

Sierra Leone - Beijing met gedroogde zeepaardjes: vijftien maanden cel.

Noot bij Nederlandstalige Rechtbank van Eerste aanleg Brussel, 8 juni 2017,
P.K. t. H.X., Q.W. en W.H.

Carole M. Billiet, CM&ER en Equal Partners Balie Brussel ¹

1. Inleidend

1. Dit vonnis biedt één van de schaarse voorbeelden uit onze rechtspraak van een strafrechtelijke bestraffing van schendingen van de CITES-Overeenkomst en de CITES-Verordening ². Het letterwoord CITES verwijst naar de ‘Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora’, vertaald als de ‘Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten’. Het verdrag werd aangenomen te Washington op 3 maart 1973, wat verklaart dat het in de wandel ook bekend staat als de ‘Conventie van Washington’ ³.

De CITES-Overeenkomst werd in 1981 door België goedgekeurd. De zogenaamde CITES-wet van 28 juli 1981 zet het verdrag en zijn bijlagen om in nationaal recht, met de zeer beperkte verdragswijziging die op 22 juni 1979 te Bonn werd aangenomen ⁴. De wet, die pas einde 1983 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd, trad in werking op 10 januari 1984. ⁵ Een belangrijk uitvoeringsbesluit van de wet is het K.B. van 9 april 2003 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer ⁶.

¹ CM&ER, zie <http://www.environmental-lawforce.ugent.be/>; Equal-Partners, zie <http://equal-partners.eu/nl/>. De auteur is tevens lid van het *Technical Advisory Committee* van het UN Environment / UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) project *Combating Crimes that have serious impact on the Environment: State of Knowledge on Approaches* (2017) en voorzitter van de werkgroep *Sanctioning, prosecution and judicial practice* van het EU LIFE+ project LIFE14 GIE/UK/000043 (2015-2020), een LIFE-project dat capaciteitsopbouw en doeltreffendheid in de vervolging en sanctionering van milieumisdrijven in de EU nastreeft (zie <https://www.environmentalprosecutors.eu/eu-life-project>).

Het bronnenonderzoek ten behoeve van deze annotatie is afgesloten op 7 augustus 2017.

² In een bespreking van de CITES-Overeenkomst en de CITES-Verordening uit 2006, vermeldt Geert Van Hoorick drie relatief oude vonnissen: Corr. Turnhout 30 juni 1992, *onuitg.*; Corr. Turnhout 16 mei 1994, *onuitg.*; Corr. Antwerpen 30 november 1994, *onuitg.* – G. VAN HOORICK, “Milieubeheerrecht, Natuur”, in K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieu- en energierecht*, Brugge, die Keure, 2006, randnr. 1675, voetnoot (2726). Bij nazicht van de TMR-jaargangen sedert 1992 blijkt dat dit milieu-specialistische tijdschrift de voorbije vijftientig jaar slechts vier andere strafrechtelijke uitspraken inzake CITES-misdrijven publiceerde: een vonnis van de Correctionele rechtbank te Gent van 27 juni 2011 (*TMR* 2013, 72-77); een arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen uit 2011 (Antwerpen, 28 september 2011, met noot P. GEERKENS, *TMR* 2012, 558-566); een vonnis van de Correctionele rechtbank te Brugge van 3 oktober 2012 (*TMR* 2012, 615-616); het vonnis dat de Correctionele rechtbank te Gent op 27 juni 2014 velde in een geruchtmakende zaak aangaande transnationale georganiseerde vogelzwendel (*TMR* 2014, 330-368), met aansluitend arrest van het Hof van Beroep te Gent van 18 maart 2016 (*TMR* 2016, 546-574) en cassatiearrest van 11 oktober 2016 (*TMR* 2017, 150-154).

³ Verdragswebsite: <https://www.cites.org/eng>.

⁴ Wijziging artikel XI van het verdrag.

⁵ Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979 (*BS* 30 december 1983), bij herhaling gewijzigd. De tekst van de CITES-Overeenkomst gaat als bijlage bij de wet. Naast onder meer een Engelstalige en Spaanstalige tekstversie, vormt de Franstalige tekst één van de vijf authentieke tekstversies. Het verdrag kent thans 183 verdragspartijen, waaronder China (1981), Sierra Leone (1994) en, recent, de EU (2015). Zie <https://www.cites.org/eng/disc/parties/index.php>.

⁶ *BS* 6 juni 2003, meermaals gewijzigd.

De bepalingen van de CITES-Overeenkomst werden voor de EU-lidstaten hernomen, uitgebreid en verstrengd in een verordening. De verordening die thans van kracht is, is Verordening 338/1997 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer ⁷ hier kortweg CITES-Verordening genoemd. De basisregeling vervat in de CITES-Verordening werd nader uitgewerkt, op gedetailleerde wijze, in een paar uitvoeringsverordeningen. Belangrijk zijn voornamelijk de zogenaamde Uitvoeringsverordening en Vergunningsverordening ⁸. Zoals bekend, zijn verordeningen rechtstreeks toepasselijk in elke EU-lidstaat ⁹, dus ook België. Hierbij wel meteen de kanttekening dat verordeningen spijs hun rechtstreekse werking vaak nationale uitvoeringsmaatregelen behoeven om volle uitwerking te hebben. Een klassiek type uitvoeringsmaatregelen betreft handhavingsmaatregelen. ¹⁰

2. De CITES-regelgeving: enkele hoofdlijnen

2. Voor een algemene bespreking van de CITES-regelgeving, verwijzen we naar bestaande literatuur ¹¹. Hier volgen enkel een paar hoofdlijnen.

3. Zoals zoveel milieuregelgeving, doet ook de CITES-regelgeving een beroep op lijsten om haar toepassingsgebied af te bakenen.

⁷ *Pb. L.* nr. 61 van 3 maart 1997. Het corpus van de verordening werd laatst gewijzigd, op vrij ingrijpende wijze, bij wijzigingsverordening nr. 398/2009 van 23 april 2009 (*Pb. L.* nr. 126 van 21 mei 2009) (geconsolideerde versie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:01997R0338-20141220>).

Voorgaande CITES-verordening: Verordening nr. 3626/82 van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, *Pb. L.* nr. 381 van 31 december 1982.

⁸ De Uitvoeringsverordening heet voluit ‘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 in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer’, *Pb. L.* nr. 166 van 19 juni 2006. Ze werd bij herhaling gewijzigd (geconsolideerde versie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:02006R0865-20120927>). De Vergunningsverordening heet formeel ‘Verordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie van 23 augustus 2012 tot vaststelling van de voorschriften voor het ontwerp van de vergunningen, certificaten en andere documenten waarin Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer voorziet, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie’, *Pb. L.* nr. 242 van 7 september 2012 (geconsolideerde versie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:02012R0792-20150205>).

Een vermelding waard is voorts de Schorsingsverordening: Verordening (EU) nr. 736/2015 van de Commissie van 7 mei 2015 tot schorsing van het binnenbrengen in de Unie van specimens van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten, *Pb. L.* nr. 117 van 8 mei 2015.

⁹ Artikel 288, tweede lid, VWEU.

¹⁰ C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen als wetgevingsvraagstuk: het voorbeeld van de milieuverordeningen”, *T.v.W.* 2009, 278-306, nrs. 7-9.

¹¹ Voor een algemeen inleidend overzicht van de CITES-regelgeving in België, zie E. DE PUE, L. LAVRYSEN & P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2017. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, 1251-1259. Voor een meer diepgaande bespreking, met aandacht voor de bevoegdheidsrechtelijke aspecten en het handhavingsvraagstuk zoals zij zich in België stellen, lees: P. GEERKENS, “CITES: de vergeten fantoombevoegdheid? (noot bij Antwerpen, 28 september 2011)”, *TMR* 2012, 559-566; L. LAVRYSEN, “Un accord de coopération: le moyen d’appliquer et de faire respecter, effectivement et de manière intégrée, la réglementation CITES?”, in Ch.-H. BORN en F. JONGEN (eds.), *D’urbanisme et d’environnement: Liber Amicorum Francis Haumont*, Brussel, Bruylant, 2015, 653- 673. Zie voorts ook H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek Natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2011, randnrs. 85 en 560-565.

