

Het opzetvereiste in de nieuwe Wet natuurbescherming

Annemiek Tubbing¹

1. Inleiding

De nieuwe Wet natuurbescherming is nog in behandeling bij de Tweede Kamer (TK nr. 33348)², maar de staatssecretaris van EZ heeft haast vanwege de wettelijke grondslag die de wet biedt voor (een deel van de) decentralisatie die al is uitgevoerd en de programmatische aanpak van stikstofdepositie (PAS)³. Er wordt hard gewerkt om de wet per 1 juli a.s. in werking te doen treden. In dit tijdschrift heeft Annelies Freriks eerder al aandacht besteed aan de gevolgen die de nota van wijziging van medio 2014 voor het wetsvoorstel heeft⁴. In deze publicatie besteed ik aandacht aan het begrip 'opzet' dat – anders dan in de huidige regelgeving – opgenomen zal worden in de meeste verbodsbepalingen. Als dat zo blijft, kan dat leiden tot een verzwaring van de bewijslast, waaraan toch al niet zo eenvoudig te voldoen is bij dit soort overtredingen. Er zijn meerdere aspecten van het wetsvoorstel die voor een bespreking in het kader van de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel in aanmerking komen⁵, maar in deze publicatie beperk ik mij tot het opzet in de verbodsbepalingen, waarover genoeg te zeggen valt. Ik geef in dat kader eerst een 'historisch' overzicht van de huidige regelgeving, vervolgens ga ik in op het Europese begrip 'opzet' waarover het Europese Hof van Justitie een aantal interessante arresten heeft gewezen. Ik vergelijk dat vervolgens met het Nederlandse opzetbegrip, meer in het bijzonder met dat in de Wet op de economische delicten en sluit af met een slotwoord.

2. Geen opzet in huidige regelgeving

In de artikelen 3.1 (vogels) en 3.5 (soorten Habitatrichtlijn) van het wetsvoorstel is het begrip 'opzettelijk' opgenomen. Dat betekent dat de in die artikelen genoemde handelingen alleen verboden zijn als ze 'opzettelijk' worden gepleegd. Deze bepalingen zijn ook strafrechtelijk handhaafbaar. Door de introductie van het opzet in de artikelen zelf zal het OM hebben te bewijzen dat de verdachte ook het opzet had om een dier te doden of te vangen; nesten te vernielen, vogels te (ver)storen, etc. Destijds is, bij de totstandkoming van de Flora- en faunawet – met uitzondering van de verontrusting van artikel 10 Ffw⁶ – bewust gekozen om het opzetvereiste niet op te nemen voor de handelingen die verboden zijn in de artikelen 8, 9 en 11 Ffw. Die keuze is destijds als volgt onderbouwd:

'Door in alle verbodsbepalingen een opzetvereiste op te nemen zou in mijn ogen onnodig afbreuk gedaan worden aan het uitgangspunt van bescherming van soorten. Hierbij wijs ik er voor de goede orde op dat de artikelen 8, 10 en 11 zijn toegevoegd aan artikel 1a, onder 2, van de Wet op de economische delicten (WED). Dat betekent dat deze artikelen op grond van artikel 2 van de WED

¹ Mr. A.M.C.C. Tubbing is zelfstandig adviseur omgevingsrecht en handhaving h/o Tubbing Milieu-advies en is raadsheer-plaatsvervanger bij de strafsector (milieu/fraudekamer) van het Hof Amsterdam. Daarnaast is zij werkzaam als adviseur voor Odin Kennismanagement.

² Deze publicatie is bijgewerkt tot en met kamerstuk TK 33348, nr 12.

³ TK nr. 33669.

⁴ Natuurwetgeving in een volgende fase, JFF augustus 2014, nr. 5/6 (nr. 69)

⁵ Denk aan de algemene zorgplicht van artikel 1.9 die – anders dan thans artikel 19l Nbwet – niet meer strafrechtelijk handhaafbaar zal zijn en de uitzondering van artikel 3.1 lid 5 op het opzettelijk verstoren van vogels. Dat is niet verboden indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort. Hoe zal dat moeten worden aangetoond en door wie?

