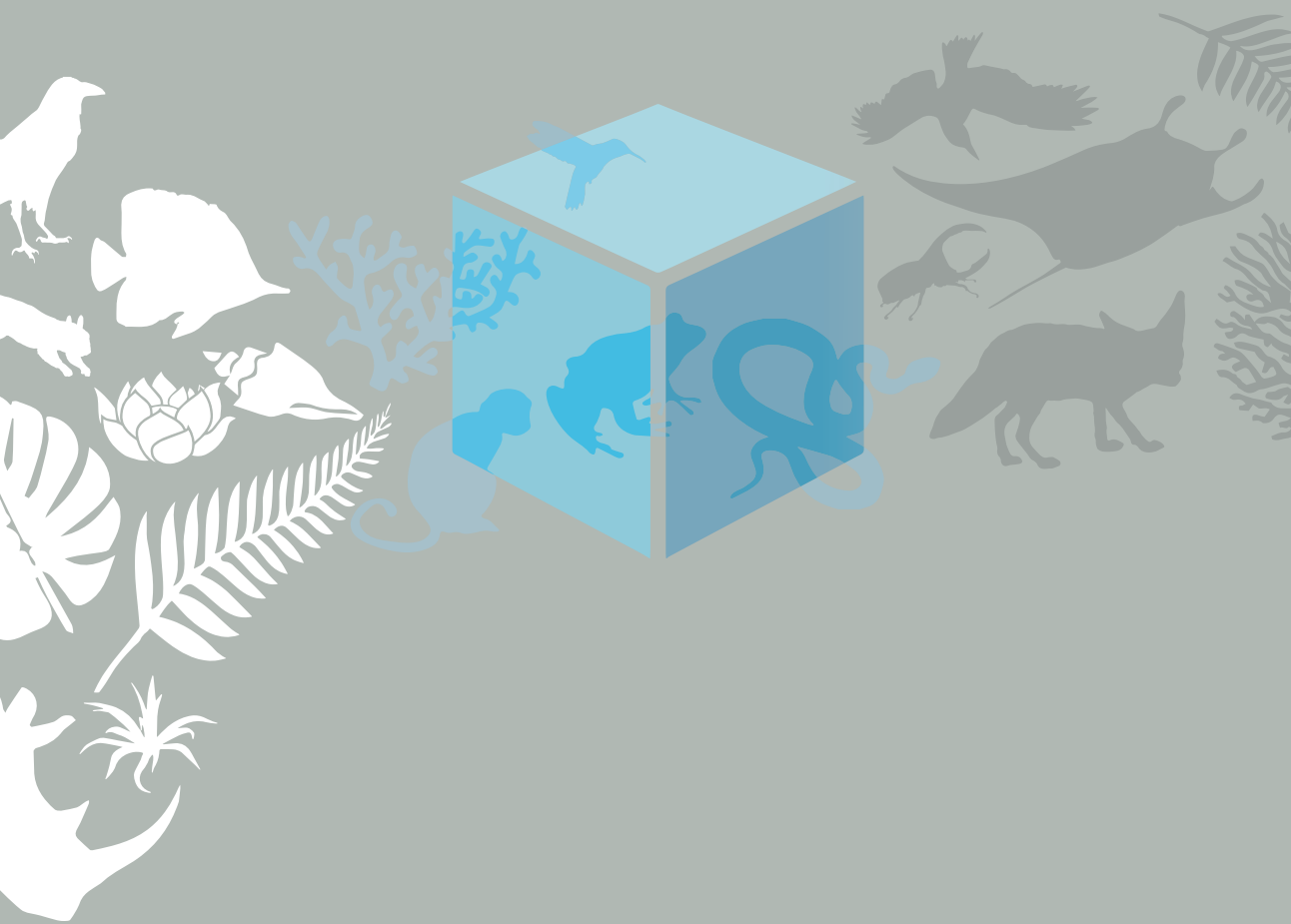


# NA HET BESLAG

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen  
voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan



Juno van Esseveldt  
Anton van Wijk  
Manon Kornmann-Hardeman

Beke // reeks

Na het beslag



# NA HET BESLAG

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen  
voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan



Juno van Esseveldt  
Anton van Wijk  
Manon Kornmann-Hardeman

Beke // reeks

**In opdracht van**

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Omslagontwerp en opmaak**

Marcel Grotens

**ISBN**

978-94-92255-25-9

## **Na het beslag**

**Een onderzoek naar door de RVO inbeslaggenomen voorwerpen  
onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan**

*Juno van Esseveldt, Anton van Wijk en Manon Kornmann-Hardeman*

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding en vraagstelling</b>	<b>13</b>
<b>2 Opzet en uitvoering van het onderzoek</b>	<b>17</b>
2.1 Deskresearch	17
2.2 Kwantitatieve analyse RVO-gegevens	17
2.3 Interviews met stakeholders	19
<b>3 Wet- en regelgeving</b>	<b>21</b>
<b>4 Resultaten analyse RVO-gegevens</b>	<b>25</b>
4.1 Inbeslaggenomen voorwerpen	25
4.2 Opsporings- en handhavingdiensten en vervolgende instanties	30
4.3 Wet- en regelgeving	32
4.4 Eindbestemmingen	34
4.5 Kosten	35
<b>5 Resultaten interviews respondenten</b>	<b>43</b>
5.1 Voorfase inbeslagname	43
5.2 Opvang CITES-soorten	44
5.3 Na het beslag	46
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>51</b>
6.1 Opslag en uitvoering	51
6.2 Effectiviteit en efficiëntie	53
6.3 Aanbevelingen	54
<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>57</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 – Overzicht opslaghouders	61
Bijlage 2 – Kosten per opslaghouder	62



# Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), directie Natuur en Biodiversiteit (N&B), is onderzoek gedaan naar inbeslaggenomen CITES-soorten. In deze managementsamenvatting worden de achtergrond van het onderzoek, onderzoeksmethoden, resultaten en aanbevelingen besproken.

## Achtergrond, probleemstelling en afbakening

In de begroting van het ministerie van LNV wordt elk jaar vermeld welke subsidies en regelingen dienen te worden geëvalueerd in het kader van de Comptabiliteitswet 2001. Voor 2017 komt het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen voor evaluatie in aanmerking. De evaluatie richt zich op de effectiviteit en efficiëntie waarmee CITES-soorten in beslag genomen worden. De volgende onderzoeksvraag staat centraal: 'Is het systeem van inbeslagname van CITES-soorten effectief en efficiënt ingericht?' De onderzoeksperiode loopt van 2012 tot en met 2016.

## Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

Met een *deskresearch* is inzicht verkregen in de relevante wet- en regelgeving omtrent CITES-soorten. Het betreft wet- en regelgeving op internationaal, Europees en landelijk niveau.

Om de aard en omvang van inbeslaggenomen voorwerpen inzichtelijk te maken, is het systeem van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geraadpleegd. De verkregen data bevat informatie over inbeslaggenomen CITES-soorten, beschermde dieren en onbeschermde dieren. Met de gegevens uit dit systeem zijn *kwantitatieve analyses* uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich specifiek op de CITES-soorten.



Aanvullend zijn *interviews* gehouden met stakeholders (n=12). Het betreft interviews met vertegenwoordigers van het Functioneel Parket (n=1), het ministerie van LNV (n=2), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (n=3) en RVO (n=4). Daarnaast is gesproken met twee opslaghouders van inbeslaggenomen CITES-soorten.

## Gegevens systeem RVO

Uit de gegevens van RVO blijkt dat er tussen 2012 en 2016 556 partijen levende CITES-soorten in beslag genomen zijn. Het absolute aantal CITES-soorten is 49.635, waarvan 93 procent planten betreft. Van de resterende 3.478 inbeslaggenomen CITES-soorten valt ongeveer de helft onder reptielen en amfibieën. Verder zijn er in de onderzoeksperiode 859 vogels, 815 vissen, koraal- en schelpdieren en 40 zoogdieren in beslag genomen. Het aantal partijen dode CITES-soorten – of producten daarvan – is 4.418. In de onderzoeksperiode is sprake van (grote) fluctuaties in de aantallen naar jaar.

Levende CITES-soorten worden in de meeste gevallen door de NVWA (39%) en de Douane (30%) in beslag genomen. Andere diensten die CITES-soorten in beslag nemen zijn de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) (19%) en de (dieren)politie (13%). Over het algemeen geldt dat de Douane planten in beslag neemt en de NVWA dieren. De vervolgende instantie is in ruim de helft van de gevallen RVO (54%). Het Functioneel Parket vervolgt in 42 procent van de inbeslagnames. In een enkel geval is dat het Arrondissementsparket. Voor dode CITES-soorten geldt dat bijna alle voorwerpen door de Douane in beslag worden genomen (93%). Het Functioneel Parket is bij dode CITES-soorten in 92 procent van de gevallen de vervolgende instantie.

De wetgeving die wordt toegepast, is in ruim twee derde van de inbeslagnames de Flora- en faunawet (69%). Naast de Flora- en faunawet worden partijen op basis van dierenwelzijnswetten (Wet Dieren, Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) in beslag genomen (28%). De verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht is ongeveer aan elkaar gelijk bij levende CITES-soorten. Voor dode CITES-soorten geldt dat een ruime meerderheid van de voorwerpen op basis van de Flora- en faunawet strafrechtelijk in beslag genomen worden (89%).

Bij levende CITES-soorten zijn er diverse eindbestemmingen mogelijk. Zo wordt ruim driekwart van de partijen geschonken aan educatieve instellingen, en sterft zestien procent een natuurlijke dood. Andere eindbestemmingen zijn teruggevoerd, verkoop en vernietiging. Van de dode CITES-soorten wordt twee derde van de inbeslaggenomen voorwerpen vernietigd. Ongeveer een vijfde van de dode CITES-soorten wordt geschonken.

De kosten die gemoeid gaan met levende CITES-soorten lopen op van € 300.000 in 2012 tot € 450.000 in 2016. De kosten voor levende CITES-soorten – gedurende de gehele onderzoeksperiode – zijn in totaal ongeveer 1,85 miljoen euro. Voor dode CITES-soorten zijn de kosten in de periode 2012-2016 ongeveer € 39.000. De gemiddelde totale kosten per jaar bedragen ongeveer € 375.000. Uit de gegevens van RVO zijn zowel voor levende als dode CITES-soorten geen opbrengsten uit verkoop bekend. Indien voorwerpen bestuursrechtelijk in beslag worden genomen, kunnen de kosten (deels) worden verhaald op de veroorzaker. Het RVO heeft in de periode 2012-2016 € 91.000 van de kosten verhaald. De totale beschikbare middelen voor de periode 2012-2016 bedragen ongeveer 3 miljoen euro; per jaar is dat ruim € 600.000.

## Inbeslagname en opvang

Voorwerpen kunnen bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk in beslag worden genomen. Het toepassen van het bestuursrecht biedt als voordeel dat de kosten (deels) kunnen worden verhaald op de veroorzaker. De keuze voor bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke inbeslagname ligt deels vast, deels is overleg met de aangewezen Officier van Justitie nodig om de verdere route te bepalen, zo blijkt uit de interviews.

Respondenten geven aan dat voor alle soorten dieren voldoende opvangcapaciteit is. Alle inbeslaggenomen dieren zijn tot op heden opgevangen.

## Na het beslag

In de interviews is gesproken over (wettelijk) toegestane opties om CITES-soorten te herplaatsen en de problemen die daarbij spelen.

- *Terugsturen:* respondenten geven aan dat het land van herkomst eist dat de dieren dan vrij zijn van ziekten. Door beperkte quarantainemogelijkheden is het lastig aan te tonen dat de betreffende dieren niet in aanraking zijn gekomen met andere dieren waardoor ze mogelijk ziek zijn.
- *Herplaatsen bij dierenparken:* in de praktijk kan dit problemen opleveren, omdat ofwel een dierenpark geen interesse heeft in een te herplaatsen dier, ofwel er niet wordt voldaan aan gestelde eisen (sommige dierenparken zijn geen lid van de Nederlandse Vereniging van Dierentuinen (NVD) en de European Association of Zoos and Aquaria (EAZA), en vallen niet onder het regime van de Balai-richtlijn).
- *(Her)plaatsen bij particulieren:* volgens sommige respondenten worden de mogelijkheden van bezitsontheffingen en bruikleenovereenkomsten aan particulieren niet volledig benut.

- *Euthanasie*: betreffende optie is volgens sommige respondenten een allerslaatste mogelijkheid. Een gemeenschappelijke noemer in deze kwestie is dat euthanasie politiek en maatschappelijk verzet oproept.
- *Verkoop*: een aantal respondenten pleit voor de mogelijkheid om CITES-soorten die op de lijst van bijlage B van de Basisverordening staan, te verkopen. Dit vergt een beleidswijziging.

## Effectiviteit en efficiëntie

Een neveneffect van de afgesloten contracten met de opslaghouders is dat dieren die niet kunnen worden herplaatst, soms jarenlang in opvang blijven zitten, met navenante kosten. Dit probleem doet zich vooral voor bij reptielen. Zoals hiervoor beschreven zijn de mogelijkheden om dieren te herplaatsen beperkt door wet- en regelgeving en beleid.

Het systeem van inbeslagname van CITES-soorten kan effectiever en efficiënter worden ingericht. Kostenreductie kan worden gerealiseerd door dieren zo snel mogelijk terug te sturen naar het land van herkomst dan wel – eenmaal opgevangen – zo snel mogelijk te herplaatsen.

## Aanbevelingen

De onderzoeksbevindingen leiden tot een aantal aanbevelingen. De belangrijkste aanbeveling is om de contracten van de opslaghouders op termijn aan te passen. Gelet op de doorlopende kosten voor dieren die lang in opslag blijven zitten en het welzijnsaspect dat hiermee kan samenhangen, is het wenselijk om in de af te sluiten contracten met de opslaghouders in de vergoedingen te differentiëren naar periode en volume. Dat opbrengsten naar verloop van tijd afnemen en de eisen aan de noodvoorzieningen strenger worden, kan een extra stimulans zijn om de dieren sneller elders te plaatsen. Die herplaatsingsmogelijkheden dienen wel te worden verruimd, bijvoorbeeld door herplaatsen bij particulieren mogelijk te maken. Er wordt aanbevolen om het (her)plaatsen van CITES-soorten op de lijst van bijlage B bij particulieren op grotere schaal toe te passen. Ook moet er gekeken worden naar de plaatsingsmogelijkheden van CITES-soorten bij kleinere dierenparken, die niet zijn aangesloten bij de NVD of EAZA. Andere aanbevelingen om te voorkomen dat dieren lang in opvang blijven zitten, zijn het verruimen van verkoopmogelijkheden. Euthanasie is een ultimum remedium: doorslaggevend is het dierenwelzijn dat in het geding moet zijn. Verder wordt concrete normering aan de behuizing, onderzoek naar teruggevorderde kosten en nader onderzoek naar herplaatsingsactiviteiten aanbevolen.

# Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek *Na het beslag. Een onderzoek naar door de RVO in beslag genomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan*. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het doel van dit onderzoek is om na te gaan wat er met beschermde dieren en plantensoorten – die onder het CITES-verdrag vallen – gebeurt nadat instanties deze in beslag hebben genomen. Verder is onderzocht of dit proces effectiever en efficiënter kan worden ingericht.

We danken de respondenten voor hun bereidwillige medewerking aan de interviews. Marjolein Groenemeijer-Redelaar van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn we dank verschuldigd voor haar hulp bij het verzamelen van de juiste data uit het RVO-systeem.

Tot slot willen we de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun nuttige en opbouwende suggesties: Marijke Langeveld en Frank Tillie (ministerie van LNV, Natuur & Biodiversiteit); Rianne Adriaans (Douane); Meriam Wortel (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit); Bart Langeveld, Alexander van Holland en Khalid el Moubarik (RVO).

Het onderzoeksteam,

Arnhem, juli 2018



# 1 Inleiding en vraagstelling

In de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wordt elk jaar vermeld welke subsidies en regelingen dienen te worden geëvalueerd in het kader van de Comptabiliteitswet 2001. Voor 2017 is onder meer voorzien in de start van de evaluatie van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. In opdracht van het ministerie van LNV, directie Natuur en Biodiversiteit (N&B), is Bureau Beke gevraagd om het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen te evalueren. De evaluatie is voornamelijk gericht op de effectiviteit en efficiëntie waarmee CITES-soorten in beslag genomen worden.

## Intermezzo

Dieren en planten kunnen *strafrechtelijk in beslag* worden genomen door de opsporingsambtenaar ten behoeve van de Officier van Justitie. Daartoe aangewezen ambtenaren kunnen dieren en planten *bestuursrechtelijk in bewaring* nemen op aanwijzing van het bestuursorgaan, waarna de dieren of planten worden overgedragen aan de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO). Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport voornamelijk de term 'inbeslagname'.