De CITES-Overeenkomst maakt een onderscheid tussen drie categorieën beschermde soorten, opgesomd in zijn bijlagen I, II en III (Tabel 1)¹².

Tabel 1: de bijlagen van de CITES-Overeenkomst

Bijlage I	Alle met uitsterven bedreigde soorten die door de handel worden of zouden kunnen worden getroffen
Bijlage II	(a) Alle soorten die niet noodzakelijkerwijs thans met uitsterven worden bedreigd, maar die hieraan zouden kunnen worden blootgesteld indien de handel in specimens van deze soorten niet aan strenge voorschriften zou worden onderworpen; (b) Andere soorten die aan voorschriften moeten worden onderworpen om controle op de handel in specimens van in (a) bedoelde soorten doeltreffend te maken
Bijlage III	Alle soorten waarvan een verdragspartij verklaart dat zij, binnen de grenzen van haar rechtsbevoegdheid, zijn onderworpen aan exploitatieverboden of -beperkingen en waarvoor samenwerking met de andere verdragspartijen noodzakelijk is bij de controle op de handel

De Bijlagen I en II worden tweejaarlijks bijgewerkt¹³. De meest recente wijzigingen werden aangenomen in de herfst van 2016¹⁴.

De CITES-Verordening heeft de bovenstaande regeling verder uitgewerkt en deelt de beschermde soorten in vier categorieën in, te vinden in haar Bijlagen A, B, C en D, waarbij de sterkst beschermde soorten in Bijlage A zijn opgenomen en de relatief minst beschermde soorten in Bijlage D. Er wordt ook plaats ingeruimd voor de problematiek van de invasieve soorten. (Tabel 2)¹⁵

Tabel 2: de Bijlagen van de CITES-Verordening¹⁶

Bijlage A	(a) Soorten opgenomen in Bijlage I van de CITES-Overeenkomst waarvoor de EU-lidstaten geen voorbehoud maakten (b) Soorten (i) Die voor gebruik in de EU afgenomen worden of kunnen worden of die het voorwerp uitmaken of kunnen uitmaken van internationale handel, en die met uitsterven bedreigd worden dan wel zo zeldzaam zijn dat ook het meest beperkte handelsverkeer het voortbestaan van de soort in gevaar zou brengen, of (ii) Die behoren tot een genus waarvan de meeste soorten, of die een soort vormen waarvan de meeste ondersoorten, op basis van de onder (a) of (b)(i) vermelde criteria in Bijlage A zijn opgenomen en die zelf ook in die bijlage dienen te worden opgenomen, omdat andere een doeltreffende bescherming van de beoogde taxa onmogelijk is.
Bijlage B	(a) Soorten opgenomen in Bijlage II van de CITES-Overeenkomst die niet in bijlage A zijn opgenomen en waarvoor de EU-lidstaten geen voorbehoud maakten (b) De in Bijlage I van de CITES-Overeenkomst opgenomen soorten waarvoor een voorbehoud is gemaakt (c) Niet in de Bijlagen I of II van de CITES-Overeenkomst opgenomen soorten:

¹² Zie, respectievelijk, artikel II.1, artikel II.2 en artikel II.3 CITES-Overeenkomst.

¹³ Artikel XV CITES-Overeenkomst, samen te lezen met artikel XI *ibid*. De wijzigingen worden geagendeerd, besproken en desgevallend aangenomen gedurende de tweejaarlijkse samenkomsten van de *Conference of the Parties* ('CoP-meetings'). Zie <https://www.cites.org/eng/cop/index.php>.

¹⁴ *Amendments to the Appendices I and II of the Convention, adopted by the Conference of the Parties at its 17th meeting, Johannesburg (South-Africa), 24 September – 4 October 2016*. Voor de huidige tekstversie van de bijlagen, die geldt sedert 4 april 2017, zie <https://www.cites.org/eng/app/appendices.php>.

¹⁵ Respectievelijk artikel 3.1, artikel 3.2, artikel 3.3 en artikel 3.4 CITES-Verordening.

¹⁶ Vergelijk met P. GEERKENS, *l.c.*, (559) randnr. 9.

	(i) Die het voorwerp uitmaken van zoveel internationale handel dat deze een bedreiging kan vormen voor het voortbestaan van deze soorten of het voortbestaan van de populaties daarvan in bepaalde landen, of voor de instandhouding van de populatie op een voldoende getalsterkte opdat deze soorten in de ecosystemen waarin ze voorkomen hun rol naar behoren zouden kunnen vervullen, of (ii) Waarvan de opname in de bijlage, gezien hun uiterlijke gelijkheid met andere in bijlage A of bijlage B opgenomen soorten, onontbeerlijk is om de handel in tot deze soorten behorende specimens daadwerkelijk te kunnen controleren (d) Soorten waarvan vaststaat dat het binnenbrengen van levende specimens in het natuurlijk milieu van de EU een ecologische bedreiging vormt voor inheemse, in het wild levende dier- en plantensoorten van de gemeenschap
Bijlage C	(a) Soorten opgenomen in Bijlage III van de CITES-Overeenkomst die niet in Bijlagen A of B zijn opgenomen en waarvoor de EU-lidstaten geen voorbehoud maakten (b) De in Bijlage II van de CITES-Overeenkomst opgenomen soorten waarvoor een voorbehoud is gemaakt
Bijlage D	(a) Soorten opgenomen in Bijlage III van de CITES-Overeenkomst waarvoor de EU-lidstaten voorbehoud maakten (b) Niet in de Bijlagen A, B of C vermelde soorten waarvan de omvang van de invoer in de EU een controle rechtvaardigt

Zoals bij vergelijking van beide tabellen reeds blijkt, heeft de CITES-Verordening een ruimer toepassingsgebied dan de CITES-Overeenkomst. Het toepassingsgebied van de Verordening omvat alle soorten die bescherming genieten onder de Overeenkomst maar strekt daarnaast uit tot nog andere soorten.

De Afrikaanse olifant (*Loxodonta africana*), die in het vonnis ter sprake komt, is een soort met een dubbele status onder zowel de CITES-Overeenkomst als de CITES-Verordening: een Bijlage I / Bijlage A soort (alle Afrikaanse olifanten, uitgezonderd deze van Botswana, Namibia, Zuid-Afrika en Zimbabwe) én een Bijlage II / Bijlage B soort (uitsluitend de Afrikaanse olifanten van Botswana, Namibia, Zuid-Afrika en Zimbabwe). Het zeepaardje (*Hippocampus erectus*) is opgenomen in Bijlage II van de CITES-Overeenkomst en Bijlage B van de CITES-Verordening.¹⁷

Soorten die in de bijlagen van de CITES-Overeenkomst en/of de CITES-Verordening zijn opgenomen, noemen we hierna ook kortweg ‘CITES-soorten’.

4. De handel in soorten die in de bijlagen van de CITES-Overeenkomst en/of de CITES-Verordening voorkomen, wordt in hoofdzaak gereguleerd door middel van een stelsel van vergunningen en certificaten die slechts onder bepaalde voorwaarden kunnen worden afgeleverd en die dienen te worden voorgelegd wanneer CITES-soorten een land binnenkomen of verlaten. Elke bijlage heeft een eigen juridisch regime, dat van uitermate strikt (Bijlage I / Bijlage A soorten) tot relatief minder streng (Bijlage III / Bijlage D soorten) varieert.

De CITES-Overeenkomst definieert ‘handel’ als “*de uitvoer, de wederuitvoer, de invoer en het inbrengen van uit de zee voortkomende dieren en planten*”. Hierbij heeft de aanvoer van uit de zee voortkomende planten en dieren betrekking op “*het tot binnen de grenzen van een Staat vervoeren van specimens van soorten die zijn gehaald uit zeegebied dat niet tot het rechtsgebied van een Staat*”.

