

Vergaderjaar 2007–2008

31 379

CITES handhaving

Nr. 3

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2008

Vandaag heb ik met de handhavingspartners – de provincies, het openbaar ministerie, de politie en de douane – een convenant gesloten over de handhaving van de natuurwetgeving. Dit convenant treft u hierbij aan¹. In dit convenant – de «Nalevingsstrategie Natuurwetgeving» genoemd – hebben de handhavingspartners afspraken neergelegd over een gecoördineerde inzet van ieders bevoegdheden, mensen en middelen ter verbetering van de naleving door burgers en bedrijven van de natuurwetten (de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet). Verder is specifiek voor de handhaving van de CITES-regelgeving de «Interventiestrategie CITES» opgesteld.

De «Nalevingsstrategie Natuurwetgeving» en de «Interventiestrategie CITES» vloeien voort uit het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving, waaraan de afgelopen anderhalf jaar onder mijn leiding door alle betrokken overheden hard is gewerkt. U bent over dit project eerder geïnformeerd bij brieven van 19 september 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIV, nr. 7), 7 maart 2008 en 18 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 379, nrs. 1 en 2). Verder verwijs ik naar onze gedachte-wisselingen tijdens algemene overleggen van 13 september 2007 (over CITES Handhaving) en 18 juni 2008 over «handhaving soorten». Tijdens het overleg van 18 juni heb ik toegezegd uw Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de resultaten van programmatisch handhaven en tevens cijfers en gegevens te verstrekken over de naleving en de handhaving van de CITES-regelgeving. Deze brief strekt mede ter uitvoering van deze toezegging.

Anderhalf jaar zijn we nu, gezamenlijk met alle handhavingspartners, bezig met programmatisch handhaven van de natuurwetgeving en de eerste vruchten van deze manier van werken zijn al zichtbaar. Iedere handhavingsorganisatie zet zijn middelen gericht in, op basis van risico-analyses en heldere keuzes en afgestemd op de handhavingsinzet van andere organisaties. Hierdoor ontstaat synergie tussen de verschillende

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

handhavingsinspanningen en wordt een optimaal effect bereikt op de naleving van de natuurwetgeving door burgers en bedrijven. Een voorbeeld van deze manier van werken wordt gevormd door de aselechte steekproeven («nalevingsmetingen») die de AID in 2007 in bepaalde doelgroepen van de CITES-regelgeving heeft uitgevoerd. Deze steekproeven hebben bepaalde risico's duidelijker in kaart gebracht, welke kennis de AID en de andere betrokken organisaties vervolgens gebruiken bij de handhaving CITES, die de Dienst Regelingen van mijn ministerie afgelopen jaar is gestart. Via bestuurlijke handhaving worden illegaal ingevoerde of gehouden dieren of planten in bewaring genomen en eventueel teruggezonden naar het land van oorsprong en worden de kosten zoveel mogelijk verhaald op de overtreder. Een eerste grote zaak, die draaide om een grote illegale import uit Klein-Azië van beschermde planten, is succesvol afgerond: de partij is op kosten van de overtreder teruggezonden en zelfs weer teruggeplant in de natuur. Dit handhavingsmiddel is een nuttige aanvulling op de strafrechtelijke handhaving en wordt in nauwe afstemming met het openbaar ministerie toegepast.

Hieronder zal ik nader ingaan op de eerste resultaten van het programma-tisch handhaven. Ik zal eerst de uitgangssituatie schetsen (stand van de handhaving en de naleving) en vervolgens de actiepunten in de Nalevingsstrategie Natuurwetgeving en de Interventiestrategie CITES.

