

101 v d Maasen
een copie van een bijgewerkte versie

Van het ingekort
Executive summary

Van het nog hielderder
concreter

CONCEPT

CC01/631 (REV.)

Ethische aspecten van het werk voor CITES

CITES-Commissie	
Repro	Distributie
g	L

INLEIDING

De Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) is aangegaan om door internationale samenwerking bepaalde soorten van dieren en planten te beschermen tegen overexploitatie door de internationale handel. CITES berust op de overtuiging dat de duurzame exploitatie van de wilde natuur mede een reden tot behoud ervan kan zijn. De samenwerking tussen herkomstlanden en bestemmingslanden die de conventie vereist, biedt een mogelijkheid om via de conventie positieve invloed uit te oefenen op het natuurbeschermingsbeleid van de herkomstlanden.

Kern van CITES is dat de handel in wilde dieren en planten zodanig wordt gereguleerd dat deze duurzaam kan plaatsvinden. Dat betekent in de allereerste plaats dat voor soorten die zijn opgenomen in de appendices van CITES wordt vastgesteld dat de populatie exploitatie kan verdragen. Dit wordt genuanceerd door de opstelling van twee appendices van soorten waarop de bepalingen van de conventie van toepassing zijn. Soorten die geen commerciële exploitatie verdragen zijn opgenomen in Appendix I. In Appendix II zijn soorten opgenomen waarin internationale handel mogelijk is. Deze handel moet echter wel scherp in het oog worden gehouden en moet door toepassing van de conventie worden gereguleerd.

Het wettelijk kader voor uitvoering van de conventie in Nederland is de Wet Bedreigde Uitheemse Dier- en Plantensoorten (BUDEP). Naar verwachting zal dit binnen niet al te lange tijd de Flora- en Faunawet zijn. Voorzover deze wetten regels stellen voor grensoverschrijdende handel in natuurproducten behoren ze geheel in overeenstemming te zijn met de door de Europese Unie gestelde bepalingen voor uitvoering van CITES. Deze bepalingen zijn neergelegd in de basisverordening 338/97 en de uitvoeringsverordening 939/97. Deze verordeningen stellen hogere eisen dan CITES zelf. Onder de bepalingen van de conventie is voor soorten op Appendix II invoer in andere partijstaten zonder meer toegestaan wanneer er een uitvoervergunning uit het land van herkomst is afgegeven. De EU-verordening eist dat de lidstaat waar de dieren en planten binnen het gebied van de Unie worden gebracht tevens een afzonderlijke invoervergunning afgeeft die correspondeert met de uitvoervergunning van het land van herkomst.

WETENSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

In het kader van de kerntaak van CITES is de rol van de Wetenschappelijke Autoriteit in elke lidstaat dat zij op grond van de beschikbare gegevens over de populatiedynamiek van verhandelde soorten een zo gefundeerd mogelijke uitspraak doet over de duurzaamheid van de exploitatie (non-detriment finding).

Deze taak berust derhalve op inzicht in en kennis van populatiedynamische processen zoals voortplanting en mortaliteit. Het spreekt vanzelf dat de concrete situatie van de geëxploiteerde populatie daarbij moet worden betrokken. Is de soort zeldzaam of algemeen? Neemt de populatie toe of af? Is het leefgebied in goede staat of wordt het door andere ontwikkelingen aangetast? Uitsluitend door internationale samenwerking en door de mogelijkheid gebruik te maken van experts van internationale organisaties zoals IUCN en BirdLife International kunnen de wetenschappelijke autoriteiten deze taak uitvoeren. Het is wenselijk dat elke non-detriment finding

gebaseerd is op zo exact mogelijke gegevens. Deze zijn niet altijd voorhanden en dan is de best mogelijke schatting door onafhankelijke deskundigen de basis waarop conclusies worden getrokken¹.

Uit hetgeen boven over de toepassingsverordening in de EU is gezegd zal duidelijk zijn dat een lidstaat een non-detriment finding moet maken alvorens invoer van een bepaalde soort uit een bepaald land is toegestaan. Voor volgende zendingen wordt daarna zonder verdere beoordeling van de situatie door de beheersautoriteit een invoervergunning verleend, tenzij wordt vastgesteld dat de omstandigheden voor de betrokken soort in het betrokken land in ongunstige zin zijn veranderd.