De juridische basis om dier- en plantsoorten in beslag te nemen heeft haar grond in het internationale CITES-verdrag, verordeningen vanuit Europees verband (EU-verordeningen) en landelijke wet- en regelgeving. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is RVO aangewezen voor de bewaring en afwikkeling van de volgende inbeslaggenomen zaken: (1) levende en dode dieren, (2) delen en producten van dieren, (3) levende en dode planten en (4) voorwerpen op basis van de Flora- en faunawet<sup>1</sup> (die per 2017 is vervangen door de Wet Natuurbescherming).

Er zijn verschillende partijen betrokken bij het bepalen van beleid rondom handel in – en bezit van – in verdragen, verordeningen en wet- en regelgeving vast-

gelegde dier- en plantensoorten en de uitvoering daarvan. De beleidsdirectie N&B van het ministerie van LNV is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het te voeren beleid, terwijl de Douane, RVO en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving.<sup>2</sup> De vervolging van geconstateerde strafbare feiten is vervolgens een verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (OM). Dit betekent dat binnen dit veld interdepartementaal wordt samengewerkt.

Voor onderhavig onderzoek geldt expliciet dat de wet- en regelgeving zelf niet geëvalueerd is. Bovendien is de evaluatie niet gericht op het voorkomen van ongeoorloofde handel in of het in bezit hebben van betreffende dier- en plantensoorten. De evaluatie is ook niet bedoeld om het aantal inbeslagnemingen terug te dringen. Het voorgaande betekent dat de beleidsregels als gegeven verondersteld zijn. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

### **‘Is het systeem van inbeslagname van CITES-soorten effectief en efficiënt ingericht?’**

Deze centrale vraag kan worden onderverdeeld in verschillende categorieën deelvragen. De eerste categorie deelvragen heeft betrekking op feitelijke (kwantitatieve) informatie in de periode 2012 tot en met 2016. De tweede categorie deelvragen richt zich op de uitvoerende praktijk. Gezamenlijk kunnen deze twee categorieën voorzien in het beschrijven van de effectiviteit en efficiëntie. De deelvragen per categorie staan hieronder weergegeven.

#### *Kwantitatieve gegevens voor de periode 2012-2016*

1. Welke soorten voorwerpen<sup>3</sup> worden in beslag genomen?
2. Welke instanties nemen welke voorwerpen in beslag?
3. Welke wet- en regelgeving dienen als basis om voorwerpen in beslag te nemen?
4. Hoe hoog is de opvangcapaciteit voor onderscheiden voorwerpen?
5. Wat gebeurt er met inbeslaggenomen voorwerpen, met daarbij aandacht voor:
  - de omvang van het aantal geëuthanaseerde en vernietigde voorwerpen;
  - het aantal opgevangen voorwerpen met aanvullend aandacht voor:
    - wijze, locatie en periode van opvang;
    - eindbestemming voor zover bekend (dierenpark, particulier).
6. Welke kosten hangen samen met het euthanaseren, vernietigen en opvangen van inbeslaggenomen voorwerpen? Hoe hoog zijn deze kosten onderscheiden naar categorie en actie?

7. Kunnen naast kosten opbrengsten worden onderscheiden? Zo ja, hoe hoog zijn deze opbrengsten en bij welke categorieën voorwerpen is daarvan sprake?
8. Welke cijfermatige ontwikkelingen zijn zichtbaar in de periode 2012-2016 voor de in onderzoeksvragen 1 tot en met 7 benoemde onderwerpen en op welk(e) vlak(ken) is sprake van procentueel sterke veranderingen?

### *Uitvoering*

9. Hoe kunnen cijfermatige ontwikkelingen in de periode 2012-2016 worden geduid, met daarbij specifieke aandacht voor ontwikkelingen in:
  - soorten voorwerpen dat in beslag genomen is;
  - de diensten die voorwerpen in beslag nemen;
  - kosten die met euthanaseren, vernietigen en opvang gepaard gaan.
10. Worden beleidsregels naar aanleiding van de wet- en regelgeving nageleefd en zo nee, waarom niet?
11. Is de opvangcapaciteit voldoende? Zo nee, waar blijkt dat uit en welke gevolgen heeft dit in termen van kosten?
12. Doen zich welzijnsproblemen voor rondom de opvang van voorwerpen? Zo ja, waaruit bestaan deze, bij welke voorwerpen vinden deze welzijnsproblemen (met name) plaats en hoe wordt hier mee omgegaan?
13. Zijn er andere knelpunten die van invloed zijn op de uitvoering en zo ja, wat is de impact daarvan?
14. Is er voldoende maatschappelijk draagvlak voor te nemen maatregelen? Is dit getoetst? Zo ja, hoe en zo nee waarom niet?

### *Effectiviteit*

15. In hoeverre hebben de RVO-activiteiten in de periode 2012-2016 bijgedragen aan de realisatie van opvang van inbeslaggenomen voorwerpen in het kader van natuurwetgeving?
16. Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?

### *Efficiëntie*

17. Had de gerealiseerde opvang van inbeslaggenomen voorwerpen met minder middelen kunnen worden gerealiseerd?
18. Had met de beschikbare middelen meer opvang van inbeslaggenomen voorwerpen kunnen worden gerealiseerd?



## 200 kaaimannen en 3 slangen onderschept op Schiphol

Op de luchthaven Schiphol zijn 200 kaaimannen en drie slangen onderschept. Dat heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) gemeld. De dieren waren vanuit Guyana op weg naar Oekraïne om daar verkocht te worden. De slangen en kaaimannen hadden anderhalf uur in de kou gestaan en waren zodanig ingepakt dat ze te weinig lucht kregen. 48 van de kaaimannen hebben de reis niet overleefd. Ook de drie slangen en veertien andere kaaimannen zijn er slecht aan toe en zullen waarschijnlijk sterven.

Tegen de luchtvaartmaatschappijen is een proces-verbaal opgemaakt wegens dierkwelling en overtreding van de internationale luchtvaartregels voor het vervoer van levende dieren. Eind november onderschepte de NVWA ook al 444 kaaimannen uit Guyana, die bestemd waren voor een Nederlandse handelaar. In slecht geventileerde kisten zaten tot wel vijftig dieren, terwijl er slechts drie in mogen zitten. Van de 444 dieren overleefden 323 kaaimannen de reis niet.

Dinsdag hield de douane op Schiphol een man aan die zes picoletten (Surinaamse zangvogels) het land in probeerde te smokkelen. De vogels waren in kleine doosjes als cadeautjes verpakt, compleet met cadeaupapier en strikje.

*Bron: Algemeen Dagblad, 14 december 2013*

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 gaan we allereerst in op de opzet en uitvoering van het onderzoek. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 3 op hoofdlijnen de wet- en regelgeving rondom CITES toe. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 en 5 de resultaten besproken van de kwantitatieve analyse en de interviews. De rapportage besluit met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

## Eindnoten

1. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007823/2013-01-01>
2. Aanvullend is de NVWA verantwoordelijk voor de controle van opvangadressen.
3. Met voorwerpen worden zowel levende als dode dier- en plantensoorten – of producten daarvan – bedoeld, die onder de CITES-regels vallen.

# 2 Opzet en uitvoering van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Als eerste zijn deskresearchactiviteiten uitgevoerd om de vigerende wet- en regelgeving rond CITES-soorten in kaart te brengen (2.1). Vervolgens zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op de gegevens van de inbeslaggenomen voorwerpen op basis van de registratiesystemen van RVO (2.2). Tot slot zijn er interviews gehouden met stakeholders (2.3). In de onderstaande paragrafen worden de onderzoeksactiviteiten nader toegelicht.

## 2.1 Deskresearch

Als eerste is een deskresearch verricht. Dit onderdeel van het onderzoek staat voornamelijk in het teken van het in kaart brengen van de vastgestelde wettelijke kaders op internationaal en nationaal niveau. De nationale wet- en regelgeving biedt de kaders waarbinnen én voorwaarden waarop RVO voorwerpen (waaronder dieren en planten) aangeleverd kan krijgen.

Voor de deskresearch is voornamelijk gebruikgemaakt van de inhoud van internationale verdragen, Europese verordeningen en nationale wet- en regelgeving. In deze documenten is gekeken naar de regels rondom inbeslagname, in bewaring name, opvangmogelijkheden en de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken diensten. Ook is aan RVO gevraagd aanvullende documentatie aan te leveren over de inbeslagname van dier- en plantensoorten, de aanbestedingsprocedure, opvang- en transportmogelijkheden en financiering.

## 2.2 Kwantitatieve analyse RVO-gegevens

Aan RVO is tevens gevraagd om gegevens uit haar bedrijfsprocessensysteem te genereren ten behoeve van de kwantitatieve analyses. In het systeem worden onder meer gegevens geregistreerd van het soort dier, de datum van inbeslagname, de

opslaghouders en de wettelijke grondslag.<sup>1</sup> De verkregen gegevens zijn op verschillende manieren bewerkt om de analyses te kunnen uitvoeren. Dit is noodzakelijk gebleken omdat RVO in 2016 een nieuw registratiesysteem heeft ingevoerd en het niveau van registreren door RVO te gedetailleerd is met het oog op de beantwoording van de onderzoeksvragen. In de verkregen gegevens blijken dubbelingen voor te komen. Door een unieke code per partij samen te stellen en te vergelijken met KVI-nummer en partijgrootte, is gecontroleerd op dubbelingen. Dubbele partijen zijn uit het databestand verwijderd, zodat het databestand alleen nog unieke partijen bevat.

### *Percelen en klassen*

Voor de administratie van inbeslaggenomen voorwerpen maakt RVO onderscheid in percelen (zie bijlage 1). Ieder dier- of plantensoort valt onder een van deze percelen. Met betrekking tot levende CITES-soorten, zijn er twaalf verschillende percelen te onderscheiden.

#### **Terminologie**

Met voorwerpen worden zowel levende als dode dier- en plantensoorten – of producten daarvan – bedoeld, die onder de CITES-regels vallen. Wanneer we spreken over CITES-soorten, bedoelen we hier alle *levende* dier- en plantensoorten mee. Voor deze CITES-soorten is een onderverdeling gemaakt in vijf verschillende klassen. Voor dode CITES-soorten – of producten daarvan – bleek dit (door beperkingen van het oude systeem van RVO) niet mogelijk.

Het onderscheid in percelen wordt sinds de invoering van het nieuwe systeem (in 2016) geadmistreerd door RVO. Voor de invoering van het nieuwe systeem werd dit niet bijgehouden. In het oude systeem is (onder andere) bijgehouden welke dieren of planten in beslag zijn genomen en door welke opslaghouders deze zijn ondergebracht. Iedere opslaghouders heeft een of meerdere percelen die kunnen worden ondergebracht. Op deze manier is het mogelijk om vijf klassen te genereren uit de data, die een of meerdere percelen vertegenwoordigen. In onderstaand figuur een overzicht van de vijf klassen, en welke percelen daar bij horen.

*Figuur 2.1 – onderscheid CITES-soorten in vijf klassen.*

Inheemse vogels	Vogels
Uitheemse vogels	
Inheemse zoogdieren	Zoogdieren
Uitheemse zoogdieren	
Primaten	
Inheemse reptielen	Reptielen en amfibieën
Uitheemse reptielen	
Giftige dieren	
Zoetwatervissen	Vissen, koraal- en schelpdieren
Zoutwatervissen	
Koraal- en schelpdieren	
Plantencollectie	Planten

## 2.3 Interviews met stakeholders

In totaal zijn er met twaalf respondenten aanvullende interviews gehouden. Het betreft interviews met vertegenwoordigers van het Functioneel Parket (1), ministerie van LNV (2) de NVWA (3) en RVO (4). Allen zijn zeer goed ingevoerd in de materie omtrent de inbeslaggenomen voorwerpen. Met hen is gesproken over het proces van inbeslagname van voorwerpen, de knelpunten daarin en eventuele oplossingen. Verder is een werkbezoek gebracht aan opslaghouders (2). Het doel hiervan was om geïnformeerd te worden over hoe de opslag in de praktijk gaat. Met de betreffende opslaghouders is hierover uitgebreid gesproken.

## Eindnoot

1. Het onderzoek spitst zich toe op CITES-soorten en invasieve exoten. Vanwege het geringe aantal invasieve exoten in de data, die pas in 2016 onder de betreffende regelgeving vallen, zijn deze in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.



# 3 Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk bespreken we in vogelvlucht de relevante internationale en nationale wet- en regelgeving. Er zijn verschillende internationale en Europese verdragen, richtlijnen en verordeningen opgesteld die tot doel hebben dier- en plantensoorten te beschermen en/of de handel daarin te reguleren. Internationaal gaat het om het CITES verdrag,<sup>1</sup> de conventie van Bern<sup>2</sup> en de conventie van Bonn.<sup>3</sup> Op Europees niveau gaat het om meerdere verordeningen, waaronder de Basis- en Uitvoeringsverordening<sup>4</sup> en de Verordening Invasieve uitheemse soorten,<sup>5</sup> en om twee richtlijnen: de Vogelrichtlijn<sup>6</sup> en Habitatrichtlijn.<sup>7</sup> Al deze verdragen, verordeningen en richtlijnen waren, direct of indirect, geïmplementeerd in de Flora- en faunawet.

Per 1 januari 2017 is de Flora- en faunawet – samen met de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet – opgegaan in de Wet Natuurbescherming. Aangezien de onderzoeksperiode van 2012 tot en met 2016 loopt blijft de Wet Natuurbescherming in dit onderzoek buiten beschouwing en is de Flora- en faunawet leidend. De Flora- en faunawet regelde de bescherming van dier- en plantensoorten. Hoofdstuk 1 bevat definities. In het tweede hoofdstuk van de Flora- en faunawet worden beschermde inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten nader geduid. De handel in deze beschermde inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten – en delen of producten daarvan – is volgens artikel 13 van de Flora- en faunawet verboden. Hiermee wordt onder meer invulling gegeven aan de eerder genoemde CITES-basisverordening.

Op het in de wet opgenomen verbod van handel in beschermde soorten zijn diverse wettelijk vrijstellings- en ontheffingsgronden van toepassing. De minister van EZ<sup>8</sup> is het bevoegd gezag voor de uitvoering van de CITES-basisverordening. Het mandaatbesluit EZ en haar voorgangers mandateert RVO en de NVWA voor de uitvoering van de wetgeving.<sup>9</sup> Daarnaast zijn ambtenaren van de Douane, NVWA en RVO aangewezen als toezichthouder via de regeling aanwijzing toe-

zichthouders Flora- en faunawet.<sup>10</sup> In artikel 1 van deze regeling worden de ambtenaren van RVO aangewezen als ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Flora- en faunawet bepaalde. Indien er geen ontheffing is voor beschermde inheemse of uitheemse dier- en plantensoorten, is RVO wettelijk bevoegd om het dier- of plantensoort in beslag te nemen. Dier- en plantensoorten kunnen zoals reeds vermeld zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk in beslag worden genomen.

### *Strafrechtelijke handhaving*

Zowel in het Wetboek van Strafvordering – artikel 94 tot en met artikel 123 – als in de Wet op de Economische Delicten (WED) is de strafrechtelijke inbeslagname van voorwerpen geregeld. Artikel 118 van het Wetboek van Strafvordering betreft wet- en regelgeving aangaande de bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen. Dieren en planten worden voor de wet gezien als voorwerpen en zijn daarmee vatbaar voor inbeslagname. Dit artikel is verder ingevuld in het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. Op grond van artikel 1, aanhef en onderdeel b, Besluit inbeslaggenomen voorwerpen, moet de minister van EZ (thans LNV) een dienst als bewaarder aanwijzen. De minister van EZ heeft RVO aangewezen als verantwoordelijke voor de bewaring van levende en dode dier- en plantensoorten (of producten daarvan). In de (thans nog geldende) Aanwijzing Dienst Landelijke service bij regelingen (LASER) is de rechtsvoorganger van RVO als bewaarder in de zin van artikel 118, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering aangewezen.

Een voorwerp kan strafrechtelijk in beslag worden genomen om de waarheid aan het licht te brengen, verbeurd te worden verklaard, aan het verkeer te worden onttrokken of om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen. Inbeslagname op andere dan de vier hierboven genoemde gronden is wettelijk niet toegestaan.

### *Bestuursrechtelijke handhaving*

Dier- en plantensoorten kunnen ook bestuursrechtelijk in bewaring worden genomen. Bij bestuursrechtelijke handhaving staat niet de straf centraal, maar het herstel van de overtreding. In artikel 5:11 van de Awb wordt het begrip toezichthouder gedefinieerd. Op basis van de Awb kan een toezichthouder herstelsancties uitvoeren. Een van die herstelsancties is het meevoeren en opslaan van voorwerpen – in dit geval dier- en plantensoorten (artikel 5:29 Awb). Hiervan wordt een procesverbaal opgemaakt. De toezichthouder is dan verantwoordelijk voor de bewaring van de dieren of geeft de dieren terug aan de rechthebbende. Het bestuursorgaan kan de teruggave van de dier- en plantensoorten opschorten totdat de verschuldigde kosten zijn voldaan. Aan de periode van bewaring zijn termijnen verbonden. Deze staan in artikel 5:30 Awb. In dit artikel staat onder andere dat een inbeslaggenomen

dier- of plantensoort, dat na dertien weken niet kan worden teruggegeven, door het bestuursorgaan (RVO) kan worden verkocht. Indien de kosten van bewaring onevenredig hoog zijn, mag RVO het dier eerder verkopen. De eerste twee weken na de opmaak van het proces-verbaal mag echter geen verkoop plaatsvinden. Indien verkoop niet mogelijk blijkt te zijn, kan het goed worden geschonken of vernietigd.

