geldboete zou op grond van artikel 23 Wetboek van Strafrecht (WvSr) € 78.000,- betreffen. K. Bastmeijer en A. van Kreveld hebben onderzoek gedaan naar de praktijk en concludeerden dat in de praktijk de straffen en/of geldboetes vaak laag zijn.⁷⁰ Van Kreveld heeft gekeken naar 500 boetes in de periode van 2003 tot 2004. Het gemiddelde lag rond de € 500,- per boete.⁷¹ Ook in jurisprudentie is een duidelijke lijn zichtbaar. In beginsel oordeelt de rechter vaak dat er in beginsel een vrijheidsstraf opgelegd dient te worden. De rechter legt echter vaak een voorwaardelijke vrijheidsstraf op en geeft als motivatie zaken als de ouderdom van de feiten en het criminele verleden van de dader.⁷² Dit betekent dat de rechter wel de straf uitspreekt en dat de dader een strafblad krijgt, maar dat de straf niet ten uitvoer wordt gelegd.⁷³ Wat voor de rechter vaak een rol speelt is dat er tussen de datum van ontdekking en invezekeringstelling van de verdachte en de datum van het eindvonnis vaak een lange periode ligt. Hierbij kan het voorkomen dat de rechter oordeelt dat de redelijke termijn is overschreden. Als compensatie hiervoor kan de rechter strafvermindering toepassen.⁷⁴ Uit de verschillende uitspraken komen een aantal vereisten naar voren waar de rechter rekening mee houdt bij het bepalen van de strafmaat.⁷⁵ De strafrechter kijkt naar de ernst van de gepleegde strafbare feiten en de verhouding tussen de ernst van de gepleegde strafbare feiten en andere strafbare feiten. Daarnaast wordt er gekeken of de dader eerder is veroordeeld voor soortgelijke misdrijven en hoeveel tijd er tussen deze veroordelingen zit. Ten slotte wordt gekeken of de dader bereid is zijn gedrag te veranderen.

Ook mr. G. Biezeveld geeft aan dat de ervaring heeft aangetoond dat het voorgaande sanctiesysteem ontoereikend was om voor volledige naleving van de milieubeschermingswetgeving zorg te dragen.⁷⁶ Mr. G. Biezeveld geeft dan ook aan dat er afschrikwekkende sancties voor schadelijke activiteiten aan het milieu moeten worden opgenomen. Mede doordat de EU een richtlijn heeft vastgesteld inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, heeft de wetgever bewust ervoor gekozen

⁶⁹ 'Milieucriminaliteit in Nederland een inventarisatie van het nationaal dreigingsbeeld', Zoetermeer: Politie Zoetermeer 2012, p. 30.

⁷⁰ K. Bastmeijer & A. van Kreveld, Soortenbescherming, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p.60.

⁷¹ A. van Kreveld, Het product 'biodiversiteit' De mondiale, EU- en Nederlandse handel in CITES-soorten, Leusden: WNF 2007, p20.

⁷² Rechtbank Rotterdam 20 januari 2012, *LJN BV5134* en Rechtbank Utrecht 15 maart 2010, *LJN BL7448*.

⁷³ P.A.M. Mevis, Capita Strafrecht: een thematische inleiding, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2009, p. 794-795.

⁷⁴ Rechtbank Rotterdam 20 januari 2012, *LJN BV5134*.

⁷⁵ Rechtbank 's-Hertogenbosch, 24 juli 2007, *LJN BB0214*.

⁷⁶ G. Biezeveld, Kluwer Omgevingsrecht, Kluwer: 1998.

om milieudelicten op te nemen in de WED, zodat de straffen op (ernstige) milieudelicten worden verzwaaard.⁷⁷

Een ander probleem is het verkopen van uit het wild afkomstige beschermde uitheemse diersoorten met een certificaat dat ze gefokt zijn. Wat regelmatig is voorgekomen is dat beschermde uitheemse vogelsoorten in beslag worden genomen en geplaatst worden bij een opvangcentra. Sommige van deze opvangcentra bleken echter mee te draaien in het criminele circuit en de vogels via de achterdeur te verkopen.⁷⁸ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft daarom op haar website een aantal punten geplaatst waarop particulieren moeten letten bij het kopen van vogels.⁷⁹ Hier geeft de NVWA aan dat men een uit het wild afkomstige vogel kan herkennen aan zijn gedrag en uiterlijk. Wanneer een vogel erg wild is, een beschadigde kop of beschadigde poten heeft, kan dit er op wijzen dat de vogel uit het wild afkomstig is. Voor diersoorten in Bijlage A dient er altijd een certificaat aanwezig te zijn waarop is aangegeven dat het dier niet afkomstig is uit het wild, maar gefokt of in gevangenschap geboren is.

Voorbeeld – Vervalste documenten

Op maandag 12 november 2012 werden er honderden tropische dieren gevonden in een schuur in Woerden. De eigenaar van de dieren heeft een legale dierenhandel. De politie vermoedt echter dat de eigenaar de documenten van de dieren vervalste zodat het leek alsof de dieren op een legale manier werden verhandeld.⁸⁰

3.3 Complexiteit van internationale en nationale wet- en regelgeving

Prof. mr. Bastmeijer, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, geeft aan dat het natuurbeschermingsrecht, dat ook gericht is op soortenbescherming, gerekend kan worden tot 'wereldrecht'. Dit komt doordat in de loop der jaren een groot aantal verdragen is getekend met betrekking tot natuurbescherming. Een van deze verdragen is het CITES-verdrag en daardoor ook de EU-verordening en de Flora- en faunawet. Dit wil zeggen dat een groot aantal landen gezamenlijk gericht is op het behoud van de wereld in een voor mensen, dieren en planten leefbare staat, waarbij het zowel gaat om de huidige generatie als de toekomstige generatie.⁸¹ Ook het CITES-verdrag erkent deze definitie doordat er wordt aangegeven dat de wilde flora en fauna onvervangbaar is en bescherming nodig heeft voor conservering van de natuur voor toekomstige generaties. Doordat de Fw veelal terug verwijst naar de EU-verordening, wordt in deze paragraaf de complexiteit van het CITES-verdrag en de EU-verordening besproken en de samenhang hiervan met de Nederlandse wet- en regelgeving.

Een veel gehoord kritiek is dat een van de problemen rondom het CITES-verdrag ligt in de handhaving en uitwerking van het CITES-verdrag.⁸² Doordat het CITES-verdrag veel beleidsvrijheid toekent aan lidstaten van het verdrag ontstaat er wereldwijd veel verschillend beleid ten aanzien van handel in beschermde uitheemse diersoorten. Dit komt doordat verschillende landen diverse en afwijkende opvattingen en motivaties hebben betreffende de handel in beschermde uitheemse diersoorten. Volgens prof. Kelch

⁷⁷ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (Pb EG L 328, 28-37).

⁷⁸ B. Langeveld, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 18 april 2013.

⁷⁹ 'Pootringen (controles NVWA)', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: pootringen).

⁸⁰ 'Arrestaties voor illegale handel in dieren', RTV Utrecht, www.rtvutrecht.nl (zoek op: illegale handel in dieren).

⁸¹ C.J. Bastmeijer, Natuurbeschermingsrecht als 'wereldrecht': succes verzekerd?, NJB 2010-10: 8 januari 2010, p.3.

⁸² T.G. Kelch, Globalization and animal law, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011 p. 231-233.

zien ontwikkelingslanden de handel in beschermde uitheemse diersoorten als impuls voor de economie. Daarentegen zien de rijke landen de beschermde uitheemse diersoorten als onaantastbaar en niet voor handel bestemd. Dit zorgt voor een grote diversiteit aan regelgeving waardoor aan het doel van het CITES-verdrag voorbij wordt gegaan.

Deze visies kunnen in samenhang gezien worden met de complexiteit die Kelch al benadrukte in paragraaf 2.1.1 over de politieke en economische belangen van verschillende landen. Door deze verschillende belangen, maken landen verschillend beleid. Een land dat veel geld verdient aan de in- en uitvoer van krokodillenleer en op deze manier de economie draaiende houdt, maakt geen wetten die pleiten tegen de handel in deze producten en dieren.

Het argument van mr. Kelch kan worden onderbouwd door het arrest van Gerechtshof Arnhem.⁸³ In deze zaak probeerde een invoerder levende stukken koraal in te voeren in Nederland via een Belgische luchthaven. België heeft ander beleid opgesteld dan Nederland en er was destijds geen vergunningsplicht geldig in België. Dit is wat mr. Kelch bedoelt met veel verschillend beleid. In dit arrest heeft het Gerechtshof echter bepaald dat het land van bestemming aangeeft of er een invoervergunning aangevraagd moet worden. De reden hiervoor is dat ieder land zelf strengere maatregelen mag opnemen in haar wetgeving.

Twee experts op dit gebied, Liana Sun Wyler en Pervaze A. Sheikh, sluiten aan bij prof. Kelch. Zij vinden dat de mogelijkheden van het CITES-verdrag worden beperkt, doordat er geen concrete taken en bevoegdheden zijn opgenomen in het CITES-verdrag. Het CITES-verdrag vertrouwt erop dat de lidstaten zelf goede wetgeving maken om de handel in beschermde uitheemse diersoorten te reguleren.⁸⁴ Prof. mr. Bastmeijer geeft echter aan dat de rode draad in al de internationale verdragen en verordeningen mist en er geen concrete afspraken op papier staan. Zijn aanbeveling is dan ook om concrete juridische afspraken vast te stellen en te implementeren, eventueel op Europees niveau.⁸⁵

In Nederland heeft de wetgever in de memorie van toelichting van de Ffw van 1992-1993 aangegeven dat de scheiding van regelgeving tot gevolg heeft dat de tenuitvoerlegging van de EU-verordening in verschillende wetten dient te worden opgenomen. De wetgever geeft echter ook aan dat een geïntegreerde wetgeving meer mogelijkheden biedt voor eenduidige regels.⁸⁶ Toch is er gekozen voor meerdere wetten en is er sprake van een gelaagde structuur.

