

Vergaderjaar 2007–2008

31 379

CITES handhaving

Nr. 2

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 april 2008

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 7 maart 2008 inzake de eindresultaten van het project Programmatisch Handhaven Natuur (Kamerstuk 31 379, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 april 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Schreijer- Pierik

De wnd. griffier van de commissie,
Berenschot

¹ Samens telling:

Leden: van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), van Gent (GL), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), de Krom (VVD), Samsom (PvdA), van Dijken (PvdA), Neppéus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (CU), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Piv. leden: van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GL), Luijben (SP), Tang (PvdA), Bokestijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), vacature (CDA), Koşer Kaya (D66), van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Eijsink (PvdA), Depla (PvdA), van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (CU), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD) en Lempens (SP).

1.

Kunt u uiteenzetten wat de stand van zaken is rondom de uitvoering van de aangenomen motie Ouwehand (31 200 XIV, nr. 16) over het aanpakken van de fraudegevoeligheid van het vergunningensysteem voor de handel in diersoorten?

2.

Kunt u uiteenzetten wat de stand van zaken is rondom de uitvoering van de aangenomen motie Ouwehand (31 200 XIV, nr. 5) over het bevorderen van de transparantie van de handel in flora en fauna?

Via het Programmatisch Handhaven worden alle factoren geanalyseerd die van invloed zijn op de naleving van de natuurwetgeving, waaronder de effectiviteit van administratieve procedures zoals het vergunningensysteem. In dit proces is een aantal actiepunten geïdentificeerd. Een daarvan betreft de invoering van een systeem waarbij «klanten» elektronisch vergunningen (CITES-beschikkingen) kunnen aanvragen. Onderdeel van zo'n systeem is een versnelde vergunningprocedure voor eenvoudige aanvragen, waardoor meer tijd overblijft om de meer complexe zaken de aandacht te geven die nodig is. In de toekomst zal het via dit systeem ook mogelijk moeten worden dat tussen verschillende staten die partij zijn bij CITES, langs elektronische weg vergunningen worden verstuurd. Een ander actiepunt betreft de invoering – gekoppeld aan dit digitale vergunningensysteem – van een digitaal ketendossier, waarbij alle betrokken uitvoerende en handhavende diensten zijn aangesloten. Zo'n ketendossier maakt het mogelijk om snel en accuraat gegevens met elkaar te delen.

De hier beschreven inzet van ict bij de uitvoering van CITES vermindert de kans op fouten en vergroot de controleerbaarheid van het systeem. Zoals ik in de brief van 7 maart (TK 2007–08, 31 379, nr. 1) heb aangegeven, wordt momenteel de realisatie van deze punten (inclusief de financieringsmogelijkheden) aan een nader onderzoek onderworpen. Zodra het Programmatisch Handhaven is afgerond, bericht ik u over mijn concrete voornemens op het punt van vergunningprocedures en informatiewisseling.

3.

Kunt u een overzicht geven van de terreinen waarop het programmatisch handhaven zijn waarde inmiddels bewezen heeft? Wat zijn de wenselijke en haalbare nalevingniveaus die op deze terreinen zijn bepaald en in hoeverre zijn deze tot nu toe behaald? Wat ziet u als wenselijke en haalbare nalevingniveaus als het gaat om CITES-handhaving?

Mijn beleid is erop gericht om de methode van programmatisch handhaven breed in te zetten. Op verschillende domeinen van het LNV-terrein lopen dan ook projecten tot invoering van programmatisch handhaven. Op het terrein van het mestbeleid is de methode inmiddels volledig ingevoerd en wordt sinds twee jaren gewerkt volgens een handhavingsprogramma. Hierin zijn onder andere per wettelijke norm uit de mestwetgeving streefniveaus voor de naleving vastgesteld, uitgedrukt in een percentage (bijvoorbeeld 65 procent of 85 procent). In hoeverre deze zijn gehaald, kan ik nu niet zeggen. Daarvoor is de tijd dat het handhavingsprogramma in uitvoering is, nog te kort.

