

Besluit van
houdende voorschriften ter uitvoering van verordening (EU) nr. 1143/2014
(Besluit uitvoering Europese exotenverordening)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van [], nr. [];

Gelet op verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L 317);

Gelet op artikel 18, eerste lid, van de Flora- en faunawet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [], nr. []);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van [], nr. [];

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- vergunning: vergunning als bedoeld in artikel 8, eerste lid, respectievelijk 9, eerste lid, van verordening (EU) nr. 1143/2014;
- verordening (EU) nr. 1143/2014: verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L 317);

- wet: Flora- en faunawet.

Artikel 2

1. Het is verboden handelingen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel e en onderdeel h, van verordening (EU) nr. 1143/2014 te verrichten.
2. Het is verboden zonder vergunning handelingen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdelen a, b, c, d, f en g, van verordening (EU) nr. 1143/2014 te verrichten.
3. Het tweede lid is niet van toepassing in de gevallen en onder de voorwaarden, bedoeld in de artikelen 31, eerste lid, en 32, eerste lid, van verordening (EU) nr. 1143/2014.

Artikel 3

1. Onze Minister verleent vergunningen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van verordening (EU) nr. 1143/2014.
2. Onze Minister verleent vergunningen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van verordening (EU) nr. 1143/2014.

Artikel 4

Onze Minister beslist tot het nemen van onmiddellijke noodmaatregelen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de verordening, wanneer op basis van voorlopig wetenschappelijk bewijs is vastgesteld dat de soort waarschijnlijk voldoet aan de criteria van artikel 4, derde lid, van verordening (EU) nr. 1143/2014.

Artikel 5

1. Onverminderd artikel 67 van de Flora- en faunawet en artikel 3.2a van de Waterwet worden de uitroeingsmaatregelen, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van verordening (EU) nr. 1143/2014, uitgevoerd door Onze Minister.
2. Artikel 67, vijfde lid, van de Flora- en faunawet is in geval van uitvoering door Onze Minister van de in het eerste lid bedoelde maatregelen van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de in dat artikel genoemde bevoegdheden door Onze Minister worden uitgevoerd in plaats van door gedeputeerde staten.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit uitvoering Europese exotenverordening.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkma

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot uitvoering van verordening (EU) nr. 1143/2014¹ (hierna: de exotenverordening). De exotenverordening voorziet in regels om de nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit van opzettelijke en niet-opzettelijke introductie en verspreiding in de Europese Unie van invasieve uitheemse soorten te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen.

In de hierna volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de achtergrond en inhoud van de exotenverordening en de uitvoering daarvan in Nederland. Als bijlage bij deze nota van toelichting is een transponeringstabel gevoegd.

2. Achtergrond

2.1 Exoten

Uitheemse soorten (exoten) zijn dieren, planten, schimmels of micro-organismen die door menselijk handelen buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied terecht zijn gekomen. De meeste uitheemse soorten vormen geen bedreiging voor de biodiversiteit, omdat de leefomstandigheden voor deze soorten in Nederland niet geschikt zijn of omdat ze geen schade veroorzaken. Een beperkt aantal soorten kan invasief zijn. Dat betekent dat deze soorten na introductie of verspreiding een bedreiging zijn of nadelige gevolgen hebben voor de biodiversiteit en ecosystemen. Deze bedreiging of het nadelig effect neemt verschillende vormen aan, zoals ernstige gevolgen voor inheemse soorten en de structuur en werking van ecosystemen door de verandering van habitats, predatie, concurrentie, overbrenging van ziekten, vervanging van inheemse soorten in een significant deel van hun verspreidingsgebied en door genetische effecten als gevolg van kruisingen.² Invasieve uitheemse soorten kunnen de natuur en maatschappij veel last bezorgen en tot economische schade leiden.³

2.2 Huidig Nederlands beleid

Nederland heeft in 2007 een nationaal exotenbeleid opgesteld dat is vastgelegd in de Beleidsnota invasieve exoten.⁴ Volgens dit beleid zoekt Nederland zo veel mogelijk aansluiting bij de organisatie van exotenbestrijding in andere Europese landen. Uitgangspunt is dat preventie, bestrijding of beheersing van exoten plaatsvindt wanneer geïntroduceerde soorten een reële dreiging vormen. Niet iedere exoot wordt actief bestreden. De beslissing om een exoot actief te bestrijden zal afhangen van de aard en omvang van het probleem dat door deze exoot wordt veroorzaakt en van de verwachte maatschappelijke en financiële inspanningen die de bestrijding zal vergen. Dit beleid sluit aan bij de

¹ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L 317).

² Overweging 3 van de exotenverordening.

³ *Kamerstukken II* 2007/08, 26 407, nr. 27.