Volgens mr. Van Geilswijk is de wetgever aan een groot aantal voor de praktijk relevante punten voorbij gegaan en is de Flora- en faunawet hierdoor onnodig onoverzichtelijk geworden.⁸⁷ Volgens mr. Van Geilswijk komt dit doordat het belang van de soortenbescherming nog geen grootschalig belang had ten tijde van het opstellen van de Flora- en faunawet in 1998. Pas nadat het wetsvoorstel Flora- en faunawet bij de tweede kamer in behandeling was, speelden er verschillende spraakmakende zaken op het gebied van soortenbescherming. Een van de belangrijke zaken is de zaak van het aanleggen van een grensoverschrijdend bedrijventerrein rond Aachen en Heerlen. Door de bouw van dit bedrijventerrein werd het leefgebied van de hamsters die rond Heerlen

⁸³ Gerechtshof Arnhem 14 april 2006, *LJN*: AX5876.

⁸⁴ L. Sun Wyler en P.A. Sheikh, *International illegal trade in wildlife: threats and U.S. Policy*, Nova Science Publishers: 2009 p.25- 26.

⁸⁵ C.J. Bastmeijer, *Natuurbeschermingsrecht als 'wereldrecht': succes verzekerd?*, *NJB* 2010-10: 8 januari 2010, p.6.

⁸⁶ *Memorie van toelichting Ffw 1992-1993*, nr. 23 147, p. 4.

⁸⁷ M. van Geilswijk, *Ontheffingen van de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet*, *Milieu & Recht* 2003-2, p. 42.

voorkomen verstoord.⁸⁸ Op grond hiervan moest een ontheffing worden ontleend. In deze zaak werd de situatie van de hamster uiterst serieus genomen en dit was het begin van de natuurbeschermingswetgeving.⁸⁹

Volgens mr. Bastmeijer is het op basis van het bovenstaande voor de uitvoerende instanties lastig om de handhaving en het toezicht zoals in de wetgeving is opgenomen, uit te voeren. Dit komt doordat er weinig concrete bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn opgenomen in het CITES-verdrag en doordat deze eisen niet zijn gespecificeerd in de nationale wetgeving.⁹⁰ Mr. Bastmeijer geeft aan dat het lijkt alsof het hoofddoel van de Europese regels is om beschermde diersoorten aan te wijzen.

Tussenconclusie

Het CITES-verdrag en de EU-verordening zijn geïmplementeerd in de Nederlandse Flora- en faunawet. In art. 13 lid 1 Ffw is een verbodsbepaling opgenomen voor het vervoeren van beschermde uitheemse dieren. Er kan echter een vrijstelling worden aangevraagd op grond van art. 75 Ffw. Deze vrijstelling bestaat uit een in- en uitvoervergunning. Bij het aanvragen van deze vergunningen wordt onderscheid gemaakt tussen invoer vanuit een derde land, doorvoer vanuit een derde land bestemd voor een derde land, invoer, doorvoer en uitvoer tussen lidstaten van de EU en uitvoer of wederuitvoer vanuit de EU naar een derde land.

Deskundigen merken op dat de gelaagde structuur die wordt gehanteerd de Ffw niet ten goede komt. Ten eerste kent de aanwijzing van beschermde uitheemse diersoorten een gelaagde structuur. Hiervoor wordt verwezen naar de Bijlage van de EU-verordening. Ook het toetsingskader van art. 13 lid 1 Ffw kent een gelaagde aanwijzing van vereisten. Ten eerste verwijst de Ffw naar de Regeling vrijstelling. De Regeling vrijstelling verwijst ten slotte naar de vereisten in de EU-verordening. Dit betekent dat Nederland de vereisten die de EU heeft gesteld direct overneemt. Volgens critici is zorgt dit echter voor onnodige onoverzichtelijkheid en complexiteit.

⁸⁸ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 27 april 2000, LJV AA6571.

⁸⁹ C. Janssen, 'Stop het bouwen, er zijn hamsters', Volkskrant: 15 juli 2000.

⁹⁰ Dr. Mr. C.J. Bastmeijer e.a., 'Internationaal natuurbeschermingsrecht: inspiratie voor de nationale wetgever?', Tilburg: 2007, p.4-5.

4. Toezicht en handhaving van de Flora- en faunawet

Hoofdstuk VIII van de Flora- en faunawet gaat over het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Flora- en faunawet. Om de vraag te beantwoorden welke instanties er belast zijn met het toezicht en de handhaving van deze bepalingen dient er gekeken te worden in een aantal besluiten en regelingen. Een van deze regelingen is de regeling aanwijzing toezichthouders flora- en faunawet. Op grond van deze regeling is Dienst Regelingen belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Ffw. Daarnaast verwijst art. 104 Ffw naar artikel 17 WED. Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, is de handel in wilde dieren op grond van de WED een economisch delict en derhalve is deze wet van toepassing. In dit artikel zijn verschillende opsporingsambtenaren opgesomd die belast zijn met de opsporing van economische delicten. Allereerst zijn op grond van art. 17 lid 1 sub 1 WED en artikel 141 Sv de officier van justitie, ambtenaren van de politie en ambtenaren van de marechaussee bevoegd. Daarnaast zijn ambtenaren die door de minister van justitie in overleg met de andere ministers zijn aangewezen, belast met de opsporing van economische delicten. Het gaat hier om ambtenaren met bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de FIOD en de Algemene Inspectie Dienst (AID). De AID maakt momenteel deel uit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Deze opsporingsambtenaren worden ook wel buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) genoemd. De derde categorie ambtenaren die belast zijn met de opsporing van economische delicten bestaat uit de ambtenaren van de rijksbelasting, beter bekend als de Douane.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de bevoegdheden van Dienst Regelingen, de NVWA en de Douane. Deze instellingen krijgen in hun alledaagse werkzaamheden het meest te maken met het toezicht en de handhaving van de handel in beschermde uitheemse dieren die Nederland in- en uitgaat en deze instellingen zijn van groot belang bij het stoppen van de illegale handel in beschermde uitheemse diersoorten.

4.1 Dienst Regelingen

Op grond van art. 104 Ffw is Dienst Regelingen belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Ffw. Dienst Regelingen is een onderdeel van het ministerie van Economische zaken. De dienst voert ongeveer 160 nationale en Europese regelingen uit voor diverse overheidsinstanties. Naast uitvoeren wordt ook meegedacht met het ministerie en de Europese Unie over nieuwe plannen en beleid. Dienst Regelingen adviseert over de geschikte beleidsinstrumenten, toetst de uitvoerbaarheid van het beleid en geeft een inschatting van de effecten en van de kosten. Op het gebied van handel in beschermde uitheemse dieren verleent Dienst Regelingen subsidies, vergunningen, ontheffingen en zorgt het voor een opslagplaats voor in beslag genomen dieren.⁹¹

Dienst Regelingen bestaat uit vier afdelingen, namelijk het Bureau CITES, Bestuursrechtelijke handhaving CITES, Bestuursrechtelijke handhaving Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en de Afdeling in beslag genomen goederen.

Bureau CITES

Bureau CITES is belast met het afgeven en toetsen van de vergunningen en vergunningaanvragen. De vergunningen die Dienst Regelingen afgeeft, zijn in de meeste gevallen voor het bezit en vervoer van beschermde dier- en plantsoorten.⁹² Wanneer iemand een uitheemse dier wil invoeren in Nederland, dient hij een invoervergunning aan te vragen bij Dienst Regelingen. Dit gebeurt tegenwoordig veelal digitaal. Dienst Regelingen bekijkt de aanvragen en toetst aan de vereisten uit de Ffw, de EU-verordening en aan het CITES-verdrag.

⁹¹ 'Organisatie', Dienst Regelingen, www.dienst-regelingen.nl (zoek op: organisatie).

⁹² Jaarverslag 2011, Dienst Regelingen 2011, p. 3-5.

Ook kijkt Dienst Regelingen naar de wetgeving van het land van herkomst en of het een gefokt of gekweekt dier betreft. Het gaat bij het afgeven van een invoervergunning dan ook om de Nederlandse wet- en regelgeving in combinatie met de regelgeving van het land van herkomst. De uiteindelijke verklaringen worden gedrukt op papier met een aantal echtheidskenmerken. Op deze manier wordt de kans op vervalsing verkleind. Dienst Regelingen ontvangt een kopie van de originele uitvoervergunning van het land van herkomst. Op deze manier kunnen de gegevens van de aanvraag gecontroleerd worden met de gegevens van de uitvoervergunning. Medewerkers van Dienst Regelingen geven aan dat de echtheid van deze vergunningen vaak in een oogopslag te zien is en dat valse uitvoervergunningen er dan ook gemakkelijk uit worden gehaald.⁹³

Tessa Schelvis, medewerker bij Dienst Regelingen, geeft aan dat er bij het inwerken van een nieuwe medewerker gebruik wordt gemaakt van een handleiding. Hierin staat een checklist opgenomen waaraan de vergunningaanvraag moet voldoen. Na verloop van tijd kan de medewerker op ervaring en inzicht de vergunningaanvraag behandelen en is er geen checklist meer nodig.⁹⁴ Medewerkers controleren dan op de meest voor de hand liggende vereisten, zoals dat het weghalen van het dier geen nadelige invloed mag hebben op de instandhouding en het verspreidingsgebied. Hierbij komt dat indien een aanvrager reeds is betrappt op het smokkelen van dieren, deze aanvrager niet per se extra zorgvuldig gecheckt te worden door Dienst Regelingen. Dit komt doordat Dienst Regelingen de vergunningverlenende instantie is en niet de handhavende instantie. In principe geldt dat iedereen een vergunning kan aanvragen, ook indien men reeds in de fout is gegaan op dit gebied.⁹⁵ Hieruit kan geconcludeerd worden dat de vereisten uit de EU-verordening niet strikt worden opgenomen, maar met veel vrijheid worden uitgevoerd. Het is relatief gemakkelijk om een vergunning te krijgen.

Bestuursrechtelijke handhaving CITES

Deze afdeling van Dienst Regelingen geeft opdracht aan de NWWA, politie of Landelijke Inspectiedienst Dieren (LID) om controles uit te voeren door het hele land. Het kan hierbij gaan om controles bij mensen thuis, maar ook bij dierentuinen en opvangcentra.

In sommige gevallen wordt er door het Bureau CITES een opdracht gegeven om een controle uit te voeren voordat de aanvrager van een vergunning een vergunning krijgt. Dit doet men om te controleren of de aanvrager de dieren niet reeds in bezit heeft, zodat er sprake is van een illegale situatie.