Stand van handhaving en de naleving

Om hier inzicht te krijgen in de stand van de handhaving en naleving zijn verschillende informatiebronnen gehanteerd:

- Een handhavingsveldanalyse, uitgevoerd door het onderzoeksbureau Pro Facto;
 - Expertise en ervaring van handhavers en beleidsmakers bij de handhavingsorganisaties (expert judgment);
 - Feitelijke gegevens over aantallen overtredingen, processen-verbaal, controles, vergunningaanvragen, handhavingsverzoeken, e.d.
- Specifiek voor de CITES-regelgeving zijn nog de volgende onderzoeken verricht (zie hierover ook reeds de brief van 7 maart jl.):
- Een aantal nalevingsmetingen uitgevoerd door de AID;
 - Een marktverkenning gericht op de zwaardere criminaliteit waarvoor een strafrechtelijke aanpak is geïndiceerd;
 - Het Internetrechercheproject.

Ik heb u bij mijn brief van 7 maart jl. geïnformeerd over de uitkomsten van de handhavingsveldanalyse, die begin 2007 is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Pro Facto. Zoals ik heb aangegeven komt uit dit onderzoek 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 maar ook daarbinnen.

De afspraken in het vandaag gesloten convenant geven richting aan ieders handhavingsinzet en leiden aldus tot meer eenheid en afstemming in de (organisatie van de) handhaving van de natuurwetgeving.

Naast deze handhavingsveldanalyse zijn door de experts uit de handhaving risicoanalyses uitgevoerd. Hieruit volgt dat de kans dat de Boswet wordt overtreden laag is. Voor de Nbwet zijn de kans op overtreding en het daarmee samenhangende risico volgens de experts het grootst bij:

potentieel schadelijke handelingen in beschermd natuurgebieden zoals fysieke ingrepen (bouwactiviteiten) en handelingen met milieueffecten. Bij de Ffwet – voor zover geen betrekking hebbend op CITES – zijn de grootste risico's gelegen in ruimtelijke ingrepen die de functionaliteit van leefgebieden aantasten, bijvoorbeeld het aanleggen van een weg; en jacht in de vorm van stropen, bijvoorbeeld het jagen zonder jachtakte of met verboden middelen of op niet-wildsoorten. Voor CITES kon bij de risico-analyse worden onderscheiden naar doelgroep van de handhaving.

Wanneer deze doelgroepen worden afgezet tegen de belangrijkste wettelijke normen blijkt dat de grootste risico's aanwezig zijn bij: handel zonder CITES-vergunning door de commerciële doelgroep; de houthandel; het bezit van CITES-diersoorten zonder ontheffing door onderzoekers en educatieve centra; en overdracht zonder EG-certificaat door de commerciële doelgroep en particulieren.

Het bestempelen als groot risico betekent dat hieraan in de handhaving prioriteit zal worden gegeven. Dit hoeft niet per se door de inzet van repressieve instrumenten zoals gerichte controles, opsporing en sancties. Soms kan juist preventie of voorlichting een effectieve aanpak van grote risico's vormen.

Voor de specifieke uitkomsten van de risicoanalyses en een toelichting daarop verwijs ik naar de bijlagen¹. Om het handhavingsbeleid «up to date» te houden zullen de risicoanalyses regelmatig worden herhaald.

Naast de gegevens uit de handhavingsveldanalyse en de risicoanalyses zijn en worden feitelijke gegevens verzameld en geanalyseerd afkomstig van de handhavende diensten van LNV (AID, Dienst Regelingen, Directie Regionale Zaken), openbaar ministerie, Belastingdienst/Douane en provincies. Dit betreft procesmatige gegevens over aantallen controles, processen-verbaal, de afhandeling van vergunningaanvragen e.d. Dergelijke gegevens vullen het beeld van de naleving en handhaving van de wetgeving verder in. Bij deze brief is een bijlage gevoegd met een compilatie van gegevens betreffende naleving van de CITES-wetgeving, naar de stand van juni 2008. Deze gegevens heb ik ook verstrekt aan de NGO's en organisaties van doelgroepen die zijn uitgenodigd voor de consultatie-bijeenkomsten over de uitkomsten van programmatisch handhaven (waarover verderop meer).