⁴ Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 12 oktober 2007, kenmerk DN. 2007/2899

doelstellingen van de Habitatrichtlijn die een gunstige staat van instandhouding van van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten nastreeft, waartoe de lidstaten de noodzakelijke maatregelen moeten treffen; ook de bestrijding van invasieve exoten is daarvoor van belang.⁵

De Flora- en faunawet (hierna: Ffw) bevat thans ter preventie en beperking van schade door invasieve exoten verschillende bepalingen.⁶ Artikel 14, eerste lid, van de Ffw verbiedt het uitzetten van dieren of eieren van dieren en artikel 14, tweede lid, van de Ffw het planten of uitzaaien van aangewezen soorten planten in de vrije natuur. Daarnaast biedt artikel 14, derde lid, van de Ffw de mogelijkheid om het handelen in en het in bezit hebben van aangewezen planten en dieren te verbieden om schade aan flora en fauna te voorkomen. Op dit moment is, ingevolge artikel 14 van de Ffw in samenhang met artikel 6 van het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet, de handel en het in bezit hebben van de grote waternavel, de muntjak, de Amerikaanse voseekhoorn, de grijze eekhoorn en de Pallas' eekhoorn verboden.

Daarbij voorziet artikel 8a van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten bij wijze van overgangsrecht voor bestaande houders in een vrijstelling op het verbod op het houden van de Amerikaanse voseekhoorn, de grijze eekhoorn en de Pallas' eekhoorn. Om te voldoen aan de vrijstelling, dient de houder aan te tonen dat de door hem gehouden eekhoorns niet worden gehouden voor commerciële doeleinden. Ook moeten de dieren te identificeren zijn met een subcutaan aangebrachte microchiptransponder met een uniek nummer, moeten de dieren zijn gesteriliseerd of gecastreerd en moeten de gegevens van de houder zijn geregistreerd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Dergelijke vrijstellingen zijn niet voorzien voor de muntjak of de grote waternavel.

Naast de wettelijke verboden op grond van de Flora- en faunawet is in Nederland ter preventie van invasieve exoten het convenant Waterplanten gesloten,⁷ waarin met de Unie van Waterschappen en organisaties het bedrijfsleven (kwekers, tuincentra, dierenspeciaalzaken)⁸ afspraken zijn gemaakt over de verkoop en verspreiding van invasieve waterplanten. Hierin is afgesproken dat Watercrassula, Hydrilla, Waterteunisbloem, Kleine waterteunisbloem en Parelvederkruid niet meer worden gekweekt of verkocht. Kroosvarens, Waterwaaier, Waterhyacinth, Egeria, Ongelijkbladig vederkruid, Watersla en Grote vlotvaren worden krachtens het convenant uitsluitend verkocht met de waarschuwing dat het een uitheemse soort betreft die een bedreiging kan vormen voor inheemse planten en dieren. Het convenant Waterplanten wordt in het najaar van 2015 herzien.

⁵ Artikel 2, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 26 407, nr. 27.

⁷ Convenant van 23 februari 2010 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Unie van Waterschappen en onder meer de Nederlandse Bond van Boomkwekers te Bunnik en de Vereniging van Vasteplantenkwekers te Bunnik, *Stcrt.* 2010, 11341.

⁸ De Unie van Waterschappen, de Nederlandse Bond van Boomkwekers, de Vereniging van Vasteplantenkwekers, AQUAFLOA BV, Waterplantenspecialist, SONGROW, d'n Bart waterplantenkwekerij en adviesbureau, De Plomp BV, Vereniging Landelijke Organisatie Dibevo, Tuinbranche Nederland.

2.3 Exotenverordening

Voor een effectieve aanpak van invasieve exoten is een grensoverschrijdende benadering van groot belang. Om die reden heeft de Europese Commissie dit onderwerp opgenomen in de EU Biodiversiteitsstrategie 2020.⁹ De exotenverordening voorziet hierin. Zij bevat rechtstreeks werkende bepalingen ter preventie van de introductie en verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten die zijn geplaagd op de zogenoemde «Unielijst».¹⁰ Dit zijn invasieve uitheemse soorten waarvan de negatieve effecten zodanig zijn dat gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie vereist is.¹¹ De Europese Commissie stelt de Unielijst vast door een uitvoeringshandeling op basis van criteria die zijn opgenomen in de exotenverordening.¹² De bepalingen bestaan uit verboden op onder meer het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen van dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort, het houden, verhandelen en kweken van dieren of planten van deze soorten en het uitzetten van de betreffende dieren of planten in het milieu.¹³ De bepalingen moeten een vroegtijdig en consistent optreden in de gehele Unie waarborgen. Vroegtijdig en consistent optreden voorkomt verstoringen van de interne markt en situaties waarin het optreden in de ene lidstaat wordt ondermijnd door het uitblijven van maatregelen in een andere lidstaat. De exotenverordening stelt regels die voor de gehele Europese Unie, met uitzondering van de ultraperifere gebieden,¹⁴ gelden en biedt de mogelijkheid om strengere nationale regels te stellen.¹⁵