Bestuursrechtelijke handhaving Gezondheid- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD)

Tegenwoordig wordt er veelal bestuursrechtelijk gehandhaafd indien het welzijn van dieren in het geding is. Dit gebeurt op grond van art. 36 GWWD en art. 37 GWWD.⁹⁶ In deze artikelen is een verbod gesteld op het verwaarlozen en mishandelen van dieren. Doordat er op grond van deze artikelen bestuursrechtelijk gehandhaafd kan worden, kunnen dieren bestuursrechtelijk in bewaring worden gesteld. Het herstel van een leefbare situatie voor het dier staat hierbij voorop. Op grond van art. 112 Fw is de minister bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen. Het gaat om een herstellende sanctie en de minister kan dan ook een geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding vorderen. Daarnaast bevat een last onder bestuursdwang de bevoegdheid van de minister om de opdracht van de minister door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen indien de last niet of niet tijdig is uitgevoerd. Het voordeel van deze procedure is dat de kosten die gemaakt worden door Dienst Regelingen om een dier in beslag te nemen, te verzorgen en te huisvesten, verhaald kunnen worden op de dader. Indien er gekozen wordt voor een bestuursrechtelijk traject wordt er in de meeste gevallen eerst

⁹³ T. Schelvis, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 2 mei 2013.

⁹⁴ T. Schelvis, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 2 mei 2013.

⁹⁵ T. Schelvis, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 2 mei 2013.

⁹⁶ B. Langeveld, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 18 april 2013.

een waarschuwing gegeven aan de eigenaar van de dieren. De eigenaar krijgt op deze manier de kans om de omstandigheden waarin de dieren verkeren te verbeteren. Indien de eigenaar van de dieren dit na een bepaalde periode niet heeft gedaan, worden de dieren in bewaring gesteld en naar een opvangcentrum gebracht.

Dat er gekozen wordt voor het bestuursrechtelijke traject, betekent niet dat er geen gebruik meer kan worden gemaakt van het strafrecht. Het voordeel van het bestuursrechtelijk in bewaring stellen van dieren is dat er naast het bestuursrechtelijke traject een strafrechtelijk traject gestart kan worden. Dit wil zeggen dat de dader een bestuursrechtelijke boete moet betalen, namelijk de kosten die Dienst Regelingen heeft gemaakt voor het in beslag nemen, verzorgen en huisvesten van het dier. Het strafrechtelijk traject loopt hiernaast. De dader krijgt dan tevens een strafrechtelijke boete opgelegd of zelfs een gevangenisstraf.

Afdeling in beslag genomen goederen

Naast het afgeven van vergunningen voor het invoeren en het houden van beschermde uitheemse dieren zorgt Dienst Regelingen ook voor de bewaring van in beslag genomen dieren. Dit kunnen beschermde uitheemse dieren zijn, maar ook verwaarloosde honden van Nederlandse eigenaren. De reden waarom dieren in beslag worden genomen door Dienst Regelingen is in veel gevallen verwaarlozing, mishandeling of indien de papieren van het dier niet orde zijn. De dieren worden veelal in opdracht van Dienst Regelingen in beslag genomen door de NVWA of de LID. Dienst Regelingen zorgt ervoor dat het dier naar een passend opvangadres gaat waar het de zorg krijgt die het nodig heeft.⁹⁷

In 2011 behandelde Dienst Regelingen 1100 zaken met betrekking tot beschermde dieren- en plantensoorten.⁹⁸

Tussenconclusie

Op grond van het bovenstaande is Dienst Regelingen de eerste instantie waarmee een invoerder, uitvoerder of doorvoerder in principe te maken krijgt. Dienst Regelingen geeft vergunningen af en geeft opdrachten aan de NVWA of de Douane om controles uit te voeren.

4.2 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De NVWA is een organisatie die de gezondheid en het welzijn van dieren en planten bewaakt. Naast de taak die betrekking heeft op dieren en planten, bewaakt de NVWA tevens de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. In deze paragraaf wordt echter alleen gekeken naar de taken van de NVWA die betrekking hebben op beschermde uitheemse diersoorten.

Er zijn binnen de NVWA een aantal teams die handhaven op verschillende gebieden. Het landelijk team 'Natuur' houdt zich bezig met de handhaving van het CITES-verdrag, de EU-verordening en de Ffw. Dit team bestaat uit 23 inspecteurs door het hele land.⁹⁹

⁹⁷ B. Langeveld, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhage 18 april 2013.

⁹⁸ Jaarverslag 2011, Dienst Regelingen 2011, p. 3-5.

⁹⁹ W. Hut, 'Werkzaamheden NVWA' (interview), Ede-Wageningen 19 april 2013.

4.2.1 Controles

Ten eerste voert de NVWA controles uit bij particulieren thuis. Dit kan zijn naar aanleiding van een (anonieme) tip, steekproefsgewijs of op verzoek van Dienst Regelingen. Dienst Regelingen kan de NVWA opdracht geven onderzoek te doen vóór vergunning afgifte. Op deze manier wordt gekeken of de aanvrager van de vergunning de diersoorten niet reeds in bezit heeft. Wanneer de aanvrager de dieren reeds in bezit heeft en de dieren zich dus al in Nederland bevinden, kan het voorkomen dat er toch een vergunning wordt afgegeven. Dan zijn de dieren legaal in Nederland, hoewel ze op een illegale manier binnen zijn gekomen. Daarnaast zoeken de inspecteurs van de NVWA beschermde uitheemse diersoorten die gehouden worden als huisdier.

Voorbeeld – Vogelhandelaar

Op 7 februari 2013 voerde de NVWA een controle uit in Overijssel. Bij deze controle werden twee dode putters (vogels) gevonden. Een goudvink leefde nog en is in overleg met Dienst Regelingen overgebracht naar een opvangcentrum.¹⁰⁰

Ten tweede voert de NVWA de controles uit bij de opvangcentra voor de door Dienst Regelingen in beslag genomen dieren. Dit gebeurt meerdere keren per jaar om te controleren of de opvangcentra aan de welzijnseisen voldoen en of er geen criminele activiteiten plaatsvinden bij deze centra.

De NVWA werkt nauw samen met de Douane. Zo levert de NVWA een onafhankelijke dierenarts die de Douane ondersteund bij haar controlewerkzaamheden. Hierover staat meer in paragraaf 4.3.

4.3 Douane

In Nederland worden dagelijks miljoenen goederen ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd. Deze goederen moeten gecontroleerd worden voor de veiligheid van mens en milieu. Om hiervoor zorg te dragen, is de Douane belast met het stoppen van illegale goederen, het bewaken van een juiste toepassing van de wet en het heffen en innen van belastingen over goederen.¹⁰¹ Om deze kerntaken goed te kunnen uitoefenen zijn er negen kantoren in Nederland. De belangrijkste taak van de Douane is het controleren van binnenkomende en uitgaande goederen, het controleren van de heffing van belasting over goederen en surveillancewerkzaamheden. In deze paragraaf wordt onderzoek gedaan naar de taken en bevoegdheden van de Douane op het gebied van milieu en er wordt gekeken hoe de Douane uitvoering geeft aan de bepalingen uit het Communautair Douanewetboek en de Algemene Douanewet in combinatie met de Flora- en faunawet om de handel in levende dieren tegen te gaan.

4.3.1 Douane wetgeving

4.3.1.1. Communautair Douanewetboek

Sinds de ontwikkelingen na de tweede wereldoorlog zijn er een aantal Europese verordeningen tot stand gekomen om de Douanewetgeving samen te brengen en te ordenen. De belangrijkste verordening is het Communautair Douanewetboek (CDW).¹⁰² In deze verordening wordt het CDW, de internationale uitvoeringsverordening en de nationale uitvoeringsverordeningen van toepassing verklaard op de Douanewetgeving van Europese lidstaten. Hierbij vormt het CDW de basis. Op grond van art. 2 CDW moet deze

¹⁰⁰ 'Vogelvangmiddelen in beslag genomen', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op actueel – nieuws-vogelvangmiddelen).

¹⁰¹ Handboek Douane, hoofdstuk 1.1, Douane.

¹⁰² Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair Douanewetboek.

Douanewetgeving in de hele gemeenschap op dezelfde wijze worden toegepast op alle goederen in het handelsverkeer tussen de Europese Gemeenschap en derde landen.

Op grond van art. 1 CDW mag de nationale wetgever de bepalingen uit het CDW slechts aanvullen indien bepalingen niet uitputtend zijn geregeld. Dit wil zeggen dat de Europese wetgever ruimte over moet hebben overgelaten voor een eigen invulling of aanvulling van de regels. Dit kan in drie gevallen. Ten eerste geeft het CDW in een aantal gevallen de opdracht aan de nationale wetgever om zaken te regelen. Bijvoorbeeld het aanwijzen van Douanekantoren op grond van art. 38 lid 1 sub a CDW. De nationale wetgever dient dan aanvullende regels te maken. In art. 13 CDW bepaalt de Europese regelgeving dat iedere lidstaat zelf regels kan opstellen omtrent de controle bevoegdheid van de Douane. Dit betekent dat iedere lidstaat van de Europese Unie een ander controle systeem kan toepassen. Ten slotte zijn er een aantal onderwerpen helemaal niet opgenomen in het CDW. Namelijk het Douanestrafrecht met daarin de administratieve boetes en de dwanginvordering van Douaneschuld.¹⁰³

Om ervoor te zorgen dat de systemen van de verschillende lidstaten niet drastisch verschillen, is het Comité Douanewetboek opgericht. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Commissie van de Europese Gemeenschap en de lidstaten. De taken van het Comité bestaan uit het onderzoeken van vraagstukken die betrekking hebben op de Douanewetgeving en de voorbereiding van nadere Douanewetgeving.

4.3.1.2 Algemene Douanewet

De bepalingen die niet uitputtend zijn geregeld in het CDW zijn in Nederland geregeld in de Algemene Douanewet (Adw). De Douanewet kent aan de Douaneambtenaren bevoegdheden toe op Nederlands grondgebied, luchtruim, binnenwateren en territoriale zee. Slechts in overeenstemming met het internationale recht, jurisdictie of soevereine rechten mag er door de Douane buiten de territoriale zee, de zeebodem, de ondergrond van de zeebodem, het bovenliggende water en het luchtruim worden gehandhaafd.¹⁰⁴ Doordat er in Europa een vrije markt is, is de Douane vooral toegespitst op het toezicht en de handhaving van het vervoer van goederen door de lucht en over zee. De Adw beschrijft een aantal controlebevoegdheden die de Douane te allen tijde mag gebruiken, ongeacht welke taak zij op dat moment uitoefent. De bevoegdheden die de Douaneambtenaar heeft, zijn zowel vastgelegd in de Adw als in het CDW.