⁶ Het 'verontrusten' komt in het wetsvoorstel overigens te vervallen: de richtlijnen kennen alleen de handeling van 'disturbance' = het (ver-)storen van vogels en van (habitat-)soorten, met name tijdens de broed- en voortplantingsperioden. Het verstoren van nesten (nu deel uitmakend van artikel 11 Flora- en faunawet) is daarom ook niet overgenomen in het wetsvoorstel.

strafbaar zijn als misdrijf voor zover het delict opzettelijk is begaan en overigens als overtreding. Door in de delictsomschrijving van de artikelen 8, 10 en 11 een opzetbegrip op te nemen zullen deze artikelen alleen als misdrijf strafbaar zijn, hetgeen ik ongewenst acht uit een oogpunt van bescherming.' (Memorie van Antwoord, TK 23147, nr 7, p. 45).

En:

'Door de toevoeging van het woord «nodeloos» in de verbodsbepalingen van de artikelen 8 tot en met 11 wordt dit element een onderdeel van de delictsomschrijving. Wil een strafrechtelijke vervolging kans van slagen hebben dan zal het Openbaar Ministerie dit onderdeel telkens moeten bewijzen. Dit acht ik zowel uit een oogpunt van bescherming van soorten als uit een oogpunt van handhaafbaarheid ongewenst. In plaats van het op voorhand beperken van de mogelijkheden om de bepalingen van het wetsvoorstel strafrechtelijk te handhaven, verdient het mijns inziens de voorkeur om het aan de praktijk over te laten in hoeverre zal worden opgetreden tegen overtredingen van de wettelijke bepalingen. Het strafrechtelijk opportuniteitsbeginsel biedt hier alle mogelijkheid toe.' (Nota n.a.v. het eindverslag, TK 23147, nr. 12 p. 44).

Zijn deze redenen nu niet meer aan de orde? Gaat het zo goed met de soorten dat ze niet meer die extra bescherming behoeven? Wordt er zoveel gehandhaafd op niet opzettelijke overtredingen van de verbodshandelingen dat het uit de hand loopt? Maakt het OM misbruik van het opportuniteitsbeginsel, zodat de wetgever moet ingrijpen? De enige reden die in de MvT wordt gegeven om het opzetvereiste op te nemen is dat het wetsvoorstel als uitgangspunt hanteert nauw aan te sluiten bij de bepalingen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en deze ongewijzigd in de wettekst over te nemen.⁷ Reeds eerder heeft het ministerie van EZ (toen: de minister van LNV) gemeend de 'Europese ruimte', die er zou zijn omdat het opzetbegrip niet was overgenomen in de verbodsbepalingen, te moeten benutten. Dat was met de invoering van het Vrijstellingsbesluit in 2005, waarin ook andere dan de Europese belangen werden opgenomen om ruimte te creëren en Nederland daarmee van het Europese natuurslot te bevrijden. Inmiddels heeft de ABRvS daar een einde aan gemaakt⁸, nadat daarop in de vakliteratuur al in een vroeg stadium kritisch op was gereageerd.⁹

3. Het Europese opzetbegrip

In de Memorie van Toelichting wordt erop gewezen dat in een groot aantal van de verboden waarin de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voorzien, het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat hieraan ook is voldaan als er sprake is van voorwaardelijk opzet¹⁰. In dit verband wordt in de vakliteratuur vaak het zgn. Griekse zeeschildpadden-arrest van het Europese Hof van Justitie¹¹ aangehaald, maar ik vind het latere arrest van het Hof in 2006 tegen Spanje over het gebruik van vallen met zgn. 'stuitnokken' ten behoeve van de vossenjacht op dat punt duidelijker. Dat komt vermoedelijk door de zeer lezenswaardige conclusie van Advocaat-Generaal Kokott in deze zaak, waarin zij zeer uitgebreid ingaat op het opzetbegrip in een aantal belangrijke EU lidstaten¹². Op deze conclusie kom ik hierna terug. Volgens de Europese Commissie zou Spanje met het vergunnen van de vallen met stuitnokken niet alleen vossen kunnen vangen (ten

⁷ Zie o.a. de artikelsgewijze toelichting op art. 3.1 en 3.5 in de Memorie van Toelichting, TK 33348, nr 3, pag 260.