Voor een goed begrip voor de werkingssfeer van de exotenverordening, is van belang dat in de verordening is bepaald dat de verordening niet van toepassing is op soorten die op eigen kracht de Europese Unie bereiken. Daarnaast is de exotenverordening niet van toepassing op dierziekten, noch op uitheemse soorten waar andere verordeningen op zien op het terrein van plantenziekten, biologische bestrijders, aquacultuur en genetische gemodificeerde organismen.¹⁶ Voor zover invasieve exoten een probleem vormen voor de gezondheid van de mens, geteelde planten of gehouden dieren, bieden in Nederland de Warenwet, de Wet publieke gezondheid, de Plantenziektenwet, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en straks in plaats daarvan de Wet dieren de noodzakelijke instrumenten voor preventie en bestrijding.

De exotenverordening verplicht lidstaten om een vergunningensysteem in te voeren dat de mogelijkheid biedt om af te wijken in enkele specifieke situaties onder strikte voorwaarden.¹⁷ Ook

⁹ Mededeling van de Commissie, Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 (COM/2011/0244).

¹⁰ Artikel 4 van de exotenverordening.

¹¹ Artikel 3, derde lid, van de exotenverordening.

¹² Artikel 4, derde lid, van de exotenverordening.

¹³ Artikel 7 van de exotenverordening.

¹⁴ Artikel 6 van de exotenverordening.

¹⁵ Artikel 23 van de exotenverordening.

¹⁶ Artikel 2 van de exotenverordening.

¹⁷ Artikel 8, eerste lid, van de exotenverordening.

vanwege dwingend algemeen belang mag in uitzonderingsgevallen een vergunning worden verleend.¹⁸ Voorts zijn lidstaten bevoegd bij wijze van noodmaatregel op nationaal niveau een of meer van de genoemde verboden vast te stellen als zij over bewijs beschikken dat een invasieve uitheemse soort die niet is opgenomen op de Unielijst maar waarschijnlijk wel aan de criteria voldoet, zich op het grondgebied bevindt of er een dreigend risico voor introductie is.¹⁹

Het Nederlandse beleid is gericht op een Europese aanpak van invasieve exoten. Aanvullend nationaal beleid is vooralsnog niet aan de orde. Om deze reden is niet voorzien in een bevoegdheid om een nationale lijst vast te stellen. Indien hiertoe noodzaak bestaat, zal dit bij algemene maatregel van bestuur gebeuren.

Er zij op gewezen dat de exotenverordening meer verplichtingen omvat dan alleen op het vlak van de wetgeving. Genoemd kunnen worden het ondernemen van alle noodzakelijke stappen om onopzettelijke introductie of verspreiding van soorten op de Unielijst te voorkomen,²⁰ het opstellen van actieplannen betreffende de introductieroutes van invasieve uitheemse soorten,²¹ het opzetten van een surveillancesysteem,²² het uitvoeren van officiële controles,²³ het nemen van snelle uitroeingsmaatregelen in een vroeg stadium van invasie,²⁴ het beschikken over beheersmaatregelen²⁵ en het nemen van passende maatregelen om het herstel van door invasieve uitheemse soorten aangetaste, beschadigde of vernietigde ecosystemen te bevorderen.²⁶ In dit kader wordt uitvoering gegeven aan een implementatieplan invasieve exoten. Deze maatregelen moeten grotendeels binnen 18 maanden nadat de Unielijst is aangenomen worden getroffen en behoeven geen nadere uitwerking in regelgeving. Wanneer actieplannen en beheersmaatregelen worden vastgesteld, wordt het publiek ingevolge artikel 26 van de exotenverordening, daarbij betrokken.

3. Uitvoering verordening

3.1 Rechtsbasis

De exotenverordening bevat rechtstreeks werkende bepalingen. Voor een goede uitvoering van de verordening is het evenwel nodig om de ingevolge de verordening niet toegestane handelingen strafbaar te stellen²⁷ en om voor de uitvoering en handhaving bevoegde autoriteiten aan te wijzen. Artikel 14 van de Ffw bevat verboden die betrekking hebben op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten. Dit artikel biedt geen adequaat kader voor de uitvoering van de verordening,

¹⁸ Artikel 9 van de exotenverordening.

¹⁹ Artikel 10 van de exotenverordening.

²⁰ Artikel 7, tweede lid, van de exotenverordening.

²¹ Artikel 13 van de exotenverordening.

²² Artikel 14 van de exotenverordening.

²³ Artikel 15 van de exotenverordening.

²⁴ Artikel 17 van de exotenverordening.

