

Vergaderjaar 2017–2018

34 985

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 maart 2018 en het nader rapport d.d. 28 juni 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2017, no. 2017001140, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet, met memorie van toelichting.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet en regelt de integratie van de Wet natuurbescherming (Wnb) in de Omgevingswet.² Daarmee krijgt het onderwerp natuur een plaats in het nieuwe stelsel. De Wnb wordt te zijner tijd ingetrokken.

Op 14 februari 2018 heeft overleg plaatsgevonden met de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanvulling van de, op zichzelf deskundig en zorgvuldig samengestelde, toelichting noodzakelijk. Dat betreft de raakvlakken van het natuurbeschermingsregime en de Omgevingswet, de eventuele gevolgen van een landelijke gebiedsaan-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Stb. 2016, 34 resp. Stb. 2016, 156, Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

wijzing en de instandhoudingsdoelstellingen voor de inhoud van een gemeentelijk omgevingsplan. Eveneens acht de Afdeling een nadere onderbouwing van de voorgestelde bevoegdheidsstructuur gewenst, aangezien de huidige wettelijke waarborgen komen te vervallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2017, nr. 2017001140, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2018, nr. W15.17.0196/IV, bied ik U hierbij aan, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hieronder zijn opgenomen het voornoemde advies, in cursief weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

1. Inleiding

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Voor de onderwerpen bodem en geluid zijn reeds aanvullingswetten ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Datzelfde geldt voor de invoeringswet en uitvoeringsregelgeving in de vorm van vier algemene maatregelen van bestuur (amvb): het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving.³ Het onderwerp natuur krijgt met het onderhavige wetsvoorstel een plaats in het stelsel. In een later stadium volgen nog een aanvullingswet (grondeigendom) en de aanvullingsbesluiten die behoren bij de aanvullingswetten, een invoeringsbesluit en ministeriële regelingen die een invoeringsregeling zullen bevatten en enkele aanvullingsregelingen. De regering is voornemens alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet – in 2021 – in werking te laten treden.⁴ De stelselherziening kent een aantal algemene uitgangspunten. Een belangrijk uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig moet zijn aan het huidige niveau. Een ander uitgangspunt is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de doelen van de wet en de overige wettelijke bepalingen. Ten slotte geldt als belangrijk uitgangspunt «decentraal, tenzij»; de gemeente is primair verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving.

De Wnb is het resultaat van een recent afgeronde parlementaire behandeling; de wet is op 1 januari 2017 in werking getreden.⁵ De complexiteit en de ontoegankelijkheid van het destijds geldende wettelijke systeem was voor de regering aanleiding om te komen tot een geïntegreerde regeling in de Wnb. De recent in werking getreden Wnb is ten opzichte van de vroegere natuurwetgeving gemoderniseerd. Beoogd is om

³ Zie het advies van 22 december 2017 over het wetsvoorstel tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet) (W14.17.0198/IV).

⁴ De beoogde datum van inwerkingtreding is recent uitgesteld. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de nieuwe datum van inwerkingtreding 1 januari 2021 wordt (brief van 6 oktober 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98).

⁵ Stb. 2016, 34. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 1 en verder. Destijds is een aantal wetten geïntegreerd in de Wnb (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Boswet).

*hiermee een goede doorwerking te kunnen garanderen van onder meer de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.*⁶

2. Natuurbescherming en het omgevingsplan

*Het wetsvoorstel is geënt op het uitgangspunt dat natuur een wezenlijk onderdeel is van de fysieke leefomgeving en dientengevolge thuis hoort in de Omgevingswet. Beoogd wordt het normenkader en de instrumenten van de Wnb ongewijzigd over te plaatsen naar de Omgevingswet, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.*⁷

*De Afdeling heeft begrip voor het uitgangspunt dat de bescherming van de natuur, als wezenlijk onderdeel van de fysieke leefomgeving, wordt geregeld in de Omgevingswet. Dat uitgangspunt leidt ertoe dat in het wetsvoorstel de specifieke natuurbeschermingsinstrumenten zoveel mogelijk worden vervangen door de generieke instrumenten van de Omgevingswet.*⁸ *Een voorbeeld hiervan is de natuurvisie die opgaat in de omgevingsvisie.*