Een belangrijke bepaling in het Adw is dat een Douaneambtenaar slechts mag ingrijpen wanneer dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De wetgever heeft hiermee beoogd dat de Douaneambtenaar te werk gaat op een manier die zo min mogelijk overlast geeft voor de burger.¹⁰⁵ De wetgever heeft echter ook bepaald dat een Douaneambtenaar bij het betreden van een plaats de daarbij benodigde apparatuur of dieren mee mag nemen. Hierbij kan gedacht worden aan de speurhonden bij de bagageband. Het meenemen van apparatuur is noodzakelijk voor het nemen van monsters. Dieren zijn opgenomen omdat speciaal getrainde dieren vaak een veelbetekenende rol kunnen spelen in de zoektocht naar verboden goederen. Het meenemen van apparatuur of een hond en kijken naar wat redelijkerwijs aanvaardbaar is voor burgers, spreekt elkaar tegen. Dit komt doordat het meenemen van apparatuur of dieren grote overlast kan geven voor de burger en zelfs kan leiden tot schending van het privéleven en persoonlijke integriteit.

¹⁰³ Handboek Douane, hoofdstuk 2.1.

¹⁰⁴ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580, p. 10.

¹⁰⁵ F.J. Wiarda, Lexplicatie, Algemene Douanewet artikel 1:12, Deventer: Kluwer 2008.

De wetgever heeft ervoor gekozen om slechts één dienst te belasten met de rol van toezicht en controle op het internationale goederenverkeer. De wetgever heeft hiervoor gekozen zodat de Douane alle gegevens van goederenzendingen krijgt en volledig inzicht krijgt in alle relevante gegevens.¹⁰⁶ Op deze manier kan de Douane de zendingen goed inschatten en controles efficiënt en effectief uitvoeren.

4.3.2 Werkzaamheden

Door de veelzijdige internationale en nationale wetgeving die van toepassing is op de werkzaamheden van de Douane zijn er een hoop taken en bevoegdheden waaraan de Douane zich moet houden bij het uitvoeren van de Douanewerkzaamheden. De werkzaamheden van de Douane kunnen onderscheiden worden in administratieve werkzaamheden en fysieke werkzaamheden.¹⁰⁷

4.3.2.1 Administratieve taken en bevoegdheden

Om fysieke controles uit te kunnen voeren dient een invoerder van levende dieren voor aankomst te melden dat hij dieren binnen het Nederlandse grondgebied brengt en welke dieren dit betreft. Deze melding moet gedaan worden bij het personeel van de Buitengrens Inspectie Post (BIP). Dit zijn de enige plaatsen die door de Europese commissie zijn erkend om dieren binnen te brengen in Nederland.¹⁰⁸ Erkende BIP's voor het controleren van dieren in Nederland zijn op luchthaven Schiphol en luchthaven Maastricht. Op grond van artikel 1 van de Europese Verordening 'betreffende de vaststelling van een document voor de afgifte en de veterinaire controle van uit derde landen afkomstige dieren die in de gemeenschap worden binnengebracht', geschiedt de vooraanmelding middels een Gemeenschappelijk Veterinair Document (GBD) dat per partij dient te worden ingevuld.¹⁰⁹ Dit document is een gezondheidsverklaring en moet gecontroleerd worden op het eerste punt waar de lading de EU binnenkomt. Op deze manier weet de Douane welke diersoorten waar binnenkomen. Deze GBD's worden tegenwoordig elektronisch afgehandeld. Op deze manier wordt de aanvrager op de hoogte gehouden over de controles die de lading zal ondergaan.¹¹⁰

Iedere lading dient een documentencontrole te ondergaan. De aanvrager dient de vergunning met het GBD in te dienen op het Douanekantoor waar de lading binnenkomt. Een Douaneambtenaar voert de documentencontrole uit onder verantwoordelijkheid van een officiële dierenarts van de NVWA. In de Adw wordt dit het verifiëren van de Douaneaangifte genoemd. Bij verificatie wordt de aangifte en de daarbij gevoegde documenten gecontroleerd. De Douane bekijkt bij deze controle of het document origineel is en voldoet aan het model van de EU-voorschriften. Daarnaast wordt er gekeken of het een lading betreft die uit een toegelaten land afkomstig is en of er sprake is van een erkend bedrijf. Daarnaast worden de goederen onderzocht en kunnen er monsters worden genomen voor analyse of grondige controle. De Douaneambtenaar kan tevens de invoerder opdracht geven andere documenten te overleggen om de juistheid van de aangifte vast te stellen. Daarnaast is er sprake van een overeenstemmingcontrole. Hierbij wordt vastgesteld of de gegevens bij de lading overeenstemmen met de informatie die is ingevuld op de documenten. Hierbij kan gekeken worden naar het nummer van de container, de verzegeling, het land van oorsprong en de productomschrijving.

¹⁰⁶ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580, p. 7.

¹⁰⁷ 'Handboek VGEM', Douane.

¹⁰⁸ 'Import (vanuit derde landen), vooraanmelding van dieren', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: vooraanmelding dieren).

¹⁰⁹ Verordening nr. 282/2004 van de Commissie van 18 februari 2004 betreffende de vaststelling van een document voor de afgifte en de veterinaire controle van uit derde landen afkomstige dieren die in de gemeenschap worden binnengebracht.

¹¹⁰ 'Import (vanuit derde landen)', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: import vanuit derde landen).

4.3.2.2 Fysieke taken en bevoegdheden

Uiteindelijk is er sprake van de fysieke controle. Bij deze vorm van controle kunnen ladingen en verpakkingen open gemaakt worden, zodat gecontroleerd kan worden wat er in de lading verpakt is. Deze controle wordt ook wel een organoleptische controle genoemd. Hierbij wordt gelet op geur, kleur, consistentie en specifieke eigenschappen van de dieren. De NVWA geeft aan dat bij levende dieren in alle gevallen een fysieke- en welzijnscontrole wordt uitgevoerd. Hierbij controleert de dierenarts van de NVWA samen met de Douaneambtenaar de gezondheid van de dieren.¹¹¹ Nadat al deze controles zijn uitgevoerd neemt de dierenarts van de NVWA een beslissing over de lading. Hij kan hierbij de lading toelaten of weigeren. Indien hij de lading toelaat, is de lading gecontroleerd en mag hij door de gehele Europese Unie worden getransporteerd. De dierenarts ondertekent het GBD en waarmerkt een kopie van het document. Indien de dierenarts de lading weigert, kan er sprake zijn van wederuitvoer, vernietiging of terugzending. Daarnaast kan de dierenarts beslissen dat de dieren worden geslacht of in aanmerking komen voor euthanasie.

Naast de controle van vracht kan de Douane ook controles uitvoeren op personen. Een Douaneambtenaar is bevoegd een onderzoek in te stellen naar goederen en het eventueel nemen van monsters voor analyse of grondige controle. Art. 1:25 Adw kent de bevoegdheid toe aan de Douane om gedeeltelijk onderzoek uit te voeren. Dit wordt ook wel een steekproef genoemd.¹¹² Dit wordt een gedeeltelijk onderzoek genoemd, omdat het voor de Douane vaak te veel werk is om alle goederen te onderzoeken. Omdat goederen met een kleine afmeting gemakkelijk verborgen kunnen worden onder kleding of in lichaamsopeningen, heeft de wetgever de Douane de bevoegdheid gegeven een persoon te onderwerpen aan lijfsvisitatie. De Douane mag dit slechts onder strikte voorwaarden doen, omdat er inbreuk wordt gemaakt op het recht op de persoonlijke levenssfeer van de persoon. Dit is in strijd met het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op lichamelijke onschendbaarheid.¹¹³ De wetgever heeft dit zo opgenomen, om ervoor te zorgen dat de inmenging van de overheid wordt beperkt en zodat de overheid geen misbruik van deze bevoegdheid kan maken.¹¹⁴ Het EVRM beslist daarom dat er gekeken moet worden naar de proportionaliteit en subsidiariteit. Er mag slechts inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van een persoon wanneer dit in verhouding is tot het doel waarvoor het dient en indien er geen minder vergaand middel beschikbaar is. Er mag dus slechts lijfsvisitatie toegepast worden wanneer dit de laatste mogelijkheid is om te achterhalen wat een persoon verbergt.

Een voorbeeld van lijfsvisitatie is de 100%-controle zoals de Douane deze toepast op luchthaven Schiphol om verdovende middelen te traceren. De Douane doet dit op basis van gegevens van eerdere vluchten. Vluchten uit landen waaruit veel beschermde uitheemse diersoorten worden gesmokkeld of ingevoerd, worden eerder en strenger gecheckt dan vluchten uit Berlijn.¹¹⁵

De lijfsvisitatie mag echter niet toegepast worden op routinematige basis. Slechts wanneer de Douaneambtenaar er vanuit moet gaan dat door lijfsvisitatie goederen zouden kunnen worden aangetroffen, kan men hiertoe overgaan. Deze situatie bestaat vrijwel altijd uit een complex van omstandigheden en een combinatie van factoren.¹¹⁶ Bij lijfsvisitatie is het onderzoek aan kleding toegestaan. Dit houdt in het betasten van de kleding en het inspecteren van de zakken van deze kleding. Het is hierbij mogelijk dat de Douaneambtenaar de persoon verzoekt zijn bovenkleding te verwijderen zodat men

¹¹¹ 'Import (vanuit derde landen)', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: import vanuit derde landen).

¹¹² Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580, p. 99.

¹¹³ X en Y t. Nederland, EHRM 26 maart 1985, Serie A vol. 91, par 22.

¹¹⁴ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580, p. 102.

¹¹⁵ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580, p. 9.

¹¹⁶ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580, p. 103.

slechts nog het ondergoed draagt. Tevens kan de Douaneambtenaar een inwendig en uitwendig onderzoek van de openingen en holten van het bovenlichaam uitvoeren. De Douaneambtenaar kan dan in de neus, oren, mond en oksels kijken. Hiertoe kan worden overgegaan indien de Douaneambtenaar het vermoeden heeft dat de persoon goederen op het lichaam heeft geplaatst. Hij mag dit slechts doen indien hij hiervoor toestemming heeft van een speciaal aangewezen functionaris. De wetgever heeft deze eis toegepast, zodat er meer waarborg wordt geschapen en zodat deze maatregel enkel wordt toegepast wanneer dit redelijkerwijs noodzakelijk is.¹¹⁷ Ten slotte kan de Douaneambtenaar overgaan tot een onderzoek van het onderlichaam. Hierbij gaat het om het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het onderlichaam. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een arts of in diens opdracht door een verpleegkundige. Deze lijfsvisitatie mag slechts gebeuren door een persoon van hetzelfde geslacht als de persoon die de lijfsvisitatie ondergaat.

