

Advies over het ontwerp besluit en de ontwerp regeling natuurbescherming

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De staatssecretaris van Economische Zaken
Ir. M.H.P. van Dam
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum: 9 maart 2016
Contactpersoon: Voorlichting
E-mail: voorlichting@rechtspraak.nl
Telefoonnummer: 06-46 11 65 48
Uw kenmerk: DGA-PDJNG / 16012623
Cc: De Minister van Veiligheid en Justitie

Inhoud van de Brief

Geachte heer Van Dam,

Bij brief van 3 februari 2016, ontvangen op 8 februari, kenmerk DGA-PDJNG / 16012623, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het ontwerp besluit natuurbescherming (het 'besluit') en de ontwerp regeling natuurbescherming (de 'regeling').

Het besluit en de regeling

Het besluit en de regeling geven uitvoering aan de Wet natuurbescherming (Staatsblad 2016, 34). Deze wet voorziet op een aantal punten in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De Raad heeft in een eerder stadium geadviseerd over de Wet natuurbescherming¹ en heeft recentelijk een nader advies² uitgebracht. De in deze adviezen opgenomen standpunten zijn nog steeds onverkort van toepassing.

¹ Advies Raad voor de rechtspraak, 8 december 2011, UIT 4465/S&O/RMD.

² Advies Raad voor de rechtspraak, 25 januari 2016, UIT 9408/STRA/RMD.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

Advies

Besluit natuurbescherming

Relatieve competentie

De Raad vraagt aandacht voor het bepaalde in artikel 1.3, lid 1, onder b en verder, van het besluit. In dit artikellid vindt - in uitzondering op de normale bevoegdheidsverdeling - een specifieke bevoegdheidstoedeling aan de Minister plaats ten aanzien van een beperkt aantal verstreckende omgevingsvergunningen voor de activiteit Natuur⁴, alsmede voor enkele publiciteitsgevoelige omgevingsvergunningen^{5, 6}.

De Raad wijst hierbij op het volgende. Door deze specifieke bevoegdheidstoedeling aan de Minister is de woonplaats van de indiener van het beroepschrift bepalend voor de relatieve competentie (artikel 8:7, tweede lid van de Awb). Het betreffen gevoelige onderwerpen waarbij het goed denkbaar is dat niet alleen de plaatselijke belanghebbenden beroep instellen maar bijvoorbeeld ook landelijke belangenorganisaties. Ingevolge artikel 8:8, eerste lid, van de Awb is het eerst ingediende beroep bepalend voor de relatieve competentie. Indien een landelijke belangenorganisatie als eerste beroep heeft ingediend, heeft dit tot gevolg dat alle plaatselijke belanghebbenden moeten afreizen naar de plek waar de betreffende landelijke belangenorganisatie zijn zetel heeft.

Bestuurlijke boete

In hoofdstuk 4 van het Besluit wordt ingegaan op de bestuurlijke boete. In artikel 4.1, tweede lid, van het besluit lijkt te zijn gekozen voor een vaste boete van 200 euro voor natuurlijke personen en 2.000 euro voor rechtspersonen. De Raad is van mening dat onvoldoende duidelijk wordt gemaakt waarom gekozen is voor een gefixeerde boete. Dit had volgens de Raad wel voor de hand gelegen nu de wet zelf die keuze niet lijkt voor te schrijven. In artikel 7.6, derde lid, van de Wet wordt immers bepaald dat bij AMvB regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding ... ten hoogste kan worden opgelegd.

Indien de wetgever in het Besluit met een verwijzing naar artikel 7.6, derde lid, van de Wet bedoeld heeft om aan te geven dat het hier wel om maximum bedragen gaat, geeft de Raad u in overweging om dat met zo veel worden in artikel 4.1, tweede lid, Besluit op te nemen.

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de 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. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

⁴ Kokkelvisserij.

⁵ Activiteiten van het Koninklijk Huis.

⁶ Deze problematiek doet zich slechts voor indien alleen voor de activiteit natuur een vergunning wordt aangevraagd.



Ten aanzien van gefixeerde boetes is het de vraag welke afwegingsruimte voor de bestuursrechter resteert. In het kader van de rechtsbescherming van de burger bij bestuurlijke boetes wijst de Raad op het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015⁷. De Raad acht het goed om – zeker gelet op het ingenomen standpunt dat afwegingsruimte niet nodig wordt geacht gelet op de geringe ernst van de overtredingen en het geringe boetebedrag – in de toelichting aandacht aan te besteden aan de rechtsbescherming van de burger. Artikel 6 EVRM speelt, ook wat betreft de door de wetgever gefixeerde boetes, een steeds belangrijker rol.

Ten aanzien van het derde lid van artikel 4.1 van het besluit heeft de Raad de volgende vragen. Is bedoeld te regelen dat de boete die eerder is opgelegd, nog een keer kan worden opgelegd vermeerderd met de op grond van artikel 7.6, tweede lid van de Wet, op te leggen boete? Kan dit er in de praktijk toe leiden dat bij recidive voor dezelfde overtreding verschillende sancties worden opgelegd indien de eerder opgelegde boetes door opeenvolgende wetswijzigingen in hoogte verschillen? In het kader van het overgangsrecht vraagt de Raad zich af wat bedoeld wordt met het begrip 'eenzelfde overtreding'. Gaat het hier om materieel dezelfde overtreding of betekent het dat deze recidive regeling alleen geldt voor boetes die zijn opgelegd na de inwerkingtreding van deze wet?

Regeling natuurbescherming

De Raad heeft geen opmerkingen.

Werklast

In zijn aanvullend advies van 25 januari 2015 (zie noot 2) heeft de Raad berekend dat de werklastconsequenties van de Wet Natuurbescherming neerkomen op ongeveer € 700.000,= per jaar.

Niet verwacht wordt dat het besluit en de regeling in aanvulling daarop, tot extra werklastconsequenties zullen leiden.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak kan zich (op hoofdlijnen) verenigen met het besluit en de regeling.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het besluit en/of de regeling op belangrijke onderdelen worden gewijzigd, 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, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de inwerkingtreding.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

⁷ Advies van 13 juli 2015, Advies W03.15.0138/II.