

36 518

Wijziging Omgevingswet en enige andere wetten
(Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije
grondstoffen en producten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Strekking en achtergrond verordening, en wijze uitvoering	2
3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	4
4. Verhouding tot hoger recht	7
5. Gevolgen (niet-financieel)	11
6. Toezicht en handhaving	12
7. Financiële gevolgen en regeldruk	16
8. Evaluatie	18
9. Advies en toetsing	19
10. Overgangsrecht en inwerkingtreding	21
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	22
III. IMPLEMENTATIETABEL	31

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit voorstel van wet strekt tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 1115/2023 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (PbEU 2023, L 150), hierna: verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, of: verordening. Deze verordening is op 9 juni 2023 gepubliceerd en moet uiterlijk 29 december 2024 zijn geïmplementeerd. In Hoofdstuk III van deze memorie is de transponeringstabel opgenomen. Bij dit voorstel is sprake van zuivere implementatie. In dit algemeen deel van deze memorie wordt in paragraaf 2 nader ingegaan op de strekking van de verordening en de wijze van uitvoering.

Met de Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295), hierna: Houtverordening, zijn de verplichtingen vastgesteld van marktdeelnemers die voor de eerste maal hout en houtproducten op de interne markt brengen, alsmede de verplichtingen van handelaren.

Met de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten worden deze verplichtingen uitgebreid en gelden deze niet alleen voor hout en houtproducten, maar ook voor runderen, cacao, koffie, oliepalm, rubber en soja en producten daarvan.

2. Strekking en achtergrond verordening, en wijze uitvoering

Strekking en hoofdelementen verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten

De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten vervangt de Houtverordening. Het doel van eerstgenoemde verordening is om de wereldwijde ontbossing en bosdegradatie als gevolg van het verbruik in de Europese Unie (EU) van bepaalde producten en grondstoffen tot een minimum te beperken. Hiermee wil de EU haar bijdrage aan broeikasgas-emissies en het wereldwijde biodiversiteitsverlies verminderen en duurzame productie- en consumptiepatronen in de Unie en wereldwijd bevorderen. Deze verordening vervangt de Houtverordening, die vergelijkbare doelen diende, maar in zijn werking beperkt was tot hout en houtproducten.

De hoeksteen van de verordening is het verbod om bepaalde grondstoffen en producten in de handel te brengen, op de markt aan te bieden of te exporteren die binnen de reikwijdte van de verordening vallen en die niet vrij zijn van ontbossing of bosdegradatie, niet legaal geproduceerd zijn of niet vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring (artikel 3 verordening). De grondstoffen rundvee, palmolie, soja, cacao, koffie, rubber en hout en daarvan afgeleide producten, bijvoorbeeld leer, chocolade en meubels, die zijn opgenomen in Bijlage I bij de verordening worden gezien als voornaamste aanjagers van mondiale ontbossing en bosdegradatie. Naast het genoemde verbod gericht op grondstoffen en producten die bijdragen aan de vernietiging en aantasting van bossen, kent de verordening de volgende belangrijke elementen:

- Marktdeelnemers en handelaren moeten door het verplicht toepassen van zorgvuldigheidseisen en een verklaring over die toepassing aantonen dat zij legaal geproduceerde en ontbossingsvrije producten op de markt brengen (artikelen 4, 5, 9, 12 en 13 verordening). Een door de Commissie beheerd landenbenchmarkingsstelsel zal landen en gebieden categoriseren in laag, standaard of hoog risico van het produceren van grondstoffen en producten die bijdragen aan de vernietiging en aantasting van bossen of niet legale producten (artikel 29 verordening). Afhankelijk van het toegekende risiconiveau variëren de voorwaarden waar het gepaste zorgvuldigheidsproces aan moet voldoen; grondstoffen en producten die zijn opgenomen in de bijlage bij de verordening moeten voldoen aan specifieke traceerbaarheidseisen, in het bijzonder de geolocatie (artikelen 10 en 11 verordening);
- De verordening schrijft meer samenwerking en informatiedeling voor tussen bevoegde autoriteiten en douaneautoriteiten van de lidstaten, tussen lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie, om betere handhaving te realiseren (artikelen 15, 21 en 27 verordening). De informatiesystemen die uitwisseling moeten bewerkstell

- worden in de komende jaren nog ontwikkeld door de Commissie (artikel 28 verordening);
- Er worden minimuminspectieniveaus vastgesteld voor bevoegde autoriteiten met het doel een gelijk handhavingsniveau in elke lidstaat te bereiken (artikelen 16, 18 en 19 verordening). Hiertoe zijn minimale controlepercentages (op basis van het aantal marktdeelnemers en handelaren, en voor hoog risico ook op basis van volume) vastgesteld die respectievelijk zullen gaan gelden voor de laag-, standaard- en hoogrisicocategorieën in het landenbenchmarksysteem, en de verordening voorziet in bestuurlijke maatregelen en sancties ingeval niet aan de eisen is voldaan (artikelen 17, 23, 24 en 25 verordening);
 - Tot slot is er aandacht in de verordening voor flankerend beleid en bijhorende maatregelen voor samenwerking met producerende en grote consumerende landen (artikelen 30 e.v. verordening).

Aanleiding en achtergrond

De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is onderdeel van de Europese Green Deal,¹ het gemeenschappelijke beleid op EU-niveau inzake het tegengaan van klimaatverandering en opwarming van de aarde door beperking van uitstoot van broeikasgassen en van belang voor het tegengaan van verder biodiversiteitsverlies en het nakomen van de afspraken in het VN-Biodiversiteitsverdrag (1992).

Tussen 1990 en 2008 importeerde en verbruikte de EU een derde van de wereldwijd verhandelde landbouwproducten die met ontbossing verband houden. In die periode was het verbruik in de Unie verantwoordelijk voor 10% van de wereldwijde ontbossing voor de productie van goederen of de verstrekking van diensten. Hoewel het relatieve aandeel van het EU-verbruik afneemt, werkt dat verbruik ontbossing onevenredig sterk in de hand. De EU moet daarom maatregelen nemen om de wereldwijde ontbossing en bosdegradatie als gevolg van haar verbruik van bepaalde grondstoffen en producten tot een minimum te beperken.

Deze verordening moet van toepassing zijn op grondstoffen en producten waarvan het verbruik in de Unie de wereldwijde ontbossing en bosdegradatie het sterkst stimuleert en waarvoor een beleidsinterventie van de Unie de grootste voordelen per handelseenheid zou kunnen opleveren. In het kader van de studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling van deze verordening is een uitgebreid onderzoek van relevante wetenschappelijke literatuur uitgevoerd, met name van primaire bronnen waarin het effect van het verbruik van de Unie op de wereldwijde ontbossing wordt geraamd en die milieuvoetafdruk met specifieke grondstoffen in verband wordt gebracht, en werd dit onderzoek via uitvoerig overleg met belanghebbenden getoetst. Dat proces leverde een eerste lijst van acht grondstoffen op. Hout werd onmiddellijk in het toepassingsgebied opgenomen, aangezien het al onder de Houtverordening viel. Volgens een recent voor de efficiëntieanalyse gebruikt onderzoeksrapport is de door de Unie bevorderde ontbossing het grootst voor de volgende zeven van de acht in dat onderzoeksdocument geanalyseerde grondstoffen: oliepalm (34,0%), soja (32,8%), hout (8,6%), cacao (7,5%), koffie (7,0%), runderen (5,0%) en rubber (3,4%).²

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl

² Pendrill F., Persson U.M., Kastner, T. 2020. Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005–2017 (Version 1.0). Zenodo.

Wijze van uitvoering

De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten van de EU. Implementatie van de verordening is noodzakelijk in de zin dat in nationale regelgeving nog bepalingen moeten worden opgenomen of gewijzigd betreffende sanctiëring en aanwijzing van met de uitvoering van de verordening belaste instanties; ook moet met de verordening strijdige regelgeving worden aangepast. Bij dit voorstel is sprake van zuivere implementatie. Dit zijn de overwegingen die hebben geleid tot die keuze: de verordening werkt rechtstreeks en voor zover er nationaal nog regelgeving nodig is voor bijvoorbeeld sanctiëring is er ook geen beleidsruimte want de mogelijke sancties uit de verordening worden als mogelijke sancties overgenomen in de nationale regelgeving. De handhaver maakt keuzes uit die mogelijke sancties. De implementatietermijn van deze verordening is zeer kort, slechts 18 maanden, waarbinnen deze wetswijziging tot stand moet worden gebracht. De Europese Commissie komt later zelf nog met mogelijke aanvullingen van de verordening.