*In het wetsvoorstel is een aantal specifieke natuurinstrumenten behouden, zoals de gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen. De Afdeling ziet de noodzaak in van de keuze voor (het behoud van) deze instrumenten, gelet op de landelijke schaal van de Natura 2000-gebieden en gelet op het feit dat hiervoor concrete en gedetailleerde Unierechtelijke regels gelden. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat in het (gemeentelijke) omgevingsplan een geïntegreerde visie wordt ontwikkeld voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Daartoe krijgen de gemeentelijke bevoegde instanties in de Omgevingswet een centrale rol en een keur aan bevoegdheden.*⁹

De Afdeling wijst er in dit verband op dat vanwege de dwingende Unierechtelijke regels voor Natura 2000-gebieden van een integrale afweging in het omgevingsplan geen sprake kan zijn. Uit de toelichting blijkt echter niet of en zo ja, welke gevolgen een landelijke gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen hebben voor de inhoud van een gemeentelijk omgevingsplan. De Afdeling begrijpt het systeem aldus dat niet wordt beoogd de landelijke en provinciale visies en programma's direct te laten doorwerken in het (gemeentelijke) omgevingsplan. Daarbij is niet duidelijk of de gebiedsaanwijzing (op termijn) als omgevingsdocument kenbaar zal worden gemaakt in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De (resterende) rol van de gemeente, de doorwerking van het onderwerp natuur in het omgevingsplan, en de kenbaarheid daarvan in het DSO blijven in de toelichting onderbelicht.

⁶ Toelichting op de Wnb, § 1.1 en 1.2, Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010 L 20/7). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206/7).

⁷ Onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 15 en 22, nr. 18, blz. 5 en 7 en nr. 175, blz. 104 en 107; Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 10, 12; Handelingen I, 8 december 2015, 11, blz. 11-8-30.

⁸ De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn: de omgevingsvisie, het plan of programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit

⁹ Zo krijgen bestuursorganen meer afwegingsruimte binnen de bestaande taken en bevoegdheden, onder andere door de introductie van een juridisch mengpaneel met bandbreedtes, de verbetering van de toegankelijkheid van de bestaande afwegingsruimte, de verruiming van de mogelijkheid om bij de Minister een ontheffing van een instructieregel te vragen en de mogelijkheid om via een omgevingsvergunning van het omgevingsplan af te kunnen wijken.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting een nadere uiteenzetting op te nemen over de raakvlakken van het specifieke natuurbeschermingsregime en de algemene Omgevingswet. Daarbij dient tevens te worden ingegaan op procesmatige en inhoudelijke consequenties van het gebruik van «landelijke natuurbeschermingsinstrumenten» voor het gemeentelijke omgevingsplan.

2. Natuurbescherming en het omgevingsplan

Zoals de Raad terecht opmerkt, kan ten aanzien van Natura 2000-gebieden – en overigens ook ten aanzien van de bescherming die in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn opgenomen dier- en plantensoorten en de in de Vogelrichtlijn bedoelde van nature in het wild levende vogelsoorten – niet sprake zijn van een integrale afweging in het omgevingsplan. Ter zake gelden strikte, dwingende Europeesrechtelijke kaders. Voor zover sprake is van enige Europeesrechtelijke afwegingsruimte, zoals de bepaling welke Natura 2000-gebieden welke bijdrage moeten leveren aan herstelopgaven voor habitats en soorten of de bepaling welke gebieden het meest geschikt zijn als speciale beschermingszone voor vogels, is die bovenlokaal van aard.