Handhaving via het bestuursrecht heeft als voordeel dat de kosten die RVO maakt – voor bijvoorbeeld de opvang van dieren – kunnen worden verhaald op de overtreder.

### *Rol RVO*

Inbeslaggenomen goederen (IBG) is een afdeling binnen RVO. Na inbeslagname van een beschermd dier- of plantensoort zorgt IBG ervoor dat het goed bij een opslaghoudster terecht komt. RVO is hiervoor de aangewezen partij volgens artikel 5:29 Awb (bestuursrecht) dan wel op grond van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen (strafrecht). Na het verstrijken van de termijnen in artikel 5:30 Awb, ofwel na de verbeurdverklaring van de voorwerpen, kan RVO de dieren overdragen aan opslaghouders voor (tijdelijke of permanente) opvang.

### *Beleidsregels kwaliteit opvang*

Voor de opvang van de voorwerpen zijn de opslaghouders verbonden aan bepaalde beleidsregels. Deze beleidsregels zijn vastgelegd in een Besluit.<sup>11</sup> De beleidsregels bevatten kwaliteitseisen waaraan opslaghouders moeten voldoen indien zij beschermde inheemse en uitheemse dieren opvangen. Het protocol dat is opgenomen in het Besluit wordt door RVO als voorschrift verbonden aan de ontheffing. In het protocol is opgenomen dat voor elk dier of elke diergroep een register moet worden bijgehouden. Het register moet minimaal één keer per maand worden bijgewerkt. Wanneer een dier bij de opslaghoudster vertrekt, moet de opslaghoudster een kopie van alle relevante gegevens<sup>12</sup> en documenten van het dier of de diergroep overleggen.

## **Eindnoten**

1. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.
2. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.
3. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals.
4. Verordening (EG) nr. 338/97 en nr. 865/2006.
5. Verordening (EU) nr. 114/2014.
6. Richtlijn 2009/147/EC.
7. Richtlijn 92/43/EEC.
8. In de genoemde periode tot eind 2017, inmiddels de minister van LNV.
9. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036080/2015-01-01/1>.



10. Vervallen per 1 januari 2017.
11. Besluit Kwaliteit Opvang Dieren van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 16 november 2015, nr. DGAN-PDJNG, 15151244
12. Bijvoorbeeld geslacht, geboortedatum, herkomst, gezondheidstoestand.

# 4 Resultaten analyse RVO-gegevens

De resultaten van de analyses van de RVO-gegevens komen in dit hoofdstuk aan bod. De onderwerpen volgen grotendeels de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de kwantitatieve gegevens. Als eerste gaan we in op de inbeslaggenomen voorwerpen (4.1). Daarna volgen de resultaten met betrekking tot de opsporings- en handhavingdiensten en vervolgende instanties (4.2), wet- en regelgeving (4.3), eindbestemmingen (4.4) en kosten (4.5).

## 4.1 Inbeslaggenomen voorwerpen

De eerste vraag die we beantwoorden, is welke voorwerpen er in de periode 2012-2016 in beslag zijn genomen. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 2 worden voor het overzicht de levende CITES-soorten in klassen beschreven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen *aantal partijen* CITES-soorten en *absolute aantallen* CITES-soorten. Een partij kan meerdere dieren of planten omvatten. Later in deze paragraaf komen ook het aantal partijen en absolute aantallen van de dode CITES-soorten – en producten daarvan – aan bod.

### *Partijen CITES-soorten*

In de periode van 2012 tot en met 2016 worden in totaal 556 partijen levende CITES-soorten in beslag genomen. Iets minder dan de helft (43%) van de partijen zijn vogels. Ongeveer een kwart (27%) van de partijen valt onder de klasse planten. Reptielen en amfibieën bevatten iets meer dan een vijfde van de partijen. De klassen zoogdieren en vissen, koraal- en schelpdieren zijn relatief klein: twee procent van de partijen zijn zoogdieren. Het aandeel partijen met vissen, koraal- en schelpdieren is vijf procent. De ontwikkeling van het aantal inbeslaggenomen partijen over de jaren laat weinig uitschieters zien (tabel 4.1).

Tabel 4.1 – aantal partijen CITES-soorten naar klasse.

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Vogels	57	45	36	37	39	43	44	46	62	43	238	43
Zoogdieren	3	2	1	1	9	10	0	0	0	0	13	2
Reptielen en amfibieën	26	21	22	23	21	23	12	13	43	30	124	22
Vissen, koraal- en schelpdieren	5	4	2	2	4	4	9	10	9	6	29	5
Planten	36	28	36	37	18	20	30	32	32	22	152	27
<b>Totaal</b>	<b>127</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>100</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>556</b>	<b>100'</b>

### Absolute aantallen CITES-soorten

Omdat elke partij in aantal dieren of planten kan verschillen, is ook gekeken naar de absolute aantallen CITES-soorten (tabel 4.2). Dan blijkt dat de klasse planten verreweg het grootste is. In totaal neemt RVO tussen 2012 en 2016 ongeveer 46.000 planten in beslag. Dit is veel in vergelijking met het aantal dieren dat in beslag wordt genomen (ongeveer 3.000). Het aantal reptielen en amfibieën valt op, vooral in 2013. In totaal worden er in de periode 2012 tot en met 2016 ruim 1.700 reptielen en amfibieën in beslag genomen. Hoewel er relatief veel partijen vogels zijn, blijkt dat met de aantallen mee te vallen (859). Dit is ongeveer net zoveel als het aantal vissen, koraal- en schelpdieren (815). Het aantal inbeslaggenomen zoogdieren is klein (40).

Tabel 4.2 – absolute aantallen CITES-soorten naar klasse.

Klasse	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Vogels	111	103	113	241	291	859
Zoogdieren	3	2	35	0	0	40
Reptielen en amfibieën	41	1.212	254	31	226	1.764
Vissen, koraal- en schelpdieren	5	4	215	113	478	815
Planten	109	7.302	7.580	1.549	29.617	46.157
<b>Totaal</b>	<b>269</b>	<b>8.623</b>	<b>8.197</b>	<b>1.934</b>	<b>30.612</b>	<b>49.635</b>

In 2016 worden veel planten in beslag genomen. Dit heeft vooral te maken met een partij orchideeën in dat jaar, van 20.000 stuks. Dergelijke uitschieters als die van de orchideeën komen vaker voor. Ter illustratie is in onderstaande tabellen een top tien opgenomen van de uitschieters voor dieren en planten. Bij de dieren betreft het

voornamelijk uitschieters in de klassen reptielen en amfibieën en vissen, koraal- en schelpdieren (tabel 4.3).

Tabel 4.3 – uitschieters CITES-soorten (alleen dieren).

	n	Klasse	CITES-soort	Jaar
1.	529	Reptielen en amfibieën	Kikker	2013
2.	444	Reptielen en amfibieën	Brilkaaiman	2013
3.	199	Reptielen en amfibieën	Brilkaaiman	2013
4.	163	Reptielen en amfibieën	Kaaiman	2014
5.	130	Vissen, koraal- en schelpdieren	Koraal	2016
6.	105	Vissen, koraal- en schelpdieren	Kleine doopvontschelp	2016
7.	101	Vogels	Japanse nachtegaal	2015
8.	100	Vissen, koraal- en schelpdieren	Koraal	2016
9.	67	Vissen, koraal- en schelpdieren	Koraal	2014
10.	60	Reptielen en amfibieën	Pantserschildpad	2016

Ook voor de planten zijn de uitschieters geïnventariseerd (tabel 4.4). Bij de uitschieters gaat het voornamelijk om orchideeën en koraalcactussen.

Tabel 4.4 – uitschieters CITES-soorten (alleen planten).<sup>2</sup>

	n	CITES-soort	Jaar
1.	20.000	Orchidee	2016
2.	7.500	Cactus	2014
3.	5.000	Koraalcactus	2016
4.	3.400	_ <sup>3</sup>	2013
5.	2.600	Koraalcactus	2016
6.	2.550	Orchidee	2013
7.	1.500	Koraalcactus	2016
8.	1.027	Cycas	2015
9.	320	Orchidee	2016
10.	141	Orchidee	2015

In de periode van 2012 tot en met 2016 worden in totaal 4.418 partijen dode CITES-soorten in beslag genomen. Een voorbeeld van een inbeslaggenomen dode CITES-soort is de zogenoemde *Saussurea costus*. Dit is een plant die onder andere wordt gebruikt in medicijnen en parfums. Uit de gegevens van RVO blijkt dat er meerdere grote partijen van deze plant – of producten van deze plant – in beslag zijn genomen.

### *Opslaghouders CITES-soorten*

In totaal zijn er twaalf opslaghouders aangewezen voor de opvang van levende CITES-soorten, en vijf voor de dode CITES-soorten. Bij de levende CITES-soorten zijn er zes voor de opvang van vogels, één voor zoogdieren, twee voor reptielen en amfibieën, twee voor vissen, koraal- en schelpdieren en één voor planten. Wat betreft de inbeslaggenomen partijen vallen opslaghouder 1, 8 en 12 op: het gaat om respectievelijk 178 partijen vogels, 95 partijen reptielen en amfibieën en 152 partijen planten.

*Tabel 4.5 - aantal partijen en absolute aantallen CITES-soorten naar opslaghouder tussen 2012 en 2016.*

	<b>Partijen</b>	<b>Aantallen</b>
Vogels	238	859
Opslaghouder 1	178	686
Opslaghouder 2	14	21
Opslaghouder 3	4	54
Opslaghouder 4	23	34
Opslaghouder 5	11	14
Opslaghouder 6	8	50
Opslaghouder 7 (zoogdieren)	13	40
Reptielen en amfibieën	124	1.764
Opslaghouder 8	95	1.298
Opslaghouder 9	29	466
Vissen, koraal- en schelpdieren	29	815
Opslaghouder 10	28	814
Opslaghouder 11	1	1
Opslaghouder 12 (planten)	152	46.157
<b>Totaal</b>	<b>556</b>	<b>49.635</b>

Het aantal partijen dode CITES-soorten dat in beslag wordt genomen, komt in bijna alle gevallen terecht bij de eigen opslag van RVO (opslaghouder 17). In enkele gevallen worden dode CITES-soorten opgeslagen bij (vier) andere partijen.

Tabel 4.6 - aantal partijen dode CITES-soorten – of producten daarvan – naar opslaghouder tussen 2012 en 2016.<sup>4</sup>

Opslaghouder	Partijen
Opslaghouder 13	52
Opslaghouder 14	4
Opslaghouder 15	50
Opslaghouder 16	29
Opslaghouder 17	4.283
<b>Totaal</b>	<b>4.418</b>

### Periode opvang CITES-soorten

Voor de inbeslaggenomen CITES-soorten is nagegaan hoe lang zij bij de opslaghouder verblijven. CITES-soorten zitten gemiddeld 240 dagen in opvang. Reptielen en amfibieën zitten (gemiddeld) het langst in opvang: ruim één jaar (386 dagen). Ook zoogdieren verblijven een vergelijkbare periode bij een opslaghouder (357 dagen). Voor planten is het gemiddelde aantal dagen het kortst: 112 dagen.

Tabel 4.7 - periode opvang CITES-soorten, gemiddelde en mediaan in aantal dagen tussen 2012 en 2016.

	Gemiddelde	Mediaan	Maximaal aantal dagen
Vogels	252	141	1542
Opslaghouder 1	243	148	1412
Opslaghouder 2	536	640	999
Opslaghouder 3	86	55	218
Opslaghouder 4	114	28	597
Opslaghouder 5	311	213	1262
Opslaghouder 6	354	176	1542
Opslaghouder 7 (zoogdieren)	357	223	1407
Reptielen en amfibieën	386	315	1560
Opslaghouder 8	425	357	1560
Opslaghouder 9	258	123	857
Vissen, koraal- en schelpdieren	143	85	623
Opslaghouder 10	144	71	623
Opslaghouder 11	114	114	114
Opslaghouder 12 (planten)	112	92	640
<b>Totaal</b>	<b>241</b>	<b>115</b>	<b>1560</b>

Als we vervolgens naar de gemiddelde opslagduur per type opslaghouder kijken, blijkt er variatie te zijn (tabel 4.7). Als voorbeeld kunnen de vogels worden genoemd. De gemiddelde opslagperiode bij zes opslaghouders varieert van 86 tot 536 dagen. De reden voor deze variatie is niet te destilleren uit de data van RVO. Voor mogelijke verklaringen verwijzen we naar hoofdstuk 5.

## 4.2 Opsporings- en handhavingsdiensten en vervolgende instanties

In deze paragraaf gaan we in op de opsporings- en handhavingsdiensten die betrokken zijn geweest bij de inbeslagname en de vervolgende instanties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de levende en dode CITES-soorten.

### *Opsporings- en handhavingsdiensten*

Samen met de Douane is de NVWA de dienst die het vaakst betrokken is bij de inbeslagname van levende CITES-soorten (tabel 4.8). De LID en politie komen in mindere mate voor. Er zijn over de periode 2012 tot en met 2016 een paar opvallende uitbijters. Zo is de politie in 2016 nauwelijks in beeld als opsporingsinstantie en is de NVWA in 2016 naar verhouding vaak betrokken geweest bij de inbeslagname van voorwerpen.

*Tabel 4.8 - betrokken diensten CITES-soorten (aantal partijen).*

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Douane	41	32	31	32	23	26	33	35	37	25	165	30
LID	18	14	18	19	22	24	20	21	25	17	103	19
NVWA	43	34	34	35	29	32	29	32	80	55	215	39
Politie	25	20	14	14	16	18	13	14	4	3	72	13
Totaal	127	100	97	100	90	100	95	100	146	100	555	100

Tussen 2012 en 2016 wordt ongeveer een kwart tot een derde van de partijen CITES-soorten door de Douane – die namens RVO handhaaft – in beslag genomen. Uit nadere analyses blijken dit voornamelijk partijen planten te zijn. De Douane neemt 95 procent van de partijen planten in beslag. Dieren worden zelden inbeslaggenomen door de Douane. Alleen voor de klasse vissen, koraal- en schelpdieren geldt dat ruim een kwart van de partijen door de Douane in beslag werd genomen.

De NVWA neemt slechts 4 procent van de partijen planten in beslag. De NVWA is het vaakst betrokken bij de inbeslagname van dieren. Bij vogels,

zoogdieren en reptielen en amfibieën is dit in ongeveer de helft van de gevallen. Partijen vissen, koraal- en schelpdieren worden in bijna driekwart van de gevallen door de NVWA in beslag genomen (tabel 4.9).

Tabel 4.9 – betrokken diensten CITES-soorten naar klasse tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).

	Vogels		Zoogdieren		Reptielen en amfibieën		Vissen, koraal- en schelpdieren		Planten		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Douane	6	3	0	0	6	5	8	28	145	95	165	30
LID	73	31	4	31	25	20	0	0	1	1	103	19
NVWA	110	46	7	54	71	57	21	72	6	4	215	39
Politie	48	20	2	15	22	18	0	0	0	0	72	13
<b>Totaal</b>	<b>237</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>124</b>	<b>100</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>152</b>	<b>100</b>	<b>555</b>	<b>100</b>

De betrokken dienst bij dode CITES-soorten is in de meeste gevallen de Douane. Tussen 2012 en 2016 heeft de Douane tenminste negen van de tien dode CITES-soorten in beslag genomen (tabel 4.10). Dit betreft – blijkens interviews (zie hoofdstuk 5) – vooral kleine hoeveelheden voorwerpen die toeristen meenemen. Andere diensten die worden genoemd zijn de NVWA en de politie.

Tabel 4.10 – betrokken diensten dode CITES-soorten tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).

	n	%
Douane	4085	93
LID	5	0
NVWA	119	3
Politie	196	4
FIOD	4	0
Gemeente	1	0
<b>Totaal</b>	<b>4410</b>	<b>100</b>

### Vervolgende instanties

De vervolgende instanties zijn RVO (in kader van bestuurlijke handhaving), het Functioneel Parket en de Arrondissementsparketten van het OM. Ruwweg de helft van de inbeslaggenomen levende partijen wordt door RVO afgedaan, de andere helft door het Functioneel Parket. Arrondissementsparketten nemen een beschei-



den plaats in (tabel 4.11). Functioneel Parket Amsterdam vervolgt in de meeste inbeslaggenomen partijen (162 van de 232 partijen). Dit houdt verband met de luchthaven Schiphol. Functioneel Parket Rotterdam volgt met 26 inbeslaggenomen partijen.