De wetgeving die nodig is voor de uitvoering sluit aan bij de eerdere implementatie van de Houtverordening in de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving. Zie ook het Fiche opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) als bijlage bij de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 28 januari 2022 met nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3281).

En tevens de brief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 17 januari 2023 betreffende de EU-verordening ontbossingsvrije producten (Kamerstukken II, 2021/22, 22 112, nr. 3588).

De hoofdlijnen van de wetgeving worden hierna besproken in paragraaf 3.

Bijdrage aan SDG's en Brede Welvaart agenda

Het doel van de verordening is het stoppen van ontbossing en het herstellen van aangetaste bossen, een essentieel onderdeel van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (SDG's, Sustainable Development Goals), en van groot belang voor het behalen van de afspraken in het VN-biodiversiteitsverdrag uit 1992. Deze verordening moet met name bijdragen tot de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen het leen op het land (SDG 15), klimaatactie (SDG 13), verantwoorde consumptie en productie (SDG 12), geen honger (SDG 2) en goede gezondheid en welzijn (SDG 3). Relevante Brede Welvaart thema's zijn Subjectief Welzijn, Gezondheid (tegengaan milieuvervuiling, toegang tot gezonde voeding), Consumptie en Inkomen (circulaire productie en consumptie), Ruimtelijke samenhang en -kwaliteit (duurzame landbouw), Economisch kapitaal (circulaire consumptie en productie), en Natuurlijk kapitaal (Klimaatactie, Biodiversiteit op land).

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De aanleiding voor deze wetswijziging betreft de inwerkingtreding van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, die is toegelicht in de vorige paragraaf.

Het doel van deze wetswijziging is het aanpassen van de relevante Nederlandse wetgeving aan de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten voor zover dat nodig is voor de uitvoering. De

verordening is, zoals in de vorige paragraaf is gesteld, rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de Europese Unie, maar om een juiste uitvoering te kunnen garanderen zijn aanvullende wetwijzigingen in de nationale regelgeving noodzakelijk.

Implementatie is noodzakelijk wat betreft sanctionering, aanwijzing van met de uitvoering van de verordening belaste instanties, en het aanpassen van met de verordening strijdige regelgeving. Dat zal hier verder worden toegelicht.

Voor wijziging van de Omgevingswet is gekozen (artikel I wetsvoorstel) omdat er wordt aangesloten bij de eerdere implementatie van de Houtverordening in die wet en in het Besluit activiteiten leefomgeving en de kerndoelstelling de bescherming van de fysieke leefomgeving in het land van herkomst van de grondstoffen en producten betreft. De primaire invalshoek is de bescherming van de fysieke leefomgeving ter plekke, andere, meer indirecte terreinen van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, komen niet tot uiting in de Omgevingswet. Het gaat om de volgende terreinen: op grond van het genoemde artikel 3 van de verordening mogen relevante grondstoffen en producten niet in de handel worden gebracht, op de markt worden aangeboden of worden uitgevoerd, tenzij ze ontbossingsvrij zijn, ze vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring, ze zijn geproduceerd overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie met name: grondgebruiksrechten, milieubescherming, bos-gerelateerde regels, rechten van derden, arbeidsrechten, mensenrechten, het beginsel van vrije, voorafgaande en geïnformeerde toestemming zoals onder meer vastgesteld in de VN-verklaring over de rechten van inheemse volken, belastings-, corruptiebestrijdings-, handels- en douaneregelingen. Laatstgenoemde terreinen vallen deels niet direct onder de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel bevat een generieke aanvulling in artikel 23.1 (implementatie) zodat buiten twijfel wordt gesteld dat op grond van de Omgevingswet ook regels kunnen worden gesteld die anderszins nodig zijn ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen als onderwerpen niet bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld. In de Nederlandse wetgeving zijn deze rechten reeds gewaarborgd voor de productie van ontbossingsvrije grondstoffen en producten in Nederland. Door middel van het stelsel van zorgvuldigheidseisen worden deze waarborgen nu via deze uitvoeringsregels op grond van de Omgevingswet ook ten aanzien van andere landen geboden.

De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel zijn de volgende:

De verwijzingen naar de Houtverordening in de Omgevingswet worden verwijderd en voor zover nodig vervangen door verwijzingen naar de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

In de Omgevingswet wordt de grondslag uitgebreid om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels te stellen over de daar genoemde activiteiten met betrekking tot dieren, planten, stoffen of zaken die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving in Nederland of daarbuiten. Daaraan wordt toegevoegd de activiteit van het verhandelen en het binnen Nederland brengen van ontbossingsvrije grondstoffen en producten, zodat bij AMvB ook regels worden gesteld voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten (artikel 4.3, tweede lid, onder d, Omgevingswet).

Verder worden enkele andere artikelen in de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat, net als bij hout en houtproducten het geval was, het Rijk het bevoegd is voor het stellen van rijksregels voor het binnen het grondgebied van Nederland brengen en het verhandelen van genoemde producten en grondstoffen (artikel 4.12, eerste lid, onder n, Omgevingswet), rijksregels ter implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen ook worden gesteld ten aanzien van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten (artikel 4.20, onder e, Omgevingswet). Het doel van die rijksregels voor ontbossingsvrije grondstoffen en producten wordt toegevoegd (artikel 4.37a Omgevingswet).

Verder wordt de mogelijkheid toegevoegd dat de Minister voor Natuur en Stikstof ter dekking van de kosten voor de uitvoering van controles of verificaties op grond van de Verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten rechten heft van de eigenaar, vervoerder, verhandelaar, importeurs of diens gemachtigde (artikel 13.1 Omgevingswet), welke mogelijkheid ook bij de Houtverordening bestond.

Ook wordt het artikel ten aanzien van de mogelijkheid van de oplegging van een bestuurlijke boete bij overtreding van regels ten aanzien van handel in dieren, planten, hout of producten daarvan uitgebreid met die mogelijkheid bij overtreding van regels ten aanzien van ontbossingsvrije grondstoffen en producten (artikel 18.15a Omgevingswet). Het is een «kan-bepaling». De Minister voor Natuur en Stikstof kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van bij AMvB aangewezen regels, gesteld op grond van het eerdergenoemde artikel 4.3, tweede lid, onder d, Omgevingswet.

De bestuurlijke maatregelen die reeds in artikel 18.16a van de Omgevingswet waren opgenomen ter handhaving van de Houtverordening, worden aangevuld met nieuwe bestuurlijke maatregelen die voortvloeien uit de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

Bovendien wordt de reikwijdte van artikel 18.16b, derde lid, Omgevingswet om kosten in rekening te kunnen brengen bij de verhandelaar als niet tot terugzending wordt besloten na het toepassen van een bestuurlijke maatregel, uitgebreid conform de verordening. Zo kunnen niet alleen kosten van opslag (zoals onder de Houtverordening), maar ook kosten voor het uitvoeren van tests en voor activiteiten in verband met producten die niet-conform zijn bevonden en waarvoor corrigerende maatregelen zijn genomen voordat ze weer het verkeer ingaan in rekening worden gebracht.

Tot slot worden enkele begripsbepalingen toegevoegd dan wel aangepast aan de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

Daarnaast worden enkele andere wetten gewijzigd. De Aanbestedingswet 2012 (artikel II), de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies (artikel III) en de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken (artikel IV) worden gewijzigd ingevolge een nieuwe mogelijke bestuurlijke sanctie in de Verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Het betreft de tijdelijke uitsluiting gedurende ten hoogste 12 maanden van aanbestedingsprocedures en subsidies als bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder d, van de verordening.

Naast deze wijzigingen in de Omgevingswet zal ook het daarop gebaseerde Besluit activiteiten leefomgeving worden gewijzigd. In dit besluit zijn op grond van artikel 4.3, tweede lid, van de Omgevingswet

regels gesteld over het verhandelen en het binnen het grondgebied van Nederland brengen van hout en houtproducten. Zo bevat het besluit een verbodsbepaling op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de Houtverordening (artikel 11.132). Deze bepaling zal

met het intrekken van de Houtverordening en de inwerkingtreding van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten worden aangepast.

Ook zullen in het Besluit activiteiten leefomgeving (voor maatwerkvoor-
schriften e.d.) en in het op de Omgevingswet gebaseerde Besluit kwaliteit
leefomgeving, net als ter uitvoering van de Houtverordening, het bevoegd
gezag en de bevoegde autoriteit voor de verordening worden aange-
wezen. Verder zullen enkele andere verwijzingen naar de Houtverordening
worden gewijzigd in verwijzingen naar de verordening ontbossingsvrije
grondstoffen en producten.

Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

Dit wetsvoorstel is net als de verordening niet van toepassing in de
Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Caribisch Nederland
kent relatief weinig inwoners, die voor slechts een heel beperkt deel van
de ontbossing via hun consumptie en productie verantwoordelijk zijn. De
inspanning om de import van ontbossingsvrije grondstoffen en producten
tegen te gaan op een wijze passend bij deze verordening zou buitenpro-
portioneel hoog zijn, met name vanwege de benodigde aanpassingen in
het douane systeem zoals de gebruikte ICT-systemen.

Ontbossing door productie in de Caribische delen van het Koninkrijk kan
worden tegengegaan middels de Wet grondslagen natuurbeheer- en
bescherming BES.

Caribisch Nederland kent zijn eigen douane-unie. Er bestaat daardoor
geen risico op het ontstaan van een doorsluisroute van Zuid-Amerikaanse
niet-conforme producten naar de EU-markt. Goederen die vanuit Caribisch
Nederland worden geëxporteerd naar Nederland ondergaan dezelfde
controles als goederen uit derde landen.

Voor de afzonderlijke landen Curacao, St. Maarten en Aruba geldt dat zij
de keuze kunnen maken om wet- en regelgeving in te stellen die
ontbossing door productie en consumptie tegengaat.

4. Verhouding tot hoger recht

Verhouding tot door Nederland geratificeerde bilaterale en multilaterale verdragen

Nederland, de EU en veel andere landen, grote bedrijven en organisaties
hebben in 2014 de New York Declaration on Forests ondertekend, die inzet
op halvering van wereldwijde ontbossing in 2020 en een einde aan
ontbossing in 2030.³ Dat doel in 2020 is niet bereikt, er is daarom meer
inzet nodig om hierin in 2030 wel te slagen. Op basis van de New York
Declaration on Forests is in 2015 het Amsterdam Declarations Partnership
(ADP) gelanceerd, waarin uiteindelijk negen Europese landen de ambitie
hebben uitgesproken om ontbossing te stoppen en productie van
ontbossingsvrije grondstoffen te bevorderen.⁴

³ <https://forestdeclaration.org/>

⁴ <https://ad-partnership.org/>

De verordening, en dit wetsvoorstel ter uitvoering daarvan, zijn in lijn met de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen⁵ en UN Guiding Principles on Business and Human Rights⁶ betreffende het stimuleren van bedrijven om gepaste zorgvuldigheid toe te passen. Dat houdt in dat bedrijven risico's voor mens en milieu in hun waardeketens moeten voorkomen en aanpakken.

De verordening voldoet ook aan internationale verplichtingen als de multilaterale handelsafspraken in de akkoorden van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en bilaterale handelsakkoorden. Zo is de verordening van toepassing op alle bedrijven die producten op de EU-markt plaatsen. Hierdoor wordt geen onderscheid gemaakt tussen EU-producten en geïmporteerde producten, in lijn met het WTO non-discriminatiebeginsel.

Verhouding van het voorstel tot Europees recht

Zoals in paragraaf 2 is toegelicht, strekt dit wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet tot implementatie, voor zover nodig, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Het gaat om zuivere implementatie; er worden uitsluitend de noodzakelijke regels voor de uitvoering gesteld. In en op grond van de Omgevingswet zijn regels gesteld ten aanzien van hout en houtproducten, ter uitvoering van de Houtverordening en van Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad van 20 december 2005 inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PbEU 2005, L 347), hierna: EU FLEGT verordening (FLEGT staat voor Forest Law Enforcement Governance and Trade). De Houtverordening vervalt wanneer de Verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten in werking treedt. De EU FLEGT verordening blijft bestaan, net als de betreffende bepalingen in de Omgevingswet.

Andere richtlijnen en verordeningen zijn in voorbereiding die ook de toepassing van gepaste zorgvuldigheid vereisen voor andere beleidsdoelen, zoals het Commissievoorstel voor duurzame gepaste zorgvuldigheid door ondernemingen (Corporate Sustainable Due Diligence Directive, CSDDD),⁷ de verordening duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD),⁸ en de voorgestelde anti-dwangarbeidswetgeving.⁹

Zowel de EU als de lidstaten, waaronder Nederland, zijn partij bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (VN/ECE, Verdrag van Aarhus).¹⁰

Op grond van artikel 19, eerste lid, van het Verdrag betreffende de EU moeten lidstaten voorzien in toereikende rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. In dit verband moeten lidstaten ervoor zorgen dat

⁵ <https://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/algemene-informatie-oeso-richtlijnen>

⁶ https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf

⁷ <https://www.ebu.ch/case-studies/open/legal-policy/the-future-of-eu-sustainability-regulation-ii-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive-csddd>

⁸ https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en

⁹ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI\(2023\)739356](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI(2023)739356)

¹⁰ Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de VN voor Europa (VN/ECE) (overweging 78 verordening). <https://wetten.overheid.nl/BWV0001700/2005-03-29>

het publiek, met inbegrip van natuurlijke personen of rechtspersonen die overeenkomstig de verordening concrete aanwijzingen indienen, toegang heeft tot de rechter, overeenkomstig de verplichtingen waarmee de EU en de lidstaten, als partijen bij het Verdrag van Aarhus¹¹ hebben ingestemd.

Persoonsgegevens

Wanneer het met het oog op de toepassing van deze verordening noodzakelijk is persoonsgegevens te verwerken, moet dit gebeuren overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming (AVG).^{12, 13} Voor de toepassing van de verordening kan het noodzakelijk zijn persoonsgegevens te verwerken, zoals de geolocatie van alle percelen of ruimtes waar de ontbossingsvrije grondstoffen en producten zijn geproduceerd (artikel 9, eerste lid, onder d, verordening) en naam en adres van marktdeelnemers die de producten hebben geleverd (onder e). Het kan bijvoorbeeld gaan om die gegevens van rundveehouders. De marktdeelnemer stelt deze gegevens op verzoek ter beschikking van de bevoegde autoriteiten (artikel 9, tweede lid, verordening). De gegevens komen in de zorgvuldigheidsverklaring te staan van de marktdeelnemer (Bijlage II verordening). Die zorgvuldigheidsverklaring wordt door de marktdeelnemer ingediend bij de bevoegde autoriteit. Die verklaring is elektronisch beschikbaar en verzendbaar (artikel 4, tweede lid, verordening). De marktdeelnemers moeten de zorgvuldigheidsverklaring beschikbaar stellen voor twee informatiesystemen. In de eerste plaats voor de douane (artikel 28, tweede lid, verordening): de elektronische interface van de Commissie op basis van de eenloketomgeving van de Europese Unie voor de douane. In de tweede plaats voor nieuw informatiesysteem van de Commissie (artikel 33), dat verbonden is met de elektronische interface. De Commissie onderhoudt dat systeem, dat de registratie van marktdeelnemers en handelaren en de registratie van de zorgvuldigheidsverklaringen bevat. Er is nog weinig bekend over dit informatiesysteem. De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen nog regels vast voor de werking van dit informatiesysteem met inbegrip van regels voor de bescherming van persoonsgegevens en de uitwisseling van gegevens met andere IT-systemen (artikel 33, derde lid).

Douane-unie

De verordening doet geen afbreuk aan andere rechtshandelingen van de Unie inzake goederen en producten die de markt binnenkomen of verlaten, met name Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douaneboek van de Unie (PbEU 2013, L269). In het algemeen mag de vrijgave voor het in het vrije verkeer brengen of uitvoer niet als bewijs van overeenstemming met het Unierecht worden beschouwd, daar die

¹¹ Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de VN voor Europa (VN/ECE) (overweging 78 verordening). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001700/2005-03-29>

¹² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119) (Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

¹³ De AVG en Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PbEU 2002, L 295) zijn van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze verordening (overweging 84 verordening).

vrijgave of uitvoer niet noodzakelijk een volledige conformiteitscontrole inhoudt.

Handelsbeleid

Deze verordening is in overeenstemming met de mededeling van de Commissie van 22 juni 2022 over de kracht van handelspartnerschappen: samen voor groene en rechtvaardige groei en de mededeling van de Commissie van 18 februari 2021 over Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid. In de laatstgenoemde mededeling is bepaald dat met nieuwe interne en externe uitdagingen en meer in het bijzonder een nieuw, duurzamer groeimodel zoals vastgelegd in de Europese Green Deal en de Europese digitale strategie, vervat in de mededeling van de Commissie van 19 februari 2020 over het vormgeven van de digitale toekomst van Europa, de Unie behoefte heeft aan een nieuwe strategie voor het handelsbeleid. Dat handelsbeleid zal de verwezenlijking van haar interne en externe beleidsdoelstellingen ondersteunen en meer duurzaamheid bevorderen, in overeenstemming met haar verbintenis om de SDG's volledig uit te voeren. Het handelsbeleid moet zijn rol bij het herstel van de Unie na de COVID-19-pandemie, bij de groene en digitale transformatie van de economie en bij de opbouw van een veerkrachtiger Unie in de wereld ten volle vervullen.