De kaders van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn zijn specifieke kaders die bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet te allen tijde in acht moeten worden genomen. Dat geldt dus ook bijvoorbeeld bij het toelaten van bepaalde activiteiten in het omgevingsplan. Zo zal het omgevingsplan overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn passend moeten worden beoordeeld als het mogelijk significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied in het licht van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. En zo is het verstandig om bij het toelaten van activiteiten in het omgevingsplan rekening te houden met het feit dat, ingeval deze nadelige gevolgen kunnen hebben voor dier- of plantensoorten, mogelijk een vergunningplicht op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Omgevingswet geldt, met specifieke verplichte afwegingskaders van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De ter voldoening aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere internationaalrechtelijke verplichtingen te stellen regels en te nemen maatregelen worden met het onderhavige aanvullingswetsvoorstel zoveel mogelijk ingepast in de instrumenten van het stelsel van de Omgevingswet. In enkele gevallen, zoals de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en de daarbij vast te stellen instandhoudingsdoelstellingen, was het, alles afwegende onontkoombaar, een nieuw instrument te introduceren.

Gegeven de betekenis van het aanwijzingsbesluit en de daarin bepaalde instandhoudingsdoelstellingen voor het proces van beleids- en besluitvorming en meer specifiek voor de doorwerking in de omgevingsplannen, zal dit besluit in de toekomst, bij de verdere ontwikkeling van het digitaal stelsel Omgevingswet, worden aangewezen als omgevingsdocument, op grond van artikel 16.2, tweede lid, van de Omgevingswet. Hiermee wordt een optimale kenbaarheid verzekerd. Waar nodig zal de doorwerking van het aanwijzingsbesluit en de instandhoudingsdoelstellingen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden worden verzekerd door middel van instructieregels of instructies op grond van de artikelen 2.22, 2.24, 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting een algemene beschouwing opgenomen over de verhouding van dit aanvullingswetsvoorstel tot de instrumenten van

de Omgevingswet. In diezelfde paragraaf is ook de al in de adviesversie in de memorie van toelichting opgenomen beschouwing over de verhouding van het aanvullingswetsvoorstel tot de verbeterdoelen van de Omgevingswet opgenomen en aangescherpt; in verband hiermee zijn de overige paragrafen van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting vernummerd. In paragraaf 3.3, onder a, b en c, onder 6, en in paragraaf 4.3.3, onder a, van de memorie van toelichting is meer specifiek aangegeven waarom in dit wetsvoorstel ervoor is gekozen om een aantal specifieke instrumenten van de natuurwetgeving (ministeriële aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, de instandhoudingsdoelstellingen, de passende beoordeling van plannen en projecten met mogelijke significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden en faunabeheereenheden en -plannen) te continueren in de Omgevingswet en hiervoor geen gebruik te maken van de kerninstrumenten van die wet. Bij de aanwijzingsbesluiten en instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden is daarbij nader ingegaan op de doorwerking in andere instrumenten van de Omgevingswet, waaronder het omgevingsplan.

3. Bevoegdheidsstructuur

Als gevolg van de integratie in de Omgevingswet wijzigt de regeling van de bevoegdheidsstructuur. De Wnb voorziet in een specifieke bevoegdheidsstructuur waarin overleg, afstemming en overeenstemming tussen bestuursorganen bij de totstandkoming van algemeen geldende regels nauwkeurig is vastgelegd.¹⁰ Een gedetailleerd wettelijk verankerd stelsel werd destijds noodzakelijk geacht «vanwege een efficiënte en coherente uitvoering van de wet, waardoor Nederland kan (blijven) voldoen aan de Europese en internationale verplichtingen».¹¹

In het voorliggende wetsvoorstel wordt deze bevoegdheidsstructuur niet overgenomen, maar wordt volstaan met de algemene regeling in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Het gevolg hiervan is dat de wijze van samenwerken straks niet meer wordt geregeld op wetsniveau maar in de vorm van bestuursakkoorden. Aldus is in de bevoegdheidsstructuur van het natuurbeleid sprake van een ingrijpende verandering ten opzichte van de recent tot stand gekomen structuur van de Wnb. In de toelichting blijkt niet of hiermee voldoende recht kan worden gedaan aan de oorspronkelijke reden om te komen tot de huidige wettelijke regeling en aan het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de waarborgen die zijn verbonden aan de gewijzigde bevoegdheidsstructuur in het bijzonder met betrekking tot een gelijkwaardig beschermingsniveau.