Het werk van de wetenschappelijke autoriteiten van de lidstaten van de EU wordt gecoördineerd door regelmatige bijkomsten van de bij verordening 338/97 ingestelde Scientific Review Group (SRG). Daarin zijn alle wetenschappelijke autoriteiten van de lidstaten vertegenwoordigd. De SRG adviseert het EU Beheerscomité over maatregelen met betrekking tot in- en uitvoer van CITES-soorten die in de hele Unie bindend zijn.

Besluiten over de wetenschappelijke aspecten van de toepassing van CITES worden voorbereid door het Plantencomité en het Dierencomité. Deze comité's houden onder andere de vinger aan de pols door regelmatige overzichten te produceren van veel verhandelde soorten, de zog Significant Trade Reports. Ze adviseren herkomstlanden over eventueel te stellen quota voor uitvoer en waarschuwen voor mogelijke overexploitatie. De comité's adviseren over voorstellen van partijstaten voor de toevoeging van soorten aan de Appendices of afvoeren ervan² en doen voorstellen voor de criteria waaraan soorten moeten voldoen om te worden opgenomen in Appendix I of Appendix II.

dan wel producten daarvan

CONFERENTIE VAN PARTIJEN

Vergaderingen van de Conferentie van Partijen (CoP) bij CITES zijn bedoeld om de werking van de conventie te optimaliseren en het beleid van partijen op elkaar af te stemmen. Tijdens een CoP wordt onderhandeld over praktische aspecten van de organisatie van de conventie, over het definiëren van condities waaronder planten en dieren kunnen worden verhandeld en over het maken van een keuze op welke soorten de bepalingen van de conventie van toepassing zullen zijn. Tevens wordt geëvalueerd hoe de toepassing van de conventie verloopt. Staten die het niet zo nauw nemen met de bepalingen van CITES kunnen van handel worden uitgesloten tot de situatie is verbeterd.

De partijen bij CITES zijn onafhankelijke staten, waaronder Nederland. De eindverantwoordelijkheid voor de stellingname van Nederland als partij op een CoP berust bij de regering. Daartoe stelt in Nederland de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een instructie voor de delegatie op. Deze instructie kan onderwerp worden van overleg tussen de regering en het parlement. Sommige onderwerpen die op een CoP worden behandeld staan in het centrum van de publieke belangstelling. Dat heeft er in de afgelopen jaren herhaaldelijk toe geleid dat het parlement onder druk van de publieke opinie positie koos over een discussiepunt zonder rekening te houden met de verschillen in cultuur tussen herkomstlanden en ontvangende landen. Daarbij werd soms een opstelling gekozen die diametraal tegengesteld was aan de adviezen van de wetenschappelijke

¹ Het onttrekken van individuen aan een populatie moet bij de beoordeling van de duurzaamheid gelden als een van de mortaliteitsfactoren. Een plant die wordt verzameld, een dier dat wordt gevangen is oecologisch dood, ook al zou het nog lange tijd in gevangenschap kunnen voortleven. Alleen onder zeer bijzondere, zelden gerealiseerde omstandigheden kan het mogelijk zijn een dergelijk individu tot nieuw oecologisch leven te wekken.

² Overbrengen van een soort van Appendix II naar Appendix I wordt 'uplisting' genoemd, overbrengen van Appendix I naar Appendix II 'delisting'; van II af is downlisting

down

autoriteit of van het Dierencomité. De effecten van de gekozen opstelling op de bescherming van de natuur in de herkomstlanden werden daarbij verwaarloosd. In de afgelopen jaren is het voorgekomen dat door de stellingname van het parlement de Nederlandse delegatie niet op adequate wijze aan de beraadslagingen kon deelnemen. In het navolgende wordt ingegaan op de oorzaken van deze spanning tussen hetgeen volgens de overheid wenselijk is en volgens de CITES-Commissie realistisch.

CULTUURVERSCHILLEN

CITES is een internationale, wereldwijde conventie. De meerderheid van de mensen op aarde leeft in conflict met de omringende natuur. In welvarende landen wordt dit conflict zichtbaar in de omstandigheid dat de wilde natuur is teruggedrongen tot plekken waar ze door de cultuur wordt getolereerd. Dit zijn landen waar 'natuurbescherming' hoog in het vaandel staat, maar waar de wilde natuur grotendeels verloren is gegaan. In minder welvarende landen is vaak nog wel wilde natuur aanwezig. Die wordt dan gezien als economische hulpbron, één van de motoren voor ontwikkeling tot een meer welvarende samenleving. De gedachte aan natuurbescherming maakt nog nauwelijks deel uit van het algemeen geaccepteerde stelsel van normen en waarden. In zulke landen domineert de visie dat de wilde natuur zoveel mogelijk ontgonnen moet worden of, als dat niet kan, zoveel mogelijk moet worden gebruikt. We zien dat zowel bij het omkappen van regenwouden als bij de visserij op volle zee¹.