²⁵ Artikel 19 van de exotenverordening.

²⁶ Artikel 20 van de exotenverordening.

²⁷ Artikel 30 van de exotenverordening.

omdat de verboden uit de exotenverordening niet overeenkomen met de in dit artikel genoemde verboden.

Artikel 18, eerste lid, van de Ffw voorziet in een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die onder meer dienen ter uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie. Deze basis wordt voor het onderhavige besluit gebruikt.

Het tweede lid van artikel 18 van de Ffw schrijft voor dat de regering binnen een jaar na het van kracht worden van het besluit een wetsvoorstel van dezelfde strekking indient bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Aan dit vereiste wordt voldaan. Bij de Eerste Kamer is inmiddels immers het wetsvoorstel natuurbescherming aanhangig, dat voorziet in vereenvoudiging en modernisering van de Nederlandse natuurwetgeving, waaronder de Flora- en faunawet;²⁸ zodra dat wetsvoorstel, eenmaal wet, van kracht wordt, biedt dat in artikel 3.37 de wettelijke basis voor de nationale uitvoering van de exotenverordening.

3.2 Aanwijzing bevoegde autoriteiten

De Minister van Economische Zaken is in artikel 3 van het besluit aangewezen als bevoegde autoriteit om vergunningen te verlenen voor wetenschappelijk onderzoek, bewaringsactiviteiten ex situ en uitzonderlijke gevallen van dwingend algemeen belang.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is belast met de taken betreffende de uitvoering, het toezicht op de naleving en de opsporing van strafbare feiten. Als toezichthouder krachtens artikel 104 van de Ffw beschikt de NVWA over de bevoegdheden, genoemd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hierbij kan worden gedacht aan het betreden van plaatsen en het nemen van monsters. Artikel 10, eerste lid, van de exotenverordening noemt enkele bestuursrechtelijke maatregelen die een lidstaat onmiddellijk kan nemen bij het constateren van een invasieve uitheemse soort die niet op de Unielijst is opgenomen. De Minister van Economische Zaken is bevoegd om deze maatregelen te nemen op grond van artikel 4 van het besluit.

De ambtenaren van de NVWA zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onderdeel 2°, van de Wet economische delicten (hierna: WED) en artikel 2 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2012. Zij beschikken uit dien hoofde over de relevante bevoegdheden om overtredingen van het verbod van artikel 2 van het onderhavige besluit op te sporen.

De ambtenaren van de douane zijn aangewezen als toezichthouder krachtens artikel 104 van de Ffw, artikel 17, eerste lid, aanhef en onderdeel 2, van de WED en artikel 2 van het Besluit buitengewoon

²⁸ *Kamerstukken I* 2014/15, 33 348, A.

opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2012 en hebben bevoegdheden op grond van paragraaf 1.2.4. van de Algemene douanewet. De douane ziet toe op de handhaving van verboden of beperkingen die op goederen bij het binnenbrengen in, onderscheidenlijk verlaten van, het douanegebied van de Unie of bij het kiezen van een douanebestemming van toepassing zijn.

De soorten op de Unielijst zullen niet behoren tot de beschermde inheemse planten- of diersoorten noch tot beschermde uitheemse planten- of diersoorten in de zin van de artikelen 4 en 5 van de Ffw. De verboden van hoofdstuk 3 van de Ffw zien uitsluitend op dergelijke beschermde soorten. Het is daarom niet noodzakelijk in het besluit een bevoegdheid te creëren om de soorten op de Unielijst te vangen en te doden. Het kan zijn dat de thans op grond van artikel 72 van de Ffw aangewezen middelen niet in alle gevallen geschikt zijn voor het vangen en doden van exoten (zie hierna in paragraaf 3.4). In dat geval kunnen provincies op grond van artikel 67, eerste lid, van de Ffw hiervan afwijken. Een van de grondslagen die in het artikel zijn genoemd om af te wijken van de vastgestelde middelen is het voorkomen van schade aan flora en fauna. De mogelijkheid van het optreden van dergelijke schade staat vast, waar het risico van ernstige schade immers voorwaarde is voor plaatsing van de soort op de Unielijst.²⁹

Provincies zijn reeds betrokken in de uitroeiing van invasieve exoten die op grond van artikel 67, eerste lid, van de Ffw zijn aangewezen. Dit betreft de soorten die in bijlage 1 als bedoeld in artikel 2 van de Regeling beheer en schadebestrijding dieren zijn aangewezen. De Minister van Economische Zaken zal de uitroeiing van de soorten van de Unielijst ter hand nemen die nog niet bestreden worden door de provincies en in overleg treden met de provincies over de mogelijke uitvoering van deze taak door de provincies.