Na twee jaar ervaring met het nieuwe handhavingsbeleid op het terrein van mest kan ik stellen dat dit tot een duidelijke verbetering in de samenwerking tussen de betrokken diensten – zowel binnen als buiten LNV – heeft geleid. Vooral is van belang dat bij alle betrokkenen het bewustzijn is toegenomen dat men onderdeel is van een handhavingsketen en dat effectieve handhaving een kwestie is van het maken van een rationele keuze op basis van risicoanalyses en permanente evaluatie van handha-

vingsinspanningen. Het programmatisch handhaven heeft er verder toe geleid dat mesttransporten nu gevolgd kunnen worden via een GPS systeem, waardoor de fraudemogelijkheden met betrekking tot mesttransporten aanzienlijk zijn verminderd. Bovendien heeft de invoering van een digitaal dossier mest voor de controleurs van de AID het toezicht van de AID op mesttransporten aanzienlijk effectiever gemaakt. Hierdoor kunnen deze transporten in real time worden gevolgd. Via een systeem van bestuurlijke boetes wordt een lik-op-stuk beleid gevoerd ten aanzien van overtredingen op het terrein van de transporten. Tenslotte wijs ik erop dat de invoering van het GPS-systeem in nauw overleg met de intermediaire sector is gebeurd, wat voor het draagvlak van dergelijke maatregelen van grote betekenis is.

Wat betreft de vraag naar de nalevingsniveaus voor CITES verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen 10 en 12 over de bekendmaking van de eindresultaten van Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving. In het algemeen geldt hiervoor dat momenteel nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, op basis van nalevingsmetingen, om per norm concrete nalevingsniveaus vast te stellen.

4.

Kunt u aan de hand van een (eventueel fictieve) casus, toelichten hoe het programmatisch handhaven in de praktijk toegepast wordt?

In mijn brieven van 19 september 2007 (TK 2007–08, 31 200 XIV, nr. 7) en 7 maart van dit jaar heb ik uiteengezet wat de methode van programmatisch handhaven inhoudt en welke stappen daarbij worden gezet. Als deze methode – bij wijze van fictief voorbeeld – zou worden ingezet voor de handhaving van de regels met betrekking tot een nieuw wettelijk verbod op het betreden van natuurgebieden in gezelschappen groter dan vijftig personen, zou als volgt te werk worden gegaan. Alle bij dit onderwerp betrokken actoren zouden om de tafel worden gebracht: ministerie van LNV, de provincies, Staatsbosbeheer en andere terreinbeheerders, politie en openbaar ministerie. In gezamenlijkheid zouden achtereenvolgens globaal de volgende vragen moeten worden beantwoord: wat zijn de uitgangspunten en doelen van het handhavingsbeleid?; wat is de stand van de handhaving: betrokken actoren, omvang probleem, doelgroepen, instrumenten, beschikbare mensen en middelen?; hoe groot zijn de risico's van niet-naleving van de norm: het maatschappelijk effect, de kans dat dit effect zich voordoet?; welke motieven hebben de verschillende doelgroepen om de norm al dan niet na te leven?; op welke manier kan de overheid het beste interveniëren, met welke mix van instrumenten, om de doelgroepen aan te zetten tot normnaleving?

De informatie die het onderzoek naar deze vragen oplevert, zou worden verwerkt in een handhavingsprogramma, inclusief interventiestrategie. De betrokken overheidspartijen zouden vervolgens afspraken maken om in de toekomst volgens dit programma te gaan werken en hun handhavingsinspanningen periodiek te evalueren.

5.

Kunt u uiteenzetten hoeveel vertrouwen u stelt in de samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners bij het Programmatisch Handhaven en waar dit vertrouwen op gebaseerd is, mede gelet op de signalen die naar voren kwamen tijdens het laatste algemeen overleg over CITES-handhaving en het rondetafelgesprek dat hieraan vooraf ging, die er op wezen dat deze samenwerking niet goed verloopt?

Uit de bedoelde signalen bleek dat de samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners, waaronder de onderlinge informatie-uitwisseling, voor verbetering vatbaar was. Dit was een van de redenen voor het

starten van het project Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving, waaraan alle partners meedoen. Het Programmatisch Handhaven heeft inmiddels veel gegevens opgeleverd over de stand van de handhaving en over elkaars werkwijzen. Het wederzijds begrip is toegenomen alsmede het besef van de onderlinge afhankelijkheid. Tijdens de bestuurlijke werkconferentie op 12 september van het vorig jaar heb ik persoonlijk kunnen waarnemen dat bij alle partijen de bestuurlijke wil er is om tot een betere en nauwere samenwerking en afstemming te komen. Tijdens het rondetafelgesprek door uw Kamer georganiseerd op 6 september 2007 hadden alle handhavende partners dit al aangegeven.