Verhouding tot de Grondwet

Op grond van artikel 94 van de Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties zoals de EU. De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten gaat dus voor op eventueel strijdige wettelijke voorschriften in Nederland.

In artikel 3 van de verordening is bepaald dat de ontbossingsvrije grondstoffen en producten niet in de handel mogen worden gebracht, op de markt worden aangeboden of worden uitgevoerd tenzij ze ontbossingsvrij zijn, ze vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring en ze zijn geproduceerd overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie waaronder grondrechten. In Nederland zijn de grondrechten gewaarborgd in de Grondwet.

Subsidiariteit

Het doel van de verordening is, zoals eerder toegelicht, om de bijdrage van de EU-productie en -consumptie aan wereldwijde ontbossing en bosdegradatie te minimaliseren en de bijdrage van de EU aan broeikasgassen en wereldwijd biodiversiteitsverlies die door deze productie en consumptie worden veroorzaakt te verminderen. Bij het opstellen van het voorstel voor de verordening is overwogen dat dit doel, gezien het mondiale karakter van de problematiek, onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt. Optreden op EU-niveau is van grote meerwaarde, uit een oogpunt van effectiviteit en omdat zo belemmeringen voor een goed functioneren van de interne markt worden voorkomen en het gelijk speelveld wordt bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd, zo is afgewogen. Binnen Nederland worden – zoals ook gebeurd is bij de Houtverordening, CITES en andere regels die handel betreffen – de bevoegdheden bij het Rijk belegd, omdat handel het lokale en provinciale belang overstijgt en activiteiten betreft die op nationaal en internationaal niveau plaatsvinden.

5. Gevolgen (niet-financieel)

De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten en, ter uitvoering daarvan, dit wetsvoorstel hebben gevolgen voor de milieudoelstellingen. Het doel is zoals toegelicht in paragraaf 2 het tegengaan van wereldwijde ontbossing en bosdegradatie om daarmee de bijdrage aan klimaatverandering en biodiversiteitsverlies te beperken. Wereldwijde ontbossing is direct of indirect ook een Nederlands probleem: Nederland is bijzonder gevoelig voor klimaatverandering en zeespiegelstijging. Bossen spelen een belangrijke rol bij het tegengaan van en adaptatie aan klimaatverandering en met het verdwijnen van bossen zou 80 procent van de biodiversiteit op het land verloren gaan. Het grootste deel van de mondiale ontbossing is verbonden aan productie van hout en landbouwgoederen. Nederland is daarbij voor een aanzienlijk deel van de eigen behoefte aan deze goederen afhankelijk van importen en Nederland is een belangrijke aanvoerhaven voor het Europese achterland. Eén van de hoofddoelen van het Nederlandse internationale bosbeleid is het stoppen van mondiale ontbossing en bosdegradatie door het verduurzamen van internationale handel en productie en daar draagt deze verordening en dit wetsvoorstel aan bij.

De verordening zal ingevolge de andere doelstellingen, zoals toegelicht in paragraaf 2 van deze memorie, ook gevolgen hebben op andere terreinen, zoals het beter naleven van mensenrechten in de gebieden waar de oogst plaatsvindt, zoals kinderarbeid, arbeidsomstandigheden en inkomen en de rechten van inheemse volkeren zoals opgenomen in de relevante internationale verdragen.

De gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten zijn naar verwachting dat producenten die duurzamere productiepraktijken toepassen, door de verordening marktaandeel zullen winnen op de EU-markt en een groter concurrentievermogen zullen zien in vergelijking met bedrijven die inkopen uit landen met een hoog risico. Ook zouden verschuivingen kunnen optreden in handelsstromen wanneer marktdeelnemers alternatieve grondstoffen gaan gebruiken die een vervanging kunnen zijn voor de producten in het voorstel. Aan de andere kant zullen (kleine) producenten in productielanden die niet (tijdig) aan de Europese eisen kunnen voldoen, zich mogelijk op andere (minder duurzame) markten zoals India of China richten. Uit geopolitiek oogpunt zullen de EU-lidstaten het doel van de verordening ook zelf in de praktijk moeten brengen. De bescherming van primair bos binnen de EU is daarbij cruciaal voor de geloofwaardigheid van de EU ten aanzien van het stoppen van ontbossing elders in de wereld. Flankerende maatregelen zijn cruciaal om landen tegemoet te komen die naar de EU exporteren. Daarbij moet gebruikt gemaakt worden van lopende trajecten bij de Commissie en lidstaten en bestaande kennis en expertise. Het proactief benaderen van derde landen die door de verordening geraakt worden is van belang. Hierin speelt de EU samen met de lidstaten een belangrijke rol.

Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid

In het impact assessment van de Europese Commissie ten aanzien van het voorstel voor de verordening staat dat de gekozen beleidsinstrumenten uit de verordening zijn geselecteerd op hun vermogen om zoveel mogelijk ontbossing en bosdegradatie te voorkomen, en nog wel implementeerbaar te zijn qua kosten en regeldruk. Van de overwogen opties kwam het benchmarkingsysteem in combinatie met een due diligence systeem als meest effectief en haalbaar naar voren. Naar verwachting zal dit systeem veel meer voordelen opleveren dan het voorgestelde minimum, d.w.z. dat ten minste 29% van de ontbossing als gevolg van de

consumptie en productie in de EU van de zes basisproducten die onder deze verordening vallen, wordt voorkomen. Daarnaast zal ook minimaal 71.920 hectare bos minder te lijden hebben onder door de EU veroorzaakte ontbossing en bosdegradatie vanaf 2030.

Dit zou ook betekenen dat er minimaal 31,9 miljoen ton koolstof minder wordt uitgestoten in de atmosfeer als gevolg van het verbruik en de productie van de relevante grondstoffen in de EU, wat kan worden vertaald in economische besparingen van ten minste 3,2 miljard euro per jaar.

Door de focus op een specifieke groep producten en grondstoffen is het mogelijk dat deze producten en grondstoffen vervangen worden door andere producten die niet onder de verordening vallen en daardoor een hoger risico op ontbossing hebben.

Ook bestaat de mogelijkheid dat de negatieve milieueffecten afgewenteld zullen worden op overige ecosystemen die niet onder de bescherming van deze verordening vallen. De geplande evaluatie zal onderzoeken of de verordening daarom uitgebreid kan worden naar andere ecosystemen en producten.

De impact van de wetgeving (en flankerende maatregelen) op derde productielanden zal van land tot land verschillen en is daarom moeilijk op voorhand te bepalen. Daarom is het belangrijk in de implementatie van de wetgeving hiervoor oog te hebben en daar zo nodig rekening mee te houden. Daarbij is het ook belangrijk oog te houden voor de impact van andere Europese wetgeving (en flankerende maatregelen) ten behoeve van verduurzaming van internationale handels- en productieketens.

6. Toezicht en handhaving

In artikel 14 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is bepaald dat de lidstaten een of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de verplichtingen die uit deze verordening voortvloeien. De lidstaten zorgen ervoor dat deze bevoegde autoriteiten over voldoende bevoegdheden, functionele onafhankelijkheid en middelen beschikken om de in Hoofdstuk 3 van de verordening vastgestelde verplichtingen na te komen.

Het voornemen is dat de Minister voor Natuur en Stikstof op grond van artikel 3.69 van het Besluit kwaliteit leefomgeving als de bevoegde instantie zal gelden, tenzij deze een andere instantie heeft aangewezen (op grond van mandaat). Daarnaast worden toezichthouders aangewezen bij ministerieel besluit op grond van de artikelen 18.6 e.v. van de Omgevingswet. De toezichthouders voeren de reguliere controles uit op de naleving van de voorschriften, met toepassing van de daarvoor in de Algemene wet bestuursrecht geregelde bevoegdheden.

De Douane controleert – met gebruikmaking van haar specifieke bevoegdheden op grond van de Algemene douanewet – aan de buitengrenzen het binnenkomen en verlaten van de EU van de ontbossingsvrije grondstoffen en producten. In de verordening zijn de taken voor de Douane neergelegd. Zo is onder meer vastgelegd dat:

- de Douane de douaneaangiftes controleert op basis van risicoanalyse;
- de Douane op verzoek van de NVWA het in het vrije verkeer brengen of de uitvoer van een product kan opschorten;
- de Douane bij niet-conforme producten door de NVWA wordt geïnformeerd over de non-conformiteit en dat de Douane in dat geval

- niet toestaat dat het betreffende product in het vrije verkeer wordt gebracht of wordt uitgevoerd;
- de Douane, de Commissie en de NVWA) zullen samenwerken en informatie uitwisselen zodat de controles conform de verordening worden uitgevoerd en doeltreffend zijn.

