



Aan mevrouw S. Dijkma
Staatssecretaris van Economische Zaken
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Onderwerp: Invoering Positieflijst Zoogdieren, een formeel verzoek

Otterlo, 31-12-2014

Geachte mevrouw Dijkma,

Bij dezen dient de Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit (PVH) een aanvraag in voor de plaatsing op de positieflijst van de soort **Euchoreutes naso (Grootoorspringmuis)**. Deze soort wordt vooralsnog niet in Nederland gehouden maar wel in andere Europese Lidstaten. Leden van de bij PVH aangesloten organisaties willen de mogelijkheid hebben deze soort in Nederland in te voeren en te houden.

Belanghebbendheid Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit

Op grond van artikel 1:2, lid 3, Awb kunnen rechtspersonen niet alleen als belanghebbende worden aangemerkt als zij opkomen voor de 'eigen belangen' van de rechtspersoon, maar ook als zij opkomen voor bepaalde algemene of collectieve belangen die zij overeenkomstig hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen. Deze algemene en collectieve belangen worden mede als hun belangen beschouwd.

De statutaire basisdoelstelling van het PVH is: het bevorderen van een verantwoorde relatie tussen de mensen en het gezelschapsdier alsmede het beschikbaar maken van de benodigde kennis, zodat gezelschapsdieren op een verantwoorde wijze worden gehouden.

Het feitelijk handelen van de Stichting Platform Verantwoord huisdierenbezit blijkt onder andere uit haar reeds jarenlange betrokkenheid bij de positieflijst alsmede het feit dat de Stichting door u enerzijds steeds als belanghebbende bij de positieflijst is betrokken en anderzijds actief deelneemt aan het Bestuurlijk Overleg inzake de positieflijst.

De Stichting heeft een achterban bestaande uit een combinatie van georganiseerde houders van gezelschapsdieren en diergerichte onderwijsinstellingen.

Hiermee acht de Stichting haar belanghebbendheid als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht voldoende aangetoond.

Europese regelgeving en jurisprudentie

De Europese Unie omvat een douane-unie welke zich uitstrekt over het gehele goederenverkeer. De Unie brengt zowel het verbod mee op in- en uitvoerrechten als op alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de lidstaten onderling. Dit geldt voor zowel producten welke van oorsprong zijn uit de lidstaten alsook voor producten uit derde landen welke zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden. Ook kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten zijn verboden.

Deze verboden vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn, onder andere uit hoofde van bescherming van het dierenwelzijn¹. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

¹ arrest van 19 juni 2008, Andibel, C-219/07, jurisprudentie 2008 I-04475, punt 27.

Kwantitatieve beperkingen zijn gedefinieerd als maatregelen die de invoer of doorvoer van goederen geheel of ten dele beletten. Een maatregel van gelijke werking is veel ruimer dan een kwantitatieve beperking. In het Dassonville-arrest² zette het Hof van Justitie uiteen wat het onder maatregelen van gelijke werking verstaat:

“Iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, is als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen te beschouwen.”

Het Hof van Justitie heeft bij de uitleg van het vrije verkeer van goederen bepaald dat het belangrijkste element voor de vaststelling of een nationale maatregel onder een verboden beperking valt, wordt gevormd door de gevolgen daarvan, zodat het discriminerende aspect van een maatregel niet langer doorslaggevend is. Het leek het Hof duidelijk dat niet alleen openlijk discriminerende maatregelen een belemmering voor de handel in goederen tussen lidstaten kunnen opwerpen, maar ook maatregelen die rechtens op gelijke wijze lijken te gelden voor zowel binnenlandse als ingevoerde goederen, maar in de praktijk een grotere last betekenen voor ingevoerde goederen.³

Volgens vaste rechtspraak moet een product, dat in een lidstaat wettig in de handel is gebracht, in beginsel in elke andere lidstaat in de handel kunnen worden gebracht zonder aan bijkomende controles te worden onderworpen, onder voorbehoud van door het gemeenschapsrecht vastgestelde of toegelaten uitzonderingen.⁴ Het vrije verkeer van goederen betreft het in het handelsverkeer van een lidstaat brengen. Het gaat geenszins om het vervoeren over het grondgebied van een lidstaat.

Een wettelijke bepaling van een lidstaat waarbij verbod wordt opgelegd, goederen die niet vooraf zijn toegelaten in de handel te brengen, te verwerven, aan te bieden, tentoon of te koop te stellen, in bezit te hebben, te bereiden, te vervoeren, te verkopen, af te staan onder bezwarende titel of kosteloos, in te voeren of te gebruiken, is een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG⁵.