Eén van de manieren om de wilde natuur te gebruiken is het verkopen van natuurproducten, waaronder in het wild gevangen dieren en uit het wild verzamelde planten. De koopkrachtige vraag naar dit 'product' wordt uitgeoefend vanuit de welvarende landen waar de wilde natuur is verdwenen of sterk teruggedrongen. CITES tracht hierbij overexploitatie te voorkomen. Dat impliceert dat de conventie slechts kan functioneren bij de gratie van het bestaan van handel in wilde fauna en flora. Wanneer er niet grensoverschrijdend in dieren en planten gehandeld wordt, vervalt de noodzaak om dergelijke handel te reguleren. Dan vervalt ook voor de herkomstlanden een element van de waarde van hun wilde natuur. De situatie is zodanig dat dit als enig resultaat zou hebben dat minder zorgvuldig met de wilde natuur wordt omgegaan².

De partijstaten zijn de conventie in vrijheid aangegaan. Zij zijn als partijen ten opzichte van elkaar gelijkgesteld. De consequentie hiervan is dat de welvarende landen hun stelsel van normen en waarden niet dwingend kunnen voorschrijven aan de minder welvarende herkomstlanden. Als land van bestemming, en dus de uiteindelijke drijfveer achter de exploitatie van de wilde natuur, behoort Nederland de normen van de herkomstlanden te respecteren. Van die verplichting zou ons land slechts ontslagen zijn, indien het uit de conventie zou treden. Het lidmaatschap en de toepassing van de CITES zijn echter onderworpen aan het beleid van Europese Unie terzake. Op eigen houtje uit de conventie treden is voor Nederland niet mogelijk. De regering zou daarnaar kunnen streven, wanneer wij in volle overtuiging van mening zouden zijn dat opzeggen van CITES een betere bijdrage aan de internationale natuurbescherming zou bieden dan het in stand houden van de conventie. Naar de overtuiging van de voltallige CITES-Commissie is de conventie, bij alle kritiek die op het functioneren ervan mogelijk is, in de afgelopen kwart eeuw

¹ In het visserijbeleid doet Nederland daaraan nog volop mee, waarbij soms het risico van overexploitatie of ernstige verstoring van het oecosysteem ter plaatse (Waddenzee) op de koop toe wordt genomen.

² Uiteraard is handel niet de enige mogelijkheid om de natuur in de herkomstlanden waarde te verlenen. Belangstelling van welgestelde toeristen is een andere factor. En misschien ook de bereidheid van rijke natuurbeschermingsorganisaties om reservaten te stichten en de kosten daarvan voor de lokale gemeenschappen in geld te compenseren.

relatief

een belangrijk instrument van internationale natuurbescherming geweest. Opzeggen van de conventie is derhalve een volstrekt verkeerde keuze, ook tegenover de herkomstlanden.

NATUURBESCHERMING EN DIERENWELZIJN

In CITES komt dierenwelzijn aan de orde in een aantal artikelen die betrekking hebben op het vervoer van dieren en op de behandeling van in beslag genomen dieren. Vervoer van dieren moet geschieden onder condities die het risico van verwonding of wrede behandeling zo klein mogelijk maken. Op verschillende CoP's zijn resoluties aangenomen die regels stellen voor de manier waarop levende dieren worden getransporteerd. Alle formaliteiten voor import en export moeten zo snel mogelijk worden afgehandeld. In beslag genomen dieren moeten goed worden opgevangen.

De regelgeving in EU-verordening gaat verder dan de conventie. Zo stelt de Unie als eis voor invoer van diersoorten die op Annex A¹ staan dat op de plaats van bestemming van het dier adequate huisvesting en verzorging geboden wordt. Daarmee houdt de CITES-Commissie dan ook terdege rekening bij de advisering over invoervergunningen.

De commissie stelt zich op het standpunt dat het welzijn van een dier in de natuurlijke leefomgeving optimaal is. Dit ondanks het feit dat er allerlei mortaliteitsfactoren aanwezig zijn. Elke andere visie op welzijn onder natuurlijke omstandigheden impliceert dat de mens in gevangenschap betere condities zou kunnen bieden, wat volledig in strijd is met de gedachte achter het natuurbeleid. Zodra een dier in handen van de mens is gekomen, draagt de mens evenwel verantwoordelijkheid voor zijn welzijn. In dat opzicht vormt de visie van de commissie een goede basis voor de toepassing van de in CITES en in de EU-verordening gestelde regels.

