



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan de Staten Voorzitter
Mevr. drs. G. Arrindell
Wilhelminastraat 1
Philipsburg
Sint Maarten

STATEN VAN SINT MAARTEN			
Ingek. 25 APR 2014			
Volgnr. 15/550/13-14			
Par.	Ly	Wof	

RvA no. SM/03-14-ILV

Onderwerp: Initiatiefontwerp van landsverordening tot wijziging van de landsverordening grondslagen natuurbeheer en –bescherming Sint Maarten (uw volgnummer US/038/2013-2014).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 7 maart 2014 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 18 maart 2014 en 01 en 22 april 2014 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 22 april 2014, bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp strekt er volgens de considerans toe om de negatieve effecten aan de natuur van Sint Maarten te beperken, (zee-)dieren te beschermen tegen plastic zwerfvuil, en dat het noodzakelijk is dat voor het behoud van de natuur de mogelijkheid wordt opgenomen om bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere voorschriften en verboden vast te kunnen stellen ter algehele bescherming van de natuur, en niet slechts beperkt tot bepaalde gebieden.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting, alsmede de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken, geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen.

RvA no. SM/03-14-ILV

1



1. Algemene opmerkingen

Het ontwerp

De Raad complimenteert de Staten met het overleggen van een helder ontworpen wetsvoorstel en onderschrijft het belang van bescherming van de natuur op Sint Maarten. De Raad meent, net als de Staten, dat de natuur een groot goed is voor de bevolking die te allen tijde dient te worden beschermd.

2. Beleidsanalytische toets

De noodzaak van wetgeving

Bij de beleidsanalytische toets van concept-regelgeving maakt de Raad een kritische analyse van de beleidsmatige aspecten van een voorstel. De toets ziet hoofdzakelijk op drie hoofdpunten: de probleembeschrijving, de probleemaanpak en de uitvoering van het beleid zoals verwerkt in de wetgeving. Daarbij wordt uitgegaan van de keuzes die de indieners hebben gemaakt en gaat de Raad zoveel mogelijk na of de toelichting bij het voorstel helder en overtuigend is. De Aanwijzingen voor de regelgeving vormen hierbij een belangrijk instrumentarium.

Zo vermeldt aanwijzing 5 bijvoorbeeld dat alvorens tot het treffen van een wettelijke regeling wordt besloten, de volgende stappen worden gezet:

- a. kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp;
- b. de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld;
- c. onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is;
- d. indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan;
- e. de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.



Uit de overgelegde stukken is het voor de Raad niet duidelijk of er voldoende onderzoek is verricht om te achterhalen wat de mogelijkheden zijn om de geschetste problematiek, zonder aanpassing van wetgeving mogelijk te maken¹. Dit vermoeden wordt gesteund door de laatste alinea van het algemene deel van de memorie van toelichting. Hierin staat namelijk dat het concipiëren van het ontwerp "een eerste aanzet is tot aanpak van de problematiek".

De Raad adviseert om rekening te houden met aanwijzing 4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin staat vermeld:

1. Tot het ontwerpen van nieuwe wettelijke regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.
2. Met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe wettelijke regelingen wordt grote terughoudendheid betracht.

De Raad begrijpt dat het Parlement en de overheid in algemene zin tot taak heeft de verwezenlijking van de sociale rechtvaardigheid, maar uit de beginselen van de democratische rechtsstaat vloeit voort dat de overheid pas hoort in te grijpen in de samenleving als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet in staat zijn de problematiek zelf op te lossen². De eerder genoemde aanwijzing 5, onderdeel c, is hiervan een uitwerking: "alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, dient te worden onderzocht of de voorgenomen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector dan wel overheidsinterventie noodzakelijk is".

De Raad meent dat een alternatief kan zijn om bijvoorbeeld alle belanghebbenden gezamenlijk te benaderen en te bekijken wat de mogelijkheden zijn ter bescherming van de natuur, zonder dat daarvoor nieuwe regelgeving is vereist.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Voorlichting

Voorlichting, bijvoorbeeld in de vorm van een reclame campagne³, kan naar de mening van de Raad, onder omstandigheden een effectief instrument van overheidsbeleid zijn. Voorlichting brengt geen uitvoerings- en handhavingslasten mee, en is een doelmatig en onder omstandigheden effectief instrument van

¹ De Raad verwijst hierbij naar aanwijzing 4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

² R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 6^e druk, Kluwer Deventer 2010