⁸ Heel recent nog weer eens bevestigd in de uitspraak van 18 februari 2015, nr. 201402971/1/A3 (windturbines Sabinapolder: zie r.o. 9.1).

⁹ Zie onder andere prof. Mr. C.J. Bastmeijer, Flora- en faunawet: een versterking van de soortenbescherming of het zwaard van Damocles?, M&R 2006, nr. 8.

¹⁰ TK 33348, nr 3, par. 7.2, pag. 137.

¹¹ EU HvJ 30 januari 2002, zaak C-103/00 met noot van J.M. Verschuuren in Milieu & Recht 2002, 68.

¹² EU HvJ 18 mei 2006, zaak C-221/04 met conclusie van AG Kokott van 15 december 2005 (vanaf punt 37).

behoefte van de vossenjacht), maar ook andere beschermde soorten die in de betreffende jachtzones voorkomen, waaronder de otter. Hierdoor zou Spanje artikel 12 lid 1 sub a Habitatrichtlijn overtreden. Onder verwijzing naar het Griekse zeeschildpaddenarrest overweegt het Hof het volgende:

'70. Voor het overige zij eraan herinnerd dat het Hof heeft gekwalificeerd als opzettelijke verstoring in de zin van artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn, feiten zoals het verkeer van bromfietsen op een strand ondanks de waarschuwingen inzake de aanwezigheid van nesten van beschermde zeeschildpadden, en het verkeer van waterfietsen en kleine bootjes in de maritieme zone van de betrokken stranden, en heeft geoordeeld dat een lidstaat de verplichtingen niet nakomt die op hem rusten krachtens artikel 12, lid 1 sub b en d, van de richtlijn indien hij niet alle concrete maatregelen treft die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de betrokken diersoort tijdens de periode van voortplanting opzettelijk worden verstoord en dat de voortplantingsplaatsen worden beschadigd of vernield.
(.....)

71. Aan de in artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn voorkomende voorwaarde inzake opzet is slechts voldaan indien degene die de handeling heeft verricht de vangst of de dood van een specimen van een beschermde diersoort heeft gewild, althans de mogelijkheid van die vangst of dood heeft aanvaard.'¹³

In deze zaak stond vast dat de vergunning was afgegeven voor de vallen ten behoeve van de vossenjacht en niet voor de ottervangst. Het 'willen' was dus niet aan de orde, maar volgens het Hof ook niet het 'aanvaarden van de mogelijkheid', omdat de commissie niet in staat bleek aan te tonen dat de otter ook in het bewuste gebied voorkwam. De Spaanse autoriteiten wisten niet dat zij mogelijk de otter in gevaar zouden brengen door de vergunning voor de vossenjacht af te geven. Het opzet in de zin van artikel 12, lid 1, sub a was dus niet bewezen volgens het Hof.