De commissie ziet in principe geen discrepantie tussen de gevoerde overheidsbeleid en haar eigen benadering van het dierenwelzijn. Moeilijkheden ontstaan, wanneer het dierenwelzijn door bepaalde lobby-activiteiten wordt aangegrepen om de handel in en het houden van uit wild afkomstige dieren geheel te verbieden². Niet te ontkennen valt, dat dit standpunt in ons land ten aanzien van de meeste inheemse vogels reeds meer dan een halve eeuw wordt ingenomen. Het is echter juist vanwege de in het voorgaande besproken cultuurverschillen ondenkbaar om dit standpunt thans wereldwijd binnen CITES ingang te doen vinden. Hoogstens zou kunnen worden gezegd dat in een nog verafgelegen toekomst ook in de nu nog minder welvarende landen een omgang met de vrije natuur vanzelfsprekend wordt die nu door grote delen van de Nederlandse bevolking als normaal wordt beschouwd, ten minste voor vogels³.

In het recente verleden zijn de Conferenties van Partijen in toenemende mate onder druk komen te staan van de maatschappelijke stroming die elke benutting van de wilde flora en fauna onaanvaardbaar vindt. Vooral een aantal in West Europa en de Verenigde Staten opererende NGO's sparen kosten noch moeite om dit tot een dominerend thema van de agenda te maken. Het is een betreurenswaardige misvatting om te veronderstellen dat de exploitatie van dieren in de herkomstlanden zal stoppen wanneer Nederland en andere welvarende bestemmingslanden deze dieren niet meer legaal wensen te importeren.

¹ De eerste van de verschillende annexen die als bijlage bij verordening 338/97 zijn gevoegd.

² Om dit standpunt kracht bij te zetten wordt soms verwezen naar de ook in preambule van de Flora- en Faunawet genoemde intrinsieke waarde van dieren. Dit begrip speelt zeker een motiverende rol bij zorgvuldige omgang met dieren. Het zou echter van weinig realiteitszin getuigen het begrip 'intrinsieke waarde' op dezelfde manier op dieren toe te passen als op mensen. Strikt toegepast is het niet te verenigen met enige vorm van economische veehouderij en al evenmin met de visserij of de bestrijding van schadelijke dieren. Het uitbannen van duurzame benutting van de wilde fauna en flora in de herkomstlanden, terwijl veehouderij, visserij etc. gewoon blijven bestaan, draagt dan ook onmiskenbaar het karakter van meten met twee maten.

³ Als het om kleine zoogdieren, zoals muizen en ratten, gaat, kan ook in Nederland nog een andere houding ten opzichte van dierlijk leven worden waargenomen

ook vele insecten e spinachtigen

wordt beschouwd

beschouwd
kan
worden

met
van dat dier

FLAGSHIP SPECIES

Op de meest hinderlijke wijze komt de tendens tot het uitbannen van duurzame benutting tot uiting wanneer het gaat om de 'charismatische megafauna'. De afgelopen vier CoP's zijn, zeker in de publiciteit, maar toch ook in werkelijkheid, grotendeels gedomineerd door discussies over het toestaan van streng gereguleerde handel in ivoor tussen zuidelijk Afrika en Japan. De goed beheerde populaties van olifanten in de landen van zuidelijk Afrika zijn in het afgelopen decennium sterk gegroeid. Alleen al om hun eigen leefgebied te behouden, moet een aantal olifanten jaarlijks worden geschoten. Daarbij komt waardevol ivoor vrij. Wanneer dit, onder streng toezicht, kan worden verhandeld, komt er geld beschikbaar voor het behoud van de natuur. Verzet van de Tweede Kamer tegen een dergelijk zorgvuldig opgezet systeem is slechts te verklaren uit onbekendheid ermee. Dit gebrek aan informatie wordt uitgebuit door maatschappelijke stromingen die in het geheel niet van duurzame exploitatie willen weten¹.