Een volledig beeld van de naleving en van de criminaliteit kan niet worden gegeven, onder andere omdat criminaliteit zich nu eenmaal per definitie aan het zicht van de overheid wil onttrekken. Door middel van marktverkenningen en tactische analyses van het Dienstonderdeel Opsporing van de AID kan wel inzicht worden verkregen in de ernstiger vormen van criminaliteit. Verder zullen de handhavingsorganisaties de komende jaren nog meer investeren in systematische gegevensverzameling (toezicht, opsporing en registratie), teneinde een beter beeld te krijgen van de naleving van de natuurwetgeving en de risico's.

In dit verband is ook van belang dat de dialoog met private organisaties zoals de NGO's en de organisaties die houders en handelaren van beschermd soorten vertegenwoordigen, wordt versterkt. Zij hebben eigen kennis en informatie van de handhaving en kunnen daarmee bijdragen aan verbetering van de uitvoering en handhaving.

Specifiek voor het terrein van CITES kunnen de volgende conclusies over de stand van de naleving worden getrokken:

- Op basis van door de AID uitgevoerde steekproeven bij het reizigersverkeer op Schiphol en bij particulieren die adverteren op internet kan worden geconcludeerd dat de naleving onder die groepen redelijk tot goed is en geen aanleiding geeft tot grote zorg.
- Daarentegen blijkt uit de nalevingsmetingen dat extra aandacht nodig is voor specifieke sectoren van de handel, zoals de handel in reptielen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

en de houthandel. Op basis van signalen uit het buitenland geldt hetzelfde voor de handel in (illegale) kaviaar.

- Veel (dreigende) overtredingen van de CITES-regelgeving komen voort uit onwetendheid. Een duidelijke aanwijzing hiervoor is het grote aantal onvolledige aanvragen dat bij de Dienst Regelingen binnenkomt. Deze dienst is belast met de verstrekking van de verschillende CITES-documenten. Van de ongeveer 10 000 aanvragen per jaar moet twintig procent worden aangehouden, in het merendeel van de gevallen omdat de aanvraag onvolledig is. Een andere aanwijzing wordt gevormd door de vele duizenden vragen die per mail of per telefoon bij de Dienst Regelingen binnenkomen.
- Waar het gaat om de zwaardere criminaliteit op CITES-terrein kan worden geconcludeerd dat de wel gehoorde stelling dat Nederland de spil is van de illegale handel in CITES soorten en dat die handel beheerst wordt door zware georganiseerde criminaliteit, die zich ook bezig houdt met drugs en wapenhandel, niet ondersteund wordt door de feiten. In de grotere opsporingsonderzoeken van de laatste jaren is voor die stelling geen bewijs gevonden.

In het algemeen geldt voor het terrein van CITES dat de handhaving voortdurend moet inspelen op snel wisselende omstandigheden en veranderingen in de markt.

De Nalevingsstrategie Natuurwetgeving

De ondertekening door alle betrokken overheden van het convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving is een mijlpaal in de samenwerking en de handhaving. De ondertekening bevestigt de grote betrokkenheid en de gezamenlijke wil om de komende jaren te investeren in de handhaving van de natuurwetgeving.

In het convenant hebben de partners afspraken gemaakt over de samenwerking de komende jaren, de prioriteitstelling en over een groot aantal verbeterpunten. De prioriteiten sluiten uiteraard aan bij de uitkomsten van de risicoanalyses, zoals die hiervoor zijn beschreven. De verbeterpunten kunnen onder de volgende thema's worden samengevat.

Verbetering kennis van risico's en doelgroepen

De handhavingdiensten zullen de in 2007 ingezette werkwijze voortzetten om door middel van a-selecte en selecte steekproeven (nalevingsmetingen) de risico's en doelgroepen nader in kaart te brengen. Deze werkwijze zal geleidelijk worden uitgebreid tot het hele terrein van de natuurwetgeving.