³ R.F. Klaassen, *Voorlichtingskundig ontwerpen: de totstandkoming van Postbus 51-campagnes*, diss. Twente, Van Gorcum, 2004



overheidsbeleid, met name op terreinen waar handhaving juridisch of feitelijk lastig is. De Raad meent dat bij voorlichting geen juridische dwang uitgaat, maar feitelijk wel een grote positieve impact kan hebben.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Analyse van de problematiek

Indien het Parlement nieuwe regelgeving noodzakelijk acht, adviseert de Raad om het probleem dat het ontwerp beoogt op te lossen, alsmede de oorzaak of oorzaken van dat probleem te analyseren. De Raad onderschrijft de kwaliteit van het ontwerp maar acht het van belang te vermelden dat de analyse belangrijk is voor het succes van de regeling. Dit om mogelijk onnodige kosten en ongewenste neveneffecten te voorkomen.

Daarnaast adviseert de Raad om rekening te houden met algemene beginselen zoals de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid⁴, doelmatigheid en doeltreffendheid⁵ van de wetgeving, ingevolge aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Samenwerking met Frans St. Martin

De Raad vraagt het Parlement om rekening te houden met het feit dat dit onderwerp ook het Franse gedeelte van het eiland raakt. Uit het ontwerp blijkt niet dat er overleg is gepleegd over eventuele samenwerking of onderzoek is gedaan naar hoe het aldaar is geregeld. Uitkomsten van dat onderzoek zouden dan in de memorie van toelichting kunnen worden vermeld en ten goede kunnen komen van het ontwerp. De Raad meent dat maatregelen ter bescherming van natuur en milieu alleen maar effect kunnen sorteren als de regelgeving van beide delen van het eiland op elkaar zijn afgestemd. Voor het doel dat met deze maatregel wordt beoogt, dient naar de mening van de Raad, bekeken te worden hoe dit zal uitwerken in de praktijk.

Als het Nederlandse deel van Sint Maarten plastic tassen en het gebruik hiervan reguleert, terwijl het Franse deel van Sint Maarten dit niet doet, dan sorteert de maatregel niet tot het gewenste effect. Immers, vervuiling en milieuverontreiniging zijn kwesties die niet stoppen bij de grens.

⁴ Zie ook aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

⁵ Zie ook aanwijzing 5, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving



De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De rol van de Nature Foundation

De Raad is verheugd te hebben vernomen dat het ministerie van VROMI recentelijk een service level agreement (SLA) heeft gesloten met de Nature Foundation inzake het management van onder andere het visserijbeheer, bescherming van bedreigde diersoorten en het assisteren van en adviseren aan de overheid in gerelateerde zaken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting voortvloeiend uit artikel 5 en artikel 6 van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en –bescherming.

Zoals in de overwegingen van het ontwerp staat vermeld, kan plastic vuil een risico vormen voor zowel (zee-)dieren, als de natuur. De Raad merkt op dat de Nature Foundation een belangrijke rol kan vervullen om het doel van het onderhavige ontwerp te realiseren. De Raad begrijpt uit de memorie van toelichting dat natuurorganisaties in Sint Maarten aanbevelingen hebben gedaan om een wet in te voeren, maar acht de redenen hiervoor te summier omschreven.

De Raad adviseert om de mogelijke rol van natuurorganisaties, zoals de Nature Foundation, duidelijk te omschrijven in het ontwerp of de daaraan gerelateerde memorie van toelichting.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

3. Juridische toets

Algemene zorgplicht

De Raad constateert dat het ontwerp artikel 1a beoogt in te voeren, om eenieder nadrukkelijk te wijzen op hun algemene zorgplicht ter bescherming van de natuur op Sint Maarten.

Dit artikel is, zoals de memorie van toelichting ook vermeldt, een herhaling van artikel 2 van het landsbesluit, houdende algemene maatregelen natuurbeheer en –bescherming Sint Maarten⁶.

⁶ A.B. 2003, no. 25



De Raad adviseert om eventueel in de toekomst het landsbesluit, houdende algemene maatregelen aan te passen en artikel 2 te laten vervallen, indien het onderhavige ontwerp inclusief artikel 1a in werking is getreden om zo de terugkomende bepalingen in lagere regelgeving te voorkomen.

Strafbepaling

De Raad constateert dat aan het reeds bestaande artikel 33 twee leden worden toegevoegd inhoudende een strafbepaling bij overtreding van het voorgestelde artikel 8e.

De Raad adviseert om nader te motiveren waarom de overheid er voor kiest om de strafbepaling in de landsverordening grondslagen natuurbeheer en –bescherming op te nemen.

Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen

Onderdeel B van het ontwerp vermeldt een nieuw artikel genaamd artikel 8e. Dit artikel beoogt om bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels te stellen en verboden te geven ter bescherming van de natuur.