¹⁷ De website van de CITES-Overeenkomst heeft een zoekinstrument om de bijlage te vinden waarin een beschermde soort is opgenomen. Zie <http://checklist.cites.org/#/en>.

behoort”.¹⁸ De geviseerde handel is gefocust op in- en uitvoer en uitsluitend internationaal van aard. De CITES-Verordening hanteert een merkkelijk ruimere definitie. Handel is er “*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 Lidstaat, van specimens waarop de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn*”¹⁹.

De bescherming van de CITES-soorten strekt zich uit tot elk ‘specimen’ van een soort. De CITES-Overeenkomst omschrijft een ‘specimen’ als: “(i) *elk dier of elke plant, levend of dood; (ii) in geval van een dier: ten aanzien van de in Bijlagen I en II opgenomen soorten, elk gemakkelijk herkenbaar deel van een dier of elk daaruit verkregen product, en ten aanzien van de in Bijlage III opgenomen soorten, elk gemakkelijk herkenbaar deel van een dier of elk daaruit verkregen product dat in deze Bijlage is genoemd; (iii) in geval van een plant: ten aanzien van de in Bijlage I opgenomen soorten, elk gemakkelijk herkenbaar deel van de plant of elk daaruit verkregen product en ten aanzien van de in Bijlagen II en III opgenomen soorten, elk gemakkelijk herkenbaar deel van de plant of elk daaruit verkregen product dat in deze Bijlage is genoemd*”²⁰. De CITES-Verordening reikt ook voor dit begrip opmerkelijk verder dan de CITES-Overeenkomst. Een ‘specimen’ is “*elk dier of elke plant, dood of levend, van de in de bijlagen A tot en met D genoemde soorten, elk deel daarvan en elk daarvan verkregen product, al dan niet in andere goederen vervat, alsmede alle goederen waarvan op grond van een bewijsstuk, verpakking, merkteken of etiket of enige andere omstandigheid moet worden aangenomen dat het gaat om delen of producten van tot deze soorten behorende dieren of planten, tenzij deze delen of producten door middel van een aanduiding in die zin in de bijlagen waarin de betrokken soorten genoemd worden, expliciet van het toepassingsgebied van deze verordening of van de bepalingen met betrekking tot de betrokken bijlage zijn uitgesloten*”²¹.

De tenlasteleggingen in het bovenstaande vonnis betreffen dode dieren – de gedroogde zeepaardjes – en producten verkregen uit een onderdeel van een dier – een armband en een beeldje gemaakt uit het ivoor van een olifantenslagtang. De afwezigheid van levende specimens – en het is jammer dit te moeten vaststellen – vereenvoudigt de zaak.

3. De huidige beleidsuitdagingen

5. De illegale internationale handel in beschermde dier- en plantensoorten geniet sedert enkele jaren in stijgende mate de aandacht van de beleidsvoerders. Hier is reden toe. Deze handel ondergaat sedert een tiental jaren een ingrijpende metamorfose, met schaalvergroting, steeds meer betrokkenheid van georganiseerde misdaadcircuits en steeds nefastere gevolgen voor de rechtstaat en de socio-economische ontwikkeling in de landen waaruit de beschermde soorten geroofd worden²². Op internationaal niveau volgen studies en initiatieven elkaar in hoog tempo op.

¹⁸ Artikel I, c) en e) CITES-Overeenkomst.

¹⁹ Artikel 2, u) CITES-Verordening. Zie ook de artikelen 8 en 9 van de Verordening, die een regeling treffen inzake niet-grensoverschrijdende handelsactiviteiten die Bijlage A-specimens tot voorwerp hebben *resp.* het vervoer van levende specimens.

²⁰ Artikel I, b) CITES-Overeenkomst.

²¹ Artikel 2, t), eerste lid CITES-Verordening. De bepaling vervolgt met een uitbreiding van de definitie die het specifieke geval van de hybride soorten betreft.

²² Lees ook, recent in dit tijdschrift, R. THOMAS, “ ‘Wildlife’ -criminaliteit, de internationale stroperijcrisis en de internationale reactie daarop” (met Noot van de redactie), *TMR* 2017, 25-31.

Een selectie die enkel reeds door de diversiteit aan betrokken internationale instellingen en organisaties voeling geeft met de *sense of urgency* die er internationaal rond de problematiek leeft, is de volgende ²³.

- 2010 is het jaar waarin het *International Consortium on Combating Wildlife Crime* (ICWC) het licht zag, een samenwerkingsverband tussen vijf intergouvernementele organisaties: het CITES-secretariaat, INTERPOL, de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), de Wereldbank en de *World Customs Organisation* (WCO) ²⁴.
- De NGO *The Global Initiative against Transnational Organised Crime*, een experten-netwerk van handhavers, vertegenwoordigers van multilaterale organisaties, ontwikkelingssamenwerkers en beleidsmakers opgericht in 2011-2012, heeft zijn activiteit vrij onmiddellijk uitgebreid van meer traditionele werkvelden -- zoals drugs, illegale wapenhandel en mensensmokkel -- naar georganiseerde milieucriminaliteit. In 2014 publiceerde *The Global Initiative* een onderzoeksrapport dat het zelf als een *baseline* rapport bestempelde: *The Global Response to Transnational Organized Environmental Crime*. ²⁵
- In 2012 startte de WCO een *Environmental Programme*, dat onder meer jaarlijks een *Illicit Trade Report* vrijgeeft ²⁶.
- Op 30 juli 2015 keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een eerste en als historisch bestempelde resolutie goed tegen illegale handel in wilde planten en dieren ²⁷.
- In 2016 publiceerde UNODC zijn allereerste studie inzake illegale handel in beschermde soorten, getiteld ‘*World Wildlife Crime Report: Trafficking in protected species*’. Het rapport wijst onder meer, bijzonder terecht, op de overlap tussen illegale handel in beschermde soorten en illegale houthandel. ²⁸
- Eveneens in 2016 publiceerde INTERPOL samen met UN Environment de studie *The rise of environmental crime. A growing threat to natural resources, peace, development and security*. Dit bijzonder lezenwaardige rapport kadert de illegale handel in beschermde soorten in het bredere plaatje van de andere milieugerelateerde vormen van illegale handel (afval, chemische producten, ozon afbrekende stoffen, minarelen, ...). ²⁹
- Op 9 september 2016 nam de Algemene Vergadering van de VN een tweede resolutie aan tot bestrijding van illegale handel in wilde dieren en planten ³⁰.

Op regionaal niveau, heeft de EU de aansluiting gemaakt bij de globale beleidsanalyses en prioriteiten. Op 26 februari 2016 keurde zij een ‘Actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten’ goed ³¹. Het begeleidende interne studierapport maakt een EU-gerichte analyse van de illegale handel ³². De EU is een markt, een transitregio en een bron- en uitvoerregio ³³. In het *Environmental Compliance Assurance* initiatief, dat de Europese Commissie begin 2017 officieel opstartte, vormt de

²³ Een studie die nuttige inspiratie bood voor het samenstellen van deze selectie, is D. GELDHOF, *Mapping of the issues concerning the illegal trade in Wildlife, including the internet trade, and suggestions for a better approach*, UGent – Masterproef van de opleiding ‘Master in de Rechten’, 2016-17, 109 p.

²⁴ Zie <https://cites.org/eng/prog/icwc.php>.

²⁵ Zie <http://globalinitiative.net/programs/> en http://globalinitiative.net/programs/environmental-crime/environment_baseline/.

²⁶ Zie <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/environmental-programme.aspx>.

²⁷ Resolution 69/314 *Tackling illicit trafficking in wildlife* adopted on 30 July 2015 at the 69th Meeting of the UN General Assembly.

²⁸ Zie <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wildlife.html>.

²⁹ Zie <http://www.unep.org/environmentalgovernance/erl/resources/publications/rise-environmental-crime>.

³⁰ Resolution 70/301 *Tackling illicit trafficking in wildlife* adopted on 9 September 2016 at the 70th Meeting of the UN General Assembly.

³¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, *Actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten*, Brussel, 26 februari 2016, COM(2016) 87 final (hierna ‘*EU-Actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten*’).

³² European Commission, *Commission Staff Working Document. Analysis and Evidence in Support of the EU Action Plan against Wildlife Trafficking*, Brussel, 26 februari 2016, SWD(2016) 38 final.

³³ *Ibid.*, 15 e.v.

illegale handel in wilde dieren en planten naast afval de prioriteit.³⁴ In een achtergronddocument stelt de Commissie: “... *environmental crime is most serious in the areas of waste and wildlife legislation*”³⁵. Laatst maar niet minst, valt te vermelden dat de illegale handel in wilde dieren en planten één van de slechts negen categorieën milieumisdrijven vormt die zijn opgenomen in artikel 3 van Richtlijn 2008/99 van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (hierna Ecocrime-Richtlijn)³⁶.

Literatuur en beleidsdocumenten wijzen op de verstrengeling van *wildlife crime* met andere vormen van zware criminaliteit, voornamelijk corruptie, grootschalige belastingfraude, witwassen van misdaadgeld, schendingen van mensenrechten en andere vormen van georganiseerde criminaliteit zoals de illegale handel in verdovende middelen en in vuurwapens. De illegale handel wordt aangedreven door de vraag. Drijfveren aan aanbodzijde zijn de hoge winsten en de lage risico's: “*het is een zeer lucratieve handel waarvan de bestrijding in de meeste landen weinig prioriteit geniet in vergelijking met andere vormen van criminaliteit, zodat het risico om betrapt en beboet te worden zeer klein is*”³⁷.

6. Hoeft het nog gezegd? Een cruciaal aandachtspunt in de beleidsvoering betreft doelmatige handhaving, met bestraffing die algemene preventie genereert en het winstmotief uitschakelt.

7. In voorliggend dossier acht de rechter het niet met de nodige zekerheid bewezen dat de kleine beeldjes die in de bagage van een beklaagde werden aangetroffen uit ivoor gemaakt zijn. Enkel de tenlasteleggingen inzake de zeepaardjes acht zij bewezen.

De vastgestelde smokkel vormt geen uitzonderlijk geval. Integendeel, de feiten sluiten aan bij een gekend smokkelpatroon. In de Rode IUCN-lijst van bedreigde diersoorten staat het Zeepaardje (*Hippocampus erectus*) als een kwetsbare soort, met vermelding van de handel van gedroogde exemplaren voor gebruik in de traditionele geneeskunde, meer bepaald de traditionele Chinese geneeskunde, als één van de belangrijke bedreigingen voor de soort³⁸. Bij de beoordeling van de feiten schrijft de rechter: “*Gelet op alle elementen waarop de rechtbank acht kan slaan mag worden aangenomen dat beklaagden specifiek werden ingezet om zeepaardjes te verzamelen en deze vervolgens naar China te vervoeren.*”

4. Handhaving van de CITES-Overeenkomst en -Verordening in België: een verspreide slagorde

³⁴ Zie <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm>.

³⁵ DG ENVIRONMENT, *Background document to Commission initiative on Environmental Compliance Assurance (conference paper)*, Brussel, 31 januari 2017, p. 4. Dit document is eveneens te vinden via raadpleging van <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm>.

De beleidsanalyse kreeg krachtig bevestiging op het niveau van de binnenlandse veiligheidsbeleid in de lidstaten. Op 17 mei 2017 keurde het Permanent Comité voor Operationele Samenwerking op het gebied van de Binnenlandse Veiligheid, waarin de EU ministers van Binnenlandse Zaken zijn vertegenwoordigd, de nieuwe prioriteitenlijst goed die de meest bedreigende criminaliteitsvormen opsomt. Voor het eerst staat ‘Milieucriminaliteit’ op die lijst, meer in het bijzonder de illegale handel in wilde dieren en planten en de illegale afvalhandel. Zie X., “Milieucriminaliteit als prioriteit voor de EU”, *De Milieukrant* 2017, afl. 28/12, 1.

³⁶ *Pb. L.* nr. 328 van 6 december 2008.

³⁷ *EU-Actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten*, 3.

³⁸ Zie <http://www.iucnredlist.org/details/10066/0>

4.1. Internationale afspraken

8. Artikel VIII van de CITES-Overeenkomst somt de door de verdragspartijen te nemen maatregelen op. De eerst vermelde maatregel stoot onmiddellijk door naar sanctionering. Artikel VIII.1 bepaalt: “*De Partijen nemen gepaste maatregelen om de bepalingen van deze Overeenkomst uit te voeren en de handel in specimens waarbij deze worden overtreden te verbieden.*”

Deze maatregelen omvatten:

- a) *het strafbaar stellen van de handel in of het bezit van dergelijke specimens, of beide; en*
- b) *het treffen van voorzieningen ter verbeurdverklaring of terugzending aan de Staat van oorsprong van dergelijke specimens.”*

Artikel VIII.4, aangevuld door artikel VIII.5, detailleert de maatregelen die te voorzien zijn voor het geval van verbeurdverklaring van een levend specimen als gevolg van artikel VIII.1, een hypothese die uit haar aard een praktisch probleem stelt dat met gepaste zorgzaamheid dient te worden opgevangen.

4.2. Europeesrechtelijk: een gelaagde bundel eisen

9. Zowel de CITES-Verordening als de Ecocrime-Richtlijn leggen de lidstaten specifieke handhavingsverplichtingen op.

10. Artikel 14.1, a) en b), van de CITES-Verordening verplichten de lidstaten tot het uitoefenen van toezicht en tot ingrijpen bij niet-naleving: “*De bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten zien toe op de naleving van de bepalingen van deze verordening.*”; “*Indien de bevoegde autoriteiten op een bepaald ogenblik redenen hebben om te geloven dat deze bepalingen niet worden nageleefd, nemen zij de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zij worden nageleefd of om een rechtsvordering in te stellen.*” (eigen onderlijning)

Artikel 16.1 van de Verordening verplicht de lidstaten tot sanctionering van een dozijn inbreuken, waaronder in-, uit- en doorvoer zonder de passende vergunning of het passende certificaat:

“*De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om er ten minste voor te zorgen dat sancties worden opgelegd indien op de bepalingen van deze verordening de volgende inbreuken worden gemaakt:*”

a) *binnenbrengen in of uitvoeren dan wel wederuitvoeren uit de Gemeenschap van specimens zonder de passende vergunning of het passende certificaat, of met een niet naar waarheid ingevulde, vervalste of ongeldige vergunning of certificaat dan wel een vergunning of certificaat waarin wijzigingen zijn aangebracht zonder toestemming van de autoriteit die deze heeft afgegeven;*

(...)

i)(...) *doorvoer via de Gemeenschap zonder dat er in overeenstemming met deze verordening (...) een passende vergunning of passend certificaat is afgegeven, of een bevredigend bewijs van het bestaan daarvan geleverd is;*

(...)”.

Artikel 16.2 vult de voorgaande sanctioneringsverplichtingen aan met een precisering van de te nemen maatregelen: “*De in lid 1 bedoelde maatregelen staan in een passende verhouding tot de aard en de ernst van de inbreuk en bevatten onder meer voorzieningen met betrekking tot de inbeslagname en, in voorkomend geval, verbeurdverklaring van de specimens.*”

Artikel 16.3 en 16.4, tenslotte, zien toe op eventuele verbeurdverklaringen resp. de inbeslagname en verbeurdverklaring van levende specimens vernoemd in Bijlage B of C.

