

Vergaderjaar 2007–2008

31 379

CITES handhaving

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2008

In mijn brief van 19 september 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIV, nr. 7) heb ik toegezegd om u voor 1 maart van dit jaar te informeren over de eindresultaten van het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving en u de nadere resultaten van het internetrechercheproject toe te zenden voor zover opsporingsbelangen dit toelaten. In deze brief zal ik u informeren over:

- het deelrapport Handhavingsveldanalyse;¹
- de uitgevoerde nalevingsmetingen op het terrein van Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) alsmede het internetrechercheproject;
- afspraken die ik met de handhavingspartners heb gemaakt over versterking van de handhaving op CITES-terrein;
- de besteding van de bij het amendement van het lid Jacobi (PvdA) aan de begrotingsstaat van de Algemene Inspectiedienst toegevoegde gelden (Kamerstuk II 2007/08, 31 200 XIV, nr. 14);
- bestuurlijke handhaving CITES;
- internationale samenwerking;
- strafvorderingsbeleid CITES-overtredingen.

In de brief van 19 september 2007 heb ik tevens aangegeven het beeld van het veld (met name van de CITES-handhaving) te zullen complementeren door de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) een reactie te vragen op de uitkomsten van de risico- en doelgroepenanalyses. Inmiddels heb ik belanghebbende organisaties uitgenodigd voor een bijeenkomst half april. Doel van de bijeenkomst is om met ambtenaren van mijn ministerie en handhavende diensten van gedachten te wisselen over de (voorlopige) uitkomsten van het Programmatisch Handhaven voor het terrein van CITES. De resultaten van deze bijeenkomst zullen uiteraard worden betrokken bij de afronding van het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving.

¹ Dit rapport is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Programmatisch Handhaven en de handhavingsveldanalyse

In de brief van 19 september 2007 ben ik nader ingegaan op het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving en op de daarbij gevolgde methode. Onder andere is een «handhavingsveldanalyse» gemaakt, d.w.z. een verkennende beschrijving van de wijze waarop de natuurwetgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd in de praktijk. Verder zijn risicoanalyses en doelgroepenanalyses uitgevoerd. Doelgroepen en andere belanghebbenden zijn geconsulteerd. Op basis van deze informatie wordt thans bepaald welke mix van middelen (voorlichting, toezicht, opsporing, etc.) het meest efficiënt is en aan welke randvoorwaarden voldaan moet zijn om de naleving van de wetgeving te verbeteren. Dit zal worden neergelegd in een Nalevingsstrategie Natuurwetgeving.

Op 12 september van het vorig jaar vond een bestuurlijke werkconferentie met hoge vertegenwoordigers van alle handhavingspartners (LNV, provincies, openbaar ministerie, politie en douane) plaats. Zelf was ik ook bij de conferentie aanwezig. Op de conferentie is het commitment van partijen aan het project bevestigd en is de intentie uitgesproken om bindende afspraken te maken over de uitvoering van de nalevingsstrategie. Het streven is om deze afspraken te gieten in de vorm van een convenant.

Het resultaat van de genoemde handhavingsveldanalyse bied ik u hierbij aan. Het is een rapport van het aan de Rijksuniversiteit Groningen gelieerde onderzoeksbureau Pro Facto. Het rapport is overwegend gebaseerd op gesprekken met medewerkers op uitvoerend en beleidsniveau binnen de onderzochte organisaties. Deze gesprekken vonden de eerste maanden van 2007 plaats. De rapportage werd afgesloten in het najaar. Zoals de onderzoekers in de inleiding aangeven zijn de beschrijvingen en analyses niet zonder meer generaliseerbaar en hebben ze daarmee niet een representatieve pretentie voor de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving in Nederland. Dat neemt niet weg dat ze naar mijn oordeel een waardevolle beschrijving van de handhavingspraktijk geven.

Uit het onderzoek komt een gemengd beeld naar voren. Enerzijds blijkt dat er tussen de diensten veel wordt samengewerkt en overlegd en dat in netwerken en kennisopbouw wordt geïnvesteerd. Ook de betrokkenheid en inzet van medewerkers (zoals de boa's, buitengewone opsporingsambtenaren) is groot. Anderzijds is er een grote diversiteit in de manieren van samenwerking, organisatie en uitvoering van de handhaving. Dit levert in bepaalde gevallen het beeld op van een gefragmenteerde organisatie van de handhaving niet alleen tussen de diensten (verzuiling) maar ook daarbinnen. «De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dan ook dat er inderdaad voldoende aanleiding is om over te gaan tot het opstellen van afgestemd en systematisch handhavingsbeleid», aldus de onderzoekers (p. 68).