Verbetering informatie-uitwisseling

Maatregelen, onder andere met behulp van de inzet van ict, worden genomen om te komen tot een meer structurele uitwisseling van gegevens tussen de handhavende diensten. Onder mijn leiding zal een zogenoemd ketendossier worden ontwikkeld, te beginnen in 2008 met een ketendossier CITES. Het verzamelen, verwerken en veredelen van informatie geschiedt op basis van het concept van informatie gestuurd toezicht en opsporing. In 2008 werk ik dit allereerst uit in een plan van aanpak Informatiegestuurd toezicht voor de CITES-wetgeving.

De AID rust zijn controleurs van de natuurwetgeving in 2008 uit met digitale werkdoSSIERS. Vanaf 2009 wordt bezien of het gebruik van digitale werkdoSSIERS kan worden uitgebreid tot andere overheden.

Communicatie en nalevingsondersteuning

Voorlichting – over wetgeving, aanvraagprocedures en handhavingsactiviteiten – zal breed worden ingezet ter ondersteuning van de naleving door burgers en als handhavingsinstrument. Uit doelgroepenanalyses blijkt namelijk dat veel overtredingen van de natuurwetgeving voortkomen uit onwetendheid. Verder zal ter verbetering van de dienstverlening en daarmee de naleving de digitale indiening van aanvragen mogelijk worden gemaakt, te beginnen in 2009 met CITES. Ik breng in 2008 een Handleiding Flora- en faunawet uit met informatie voor aanvragers van vergunningen en ontheffingen.

Borging kennis en expertise

Onder mijn leiding zullen de handhavende diensten vanaf 2009 een samenwerkingsverband tussen de verschillende opleidingsinstituten totstandbrengen teneinde het kennisniveau van de handhavers meer te uniformeren.

In het convenant zijn ook afspraken gemaakt over de monitoring van de uitvoering van de afspraken en over de periodieke evaluatie van de resultaten. Om te beginnen werken alle partners de gemaakte afspraken uit in jaar- en werkplannen en leggen ze in de jaarverslagen verantwoording af over de behaalde resultaten. Verder is afgesproken dat het overleg en de samenwerking worden voortgezet in het kader van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). In het LOM zijn alle bij de milieuhandhaving betrokken overheden vertegenwoordigd, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Tot nu toe was het LOM vooral gericht op de handhaving van de «grijze» milieuregelgeving. Daar komt nu bij de handhaving van de «groene» regelgeving. Dit heeft voordelen uit een oogpunt van delen van kennis en expertise en bewaken van de samenhang tussen handhaving van grijs en groen.

Het convenant geldt voor de periode van 1 juli 2008 tot 1 juli 2012.

De Interventiestrategie CITES

Voor deelonderwerpen kan de Nalevingsstrategie natuurwetgeving worden uitgewerkt in een interventiestrategie. De Interventiestrategie CITES is zo'n sectorale uitwerking voor het gebied van CITES. Deze interventiestrategie geeft aan welke verbeteringen nodig zijn in de randvoorwaarden (organisatie van de handhaving, instrumenten, regelgeving, visie) voor een effectieve en efficiënte handhaving.

De interventiestrategie is een levend document. Conform het cyclische karakter van programmatisch handhaven wordt de strategie steeds bijgesteld in een permanent proces van terugkoppeling van resultaten en analyse en evaluatie van nieuwe gegevens. Ook de input van NGO's en organisaties van doelgroepen is daarbij van belang. Conform mijn toezegging in de brief van 19 september 2007 heb ik de uitkomsten van het programmatisch handhaven op het terrein van CITES voorgelegd aan NGO's en andere belanghebbende organisaties. Op 23 april jl. heeft mijn ministerie een consultatiebijeenkomst georganiseerd voor NGO's en organisaties van doelgroepen op het terrein van CITES. De deelnemers gaven aan het initiatief van LNV op prijs te stellen, maar tegelijk bleken bij hen veel vragen en onduidelijkheden te bestaan over de concrete maatregelen die de betrokken overheden voornemens zijn te treffen. Dit bemoeilijkt de discussie over de beelden die wederzijds (bij de overheid, de NGO's en de doelgroepen) van de naleving van de CITES-regelgeving bestaan. Afgesproken is dat de bijeenkomst een vervolg krijgt op 3 juli a.s.