3. Bevoegdheidsstructuur

De opdracht tot onderlinge afstemming en de mogelijkheid tot samenwerking van artikel 2.2 van de Omgevingswet voorkomt de noodzaak om in de wet of uitvoeringsregelingen specifieke overleg- en afstemmingsbepalingen op te nemen en beoogt onnodige bureaucratie te voorkomen.

¹⁰ Naar aanleiding van een adviesopmerking van de Afdeling over het wetsvoorstel destijds is de bevoegdheidsstructuur verder wettelijk verankerd, Advies van 29 juni 2012 inzake het voorstel van wet houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (W15.12.0058/IV, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 27–29).

¹¹ Het gaat bijvoorbeeld om het vorderen van medebewind van provincies voor de uitvoering van bij amvb te stellen regels over het aan de natuur onttrekken of exploiteren van dieren of planten (artikel 3.7, derde lid, van de Wnb). Andere voorbeelden zijn te vinden in: artikel 3.15, achtste lid, van de Wnb, artikel 3.22, zesde lid, van de Wnb, artikel 3.38, tweede lid, van de Wnb, de Minister van Economische Zaken (artikelen 3.31, vierde lid, en 4.4, vierde lid, van de Wnb, artikel 3.19, derde lid, van de Wnb, artikel 3.34, vijfde lid, van de Wnb).

Voor de in de Wet natuurbescherming opgenomen verplichtingen tot overleg en verkrijgen van instemming geldt dat hieraan specifieke afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van taken en bevoegdheden op het vlak van natuurbescherming ten grondslag liggen. Ook zonder specifieke regeling in de Omgevingswet zal het kabinet zonder meer deze afspraken gestand doen. In de memorie van toelichting zijn deze afspraken opgesomd in de nieuwe paragraaf 2.4.2. Ook is in de memorie van toelichting bij de desbetreffende bevoegdheden expliciet de toezegging van het kabinet vermeld dat vooraf overleg zal plaatsvinden of instemming zal worden gevraagd.

Over het beschermingsniveau merkt het kabinet op, dat het Rijk met het oog op de af te wegen belangen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid door het provinciaal bestuur, sturing geeft op de te maken afweging en de vereiste afstemming met andere bestuursorganen door middel van instructieregels en beoordelingsregels (Besluit kwaliteit leefomgeving). Dat verzekert dat het beschermingsniveau van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet wordt gecontinueerd.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt in het wetsvoorstel en in bijlage 2 bij de memorie van toelichting.

Dit met uitzondering van de suggestie om het voorgestelde artikel 2.43 van de Omgevingswet onder te brengen in paragraaf 2.4 van die wet. Voornoemd voorgesteld artikel gaat over de aanwijzing van diverse categorieën van natuurgebieden. De voornoemde paragraaf, meer in het bijzonder paragraaf 2.4.1, heeft uitsluitend betrekking op de aanwijzing van locaties.

De aanwijzing van Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden gaat gepaard met de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden, bij één besluit. Het kabinet acht het wenselijk dat deze samenhang in het wetsvoorstel, net als in artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming, tot uitdrukking wordt gebracht. Daarom is deze bepaling opgenomen in een voorgestelde aparte paragraaf met bijzondere bevoegdheden voor natuur en landschap (voorgestelde paragraaf 2.6.2 van de Omgevingswet).

5. Overig

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ook op enkele andere punten gewijzigd ten opzichte van het ontwerp zoals dat voor advies aan de Afdeling («adviesversie») was voorgelegd.

- a. In de adviesversie van het wetsvoorstel was in de voorgestelde artikelen 2.19, vierde lid, onder a, onder 1°, en onder b, en 3.9, derde lid, van de Omgevingswet geregeld bij welke Minister de taak tot het treffen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan en de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheerplan voor die gebieden of gedeelten berusten. Het gaat hier om gebieden of gedeelten daarvan, waarvan het beheer bij een van de ministers berust, behalve bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. In de adviesversie van het wetsvoorstel was expliciet geregeld dat deze taak en bevoegdheid berusten bij de Minister van

Infrastructuur en Waterstaat voor oppervlaktewateren in beheer van het Rijk, bij de Minister van Defensie voor militaire terreinen en bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor gebieden die bij andere dan genoemde ministers in beheer zijn.