Artikel 67, eerste lid, van de Ffw biedt gedeputeerde staten de mogelijkheid om de stand van aangewezen diersoorten te beperken op andermans gronden. Op grond van artikel 67, vijfde lid, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat één of meer van door hen aangewezen personen of categorieën van personen toegang hebben tot gronden die zijn aangewezen. In dat geval zijn deze personen gerechtigd zich daartoe zonedig met behulp van de sterke arm toegang te verschaffen. Op grond van artikel 5, tweede lid, van dit besluit heeft de Minister van Economische Zaken dezelfde bevoegdheden met betrekking tot het verschaffen van toegang tot aangewezen gronden. Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken ten aanzien van de aangewezen middelen voor het vangen en doden van exoten op grond van artikel 75, derde lid, van de Ffw de mogelijkheid om hiervan af te wijken.

3.3 Strafbaarstelling van verboden handelingen

Dit besluit stelt in artikel 2, eerste lid, het overtreden van de bezits- en handelsverboden voor soorten op de Unielijst van artikel 7, eerste lid, van de exotenverordening strafbaar.³⁰ Overtreding van deze verboden is een economisch delict op grond van artikel 1a, onderdeel 2°, van de WED in samenhang

²⁹ Artikel 4, derde lid, van de exotenverordening.

³⁰ Zie voor de inhoud van deze verboden paragraaf 2.3.

met artikel 18, eerste lid, van de Ffw. De overtreding kan worden gestraft met gevangenisstraf van maximaal twee jaren, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie (€ 20.250,00). Met toepassing van artikel 6, eerste lid, laatste alinea, van de WED kan een geldboete van ten hoogste de vijfde categorie (€ 81.000,00) worden geëist, indien de waarde van de goederen hoger is dan € 5.062,50. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie (€ 810.000,00). Op grond van artikel 7, onderdelen c en d, van de WED kan als bijkomende straf geëist worden dat voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten die niet aan de voorschriften voldoen verbeurd verklaard worden.

Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het besluit geldt een uitzondering op de strafbaarstelling van het eerste lid wanneer een vergunning is verleend onder de voorwaarden beschreven in de artikelen 8 en 9 van de exotenverordening. De exotenverordening verplicht lidstaten dit vergunningstelsel in te stellen voor soorten die op de Unielijst staan om wetenschappelijk onderzoek en bewaring ex situ³¹ mogelijk te maken. Activiteiten met soorten die zijn opgenomen op de Unielijst ten behoeve waarvan vergunning wordt verleend, komen daarvoor uitsluitend voor in aanmerking als zij voldoen aan de volgende zes voorwaarden. Ten eerste worden de activiteiten uitgevoerd in gesloten instellingen waar de organismen in een gesloten omgeving worden gehouden en behandeld, ten tweede vinden deze plaats met gekwalificeerd personeel, ten derde vindt vervoer van en naar de gesloten omgeving plaats in omstandigheden die ontsnappen onmogelijk maken, ten vierde dienen de dieren gemarkeerd te zijn indien het activiteiten met dieren betreft, ten vijfde wordt het risico op ontsnapping op doeltreffende wijze beheerst en ten zesde is er een continu surveillancesysteem in werking.³² In uitzonderlijke gevallen van dwingend algemeen belang van onder andere sociale en economische aard, kunnen met toestemming van de Europese Commissie ook vergunningen worden verleend voor andere activiteiten, waaronder commerciële activiteiten.³³ Bij de uitvoering van die regels moet bijzondere aandacht worden besteed aan het vermijden van eventuele nadelige gevolgen voor beschermde soorten en habitats, overeenkomstig het toepasselijke recht van de Unie.

Naast de gevallen die onder het vergunningstelsel vallen, zijn krachtens artikel 2, tweede lid, van de verordening ook activiteiten die onder het overgangsrecht van de artikelen 31 en 32 van de exotenverordening vallen uitgezonderd van het verbod van artikel 2, eerste lid, van het besluit.

3.4 Maatregelen

De exotenverordening stelt verboden in op handelingen met soorten die zijn opgenomen op de Unielijst. Zij biedt daarnaast ook de mogelijkheid om noodmaatregelen te nemen met betrekking tot soorten die niet op de Unielijst zijn opgenomen. Artikel 4 van het besluit legt deze bevoegdheid neer

³¹ Het bewaren van soorten buiten hun natuurlijke habitat, in artikel 3, tiende lid, van de exotenverordening.

³² Artikel 8, tweede lid, van de exotenverordening.