In de Bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 van de Algemene douanewet is de Omgevingswet opgenomen, onder B. (Nationale regelgeving). Onder A. (Europese regelgeving) staat een verwijzing naar artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de EU, waarop de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is gebaseerd.

De opsporing van strafbare feiten geschiedt door opsporingsambtenaren, die bij een vermoeden van een strafbaar feit beschikken over opsporingsbevoegdheden op grond van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 17, eerste en tweede lid, van de Wet op de economische delicten voorziet in de aanwijzing van opsporingsambtenaren.

Bestuurlijke maatregelen, sancties

De Minister voor Natuur en Stikstof kan bestuurlijke maatregelen treffen die zijn opgenomen in artikel 18.16a, tweede lid, van de Omgevingswet voor dieren, eieren, planten, hout of producten daarvan die in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet binnen het grondgebied van Nederland zijn gebracht. Ter uitvoering van de Houtverordening zijn daar enkele maatregelen opgenomen. Dit zijn de volgende: een besluit tot het opleggen van een verbod op het verhandelen (onderdeel c), een besluit tot het in bewaring nemen of het opleggen van een plicht daartoe (onderdeel d) en een besluit tot het opleggen van een plicht om het betrokken hout of producten daarvan die zijn verhandeld op te halen of centraal op te slaan (onderdeel f). De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten bevat veel meer maatregelen dan de Houtverordening. In laatstgenoemde verordening waren deze twee onmiddellijke maatregelen van de lidstaten opgenomen: inbeslagname en het verbod om hout en houtproducten te verhandelen (artikel 10, vijfde lid, onder a en b). Verder waren deze drie sancties opgenomen: boetes, inbeslagname en de schorsing van de vergunning tot uitoefening commerciële activiteiten (artikel 19, tweede lid, onder a tot en met c).

In de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten zijn de volgende voorlopige en corrigerende maatregelen en sancties opgenomen. Als voorlopige maatregelen in artikel 23: inbeslagname (zat al in de Houtverordening, dus is al geregeld) en opschorting (is nieuw, moet dus worden toegevoegd).

Corrigerende maatregelen in geval van non-conformiteit, te nemen door de marktdeelnemer of handelaar na de eis van de bevoegde autoriteit zijn: het corrigeren van de non-conformiteit, het voorkomen dat de ontbossingsvrije grondstoffen en producten in de handel worden gebracht, op de markt worden aangeboden of worden uitgevoerd, het onmiddellijk uit de handel nemen of terugroepen en het doneren of vernietigen (artikel 24, tweede lid, a tot en met d).

Daarnaast stellen de lidstaten regels vast inzake de volgende sancties van artikel 25, tweede lid, van de verordening:

- boetes (onderdeel a);
- inbeslagname producten en grondstoffen (onderdeel b);
- inbeslagname inkomsten (onderdeel c);

- tijdelijke uitsluiting (publieke) aanbestedingsprocedures en subsidies (onderdeel d);
- tijdelijk verbod in de handel te brengen, op de markt aan te bieden of uit te voeren, in geval van een ernstige inbreuk of herhaalde inbreuken (onderdeel e);
- verbod op het uitoefenen van het vereenvoudigd stelsel van zorgvuldigheidseisen van artikel 13 van de verordening in geval van een ernstige inbreuk of van herhaalde inbreuken (onderdeel f).

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat deze maatregelen, voor zover ze nog niet waren opgenomen in verband met de Houtverordening, worden toegevoegd aan artikel 18.16a, tweede lid, van de Omgevingswet. De Aanbestedingswet 2012, de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies en de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gewijzigd ingevolge een nieuwe mogelijke bestuurlijke sanctie in de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Het betreft de hierboven genoemde tijdelijke uitsluiting gedurende ten hoogste 12 maanden van aanbestedingsprocedures en subsidies. Die sanctie wordt toegevoegd aan de bestuurlijke maatregelen in artikel 18.16a, tweede lid (onderdeel o nieuw) van de Omgevingswet, zoals nader wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Daaraan gekoppeld wordt in de Aanbestedingswet 2012 een uitsluitingsgrond toegevoegd voor deelneming aan een aanbestedingsprocedure voor gegadigden of inschrijvers die een besluit tot uitsluiting hebben gekregen omdat zij in strijd hebben gehandeld met de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Het betreft een mogelijke sanctie en een tijdelijke uitsluiting gedurende ten hoogste 12 maanden.

De Kaderwet EZK- en LNV-subsidies en de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken worden ook gewijzigd. De subsidies op de terreinen van (internationaal) ondernemen, handel en landbouw zijn hier relevant. In deze kaderwetten wordt een weigeringsgrond opgenomen: de Minister van Natuur en Stikstof, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Buitenlandse Zaken en de andere bewindspersonen van de betrokken departementen – voorzover de subsidie hun portefeuille betreft – kunnen subsidieverstrekking weigeren aan degene voor wie een besluit tot het toepassen van een bestuurlijke maatregel tot tijdelijke uitsluiting van ten hoogste 12 maanden van subsidieverstrekking geldt als bedoeld in artikel 18.16a, tweede lid, onder o, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig dit wetsvoorstel. Deze weigering vindt pas plaats nadat Onze Minister voor Natuur en Stikstof in overeenstemming met de betrokken Ministers op grond van artikel 18.16a, vierde lid (nieuw) tot toepassing van deze bestuurlijke maatregel heeft besloten. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat inventariseert nog of en welke aanpassingen in de regelgeving van dat ministerie nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan deze bestuurlijke maatregel op grond van de verordening.

Bestuurlijke boete

Dit wetsvoorstel strekt er verder toe de oplegging van een bestuurlijke boete mogelijk te maken op grond van artikel 18.15a van de Omgevingswet. Op grond van dat artikel kan de Minister voor Natuur en Stikstof een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen regels. Dat zijn regels over de activiteiten van het verhandelen, het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben en het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van hout of houtproducten, en met deze wijzigingswet ook ontbossingsvrije grondstoffen en producten (zie Artikel I, A). Nader wordt onderzocht of bij AMvB ruimere mogelijkheden moeten worden

geboden voor de inzet van de bestuurlijke boete. Dit zal nader worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De NVWA kan net als bij de Houtverordening een last onder dwangsom opleggen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2021:2571) en de Conclusie van de AG van 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:738).

Strafrechtelijke handhaving, Wet economische delicten

Net als bij de Houtverordening vindt sanctionering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten onder meer plaats via het strafrechtelijke spoor. Op grond van artikel 1a, onder 1°, van de Wet economische delicten (WED) zijn economische delicten overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder a en b van de Omgevingswet. Door dit wetsvoorstel valt ook de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten daaronder. In artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving staat het voorschrift met de verbodsbepaling, dat het verboden is te handelen in strijd met de artikelen 4 en 5 van de Houtverordening. Dit wordt bij wijzigingsbesluit gewijzigd in de artikelen 3, 4 en 5 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

Handelen in strijd met dat verbod is daarmee aangewezen als economisch delict

als bedoeld in artikel 1a, onder 1°, van de WED. De overtreding kan worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie indien de overtreding opzettelijk wordt begaan, en met een gevangenisstraf van twee jaar en een geldboete van de vierde categorie in alle andere gevallen (artikelen 2 en 6 van de WED).

Via de systematiek van de WED zal voorts invulling gegeven kunnen worden aan de sancties van artikel 25, tweede lid, onder a, b en c, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten (net als voorheen aan artikel 19, tweede lid, van de Houtverordening). Dit zijn de sancties boetes (a), inbeslagname van de betrokken producten bij de marktdeelnemer of handelaar (b) en inbeslagname van inkomsten die de marktdeelnemer of handelaar heeft verworven uit een transactie met de betrokken producten (c). Laatstgenoemde maatregel houdt de ontneming in van winsten die zijn verkregen uit strafbare feiten. Dit is een strafrechtelijke maatregel die alleen door de strafrechter kan worden opgelegd.

Met toepassing van artikel 6, eerste lid, laatste alinea van de WED kan een geldboete worden opgelegd van de naast hogere categorie als de waarde van de goederen waarmee het economisch delict is begaan, of die door middel van het delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete. Zo kan bijvoorbeeld een geldboete van ten hoogste de zesde categorie worden geëist, indien de waarde van de zending illegaal gekapt hout hoger is dan een bepaald bedrag. Op basis van artikel 7, onder c, van de WED kan als bijkomende straf geëist worden dat de marktdeelnemer (als rechtspersoon) tijdelijk geen werkzaamheden met betrekking tot de handel in ontbossingsvrije grondstoffen en producten mag verrichten. Op grond van artikel 7, onder f, van de WED kan ook als bijkomende straf geëist worden de gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of voordelen gedurende maximaal twee jaar.