Met dit oordeel volgt het Hof de conclusie van AG Kokott. In die conclusie wordt beschreven wat het opzetbegrip inhoudt in het Duitse, Franse en Engelse recht. Een letterlijke uitleg van het begrip opzet in de drie nationale rechtsstelsels zou inhouden dat alleen handelingen die willens en wetens worden begaan om schade aan de beschermde soorten toe te brengen verboden moeten worden. In de praktijk – aldus Kokott – zouden deze verboden slechts aan weinig rechtstreeks op beschermde diersoorten gerichte handelingen, zoals bijvoorbeeld de jacht, bestrijding van ongedierte en dierenmishandeling, in de weg staan. Met een beroep op resolutie 1/89 van 9 juni 1989 van het Permanent comité van het Verdrag van Bern en richtlijn 2004/35/EG betreffende milieu-aansprakelijkheid en het Griekse zeeschildpaddenarrest, komt Kokott tot een ruimere interpretatie van het opzet. Zij gaat daarbij niet zover als AG Léger in zijn conclusie bij het zeeschildpaddenarrest¹⁴, waarin hij overweegt dat het verkeer van bromfietsen, het plaatsen van ligstoelen en zonneschermen, als ook de oprichting van illegale bouwwerken opzettelijk waren en de betrokken soort (de zeeschildpadden) konden verstoren gedurende periode waarin deze volgens het gemeenschapsrecht bijzonder zou moeten worden beschermd. Kokott leidt uit deze overweging af dat Léger het opzet van degenen die handelden primair baseert op hun gedragingen en niet op de aantasting van dieren. Deze interpretatie van Kokott van het standpunt van haar collega Léger past bij het zgn. kleurloze opzetbegrip in de zin van de Wet op de economische delicten, waarop ik hierna terugkom. Zij vindt dat Léger een te ruime interpretatie geeft

¹³ In de literatuur wordt overweging 71 ook wel als 'verfijning' van het eerdere Griekse zeeschildpaddenarrest aangemerkt: zie in dit verband het proefschrift van Jacqueline Zijlmans, 'De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde', pag 92 (handelseditie).

¹⁴ Conclusie van AG Léger van 25 oktober 2001, punt 57.

van het opzetbegrip in de zin van artikel 12, lid 1 sub a en b van de Habitatrictlijn, omdat het zou betekenen dat het opzetbegrip 'bijna geheel zou worden uitgehold wanneer het volstond dat de schade is veroorzaakt door een handeling waaraan een ander oogmerk ten grondslag ligt. Bovendien zouden de aanvullende beschermingsvoorschriften van artikel 12, lid 4, van de Habitatrictlijn en artikel 5 van richtlijn 2004/35 hun praktische werking grotendeels verliezen, indien iedere in artikel 12, lid 1, sub a en b, van de habitatrictlijn bedoelde aantasting verboden was, mits veroorzaakt door een opzettelijke gedraging', aldus Kokott in punt 46 van haar conclusie. Op grond hiervan en het feit dat de drie onderzochte taalversies van het begrip opzet een 'sterk wilselment' bevatten, komt zij tot de conclusie dat het criterium voor opzet moet zijn dat de dader wist dat hij beschermde diersoorten in gevaar bracht en hij dit risico niettemin heeft aanvaard. Hiermee neemt zij een tussenpositie in die zij passend acht binnen het 'systeem van strikte bescherming' dat door de in artikel 12, lid 1, van de habitatrictlijn vervatte verboden verwezenlijkt moet worden. Hiermee blijft ook artikel 12 lid 4 van de Habitatrictlijn, waarin de lidstaten verplicht worden om een systeem van toezicht op het 'bij toeval' vangen en doden van de habitatsoorten in te stellen, zijn betekenis houden.

Er staat in de conclusie van AG Kokott nog een aantal interessante overwegingen over de relatie tussen overtreding van artikel 12 lid 1 (dat bepaalde handelingen verbiedt waarvan (individuele) dieren die behoren tot een beschermde diersoort nadeel kunnen ondervinden) en een overheidsorgaan in zijn rol als vergunningverlenende instantie en de relatie met artikel 12 lid 4 Habitatrictlijn. Deze overwegingen zijn met name interessant vanwege een recent arrest van het Hof Den Haag (afdeling civiel recht) van 4 november 2014¹⁵, waarin Stichting Das & Boom en de stichting Otterstation Nederland het opnemen voor de vele otterslachtoffers in het verkeer¹⁶. De staat dient daartegen maatregelen te nemen en de otterpopulatie deugdelijk te monitoren. Het Hof lijkt zich in overweging 3.11 te baseren op de conclusie van Kokott en spreekt zich ook uit over het standpunt van eisers dat de omvang van de verkeersslachtoffers op bepaalde knelpunten zo hoog is dat moet worden gesproken van 'opzettelijk doden' in de zin van artikel 12 lid 1 sub a Habitatrictlijn:

'Voor zover Das & Boom c.s. betogen dat in dit geval art. 12 lid 1 Habitatrictlijn zelfstandige betekenis heeft naast art. 12 lid 4, in die zin dat de Staat gehouden is ook knelpunten op te lossen voor zover deze niet een significante negatieve weerslag op de otter hebben, verwerpt het hof dit betoog. Het gaat bij de verkeerssterfte onder otters immers om 'het bij toeval doden' als bedoeld in art. 12 lid 4. Dit betekent dat de specifieke bepaling van art. 12 lid 4 voorrang heeft op het meer algemene voorschrift van art. 12 lid 1. In de andere opvatting zou de in art. 12 lid 4 opgenomen beperking, dat een lidstaat slechts die maatregelen moet nemen om een significante negatieve weerslag te voorkomen, geen betekenis hebben. Voor zover ten slotte Das & Boom c.s. willen betogen dat de omvang van de verkeersslachtoffers op bepaalde knelpunten zo hoog is dat moet worden gesproken van 'opzettelijk doden', omdat de Staat de kans heeft aanvaard dat otters op die plaatsen worden gedood, hebben Das & Boom c.s. bij

¹⁵ ECLI:NL:GHDHA:2014:3522. Het Hof behandelt hierin het hoger beroep tegen de uitspraak van Rechtbank Den Haag van 22 mei 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA0593 met noot van Warendorf en Trouwborst in M en R 2013/113 en het redactionele artikel van J.M.I.J. Zijlmans: 'Das & Boom neemt het deze keer op voor de korhoen en de otter', *Jurisprudentie Milieurecht* 2013, afl. 7, p. 674-681. Zijlmans wijst in deze publicatie ook op het 'hamster in de Elzas' – arrest van het EU Hof van Justitie (nr. C-383/09), waaruit blijkt dat artikel 12 lid 1 Habitatrictlijn niet alleen verplicht tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het tenuitvoerleggen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen en tot het vaststellen van coherente en preventieve maatregelen. Verschuuren merkt in zijn noot onder het Griekse zeeschildpaddenarrest in M en R 2002/68 reeds op dat op grond van dat arrest situaties waarbij vele verkeersslachtoffers onder beschermde diersoorten zijn te betreuren zich niet zouden mogen voordoen. Hij noemde daarbij vele voorbeelden, waaronder de kamsalamanders in de Ooijpolder, dassen op de A73 en kerkuilen in geheel NL én Engeland.

¹⁶ Zie ook 'Otters in hoger beroep', Noor Evertsen, *Dier & Milieu* 2015/1 met vermelding van het vervolg.

dat betoog geen belang. Van 'opzettelijk doden' in de hier bedoelde (voorwaardelijke) zin zou hoogstens kunnen worden gesproken ten aanzien van de knelpunten waar reeds meer dan één dode otter is gevonden, maar de knelpunten waarbij dat het geval is zijn alle reeds door Alterra als urgent aangemerkt en de veroordeling van de Staat om deze knelpunten op te lossen blijft in hoger beroep in stand.'