Beide artikelen verplichten de lidstaten tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen, die de er beoogde handhaving werkbaar maken ³⁹. Artikel 14 CITES-Verordening vergt in eerste orde uitvoeringsmaatregelen van institutionele aard, meer bepaald een aanduiding van bevoegde autoriteiten. Eens aangeduid, dienen bevoegde handhavingsactoren o.i. oog te hebben voor het obligatoire karakter van de bevoegdheidsuitoefening *ex* artikel 14.1, b) Verordening: de bevoegde autoriteiten “*nemen*” de nodige maatregelen om naleving te bewerkstelligen of om een rechtsvordering in te stellen. Gezien de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen in de nationale rechtsordes van de EU-lidstaten, zijn zij op grond van artikel 14 Verordening verplicht tot handhavend optreden, uiteraard binnen de hen toegewezen bevoegdheden. Ook artikel 16.1 Verordening opteert voor een obligatoire bevoegdheidsuitoefening: de lidstaten nemen de nodige maatregelen om er “*ten minste*” voor te zorgen dat “*sancties worden opgelegd*” bij vaststelling van inbreuken (artikel 16.1, aanhef Verordening). Nationale sanctievoorschriften die deze bepaling uitvoering geven, dienen dit door de CITES-Verordening zelf normatief bepaalde obligatoire karakter van de bevoegdheidsuitoefening te eerbiedigen.

11. De Ecocrime-Richtlijn, harerzijds, verplicht de EU-lidstaten tot strafbaarstelling als strafrechtelijk delict van “*het wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid*” verhandelen van specimens van soorten die vermeld worden in de bijlagen A of B van de CITES-verordening, “*tenzij in gevallen waar de handeling betrekking heeft op een verwaarloosbare hoeveelheid van deze specimens en een te verwaarlozen invloed heeft op de instandhouding van de soort*” ⁴⁰. Uitlokking van en medeplichtigheid aan deze handelingen, wanneer opzettelijk gepleegd, moeten eveneens strafbaar worden gesteld ⁴¹. De delicten moeten strafbaar worden gesteld “*met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijk sancties*” ⁴². Voor rechtspersonen die aansprakelijk zijn gesteld voor een delict, volstaan evenwel “*doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties*”, zonder toevoeging van de eis dat het om strafrechtelijke sancties moet gaan ⁴³.

Aldus preciseert de Ecocrime-Richtlijn artikel 16.2 CITES-Verordening op tweeërlei wijze. In de eerste plaats beperkt zij de handhavingsautonomie van de lidstaten. Waar in principe zowel het bestuurlijke als het penale handhavingsspoor in aanmerking komen bij het uitwerken van uitvoeringsmaatregelen voor de artikelen 14 en 16 CITES-Verordening, stelt de Richtlijn voor bepaalde inbreuken een strafrechtelijke afhandeling voorop. ⁴⁴ Tevens legt de Richtlijn uitdrukkelijk bijkomende eisen voorop waaraan de op te leggen sancties moeten voldoen: zij dienen niet enkel evenredig te zijn “*met de aard en de ernst van de inbreuk*” maar moeten daarenboven afschrikkend en doeltreffend zijn.

12. De specifieke handhavingsverplichtingen van de CITES-Verordening en de Ecocrime-Richtlijn enten zich op de algemene handhavingsverplichting die het Europees Hof van Justitie heeft ontwikkeld.

³⁹ Voor achtergrondinformatie aangaande uitvoeringsmaatregelen van Europese verordeningen: C.M. BILLIET en R. MEEUS, *l.c.*, nrs. 7-10. Wat artikel 14 CITES-verordening aangaat, betreft het een impliciete verplichting. Artikel 16 CITES-verordening bepaalt de verplichting uitdrukkelijk.

⁴⁰ Artikel 3, g) Richtlijn, samengelezen met artikel 2, b), ii) Richtlijn.

⁴¹ Artikel 4 Richtlijn.

⁴² Artikel 5 Richtlijn.

⁴³ Artikel 7 Richtlijn.

⁴⁴ Zie ook C.M. BILLIET en R. MEEUS, *l.c.*, randnr. 16, voetnoot (93).

Het Hof van Justitie leidt de algemene handhavingsverplichting van de EU-lidstaten af uit het beginsel van de loyale samenwerking, thans neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU. Het voorzien van passende sancties voor inbreuken op het Europese recht is geen vrijblijvende aangelegenheid: de lidstaten zijn hiertoe verplicht op grond van het beginsel van de loyale samenwerking. Het arrest van het Hof van Justitie in de Griekse maiszaak van 1989, het basisarrest inzake de algemene sanctieverplichting, kadert en omschrijft deze verplichting als volgt:

“23. Dienaangaande zij opgemerkt, dat wanneer ene gemeenschapsregeling een specifieke strafbepaling met betrekking tot een overtreding bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten krachtens [artikel 4, lid 3 VEU] verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.

24. Daartoe dienen de Lid-Staten er met name op toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbaar en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

25. Verder dienen de nationale autoriteiten even energiek op te treden tegen overtredingen van het gemeenschapsrecht als wanneer het gaat om de handhaving van een overeenkomstige nationale wettelijke regeling.”⁴⁵

Het Hof heeft deze rechtspraak tientallen keren bevestigd, zowel met betrekking tot richtlijnen als verordeningen⁴⁶. Het gaat om volstrekt gevestigde rechtspraak.

Andere rechtspraak van het Hof van Justitie gaat in op de verhouding tussen specifieke en algemene handhavingsverplichtingen. Uit deze rechtspraak volgt dat het voorkomen van specifieke sanctieverplichtingen in een richtlijn of verordening de lidstaten enkel ontheft van hun algemene sanctioneringsverplichting wanneer de betreffende specifieke sanctieverplichtingen uitputtend zijn, d.w.z. wanneer zij op zichzelf reeds een afdoende sanctionering van inbreuken op de richtlijn of verordening verzekeren en de EU-belangen voldoende beschermen. Nu de sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen nooit uitputtend zijn, vindt in regel een cumulatieve implementatie plaats van de algemene en specifieke sanctieverplichtingen.⁴⁷

Samen met MEEUS wijzen we op de praktijkrelevantie van de algemene handhavingsverplichting: “*Vermits alle met overheidsgezag beklede instanties binnen de lidstaten – binnen zowel de wetgevende, de uitvoerende als de rechterlijke macht en binnen alle geledingen hiervan – gebonden zijn door het beginsel van de loyale samenwerking, zijn de verscheidene aangewezen penale en bestuurlijke handhavers, en dit op alle niveaus (federaal, regionaal, lokaal), gehouden door de algemene sanctieverplichtingen. Hetgeen impliceert dat niet alleen de wettelijke omschrijving, maar ook de daadwerkelijke toepassing in de praktijk van de sancties voor inbreuken op [de EU-voorschriften] moet beantwoorden aan de eisen van gelijkwaardigheid, evenredigheid, afschrikkendheid en doeltreffendheid. (...) VAN DE GRONDEN wijst erop dat binnen eenzelfde lidstaat “de ene instantie haar falend handhavingsbeleid niet kan rechtvaardigen met een beroep op het stilzitten van de andere”. Dit geldt evenzeer voor het Openbaar Ministerie, dat hiermee rekening moet houden bij de uitoefening van zijn discretionaire beslissingsvrijheid onder het opportuniteitsbeginsel dat de strafrechtsvervolgning (...) beheerst. Ook bestuurlijke handhavers met sanctiebevoegdheden en strafrechters, die veelal discretionaire beslissingsvrijheid genieten bij de uitoefening van hun sanctiebevoegdheden, zijn*

⁴⁵ HvJ 21 september 1989, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Helleense Republiek, 68/88, *Jur.* 1989, 2965.

⁴⁶ R. MEEUS, *Sanctionering van het Europees Milieurecht. Tussen handhavingsnood en sanctieverplichtingen* (doctoraal proefschrift), Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, randnr. 27.

⁴⁷ Wat de verhouding tussen specifieke handhavingsverplichtingen en de algemene handhavingsverplichting betreft, lees R. MEEUS, *o.c.*, randnrs. 33 en 183.