Het Openbaar Ministerie heeft net als bij de Houtverordening (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, hoofdstuk 9.3) hier ook zelf de mogelijkheid om delicten te bestraffen, zonder tussenkomst van de rechter. Een dergelijke strafbeschikking kan onder meer een geldboete inhouden (Wetboek van Strafvordering, artikel 257a en verder).

Als een bestuurlijke boete wordt toegepast kan er geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd (zie artikel 18.15a, eerste en vierde lid, Omgevingswet).

Rechtsbescherming

De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter onverlet, net als de wettelijke bepalingen volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid (artikel 32, tweede lid).

Marktdeelnemers of handelaren die een sanctie opgelegd hebben gekregen, hebben toegang tot de bestuursrechter (in geval van bijvoorbeeld een bestuurlijke boete), of tot de strafrechter (in geval van bijvoorbeeld een boete op grond van de WED).

De verordening bevat een artikel over de toegang tot de rechter voor belanghebbenden, in tegenstelling tot de Houtverordening (artikel 32, eerste lid). Iedere natuurlijke of rechtspersoon die voldoende belang heeft, zoals bepaald overeenkomstig de nationale rechtsmiddelenstelsel, met inbegrip van personen die voldoen aan de eventuele criteria die zijn vastgesteld in de nationale wetgeving, waaronder personen die concrete aanwijzingen hebben ingediend als zij van oordeel zijn dat marktdeelnemers of handelaren de verordening niet naleven, heeft toegang tot administratieve en rechterlijke procedures ter toetsing van de besluiten, het handelen of het verzuim van de bevoegde autoriteiten.

In Nederland is de toegang tot de bestuursrechter geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter (artikel 8:1 Awb). De criteria voor belanghebbende zijn vastgelegd in de wet en in rechterlijke uitspraken. Onder belanghebbende wordt in artikel 1:2 Awb verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

7. Financiële gevolgen en regeldruk

De uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten brengt lasten met zich mee voor bedrijven, burgers en voor de overheid. Als gevolg van de verordening stijgen de nalevingslasten en zal tevens sprake zijn van een stijging van de toezichtlasten. Slechts een beperkt deel van de lasten kan worden toegerekend aan de bepalingen van dit wetsvoorstel en het wijzigingsbesluit. Het grootste deel van de lasten voor bedrijven vloeien voort uit bepalingen die rechtstreeks uit de verordening voortvloeien. Omdat een scherp onderscheid daartussen niet overal even makkelijk is te maken, zijn ze hieronder als geheel beschreven.

Overheid

Er zijn toezichtlasten voor de Rijksoverheid, in het bijzonder voor instanties die onderdeel vormen van de handhavingketen zoals de Douane, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het OM en de rechtspraak (zowel de bestuursrechter als de strafrechter). De omvang

daarvan is erg afhankelijk van onder meer nadere besluitvorming door de Europese Commissie over het aantal landen en gebieden dat als hoog-risico wordt aangemerkt. Deze categorie landen vergt aanzienlijk meer controle. De verwachting is dat het hier om enkele tientallen extra fte's gaat voor handhaving en uitvoering en voor te verwachten noodzakelijke aanpassingen in ondersteunende IT-systemen. Budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden.

Voor de rechtspraak zijn de gevolgen naar verwachting beperkt. Op basis van de Houtverordening zijn bij uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 12 december 2022 meerdere personen strafrechtelijk veroordeeld wegens in strijd met het zorgvuldigheidsstelsel van de Houtverordening op de Europese markt brengen van hout (12 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7435, 7438, 7442) Dit was de eerste strafzaak in de Europese Unie op basis van de Houtverordening. Er zijn regelmatig bestuursrechtelijke zaken en voorlopige voorzieningen geweest. Zie recent de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 15 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1959.

De verwachting is dat door de inwerkingtreding van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten meer ondernemingen geconfronteerd gaan worden met handhavingssaken, omdat de regels inzake ontbossing van toepassing worden op meer producten dan hout en houtproducten, de eisen en de sanctiemaatregelen worden uitgebreid en Nederland veel van deze producten invoert. Mogelijk zal dit leiden tot meer lasten voor de rechtspraak.

Zoals in de vorige paragraaf is vermeld was in de Houtverordening niets bepaald over de toegang tot de rechter en laat de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter onverlet, net als de wettelijke bepalingen volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid (artikel 32, tweede lid). Op grond van artikel 32, eerste lid, van de verordening heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon die voldoende belang heeft, zoals bepaald overeenkomstig de bestaande nationale rechtsmiddelenstelsel, met inbegrip van personen die voldoen aan de eventuele criteria die zijn vastgesteld in de nationale wetgeving, waaronder zoals gezegd personen die concrete aanwijzingen hebben ingediend, toegang tot administratieve en rechterlijke procedures ter toetsing van de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze verordening bevoegde autoriteiten. Dit zou kunnen leiden tot een toename van het aantal rechtszaken.

Gevolgen voor bedrijven en burgers

Het voorstel heeft ook financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor het bedrijfsleven en burger. Voor de burger kan het betekenen dat producten die zij willen kopen minimaal in prijs kunnen stijgen. De kostenstijging zal lager zijn voor consumenten die producten met een laag risico kopen dan voor mensen die producten met een hoog risico kopen. Daarnaast kan het zo zijn dat de keuze van producten mogelijk wordt verminderd.

Over de regeldruk voor bedrijven en burgers zal geen toetsing plaatsvinden door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), aangezien het een zuivere implementatie betreft van een rechtstreeks werkende Europese verordening.

Bedrijven zullen volgens ramingen van de Commissie eenmalig kosten van 5.000 tot 90.000 euro per marktdeelnemer moeten maken voor het opstellen van het gepaste zorgvuldigheidssysteem. De totale terugkerende kosten voor het gepaste zorgvuldigheidssysteem worden geschat op 158 tot 2.354 miljoen euro per jaar. Welk deel daarvan voor rekening van Nederlandse bedrijven komt is vooralsnog moeilijk in te schatten. Over het algemeen geldt dat ondernemers, die de genoemde grondstoffen en producten uit landen of regio's met een laag risico inkopen aan minder verplichtingen worden onderworpen dan ondernemers die de genoemde grondstoffen en producten uit landen of regio's met een hoog risico inkopen. Indien de verordening ertoe leidt dat bedrijven hun inkoop met name richten op laag-risico landen of gebieden, is de verwachting dat de nalevingskosten en administratieve lasten voor bedrijven lager zullen uitkomen.

De verordening heeft rechtstreeks effect op naar schatting circa 18.000 importerende bedrijven. Data over het aantal Nederlandse exporterende bedrijven waar de verordening direct effect op heeft, zijn niet beschikbaar. Via de analyse die de douane uitvoert, zal hier meer inzicht in verkregen worden. Op basis van incomplete data is het aantal exporterende bedrijven vast te stellen op minstens 5.000. Afhankelijk van de mate van compleetheid zal dit naar boven bijgesteld moeten worden tot mogelijk 10.000 of meer. Als de nalevingslasten worden geschat op een verdubbeling ten opzichte van die van de Houtverordening, zou dat uitkomen (van gemiddeld 16 uur naar 32 uur), en met een gemiddeld uurloon wordt gerekend (25,29 euro: CBS, 2022), resulteert dat in 809 euro jaarlijks per marktdeelnemer ofwel 19,4 tot 22,7 miljoen euro per jaar in totaal (bovenop de ramingen van de Commissie voor eenmalige kosten). Nadere analyse moet nog een werkelijke schatting van de kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven opleveren.

De genoemde administratieplicht heeft ook voor handelaren administratieve lasten en nalevingslasten tot gevolg. Grote handelaren (niet-mkb) zijn verplicht een werkend gepaste zorgvuldigheidssysteem te hebben en te doorlopen.

Zoals reeds aangegeven vloeien deze lasten rechtstreeks voort uit de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. De Nederlandse overheid heeft zich tijdens de onderhandelingen in Brussel ingezet voor een afweging tussen het op efficiënte wijze realiseren van de doelstellingen van de verordening en de gevolgen daarvan voor de lasten van bedrijven en overheden.