³³ Artikel 9, eerste lid, van de exotenverordening.

bij de Minister van Economische Zaken. Voor het treffen noodmaatregelen is vereist dat op basis van voorlopig wetenschappelijk bewijs is vastgesteld dat de soort waarschijnlijk voldoet aan de criteria om op de Unielijst te worden opgenomen, de soort zich al op het grondgebied van de lidstaat bevindt of er een dreigend risico is op de introductie ervan.³⁴ Wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om noodmaatregelen te treffen, dient de Minister van Economische Zaken binnen 24 maanden een risicobeoordeling uit te voeren op basis van de beschikbare technische en wetenschappelijke informatie, teneinde de soort op de Unielijst te plaatsen.³⁵

Artikel 5 van het besluit legt de taak om soorten die op de Unielijst staan, uit te roeien bij de Minister van Economische Zaken neer.³⁶ De gebruikte methoden moeten volstaan om de invasieve uitheemse soort volledig en permanent te verwijderen. Daarbij moet op gepaste wijze met de menselijke gezondheid en het milieu rekening worden gehouden, in het bijzonder met niet-doelsoorten en hun habitats. Ingeval de invasieve uitheemse soort een diersoort betreft, dient vermijdbare pijn, stress of lijden te worden bespaard.³⁷

De Flora- en faunawet geeft invulling aan deze bepalingen. Bij eliminatie van in het wild levende uitheemse soorten geldt de zorgplicht van artikel 2 van de Ffw. Dit houdt in dat handelingen die nadelige gevolgen voor flora of fauna kunnen veroorzaken, achterwege dienen te worden gelaten, zoveel mogelijk te worden beperkt of zoveel mogelijk ongedaan te worden gemaakt. Voor de eliminatie en het beheer mag men slechts middelen gebruiken die voldoen aan de voorschriften van artikel 72 van de Ffw. Het eerste lid van dat artikel biedt de basis om middelen aan te wijzen waarmee het is toegestaan dieren te bestrijden in het kader van beheer en bestrijding van schade. Middelen mogen slechts worden aangewezen indien deze geen onnodig lijden van dieren veroorzaken. De aanwijzing van deze middelen heeft plaatsgevonden in artikel 5 Besluit beheer en schadebestrijding dieren. In dit verband zijn onder meer geweren, honden, jachtvogels, vangkooien en lokvogels onder omstandigheden toelaatbare middelen om in te zetten bij beheer en bestrijding van schade. Op grond van artikel 10 van het Besluit beheer en schadebestrijding worden voor beheer en bestrijding van schade slechts de middelen gebruikt die zijn aangewezen in artikel 5 van het besluit en voor het middel toestemming is verleend door gedeputeerde staten. Zo mag het geweer alleen worden gebruikt voor aangewezen exoten en slechts door personen die in het bezit zijn van een geldige jachtake. Op grond van artikel 72, vijfde lid, van de Ffw is het verboden om dieren te vangen of te doden met andere middelen dan aangewezen op grond van artikel 72, eerste of tweede lid, van de Ffw. Deze regels zijn van toepassing in het kader van de uitroeiingsmaatregelen en beheersmaatregelen die getroffen worden ten aanzien van soorten die op de Unielijst staan.

Naast de situatie waarin de Minister van Economische Zaken de uitroeiing op zich neemt kan hij op grond van artikel 112, eerste lid, van de Ffw een last onder bestuursdwang en krachtens 5:32 Awb

³⁴ Artikel 10, eerste lid, van de exotenverordening.

³⁵ Artikel 10, derde lid, van de exotenverordening.

³⁶ Artikel 17, eerste lid, van de exotenverordening.

³⁷ Artikel 17, tweede lid, van de exotenverordening.

een last onder dwangsom opleggen om het verbod van artikel 2, eerste lid, van het besluit te handhaven. Volgens artikel 5:21 van de Awb wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan de herstelsanctie inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Uit jurisprudentie volgt dat de Minister van Economische Zaken na vaststelling van de overtreding van de verboden van de Flora- en faunawet de overtreder kan opdragen de situatie geheel of gedeeltelijk te herstellen in de toestand zoals die was voordat de overtreding plaatsvond.³⁸ Handhaven door middel van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom geeft directe uitwerking aan artikel 21 van de verordening.

3.5 Andere gevolgen voor Nederlandse wetgeving

In paragraaf 2.2 is het huidige nationale exotenbeleid weergegeven. De exotenverordening geeft mede vorm aan de uitvoering van dit beleid en breidt het aantal soorten uit dat bestreden wordt. De Unielijst is nog niet vastgesteld en de daarop opgenomen soorten zijn nog niet bekend. Naar alle waarschijnlijkheid zullen er meer dier- en plantensoorten op de Unielijst worden opgenomen dan de soorten waarvoor nu in Nederland een verbod geldt.