*gehouden door het beginsel van de loyale samenwerking en de daaruit voortvloeiende algemene sanctieverplichtingen.”*⁴⁸

13. Binnen het bestek van deze annotatie zou het te ver leiden om een gedetailleerde analyse te maken van de vereisten die t.a.v. de Belgische wetgeving en de handhavers in het praktijkveld voortvloeien uit de hierboven beschreven som aan handhavingsverplichtingen, in het bijzonder op het punt van de obligatoire bevoegdheidsuitoefening *ex* artikel 14 en artikel 16.1 CITES-Verordening⁴⁹. De bovenstaande uiteenzetting volstaat evenwel om duidelijk te maken dat de CITES-Verordening een materie regelt waarin handhavers met sanctioneringsbevoegdheden vanuit het Europeesrechtelijke niveau verplicht zijn tot daadwerkelijk optreden, in voorkomend geval met evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties.

*4.3. Bevoegdheidsrechtelijk: een gemengde bevoegdheid*⁵⁰

14. Artikel 6, §1, III, 2° BWHI bepaalt dat de gewesten inzake landinrichting en natuurbehoud bevoegd zijn voor “*de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen*”. De bepaling is ongewijzigd behouden sedert 1980, zodat alle desbetreffende rechtspraak van het Arbitragehof, thans Grondwettelijk Hof, relevant blijft. Het Hof heeft de bevoegdheidsverdelende bepaling toegelicht in arresten van 1996 en 2003⁵¹. Het arrest van 2003 is het meest belangwekkende.

- Er blijkt uitdrukkelijk dat het Hof het begrip ‘uitheems’ begrijpt zoals het geduid werd in het kader van de wet van 1973 op het natuurbehoud⁵²: het bevoegdheidsvoorbehoud inzake uitheemse soorten “*verwijst blijkens de parlementaire voorbereiding [van de bevoegdheidsverdelende bepaling] naar de aangelegenheid bedoeld in artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (Parl. St., Senaat, B.Z., 1979, nr. 261/1 (bijlage II), p. 14). (...) De parlementaire voorbereiding van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud verstaat onder uitheemse soorten: “vreemde soorten” (Parl. St., Senaat, 1971-1972, nr. 262, p. 11), “soorten die economische rampen veroorzaken” (Parl. St., Senaat, 1972-1973, nr. 226, p. 10). De wetgever wilde bijgevolg de in-, uit- of doorvoer voor die soorten regelen die het biologisch evenwicht in de fauna en flora konden verstoren*”.⁵³
- Het Hof vervolgt: “*Met name is de federale wetgever bevoegd voor de in-, uit- en doorvoer van de vogelsoorten die vallen onder het toepassingsgebied van de Overeenkomst van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, ondertekend op 3 maart 1973 (C.I.T.E.S.) en onder het toepassingsgebied van de 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*.”⁵⁴ Dit bijkomende standpunt is o.i. te voortvarend in het licht van de parlementaire voorbereiding van de wet van 1973, waarnaar het Hof net voordien verwijst. Het veronderstelt dat het toepassingsgebied van de CITES-Overeenkomst en dit van de CITES-Verordening geen soorten omvatten die in België op natuurlijke wijze in het wild

⁴⁸ R. MEEUS, *o.c.*, randnr. 44.

⁴⁹ We herinneren aan het overschrijfbod inzake verordeningen, waar onder strikte voorwaarden uitzondering kan op worden gemaakt. Het lijkt mogelijk dat de inpassing van artikel 14 .1 en artikel 16.1 CITES-Verordening in onze rechtsorde tot een uitzondering op het overschrijfbod noopt.

⁵⁰ Zie ook L. LAVRYSEN, *o.c.*, randnrs. 10 en 11.

⁵¹ Arbitragehof 28 november 1996, nr. 68/96; Arbitragehof 29 oktober 2003, nr. 139/2003. Volledigheidshalve: zie ook Arbitragehof 31 januari 1989, nr. 1/89.

⁵² BS 11 september 1973.

⁵³ Arbitragehof 29 oktober 2003, nr. 139/2003, B.8.3 en B.8.4.

⁵⁴ *Ibid.*, B.8.4.

voorkomen. Deze veronderstelling kan decennia terug misschien correct geweest zijn maar is thans in ieder geval onjuist⁵⁵. Meer en meer streekeigen soorten zijn gaandeweg onder het ene en/of het andere beschermingsregime geplaatst. Deze ontwikkeling geldt in het bijzonder voor de CITES-Verordening, waarvan de bijlagen onder andere ettelijke vogelsoorten vermelden die hier natuurlijk in het wild voorkomen, maar zij geldt eveneens voor de CITES-Overeenkomst. Aldus prijken de sperwer (*Accipiter nisus*), de buizerd (*Buteo buteo*), de ransuil (*Asia otus*), de kerkuil (*Tyto alba*) en de kraanvogel (*Grus grus*), om maar een paar voorbeelden te vermelden, in Bijlage II van de CITES-Overeenkomst en in Bijlage A van de CITES-Verordening⁵⁶.

- Het Hof wijst er voorts op dat de bevoegdheid van de federale wetgever, als uitzondering op de algemene bevoegdheid van de gewesten, “niet extensief [kan] worden geïnterpreteerd”. De gewesten zijn bevoegd voor alle beschermingsmaatregelen andere dan degene die betrekking hebben op de in-, uit- of doorvoer van uitheemse soorten, wat onder meer andersoortige beschermingsmaatregelen omvat “ten aanzien van ingevoerde uitheemse [...]soorten die zich op het grondgebied van dat Gewest bevinden”.⁵⁷

15. Mede in het licht van het gegeven dat de CITES-Overeenkomst en de CITES-Verordening zich niet beperken tot een regeling van de in-, uit- en doorvoer van de beschermde soorten maar ook in andersoortige beschermingsmaatregelen voorzien, zoals bijvoorbeeld het vervoer ervan,⁵⁸ onthouden we uit het voorgaande dat de bevoegdheidsverdeling *ex* artikel 6, §1, II, 2° BWHI t.a.v. CITES tot een complexe verstrengeling van bevoegdheden leidt:

- de Federale Staat is uitsluitend bevoegd voor in-, uit- en doorvoer van de uitheemse CITES-soorten;
- de gewesten zijn bevoegd voor (a) in-, uit- en doorvoer van inheemse CITES-soorten en voor (b) alle beschermingsmaatregelen andere dan degene die betrekking hebben op in-, uit- en doorvoer, voor de CITES-soorten die zich op hun grondgebied bevinden, ongeacht het inheemse of uitheemse soorten betreft.⁵⁹

Gezien de territoriale afbakening van de gewesten, valt hier volledigheidshalve nog aan toe te voegen dat de Federale Staat volle bevoegdheid behoudt voor dat stuk Noordzee dat onder Belgische rechtsbevoegdheid valt.

⁵⁵ In dezelfde zin: L. LAVRYSEN, *o.c.*, randnr. 10.

⁵⁶ CITES-Overeenkomst, Bijlage II; CITES-Verordening, Bijlage. Een soort die hier van nature in het wild voorkomt en enkel bescherming geniet onder de CITES-Verordening (Bijlage A-soort), niet onder de CITES-Overeenkomst, is bijvoorbeeld de kleine zilverreiger (*Egretta garzetta*).

Wellicht ten overvloede beklemtonen we dat wat ‘uitheems’ of ‘inheems’ is in het kader van artikel 6, §1, III, 2° BWHI, uiteraard te beoordelen valt t.a.v. de Belgische landsgrenzen, niet de EU-grenzen. Zo is de Europese bizon of wisent kennelijk ‘uitheems’ in de zin van de bevoegdheidsverdeling, ook al is hij inheems voor wat de EU betreft.

Wijselfijk gaan we niet in op de vraag waar, rekening houdend met de dynamiek van populaties, de grens te trekken tussen de soorten die hier natuurlijk in het wild voorkomen en de andere soorten. Het geniet algemene bekendheid dat het verspreidingsgebied van soorten evolueert doorheen de tijd. Wat niet inheems was, kan dit worden. En omgekeerd.