Voorbeeld – Smokkelen van vogels

Nog niet zo lang geleden werd er op Schiphol een smokkelaar van 10 kolibries en 2 honingzuigers opgepakt. Hij had deze vogels aan de binnenkant van zijn broek genaaid en hun bek dichtgeplakt.¹¹⁸

Deze man zat op een vlucht van Suriname naar Nederland. Dit is een van de landen waarvoor Nederland vaak een 100%-controle uitvoert. Hierdoor is deze man opgepakt en kan hij worden vervolgd.

Een nieuwe manier van lijfsvisitatie is de backscatter-technologie. Deze technologie kan door kleding kijken, maar niet door het lichaam van de persoon. De wetgever heeft deze mogelijkheid toegevoegd, zodat grote groepen personen gemakkelijker gecontroleerd kunnen worden.¹¹⁹ Dit is het geval bij een 100%-controle.

Indien een Douaneambtenaar wordt bedreigd met fysiek geweld, mag hij overgaan tot een veiligheidsfouillering en mag hij zelfs geweld gebruiken wanneer dit redelijkerwijs niet anders kan. Het binnendringen van een container met bijvoorbeeld een betonschaar wordt gezien als geweld tegen goederen. Dit mag slechts worden toegepast indien er geen sleutel bestaat of deze niet op redelijke korte termijn aanwezig kan zijn.

Tussenconclusie

Het toezicht en de handhaving begint bij Dienst Regelingen. Zij zijn verantwoordelijk voor het toe- en afwijzen van vergunningen en ontheffingen. In de praktijk ligt echter de grootste verantwoordelijkheid bij de NVWA en de Douane. De Douane is de enige instantie die ziet op het internationale goederenverkeer. De Douane mag vracht, bagage en personen controleren wanneer zij dat noodzakelijk acht. Deze grote mate van beoordelingsvrijheid komt doordat het communautaire recht het evenredigheidsbeginsel erkent als algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht.¹²⁰ De Douaneambtenaar dient in het kader hiervan bij iedere situatie af te wegen welke bevoegdheden hij dient toe te passen. De manier die de burger zo min mogelijke overlast bezorgt, dient te worden toegepast.

¹¹⁷ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005/2006, nr. 30 580, p. 104.

¹¹⁸ Dossier: Wildlife Crime - Aflevering Dutch Connection, WNF, www.wnf.nl (zoek op: aflevering 4 the dutch connection).

¹¹⁹ Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005/2006, nr. 30 580, p. 104.

¹²⁰ HvJ van 19 januari 1980, 41/79, Testa.

5. Het houden van dieren

Op grond van hoofdstuk 3 dient de invoerder van een dier over een vergunning te beschikken om een dier in te voeren in Nederland. Indien het dier in Nederland is, wordt het dier een 'gehouden' dier genoemd. Het kan hierbij gaan om koeien, schildpadden, hamsters en zelfs apen. Dit wil zeggen dat wanneer een dier eenmaal in Nederland is, het legaal gehouden kan worden, mits men beschikt over de juiste papieren. Het kan dan ook voorkomen dat verkopers of kopers van dieren in aanrakingen komen met (beschermde) uitheemse diersoorten. Om het welzijn van alle dieren te waarborgen is sinds 1992 de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) ingevoerd. Bij deze wet horen een groot aantal lagere regelingen. Om deze wet te structureren is er sinds 1 januari 2013 een gedeelte van de Wet Dieren van kracht. Deze wet gaat op ten duur de GWWD vervangen. Door de invoering van deze wet is er een integraal wettelijk kader geïntroduceerd met regels over onder andere het vervoeren, fokken en doden van dieren. Het gaat in deze wet om het gedrag van mensen jegens dieren en het beheren van risico's die dieren mee kunnen brengen voor de mens en voor andere dieren.¹²¹ De Wet Dieren is slechts voor een gedeelte in werking getreden op januari 2013. De laatste moties zijn besproken op 25 maart 2013 en naar aanleiding hiervan zal zo spoedig mogelijk de rest van het wetsvoorstel Wet Dieren in werking treden. In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de GWWD en de Wet Dieren besproken en wordt er gekeken op welke manier verkopers en kopers van dieren het welzijn van de dieren kunnen en moeten waarborgen. Er wordt hierbij uitgegaan van de nieuwe Wet Dieren.

5.1 Wet Dieren

Door de komst van de Wet Dieren zijn een aantal wetten of delen van wetten komen te vervallen. Het gaat hierbij om de Hoofdstukken VIIa en VIIb van de GWWD, de diergeneesmiddelenwet en de kaderwet diervoeders.¹²² De nieuwe Wet Dieren bundelt deze wetten en ziet toe op het welzijn van gehouden dieren.¹²³ De Wet Dieren is een kaderwet. Dit betekent dat het grootste deel van de regels ten aanzien van gehouden dieren bij lagere regelgeving zal worden bepaald.¹²⁴ Het gaat hierbij om het Besluit diergeneesmiddelen, het Besluit diervoeders 2012, het Besluit dierlijke producten en het Besluit handhaving en overige zaken Wet Dieren. De Wet Dieren en de onderliggende besluiten zorgen voor een aantal veranderingen in de wetgeving als het gaat om dieren. In het op 1 januari 2013 in werking getreden artikel, zijn nog niet alle artikelen en leden in werking getreden. Daarom wordt uitgegaan van het laatste gewijzigde voorstel van de wet van 19 mei 2011.¹²⁵

Een grote verandering is dat door de komst van de Wet Dieren de intrinsieke waarde van een dier wordt erkend. Op grond van de memorie van toelichting betekent dit dat de eigen waarde van het dier wordt erkend. Deze intrinsieke waarde staat los van de economische waarde of de gebruikswaarde van het dier. Het gaat er hierbij dus niet om of het dier van waarde is voor de mens, maar slechts de eigen waarde van het dier is belangrijk. Het gaat er niet om in welke mate een dier pijn en ongemakken kan ervaren.¹²⁶ Het opnemen van de intrinsieke waarde van een dier zorgt er echter niet voor dat de rechtspositie van het dier verandert. De erkenning zorgt ervoor dat de overheid rekening zal houden met de belangen van dieren bij het maken van regels en het nemen van besluiten ten aanzien

¹²¹ Lexplicatie, Kernbeschrijving bij: Wet dieren.

¹²² Besluit van 13 december 2012, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van een aantal artikelen van de Wet dieren, van het besluit diergeneesmiddelen, het besluit diervoeders 2012 het besluit dierlijke producten en het besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, alsmede tot het doen vervallen van enkele bepalingen uit de gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

¹²³ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 1.

¹²⁴ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 1.

¹²⁵ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 19 mei 2011, houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet Dieren).

¹²⁶ Memorie van antwoord Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 4.

van dieren.¹²⁷ Sinds de invoering van de Wet Dieren is er een extra artikel opgenomen in Burgerlijk Wetboek 3 (BW). In art. 2a van het derde BW is sinds 1 januari 2013 opgenomen dat dieren geen zaken zijn. Dit zorgt ervoor dat dieren een juridische aparte categorie worden. Dit wil zeggen dat de mens rekenschap moet geven aan het feit dat hij te maken heeft met een dier.¹²⁸

Nederland heeft de intrinsieke waarde van een dier opgenomen in de wet, omdat op grond van het Verdrag van Lissabon lidstaten in hun regelgeving rekening moeten houden met het welzijn van dieren als wezens met gevoel.¹²⁹ De factieleden van het CDA stellen in de memorie van antwoord dat dit begrip verder gaat dan de Europese regelgeving heeft beoogd. De wetgever beantwoordt dit ontkennend, omdat er slechts in de wet staat 'zijde wezens met gevoel'.

5.2 Verantwoordelijkheden van verkopers en kopers

In de internationale wet en regelgeving staan bepalingen opgenomen die landen in acht moeten nemen wat betreft het onderscheppen en stoppen van handel in beschermde uitheemse diersoorten. In deze paragraaf wordt gekeken of de Nederlandse wet bepalingen opneemt voor verkopers en kopers van dieren om de handel in beschermde uitheemse diersoorten te stoppen.

5.2.1 Algemene verantwoordelijkheden

Allereerst kent de Wet dieren voor iedereen een algemene zorgplicht ten opzichte van dieren. Dit wil zeggen dat een ieder verplicht is te handelen zodat hij geen nadelige gevolgen veroorzaakt voor een dier. Deze zorgplicht geldt niet alleen voor houders van dieren, maar ook voor dierenartsen, fabrikanten van diervoeders en rechtspersonen. De wetgever benadrukt hiermee de verantwoordelijkheid van de mens voor het dier.¹³⁰ Met deze zorgplicht wordt beoogd om nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken uit het oogpunt van dierenwelzijn. De wetgever geeft aan dat deze zorgplichtbepaling een vangnetfunctie heeft. Uit ervaring met de Ffw blijkt dat de rechter niet vaak een beroep doet op dit artikel. Het nut van deze bepaling is dan ook dat indien er nieuwe Europese regels worden gesteld, deze in eerste instantie onder dit artikel kunnen vallen. Daarnaast is de vangnetfunctie van belang voor het normbesef onder mensen. Art. 1.4 Wet Dieren kent een samenhang met art. 2.1 Wet dieren. Dit artikel bevat het verbod op dierenmishandeling met daarbij horende gedragingen die worden verstaan onder dierenmishandeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om een dier arbeid te laten verrichten die zijn krachten te boven gaat. Nieuw ten opzichte van de GWWD is dat de mogelijkheid is opgenomen dat er voorwerpen worden aangewezen waarvan vaststaat dat het gebruik hiervan pijn of letsel kan veroorzaken bij een dier of de gezondheid en het welzijn van een dier kan benadelen.

Het welzijn van dieren wordt in deze wet gewaarborgd door een aantal specifiekere bepalingen. Op grond van deze wet is het verboden om dieren te gebruiken met het oog op de productie van producten die afkomstig zijn van dieren en is er een fokverbod van kracht voor dieren die een bepaalde aandoening hebben of een uiterlijk kenmerk dat de gezondheid of het welzijn van de nakomelingen van het dier kunnen aantasten. De wetgever geeft aan dat het welzijn van dieren en de gezondheid van dieren nauw samenhangt. Een goede gezondheid verhoogt het welzijn van het dier. Dit kan gewaarborgd worden door een adequate wijze van transport, goede huisvesting, managementmaatregelen en het juiste type voeding. De wetgever geeft zelfs aan dat zijn

¹²⁷ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 9.