Ook een regeling die voor het in de handel brengen van bepaalde goederen de voorafgaande inschrijving van die goederen op een „positieve lijst” verlangt, belemmert het handelsverkeer tussen lidstaten omdat het in de handel brengen van die goederen daarmee moeilijker en duurder wordt gemaakt⁶. Een regeling die aan het houden van zoogdieren de voorwaarde verbindt dat de soorten waartoe zij behoren, eerst op een positieve lijst zijn geplaatst, en die ook van toepassing op specimens van soorten die rechtmatig worden gehouden in andere lidstaten, is dan ook slechts in overeenstemming met het gemeenschapsrecht indien aan diverse voorwaarden is voldaan⁷.

- In de eerste plaats moeten de opstelling van een dergelijke lijst en de latere wijzigingen daarvan berusten op criteria die objectief en niet discriminerend zijn.
- Voorts moet die regeling voorzien in een procedure die de belanghebbenden in staat stelt, te verkrijgen dat nieuwe zoogdiersoorten op de nationale lijst van toegestane soorten worden geplaatst. Die procedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn – hetgeen veronderstelt dat zij uitdrukkelijk bij een handeling met algemene strekking is vastgesteld – en binnen een redelijke termijn kunnen worden afgesloten, en indien zij uitloopt op een weigering van plaatsing op de lijst – welke weigering moet worden gemotiveerd – moet hiertegen in rechte kunnen worden opgekomen⁸.

² Arrest van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. 1974, p. 837, punt 5.

³ Arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”, 120/78, Jurispr. 1979, p. 649.

⁴ met name arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”, 120/78, Jurispr. 1979 blz. 649, punt 14, en 5 april 2001, Bellamy en English Shop Wholesale, C-123/00, Jurispr. blz. I-2795, punt 18

⁵ met name arrest van 17 september 1998, Harpegnies, C-400/96, Jurispr. blz. I-5121, punt 30

⁶ met name arrest van 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, Jurispr. blz. I-1277, punt 23

⁷ arrest van 19 juni 2008, Andibel, C-219/07, jurisprudentie 2008 I-04475, punten 33 tot en met 36

⁸ zie naar analogie arresten van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 9, en 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 26 en 37

- Verder kunnen de bevoegde administratieve autoriteiten een verzoek tot plaatsing van een zoogdiersoort op die lijst slechts afwijzen wanneer het houden van specimens van die soort een reëel gevaar voor de bescherming of de eerbiediging van de beoogde belangen en de vereisten.⁹
- indien de bescherming of de eerbiediging van de belangen en de vereisten van dierenwelzijn even doeltreffend kan worden gewaarborgd door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken is een verbod op het houden, invoeren, fokken en verkopen niet gerechtvaardigd.¹⁰

Toetsing voorgenomen Nederlandse regelgeving aan de Europese regelgeving en jurisprudentie

Blijkens haar brief van 2 juli 2014 is de Staatssecretaris voornemens per 1 januari 2015 een bezit-, fok-, en handelsverbod in te stellen voor alle zoogdieren die zich niet op de peildatum van 1 januari 2015 reeds in Nederland bevinden. Daarmee wordt tevens de invoer van deze zoogdieren in Nederland vanuit andere lidstaten verboden.

Middels het beperken van toegelaten soorten tot de soorten die reeds in Nederland worden gehouden, wordt het stelselmatig verboden zoogdiersoorten in Nederland te gaan houden, behorende tot soorten die reeds rechtmatig in andere lidstaten worden gehouden, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt naar de omvang of het risico dat het houden van deze soorten met zich mee zou brengen¹¹. Het betreft een maatregel die zowel naar formulering als in de praktijk discriminerend zijn ten opzichte van andere lidstaten. Gelet op de jurisprudentie van het Hof is deze methodiek dan ook niet toegestaan.

De beperking van de aanvraagprocedure tot soorten die reeds in Nederland aanwezig zijn is in strijd met de Europese regelgeving en jurisprudentie. Daarom is de Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit van mening dat ook voor soorten die nog niet in Nederland aanwezig zijn een aanvraag kan worden ingediend. Ten aanzien van de te volgen procedure merkt de Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit nog het volgende op.

Onrechtmatigheid beschreven procedure

De door u beschreven procedure voldoet is niet aan de eisen die in het Andibel-arrest zijn gesteld noch aan vereisten van de Algemene wet bestuursrecht.

In de eerste plaats is niet voldaan aan het vereiste dat de procedure uitdrukkelijk bij handeling van algemene strekking is vastgesteld. In casu is de regeling slechts te vinden op de website van de RVO.