⁵⁷ Arbitragehof 29 oktober 2003, nr. 139/2003, B.8.5. Met dit duidelijke standpunt is een einde gesteld aan het debat dat tot stand kwam ingevolge bepaalde rechtspraak van de Raad van State, waarin een extensieve interpretatie van de federale bevoegdheid werd vooropgesteld – RvS 2 april 1998, nr. 79.970, *Amén*. 1990, 29-30, met kritische noot van E. Orban de Xivry).

⁵⁸ Hoger, randnr. 4.

⁵⁹ Zie ook P. GEERKENS, *l.c.*, randnr. 20; G. VAN HOORICK, *o.c.*, 967-968.

16. De complexe gemengde bevoegdheidsverdeling brengt meteen mee dat niet alleen de Federale Staat maar ook de drie gewesten in een regeling dienen te voorzien ter handhaving van de CITES-Overeenkomst en de CITES-Verordening.

17. De federale en gewestelijke bevoegdheden inzake CITES-soorten zijn zodanig nauw verstrengd dat een per beleidsniveau verkokerde aanpak een sluitende, doelmatige en doeltreffende beleidsvoering in de weg staat. In deze materie dringt het sluiten van een samenwerkingsakkoord Federale Staat – Gewesten zich op. Artikel 92bis BWHI, de grondwettelijke rechtsgrond voor dit type samenwerkingsakkoorden, werd gewijzigd bij de Zesde Staatshervorming. Thans voorziet artikel 92bis, §1, BWHI in de mogelijkheid van uitvoerende samenwerkingsakkoorden, “*die gelden zonder dat de instemming bij de wet of het decreet vereist is*”⁶⁰, wat het wetgevende instrument beduidend meer gebruiksvriendelijk maakt.⁶¹

18. Het dossier waarover het geannoteerde vonnis zich buigt, is bevoegdheidsrechtelijk eenvoudig: het betreft soorten die zonder enige aarzeling als ‘uitheems’ kunnen worden gekwalificeerd en ook de betrokken handelsactiviteit, een doorvoer, valt binnen de federale bevoegdheidsfeer. Bestrafing van de misdrijven dient op grond van de CITES-wet te gebeuren.

5. Bestrafing op grond van de CITES-wet

19. Artikel 5 CITES-wet bevat een strafbepaling die zowel de CITES-Overeenkomst als de CITES-Verordening bedient. De huidige tekstversie luidt als volgt: “*Met een gevangenisstraf van zes maand tot vijf jaar en met een boete van 26 tot 50.000 euro, of met een van die straffen alleen wordt diegene gestraft die, in overtreding van de Overeenkomst of van de ter uitvoering hiervan genomen maatregelen of van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake, specimens invoert, uitvoert, doorvoert, wederuitvoert of vanuit de zee inbrengt, die voorkomen op de bijlagen I, II, III van genoemde Overeenkomst, evenals degene die artikel 4 [van deze wet] overtreedt. De bepalingen van hoofdstuk VII en van artikel 85 van het Strafwetboek zijn toepasselijk op de door onderhavig artikel voorgeschreven overtredingen.*”

Er kan een vraagteken worden geplaatst bij de keuze om schendingen van de CITES-Verordeningen, haar uitvoeringsverordeningen en de beschikkingen en besluiten ter zake te beperken tot CITES-soorten vermeld in de Bijlagen I, II en III van de CITES-Overeenkomst. Deze keuze is uiteraard gemaakt in het licht van de net hoger beschreven bevoegdheidsverdeling. De keuze gaat ervan uit dat de CITES-soorten die wel in de bijlagen van de CITES-Verordening maar niet in deze van de CITES-Overeenkomst prijken, alle inheemse soorten zijn⁶². Deze veronderstelling lijkt ons gewaagd. Zo, bijvoorbeeld, lijkt het ons geenszins vanzelfsprekend dat Bijlage B – soorten die werden geselecteerd op grond van het criterium van de ecologische bedreiging⁶³, inheemse soorten zouden zijn. Aldus lijkt het ons

⁶⁰ Artikel 92bis, §1, BWHI zoals gewijzigd bij BWHI van 6 januari 2014 (*BS* 31 januari 2014).

⁶¹ In dezelfde zin, meer uitgebreid: L. LAVRYSEN, *o.c.*, nrs. 21-23.

⁶² De hypothese van inheemse soorten die in de Bijlagen I, II en III van de CITES-Overeenkomst zouden zijn opgenomen, een hypothese die onrealistisch is, baart minder zorgen in die zin dat er geen hiaat in strafbaarstelling is, althans niet t.a.v. het Vlaamse gewest, waar artikel 16.6.1, §1 Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*BS* 3 juni 1995) (afgekort DABM), een vangnetbepaling, ook dit opvangt. Deze hypothese is evenwel niet van aard om strafvervolging te vereenvoudigen.

⁶³ Hoger, Tabel 2.

waarschijnlijk dat de formulering van artikel 5 een, weliswaar beperkte, hiaat in de handhaving van de CTES-Verordening behelst, die uiteraard de Europese sanctioneringsverplichtingen schendt.

Een tweede bedenking bij artikel 5 betreft de strafmaat, meer bepaald de maximumboete. Een maximumboete van 50.000 euro lijkt weinig aangepast aan de grensoverschrijdende georganiseerde variant van de illegale handel die sedert een tiental jaren bijzonder sterk in opmars is. Een vergelijkingspunt: de zwarte markt prijs van één kilo rhinohoorn bedroeg in 2013 100.000 dollar⁶⁴. Ook ter vergelijking: de strafbaarstelling in het Vlaamse Gewest voorziet in een maximumboete van 250.000 euro⁶⁵. Uiteraard zijn de strafrechtelijke opdecimen, die thans een vermenigvuldiging met een factor 8 inhouden, mee in aanmerking te nemen⁶⁶. Desondanks lijkt ook op het punt van deze maximum boete een schending te bestaan van de Europese sanctioneringsverplichtingen, die “doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties” eisen.

20. Artikel 6, §4 CITES-wet vult artikel 5 van de wet aan met een specifieke verplichting tot verbeurdverklaring: “*In geval van veroordeling spreekt de rechtbank de verbeurdverklaring uit van de specimens die niet werden teruggezonden of vernietigd en doet zij de veroordeelde de onkosten betalen van de teugzendingen die zouden gemaakt zijn en die niet door de Staat van uitvoer werden betaald, evenals de kosten van expertises, van het vervoer naar bewaarcentra, van het slachten, van et vernietigen en van de bewaring tot aan de datum van het vonnis.*”⁶⁷

21. De hoofdstraffen opgelegd in het geannoteerde vonnis zijn uitsluitend gevangenisstraffen: voor elk van de drie veroordeelde beklagden legt de rechter een gevangenisstraf op van vijftien maanden, waarvan de helft onder uitstel voor een termijn van drie jaar. Daarnaast wordt de verbeurdverklaring uitgesproken van alle in beslag genomen zeepaardjes, “*teneinde te worden vernietigd*”. Aan twee van de drie veroordeelde beklagden, bij wie geldbedragen werden aangetroffen, wordt tenslotte ook een bijzondere verbeurdverklaring (ontneming illegale vermogensvoordelen) opgelegd in toepassing van de artikelen, 42, 3° en 43bis Strafwetboek.

Een vraag die, gezien de Europeesrechtelijke sanctioneringsverplichtingen, bij iedere veroordeling te stellen valt, is de vraag of de opgelegde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Er valt overigens voor te pleiten, in het licht van deze sanctioneringsverplichtingen, om in de motivering van de straftoemeting stelselmatig uitdrukkelijk de band te slaan naar deze drie sanctioneringscriteria⁶⁸.

De vrijheidsberovingen die *in casu* werden opgelegd, wijzen alvast op de ernst van de feiten. De combinatie vrijheidsberoving met winstafroming komt tegemoet aan de eis van afschrikking. Het gedeeltelijk uitstel van ten uitvoerlegging van de vrijheidsberoving realiseert ook individuele preventie.

⁶⁴ Zie <https://www.theatlantic.com/business/archive/2013/05/why-does-a-rhino-horn-cost-300-000-because-vietnam-thinks-it-cures-cancer-and-hangovers/275881/>.