¹²⁸ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 aug 2010, nr. 31 389, p. 16.

¹²⁹ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 8 en Verdrag van Lissabon (2007/C 306/01) tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007.

¹³⁰ Memorie van antwoord Wet Dieren 2009-2010, nr. 31 389, p. 12.

streven is om te komen tot een integraal duurzaam huisvestingssysteem.¹³¹ Dit is huisvesting die gericht is op de duurzaamheid van milieu, gezondheid en het welzijn van dieren.

In de memorie van antwoord schrijft de wetgever echter ook dat de rol van het wetvoorstel beperkt is en slechts dient als basis voor het stellen van regels. De wetgever geeft aan dat de noodzaak tot het stellen van regels bestaat wanneer de Europese regelgeving daar regels over stelt. Nederland wil deze regels echter graag vaststellen binnen de kaders van de World Trade Organisation (WTO).¹³² Hieruit kan worden opgemaakt dat Nederland zich hard maakt voor regels omtrent dierenwelzijn.

In art. 2.2. Wet Dieren zijn regels opgenomen over het houden van dieren. In dit artikel wordt het verboden gesteld om dieren te houden die niet behoren tot de door de minister aangewezen diersoorten of diercategorieën. Het gaat in dit geval om de zogenaamde 'positieflijst'. Tot nog toe behoren hiertoe enkel zoogdieren. Toch is dit al een grote verandering ten opzichte van de oude wet- en regelgeving. In het ontwerpbesluit van het Besluit houders van dieren (Besluit houders) zijn criteria opgenomen die allemaal gericht zijn op de vraag of dieren geschikt zijn om onder normale omstandigheden te kunnen worden gehouden.¹³³ Het gaat hierbij om de kennis over de natuurlijke levenswijze, het gedrag van het dier, huisvesting, voeding en verzorging van ziekten en of de dieren zich in gevangenschap in principe op een normale manier voortplanten. De dieren die op de positieflijst worden opgenomen, worden aangewezen door de Minister van Economische Zaken. Hierbij kan een ieder een verzoek indienen tot het aanwijzen of schrappen van een bepaalde diersoort of diercategorie. De motivering van dit verzoek wordt getoetst op basis van de vastgestelde criteria in artikel 2.2 Wet Dieren. De Minister is voornemens een verbod op te nemen van het verhandelen, huren en verhuren van alle diersoorten en diercategorieën die niet op de positieflijst staan. Deze dieren mogen immers ook niet gehouden worden.¹³⁴ Er zijn speciale regels opgesteld voor onder andere varkens, kalveren, melkvee en vleeskuikens. De wetgever zou graag regels opstellen voor alle diersoorten, maar dit is niet mogelijk. Dit zou leiden tot een onaanvaardbare verhoging van de regeldruk en de handhavende instanties zouden dit niet kunnen behappen.¹³⁵ Dit artikel is nog niet in werking getreden en de uitvoering van deze bepaling is dan ook nog niet binden.

Naast deze algemene bepalingen zijn er nog bepalingen die specifiek betrekking hebben op verkopers en kopers van dieren.

5.2.2 Verantwoordelijkheden van verkopers

Allereerst is het van belang wanneer er sprake is van het bedrijfsmatig verkopen van dieren. Op grond van de toelichting bij het Besluit Gezelschapsdieren is er sprake van bedrijfsmatigheid wanneer er sprake is van een zekere omvang en een zekere regelmaat waarin activiteiten worden uitgevoerd.¹³⁶ Er hoeft geen sprake te zijn van een winstoogmerk, omdat opvang van dieren vaak vrijwillig of zonder winstoogmerk plaatsvindt. Volgens de wetgever is het in de meeste gevallen dan ook duidelijk dat er sprake is van bedrijfsmatigheid. Het gaat over het algemeen om een dierspeciaalzaak, een pension of een asiel. Op grond van rechtspraak blijkt dat er gekeken moet worden naar het aantal dieren dat gehouden wordt. Indien het gaat om een aanzienlijk aantal en

¹³¹ Memorie van antwoord Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 33.

¹³² Memorie van antwoord Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 27-28.

¹³³ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 3.1.

¹³⁴ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 32.

¹³⁵ Memorie van antwoord Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 32.

¹³⁶ Besluit van... houdende regels met betrekking tot bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (Besluit gezelschapsdieren), p. 16-19.

de dieren worden gehuisvest alsof er sprake is van een bedrijf, wordt er gesproken van bedrijfsmatigheid.¹³⁷

De Wet Dieren verwijst voor het verkopen, het ten verkoop in voorraad hebben, het ten verkoop aanbieden en het in de handel brengen van dieren naar een AMvB. Het gaat hier om het Besluit gezelschapsdieren. Dit besluit is nog niet in werking getreden, omdat een groot deel van de Wet Dieren ook niet in werking is getreden. Er wordt daarom uitgegaan van het ontwerp-besluit houdende regels met betrekking tot houders van dieren.¹³⁸ Dit besluit geeft een aantal regels waaraan voldaan moet worden om dieren bedrijfsmatig te mogen verkopen en te houden voor verkoop. Art. 3 Besluit gezelschapsdieren kent dan ook een verbodsbepaling. Hierin staat dat het verboden is om gezelschapsdieren te verkopen, ten verkoop in voorraad te houden en af te leveren, tenzij aan de regels in het Besluit gezelschapsdieren wordt voldaan.

De bedrijfsmatige verkoper van dieren moet zijn dierenwinkel (inrichting) voor aanvang van de verkoop aanmelden bij de Minister van Economische Zaken. De verkoper moet hiervoor een erkend bewijs van vakbekwaamheid voor de desbetreffende diergroep hebben. Ook deze wordt afgegeven door de Minister van Economische zaken. Dit betekent dat een verkoper vrijwel nooit een erkend bewijs van vakbekwaamheid krijgt wanneer hij apen wilt verkopen. Apen staan immers niet opgenomen op de positieflist en mogen niet verhandeld, verkocht of gekocht worden. Het zou vreemd zijn wanneer de Minister van Economische Zaken deze handelingen toelaat, maar theoretisch kan dit voorkomen.¹³⁹ Wat voor handelaren gemakkelijker is, is om beschermde uitheemse vogelsoorten te verkopen. Op grond van hoofdstuk 3.3 is gebleken dat het soms gemakkelijk is een uit het wild afkomstige vogel te verkopen als een gefokt beest. Dit is lastig te controleren voor de Minister van Economische Zaken en daarom kan het dan ook voorkomen dat handel toch plaatsvindt.

Naast het aanmelden van een instelling dient een verkoper een deugdelijke administratie te voeren van de dieren die zich in zijn inrichting bevinden en moet er sprake zijn van een geschikte huisvesting voor ieder dier. In het Besluit gezelschapsdieren zijn een aantal criteria opgenomen waaraan een verkoper moet voldoen om aan dit artikel te voldoen. Ten eerste moet het dier voldoende bewegingsruimte hebben en moet deze ruimte aangepast zijn aan de behoeften van het dier. Het verblijf van het dier moet hygiënisch zijn en moet gemakkelijk te reinigen of te vervangen zijn. Het verblijf mag geen scherpe punten bevatten waardoor het dier zich kan verwonden. Tevens moet de kans op angst en stress worden beperkt. Het dier moet te allen tijde beschermd worden tegen slechte weersomstandigheden en beschikken over gezond voedsel en voldoende water.

De inrichting moet beschikken over ten minste drie afzonderlijke ruimtes om dieren te huisvesten en te verzorgen. Ten eerste dient een inrichting te beschikken over een quarantainruimte voor het geval dieren een besmettelijke ziekte hebben. Ten tweede dient er een isolatieruimte te zijn voor dieren met klinische verschijnselen van een besmettelijke ziekte. Ten slotte dient er een ruimte te zijn voor dieren die ziek zijn, maar geen besmettelijke ziekte hebben. Dit alles in het kader van de gezondheid van de dieren en een adequate manier van huisvesting zoals meermaals genoemd in het CITES-verdrag en de EU-verordening.

¹³⁷ Raad van State 23 juli 2008, *LJN: BD8350*.

¹³⁸ Besluit van... houdende regels met betrekking tot bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (Besluit gezelschapsdieren).

¹³⁹ Nota van toelichting bij het Besluit van... houdende regels met betrekking tot bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (Besluit gezelschapsdieren) p. 32.

Wanneer een verkoper de dieren heeft verkocht, dient de verkoper schriftelijke informatie te verstrekken over het verkochte dier. Hierin staat informatie over de verzorging, de kosten, huisvesting, gezondheidsstatus en het gedrag van het dier. Op deze manier kan de koper het dier op een adequate manier verzorgen en houden. Een dier mag niet verkocht worden aan personen jonger dan 16 jaar.

Het Besluit gezelschapsdieren vervangt het Honden- en Kattenbesluit 1999 (Honden- en Kattenbesluit).¹⁴⁰ In dit besluit stond dat men geen honden en katten mocht mishandelen. Een van de belangrijkste veranderingen is dat de verbodsbepalingen in het Honden- en Kattenbesluit slechts strekt tot honden en katten. Voorheen waren dus enkel honden en katten beschermd voor ongeregelde mishandelingen in instellingen. Door de komst van het Besluit gezelschapsdieren wordt het welzijn van alle andere dieren ook gewaarborgd.

Ten slotte zou een verkoper ook geen uit het wild afkomstige of zelfs beschermde uitheemse diersoorten moeten willen verkopen. De wetgever benadrukt ook dat de houders van dieren zelf hun verantwoordelijkheden ten opzichte van dieren moeten nemen.¹⁴¹ De nieuw opgenomen intrinsieke waarde van het dier speelt hierbij een grote rol. Dit artikel brengt namelijk met zich mee dat het handelen, fokken en opvangen van dieren niet onvoorwaardelijk kan, maar dat er regels gesteld zijn, waaraan een ieder zich moet houden.