Tabel 4.11 – betrokken vervolgende instantie CITES-soorten (aantal partijen).

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Bestuursrecht RVO	61	48	61	63	53	58	47	50	79	54	301	54
Functioneel parket	59	47	31	32	30	33	48	50	64	44	232	42
Arrondissementsparket	7	6	5	5	8	9	0	0	3	2	23	4
<b>Totaal</b>	<b>127</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>100</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>556</b>	<b>100</b>

Bij de dode CITES-soorten is het Functioneel Parket in ruim 90 procent van de zaken de vervolgende instantie (tabel 4.12). Het Functioneel Parket Amsterdam neemt – met 3.878 partijen – een aanzienlijk deel van het totaal aantal dode CITES-soorten in beslag.

Tabel 4.12 – betrokken vervolgende instantie dode CITES-soorten (aantal partijen).

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Bestuursrecht RVO	83	10	77	8	27	4	55	6	82	9	324	7
Functioneel parket	772	90	840	91	698	96	913	94	825	88	4048	92
Arrondissementsparket	5	1	6	1	2	0	2	0	29	3	44	1
<b>Totaal</b>	<b>860</b>	<b>100</b>	<b>923</b>	<b>100</b>	<b>727</b>	<b>100</b>	<b>970</b>	<b>100</b>	<b>936</b>	<b>100</b>	<b>4416</b>	<b>100</b>

### 4.3 Wet- en regelgeving

De wetgeving die van toepassing is op de inbeslaggenomen partijen is divers. Ten eerste zijn er verschillende wettelijke regelingen die – afhankelijk van de situatie – de grondslag van de inbeslagname kunnen vormen. In de tweede plaats heeft er in 2014 een belangrijke wijziging plaatsgevonden. In het bijzonder is in 2014 de Wet Dieren ingevoerd als vervanging voor verschillende afzonderlijke wetten en regelingen voor het houden van een dier, waaronder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) moet worden genoemd. In de onderstaande tabel (4.13) komen die wijzigingen tot uiting in de toegepaste wetgeving. Als de oude en nieuwe regelgeving bij elkaar worden genomen, dan blijkt dat de oude Flora- en faunawet in de

meeste gevallen als wettelijke grondslag dient voor de inbeslagname van levende CITES-soorten.

In de periode van 2012 tot en met 2016 is de meest toegepaste wetgeving bij inbeslaggenomen partijen de Flora- en faunawet. Naast de Flora- en faunawet kunnen partijen in beslag worden genomen op basis van dierenwelzijnswetten, zoals de Wet Dieren of de Gwwd. Een klein deel van de partijen wordt in beslag genomen op basis van het Wetboek van Strafrecht of Strafvordering.

Tabel 4.13 - toegepaste wetgeving CITES-soorten (aantal partijen).

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Flora- en faunawet bestuursrechtelijk	36	30	31	33	32	35	26	28	40	27	165	30
Flora- en faunawet strafrechtelijk	49	40	30	32	34	37	42	45	59	40	214	39
Gwwd bestuursrechtelijk	24	20	27	28	17	19	1	1	0	0	69	13
Gwwd strafrechtelijk	11	9	5	5	2	2	1	1	0	0	19	3
Wet Dieren bestuursrechtelijk	0	0	0	0	4	4	19	20	39	27	62	11
Wet Dieren strafrechtelijk	0	0	0	0	1	1	2	2	5	3	8	1
Wetboek van Strafrecht	1	1	1	1	0	0	2	2	0	0	4	1
Wetboek van Strafvordering	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	3	1
Overig	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	3	1
<b>Totaal</b>	<b>122</b>	<b>100</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>100</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>547</b>	<b>100</b>

Voor de dode CITES-soorten geldt dat er in de periode van 2012 tot en met 2016 voornamelijk gebruik wordt gemaakt van strafrechtelijke handhaving op basis van de Flora- en faunawet (tabel 4.14).

Tabel 4.14 - toegepaste wetgeving dode CITES-partijen (aantal partijen).

	2012		2013		2014		2015		2016		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Flora- en faunawet bestuursrechtelijk	80	9	74	8	27	4	53	5	78	8	312	7
Flora- en faunawet strafrechtelijk	763	89	819	89	624	86	908	94	826	87	3940	89
Gwwd bestuursrechtelijk	2	0	1	0	1	0	3	0	0	0	7	0
Gwwd strafrechtelijk	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Wet Dieren bestuursrechtelijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wet Dieren strafrechtelijk	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0
Wetboek van Strafrecht	1	0	6	1	72	10	2	0	0	0	81	2
Wetboek van Strafvordering	0	0	0	0	0	0	0	0	21	2	21	0
Overig	11	1	18	2	2	0	1	0	20	2	52	1
<b>Totaal</b>	<b>859</b>	<b>100</b>	<b>918</b>	<b>100</b>	<b>726</b>	<b>100</b>	<b>967</b>	<b>100</b>	<b>948</b>	<b>100</b>	<b>4418</b>	<b>100</b>

## 4.4 Eindbestemmingen

Er zijn verschillende eindbestemmingen voor levende CITES-soorten mogelijk. In ruim driekwart van de gevallen worden de inbeslaggenomen partijen geschonken aan educatieve instellingen (zie tabel 4.15). Bij een op de zes partijen is sprake van een natuurlijke dood. Andere eindbestemmingen zijn teruggave, verkoop en vernietiging.

Tabel 4.15 - eindbestemming CITES-soorten tussen 2012 en 2016 (aantal partijen<sup>5</sup>).

	n	%
Natuurlijke dood	88	16
Euthanasie	2	0
Geboren	1	0
Geschonken	410	76
Teruggegeven	49	9
Verkocht	15	3
Vernietigd	43	8
Onbekend	16	3
<b>Totaal</b>	<b>624</b>	<b>116</b>

Uitgaande van de verschillende eindbestemmingen is vervolgens nagegaan hoe die zich verhouden tot de onderscheiden CITES-soorten (tabel 4.16). De algehele lijn is, zoals gezegd, dat in de meeste gevallen de partijen worden geschonken. De percentages variëren van 55 procent voor reptielen en amfibieën en 78 procent voor planten. Een deel van de dieren sterft een natuurlijke dood. Het aandeel dier- of plantensoorten dat een natuurlijke dood sterft is het hoogst in de klasse reptielen en amfibieën.

Tabel 4.16 - eindbestemming CITES-soorten naar klasse tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).

	Vogels		Zoogdieren		Reptielen en amfibieën		Vissen, koraal- en schelpdieren		Planten	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Natuurlijke dood	40	15	3	18	38	27	5	14	2	1
Euthanasie	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Geboren	0	0	1	6	0	0	0	0	0	0
Geschonken	174	63	10	59	77	55	27	75	122	78
Teruggegeven	41	15	1	6	4	3	0	0	3	2
Verkocht	10	4	0	0	5	4	0	0	0	0
Vernietigd	5	2	1	6	7	5	3	8	27	17
Onbekend	4	1	1	6	8	6	1	3	2	1
<b>Totaal</b>	<b>276</b>	<b>100</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>	<b>156</b>	<b>100</b>

Twee derde van de partijen dode CITES-soorten wordt vernietigd (niet weergegeven in tabel). Ongeveer een vijfde van de inbeslaggenomen dode CITES-soorten wordt geschonken (bijvoorbeeld aan musea). Een fractie van de inbeslaggenomen dode CITES-soorten wordt teruggegeven of verkocht. 590 partijen dode CITES-soorten zitten nog in opslag.

## 4.5 Kosten

Tot slot gaan we in op de kosten voor de inbeslagnames. Vooraf merken we op dat opslaghouders een vaste vergoeding per dag voor een soort (dier of plant) krijgen. Opslaghouders kunnen zowel CITES-soorten als niet-CITES-soorten<sup>6</sup> opslaan. In de verstrekte data door RVO is geen onderscheid te maken tussen een vergoeding voor CITES-soorten en niet-CITES-soorten. Per opslaghouders is daarom bekeken welke vergoeding zij op jaarbasis hebben gehad. Vervolgens is berekend hoe-

veel CITES- en niet-CITES-soorten zij hebben opgeslagen. In tabel 4.17 staat een overall overzicht om een indruk te verkrijgen van die verhoudingen. Er is te zien dat het percentage CITES ten opzichte van de rest varieert van 4 tot 100.

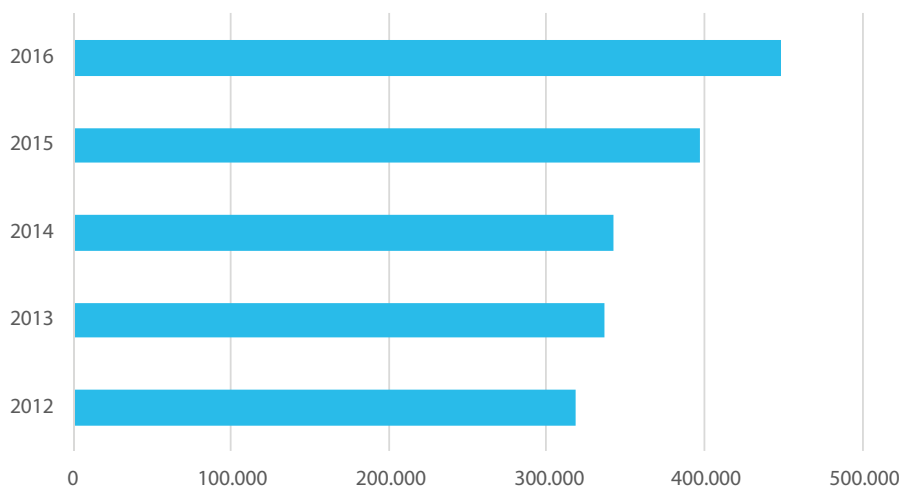
*Tabel 4.17 - aantal en aandeel CITES-soorten naar opslaghouder tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).*

	CITES		Niet-CITES	
	n	%	n	%
Vogels	238	27	636	73
Opslaghouder 1	178	64	98	36
Opslaghouder 2	14	61	9	39
Opslaghouder 3	4	4	91	96
Opslaghouder 4	23	6	373	94
Opslaghouder 5	11	15	63	85
Opslaghouder 6	8	80	2	20
Opslaghouder 7 (zoogdieren)	13	42	18	58
Reptielen en amfibieën	124	44	159	56
Opslaghouder 8	95	40	140	60
Opslaghouder 9	29	60	19	40
Vissen, koraal- en schelpdieren	29	100	0	0
Opslaghouder 10	28	100	0	0
Opslaghouder 11	1	100	0	0
Opslaghouder 12 (planten)	152	99	1	1
<b>Totaal</b>	<b>556</b>	<b>41</b>	<b>814</b>	<b>59</b>

De verhouding CITES en niet-CITES-soorten is toegepast op de jaarlijks ontvangen vergoedingen per opslaghouder. Het betreft de kosten van de levende CITES-soorten.

Als eerste is gekeken naar de ontwikkeling in de totale kosten voor de opslag van CITES-soorten over de periode 2012-2016 (figuur 4.1). De algemene trend voor de uitgaven is dat de absolute kosten voor CITES-soorten in betreffende periode oplopen van € 300.000 in 2012 tot € 450.000 in 2016.

Figuur 4.1 – totale jaarlijkse kosten CITES-soorten in euro's.



De kosten die de afzonderlijke opslaghouders in de periode 2012-2016 vergoed hebben gekregen, laten een grillig beeld zien (zie bijlage 2 voor de afzonderlijke grafieken). In algemene zin kan worden gesteld dat er geen verband is tussen de kosten voor opslag van CITES-soorten en niet-CITES-soorten. Dit is logisch, want de inbeslagnames 'overkomen' de instanties. De verhouding tussen CITES- en niet-CITES-soorten fluctueert sterk per opslaghouder per jaar. Qua omvang van de kosten vallen opslaghouders 1, 8 en 9 op die elk jaar CITES-soorten opslaan.

Ook voor de dode CITES-soorten zijn de kosten opgevraagd bij RVO. Allereerst wordt de verhouding tussen dode CITES-soorten en niet-CITES-soorten gepresenteerd in tabel 4.18 (zoals dat ook voor levende soorten is gedaan). Deze verhouding kunnen we afzetten tegen de kosten die bekend zijn.

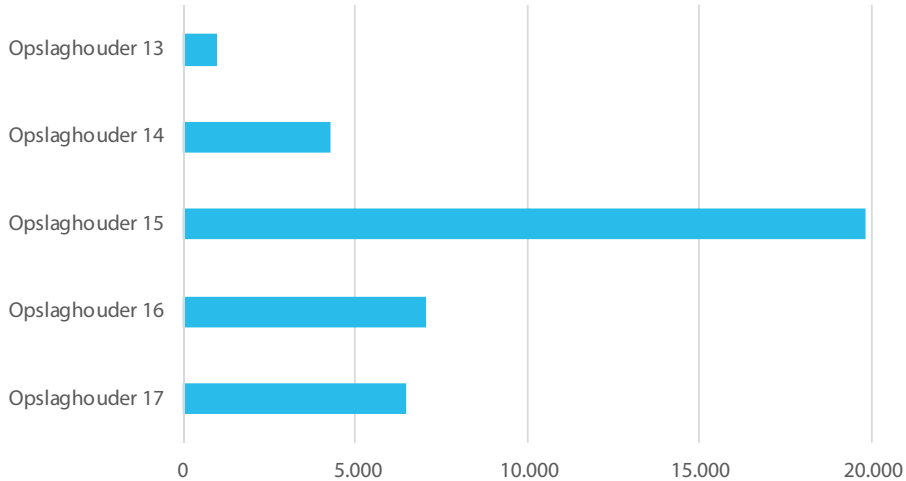
Tabel 4.18 – aantal en aandeel dode CITES-soorten naar opslaghouder tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).

	CITES		Niet-CITES	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Opslaghouder 13	52	83%	11	17%
Opslaghouder 14	4	100%	0	0%
Opslaghouder 15	50	100%	0	0%
Opslaghouder 16	29	69%	13	31%
Opslaghouder 17	4.283	98%	103	2%
<b>Totaal</b>	<b>4.418</b>	<b>97%</b>	<b>127</b>	<b>3%</b>

Opslaghouder 17 betreft de eigen opslagruimte van RVO. De kosten die voor deze opslaghouder bekend zijn, hebben te maken met transport en vernietiging van

voorwerpen. Derhalve lijken de kosten van deze opslaghouder mee te vallen, in vergelijking met de andere opslaghouders die een vaste vergoeding krijgen.

*Figuur 4.2 - totale kosten dode CITES-soorten naar opslaghouder tussen 2012 en 2016 in euro's.*



De totale kosten in de periode 2012-2016 bedragen ongeveer 1,85 miljoen euro. Met de beschikbare middelen van RVO is een balans op te maken ten aanzien van de CITES-soorten. Deze balans ziet er als volgt uit (tabel 4.19):

*Tabel 4.19 - baten en kosten aangaande CITES-soorten tussen 2012 en 2016.<sup>9</sup>*

Middelen RVO	€ 3.033.938
Verhaalde kosten RVO <sup>7</sup>	€ 91.124
Kosten levende CITES-soorten	-€ 1.836.849
Kosten dode CITES-soorten	-€ 38.627 +
<b>Balans CITES-soorten</b>	<b>€ 1.249.586<sup>8</sup></b>

### *Bestuursrecht en strafrecht*

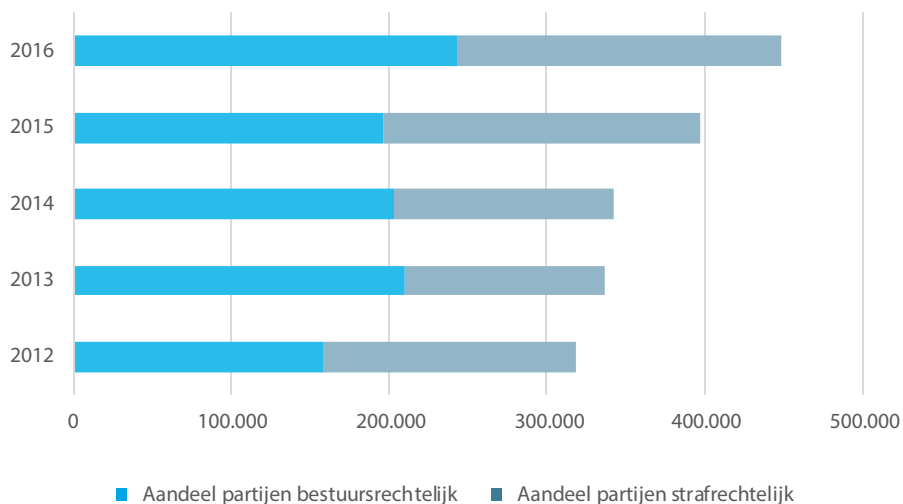
Behalve naar het onderscheid CITES- en niet-CITES-soorten, is er ook gekeken naar de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht in relatie tot de kosten. Iets meer dan de helft van alle partijen wordt bestuursrechtelijk in beslag genomen (tabel 4.20). Vissen, koraal- en schelpdieren worden altijd bestuursrechtelijk in beslag genomen. Bij zoogdieren gebeurt dit in driekwart van de gevallen. Ook reptielen en amfibieën worden relatief vaker bestuursrechtelijk in beslag genomen (66%). Planten worden juist vaker strafrechtelijk in beslag genomen: iets meer dan twee derde van de partijen planten wordt strafrechtelijk in beslag genomen.