Het kabinet acht het wenselijk dat wordt voorzien in de meest doelmatige verdeling van de taken en bevoegdheden van de betrokken ministers, gekoppeld aan de categorieën van gebieden waarvoor de beheersverantwoordelijkheid bij het Rijk ligt of waarvan de eigendom bij de Staat der Nederlanden. Dit leent zich, gegeven de systematiek van de Omgevingswet, beter voor een toedeling bij algemene maatregel van bestuur dan voor een toedeling op het niveau van de wet zelf. In het gewijzigde wetsvoorstel is daarom in de voorgestelde artikelen 2.19, vierde lid, onder b, geregeld dat de toedeling van taken en bevoegdheden tussen ministers bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Verder is het begrip «militaire terreinen», welk begrip was overgenomen uit artikel 2.10 van de Wet natuurbescherming, vervangen door «gebieden die worden gebruikt voor een militair doeleinde». Dit omdat het begrip «militair terrein» in de Wet natuurbescherming een ruimere reikwijdte heeft ten opzichte van de Omgevingswet, gelet op artikel 2.19, derde lid, onder b, van die wet.

In het gewijzigde wetsvoorstel wordt in het voorgestelde gewijzigde artikel 3.9, derde lid, van de Omgevingswet voor de bevoegdheid tot het vaststellen van het beheerplan verwezen naar de verdeling van taken op grond van het voorgestelde artikel 2.19, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet.

- b. In het voorgestelde artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet is een verplichting opgenomen voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat om een programma aanpak stikstof voor Natura 2000-gebieden vast te stellen. Uit het systeem van de Omgevingswet volgt dat dergelijke verplichtingen bij voorkeur in de wet zelf worden opgenomen.
- c. In de adviesversie van de memorie van toelichting was gemeld dat het uitzetten van exoten, het bijvoederen van wilde dieren en het gebruik van drijfjacht bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet zouden worden verboden en dat voor uitzonderingen op dit verbod kon worden voorzien via maatwerkvoorschriften of -regels. Voor deze drie activiteiten geldt nu op grond van de Wet natuurbescherming dat een ontheffing of vrijstelling is vereist, net als voor andere activiteiten met mogelijke gevolgen voor in het wild levende dieren of planten, zoals het vangen, doden of verstoren van dieren van beschermde soorten. Aangezien de ontheffingen van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet worden omgezet in een omgevingsvergunning, ligt het in de rede om ook de drie genoemde activiteiten als flora- en fauna-activiteit aan te wijzen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. In de gewijzigde memorie van toelichting is daarom vermeld dat het uitzetten van exoten, het bijvoederen van wilde dieren en het gebruik van drijfjacht bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als flora- en fauna-activiteit als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet.
- d. In de adviesversie van het wetsvoorstel was een verplichting voor het Rijk opgenomen om voor flora- en fauna-activiteiten rijksregels vast te stellen (voorgesteld artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet). Vooralnog is het stellen van rijksregels over flora- en fauna-activiteiten niet aan de orde. Dat zou anders zijn als blijkt dat de staat van instandhouding van dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage V bij de Habitatrichtlijn of bijlage III bij het Verdrag van Bern, door onttrekking of exploitatie worden bedreigd (artikel 14 van de Habitatrichtlijn). Dat is nu niet het geval.

In het gewijzigde wetsvoorstel is de voorgestelde bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur rijksregels te stellen over flora- en fauna-activiteiten daarom ondergebracht in het voorgestelde gewijzigde artikel 4.3, derde lid, van de Omgevingswet (nu: tweede lid), dat betrekking heeft op facultatieve bevoegdheden van het Rijk om regels te stellen.