5.2.3 Verantwoordelijkheden van kopers

Voor de verantwoordelijkheden van kopers moet gekeken worden naar het Besluit houders. Dit besluit ziet op het gedrag van mensen jegens dieren. Ook dit besluit is nog niet in werking getreden, omdat een groot deel van de Wet Dieren ook niet in werking is getreden. Er wordt daarom uitgegaan van het Ontwerp-besluit houdende regels met betrekking tot houders van dieren.¹⁴² In dit besluit zijn de regels die eerst in de GWWD stonden, overgenomen.¹⁴³ De wetgever heeft hiervoor gekozen, omdat deze bundeling van regels zorgt voor meer eenheid in het wettelijk kader. Het voordeel hiervan is dat er meer samenhang is ontstaan tussen de verschillende onderwerpen. In dit besluit staan nu een aantal algemene verboden en algemene regels waar een ieder aan moet voldoen. Zo mag men zich bijvoorbeeld niet zomaar ontdoen van een dier of een dier schoppen.

Een van de belangrijkste bepalingen voor kopers is dat de houder van een dier het dier voldoende bewegingsvrijheid moet kunnen bieden, zodat het dier niet onnodig lijdt of letsel wordt toegebracht. De doorsnee Nederlander zal dan ook geen tijger kunnen houden, aangezien een tijger niet in de woonkamer kan leven. Daarnaast dient de houder van een dier voor het dier te zorgen. Dit betekent dat de houder van een dier voor een goede en hygiënische huisvesting moet zorgen met daarin voldoende water en passende voeding. Op deze manier wordt er voldaan aan de adequate wijze van huisvesting zoals genoemd in het CITES-verdrag en de EU-verordening. Ingeval van ziekte moet een dierenarts worden geraadpleegd. De koper dient voor het houden van dieren dan ook de nodige kennis en vaardigheden te hebben. Indien de koper deze kennis en vaardigheden niet heeft, mag de verkoper de dieren niet verkopen.

¹⁴⁰ Nota van toelichting bij het Besluit van... houdende regels met betrekking tot bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (Besluit gezelschapsdieren), p. 11.

¹⁴¹ Besluit van... houdende regels met betrekking tot bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (Besluit gezelschapsdieren), p. 13.

¹⁴² Besluit van ... houdende regels met betrekking tot houders van dieren (Besluit houders van dieren) met kenmerk BLG173209, 20 juni 2012.

¹⁴³ Brief van staatssecretaris Bleker (EL&I) bij het ontwerp-Besluit houders van dieren en het ontwerp-Besluit diergeneeskundigen, 14 juni 2012 te 's-Gravenhage, p. 1.

Door het opnemen van de intrinsieke waarde van een dier in het Burgerlijk Wetboek, ligt ook hier een belangrijke verantwoordelijkheid voor mensen jegens dieren. Mensen moeten het welzijn en de gezondheid van dieren in overweging nemen en het dier respecteren. Dit is ook verwoord in de algemene zorgplicht in de Wet Dieren.

Tussenconclusie

De verantwoordelijkheden voor kopers die zijn opgenomen zijn vrij beperkt. Er zijn verantwoordelijkheden opgenomen over de huisvesting, verzorging en over verboden gedragingen jegens dieren. Verantwoordelijkheden bij het tegengaan van de handel in beschermde dieren en het stoppen van de handel in beschermde diersoorten zijn niet opgenomen.

5.3 Toezicht en handhaving

Een belangrijk punt van de Wet dieren is het handhaven van de bepalingen in de wet. Op grond van art. 8.1 Wet dieren is beslist dat de Minister ambtenaren en personen aanwijst krachtens het Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren. Door middel van dit artikel zijn de ambtenaren van de NVWA, Dienst Regelingen, de Douane, de inspectie voor gezondheidszorg van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport en de controleurs, inspecteurs en keurmeesters van de Stichting COKZ belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Wet dieren. Op basis van de Wet dieren kan er een bestuurlijke boete worden opgelegd door de Ministers. Ten opzichte van de oude wetgeving ligt er momenteel een voorstel om de hoogtes van bestuurlijke boetes nader uit te werken in een algemene maatregel van bestuur (AMvB).¹⁴⁴ In deze AMvB's zijn criteria opgenomen voor de boeteoplegging, de hoogte van de boetes en de boete- verhogende en verlagende omstandigheden. De maximale geldboete die kon worden opgelegd bij de toepassing van de GWWD was € 2.500,- voor een ernstige overtreding en bij een verhoogde boete bij meer dan zes dieren maximaal € 6.000,-. Door de komst van de Wet Dieren is het mogelijk een geldboete van de vijfde categorie op te leggen. Deze bestuurlijke boete bedraagt maximaal € 10.000,-.

Door de komst van de Wet dieren kan er nu een keuze worden gemaakt tussen een bestuurlijke boete of strafrechtelijke handhaving.¹⁴⁵ Dit wil zeggen dat niet elk voorval in aanmerking komt voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete. In de loop der jaren zijn enige criteria ontwikkeld om de keuze te maken tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijke handhaving.¹⁴⁶

Ten eerste wordt er gekozen voor een strafrechtelijke procedure indien er vrijheidsstraffen of ingrijpende (vrijheidsbenemende) dwangmiddelen nodig zijn en indien er mogelijk een proces bij de rechter moet worden ingesteld. Ten tweede indien de te handhaven norm meer aansluit bij in de maatschappij levende fundamentele waarden. Dit wil zeggen dat indien de maatschappij van mening is dat de dader strafrechtelijk vervolgd moet worden, er sprake is van een strafrechtelijke vervolging. Dit betekent tevens dat, indien daar behoefte voor bestaat, een openbare berechting van een normovertreding ervoor zorgt dat het strafrecht eerder in aanmerking komt. Ook wordt er gekozen voor een strafrechtelijk proces indien de kans groot is dat de overtreding leidt tot individuele schade of letsel. Ten slotte wordt er gekozen voor een strafrechtelijk proces indien duidelijk is dat er veelvuldig strafrechtelijke middelen moeten worden ingezet om de bestuurlijke boete op te leggen en ten uitvoer te leggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opmaken van een proces-verbaal door de politie. Slechts in gevallen waarin het bestuursorgaan voldoende

¹⁴⁴ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 25-26.

¹⁴⁵ Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389, p.26.

¹⁴⁶ Memorie van toelichting Wet Dieren, 30 augustus 2010, nr. 31 389, p. 71.

deskundig is om de bestuurlijke boete op te leggen, kan de zaak bestuursrechtelijk worden opgepakt.

Ten slotte dient er gekeken te worden of er sprake is van een algemeen leerstuk of specifiek rechtsinstrument en of dit moet van toepassing is op het strafrecht of het bestuursrecht.

Tussenconclusie

Door de komst van de Wet Dieren wordt de intrinsieke waarde van een dier erkend. Dit houdt in dat de wetgever en burgers rekening moeten houden in hun handelen met de belangen van een dier. Dit houdt echter niet in dat de rechtspositie van een dier veranderd. De verantwoordelijkheden die verkopers en kopers ten opzichte van de handel in beschermde uitheemse diersoorten toegekend hebben gekregen middels deze nieuwe Wet Dieren zijn echter nihil. Pas bij het inwerking treden van alle artikelen, met name art. 2.2 Wet Dieren en de positieflijst, worden beschermde uitheemse diersoorten beschermd. In de Wet Dieren staan slechts bepalingen opgenomen over het huisvesten en het verzorgen van dieren. Beschermde uitheemse diersoorten worden hierdoor niet beschermd tegen handel door verkopers en kopers.

6. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn er een aantal resultaten naar voren gekomen. Deze resultaten kunnen verwoord worden in conclusies en aanbevelingen. In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet met betrekking tot de centrale vraag: “In hoeverre is de regelgeving over de invoer van uitheemse dieren en de wettelijke verantwoordelijkheden van Douane, verkopers en kopers ten aanzien van het houden van uitheemse dieren uit het CITES-verdrag en de Europese verordening inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer op juridisch juiste wijze geïmplementeerd in het Nederlandse recht?”.

6.1 Conclusies

Concluderend kan gesteld worden dat de bepalingen uit het CITES-verdrag en de EU-verordening op juridisch juiste wijze zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. In de Nederlandse Flora- en faunawet staan de bepalingen uit het CITES-verdrag en de EU-verordening opgenomen. De Ffw gaat zelfs verder dan de internationale regels door een daadwerkelijke verbodsbepaling op te nemen en een groter aantal diersoorten te beschermen. De EU-verordening heeft de lidstaten hiertoe zelf de mogelijkheid gegeven door in de verordening aan te geven dat de internationale wet- en regelgeving geen afbreuk doet aan strengere regels.

De Ffw verwijst voor het aanwijzen van beschermde uitheemse diersoorten naar de Regeling vrijstelling. Deze Regeling vrijstelling verwijst weer naar een drietal andere regelingen. Ten eerste zijn Bijlagen A, B, C en D van de EU-verordening van toepassing op de Nederlandse wetgeving. Daarnaast zijn de diersoorten in Bijlage 3 van de Regeling aanwijzing en van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn van toepassing. In jurisprudentie is bepaald dat een huisdier dat is gekruist met een beschermde uitheemse diersoort ook valt onder de beschermde uitheemse diersoorten.

Ook voor het verlenen van een vergunning wordt er naar andere wetten en regelgeving verwezen. Ten eerste wordt de Regeling vrijstelling aangehaald. Deze regeling verklaart de bepalingen uit de EU-verordening van toepassing. Dit betekent dat de bepalingen uit de internationale wet- en regelgeving wel nageleefd worden, maar niet direct in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn opgenomen.

Doordat de wetgever ervoor heeft gekozen de Ffw te koppelen aan een groot aantal regelingen en AMvB's en doordat er wordt verwezen naar de EU-verordening, ontstaat er verwarring en complexiteit. Daarnaast zijn er in het CITES-verdrag en de EU-verordening geen specifieke taken en bevoegdheden opgenomen. Hierdoor is er sprake van een grote mate van beleidsvrijheid voor de verschillende landen die partij zijn van het verdrag. Het komt voor dat de landen die lid zijn van het CITES-verdrag verschillende opvattingen en motivaties hebben. Hierdoor ontstaat er wereldwijd veel verschillend beleid om de internationale handel in beschermde uitheemse diersoorten aan te pakken. Een grote rol bij het opstellen van beleid spelen de politieke achtergrond en economische situatie van een land. Landen die veel geld verdienen aan de handel in krokodillenleer, zullen dit niet verbieden. Economisch welvarende landen zien dieren echter als erfgoed en willen dit beschermen.