Ik beschouw het Pro Facto rapport als een belangrijke ondersteuning van mijn beleid om te komen tot een verdere rationalisering en professionalisering van de handhaving op natuurterrein. Er worden veel positieve constatering gedaan over communicatie en samenwerking tussen diensten, afstemming op lokaal of regionaal niveau en deskundigheid en inzet van individuele handhavers. Tegelijk toont het onderzoek duidelijk de noodzaak aan van een op landelijk niveau afgestemd handhavingsbeleid tussen de verschillende handhavingsorganisaties, gebaseerd op een gedeelde visie en op risico- en doelgroepenanalyses. De methode van programmatisch handhaven is precies hierop gericht. Zonder vooruit te lopen op het nog te sluiten convenant kan ik stellen dat inmiddels, mede naar aanleiding van het Pro Facto onderzoek, veel stappen naar zo'n afgestemd handhavingsbeleid zijn gezet en de nodige verbeterpunten zijn

geïdentificeerd (zie ook § 3 hierna). Ik streef ernaar u hierover in het najaar nader te informeren.

2. Nalevingsmetingen CITES en internetrechercheproject

Conform mijn toezegging in de brief van 19 september heeft de Algemene Inspectiedienst (AID) in samenwerking met de douane nalevingsmetingen – in de vorm van aselechte controles – uitgevoerd. Deze hadden betrekking op de thema's «handel in exoten», «reptielenbeurzen», «passagiers en cargo» en «tropisch (CITES) hardhout». Bij de selectie van de adressen is steeds gewaakt voor objectiviteit. Ook zijn in dit kader controles naar internethandel in beschermde soorten uitgevoerd.

Om operationele en tactische redenen kan ik niet ingaan op de details van de uitgevoerde controles. Wel kan ik een aantal voorzichtige conclusies trekken:

1. Er is een groot draagvlak voor CITES, maar er bestaat toch nog veel onbekendheid over de feitelijke regelgeving. Een goede voorlichting in combinatie met steekproeven en handhavingscommunicatie kan bijdragen aan een betere naleving op dat gebied.
2. Er zijn aanwijzingen dat het grote publiek de regels goed naleeft. Bij een steekproef bij het reizigersverkeer op Schiphol en particulieren die adverteren op het internet, werden niet of nauwelijks overtredingen geconstateerd. Het is zaak dit gedrag blijvend te ondersteunen met voorlichtingscampagnes.
3. Op reptielenbeurzen zijn buitenlandse handelaren actief. Hoewel zeker niet gezegd kan worden dat al die buitenlandse handelaren zich met illegale praktijken bezig houden, verdient het aanbeveling deze handel regelmatig onder de loep te nemen. CITES is per definitie een internationale aangelegenheid. De AID zal de komende jaren nog meer dan nu al het geval is in internationale handhavingnetwerken participeren. Op dit moment neemt de AID deel aan het Europese netwerk de «CITES enforcement workinggroup» en aan een reptielenwerkgroep van interpol. Er zijn ook bilaterale contacten met de Bondsrepubliek Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk.
4. Binnen de aselechte steekproef waren drie (CITES) houtverwerkende bedrijven geselecteerd. Bij al deze bedrijven werden overtredingen vastgesteld. Er is reden om te veronderstellen dat de naleving op dit terrein niet goed is. Alle betrokkenen zullen hier het komende jaar meer inzet op plegen. Voorlichting zal daarin ook een prominente rol moeten vervullen. De AID heeft de kennis van controleurs op dit terrein vergroot door vorig jaar deel te nemen aan een houtseminar in Duitsland.
5. In de steekproef zijn 19 particulieren en handelaren bezocht die op internet adverteerden. Hierbij zijn drie overtredingen op twee adressen vastgesteld. Op het internet zijn verder oplichters actief die bepaalde soorten aanbieden zonder feitelijk te willen of kunnen leveren.
6. Door het Dienstonderdeel Opsporing is een marktverkenning CITES uitgevoerd. Deze marktverkenning geeft aanleiding om een aantal thema's die ook in de aselechte steekproeven naar voren zijn gekomen verder uit te diepen en de informatiepositie met betrekking tot die thema's te verbeteren. De illegale handel in reptielen en in beschermde houtsoorten biedt daarvan voorbeelden. Bovendien zal meer aandacht besteed worden aan de handel in illegale kaviaar. Signalen vanuit het buitenland geven aan dat hier mogelijk sprake is van een probleem. Om tactische en operationele redenen zal het integrale verslag van de marktverkenning vertrouwelijk blijven.