De verordening laat lidstaten de ruimte om op nationaal niveau strengere regels te behouden of vast te stellen ten opzichte van die van de verordening, met het oog op de voorkoming van de introductie, de vestiging en de verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten.³⁹ Artikel 8a van het huidige Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (hierna: Vrijstellingsbesluit) voorziet in een vrijstelling van het verbod om de Amerikaanse voseekhoorn, de grijze eekhoorn en de Pallas' eekhoorn te houden voor een klein aantal hobbyhouders die de genoemde dieren houdt en fokt. Houders mogen op grond daarvan de reeds in hun bezit zijnde dieren blijven houden op voorwaarde dat zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn strenger dan die genoemd in de verordening.

In artikel 31 van de exotenverordening is een overgangsregeling opgenomen voor niet-commerciële eigenaren die dieren houden. Niet-commerciële houders die de dieren reeds in hun bezit hebben wanneer de soort op de Unielijst werd opgenomen mogen deze dieren houden tot zij een natuurlijke dood sterven, mits zij worden gehouden in een gesloten omgeving en alle passende maatregelen zijn genomen om voortplanting of ontsnapping onmogelijk te maken.⁴⁰ Op grond van het Vrijstellingsbesluit moet de houder de dieren laten chippen zodat de dieren individueel te identificeren zijn, en de dieren onvruchtbaar laten maken, zodat verdere voortplanting onmogelijk wordt. Tenslotte dient de houder zijn naam en adresgegevens en de unieke nummers van de microchiptransponders van zijn dieren te registreren bij RVO. Deze aanvullende eisen golden al bij de invoering van deze vrijstelling. De vrijstelling richt zich slechts op het houden en niet op de andere onderdelen van het

³⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:281.

³⁹ Artikel 23 van de verordening.

⁴⁰ Artikel 31, eerste lid, van de verordening.

verbod van artikel 14, derde lid, van de Ffw. Het binnen of buiten Nederland brengen, het kopen of verkopen of het vervoeren van de dieren blijft dus verboden, ook voor de genoemde hobbydierhouders.

Ten aanzien van het overgangsrecht voor commerciële houders is in artikel 32 van de exotenverordening opgenomen dat tot een jaar na het opnemen van de soort op de Unielijst de soort mogen verkopen aan niet-commerciële gebruikers indien voortplanting of ontsnapping wordt voorkomen.⁴¹ Tot twee jaar mag een commerciële houder de exemplaren in bezit hebben.⁴² De Regeling gebruik uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur zal voorzien in een wettelijke grondslag ter uitvoering van artikel 32, derde lid, van de exotenverordening.

Voor zover niet is voorzien in overgangsrecht volgt op inwerkingtreding van de Unielijst een direct verbod op het kweken, houden of zich laten voortplanten van planten of dieren op de Unielijst. In dergelijke gevallen zullen de planten of dieren vernietigd moeten worden. Deze vernietiging is ook gebonden aan de voorwaarden die artikel 7, eerste lid, van de exotenverordening stelt. Specimen van de soort op de Unielijst mogen niet worden vrijgelaten in het milieu. Vrijlaten zou in strijd zijn met artikel 7, eerste lid, onderdeel g, van de exotenverordening en is dus verboden op grond van artikel 2, eerste lid, van het besluit. De verordening biedt uitsluitend de mogelijkheid van het zelf vernietigen of het vervoeren in het kader van uitroeiing naar een voorziening daartoe.⁴³

Naar verwachting zal de Unielijst ook zien op een deel van de soorten die zijn opgenomen op het convenant waterplanten. Het convenant zal hiermee in overeenstemming moeten worden gebracht.

4. Regeldruk

De gevolgen voor de te nemen maatregelen zijn in belangrijke mate afhankelijk van de nog vast te stellen Unielijst. Wanneer de soorten van de Unielijst niet in het Nederlandse milieu voorkomen, zullen de maatregelen zich in eerste instantie kunnen beperken tot een verbod, voorlichting en een vorm van toezicht. De vorm van toezicht hangt af van het al dan niet handelen in en in bezit hebben van de soort in Nederland. Wanneer een soort in het Nederlandse milieu voorkomt zullen er actieplannen moeten worden opgesteld met bijbehorende acties welke meer lasten met zich brengen. Deze lasten vloeien rechtstreeks voort uit bepalingen van de exotenverordening en zijn dus geen gevolg van nationale bepalingen.

Het verbod en de overgangsregeling van de exotenverordening leiden tijdelijk tot financiële en administratieve lasten. Aangezien de soorten van de Unielijst nog niet bekend zijn, is ook niet bekend

⁴¹ Artikel 32, tweede lid, van de exotenverordening.

⁴² Artikel 32, eerste lid, van de exotenverordening.

⁴³ Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van de exotenverordening.

hoeveel commerciële en niet-commerciële houders de verordening raakt. Het is daarom nog niet mogelijk om een inschatting van de lasten voor deze groepen te maken.

