



## 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 invoerbeperingen 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 dierenwelzijn<sup>1</sup>. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

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-arrest<sup>2</sup> 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 opwerken, 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.<sup>3</sup>

**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.<sup>4</sup>**

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 EG<sup>5</sup>.

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 gemaakt<sup>6</sup>. 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

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

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

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

<sup>4</sup> 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

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

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

specimens van soorten die rechtmatig worden gehouden in andere lidstaten, is dan ook slechts in overeenstemming met het gemeenschapsrecht indien aan diverse voorwaarden is voldaan<sup>7</sup>.

- 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 opgekomen<sup>8</sup>.

- Tot slot kunnen de bevoegde administratieve autoriteiten een verzoek tot plaatsing van een zoogdier 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.<sup>9</sup>

### 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 pijldatum van 1 januari 2015 op de lijst van geïnteriseerde soorten staan. Daarmee wordt de invoer van deze zoogdieren in Nederland vanuit andere lidstaten verboden. Voor zoogdieren behorende tot een soort die niet op de geïnteriseerde soortenlijst staan, bestaat geen procedure die de belanghebbenden in staat stelt, te verkrijgen dat nieuwe zoogdiersoorten op de nationale lijst van toegestane soorten worden geplaatst. Blijkens haar voornoemde brief is de Staatssecretaris ook niet voornemens voor deze zoogdiersoorten een procedure van toepassing te laten zijn.

Nu er geen toetsingsprocedure toegankelijk is voor zoogdiersoorten die zich nog niet op de pijldatum op de lijst van geïnteriseerde soorten staan, moet worden geconcludeerd dat deze soorten zonder voorafgaande toetsing worden verboden en het ook op een later tijdstip niet mogelijk is deze soorten ter beoordeling voor te leggen.

Gelet hierop 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 brengen<sup>10</sup>. Gelet op de jurisprudentie van het Hof is deze methodiek dan ook niet toegestaan.

### Conclusie

Het voorgenomen Nederlandse verbod op de invoer, de fok, het bezit en de verkoop van zoogdiersoorten die niet op 1 januari 2015 op de lijst van geïnteriseerde soorten staan, is in strijd met de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen.

Het is een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG. De maatregel is discriminerend in die zin dat het de nationale producten (zoogdiersoorten die reeds in Nederland aanwezig zijn) in een gunstigere positie brengt dan niet-nationale producten (zoogdiersoorten die nog niet in Nederland worden gehouden). Er wordt niet voldaan aan het vereiste van een regeling die de belanghebbenden in staat stelt, te verkrijgen dat nieuwe zoogdiersoorten op de nationale lijst van toegestane soorten worden geplaatst. En er wordt niet getoetst of er een reële bedreiging is voor de bescherming of de eerbiediging van de belangen en de vereisten die het dierenwelzijn stelt.

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

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> arrest van 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, Jurispr. blz. I-9693