- e. In de adviesversie van het wetsvoorstel was, net als in de Wet natuurbescherming, over de voorgestelde bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtredingen van regels over de handel in dieren of planten van bedreigde soorten, of van beschermd hout, of producten daarvan, geregeld dat alleen voor overtredingen van voorschriften die betrekking hebben op de administratie, de verstrekking van gegevens of het merken, een bestuurlijke boete kon worden opgelegd (voorgesteld artikel 18.15a van de Omgevingswet). Het gaat hier om gedragingen die het toezicht op de naleving van de regels bemoeilijken. Hiervoor is een lik-op-stuk-beleid wenselijk, zodat overtredingen snel kunnen worden bestraft. In de praktijk zijn er evenwel ook andere overtredingen dan die op het vlak van administratie, gegevensverstrekking of het merken, die een goed toezicht bemoeilijken, bijvoorbeeld wanneer de houder van dieren of planten van bedreigde soorten heeft verzuimd een voor het houden van de dieren of planten vereist certificaat aan te vragen. In het gewijzigde wetsvoorstel is daarom geregeld dat voor alle overtredingen van de regels over de handel in dieren of planten van bedreigde soorten, of van beschermd hout, of producten daarvan, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, zonder beperking tot de regels over administratie, gegevensverstrekking of het merken. Bij algemene maatregel van bestuur worden de beboetbare gedragingen aangewezen.
- f. In de adviesversie van het wetsvoorstel was geregeld dat tegen besluiten die in administratief beroep worden genomen door de Minister van Justitie en Veiligheid over de verlening van een omgevingsvergunning voor jachtgeweeractiviteiten niet bij de bestuursrechter in beroep kan worden gegaan (voorgestelde wijziging van artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene bestuursrecht). Ook de Wet natuurbescherming voorziet hierin (artikel 10.2, onder A, van die wet). Dat heeft als ongewenst gevolg dat een belanghebbende uitsluitend een beroep op de civiele rechter als «rest-rechter» kan doen. In het gewijzigde wetsvoorstel is deze voorgestelde wijziging van artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene bestuursrecht daarom geschrapt. Het voorstel voor een Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 34 887, nr. 2) regelt dit voor de Wet natuurbescherming (zie Kamerstukken II 2017/18, 34 887, nr. 3, blz. 3).
- g. Verder zijn in de voorgestelde artikelen 2.31a, onder a, 2.44, tweede en derde lid, 10.10a, eerste en tweede lid, 10.28a, eerste en vierde lid, 18.16a (in adviesversie artikel 18.18a), tweede lid, onder b, enkele redactionele verbeteringen aangebracht, en is de volgorde van de onderdelen van de voorgestelde artikelen 2.19, vierde lid, onder a, en 4.3, eerste lid, en de volgorde van de artikelen 4.30 tot en met 4.38, gewijzigd. Ook in de memorie van toelichting zijn op verschillende plekken redactionele verbeteringen en kleine verduidelijkingen doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.17.0196/IV

- In artikel 1.1 (Omgevingswet), onderdeel C, aan de voorgestelde wijziging van artikel 2.19, toevoegen dat in het eerste lid, onder vervanging van «en derde lid» wordt ingevoegd:, derde en vierde lid.
- In artikel 1.1 (Omgevingswet), onderdeel I, is voorzien in een nieuw artikel 2.43 inzake de aanwijzing van natuurgebieden en landschappen. De plaatsbepaling van deze bepaling is niet op voorhand duidelijk. Afdeling 2.4 van dit hoofdstuk betreft de aanwijzing van locaties. Ook inhoudelijk ligt het voor de hand om eerst de bevoegdheid tot gebiedsaanwijzing toe te kennen en vervolgens de mogelijkheid instructieregels te geven inzake de gebiedsaanwijzing (voorgestelde artikel 2.31a Omgevingswet). Het voorgestelde artikel 2.43 vernummen tot 2.21b (in afstemming met de Invoeringswet, waar is voorzien in een artikel 2.21a inzake de beperkingengebieden). Het voorgestelde artikel 2.44 vernummen tot 2.43.
- De transponeringstabel aanvullen met de bepalingen ter implementatie van artikel 3, derde lid, en artikel 14 Habitatrichtlijn.
- In de transponeringstabel tevens de huidige implementatie in de Wnb en uitvoeringsregelingen inzichtelijk maken.