5. Inwerkingtreding

Per 1 januari 2015 is de exotenverordening in werking getreden. Voor de werking van de verordening is echter de Unielijst nodig die nog moet worden vastgesteld. Op uiterlijk 2 januari 2016 wordt de Unielijst aan het comité voorgelegd. De Unielijst zal vervolgens 20 dagen na publicatie in werking treden. De inwerkingtreding van het voorliggende besluit is dus afhankelijk van het moment wanneer de Unielijst van kracht zal worden. Tegen deze achtergrond bepaalt artikel 6 van het besluit dat dit besluit in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Economische Zaken

BIJLAGE**BIJ NOTA VAN TOELICHTING BIJ HET BESLUIT UITVOERING
EUROPESE EXOTENVERORDENING**

Verordening	Besluit	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte danwel reden waarom geen uitvoering in regelgeving nodig is
Artikel 1	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft omschrijving onderwerp verordening.
Artikel 2	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft toepassingsgebied verordening.
Artikel 3	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft definities.
Artikel 4	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 5	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 6	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft bepalingen voor ultraperifere gebieden Nederland heeft geen ultraperifere gebieden.
Artikel 7, eerste lid	Artikel 2 (verbodsbepaling)	
Artikel 7, tweede lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 8, eerste lid	Artikel 3, eerste lid (aanwijzing Minister van EZ)	
Artikel 8, tweede lid	Artikel 3, eerste lid (aanwijzing Minister van EZ)	
Artikel 8, derde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 8, vierde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, bepaling waaraan vergunningaanvraag aan moet voldoen.
Artikel 8, vijfde lid	-	Bepaling behoeft geen uitvoering in regelgeving, jurisprudentie voorziet in redenen voor intrekking: - vergunning is op grond van onjuiste gegevens verleend; - de juiste gegevens hadden tot een weigering van de vergunning geleid; - betrokkene kan van die onjuiste of onvolledige opgave in redelijkheid een verwijt worden gemaakt; - verandering van beleid of inzichten; - er wordt niet meer aan wettelijke vereisten voldaan; - betrokkene handelt in strijd met vergunning.
Artikel 8, zesde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 8, zevende lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 8, achtste lid	-	NVWA is aangewezen als toezichthouder krachtens artikel 104 van de Ffw en artikel 17, eerste lid, aanhef en onder 2, van de WED en heeft bevoegdheden op grond van titel 5.2 van de Awb.
Artikel 9, eerste lid	Artikel 3, tweede lid (aanwijzing Minister van EZ)	
Artikel 9, tweede t/m achtste lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 10,	Artikel 4 (aanwijzing	Zie §3.2 nota van toelichting.

eerste lid	Minister van EZ)	
Artikel 10, tweede lid en derde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 10, vierde lid t/m zevende lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 11	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 12, eerste lid	-	Zie §2.3 nota van toelichting.
Artikel 12, tweede lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 13	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 14	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 15, eerste lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 15, tweede en derde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, douane is aangewezen als toezichthouder krachtens artikel 104 van de Ffw en artikel 17, eerste lid, aanhef en onder 2, van de Wet op de economische delicten en heeft bevoegdheden op grond van de Algemene douanewet.
Artikel 15, vierde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft feitelijk handelen.
Artikel 15, vijfde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, bevoegdheid tot inbeslagname is geregeld volgens artikel 112 van de Ffw.
Artikel 15, zesde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, bevoegdheid tot kostenverhaal is geregeld volgens artikel 112 van de Ffw.
Artikel 15, zevende lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 15, achtste lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 15, negende lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 16	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 17, eerste lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 17, tweede t/m vierde lid	-	Zie §3.4 nota van toelichting.
Artikel 18 en 19	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten, danwel de Europese Commissie
Artikel 20, eerste lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, artikel 112 van de Ffw voorziet in bevoegdheid last onder bestuursdwang ter handhaving van het bij of krachtens die wet bepaalde op te leggen.
Artikel 20, tweede lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 21	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, kosten kunnen worden teruggevorderd middels een last onder dwangsom (art. 5:32 van de Awb) en kostenverhaal (art. 5:25 van de Awb).
Artikel 22	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van

Artikel 23	-	de lidstaten. Behoeft geen uitvoering in regelgeving, artikel 14, tweede en derde lid, van de Ffw voorzien in bevoegdheden ter zake.
Artikel 24, eerste en tweede lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten.
Artikel 24, derde en vierde lid	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 25	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie.
Artikel 26	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van de lidstaten om bij actieplannen en beheersmaatregelen afd. 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren.
Artikel 27 t/m 29	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft taak van Europese Commissie, danwel Europees Parlement of Raad.
Artikel 30	-	Zie §3.3 nota van toelichting.
Artikel 31 en 32	-	Zie §3.5 nota van toelichting.
Artikel 33	-	Behoeft geen uitvoering in regelgeving, betreft bepaling van inwerkingtreding.