Op grond hiervan heb ik vertrouwen in een goede samenwerking de komende jaren tussen de bij de handhaving van de natuurwetgeving betrokken overheden, conform de principes van het Programmatisch Handhaven.

6.

Kunt u uiteenzetten welke rol de overheid heeft bij (het toezien op) de uitwerking van het Programmatisch Handhaven?

Programmatisch Handhaven geeft alle bij de handhaving betrokken overheden aan, hoe zij op een rationele en effectieve manier hun bevoegdheden kunnen inzetten. Sleutelwoorden zijn samenwerking en afstemming. Hierbij hoort het maken van duidelijke afspraken over welke overheid of dienst het voortouw heeft («regie voert») bij het bepalen van prioriteiten en capaciteitsinzet, bij het voorzien in noodzakelijke ondersteuning van de handhavers, bijvoorbeeld via handreikingen, enz. Tot regievoering behoort ook het zorgdragen voor periodieke evaluaties van de handhavingsinspanningen, op basis waarvan het handhavingsbeleid zo nodig wordt bijgesteld. Afhankelijk van het onderwerp kan de regierol aan verschillende overheden worden toebedeeld.

Het cyclische karakter van de systematiek Programmatisch Handhaven betekent dat periodiek wordt gezien welke resultaten er geboekt zijn met betrekking tot de naleving. Deze evaluaties kunnen en zullen leiden tot bijstelling van het overheidsbeleid.

7

Kunt u uiteenzetten welke belanghebbende organisaties zijn uitgenodigd voor de bijeenkomst half april, waarbij de (voorlopige) uitkomsten van het Programmatisch Handhaven voor het terrein CITES zullen worden besproken?

Bijgaand treft u de lijst van genodigden aan.¹

8

Kunt u uiteenzetten hoeveel tijd is ingepland voor de bijeenkomst waarbij de (voorlopige) uitkomsten van het Programmatisch Handhaven voor het terrein CITES zullen worden besproken? Kunt u aangeven hoeveel spreek-tijd de ngo's bij deze bijeenkomst zullen krijgen? Acht u deze tijd voldoende om een evenwichtig beeld te krijgen van de standpunten van de diverse organisaties? Zo ja, waar baseert u dit op?

Deze bijeenkomst duurt een dagdeel. Het programma is dusdanig opgezet dat de genodigden uitgebreid de gelegenheid hebben om hun opmerkingen en ideeën naar voren te brengen. Tevens biedt de opzet van het programma ruimte om op informele wijze met elkaar van gedachten te wisselen. Mijn medewerkers hebben verder goed contact met een breed scala aan NGO's en andere belangenorganisaties, zodat ook buiten deze gelegenheid veelvuldig inzichten en ervaringen worden uitgewisseld.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De ervaring van de consultatiebijeenkomst Evaluatie Natuurwetgeving op 28 juni van het vorig jaar leert dat alle belanghebbenden voldoende gelegenheid krijgen om hun inbreng te leveren. Het verslag van deze bijeenkomst is u toegezonden bij brief van 19 september 2007.

9.

Kunnen de resultaten van de bijeenkomst met belanghebbende organisaties die half april georganiseerd gaat worden aan de Kamer worden toegezonden?

Ja, ik zal u daarover berichten, tegelijk met de uitkomsten van Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving.

10.

Wanneer en met welke partijen verwacht u een convenant te sluiten over programmatisch handhaven van CITES?

12.

Wanneer zal de Nalevingstrategie Natuurwetgeving gereed zijn en naar de Kamer worden gezonden?

Zoals ik in mijn brief van 7 maart jl. heb aangegeven is het doel van het Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving het opstellen van een nalevingsstrategie voor de natuurwetgeving. De handhavingspartners committeren zich aan deze nalevingsstrategie door het sluiten van een convenant. De handhavingspartners zijn in dit verband: LNV, provincies, openbaar ministerie, politie en douane. Tevens heb ik aangegeven dat parallel aan de algemene nalevingsstrategie specifieke afspraken zijn gemaakt op het deelterrein van de CITES-regelgeving. Deze afspraken zullen worden neergelegd in een interventiestrategie voor CITES. Hierbij gaat het om dezelfde partijen met uitzondering van de provincies. Deze specifieke CITES-afspraken kunnen worden gezien als een concrete uitwerking van de nalevingsstrategie voor de natuurwetgeving. Over de inhoud van beide documenten – het Convenant met de nalevingsstrategie natuurwetgeving en de interventiestrategie voor CITES – zal uw Kamer worden geïnformeerd, zij het dat de informatie over de CITES-interventiestrategie globaal zal zijn, vanwege tactische en operationele redenen.