8. Evaluatie

In artikel 34, eerste lid, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is bepaald dat uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze verordening de Commissie een effectbeoordeling indient, in voorkomend geval vergezeld van een wetgevingsvoorstel teneinde het toepassingsgebied van deze verordening uit te breiden tot andere beboste gronden. De evaluatie bevat onder meer de in artikel 2 bedoelde afsluitingsdatum, teneinde de bijdrage van de Unie aan de omzetting en degradatie van natuurlijke ecosystemen tot een minimum te beperken. De evaluatie bevat een beoordeling van het effect van de relevante grond-

stoffen op ontbossing en bosdegradatie. De Commissie zal daarvoor inzage nodig hebben van de lidstaten.

De Commissie zal volgens artikel 34, tweede lid uiterlijk twee jaar na de datum van inwerkingtreding van de verordening ook een effectbeoordeling voorleggen, waarbij zij tegelijk, indien nodig, een wetgevingsvoorstel indient om het toepassingsgebied van deze verordening uit te breiden tot andere natuurlijke ecosystemen, met inbegrip van ander land met grote koolstofvoorraden en met een hoge biodiversiteitswaarde, zoals grasland, veengebieden en wetlands. Bij die beoordeling wordt ook nagegaan of het nodig of haalbaar is het toepassingsgebied van deze verordening uit te breiden tot andere grondstoffen, zoals mais. Ook wordt volgens het vierde lid gekeken naar de rol van financiële instellingen bij het voorkomen van geldstromen die direct of indirect aan ontbossing en bosdegradatie bijdragen, en wordt beoordeeld of het nodig is om financiële instellingen specifieke verplichtingen op te leggen via rechtshandelingen van de Unie.

Dit zal mogelijk leiden tot wijziging van nationale regelgeving, de betreffende artikelen van de Omgevingswet en van het Besluit activiteiten leefomgeving, en zal dan worden gezien.

Nederland zal zich inspannen om in de toekomst de werking van de verordening uit te breiden naar andere ecosystemen dan bossen, zoals in de aangenomen motie Boswijk c.s (Kamerstukken II 2021/22, 21 501-32, nr. 1392).

9. Advies en toetsing

Dit wetsvoorstel is – naast interdepartementale afstemming en toetsing – ter toetsing en advisering voorgelegd aan de NVWA en de Douane, de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De opmerkingen van de NVWA en de Douane zijn verwerkt. Deze bezien verder de gevolgen voor hun uitvoeringspraktijk. De NVWA heeft een uitvoeringstoets implementatiewet Ontbossingsverordening gedaan en heeft geconcludeerd dat deze wet uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is.

De voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft laten weten dat het wetsvoorstel geen aanleiding is voor advies van de zijde van de Afdeling bestuursrechtspraak. Wel is opgemerkt dat het aantal bestuurlijke maatregelen ter handhaving van de verordening wordt uitgebreid. Indien de bevoegde instanties en toezichthouders meer intensief toezicht zullen houden en handhavend zullen optreden, valt – gelet op de daarmee gemoeide belangen – te verwachten dat daartegen ook vaker in beroep en hoger beroep zal worden opgekomen. Dit zal kunnen leiden tot een taakverzwaring van de Afdeling bestuursrechtspraak waarvan de omvang thans niet kan worden ingeschat. Mocht echter sprake zijn van een betekenisvolle toename van de inzet van medewerkers en staatsraden, dan dient te worden gezien welke aanvullende middelen aan de Afdeling worden verstrekt om in staat te zijn de beroepen binnen redelijke termijn of te handelen.

De voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak heeft laten weten dat het wetsvoorstel de Raad geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Het wetsvoorstel leidt naar verwachting niet tot substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak. Indien 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.

Gedurende het implementatietraject worden belanghebbenden uit de relevante sectoren en het maatschappelijk middenveld betrokken via informatie- en consultatie bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten worden stakeholders geïnformeerd over de implementatieprocedure en worden zorgen, vragen en suggesties opgehaald. Deze input wordt herhaaldelijk opgehaald en meegenomen gedurende het implementatietraject.

In EU verband is voorafgaand aan besluitvorming over de verordening op de volgende wijzen advies ingewonnen:

1. er is feedback verzameld op het impact assessment
2. er heeft een open publieke internetconsultatie plaatsgevonden
3. er is gericht advies ingewonnen bij belanghebbenden door middel van interviews en focusgroepen.

Ad 1

In de aanvangsfase van het impact assessment kon op een online portal publiekelijk gereageerd worden. Er kwam 99 reacties binnen uit 23 landen. Uit de reacties bleek in het algemeen dat het erg verwelkomd wordt dat de Europese Commissie probeert om de Europese bijdrage op ontbossing te verkleinen en het gebruik van producten uit ontbossingsvrije handelsketens te bevorderen. Er is in het algemeen een sterke voorkeur voor wettelijk bindende en regulerende actie, die volgens veel respondenten vergezeld zou moeten gaan van niet-regelgevende en vrijwillige acties.

Ad 2

De online publieksenquête voorafgaand aan besluitvorming bestond uit twee delen, een deel open voor het algemene belanghebbende publiek, en een deel met meer gerichte vragen voor experts. De consultatie liep van 3 september 2020 tot 10 december en heeft 1.194.761 reacties opgeleverd. Daarmee is het de internetconsultatie van de EU met de één na grootste respons. Dat is mede veroorzaakt door een campagne van enkele non-profit organisaties die voor-ingevulde formulieren verspreiden onder hun leden. Om verstoring van de resultaten van de non-profit campagne te voorkomen, zijn met behulp van een «key collision algoritme» de campagne-reacties gescheiden van de niet-campagne reacties. 1150 reacties zijn aangemerkt als niet-gerelateerd aan de campagne.

Uit de niet-campagne gerelateerd zijn de volgende resultaten te destilleren:

- een sterke steun voor een ontbossingsvrije standaard waar producten aan moeten voldoen om op de EU markt te worden gebracht.
- enkele bindende maatregelen, zoals een verplichte product-specifieke zorgvuldigheidsverklaring (due diligence), verplichte publieke certificering krijgen veel steun.
- enkele vrijwillige maatregelen, zoals een vrijwillige zorgvuldigheidsverklaring, en private certificering of vrijwillige labeling kregen de minste steun.
- een meerderheid van de bedrijven steunen EU maatregelen omdat daarmee oneerlijke concurrentie verminderd kan worden, door bedrijven die geen rekening houden met ontbossing.

- volgens publieke autoriteiten zijn verplichte publiek certificering en ondersteuning voor producerende landen de maatregelen die de hoogste kosten met zich meebrengen.
- derde landen (niet-eu landen) reageren positief op bijna alle voorgestelde maatregelen. Het minste support krijgen vrijwillige maatregelen zoals vrijwillige labeling, een vrijwillige zorgvuldigheidsverklaring en private certificering, zoals dat nu al op de EU markt bestaat.
- ten aanzien van de reikwijdte van de EU maatregelen was er sterkere steun voor een grote reikwijdte, waarbij de maatregelen genomen worden tav een groot aantal producten, waaronder alle of bijna alle producten die met ontbossing geassocieerd kunnen worden.
- als grootste obstakel voor effectieve implementatie werd gezien dat ontbossingsvrije producten duurder zijn.
- afwenteling werd als een potentieel probleem gezien hoewel het voor veel respondenten niet duidelijk was of in welke mate afwenteling op andere ecosystemen zou kunnen plaatsvinden.
- de meeste respondenten geven aan dat er mogelijkheden zijn om producenten aan te moedigen om hun handelsketen «op te schonen» van ontbossing, niet alleen voor de EU markt. Zo kan voorkomen dat er verschillende handelsstromen voor de verschillende markten ontstaan.
- als grootste bijdragers van de ontbossing veroorzaakt door de EU markt worden gezien: de dierlijke voedsel en niet-voedsel sector en de plantaardige voedsel en diervoeder sector.

Ad 3

In oktober 2020 en februari 2021 vonden twee vergaderingen met belanghebbenden plaats, tijdens de vergadering van de Commissie expertgroup / multistakeholderplatform over het beschermen en herstellen van de bossen in de wereld. Meer dan 120 deelnemers van lidstaten, bedrijven en non-gouvernementele organisaties nemen deel aan dit platform. Ook werden in focus-groepen 49 organisaties en 92 individuen geïnterviewd. Vanwege de brede samenstelling werden tegengestelde geluiden gehoord tijdens de bijeenkomsten en de interviews.

Zo waren er deelnemers die voorstander waren van verplichte labeling waar anderen van mening waren dat de consument zelf moet kunnen kiezen. Sommige deelnemers vonden dat de nadruk niet op ontbossing, maar op verandering van landgebruik zou moeten liggen, om niet te veel de nadruk op de houtindustrie te leggen. Sommige deelnemers stelden aanvullende producten voor waarop een regeling van toepassing zou moeten zijn, zoals avocado, leer, rubber, zuivel, suikerriet, mais en tarwe.