Tabel 4.20 – verdeling bestuursrecht en strafrecht CITES-soorten naar opslaghouder tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).

	Bestuursrecht		Strafrecht	
	n	%	n	%
Vogels	131	57	100	43
Opslaghouder 1	108	61	68	39
Opslaghouder 2	0	0	13	100
Opslaghouder 3	2	67	1	33
Opslaghouder 4	11	55	9	45
Opslaghouder 5	3	27	8	73
Opslaghouder 6	7	88	1	13
Opslaghouder 7 (zoogdieren)	10	77	3	23
Reptielen en amfibieën	81	66	42	34
Opslaghouder 8	61	65	33	35
Opslaghouder 9	20	69	9	31
Vissen, koraal- en schelpdieren	29	100	0	0
Opslaghouder 10	28	100	0	0
Opslaghouder 11	1	100	0	0
Opslaghouder 12 (planten)	48	32	103	68
<b>Totaal</b>	<b>299</b>	<b>55</b>	<b>248</b>	<b>45</b>

Over het algemeen kan worden gesteld dat er in de periode 2012-2016 iets meer kosten gemoeid zijn met partijen die bestuursrechtelijk in beslag zijn genomen, maar de verschillen zijn niet erg groot (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 – totale kosten CITES-soorten bestuursrecht en strafrecht in euro's.<sup>10</sup>





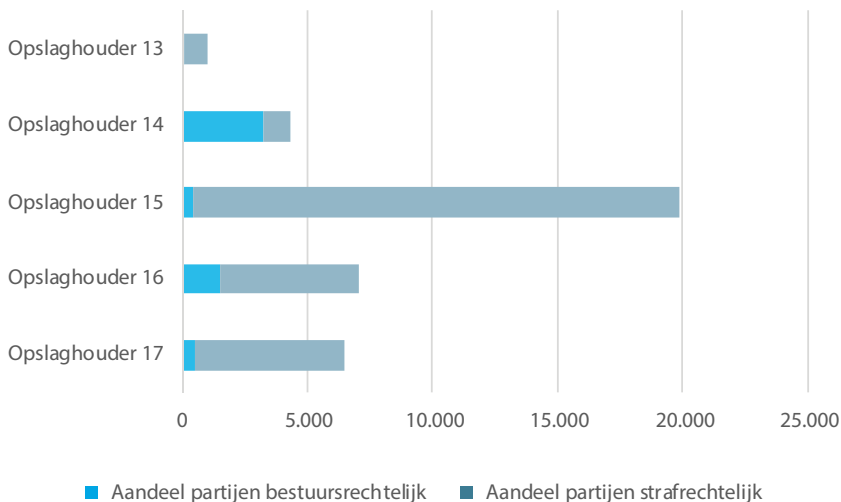
Wat betreft de inbeslaggenomen dode CITES-soorten, wordt bijna altijd gebruik gemaakt van het strafrecht. Een uitzondering is opslaghouder 14. In tabel 4.21 staat de verdeling tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Tabel 4.21 – verdeling bestuursrecht en strafrecht dode CITES-soorten naar opslaghouder tussen 2012 en 2016 (aantal partijen).

	Bestuursrecht		Strafrecht	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Opslaghouder 13	2	4%	50	96%
Opslaghouder 14	3	75%	1	25%
Opslaghouder 15	1	2%	49	98%
Opslaghouder 16	6	21%	23	79%
Opslaghouder 17	359	8%	3912	92%
<b>Totaal</b>	<b>371</b>	<b>8%</b>	<b>4035</b>	<b>92%</b>

Wanneer we de verdeling toepassen op de kosten die met dode CITES-soorten gemoeid zijn, is te constateren dat met de strafrechtelijke handhaving meer kosten gemoeid zijn dan met de bestuursrechtelijke handhaving.

Figuur 4.4 – totale kosten dode CITES-soorten bestuursrecht en strafrecht in euro's.



## Eindnoten

1. Door afronding kan het zijn dat percentages in deze rapportage niet exact tot 100 procent optellen.
2. Hier geen klasse en opslaghouder aangezien er maar een klasse (planten) en opslaghouder is.
3. Onbekend welk CITES-soort het betreft.
4. Het is niet mogelijk aantallen dode CITES-soorten te vermelden, omdat het de ene keer om kilo's gaat, de volgende keer om aantallen of om pillen per potje. Vaak zijn er in een medicijn ook nog eens meerdere verboden dieren of planten toegevoegd waarbij alleen de belangrijkste worden geregistreerd en de overige in de notities worden gezet.
5. Aangezien een partij meer eindbestemmingen kan hebben, komt het totaal percentage boven de 100.
6. Niet-CITES-soorten zijn beschermde en onbeschermde dier- en plantensoorten.
7. Zie hoofdstuk 5 voor de details.
8. In deze balans is geen rekening gehouden met de kosten met betrekking tot beschermde en onbeschermde diersoorten (niet-CITES-soorten).
9. Kosten uitgesplitst naar jaar blijkt niet mogelijk. Dit heeft te maken met de kosten voor dode CITES-soorten. Hiervan zijn alleen de totale kosten in de periode 2012-2016 beschikbaar.
10. In deze figuur zijn de verhoudingen tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoeningen berekend, op basis van de in figuur 4.1 gepresenteerde kosten voor CITES-soorten.



# 5 Resultaten interviews respondentent

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de gehouden interviews. De onderzoeksvragen over de effectiviteit en efficiëntie zijn daarbij leidend geweest. Meer in het bijzonder is in de gesprekken gevraagd naar het proces en de praktijk rond de inbeslagname van CITES-soorten en welke zaken verbeterd kunnen worden met het oog op effectiviteit en efficiëntie. In de eerste paragraaf komt kort de voorfase van de inbeslagname aan de orde, met name voor welke juridische trajecten kan worden gekozen (5.1). Vervolgens wordt ingegaan op de opvang van CITES-soorten (5.2) en de fase na de opvang en welke knelpunten daarin naar voren komen (5.3).

## 5.1 Voorfase inbeslagname

Diverse instanties kunnen te maken krijgen met CITES-soorten. De belangrijkste zijn de Douane en NVWA, maar ook de (dieren)politie en LID kunnen worden genoemd. Afhankelijk van het goed, de instantie die erbij betrokken is en de situatie waaronder het goed wordt aangetroffen, kunnen diverse instanties optreden. In het daarvoor samengestelde draaiboek staat precies in welke gevallen wat moet worden gedaan.<sup>1</sup> De respondenten die hiermee ervaring hebben, merken dat draaiboek ('beslisboom') aan als erg werkbaar en duidelijk; het geeft houvast. Grofweg zijn er twee opties die gescheiden en soms ook gezamenlijk worden benut: de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke. Hierover zijn werkafspraken gemaakt met het Functioneel Parket, die in de regel goed werken. In bepaalde gevallen is nader overleg (maatwerk) nodig met de Officier van Justitie en het Functioneel Parket. Het toepassen van bestuursrecht biedt als voordeel boven het strafrecht dat de kosten (deels) kunnen worden verhaald op de veroorzaker. De keuze voor het een of het ander ligt deels vast (bijvoorbeeld voorwerpen van passagiers op de luchthaven Schiphol worden direct strafrechtelijk in beslag genomen), deels is overleg met de aangewezen Officier van Justitie nodig om de verdere route te bepalen.

Voor zover de respondenten daar zicht op hebben, verloopt de afstemming met het OM goed. Het strafrechtelijke proces an sich, zo stelt een respondent, is intrinsiek niet efficiënt vanwege de te volgen wettelijke voorschriften en procedures. Het komt voor dat vervolgingsbeslissingen lang op zich laten wachten, met gevolgen voor de opslagkosten (zie 5.3). Een van de geïnterviewde opslaghouders heeft de ervaring dat het vergoed krijgen van de kosten voor opslag – die via het strafrechtelijke traject zijn afgehandeld – soms lang op zich laat wachten. Per jaar worden er 700 tot 800 partijen (levende en dode) CITES-soorten strafrechtelijk afgedaan. Meestal betreft het kleine partijen; denk aan de beschermde voorwerpen die passagiers (per ongeluk) kunnen meenemen. Het bestuursrechtelijke traject is snel(ler) en efficiënt(er), hoewel ook hier bezwaarprocedures vertragend kunnen werken op de afhandeling, maar over het algemeen vinden de respondenten dit traject soepel verlopen. De dode CITES-soorten worden centraal opgeslagen en de levende CITES-soorten door RVO geplaatst bij de aangewezen opslaghouders, die de dieren dezelfde dag ophalen en onderbrengen in hun faciliteit. De vergoeding voor de opslaghouders door RVO verloopt, afgezien van de bureaucratische moeite die ervoor gedaan moet worden, goed. De respondenten van RVO merken de interne procedures (van moment van inbeslagname tot invordering van kosten) als efficiënt aan met dien verstande dat sommige interne processen (berekening kosten, opmaken factuur, etc.) slimmer op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit is een lopend traject binnen RVO.

## 5.2 Opvang CITES-soorten

Deze paragraaf gaat over de opvang van levende CITES-soorten. De opslag van dode CITES-soorten gebeurt eveneens door RVO, maar levert in de praktijk geen noemenswaardige problemen op. Inbeslaggenomen gitaren bijvoorbeeld, gemaakt van beschermd hout, worden opgeslagen in een loods en nadien vernietigd.

### *Opvangcapaciteit*

Een van de onderzoeksvragen gaat over de opvangcapaciteit en of die capaciteit voldoende is. De resultaten uit de interviews worden toegespitst op de dieren want voor dode CITES-soorten is zoals gezegd de opslag geen probleem. Bij de respondenten is sprake van eensgezindheid: voor de CITES-soorten, is opvang mogelijk. Met het contracteren van de opslaghouders, die elk gespecialiseerd zijn in bepaalde soorten, hebben in beginsel alle CITES-soorten een opvangmogelijkheid, variërend van vissen, tot reptielen en zoogdieren. Bij grote partijen kunnen noodvoorzieningen nodig zijn om dergelijk grote hoeveelheden op te vangen. De betreffende opslaghouders zijn hiertoe in het verleden in staat gebleken door in zeer korte tijd te zorgen voor de benodigde faciliteiten.

## *Dierenwelzijn*

Aan de respondenten is gevraagd of zich welzijnsproblemen voordoen bij de in beslaggenomen dieren. Die vraag heeft zich toegespitst op twee aspecten die nauw met elkaar samenhangen, namelijk de *behuizing* in relatie tot de *verblijfsduur* bij de opslaghouders. Wat betreft de behuizing van de dieren zijn er geen wettelijke normen voorhanden aan de hand waarvan getoetst kan worden of de opvang van dieren voldoet (afmetingen en dergelijke). Er is sprake van zogenoemde open normen. Het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren (LICG) biedt bijvoorbeeld vrijblijvend advies over onder meer de grootte en het materiaal van de behuizing. De respondenten die kennis hebben van de opvangfaciliteiten twijfelen over de nut en noodzaak om voor opvangdieren normeringen op te stellen. De argumentatie is dat het een tijdelijke voorziening betreft en dat de dieren naar verloop van tijd weer worden herplaatst naar structurele voorzieningen, waaraan wel strengere eisen kunnen worden gesteld. Tegelijkertijd is hun ervaring dat de behuizing van de dieren in relatie tot hun welzijn ook onderwerp van discussie is, juist omdat er geen vaste normen zijn. De 'richtlijnen' die in de Wet Dieren (intrinsieke waarde) zijn opgenomen, geven dan ook weinig houvast, met name lid 3e: de beperking van hun natuurlijke gedrag.

In de praktijk van toezicht en handhaving op het welzijn van de CITES-soorten wordt als richtlijn de regel aangehouden dat het dierenwelzijn niet in het geding is als het dier kan voorzien in zijn ecologische en fysiologische behoeften. In het verleden heeft een opslaghouders een waarschuwing gehad van de NVWA omdat de kwaliteit van de behuizing van de dieren te wensen overliet en daarmee niet voldaan werd aan deze meer impliciete 'richtlijn'. Of het dierenwelzijn in het geding is als een dier zich in opvang niet mag voortplanten en in een kale bak zit, vinden de respondenten desgevraagd erg lastig te beantwoorden.

Dit raakt aan het andere aspect, namelijk de verblijfsduur van de dieren in opvang. De opvang van de dieren is in beginsel tijdelijk. Na het opheffen van de bewaring kunnen de dieren worden geplaatst. De plaatsingsmogelijkheden zijn echter beperkt (zie verderop). Een probleem dat alle respondenten naar voren brengen is dat sommige dieren niet te herplaatsen zijn en in de opvang moeten verblijven. De redenen zijn onder meer dat educatieve instelling (dierenparken) geen interesse hebben omdat het dier niet bijzonder genoeg is om in de collectie op te nemen of omdat het dierenpark er al genoeg heeft van dat soort. In dit verband zijn verschillende malen de Madagaskar grondboa en de roodstaartpapegaai als voorbeeld genoemd. De consequentie is dat deze dieren lang in de opvang moeten verblijven, soms jarenlang. In hoeverre deze dieren kunnen voldoen aan hun ecologische en fysiologische behoeften verdient volgens een aantal respondenten nadere bezinning.

## *Kosten opslag*

In de gesprekken met de respondenten is het kostenaspect van de opvang uitgebreid aan de orde gekomen. De opslaghouders krijgen per dag per dier een van te voren vastgestelde vergoeding. In de overeenkomst met de opslaghouders staan hierover verschillende bepalingen (zie kader).

### **Bepaling uit contract met opslaghouder:**

#### *E. Procedure bij verkoop*

Bij de verkoop of aflevering van een dier, wordt aan de koper of degene aan wie de aflevering plaatsvindt alle relevante informatie verstrekt met betrekking tot de gezondheidsstatus van het verkochte of afgeleverde dier.

1. Opdrachtnemer zoekt samen met opdrachtgever naar een geschikte koper

#### *F. Procedure bij schenken of herplaatsen*

1. Opdrachtgever ontvangt schriftelijk het bericht dat de dieren worden geschonken of herplaatst;
2. Opdrachtnemer denkt actief mee in het proces tot schenken of herplaatsen. Opdrachtnemer geeft opties aan, aan wie een dier kan worden geschonken of bij wie het dier herplaatst kan worden.

De acquisitiebepaling is tamelijk vrijblijvend geformuleerd, in elk geval zodanig dat er geen dwingende consequenties aan zijn verbonden als opslaghouders daar weinig werk van maken. Er gaat met andere woorden geen financiële prikkel vanuit om de dieren zo snel mogelijk te herplaatsen. Integendeel. RVO blijft de kosten vergoeden als de dieren in opvang blijven. De ervaring is dan ook dat sommige opslaghouders actiever op zoek gaan herplaatsingsmogelijkheden dan anderen. Het niet kunnen herplaatsen van dieren en het blijven doorbetalen van de kosten voor opvang merken sommige respondenten aan als een probleem. Overigens is de keerzijde dat de te vergoeden kosten niet 'meegroeien' met de dieren. Opslaghouders krijgen een zelfde vergoeding voor jonge, kleine dieren als voor volwassen dieren, die meer kosten in termen van voedsel, ruimte en verzorging.

## **5.3 Na het beslag**

Het feit dat dieren niet herplaatst kunnen worden en de kosten voor RVO doorlopen, raakt aan de effectiviteit en efficiëntie. De doorstroom stopt, althans voor sommige soorten, terwijl de instroom blijft en soms een grillig verloop kent, met de bijbehorende kosten van dien. In de interviews is gesproken over (wettelijk) toege-

stane opties om CITES-soorten te herplaatsen en de problemen die daarbij spelen (dode voorwerpen worden naar verloop van tijd vernietigd).

### *Terugsturen*

Het terugsturen van de dieren naar het land van herkomst is in de meeste gevallen de beste optie. Soms lukt dat, in andere gevallen niet. Een knelpunt dat een van de respondenten naar voren brengt, is dat er geen quarantainemogelijkheden zijn om reptielen op te vangen direct nadat zij zijn aangetroffen door de Douane. Het land van herkomst stelt onder meer de eis dat de dieren vrij zijn van ziekten. Zonder quarantaine is het lastig aan te tonen dat de dieren niet in contact zijn gekomen met andere dieren tijdens het vervoer en de opslagperiode bij de opslaghouder en vrij zijn van ziekten. Een van de respondenten stelt daartegenover dat het terugsturen naar het land van herkomst incidenteel gebeurt, en ook alleen als het land van herkomst de dieren daadwerkelijk terug wil hebben.