Voorts sluit de procedure op 31 december 2014, terwijl in het Andibel-arrest uitdrukkelijk is voorgeschreven dat de regeling voorziet in een procedure die belanghebbenden in staat stelt te verkrijgen dat nieuwe soorten op de lijst worden geplaatst. In de door u voorziene procedure is het al niet meer mogelijk nieuwe soorten ter beoordeling voor te leggen op het moment dat de positieflijst op 1 februari 2015 in werking treedt.

Verder legt u de bewijslast dat een soort kan worden gehouden bij de aanvrager. In het Andibel-arrest is uitdrukkelijk bepaald dat die bewijslast bij de bevoegde autoriteiten ligt. Immers, de bevoegde administratieve autoriteiten kunnen een verzoek tot plaatsing van een zoogdiersoort op die lijst slechts afwijzen wanneer het houden van specimens van die soort een reëel gevaar voor de bescherming of de eerbiediging van de beoogde belangen en de vereisten.¹² De bevoegde autoriteiten moeten daartoe een uitgebreid onderzoek hebben uitgevoerd waaruit het gevaar blijkt dat het houden van specimens van de betrokken soort inhoudt voor het dierenwelzijn. Dit onderzoek moet voorts berusten

⁹ zie naar analogie met name arresten van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 10, en 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 27

¹⁰ Met name ¹⁰ arrest van 19 juni 2008, Andibel, C-219/07, jurisprudentie 2008 I-04475, punt 42 en arrest van 15 november 2007, Commissie/Duitsland, C-319/05, punten 87 en 89 tot en met 96.

¹¹ arrest van 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, Jurispr. blz. I-9693

¹² zie naar analogie met name arresten van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 10, en 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 27

op de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn en de meest recente resultaten van het internationale onderzoek. Het is dus aan u om te bewijzen dat een soort niet kan worden gehouden en niet aan de houder om te bewijzen dat het wel kan.

De procedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn maar is dat niet. U schrijft voor dat de aanvrager aantoont dat hij het dier houdt. In het voorgaande is reeds uitvoering aangegeven dat deze laatste eis in strijd is met de Europese regelgeving en jurisprudentie.

Voorts wordt niet voldaan aan het vereiste dat een besluit op de aanvraag binnen redelijke termijn gemotiveerd wordt genomen en dat in rechte tegen een afwijzing kan worden opgetreden. De aanvrager ontvangt volgens uw procedure geen besluit op zijn aanvraag. De termijn is derhalve niet te controleren, de eventuele afwijzing niet gemotiveerd en gelet op het ontbreken van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is het evenmin mogelijk op eenvoudige wijze in rechte tegen het besluit op te komen. Dit is zowel in strijd met de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht als met de eisen gesteld in het reeds genoemde Andibel-arrest.

Steeds zal door u moeten worden getoetst of er andere maatregelen dan een volledig verbod mogelijk zijn om het voorgenomen niveau van dierenwelzijn te behalen¹³. Dat er andere maatregelen mogelijk zijn heeft de staatssecretaris overigens zelf al laten zien door de voorgenomen lijst van 19 juni 2013, waarin aanvankelijk slechts zes zoogdiersoorten waren opgenomen, uit te breiden met 33 eerder verboden soorten die met houderijvoorschriften ineens wél konden worden gehouden. Er zijn geen gronden te bedenken waarom diezelfde oplossing niet mogelijk zou zijn voor de overige diersoorten die de staatssecretaris zou willen verbieden. Het vooraf zonder enige toetsing instellen van een verbod is derhalve in strijd met de Europese regelgeving en jurisprudentie.

Gelet op het bovenstaande stel ik voor dat u niet slechts een ontvangstbevestiging stuurt voor onderhavige aanvraag voor de beoordeling van deze soort, maar dat u tevens binnen de in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijnen een schriftelijke beslissing neemt op deze aanvraag. Daarbij dient u te voldoen aan de eis gesteld in het Andibel-arrest dat u een uitgebreid onderzoek uitvoert naar van het gevaar dat het houden van specimina van de betrokken soort inhoudt voor de bescherming van het dierenwelzijn en dat u dit onderzoek laat berusten op de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn en de meest recente resultaten van het internationale onderzoek.

Mocht u besluiten de aanvraag af te wijzen dat zult u dit gemotiveerd moeten doen middels een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen de Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit in rechte kan opkomen.

Volledigheidshalve deel ik u bij deze mede dat wanneer u niet tijdig, dus binnen een termijn van 6 weken, een besluit op de aanvraag neemt, de Stichting daartegen onmiddellijk in rechte zal optreden.

Hoogachtend en met vriendelijke groet

Ton Ebben
Voorzitter Platform Verantwoord Huisdierenbezit (PVH)
www.huisdieren.nu

¹³ arrest van 19 juni 2008, Andibel, C-219/07, jurisprudentie 2008 I-04475, punt 42;