In de brief heb ik aangegeven ernaar te streven u de eindresultaten van het Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving in het najaar toe te zenden.

22

Kunnen de resultaten van het nadere onderzoek van de actiepunten in de interventiemix, inclusief financieringsmogelijkheden, voor de behandeling van de LNV-begroting naar de Kamer gezonden worden?

24

Kunnen de eindresultaten van de Evaluatie Natuurwetgeving en het Programmatisch Handhaven Natuurwetgeving voor de behandeling van de LNV-begroting naar de Kamer gezonden worden?

Zie mijn antwoord op de vragen 10 en 12.

11

Wordt de aanbeveling uit het Pro Facto rapport tot instelling van een vraagbaak voor de handhavende organisaties (p. 62) door u overgenomen?

Het bedoelde pleidooi voor de instelling van een vraagbaak is gehouden in de context van de strafrechtelijke handhaving van de Flora- en fauna-wet. Zoals het rapport zelf aangeeft is het Functioneel Parket van het openbaar ministerie met de kennis die het in huis heeft, veelal in staat te functioneren als kennisinstituut, bijvoorbeeld voor buitengewone opsporingsambtenaren. Verder is de AID Groendesck van oudsher de vraagbaak voor handhavers op het terrein van de CITES regelgeving en vervult de Dienst Regelingen een dergelijke rol als het gaat om vergunningen, ontheffingen en bestuurlijke handhaving. Het is van belang dat de verschillende hiervoor genoemde «vraagbaken» goed samenwerken zodat de handhavers van de natuurwetgeving van goede informatie worden voorzien.

13. Waarom is bij de gekozen thema's voor nalevingsmetingen CITES en internetrechercheproject geen apart thema gewijd aan de handel in vogels?

Voorafgaand aan de uitvoering van de nalevingsmetingen CITES en het Internetrechercheproject is uitgebreid stilgestaan bij de vraag welke doelgroepen en sectoren onderwerp van de onderzoeken zouden worden. Doel was om over de volle breedte van het CITES-terrein een selectie van doelgroepen en onderwerpen aan een onderzoek te onderwerpen. Gelet op de beperkte tijd die beschikbaar was, zijn uiteraard niet alle doelgroepen en onderwerpen die daarvoor in aanmerking kwamen, apart onderzocht. Zo is een onderzoek gedaan naar de handel in exoten, waarbij ook zaken betreffende vogels waren betrokken. Kenmerkend voor programmatisch handhaven is het cyclische karakter. Dit betekent dat – in een continu proces – op basis van de resultaten van de handhaving en van risico- en doelgroepenanalyses periodiek prioriteiten worden bijgesteld en nieuwe metingen worden gedaan. Mogelijk zal in de toekomst de handel in vogels aan een specifiek nalevingsonderzoek worden onderworpen.

14

Hoe verloopt de coördinatie en aansturing van de Europese «CITES enforcement workinggroup»?

De CITES Enforcement Working Group (EWG) is een Europese expert groep die opgericht is, en gecoördineerd wordt door de Europese Commissie. Binnen deze expert groep, die voorgezeten wordt door de EC, wisselen Europese handhavers ervaringen en «best practises» uit. Tevens adviseert deze groep via de beheersprocedure de EC over de handhaafbaarheid van de Europese regelgeving.

De coördinatie en aansturing van de EWG geschiedt voor wat betreft de inbreng van Nederland door mijn departement. Omdat het een overleg is specifiek voor handhavende autoriteiten uit de lidstaten, bestaat de Nederlandse delegatie uit medewerkers van de AID en andere handhavende diensten. Voorbereiding van de vergaderingen, alsmede terugkoppeling uit de vergaderingen, vindt in goed overleg plaats met de collega's van alle betrokken handhavende diensten in Nederland.

15

Is de Nalevingstrategie Natuurwetgeving hetzelfde als het afgestemde handhavingsbeleid en de identificatie van de nodige verbeterpunten? Zo neen, zou deze Nalevingsstrategie Natuurwetgeving dan ook in het najaar toegezonden kunnen worden?