Uit de onderzoeken is tenslotte gebleken dat er steeds voldoende kennis aanwezig was om de gestelde taken goed te kunnen uitvoeren. Omdat de vraag naar soorten sterk trendgevoelig is, blijft het wel zaak alle handha-

vers periodiek bij te scholen en goed te laten netwerken om ze van de nieuwste ontwikkelingen op de hoogte te brengen.

Het is van groot belang langs verschillende sporen (toezicht en opsporing) actief in het handhavingsveld aanwezig te zijn. De illegale en legale internationale handel in beschermde soorten speelt snel in op wisselende omstandigheden. Vraag en aanbod kunnen van jaar tot jaar betrekking hebben op andere, vaak trendgevoelige soorten. Om effectief te kunnen optreden is het nodig een goede informatiepositie te hebben. Het Dienstonderdeel Opsporing (DO) vervult daarom een centrale rol in alle opsporingsonderzoeken en werkt daartoe samen met het Functioneel Parket van het openbaar ministerie (het bevoegd gezag over de opsporing) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Bij het DO is een infodesk, die alle mogelijk fraudesignalen verzamelt en in samenwerking met politie en justitie veredelt ten behoeve van onderzoeken. Deze methodiek zal in combinatie met aselechte steekproeven steeds meer inzicht opleveren in de aard en de omvang van de problematiek. De inzet van betrokken diensten kan hiermee steeds beter worden afgestemd op de problematiek.

Over de internetrecherche deel ik u verder nog het volgende mee. Het CITES secretariaat in Geneve heeft eind vorig jaar de lidstaten gevraagd hun vorderingen op het terrein van internetrecherche middels een notificatie te melden. Dit ter voorbereiding van een internationale workshop over dit onderwerp. Het initiatief tot deze workshop is vorig jaar genomen tijdens de 14e CITES-conferentie in Den Haag.

3. Afspraken met de handhavingspartners over CITES

De beoogde Nalevingsstrategie Natuurwetgeving is een programma op hoofdlijnen. Ze dekt de handhaving van de hele natuurwetgeving, dat wil zeggen Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en Boswet, af. Het is nadrukkelijk de bedoeling om de ruimte te laten aan bevoegde instanties om, binnen de kaders van deze strategie, eigen handhavingsprogramma's op te stellen afgestemd op de eigen situatie en het (geografische) gebied. Specifiek voor het CITES-terrein geldt dat landelijk gezien dezelfde partners betrokken zijn en dezelfde problematiek speelt. Om deze reden zijn binnen het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving, parallel aan de algemene Nalevingsstrategie, specifieke afspraken gemaakt ter versterking van de handhaving van de CITES-regelgeving. Hierbij zijn alle handhavingspartners op dit terrein betrokken: de betrokken LNV-diensten (o.a. AID en Dienst Regelingen), het openbaar ministerie (het functioneel parket), de politie en de douane. Deze handhavingsafspraken zijn mede gebaseerd op de marktverkenning CITES, de nalevingsmetingen en het internetrechercheproject. Ik verwacht dat deze afspraken nog voor de zomer kunnen worden bekrachtigd. In het kort gaat het hierbij om het volgende.

Doel van programmatisch handhaven op het terrein van CITES is om een bijdrage te leveren aan de ambitie van de overheid om het verlies aan biodiversiteit te stoppen. Dit wordt bereikt door een significante bijdrage te leveren aan het verbeteren van het nalevingsniveau door de onderscheiden doelgroepen van de CITES-regelgeving. Uitgangspunten hierbij zijn het zo optimaal mogelijk benutten van expertise, beschikbare capaciteit, het samenwerken, het coördineren, het delen van kennis en het ontsluiten van onderzoeksgegevens van de verschillende handhavende partners.

Deze brede ambities zijn nader uitgewerkt in de volgende onderdelen:

1. Verbetering informatie-uitwisseling
2. Verbetering dienstverlening en administratieve lastenvermindering

3. Verbetering kennis van risico's/doelgroepen
4. Communicatie/voorlichting
5. Borging kennis en expertise
6. Internationale samenwerking

Allereerst zijn voor het terrein van CITES de aansturingrelaties en de regie over de handhaving helder in kaart gebracht. Vervolgens zijn met behulp van de uitkomsten van de risico-analyses (T-11 sessies), de marktverkenning CITES, de gedane nalevingsmetingen, de doelgroepenanalyses en andere relevante informatie verschillende typen interventies geïventariseerd. Ook is bepaald welke interventies (eventueel in een «mix» met andere) bij bepaalde doelgroepen het meest effectief zijn om het gewenste nalevingsniveau te bereiken. Deze mix aan interventies, die per onderscheiden doelgroep is beschreven, vormt een zeer belangrijk onderdeel voor het optreden van de handhavende partners voor de komende periode.