Een vergelijkbaar lot trof tijdens de laatste conferentie (Cop 11, Harare, 1999) een voorstel van Cuba om de schilden van ^{zeeschild} zeeschildpadden te mogen verhandelen. De dieren worden op kleine schaal gevangen voor de lokale consumptie van vlees. Cuba heeft een zorgvuldig gecontroleerd ^{exploitatie} ranching programma (zie volgende paragraaf voor definitie van 'ranching') opgezet rondom deze ^{soort} exploitatie. Uit alle verzamelde gegevens bleek dat het verkopen van het bijproduct schilden gunstig was, zowel voor de lokale bevolking als voor het beheer van de Cubaanse populatie van zeeschildpadden. Een handige lobby vanuit de Verenigde Staten, die argumenteerde dat onder op Cuba verschijnende zeeschildpadden ook exemplaren van andere landen rondom de Caribische Zee en de Golf van Mexico (inclusief de VS) konden schuilgaan, slaagde erin dit voorstel voor de tweede keer te torpederen. Ook het Nederlandse beleid terzake had zich wederom zand in de ogen laten strooien, zulks ten detrimente van de behoud van deze schildpadden².

HANDEL IN GEFOKTE DIEREN EN GEKWEekte PLANTEN

Van een toenemend aantal soorten wordt niet slechts ^{dieren} gehandeld in individuen die uit het wild afkomstig zijn. Meer en meer vindt ook handel plaats van individuen die in gevangenschap worden gefokt of gekweekt. Voor een aantal soorten overtreft het volume van de handel in gefokte of gekweekte individuen verre het volume van de handel in wilde individuen.³ Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal soorten van Australische parkieten en ook voor vele kamerplanten⁴. Handel in gefokte en gekweekte individuen heeft inzoverre een gunstig effect op de wilde populatie dat daaraan niets onttrokken wordt. Daarmee bestaat per definitie geen risico meer op overexploitatie. In feite zou CITES zich niet met deze handel behoeven te bemoeien, ware het niet dat voor heel wat soorten handel in wilde en gekweekte individuen door elkaar loopt. Toezicht op de handel is noodzakelijk om gekweekt materiaal te onderscheiden van wild en ^{om} te voorkomen dat de wilde soorten niet-duurzaam worden benut. ^{worden overgeexploiteerd}

Zodra de handel hoofdzakelijk gekweekte individuen omvat, is van een gunstige werking op het natuurbeschermingsbeleid in de herkomstlanden geen sprake meer. Door het vrijwel wegvallen van handel in wild dieren en planten, verliest de wilde populatie haar economische waarde. Zolang

¹ Zie J. A. M. van Spaandonk 1999. Katern CITES. Lelystad. Pp 64-68.

² Zie Van Spaandonk a.w., pp 83.

³ In het extreme geval kan men denken aan een vrijwel uitgestorven soort als het paard, dat nog steeds in grote aantallen in gevangenschap wordt gehouden en verhandeld.

daarvoor geen andere waarde¹ in de plaats komt, pleit niets tegen de vernietiging van de wilde populaties. In dit licht bestaat er een interessante tussenvorm tussen wild en gekweekt, die men aanduidt met de term *ranching*. Zonder in detail te kunnen treden kan ranching kort worden beschreven als het onder beschermde omstandigheden opkweken van uit het wild verkregen jonge planten of dieren. Door deze bescherming en eventueel ook verzorging wordt de productie van nageslacht sterk vergroot. Een deel van de jongen wordt teruggezet in het wild, om het verlies door het eerder verzamelen te compenseren. De rest komt beschikbaar voor export. Vooral bij krokodillen zijn met dergelijke ranching operaties zeer goede resultaten geboekt. Vrijwel alle soorten van krokodillen staan er aanzienlijk gunstiger voor dan voor het in werking treden van CITES. Ook voor zeeschildpadden zou ranching goede mogelijkheden kunnen bieden voor een verzoening van exploitatie en natuurbehoud. Heftige tegenwerking van dierenwelzijnsorganisaties heeft tot nu toe helaas geleid tot het mislukken van alle pogingen om het ranchen van zeeschildpadden vorm te geven.

CONCLUSIE

Bij alle gebreken die men kan aanwijzen is CITES tot op heden een machtige bondgenoot gebleken van het natuurbehoud in de ontwikkelingslanden. Aan deze positieve rol kan voortijdig een einde komen als in de consumptielanden het verzet tegen *duurzame* exploitatie van natuurlijke hulpbronnen de voornaamste leidraad wordt van het CITES beleid. De CITES Commissie tracht bij de totstandkoming van haar adviezen zoveel mogelijk de duurzaamheid van elke vorm van invoer zeker te stellen en daarmee een bijdrage te leveren aan natuurbehoud over de grenzen.

Jan Wattel
revisie 20 september 2001

¹ Bijvoorbeeld belevingswaarde of aantrekkelijkheid voor oecotoerisme.