De beoogde Nalevingsstrategie Natuurwetgeving is inderdaad hetzelfde als «het afgestemde handhavingsbeleid» en «de identificatie van de benodigde verbeterpunten» waarover ik aan het slot van § 1 van de brief spreek.

16

Waaruit zal de inzet bestaan om de naleving op het terrein van tropisch CITES hardhout beter te effectueren?

In de nalevingmeting van het najaar 2007 is geconstateerd dat bij alle drie gecontroleerde houtverwerkende bedrijven sprake was van overtreding van de CITES regelgeving. Er bleek vooral sprake te zijn van overtredingen van administratieve bepalingen. Dit is voor de AID aanleiding geweest dit jaar extra inzet te plegen enerzijds door houtverwerkende bedrijven meer routinematig te controleren en anderzijds door het opbouwen van een informatiepositie door het Dienstonderdeel Opsporing op dit terrein en indien nodig het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken. De AID werkt, waar mogelijk, samen met politie, Douane en Functioneel Parket. Het blijkt dat er op dit terrein nog veel onduidelijkheid bestaat over de regelgeving bij doelgroepen. Daarom zal het ministerie de voorlichting over de regels met betrekking tot tropisch CITES hardhout aan doelgroepen verbeteren. Het is mijn intentie daarbij vooral ook de samenwerking met NGO's en bedrijfsleven te zoeken.

Al deze activiteiten zullen meer inzicht geven in de ernst en de omvang van de problematiek en vooral het belang van een goede naleving door doelgroepen stimuleren.

17

In hoeverre kunnen certificeringen, zoals bijvoorbeeld het FSC-keurmerk, bijdragen aan handhaving van CITES-regelgeving ten aanzien van houtsoorten?

18

In hoeverre staat diversiteit van de kwaliteitssystemen een eventuele bijdrage aan de handhaving in de weg? (Zie ook de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2007 over duurzaam en illegaal hout (30 196, nr. 16).

Wanneer soorten die opgenomen zijn op de CITES bijlagen ook verhandeld worden onder een keurmerk, kan een kwaliteitssysteem een beperkte toegevoegde waarde hebben voor de naleving van de CITES-regelgeving. Er is slechts een zeer beperkt aantal houtsoorten opgenomen in de CITES-bijlagen. Keurmerken ontstaan uit particuliere initiatieven. Criteria als duurzaamheid en legaliteit vormen doorgaans belangrijke elementen van een keurmerk.

Wat betreft de toezeggingen die gedaan zijn tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2007 over duurzaam en illegaal hout (30 196, nr. 16) wordt u door mijn collega van VROM separaat geïnformeerd. Deze reactie zal u zeer binnenkort worden toegestuurd.

19

Kunt u uiteenzetten welke maatregelen u zal treffen naar aanleiding van de ernstige bevindingen die naar voren kwamen bij de aselechte controles van de AID, zoals beschreven in uw brief?

Deze bevindingen zullen worden meegenomen in de prioriteitsstelling en in de keuze van de optimale mix van handhavingsinstrumenten (van voorlichting tot toezicht, opsporing en de oplegging van sancties). Zoals onder het antwoord op vraag 16 aangegeven, zijn de bevindingen onder andere

voor de AID aanleiding om dit jaar extra inzet te plegen op het terrein van de (illegale) handel in tropische houtsoorten die door CITES beschermd worden.

20

Kunt u de Nederlandse notificatie over de vorderingen op het terrein van internetrecherche naar de Kamer zenden?

De originele notificatie van het CITES-Secretariaat en de Nederlandse inbreng zijn als bijlagen bijgevoegd.¹

21

Wanneer en waar wordt de internationale workshop over internetrecherche en CITES gehouden?

Dat is nog niet bekend. Het initiatief hiervoor ligt bij het CITES-Secretariaat

23

Hoe wordt de 1,5 miljoen euro aan «Jacobi-gelden» verdeeld over de drietal onderdelen genoemd onder punt 4?

In de brief van 7 maart jl. aan uw Kamer heb ik in hoofdlijnen uiteengezet aan welke thema's de gelden besteed zullen worden. Een nadere specificatie van de gelden vraagt dat ik inga op de concrete actiepunten die onder deze thema's zullen worden uitgevoerd. Dit acht ik ongewenst op grond van tactische en operationele redenen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.