Ik ben van plan daarna deze organisaties ieder jaar uit te nodigen en in gesprek te brengen met beleid en uitvoerende en handhavende diensten.

De Interventiestrategie CITES wordt niet in haar geheel openbaar gemaakt omdat zij tactisch-operationele informatie bevat. Openbaarmaking van die informatie zou tot anticiperend gedrag van doelgroepen kunnen leiden, waardoor het beoogde effect op de naleving gedeeltelijk teniet zou kunnen gaan. De overige punten uit de interventiestrategie kunnen evenwel zonder bezwaar openbaar worden gemaakt. Een aantal actie- en verbeterpunten die (mede) betrekking hebben op CITES, overlappen met de punten uit de Nalevingsstrategie Natuurwetgeving en zijn hierboven al genoemd. In aanvulling daarop kan ik de volgende punten noemen.

Verbetering kennis van risico's en doelgroepen

De AID (Dienstonderdeel Opsporing) en de politie zullen strategische, tactische en operationele analyses van nader te bepalen vormen van CITES-criminaliteit uitvoeren. Onder regie van de AID zullen multidisciplinaire controleacties worden uitgevoerd op basis van informatie verkregen uit doelgroepen- en risicoanalyses. De AID zet de internetrecherche voort.

Verbetering informatie-uitwisseling

Zie hierboven onder «De Nalevingsstrategie Natuurwetgeving».

Communicatie en nalevingsondersteuning

Ik zal in 2009 een digitaal systeem invoeren voor de uitgifte en registratie van ringen voor gefokte vogels behorende tot een beschermde diersoort. Dit zal de handhaving en controle van de ringenregeling aanmerkelijk kunnen verbeteren. Gekoppeld aan de invoering van een digitale aanvraagprocedure (zie hierboven) zal een versnelde behandeling van eenvoudige aanvragen worden ingevoerd. Zo blijft meer tijd over om de meer complexe zaken de aandacht te geven die nodig is. Onderzocht zal worden of voor bepaalde fok- en kweekgroepen, ter bevordering van de handel in nakweek uit deze gecontroleerde omgeving, een versnelde en vereenvoudigde behandeling van aanvragen kan worden ingericht.

Borging kennis en expertise

Binnen een nog dit jaar op te richten werkgroep zal worden gewerkt aan een plan van aanpak gericht op de borging van kennis en expertise op het gebied van CITES die aanwezig is binnen de verschillende diensten.

Internationale samenwerking

De handhavende organisaties zullen hun contacten met zusterorganisaties in landen binnen en buiten de EU en met internationale organisaties (EU Enforcement Group, CITES secretariaat, Interpol) intensiveren. Zij zullen assisteren in capacity building in andere EU-lidstaten en waar mogelijk assistentie verlenen aan CITES management autoriteiten en handhavingsinstanties in bron-, transit- en bestemmingslanden buiten de EU.

Tot slot

Het convenant is getekend, nu komt het op de uitvoering van de afspraken aan. Het convenant is uiteraard pas een succes als het tot een daadwerkelijke verbetering van de handhaving en naleving leidt. Als eerstverantwoordelijke voor de natuurwetgeving neem ik de regierol op mij. Ik zal stimuleren en faciliteren dat de handhavende organisaties de afgesproken

taken goed uitvoeren en elkaar op die taakuitvoering aanspreken. Ik heb alle vertrouwen in de betrokken partijen dat zij de afspraken uit het convenant op een succesvolle manier verder zullen uitwerken en uitvoeren.

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