Hieruit blijkt dat het Hof het kennelijk mogelijk acht dat door het achterwege laten van maatregelen op de meest urgente locaties de staat zich schuldig maakt aan overtreding van artikel 12 lid 1 sub a Habitatrichtlijn. Immers ze weet uit onderzoek dat deze punten zo gevaarlijk zijn dat de kans groot is dat otters daar worden doodgereden. Dat zou een interessante strafzaak kunnen opleveren, ware het niet dat de rijksoverheid tot op heden niet kan worden vervolgd.¹⁷

4. Het Nederlandse opzet

De interpretatie die het Europese Hof en AG Kokott aan het opzet in de zin van artikel 12 lid 1 Habitatrichtlijn¹⁸ geven, komt overeen met het 'voorwaardelijk opzet' dat ons Nederlandse (commune) strafrecht ook kent¹⁹. Dit begrip leidt geregeld tot discussies, omdat het een overwegend subjectief begrip is, zoals ook blijkt uit de conclusie van AG Kokott, waarin zij spreekt van een duidelijk aanwezig 'wilselement' in hiervoor genoemde drie taalversies van het opzet. Het bewijs dat een verdachte een economisch delict (waartoe milieudelicten behoren) opzettelijk pleegt, zelfs in voorwaardelijke vorm, is nog lastiger te leveren, omdat de norm minder evident is dan in het commune strafrecht. Iedereen weet dat je niet mag stelen, mishandelen of doden, maar dat kitesurfen niet overall is toegestaan ter voorkoming dat vogels, behorende tot een kwalificerende habitatsoort, verstoord worden, is minder bekend. Bovendien staan de economische delicten niet overzichtelijk bij elkaar in één wetboek, maar in veel verschillende wetten, waardoor de kenbaarheid van de normen minder is. Van deelnemers in het economisch verkeer mag verwacht worden dat ze zich voldoende laten voorlichten welke regels van toepassing zijn op hun economisch handelen, zodat er geen onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen degenen die dat wel serieus nemen en degenen die dat niet doen²⁰. De burger daarentegen die geen verwijt treft, kan een beroep doen op de afwezigheid van alle schuld, waardoor hij – bij honorering van het verweer - ontslagen wordt van rechtsvervolging. Deze doelgroep wordt derhalve voldoende beschermd door het strafrechtelijk beginsel: geen straf zonder schuld.

Het is aan de strafrechter in de concrete strafzaak om alle relevante omstandigheden te wegen en een rechtvaardige beslissing te nemen, zoals tot op heden ook het geval is. Uit de MvT blijkt niet waarom dat nu anders zou moeten.

5. Het opzet in de Wet op de economische delicten (WED)

Teneinde bovengeschetste bewijsproblematiek te voorkomen, kent ons strafrecht een specifieke wet voor economische delicten. Hoewel de WED geen definitie kent voor

¹⁷ Dat gaat misschien binnenkort wel veranderen. Begin februari van dit jaar is na ruim een jaar inactiviteit weer een volgende stap gezet in de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van strafrecht en het Wetboek van strafvordering in verband met het opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers (nr. 30538). Inmiddels is het voorstel aangenomen door de TK en is begin februari de Memorie van Antwoord bij de Eerste Kamer ingediend.

¹⁸ Er mag van worden uitgegaan dat het ook geldt voor het opzetbegrip in de zin van artikel 5 Vogelrichtlijn.

¹⁹ De definitie die de MvT daarvan geeft is als volgt: 'Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een dier of een plant, zoals de vangst of de dood van een dier, het verstoren van een dier, en het afsnijden, ontwortelen of vernielen van een plant'.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: HR31 oktober 2000, LJV AA7954 (nitraatgehalte van kruisla) en Hof 's-Hertogenbosch 8 februari 2011, LJV BP3516 (vergunningsplicht van opslag van afval).