Een andere beperking die de betreffende respondent in dit verband noemt, is dat er voor reptielen geen zogenoemde 'Traces-verklaring' wordt afgegeven. Deze verklaring heeft betrekking op de gezondheid van de dieren die op transport worden gesteld. Aangezien een 'Traces-verklaring' niet voor reptielen geldt en sommige landen een dergelijke verklaring wel eisen, betekent dat een belemmering voor herplaatsing in het buitenland. Het is in de interviews niet duidelijk geworden in hoeverre deze (theoretische) beperking ertoe heeft geleid dat reptielen niet konden worden herplaatst.

### *Herplaatsen bij dierenparken*

Herplaatsing in een dierenpark is na terugsturen van de dieren naar het land van herkomst een andere, regelmatig toegepaste mogelijkheid. Voorwaarde volgens de huidige regelgeving voor herplaatsing is dat het dierenpark aangesloten moet zijn Nederlandse Vereniging van Dierentuinen (NVD) en de Europese organisatie van dierenparken (EAZA). Het herplaatsen van dieren in buitenlandse dierenparken geschiedt in de meeste gevallen onder het regime van de zogenoemde Balai-richtlijn (zie kader hierna). Die komt er kort op neer dat dieren uit 'Balai-dierenparken', na diagnostisch onderzoek, vrij zijn verklaard van ziekten en zonder meer in andere dierenparken geplaatst kunnen worden. De opslaghouders zijn geen lid van de NVD en EAZA en vallen niet onder het regime van de Balai-richtlijn waardoor herplaatsingsmogelijkheden volgens een respondent beperkt is. Ook hierbij geldt dat het niet duidelijk is om welke aantallen dieren het zou gaan die hierdoor niet konden worden herplaatst. Er worden overigens wel dieren geplaatst in andere dierenparken, maar die gaan eerst in quarantaine. Aangezien die capaciteit bij dierenparken vaak beperkt is, kan het lang(er) duren voordat de opslaghouders de betreffende dieren daar kunnen plaatsen.



## Balai-richtlijn

De Balai-richtlijn stelt de voorwaarden vast waaronder zeldzame en exotische soorten die typisch de meerderheid vormen van de dieren in dierenparken in de Gemeenschap kunnen worden ingevoerd. Daarnaast geeft deze richtlijn de voorwaarden aan waaronder dergelijke dieren tussen de lidstaten kunnen worden verhandeld. De verordening stelt ook een herzien modelcertificaat vast dat speciaal is bestemd voor de handel in dergelijke dieren tussen erkende instellingen. Officiële dierenartsen moeten het certificaat invullen om te verklaren dat het begeleidende dier aan de eisen van de richtlijn voldoet, dat wil zeggen dat het afkomstig is van een plaats met een gelijkwaardige gezondheidsstatus. De nieuwe verordening voorziet ook in een quarantaineprocedure voor erkende instellingen om hen in staat te stellen te handelen in dieren die afkomstig zijn uit niet-erkende instellingen in de lidstaten. Zij bepaalt dat een quarantaineperiode van tenminste 30 dagen in acht moet worden genomen.<sup>2</sup>

Als de erkende instellingen c.q. dierenparken geen interesse hebben in een te herplaatsen dier blijven er weinig opties over. Een van de respondenten oppert de mogelijkheid dat kleinere dierenparken – die weliswaar niet zijn aangesloten bij de NVD en EAZA maar mogelijk wel interesse hebben in de betreffende CITES-soorten – de dieren kunnen opnemen. Dat behoort thans nog niet tot de reële mogelijkheden vanwege de vele voorwaarden waaraan een dierenpark zou moeten voldoen, maar het zou een verruiming van de afzetmogelijkheden betekenen van moeilijk te herplaatsen dieren.

### *(Her)plaatsen bij particulieren*

CITES-soorten, in het bijzonder de dieren die op lijst van bijlage B staan, die worden aangetroffen bij particulieren die niet over de vereiste papieren beschikken, zouden in beslag kunnen worden genomen. Als de houder kan aantonen wat de herkomst van het dier is, kan alsnog een benodigd certificaat bij RVO worden aangevraagd. In dat geval kan de houder het dier door middel van een bezitsontheffing verzorgen. RVO controleert of de houder zich houdt aan de gestelde voorwaarden. Een aantal respondenten pleit ervoor om op ruimere schaal gebruik te maken van bezitsontheffingen, ook in gevallen waarin de herkomst niet goed is vast te stellen. Het aangevoerde argument is dat de houders (over het algemeen) goed voor de dieren zorgen en het plaatsen van het dier bij een opslaghouder niet in het belang is van het dierenwelzijn.

Ook niet-houders zouden in de optiek van enkele respondenten in aanmerking moeten kunnen komen voor een bezitsontheffing voor het houden van dieren die moeilijk of niet te herplaatsen zijn in educatieve instellingen. Het op grotere schaal

gebruik maken van bezitsontheffingen voor particulieren zou ertoe kunnen leiden dat moeilijk te herplaatsen CITES-soorten eerder uit de opvang kunnen.

Een van de opslaghouders pleit er voor om de kweek van bedreigde soorten ook onder te brengen bij particulieren die zijn aangesloten bij gespecialiseerde stichtingen. Een positief neveneffect is dat smokkel van gewilde soorten wordt tegengegaan (omdat het niet meer lucratief is). Deelnemers van het kweekprogramma kunnen worden gecontroleerd op de voorwaarden door de stichting via waar ze de dieren hebben gekregen. In de gesprekken is tevens geopperd om ook sommige soorten die op de lijst van bijlage A van de CITES Basisverordening staan en in de opvang verblijven met een bruikleenovereenkomst bij particulieren of stichtingen te plaatsen, uiteraard onder strikte voorwaarden. Hiervoor is een wijziging in de regelgeving noodzakelijk.

### *Euthanasie*

Een andere optie, waarvoor in theorie ruimte bestaat binnen de vigerende regelgeving, is om dieren te euthanaseren. Dit zou een ‘oplossing’ zijn voor de dieren die niet meer kunnen worden herplaatst. Naast het kostenaspect van een langdurige opvang speelt mogelijkerwijs ook het dierenwelzijn een rol (zie eerder). Waar euthanasie op inheemse inbeslaggenomen dieren wel gebeurt, is dat bij uitheemse dieren vooralsnog geen reële optie. Voor de gesproken opslaghouders is het euthanaseren van gezonde dieren niet bespreekbaar om principiële redenen. Voor andere respondenten ligt dat wat anders. Sommigen vinden dat euthanasie moet kunnen als er geen zicht is op een acceptabel alternatief (bijvoorbeeld op een slang die vijftien jaar in een hokje zit en niet kan worden herplaatst): in feite de allerlaatste mogelijkheid. Anderen vinden het niet ethisch om de kosten te laten prevaleren boven gezonde dieren. Een gemeenschappelijke noemer in deze kwestie is dat het euthanaseren veel politiek en maatschappelijk verzet oproept, hierbij refererend aan het doden van de eekhoorns bij Schiphol in 1999 en recent de kwestie bij de Oostvaardersplassen.

### *Verkoop*

Om langdurige noodopvang zoveel mogelijk te vermijden, pleit een aantal respondenten om ook verkoop van dieren (bijlage B Basisverordening) toe te staan, zij het onder zeer strikte voorwaarden. Weliswaar komen de dieren dan ‘weer de handel in’, maar dat is te verkiezen boven langdurige (c.q. uitzichtloze) opvang. Een en ander zou een beleidswijziging vergen die er wel toe zou leiden dat de herplaatsingsmogelijkheden worden verruimd.

### *Verhaalkosten*

De kosten die gemoeid zijn met de opslag kunnen worden verhaald op de overtreder. De minimale termijn waarbinnen de kosten in rekening van de overtreder

kunnen worden gebracht, is twee weken. De maximale termijn is dertien weken. Het terug te vorderen bedrag is gelimiteerd: als de kosten voor de opslag de waarde van het voorwerp overschrijdt, dan hoeven de overtreeders die kosten niet meer te betalen. Medewerkers van RVO bepalen de waarde en de vervaldatum. Na die datum kan het voorwerp worden geschonken, vernietigd of verkocht. Als dat niet lukt, dan zijn de kosten voor RVO. De vraag in hoeverre de overtreeders de teruggevorderde kosten betalen, wordt positief beantwoord door het betreffende RVO-cluster. In vrijwel alle gevallen betaalt de overtreder. De reden voor het hoge ‘terughaalpercentage’ is dat het volgens respondenten vaak om betrekkelijk kleine bedragen gaat voor de particuliere overtreeders (€ 50 voor een schildpad bijvoorbeeld) en dat de terugvordering (sinds 2016) via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gaat, dat zo nodig ook een betalingsregeling voorstelt. Bij handelaren kan het echter wel gaan om grote partijen, waardoor de kosten hoger oplopen (vaak duizenden euro’s). De kosten die RVO in de periode 2012-2016 heeft verhaald staan in tabel 5.1.

*Tabel 5.1- kosten verhaald door RVO.*

Jaar	Kostenverhaal	Aantal zaken
2012	€ 31.741	13
2013	€ 12.116	25
2014	€ 29.139	14
2015	€ 10.970	23
2016	€ 7.158	32
<b>Totaal</b>	<b>€ 91.124</b>	<b>107</b>

Bij de keuze om zoveel mogelijk zaken bestuursrechtelijk in plaats van strafrechtelijk af te doen, heeft het kostenaspect een duidelijke rol gespeeld. Dan moet immers de overtreder de kosten betalen in plaats van de overheid c.q. belastingbetaler. Dat laat onverlet dat er ook zaken via strafrecht gaan (zie ook hoofdstuk 4). Een aandachtspunt dat respondenten naar voren brengen is dat de tijd die gemoeid kan gaan met het nemen van een vervolgingsbeslissing lang kan duren, met navenante kosten. Wat hierbij helpt (vergroten van het ‘kostenbewustzijn’), zo is de ervaring, is dat RVO op verzoek van het Functioneel Parket een kostenoverzicht maakt waaruit blijkt dat de opslag erg veel kost en dat een spoedige vervolgingsbeslissing gewenst is.

## Eindnoten

1. RVO (versie 2.7). Voor deponering van dieren/planten en voorwerpen waarvoor Rijksdienst voor Ondernemend Nederland als bewaarder is aangewezen. Bestemd voor opsporingsambtenaren en toezichthouders.
2. Bron: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2003-1373&language=NL>.

# 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Daarbij worden globaal de in hoofdstuk 1 gestelde categorieën onderzoeksvragen als uitgangspunt genomen en de resultaten over de onderzoeksperiode 2012-2016 als geheel behandeld, met notie van eventuele uitschieters. Het gaat om de kwantitatieve bevindingen in verband met de opslag en uitvoering (6.1), gevolgd door efficiëntie en effectiviteit (6.2). Een belangrijke opmerking vooraf is dat dagelijkse praktijk van het inbeslag nemen van CITES-soorten erg grillig kan zijn en de gegevens uitgesplitst naar jaar (erg) gevarieerd kunnen zijn. Het is immers vooraf onbekend hoeveel van welke soort er in beslag worden genomen. In de laatste paragraaf (6.3) staan de aanbevelingen.

## 6.1 Opslag en uitvoering

Bij de inbeslaggenomen CITES-soorten kan op basis van de geanalyseerde RVO-registraties onderscheid worden gemaakt tussen *partijen* en *aantallen* dieren en planten. Wat betreft *partijen* is het aandeel inbeslaggenomen vogels het grootste, 43 procent van de partijen. Hierna volgt het aandeel inbeslaggenomen partijen planten (27%) en reptielen en amfibieën (22%). Kijkend naar het *aantal* voorwerpen dat in beslag wordt genomen, is te zien dat het aantal planten dan verreweg het grootst is. Ongeveer 93 procent van de inbeslaggenomen voorwerpen betreft planten. Deze klasse wordt gekenmerkt door een aantal uitschieters. In 2016 werden er 20.000 orchideeën en 5.000 koraalcactussen in beslag genomen. Eerder, in 2014 werden er al 7.500 cactussen in beslag genomen.

Opsporings- en handhavingdiensten die voorwerpen in beslag nemen zijn voornamelijk de Douane en NVWA, en in mindere mate de LID en politie. De Douane is verantwoordelijk voor bijna alle inbeslagnames van planten. Voor de dode CITES-soorten geldt dat de Douane bijna alles (93%) in beslag neemt.

Een voorbeeld van een dood CITES-soort is een medicijn, waar bij de productie gebruik is gemaakt van een plant die als CITES-soort wordt aangemerkt.

De wet- en regelgeving die in betreffende periode het meeste is toegepast, is de Flora- en faunawet: 69 procent van de partijen is op basis van deze wetgeving in beslag genomen. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van wet- en regelgeving in verband met dierenwelzijn. In totaal (Gwwd en Wet Dieren) wordt 28 procent van de partijen in beslag genomen op basis van wet- en regelgeving voor dierenwelzijn. Binnen de wetten kan men onderscheid maken tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Over het algemeen kan worden gesteld dat er in de periode 2012-2016 iets meer kosten gemoeid zijn aan partijen die bestuursrechtelijk in beslag zijn genomen, maar de verschillen zijn niet erg groot.

Voor de opslag van dieren zijn er verschillende opslaghouders aangewezen. Voor vogels zijn er zes opslaghouders die in de periode 2012-2016 CITES-soorten hebben opgevangen. Een van deze zes opslaghouders vangt meer dan de helft van alle partijen en aantallen vogels op. Voor zoogdieren is er één opslaghouder, net zoals voor de planten. Voor reptielen en amfibieën en vissen, koraal- en schelpdieren zijn er twee opslaghouders. Uit de gegevens blijkt dat reptielen en amfibieën het langst in opvang zitten. Vissen- koraal- en schelpdieren en planten blijken het minst lang in opvang te zitten.

Wat de maximale opvangcapaciteit is bij de afzonderlijke opslaghouders is op basis van de verstrekte RVO-registraties niet vast te stellen. Uit de gehouden interviews blijkt dat tot nu toe altijd opvang voor dieren is gevonden, zo nodig met uitbreiding van de capaciteit door en op kosten van de opslaghouder zelf.

Slechts enkele dieren zijn in de onderzoeksperiode geëuthanaseerd (0,3%) of vernietigd (8%). De geëuthanaseerde dieren betreffen vogels. De vernietigde CITES-soorten zijn (met name) planten. Voor de dode CITES-soorten (of producten daarvan) geldt dat twee derde wordt vernietigd. Voor de partijen levende CITES-soorten geldt dat ruim driekwart wordt geschonken (bijvoorbeeld aan dierenparken of musea). Het aandeel geschonken zoogdieren en reptielen en amfibieën is lager: respectievelijk 59 en 55 procent. Het aandeel dieren dat een natuurlijke dood sterft in opvang is 16 procent. Dit percentage is hoger voor reptielen en amfibieën (27%), wat kan betekenen dat reptielen en amfibieën lang in opvang zitten, een bepaalde leeftijd bereiken, en daarom (mogelijk) ook meer kans hebben om een natuurlijke dood te sterven.

De kosten voor opslag van CITES-soorten in de periode 2012-2016 stijgen van grofweg € 300.000 naar ongeveer € 450.000. Ruwweg de helft van de kosten heeft een bestuursrechtelijke grondslag, de andere helft een strafrechtelijke. De kosten voor levende CITES-soorten – gedurende de gehele onderzoeksperiode – zijn ongeveer 1,85 miljoen euro. Voor dode CITES-soorten zijn de kosten in de periode 2012-2016 ongeveer € 39.000. De gemiddelde totale kosten per jaar bedragen

ongeveer € 375.000. De totale beschikbare middelen voor de periode 2012-2016 bedragen ongeveer 3 miljoen euro; per jaar is dat ruim € 600.000. De balans voor CITES-soorten in deze periode is ongeveer 1,25 miljoen euro.

Er zijn geen opbrengsten uit verkoop bekend. Het teruggevorderde bedrag bij de overtreders van de regelgeving (bestuursrechtelijk) loopt in die periode af van ruim € 30.000 naar ruim € 7.000. Er wordt maximaal tien procent van de kosten teruggevorderd van de overtreder (in 2012). De bedragen fluctueren overigens sterk per jaar. Een oorzaak is dat het terug te vorderen bedrag is gelimiteerd (in tijd en kosten); alle kosten verhalen is onmogelijk. Daarbij komt dat dieren langer dan noodzakelijk in de opvang verblijven en soms in het geheel niet herplaatst kunnen worden. De opslagkosten zijn in dat geval voor RVO.

In hoeverre het dierenwelzijn in het geding is bij de tijdelijke opvang is thans onduidelijk omdat er geen meetbare criteria voorhanden zijn waaraan het dierenwelzijn kan worden afgemeten. De vraag kan worden gesteld of dieren – die jarenlang in opslag zitten en niet worden herplaatst – kunnen voldoen aan hun ‘natuurlijke gedrag’, conform de Wet Dieren. Voor het euthanaseren (omwille van kostenreductie) bestaat geen draagvlak.

## 6.2 Effectiviteit en efficiëntie

Conform de wet- en regelgeving omtrent de inbeslagname van voorwerpen c.q. dieren is een draaiboek (‘beslisboom’) ontwikkeld waarin precies staat uitgeschreven wie wat onder welke voorwaarden moet doen. Voor zover de gesproken respondenten daar zicht op hebben, voldoen die afspraken en leveren die in de praktijk geen problemen op. Voor alle soorten dieren zijn er opslaghouders die voldoende capaciteit hebben of dat in korte tijd en op eigen kosten kunnen uitbreiden als de situatie daarom vraagt. Alle inbeslaggenomen dieren zijn tot op heden opgevangen.

Een neveneffect van de afgesloten contracten met de opslaghouders, waarin hun acquisitieverplichting tamelijk vrijblijvend is omschreven, is dat dieren die niet kunnen worden herplaatst, soms jarenlang in opvang kunnen blijven zitten, met navenante kosten. Dat probleem van niet-herplaatsbare dieren doet zich vooral voor bij reptielen. De mogelijkheden om dieren te herplaatsen zijn beperkt door wet- en regelgeving en beleid.

In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de inbeslagname en opslag van CITES-soorten. In de onderzoeksperiode is sprake van een positief saldo. Er is geen rekening gehouden met inbeslagname en opslag van niet-CITES-soorten (beschermde en onbeschermde dier- en plantensoorten). In dat geval is het mogelijk dat de kosten de beschikbare middelen overstijgen.

De vraag of met de beschikbare middelen meer opvang gerealiseerd kan worden dan wel met minder middelen een zelfde opvang mogelijk is, is positief te beant-

woorden. Kostenreductie kan worden gerealiseerd door dieren zo snel mogelijk terug te sturen naar het land van herkomst dan wel – eenmaal opgevangen – zo snel mogelijk te herplaatsen. In het onderzoek zijn diverse oorzaken naar voren gekomen die de efficiëntie van de opslag (kunnen) tegenwerken, onder andere de beperkte mogelijkheden omtrent bruikleenovereenkomsten aan particulieren en kleinere dierenparken, het niet-verkopen van CITES-soorten (bijlage B) en mogelijk het gebrek aan quarantainemogelijkheden (in de buurt van, of op Schiphol).

### 6.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit het voorgaande voortvloeien, hebben betrekking op de effectiviteit en efficiëntie van de praktijk van het in beslag nemen van voorwerpen, in casu dieren en het daarmee verband houdende welzijnsaspect.

#### *Aanpassen contracten*

Gelet op de doorlopende kosten voor dieren die lang in opslag blijven zitten en het welzijnsaspect dat hiermee kan samenhangen is het wenselijk om in de af te sluiten contracten met de opslaghouders in de vergoedingen te differentiëren naar periode en volume. Dat opbrengsten naar verloop van tijd afnemen en de eisen aan de noodvoorzieningen strenger worden, kan een extra stimulans zijn om de dieren sneller elders te plaatsen. Die herplaatsingsmogelijkheden dienen wel te worden verruimd.

#### *Herplaatsen bij particulieren en kleinere dierenparken*

Het (her)plaatsen van CITES-soorten op de lijst van bijlage B bij particulieren door middel van een bruikleenovereenkomst verdient toepassing op grotere schaal, mits RVO en de NVWA voldoende in staat zijn om periodiek controles op de naleving van de voorwaarden uit te voeren. Verder kunnen de mogelijkheden worden onderzocht om CITES-soorten te herplaatsen bij kleinere – niet aangesloten bij de NVD en EAZA – dierenparken.

#### *Verkoopmogelijkheden verruimen*

Het verdient aanbeveling om de verkoopmogelijkheden van CITES-soorten (bijlage B), in het bijzonder de moeilijk te herplaatsen soorten, te verruimen waardoor dieren niet lang in de opvang hoeven zitten. De kopers dienen te voldoen aan voorwaarden in relatie tot dierenwelzijn.

#### *Euthanasie als ultimum remedium*

De mogelijkheid van euthanasie van niet-herplaatsbare dieren is een allerlaatste optie die met alle zorgvuldigheid moet worden afgewogen. Bij die afweging zouden kosten secundair moeten zijn in verband met de maatschappelijke weerstand

aan het dierenwelzijn. Met andere woorden, het dierenwelzijn moet primair in het geding zijn wil de optie van euthanasie worden overwogen. Hiervoor is een objectief onderzoek noodzakelijk.

### *Dierenwelzijn*

De intrinsieke waarde van dieren zoals omschreven in de Wet Dieren vergt ook van noodvoorzieningen die dieren opslaan concrete normeringen ten aanzien van de behuizing.

### *Terugvorderen kosten*

Thans wordt een klein deel van de gemaakte kosten teruggevorderd (maximaal 10% in 2012). Er dient nader onderzoek te komen naar de mogelijkheden om dat te vergroten dan wel inzichtelijk te maken wat de oorzaak is van dit lage percentage en waarom die percentages per jaar fluctueren.

### *Lange verblijfsduur*

Er dient nader onderzoek plaats te vinden naar de verklaring in de grote verschillen, met name bij vogels. In het bijzonder is de vraag relevant in hoeverre de opslaghouders in opvangperiodes actief werk maken van het herplaatsen van de vogels.





# Geraadpleegde bronnen

## Websites

Algemeen Dagblad (2013). *200 kaaimannen en 3 slangen onderschept op Schiphol*. Geraadpleegd op 25 april 2018, van: <https://www.ad.nl/nieuws/200-kaaimannen-en-3-slangen-onderschept-op-schiphol~a6d81841/>

## Wetboeken

Wetboek van Strafvordering  
Algemene wet bestuursrecht  
Flora- en faunawet  
Wet Natuurbescherming  
Wet Dieren

## Besluiten, regelingen en aanwijzingen

Besluit inbeslaggenomen voorwerpen  
Regeling aanwijzing toezichthouders  
Aanwijzing Dienst Landelijke service bij regelingen (LASER)

## Internationale verdragen

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973) Signed at Washington, D.C., on 3 March 1973 (Amended at Bonn, on 22 June 1979; Amended at Gaborone, on 30 April 1983).

## Europese verordeningen

Verordening (EG) 338/97 van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU, 1997, L 61/1).

Verordening (EG) 865/2006 van de Commissie van de Europese Unie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166/1).



# Bijlagen



## Bijlage 1 – Overzicht opslaghouders

De RVO maakt onderscheid in zes percelen. In ieder perceel wordt de opvang en verzorging van inheemse of uitheemse (beschermd) dieren verzorgd door een of meerdere opslaghouders.

Perceel 1 – Inheemse vogels (5 opslaghouders, regio-afhankelijk)

Perceel 2 – Uitheemse vogels (3 opslaghouders, niet regio-afhankelijk)

Perceel 3 – Inheemse zoogdieren (3 opslaghouders, niet regio-afhankelijk)

Perceel 4 – Inheemse reptielen/amfibieën (1 opslaghouder, niet regio-afhankelijk)

Perceel 5 – Uitheemse reptielen/amfibieën (2 opslaghouders, niet regio-afhankelijk)

Perceel 6 – Giftige dieren (2 opslaghouders, niet regio-afhankelijk)

In totaal vraagt de RVO om zestien opvangadressen. Omdat sommige bedrijven op meerdere percelen actief zijn, zijn er in totaal negen verschillende opslaghouders. Daarnaast zijn er vier opvangadressen die niet onder een van de zes percelen vallen (in tabel hieronder in het grijs).

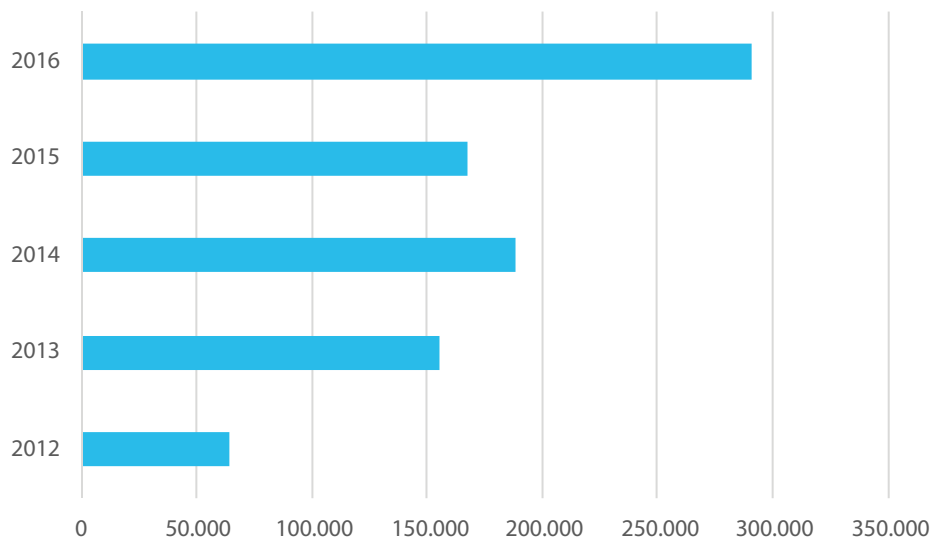
*Tabel 1 – percelen per opslaghouder.*

Opvangadres	Perceel	Regio-afhankelijk <sup>1</sup>
Opslaghouder 5	Inheemse vogels	Regio A
Opslaghouder 3	Inheemse vogels en inheemse zoogdieren	Regio B
Opslaghouder X <sup>2</sup>	Inheemse en uitheemse vogels en inheemse zoogdieren	Regio C
Opslaghouder X	Inheemse vogels	Regio D
Opslaghouder 4	Inheemse vogels en inheemse zoogdieren	N.v.t.
Opslaghouder 2	Uitheemse vogels	N.v.t.
Opslaghouder 1	Uitheemse vogels	N.v.t.
Opslaghouder 9	Inheemse en uitheemse reptielen/amfibieën en giftige dieren	N.v.t.
Opslaghouder 8	Uitheemse reptielen/amfibieën en giftige dieren	N.v.t.
Opslaghouder 10	Koraal en schelpdieren	N.v.t.
Opslaghouder X	Zoutwatervissen	N.v.t.
Opslaghouder X	Zoetwatervissen	N.v.t.
Opslaghouder 7	Primates en overige uitheemse zoogdieren	N.v.t.

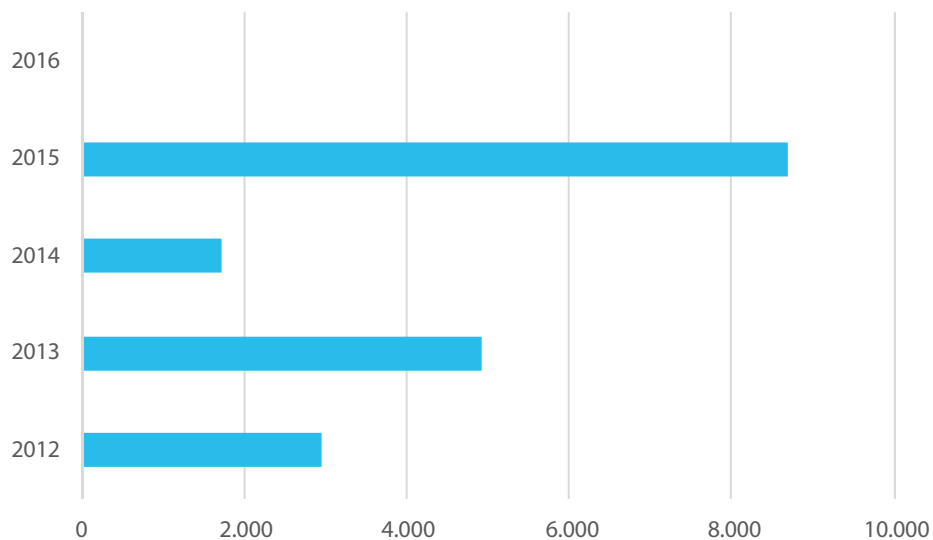
1. Voor perceel 1 (inheemse vogels) wil de RVO dat in iedere regio een opvangadres aanwezig is. In totaal worden er grofweg vier regio's onderscheiden door de RVO: regio A (Noord-Nederland), regio B (Oost-Nederland), regio C (Zuid-Nederland) en regio D (West-Nederland).
2. Deze opslaghouders (X) vangen geen CITES-soorten op en worden zodoende niet genummerd.

## Bijlage 2 – Kosten per opslaghouders

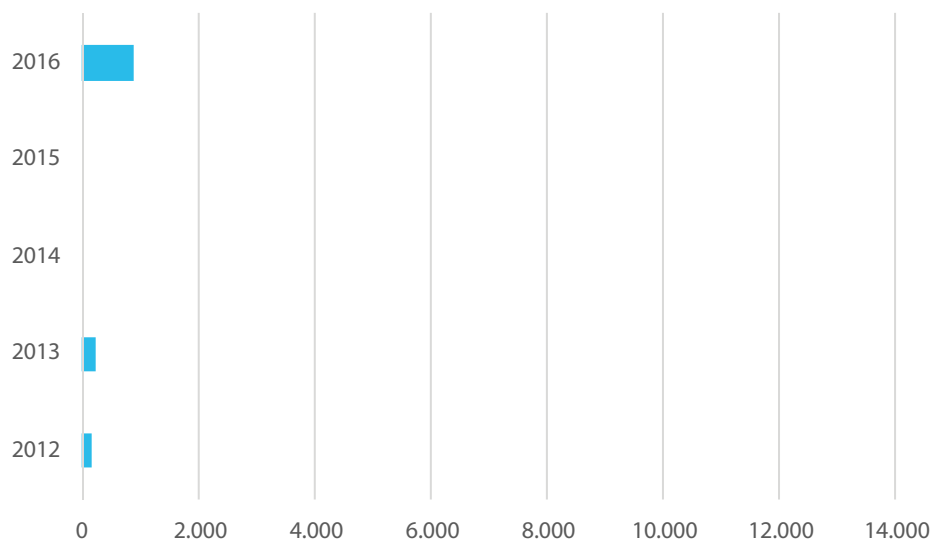
*Grafiek 1 – kostenoverzicht opslaghouders 1 (vogels) in euro's.*



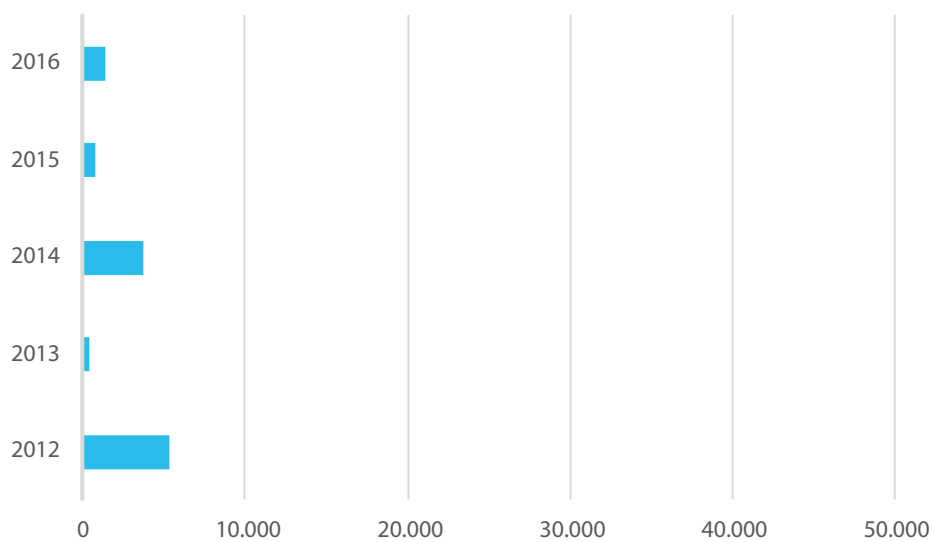
*Grafiek 2 – kostenoverzicht opslaghouders 2 (vogels) in euro's.*



Grafiek 3 - kostenoverzicht opslaghouder 3 (vogels) in euro's.