Binnen deze interventiemix zijn een aantal actiepunten geïdentificeerd, zoals:

- het communicatieplan voor CITES (in overleg met alle partners);
- het digitaliseren van het systeem voor de uitgifte en de registratie van ringen voor gefokte vogels behorende tot een beschermde diersoort (dit betreft niet alleen CITES-soorten maar ook inheemse soorten);
- een elektronisch systeem voor de aanvraag van vergunningen;
- een Rijkssysteem van E-inspecties/digitaal dossier voor de ontsluiting van informatie voor alle betrokken partijen;

De realisatie van deze punten (inclusief de financieringsmogelijkheden) wordt momenteel aan een nader onderzoek onderworpen.

4. De «Jacobi-gelden»

Uw Kamer heeft met de aanneming van het amendement van het lid Jacobi (Pvda) (Kamerstuk 31 200 XIV, nr. 14) 1,5 miljoen euro vrijgemaakt om de handhavingcapaciteit op CITES-terrein uit te breiden. Indachtig de toelichting op het amendement komt de besteding van deze gelden ten goede aan de onderscheiden interventies zoals hierboven onder 3. beschreven, die tot doel hebben het nalevingsniveau van de CITES-regelgeving te verbeteren. In hoofdlijnen worden de middelen aan een drietal onderdelen besteed:

- verbeteren van de informatiepositie van de AID en het uitvoeren van aselecte steekproeven;
- verbeteren van de coördinatie en afstemming tussen de handhavende partners en communicatie;
- internationale afstemming en samenwerking.

5. Bestuursrechtelijke handhaving CITES

In 2007 is versneld gestart met de bestuursrechtelijke handhaving van CITES, mede naar aanleiding van de rondetafelgesprekken en het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over CITES-handhaving. Dit heeft reeds geresulteerd in de succesvolle bestuursrechtelijke afhandeling van een grootschalige, illegale handel in bloembollen (cyclamen). Het gaat hierbij om drie grote zendingen (uit het wild afkomstige) bloembollen (400 000) van Turkije naar Nederland zonder de vereiste in- of uitvoervergunningen of gezondheidsverklaringen (fyto-sanitair certificaat). Deze partijen zijn op mijn last langs bestuursrechtelijke weg in bewaring genomen. Alle kosten die gepaard gaan met deze herstelactie zullen worden verhaald op de overtreder. Inmiddels is een tweede CITES-handhavingzaak (betreffende Tillandsia's) bestuursrechtelijk opgepakt.

6. Internationale samenwerking

Mijn ministerie heeft tijdens de 14e CITES-Conferentie zijn automatiseringssysteem voor vergunningverlening CITES aan andere landen gepresenteerd. Daarop is door verschillende landen met interesse gereageerd. LNV, het CITES-Secretariaat in Genève en meerdere partnerlanden zijn inmiddels (februari 2008) een initiatief gestart om dit systeem vrij beschikbaar te maken voor derden. Hierbij wordt meegenomen een project over het digitaliseren van aanvragen, rapportages en informatie-uitwisseling tussen CITES-landen.

7. Strafvorderingsbeleid CITES-overtredingen

Tijdens het Algemeen Overleg van oktober vorig jaar heb ik u toegezegd om in overleg met het openbaar ministerie na te gaan of in de strafmaat voor CITES-overtredingen meer rekening kan worden gehouden met de waarde van beschermde soorten en de omvang van de handel. Door het OM is aan mijn ambtgenoot van Justitie gemeld dat in de loop van 2008 het strafvorderingsbeleid zal worden geactualiseerd. De economische waarde van beschermde soorten en het economisch voordeel voortkomend uit de overtreding van de CITES-regelgeving zullen daarbij worden opgenomen als algemene criteria voor het bepalen van de hoogte van de transactie, dan wel de eis van het OM ter zitting.

8. Tot slot

Het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving is bijna afgerond. Ik heb nog overleg met de handhavingspartners (provincies, openbaar ministerie, douane en politie) over een aantal acties die uit de projecten voortvloeien. Uiteraard zullen ook nog de uitkomsten van de hierboven in de inleiding aangekondigde consultatiebijeenkomst met belanghebbende organisaties bij de afronding worden betrokken. Ook in de nauw met het Programmatisch Handhaven samenhangende Evaluatie Natuurwetgeving vinden nog afrondende werkzaamheden plaats, in het bijzonder in verband met de afstemming op enkele andere trajecten zoals de Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies en de voorbereiding van het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen. Ik streef ernaar u de eindresultaten van de Evaluatie en het Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving in het najaar toe te zenden.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg