



de Rechtspraak

De Staatssecretaris van Economische
Zaken, Landbouw en Innovatie
dr. H. Bleker
Postbus 20401
2500 EA Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 8 december 2011
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 233304
cc de Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp Adviesaanvraag concept Wetsvoorstel Natuur

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Bleker,

Bij brief van 6 oktober jl., ontvangen op 7 oktober, met bovengenoemd kenmerk heeft u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) verzocht advies uit te brengen inzake het concept Wetsvoorstel Natuur (het “**Wetsvoorstel**”). Het Wetsvoorstel strekt tot vervanging van het huidige wettelijke stelsel voor de natuurbescherming, als neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is het nieuwe in het Wetsvoorstel voorgestelde stelsel eenvoudiger, sluit het nauwkeurig en herkenbaar aan bij de internationale verplichtingen, legt het taken en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal (bij de provincies), bevordert – overeenkomstig de voornemens ten aanzien van het omgevingsrecht – ontwikkelingsgericht werken en integrale oplossingen en bevordert een goede balans tussen ecologie, economie en samenleving¹.

Alvorens te adviseren, wijst de Raad erop dat zijn advies, anders dan in par. 115 van de MvT wordt verondersteld, geen betrekking heeft op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, nu dit college geen onderdeel uitmaakt van de gerechten waarvan de Raad voor de rechtspraak het overkoepelend bestuur vormt.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

Het Wetsvoorstel geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

¹ MvT blz. 6

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 8 december 2011
pagina 2 van 6

Huidige rechtsbescherming

De huidige drie natuurwetten kennen elk een andere vorm van rechtsbescherming, te weten:

- Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw): beroep in enige instantie mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS);
- Flora en Faunawet (Ffw): beroep in eerste aanleg mogelijk bij de rechtbank en hoger beroep kan worden ingesteld bij de ABRvS;
- Boswet: beroep in enige instantie mogelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).

Voorgestelde rechtsbescherming

In artikel 8.1 van het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om tegen alle besluiten genomen op grond van het Wetsvoorstel beroep in eerste en enige aanleg open te stellen bij de ABRvS. Dit betekent dat beroepen tegen besluiten op grond van de Ffw, die voorheen in eerste aanleg bij de rechtbanken werden aangebracht en waar een mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep gold, nu in eerste en enige aanleg aan de ABRvS voorgelegd zullen worden. De beroepen op grond van de Boswet, die nu bij het CBb aanhangig gemaakt moeten worden, zullen naar de ABRvS verschuiven. Artikel 7.5 maakt een uitzondering voor beroepen tegen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Behoudens deze uitzondering heeft het wetsvoorstel aldus tot gevolg dat voor de bedoelde beroepen de rechtsbescherming van betrokkenen aanzienlijk wordt ingeperkt, zonder dat daarvoor enige inhoudelijke redengeving wordt gegeven. De Raad adviseert u het wetsvoorstel op dit onderdeel te heroverwegen en daarbij het navolgende te betrekken.

Rechtspraak in twee feitelijke instanties

Zoals bekend, kent het bestuursrecht in verhouding tot hetgeen geldt voor de andere rechtsgebieden een beperkte rechtsbescherming. Waar voor die andere gebieden rechtspraak in drie instanties de hoofdregel is, is dit voor het bestuursrecht niet het geval. De Raad is van oordeel dat de burger hier in ieder geval aanspraak moet kunnen maken op de zorgvuldigheid en kwaliteit die wordt geboden door rechtsbescherming die (de mogelijkheid van) beroep in twee instanties beslaat. Dit is de laatste jaren ook het uitgangspunt van de wetgever geweest, getuige onder meer de invoering van belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties (in 2005) en de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010), die voor een groot aantal zaken rechtspraak in twee instanties heeft ingevoerd. De Raad heeft niet begrepen dat de regering voornemens is dit in de afgelopen jaren systematisch doorgevoerde uitgangspunt te wijzigen. Voor afwijking van het bedoelde uitgangspunt is in de visie van de Raad dan ook slechts ruimte indien daartoe zwaarwegende redenen bestaan, die zien op het bijzondere karakter van de betreffende zaken. Zoals opgemerkt, heeft de Raad moeten constateren dat een dergelijke redengeving in de MvT geheel ontbreekt. In de MvT³ wordt als reden om het beroep te beperken tot één instantie gegeven het snel duidelijkheid krijgen en verkorten van procedures. Voor zover dit inderdaad de leidende overweging van de regering is, ziet de Raad niet in waarom dit specifiek voor de onderhavige zaken van groter en zwaarwegender belang zou zijn dan voor alle overige bestuursrechtelijke zaken waarvoor wel beroep in twee instanties is opengesteld. Ten aanzien van de wens om snel duidelijkheid te krijgen wil de Raad wijzen op het volgende. Bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken is recent het principe van de Nieuwe Zaaksbehandeling geïntroduceerd. Kern van de

³ MvT, blz. 21



de Rechtspraak

datum 8 december 2011
pagina 3 van 6

Nieuwe Zaaksbehandeling is dat er rechtspraak op maat wordt geboden, zaken sneller op zitting komen en er oplossingsgericht wordt gewerkt. De invoering van de Nieuwe Zaaksbehandeling betekent een aanmerkelijke versnelling van de behandeling van bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken. Tot slot wijst de Raad nog op het volgende. Na inwerkingtreding van de eerder genoemde Wabo zijn er bij elf rechtbanken milieukamers ingericht. Ook is in de afgelopen jaren veel expertise met betrekking tot de Flora- en faunawet zaken opgebouwd. Gelet op de aanwezigheid van deze expertise en de verwevenheid van de betreffende zaken met die op het gebied van het omgevingsrecht (die wel door de rechtbanken worden behandeld), ligt het naar oordeel van de Raad allerminst in de rede voor de hierboven bedoelde zaken de rechtsbescherming te beperken tot een beroep in eerste en enige aanleg bij door de ABRvS.

Relatie met de omgevingsvergunning

De Raad begrijpt het Wetsvoorstel aldus dat het uitgaat van de systematiek van de rechtsbescherming van de Wabo en dat, indien sprake is van een locatiegebonden ingreep waarvoor een ontheffing of een vergunning van bepaalde natuuraspecten is vereist, deze wordt geïntegreerd bij de omgevingsvergunning en daarmee wordt voorzien in rechtsbescherming in twee instanties⁴.

Is er geen koppeling met de hierboven genoemde omgevingsvergunning dan wordt het beroep tegen de vergunning/ontheffing in eerste en enige aanleg behandeld door de ABRvS. De Raad ziet niet in waarom er voor de overgebleven beroepen slechts rechtsbescherming in één instantie geboden zou moeten worden, en vindt daar ook geen onderbouwing voor in het Wetsvoorstel.

De Raad voorziet overigens dat als gevolg van deze afwijking van de algemene systematiek van de rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht, een deel van deze zaken zal gaan over de vraag of er wel of geen omgevingsvergunning was vereist en daarmee samenhangend de vraag of niet in eerste instantie de rechtbank bevoegd is om van het geschil kennis te nemen. Dergelijke, op zich onnodige geschillen dragen niet bij aan snelle en finale beslechting van geschillen en aan de wens om de rechtspraak niet onnodig te belasten.

Verder wijst de Raad nog op het volgende. De Raad voorziet problemen ten aanzien van de toepasselijke rechtsbescherming als het gaat om de handhaving van de besluiten die op basis van het Wetsvoorstel genomen zullen worden. Uitgaande van de reguliere bevoegdheidsverdeling zijn handhavingsbesluiten die genomen worden in het kader van een omgevingsvergunning onderhevig aan de rechtsmacht van de rechtbank en die welke zijn genomen door het gezag dat als bevoegd door het Wetsvoorstel wordt aangewezen en niet onder het werkingsbereik van de Wabo komt, aan de rechtsmacht van de ABRvS.

De Raad acht een hybride systeem, zoals bovenstaand beschreven, onwenselijk. Nog los van de verwarring die het met zich mee brengt ten aanzien van de bevoegdheid van zowel het bevoegde gezag als de bevoegde rechterlijke instantie valt niet in te zien waarom in het ene geval één instantie voldoet en in het andere geval twee, aangezien de inhoud van de voorschriften die gehandhaafd moeten worden materieel volstrekt gelijk kunnen zijn.

Van vergunningverlening naar algemene regels

Het Wetsvoorstel beoogt een verschuiving van vergunningverlening naar een stelsel van algemene regels. Het voordeel dat hiermee wordt beoogd is het terugdringen van bestuurlijke lasten. Echter de

⁴ Het overgrote deel van de zaken zal locatiegebonden zijn. Een klein aantal van de zaken zal niet locatiegebonden zijn.



de Rechtspraak

datum 8 december 2011
pagina 4 van 6

Raad verwacht dat de handhaving onder het nieuwe stelsel gecompliceerder zal gaan worden. Daar waar bij vergunningverlening gehandhaafd wordt op de feitelijke situatie zoals die in de vergunning is voorgeschreven, moet bij algemene regels worden gehandhaafd op eindtermen waaraan voldaan moet zijn. Dit betekent dat de bestuurlijke lasten zullen verschuiven naar handhaving en controle. Gevolg hiervan kan zijn dat er meer handhavingzaken bij de rechter instromen die door de algemene regels bewerklijker zullen zijn.

Herstelplicht

Het is de Raad opgevallen dat in het Wetsvoorstel geen duidelijke *herstelplicht* is opgenomen. Zowel op basis van de Ffw als de Nbw is het verboden om zonder ontheffing/vergunning bepaalde activiteiten te verrichten. Gebeurt dit toch dan zal er veelal sprake zijn van beschadiging. De Raad vraagt zich af of er een bewuste keuze aan ten grondslag ligt om in het Wetsvoorstel geen bestuursrechtelijke plicht tot herstel van deze beschadiging op te nemen.

Werklast

Met betrekking tot de werklastgevolgen verwacht de Raad dat het Wetsvoorstel niet tot een significant effect op de werklast van de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken zal leiden. Er zullen meer bewerkelijke handhavingzaken alsmede bestuurlijke boetesinstromen. Echter, beroepen tegen besluiten op grond van de Ffw, die nu in eerste aanleg bij de rechtbanken worden aangebracht, zullen volgens het Wetsvoorstel in eerste en enige aanleg aan de ABRvS voorgelegd worden. De Raad verwacht wel dat er meer handhavingzaken en bestuurlijke boetesinstromen dan dat er beroepen naar de ABRvS worden overgeheveld, maar naar verwachting zullen deze aantallen beperkt zijn. Door het toevoegen van natuuraspecten aan de huidige omgevingszaken, zal de bewerkelijkheid van die zaken toenemen. Ook hier veronderstelt de Raad dat het effect gering zal zijn. Verder is de verwachting dat het aantal beroepen tegen besluiten op grond van de Boswet die verschuiven van het CBB naar de ABRvS uiterst klein zal zijn.

Tot slot het volgende. In de MvT wordt gesteld dat de cijfers die vermeld zijn op blz. 206 en blz. 207 van de Raad afkomstig zijn. Dat is echter niet het geval. De Raad verzoekt u dit aan te passen.

Tot Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



de Rechtspraak

datum 8 december 2011
pagina 5 van 6

J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 8 december 2011
pagina 6 van 6

Bijlage 1: overige inhoudelijke opmerkingen

Diversen

In hoofdstuk 7 van het Wetsvoorstel wordt niet verwezen naar hoofdstuk 5 van de Wabo, terwijl dit in de huidige natuurwetten wel het geval is. In het aan te passen artikel 5.1. van de Wabo wordt echter wel verwezen naar de nieuwe Natuurwet. De Raad vraagt zich af of dit een omissie is.

Voorst vraagt de Raad zich af of hoofdstuk 9 van het Wetsvoorstel afdoende is. Zo mist de Raad overgangsrecht ten aanzien van de Wabo.