De Raad is van mening dat deze bepaling te algemeen is omschreven en verwijst hierbij naar aanwijzing 18 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hierin staat vermeld: "Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering, respectievelijk aan één of meerdere ministers, dient in de delegerende wettelijke regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd."

De Raad adviseert om rekening te houden met aanwijzing 18 bij het concipiëren van dit artikel en de delegatiebepaling zo nauwkeurig en concreet mogelijk te beschrijven.

Daarnaast is het de Raad opgevallen dat artikel 8e de term "bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen" gebruikt.

Door de keuze van deze formulering wordt subdelegatie mogelijk gemaakt waarbij na inwerkingtreding van het ontwerp de minister bevoegd wordt om via ministeriële regeling nadere regels te stellen en verboden te geven ter bescherming van de natuur.



De Raad merkt hierbij op dat voor zulke gevallen, subdelegatie onwenselijk is. Immers, aanwijzing 19 bepaalt dat delegatie aan een minister omtrent de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften slechts in een beperkt aantal gevallen is aangewezen. Het moet dan gaan om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, en andere gevallen zoals genoemd in aanwijzing 19.

De Raad adviseert om in het geval van artikel 8e, delegatie aan de regering te verlenen. De Raad adviseert hierbij om de formule "bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen" te gebruiken. Door het gebruik van deze formule wordt subdelegatie van regelgevende bevoegdheid door de regering uitgesloten⁷.

De inwerkingtreddingsbepaling

Het is de Raad opgevallen dat de inwerkingtreddingsbepaling van het ontwerp, genoemd in artikel II, afwijkt van de modellen als genoemd in aanwijzing 135 e.v. van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Raad adviseert om een van deze modellen te gebruiken om de uniformiteit in regelgeving te waarborgen. Indien een bijzondere inwerkingtreddingsbepaling wordt gebruikt, adviseert de Raad in de memorie van toelichting duidelijk te motiveren waarom hiervoor wordt gekozen.

Ontbreken van een financiële paragraaf

Artikel 10 Comptabiliteitslandsverordening schrijft voor dat in de toelichting bij het ontwerp van een landsverordening een afzonderlijk onderdeel wordt opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en dekking door het land worden vermeld. In de toelichting ontbreekt een dergelijke berekening, waarin met name wordt ingegaan op de kosten die het ontwerp voor het land met zich meebrengt, gebaseerd op deugdelijke data.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

In de bijlage zijn vermeld de opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.

⁷ Zie HR 25 januari 1926, NJ blz. 246, en HR 26 november 1957, NJ 53



Conclusie

Concluderend verzoekt de Raad het Parlement de hiervoor genoemde opmerkingen in overweging te nemen.

Sint Maarten, 22 april 2014

De Secretaris

De Vice-voorzitter


Dhr. mr. A. Baly




Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon



BIJLAGE bij het advies d.d. 22 april 2014, RvA no. SM/03-14-ILV

Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

Het ontwerp bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

Het ontwerp

- a. De Raad stelt voor om in de aanhef de woorden: "IN NAAM VAN DE KONINGIN!" te vervangen door "IN NAAM VAN DE KONING!", ingevolge aanwijzing 88 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- b. Voorgesteld wordt om in de aanhef de woorden: "DE GOUVERNEUR" te vervangen door: "De Gouverneur", ingevolge aanwijzing 88.
- c. Voorgesteld wordt om in de overwegingen, achter het eerste koppelstreepje, het eerste woord "het" te vervangen door het woord "de".
- d. Voorgesteld wordt om in de overwegingen, achter het laatste koppelstreepje, na de woorden: "de natuur in heel Sint Maarten" de eerste komma te verwijderen.

De memorie van toelichting

- a. Voorgesteld wordt om in het algemene deel, in de eerste alinea, in de vierde volzin, de woorden: "plastic zwerfvuil zich verspreidt" te vervangen door: "plastic zwerfvuil verspreidt zich".
- b. Voorgesteld wordt om in het algemene deel, in de eerste alinea, de zin: "De regering van Sint Maarten wenst met de onderhavige wijzigingen in de landsverordening natuurbeheer en –bescherming Sint Maarten daaraan uitvoering aan te geven" te vervangen door de zin: "De regering van Sint Maarten wenst met de onderhavige wijzigingen in de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en –bescherming, daar uitvoering aan te geven".
- c. Voorgesteld wordt om in de eerste alinea, de laatste twee volzinnen te verwijderen, nu het ontwerp geen tekstuele wijzigingen behoeft.

[Handwritten signature]
[Handwritten letter B]