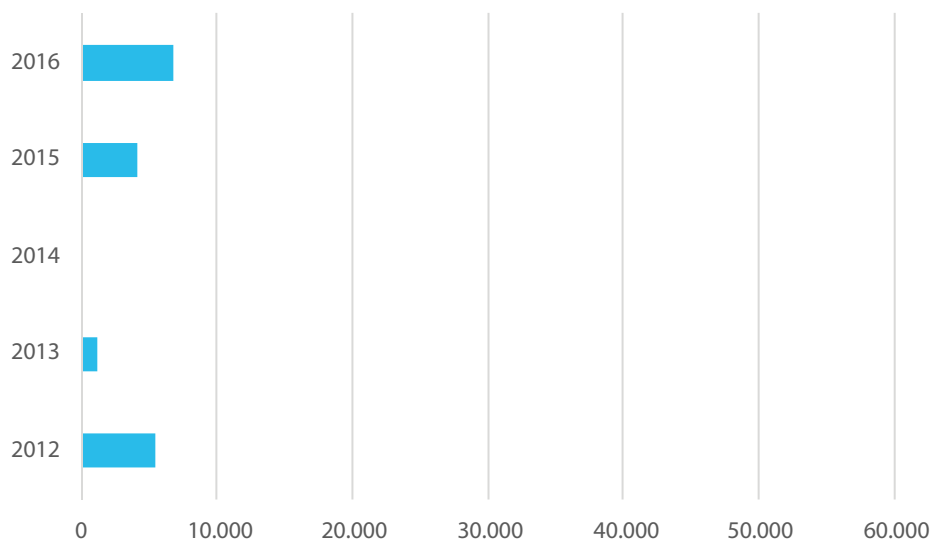


Grafiek 4 - kostenoverzicht opslaghouder 4 (vogels) in euro's.

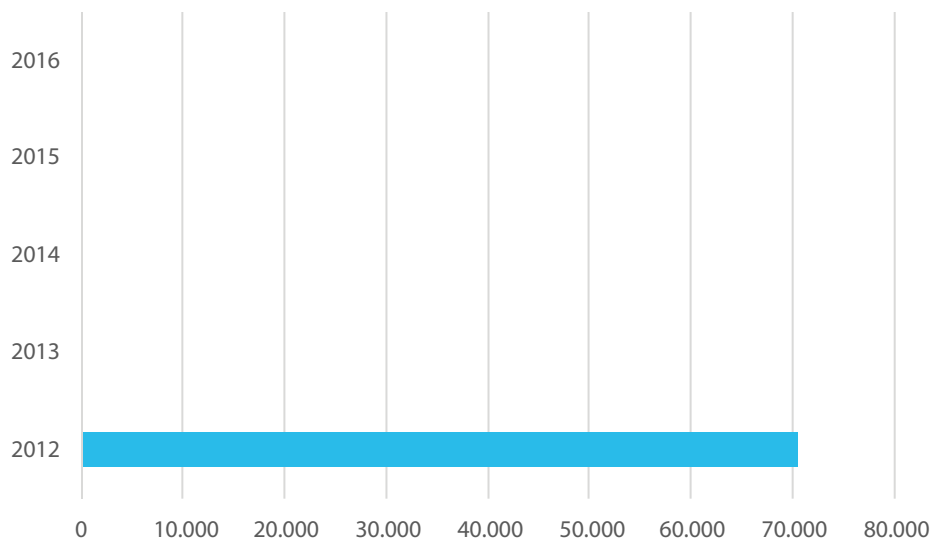




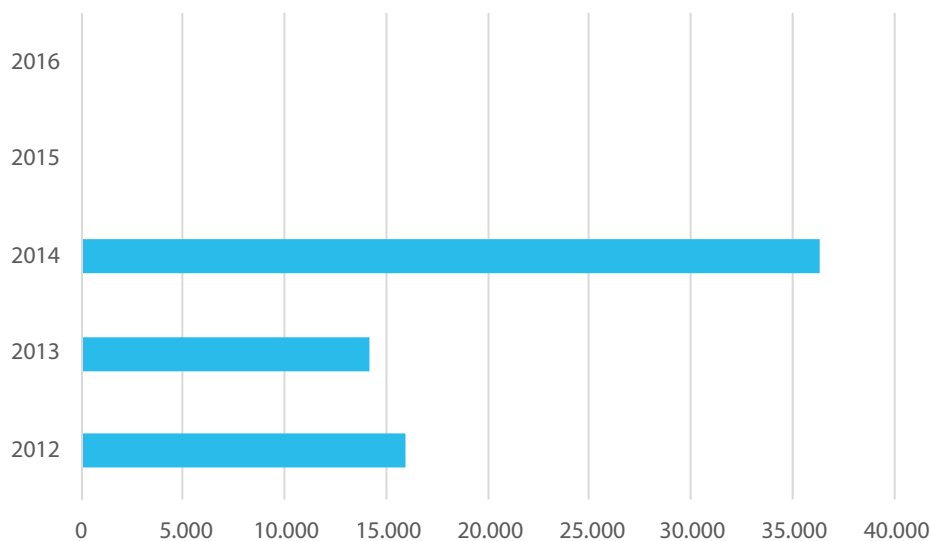
Grafiek 5 – kostenoverzicht opslaghouder 5 (vogels) in euro's.



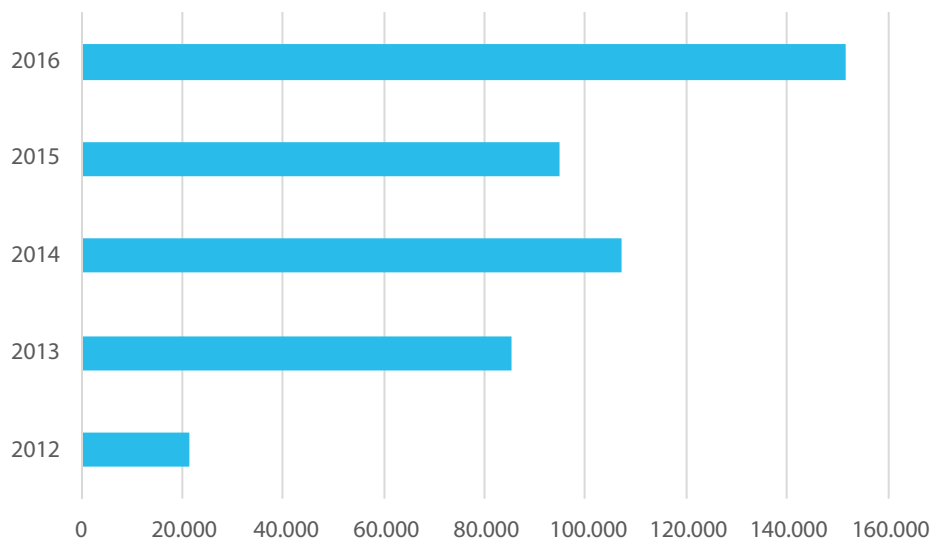
Grafiek 6 – kostenoverzicht opslaghouder 6 (vogels) in euro's.



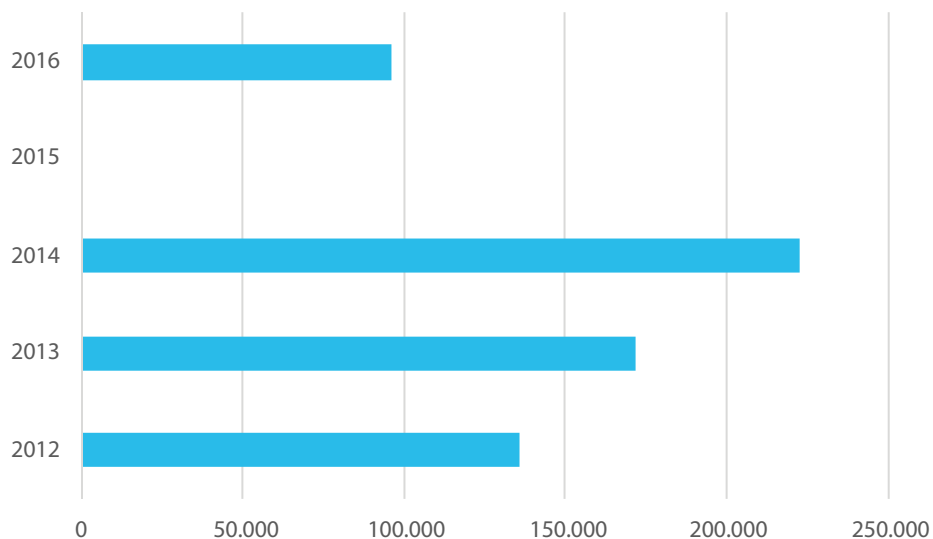
Grafiek 7 – kostenoverzicht opslaghouder 7 (zoogdieren) in euro's.



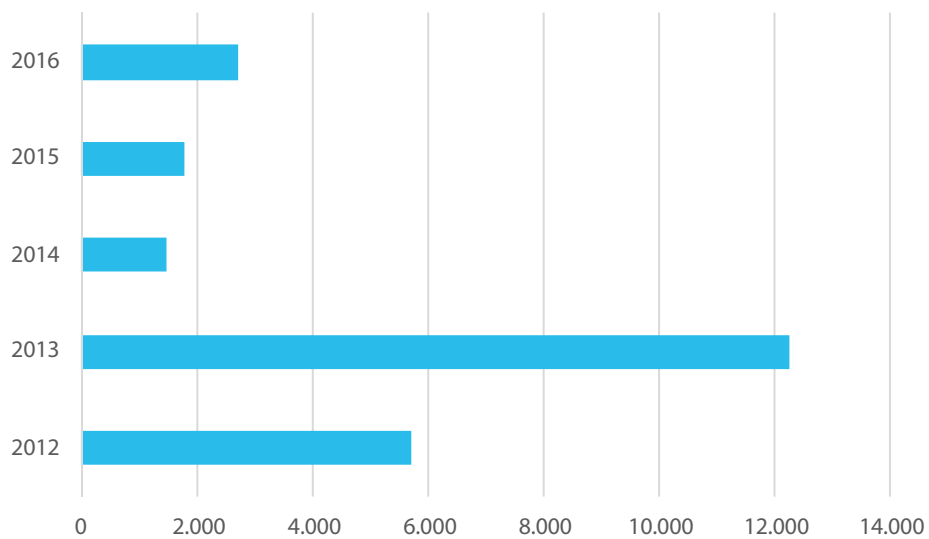
Grafiek 8 – kostenoverzicht opslaghouder 8 (reptielen en amfibieën) in euro's.



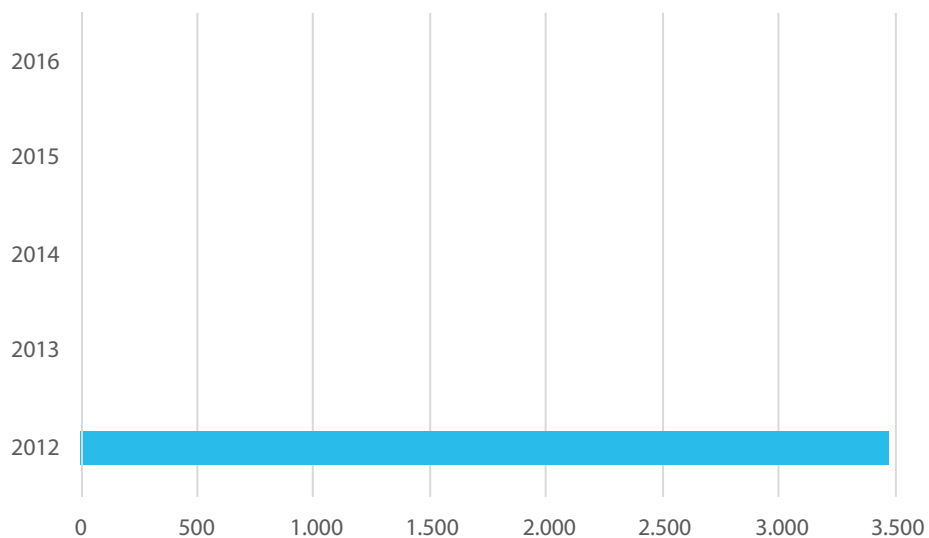
Grafiek 9 – kostenoverzicht opslaghouder 9 (reptielen en amfibieën) in euro's.



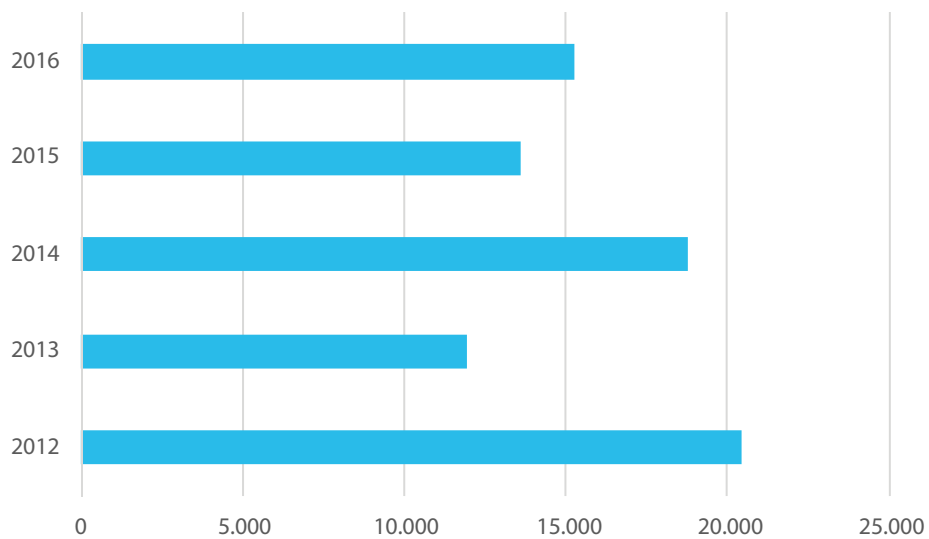
Grafiek 10 – kostenoverzicht opslaghouder 10 (vissen, koraal- en schelpdieren) in euro's.



Grafiek 11 - kostenoverzicht opslaghouder 11 (vissen, koraal- en schelpdieren) in euro's.



Grafiek 12 - kostenoverzicht opslaghouder 12 (planten) in euro's.



# Verschenen in de Bekereeks

2008

## **Ambtscriminaliteit aangegeven?**

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

## **Verborgene problemen**

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

## **Bont en Blauw**

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

## **Uitstel van behandeling?**

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnissen en de mogelijke effecten van detentie

2009

## **Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?**

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

## **Inpakken niet nodig**

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

## **Back on Track?**

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

## **CoVa volgens plan?**

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

## **Achter de schermen**

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

## **Tot de dood ons scheidt**

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

## **Kwetsbaar beroep**

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

## **Cameratoezicht in beweging**

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

## **Los van drank**

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

## **Lastige verhalen**

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

## **Wapenfeiten**

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

## **Snelle jongens**

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

## **De schade hersteld?**

Een onderzoek naar herstellbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

## **Onder Controle?**

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

## **Planmatig en flexibel**

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

## **Oosterse Teelt**

Vietnamezen in de hennepcultuur

## **Dierenwelzijn in het vizier**

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

### **Over leven na de moord**

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

### **Met scherp schieten**

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

### **Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland**

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

### **Het warme bad en de koude douche**

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

### **Portretten van notoire ordeverstoorders**

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

### **Gelegenheidsordeverstoorders?**

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

### **Ondergaan of ondernemen**

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

### **Raak geschoten?**

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

### **Doordringen of doordrinken**

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

### **Prostitutie in Nederlandse gemeenten**

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

### **Aangifte onder nummer**

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

### **Papier en werkelijkheid**

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

### **Grensoverschrijdend slachtofferschap**

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

### **Dieren Verboden**

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

### **Kijk op jeugdcriminaliteit**

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

### **Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam**

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

### **Missen we iets?**

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

### **De draad weer oppakken**

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

### **Hoe lopen de hazen?**

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

### **Focus op heling**

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

### **Van cijfers naar interpretatie**

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

### **Wie is het slachtoffer?**

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds  
Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter  
doelgroepbereik

### **Radicalisering in de gemeente Arnhem**

Resultaten van onderzoek onder mentoren,  
welzijnswerkers en jongeren

2017

### **Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag**

Een theoretische verkenning en een praktische  
handreiking voor het veld

### **Prostitutie in beeld gebracht**

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare  
en onzichtbare prostitutie in Arnhem

### **De achterblijvers**

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers  
van vermiste personen

2018

### **Realiteit of registratie-effect?**

De invloed van registratie-effecten op de daling van  
de geregistreerde jeugdcriminaliteit

### **Links-extremisme in beeld**

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische  
groeperingen in Nederland




In de begroting van het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit wordt elk jaar vermeld welke subsidies en regelingen dienen te worden geëvalueerd in het kader van de Comptabiliteitswet 2001. Voor 2017 komt het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen voor evaluatie in aanmerking. De evaluatie richt zich op de effectiviteit en efficiëntie van het inbeslag nemen en opslaan van beschermde dier- en plantensoorten volgens het internationale CITES-verdrag (Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna).

Onderzocht is welke relevante wet- en regelgeving er is, wat de aard en omvang van inbeslaggenomen CITES-soorten zijn, welke kosten hiermee gepaard gaan en hoe het proces van inbeslagname en opvang verloopt. Hiertoe is een deskresearch verricht, is een kwantitatieve analyse van gegevens uit het registratiesysteem van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland gemaakt en zijn interviews gevoerd met professionals.

Het onderhavige onderzoek levert bruikbare inzichten op om op een effectievere en efficiëntere manier om te gaan met inbeslaggenomen CITES-soorten.

ISBN 978-94-92255-25-9



9 789492 255259 >