⁶⁵ Artikel 16.6.1, §1, DABM.

De strafbaarstellingen waarin artikel 16.6.3ter DABM voorziet, betreffen soorten die beschermd zijn op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Voor zover er een overlap zou zijn met de CITES-soorten, zouden, afhankelijk van de schuldgraad (opzet dan wel gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid), maximumboeten van 500.000 euro dan wel 350.000 euro van toepassing zijn.

⁶⁶ Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten (*BS* 3 april 1952), zoals laatst gewijzigd bij wet van 25 december 2016 (*BS* 29 december 2016).

⁶⁷ Over de verhouding van deze verplichting met artikel 42, 1° Strafwetboek: P. GEERKENS, *l.c.*, nr. 34.

⁶⁸ C.M. BILLIET, “Glorious simplicity”, *ENPE Newsletter* 2017/June, 6-7, te raadplegen via <https://www.environmentalprosecutors.eu/newsletters>.

22. Tot slot nog even de aandacht voor de rol die de douane in het dossier speelde. Naar het feitenrelaas in het geannoteerde vonnis ons leert, vonden agenten van de douane te Zaventem de zeepaardjes bij een bagagecontrole. Inspecteurs van de Opsporingsinspectie van de douane gingen vervolgens over tot aanhouding van de beklaagden.

De agenten van de douane vormen één van de vijf categorieën toezichthouders aangeduid door de CITES-wet⁶⁹. De internationale studies, beleidsrapporten en initiatieven bevestigen de cruciale rol van de douane in de handhaving van de CITES-regelgeving⁷⁰. Zo bijvoorbeeld één van de sleutelbevindingen van het *World Wildlife Crime Report. Trafficking in protected species* dat de UNOCD (United Nations Office in Drugs and Crime) in 2016 publiceerde: “*Seizure data show that most enforcement activities to combat international wildlife trafficking take place at ports of entry, rather than in domestic markets, and thus customs agents form the front line of enforcement in many parts of the world.*”⁷¹

De toezichtbevoegdheden die het de douaneagenten, zoals de overige toezichthouders, mogelijk moeten maken op doeltreffende wijze hun toezichtopdracht uit te voeren, omvatten een toegangsrecht, een recht om zich inlichtingen en documenten te laten bezorgen, en recht tot verhoor, een recht op medewerking van deskundigen en het recht om monsters te nemen⁷². Het toegangsrecht gaat gepaard met de gebruikelijke beperking t.a.v. lokalen die als woning dienen⁷³. Het recht op monsterneming is gespecificeerd: het betreft monsterneming om via laboratoriumonderzoek de identiteit van een specimen te bepalen dan wel te bepalen of een in gevangenschap gehouden specimen wel degelijk van kweek afkomstig is⁷⁴. Er is een medewerkingsplicht voorzien: “*Alle personen, onder meer houders, kwekers, handelaars en organisatoren van evenementen, nemen maatregelen die het toezicht vergemakkelijken, onder meer het vangen van specimen in de kooi of volière.*”⁷⁵ Bij het vaststellen van een misdrijf op de CITES-regelgeving, kunnen zij bestuurlijk beslag leggen op de specimens die het voorwerp uitmaken van het misdrijf⁷⁶.

Deze regeling is voor verbetering vatbaar. Zo zouden een gedetailleerd recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens, een ruimer recht op onderzoek van zaken en een recht van onderzoek van transportmiddelen, zoals bepaald in Titel XVI DABM⁷⁷ een verschil ten goede maken.

⁶⁹ Artikel 7, eerste lid, CITES-wet.

De overige vier categorieën toezichthouders zijn de volgende:

- de leden van de federale en lokale politie;
- de statutaire en contractuele CITES-inspecteurs van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL); andere door de Koning aangewezen personeelsleden van de FOD VVVL; sommige statutaire en contractuele personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen die belast zijn met het uitvoeren van controles die de volksgezondheid, de diergezondheid of de plantengezondheid tot doel hebben.

⁷⁰ Voor een analyse van het gebrek aan capaciteit van de Belgische politie om CITES-zaken op te sporen en vast te stellen in het kader van haar reguliere werking, lees X., “Milieucriminaliteit als prioriteit voor de EU”, *l.c.*, 2.

⁷¹ UNOCD, *World Wildlife Crime Report. Trafficking protected species*, New York, UN, 2016, p. 10.

⁷² Artikel 7, §2, CITES-wet.

⁷³ Artikel 7, §2, tweede lid wet.

⁷⁴ Artikel 7, §2, laatste lid wet.

⁷⁵ Artikel 7, §2, derde lid wet.

⁷⁶ Artikel 6, §1 wet.

⁷⁷ Respectievelijk de artikelen 16.3.13, 16.3.14 tot 16.3.16 en 16.3.17 DABM, huidige redactie.

6. Tot slot

23. Het naast elkaar bestaan van de CITES-Overeenkomst en de CITES-Verordening, waarbij beide regelgevende kaders deels overlappen en deels verschillend zijn, vormt een factor die de CITES-regelgeving complex maakt. Nu de Verordening een ruimer toepassingsgebied heeft, een bredere bescherming organiseert en strengere eisen stelt⁷⁸, kan aan handhavers worden aanbevolen om bij voorkeur in dit kader te werken, minstens het systematisch mee te nemen naast het CITES-Verdrag.

Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen stellen relatief scherpe eisen aan de CITES-handhavingspraktijk. Het uitzonderlijke weefsel aan Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen dat in deze materie bestaat – met specifieke handhavingsverplichtingen die tot daadwerkelijke sanctionering verplichten en een aanvullende algemene sanctioneringsverplichting – verdient nader onderzoek, *qua* precieze implicaties voor de wetgever en voor elk van de actoren die in de praktijk de schakels vormen van de handhavingsketen⁷⁹. Terzijde: de huidige beleidsopties op EU-niveau, zoals vertolkt in het EU-Actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten⁸⁰, zijn o.i. van aard om de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen nog wat aan te scherpen.

Het gemengde karakter van de bevoegdheidsverdeling, met de uitermate delicate kwestie van de uitheemse en inheemse soorten, schept een ondoelmatig beleidskader, fundamenteel onaangepast aan de praktijkknoden, handhavingsknoden inclusief⁸¹. Reeds werd gewezen op de noodzaak van een samenwerkingsakkoord Federale Staat – gewesten in de materie⁸². In het licht van de huidige beleidsuitdagingen⁸³, valt het volstrekt niet meer te verantwoorden hier geen werk van te maken. Dit geldt des te meer nu het huidige artikel 92*bis*, §1, BWHI uitvoerende samenwerkingsakkoorden mogelijk maakt die de operationele gebruiksvriendelijkheid van het wetgevend instrument aanzienlijk verhogen.

Minstens dient een hervorming te gebeuren van de handhavingsregeling die thans in de CITES-wet staat. Een beduidend meer doelmatige regeling, *qua* toezicht en sanctionering, behoort tot de mogelijkheden. Daarenboven stellen zich thans problemen t.a.v. de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen. Europeesrechtelijk gezien, is de bevoegde wetgever ertoe verplicht deze tekortkomingen ongedaan te maken.⁸⁴

Laatst maar niet minst: het geannoteerde vonnis biedt een mooi voorbeeld van wat, in weerwil van de complexiteit van de materie en de belangrijke tekortkomingen van de wetgeving, toch mogelijk is, mede dank zij een goede werking van de handhavingsketen douane – parket – rechter. De opgelegde straf geeft uitdrukking aan de ernst van de feiten.⁸⁵

⁷⁸ Hoger, randnrs. 3 en 4.

⁷⁹ Hoger, randnrs. 9-13.

⁸⁰ Hoger, randnr. 5.

⁸¹ Hoger, randnrs. 14-16.

⁸² Hoger, randnr. 17.

⁸³ Hoger, randnrs. 5-6.

⁸⁴ Hoger, randnrs. 19 en 22.

⁸⁵ Hoger, randnrs. 19-22.