'opzet' is op grond van jurisprudentie het begrip 'kleurloos opzet' ontwikkeld. Dat kent een turbulente geschiedenis, waarvoor ik u graag naar mijn noot bij HR 27 maart 2012, LJN BU8791 in M&R 2012, 113 verwijs. Gelet op de (recente) jurisprudentie van strafrechters - die steeds meer dreigt uiteen te lopen²¹ - , zou het goed zijn als de Hoge Raad zich wederom²² helder over het begrip uitspreekt. Tot die tijd interpreteer ik het aldus dat het opzet in de WED betrekking heeft op de gedraging en niet op het verboden karakter ervan. Dat komt het meest overeen met het standpunt van Léger, zoals hiervoor onder punt 3 uiteengezet. Kokott vindt dat te ver gaan. Degene die de gedraging uitvoert, zou op zijn minst moeten weten dat hij daarmee een overtreding pleegt. De kenbaarheid van de norm dus. Dat is nu juist het probleem bij veel economische delicten, zoals hiervoor reeds opgemerkt.

Als het opzet in de verbodsbepalingen in het wetsvoorstel gehandhaafd blijft, betekent dat dus ook een breuk met de overige milieudelicten. Daarvoor blijft wel het ruimere opzetbegrip van de WED gelden. Dat lijkt mij niet juist. Bovendien blijven deze overige milieudelicten wel overtredingen indien geen sprake is van opzet. Dat is niet het geval als het opzet als delictsbestanddeel wordt opgenomen. Als het opzet niet bewezen kan worden geacht, dient vrijspraak te volgen. Daarvan is de staatssecretaris zich bewust.²³

Tevens merk ik op dat ook de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking milieu & keur (waarvan de staatssecretaris een voorstander is²⁴) hierdoor bemoeilijkt wordt. De strafbeschikking gaat uit van het (relatief) eenvoudige bewijs van het opzet, zoals bedoeld in de WED²⁵.

Tot slot

Het wordt spannend of de staatssecretaris al dan niet onder 'druk' van de Tweede Kamer (bij wie het vorenstaande ook onder de aandacht is gebracht) alsnog terugkeert op haar schreden. Gelet op het uitgangspunt om zoveel mogelijk nationale koppen te snellen, lijkt de kans niet groot. Het betekent bovendien een breuk met de systematiek van de WED voor een deel van de verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming t.o.v. de andere economische delicten. Ik verwacht dat de strafrechtelijke handhaving van die overtredingen nog verder terugloopt dan thans al het geval is. De huidige terugloop wordt voor een groot deel veroorzaakt door een significante afname van het aantal groene boa's, verlies van expertise (bij politie, groene boa's, functioneel parket én rechters) en de complexiteit van de handhaving van met name de natuurregelgeving. Een ding is zeker: het wordt er met de nieuwe regelgeving niet eenvoudiger op.

²¹ De volgende uitspraken lijken naast het reeds aangehaalde arrest van de HR van 27 maart 2012 meer de richting in te gaan van een 'boos opzet'-variant: HR 30 oktober 2012, LJN BX5023 (EVOA), Hof Arnhem 22 januari 2013, BY9127 (Douanewet), Hof Arnhem-Leeuwarden d.d. 11 maart 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2143 (over covergisting met mijn noot in M&R 2014/150), Rechtbank Rotterdam d.d. 11 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10110 (overtreding vergunningvoorschriften). 'Kleurlozer' oordelen de rechters in de volgende uitspraken: Hof Leeuwarden d.d. 26 oktober 2010, BY1318 (Flora- en faunawet), Hof Den Bosch d.d. 4 december 2012 LJN BY5309 (overtreding vergunningvoorschriften), Rechtbank Rotterdam d.d. 24 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:8831 (EVOA).

²² Voor zover mij bekend was de laatste keer het arrest van 21 april 2009, LJN BH2684.

²³ Zie pagina 260 van de Memorie van Toelichting (TK 33348, nr 3)

²⁴ Zie MvT pag 22: 'In andere gevallen (dan handel in dieren en planten van bedreigde soorten (CITES) en in illegaal gekapt hout (EU Houtverordening)) zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van afdoening via de bestuurlijke strafbeschikking (Wet OM-afdoening). Met deze instrumenten wordt een adequatere en snellere reactie op wetsovertredingen mogelijk.'

²⁵ Zie par. 2.5 van de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten d.d. 1 januari 2014.