De internationale regels zijn weliswaar op juridisch juiste wijze opgenomen, maar het is lastig voor Dienst Regelingen, de NWWA en de Douane om juiste invulling te geven aan de bepalingen van de wet- en regelgeving. Dit komt doordat er nergens expliciete regels zijn opgenomen en doordat de internationale vereisten niet direct zijn opgenomen in de Ffw ontstaat er complexiteit, een grote mate van beleidsvrijheid en ontbreken specifieke taken en bevoegdheden in het CITES-verdrag, de EU-verordening en de Ffw.

6.2 Aanbevelingen

- Gezien het voornemen van staatssecretaris Dijksma om de natuurbeschermingwetgeving aan te passen in het kader van het economische verkeer binnen de EU, kan het van belang zijn te lobbyen voor een betere implementatie van de EU-verordening. Nu wordt er slechts gesproken over de implementatie van de Habitatrichtlijn. Hier zou het CITES-verdrag en de EU-verordening goed bijpassen. Dit is tevens wat prof. Bastmeijer aanraadt.
- Om de nationale wet- en regelgeving overzichtelijker en meer toegankelijk te maken is het aan te raden de vereisten uit het CITES-verdrag en de EU-verordening direct op te nemen in de Nederlandse wet. Op deze manier is het voor in- en uitvoerders gemakkelijker te achterhalen wanneer een dier legaal ingevoerd mag worden en hoeft er niet in een aanzienlijk aantal wetten gekeken te worden.
- Er dient één lijst met beschermde uitheemse diersoorten opgesteld te worden. Dit maakt de aanwijzing van diersoorten overzichtelijk.
- Lobbyen in Europa voor concrete regels dan wel taken en bevoegdheden voor overheidsinstellingen en met name voor de Douane. Dit zorgt voor samenhang tussen de uitvoerende diensten in de EU. Op deze manier kan er beter samengewerkt en gehandhaafd worden.
- Hogere straffen zorgen voor meer risico en angst bij personen die dieren op een illegale wijze willen invoeren of houden. Hierdoor wordt de handel minder aantrekkelijk en minder winstgevend.
- Het Bureau CITES van Dienst Regelingen speelt slechts een kleine rol bij het toezicht op de illegale handel. Dit zou uitgebreid kunnen worden door bijvoorbeeld een extra inlichtingsmogelijkheid te creëren tussen Dienst Regelingen en de Douane. Zodra een medewerker van Dienst Regelingen een aanvraag krijgt van een persoon die eerder op illegale wijze in contact is gekomen met de handel in beschermde uitheemse diersoorten, moet er een bericht worden gestuurd aan de Douane. Op deze manier kan de Douane deze persoon beter in de gaten houden en controleren. Deze samenwerking gebeurt nu nog te weinig.
- Economisch welvarende landen zien dieren als onaantastbaar. Steun zoeken bij rijke, westerse, landen zal dan ook meer opleveren dan bij de overheden van relatief armere landen die een grote rol spelen bij de internationale handel in beschermde uitheemse dieren.

Literatuurlijst

Boeken

K. Bastmeijer & A. van Kreveld, *Soortenbescherming*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

G. Biezeveld, *Kluwer Omgevingsrecht*, Kluwer: 1998.

T.G. Kelch, *Globalization and animal law*, Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International 2011.

A. van Kreveld, *Het product 'biodiversiteit' De mondiale, EU- en Nederlandse handel in CITES-soorten*, Leusden: WNF 2007.

J. de Lege, *Lexplicatie, Flora- en faunawet*, Deventer: Kluwer 2008.

P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht: een thematische inleiding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2009.

F.J. Wiarda, *Lexplicatie, Algemene Douanewet*, Deventer: Kluwer 2008.

W. Wijnsteker, *The evolution of CITES*, International Council for Game and Wildlife Conservation 2009.

H.O. Williams & V. T. Grante, *Illegal trade in wildlife*, New York: Nova 2009.

Artikelen

B. Arentz & H.E. Woldendorp, *Soortenbescherming Flora- en faunawet: complexiteit naar climax*, Milieu & Recht 2005.

S. Baker & D. Macdonald, 'A systematic review of the wildlife trade with specific reference', WSPA oktober 2011.

C.J. Bastmeijer e.a., 'Internationaal natuurbeschermingsrecht: inspiratie voor de nationale wetgever?', Tilburg: 2007.

C.J. Bastmeijer, *Natuurbeschermingsrecht als 'wereldrecht': succes verzekerd?*, NJB 2010-10: 8 januari 2010.

Epa, 'Illegale dierenhandel financiert terrorisme', NOS december 2012.

M. van Geilswijk, *Ontheffingen van de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet*, Milieu & Recht 2003-2.

T. Inskipp & S. Wells, *Internationale handel in wilde dieren en planten*, Utrecht: Natuur en Milieu 1981.

C. Janssen, 'Stop het bouwen, er zijn hamsters', Volkskrant: 15 juli 2000.

T. Milliken e.a., *Interpretation and implementation of the Convention Species trade and conservation Elephants Monitoring of illegal trade in ivory and other elephant specimens*, CITES 2013.

F. Onrust & A. Drahmman, *Flora- en faunawet: nieuwe donkere wolken boven Nederland?*, Bouwrecht 2013-1.

L. Sun Wyler en P.A. Sheikh, *International illegal trade in wildlife: threats and U.S. Policy*, Nova Science Publishers: 2009.

'*Wiswaspraktijken in handel exotische huisdieren*', Wereld Natuur Fonds.

Elektronische bronnen

'What is CITES?', CITES, www.cites.org (zoek op: what).

'Organisatie', Dienst Regelingen, www.dienst-regelingen.nl (zoek op: organisatie).

'Zorgen om exotische dieren', NOS 3 januari 2013, www.nos.nl (zoek op: exotische dieren).

'200 vogelspinners in koffer Schiphol', NOS 3 oktober 2012, www.nos.nl (zoek op: 200 vogelspinners).

'Aziatische olifanten', WNF, www.wnf.nl (zoek op: Aziatische olifant).

'Import (vanuit derde landen)', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: import vanuit derde landen).

'Import (vanuit derde landen), vooraanmelding van dieren', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: vooraanmelding dieren).

'Poortringen (controles NVWA)', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op: poortringen).

'Vogelvangmiddelen in beslag genomen', NVWA, www.nvwa.nl (zoek op actueel – nieuws- vogelvangmiddelen).

'Arrestaties voor illegale handel in dieren', RTV Utrecht, www.rtvutrecht.nl (zoek op: illegale handel in dieren).

Dossier: Wildlife Crime - Aflevering Dutch Connection, WNF, www.wnf.nl (zoek op: aflevering 4 the dutch connection).

'Goudfazant', ZieZoo, www.dierenparkziezoo.nl, (zoek op: goudfazant).

Jurisprudentie

HvJ EG, 23 oktober 2001, nr. C-510/99 (*Tridon*).

X en Y t. Nederland, EHRM 26 maart 1985, Serie A vol. 91.

HvJ van 19 januari 1980, 41/79, Testa.

Hoge Raad 2 maart 2010, LJN BK6326.

Hoge Raad, 29 september 2009, LJN BJ2789.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 juli 2008, LJN: BD8350.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 27 april 2000, *LJN AA6571*.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 januari 1999, *LJN AL2754*.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 5 februari 2008, *LJN BC3971*.

Gerechtshof Arnhem 14 april 2006, *LJN: AX5876*.

Rechtbank Rotterdam 20 januari 2012, *LJN BV5134*.

Rechtbank Rotterdam 20 september 2011, *LJN BT2000*.

Rechtbank Utrecht 15 maart 2010, *LJN BL7448*.

Rechtbank Haarlem 6 maart 2008, *LJN BC5903*.

Rechtbank Leeuwarden 17 oktober 2007, *LJN: BB6530*.

Rechtbank 's-Hertogenbosch, 24 juli 2007, *LJN BB0214*.

Wet- en regelgeving

Besluit van 13 december 2012, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van een aantal artikelen van de Wet dieren, van het besluit diergeneesmiddelen, het besluit diervoeders 2012 het besluit dierlijke producten en het besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, alsmede tot het doen vervallen van enkele bepalingen uit de gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Kamerstukken II 2000-2001, 23 147, nr. 127.

Memorie van toelichting Algemene Douanewet 2005-2006, nr. 30 580.

Memorie van antwoord Flora- en faunawet, 1995-1996, nr. 23 147.

Memorie van Toelichting Flora- en faunawet, 1992-1993, nr. 23 147.

Memorie van toelichting Wet Dieren 30 augustus 2010, nr. 31 389.

Memorie van antwoord Wet Dieren 2009-2010, nr. 31 389.

Resolutie conferentie 12.3 inzake de registratie van ondernemingen die diersoorten uit Appendix 1 fokken en houden voor commerciële doeleinden.

Resolutie conferentie 9.24 bij het CITES-verdrag inzake de criteria voor het opnemen van diersoorten in een appendix.

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (*PbEG* 1992, L 206).

Richtlijn 2008/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (*Pb EG* L 328, 28-37).

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 19 mei 2011, houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet Dieren).

Verdrag van Lissabon (2007/C 306/01) tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007.

Verordening nr. 282/2004 van de Commissie van 18 februari 2004 betreffende de vaststelling van een document voor de afgifte en de veterinaire controle van uit derde landen afkomstige dieren die in de gemeenschap worden binnengebracht.

Verordening (EG) nr. 338/97 van de Europese Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van het in het wild levende dier- en plantsoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Europese Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair Douanewetboek.

Overige bronnen

C. Abbink, in: e-mailcontact op 01-05-2013 over: Douane werkzaamheden.

Brief van staatssecretaris Dijkzema aan de voorzitter van de tweede kamer over het wetsvoorstel Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, 17 april 2013 te 's-Gravenhage.

Brief van staatssecretaris Bleker (EL&I) bij het ontwerp-Besluit houders van dieren en het ontwerp-Besluit diergeneeskundigen, 14 juni 2012 te 's-Gravenhage.

Handboek VGEM, Douane.

Handboek Douane, Douane.

W. Hut, 'Werkzaamheden NVWA' (interview), Ede-Wageningen 19 april 2013.

Jaarverslag 2011, Dienst Regelingen 2011.

B. Langeveld, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 18 april 2013.

'Milieucriminaliteit in Nederland een inventarisatie van het nationaal dreigingsbeeld', Zoetermeer: Politie Zoetermeer 2012.

T. Schelvis, 'Werkzaamheden Dienst Regelingen'(interview), 's-Gravenhagen 2 mei 2013.

Lezing drs. D.P. van Uhm over Handel in beschermde uitheemse diersoorten binnen de EU, Universiteit Utrecht, 4 april 2013.

.