Veel deelnemers geven aan dat certificering, en controle van de certificerende instanties te prefereren is boven vrijwillige labeling. Sommige deelnemers geven aan dat een gepaste zorgvuldigheidsverplichting hoge lasten voor kleine bedrijven oplevert, en moeilijk te handhaven is.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze wijzigingswet treedt in werking bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld (zie artikel V).

De uiterste implementatiedatum van de Verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is 29 december 2024. Dit is dan ook het tijdstip waarop de (meeste onderdelen van) de wijzigingswet bij koninklijk besluit in werking zullen moeten treden.

De meeste artikelen van de verordening, met verplichtingen voor marktdeelnemers, zijn van toepassing 18 maanden na de datum van inwerkingtreding van de verordening (inwerkingtreding op 29 juni 2024).

Voor het mkb geldt nog een langere toepassingstermijn van 24 maanden in plaats van 18 maanden conform artikel 38, derde lid, van de verordening. Daarin is bepaald dat behalve wat betreft de in de bijlage bij de Houtverordening opgenomen producten, voor marktdeelnemers die zich uiterlijk op 31 december 2020 als mkb onderneming hebben gevestigd, als bedoeld in Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2013, L 182) de artikelen 3 tot en met 13, 16 tot en met 24, 26, 31, 32 van toepassing zijn vanaf 24 maanden na de inwerkingtreding van de verordening. Dat is dus 29 juni 2025. Met het oog op impact en evenredigheid is ervoor gekozen om het mkb meer tijd te geven, vanwege het grote aantal mkb-bedrijven dat beperkt op de hoogte is van de verordening en omdat zij een kleiner percentage van het volume van de producten vertegenwoordigen (hoewel ze met meer zijn). Dus de impact van deze grote groep van mkb-ers is kleiner dan de impact van de grote bedrijven.

In artikel 37, tweede lid, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten is het overgangsrecht opgenomen voor hout. De Houtverordening wordt ingetrokken per 29 december 2024, maar is nog 3 jaar daarna, dus tot 29 december 2027 van toepassing op hout en houtproducten die voor 29 juni 2023, de inwerkingtredingsdatum van de verordening, zijn geproduceerd en met ingang van 29 december 2024 in de handel zijn gebracht.

Dan staat er in artikel 37, derde lid, van de verordening dat hout en houtproducten die voor 29 juni 2023 zijn geproduceerd en later, namelijk met ingang van 29 december 2027 in de handel zijn gebracht, voldoen aan artikel 3 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Dus dan is het nieuwe regime van die verordening helemaal van toepassing.

In artikel 1, tweede lid, van die verordening is geregeld dat de nieuwe verordening niet van toepassing is op de in bijlage I opgenomen ontbossingsvrije grondstoffen en producten die voor 29 juni 2023 zijn geproduceerd. Bijvoorbeeld voor soja. Voor hout geldt de Houtverordening voor die datum.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, A

In artikel 4.3, tweede lid, van de Omgevingswet is de grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de daar genoemde activiteiten met betrekking tot dieren, planten, stoffen of zaken die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving in Nederland of daarbuiten. In het tweede lid, onder b, van dit artikel staat als activiteit het verhandelen en binnen Nederland brengen van hout of houtproducten. Hieraan wordt toegevoegd de activiteit het verhandelen en het binnen het grondgebied van Nederland brengen van ontbossingsvrije grondstoffen en producten, zodat bij algemene maatregel van bestuur ook regels worden gesteld voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Het begrip ontbossingsvrije grondstoffen

en producten is omschreven in de bijlage bij deze wet, als: runderen, cacao, koffie, oliepalm, rubber, soja en hout en producten daarvan als bedoeld in bijlage I bij de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

De activiteit in onderdeel b ten aanzien van hout of houtproducten kan in dit artikel niet komen te vervallen, omdat dit onderdeel ook is gekoppeld aan de Europese flegtregelgeving. De Europese flegtregelgeving is neergelegd in de EU FLEGT verordening, zoals toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie. De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten bepaalt in artikel 10, derde lid, dat hout en houtproducten waarvoor een geldige Flegt-vergunning is afgegeven, worden geacht te voldoen aan de wettigheidsvereiste van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten in artikel 3, onder b, namelijk dat de hout en houtproducten zijn geproduceerd overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie (zie overweging 81).

Het (brede) begrip verhandelen en binnen Nederland brengen blijft hetzelfde als bij hout en houtproducten. Het verhandelen houdt in: aankopen, te koop vragen, verwerven voor commerciële doeleinden, tentoonstellen voor commerciële doeleinden, gebruik met winst oogmerk, verkopen, in bezit hebben met het oog op verkoop, ten koop aanbieden of vervoeren met het oog op verkoop (Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel a). In artikel 2 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten staan de begrippen «in de handel brengen», het voor het eerst in de Unie op de markt aanbieden van een grondstof of product, en «op de markt aanbieden», het in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, verbruik of gebruik op de markt van de Unie. Deze begrippen vallen ook onder het brede begrip verhandelen.

Artikel I, B

In artikel 4.12, eerste lid, wordt bepaald dat voor de daarin opgenomen activiteiten gevallen worden aangewezen op grond van artikel 4.3 (grondslag algemene maatregel van bestuur) waarin een van de daarbij aangewezen Ministers het bevoegd gezag is. Onder n staat: het binnen het grondgebied van Nederland brengen en het verhandelen van hout en houtproducten. Hieraan worden ontbossingsvrije grondstoffen en producten toegevoegd door de uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, zodat – in afwijking van de hoofdregel van artikel 4.9. Daarin worden burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag – bij algemene maatregel van bestuur de Minister voor Natuur en Stikstof als bevoegd gezag wordt aangewezen ten aanzien van deze activiteiten.

Het is ook hier nodig om hout en houtproducten apart te laten staan voor de handhaving van de eerdergenoemde Europese flegt-regelgeving, zoals hierboven is toegelicht bij artikel I, A.

Artikel I, C

Artikel 4.20 bepaalt dat op grond van artikel 4.3 in ieder geval regels worden gesteld ter uitvoering van een aantal richtlijnen, verordeningen en verdragen. In verband met de totstandkoming van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten en het vervallen van de Europese houtregelgeving – buiten de in onderdeel d opgenomen Europese flegt-regelgeving – wordt onderdeel e opnieuw geformuleerd. Weliswaar blijft de Europese houtregelgeving op grond van de in genoemde verordening opgenomen overgangstermijn nog enige tijd van

toepassing, maar de opdracht tot het stellen van regels kan vervallen. De reeds gestelde regels vervallen pas op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel I, D

In artikel 4.37 is het doel vastgelegd van de regels die de regering volgens artikel 4.3 bij algemene maatregel van bestuur stelt over het verhandelen van hout en houtproducten als bedoeld in de Europese flegtregelgeving of de Europese houtregelgeving. Door deze wijziging vervalt de Europese houtregelgeving, zoals eerder is toegelicht. De Europese flegtregelgeving blijft bestaan.

Artikel I, E

In dit artikel is het doel vastgelegd van de regels die de Minister voor Natuur en Stikstof op grond van artikel 4.3 bij algemene maatregel van bestuur stelt over het verhandelen van ontbossingsvrije grondstoffen en producten als bedoeld in de Europese ontbossingsregelgeving.

Het doel van de regels, namelijk met het oog op de natuurbescherming, het beschermen van het milieu, het tegengaan van klimaatverandering of het beheer van natuurlijke hulpbronnen, vloeit voort uit de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

Deze doelen zijn hetzelfde als bij de Houtverordening en blijven hier ongewijzigd. Wel is de definitie van relevante wetgeving (artikel 2.39 verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten) uitgebreider dan de definitie van toepasselijke wetgeving (artikel 2h) in de Houtverordening, namelijk ook arbeidsrechten, mensenrechten, belastingen- en corruptiebestrijdingsregelingen en het beginsel van vrije, voorafgaande en geïnformeerde toestemming zoals onder meer vastgesteld in de VN-Verklaring over de rechten van inheemse volken. Deze bijkomende doelen, die niet in de overwegingen staan als doel op zich, staan los van de bescherming van de fysieke leefomgeving. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hier nader op ingegaan.

Artikel I, F

In artikel 13.1, tweede lid, is bepaald dat de Minister voor Natuur en Stikstof ter dekking van de kosten voor de uitvoering van controles of verificaties op grond van de Europese houtregelgeving rechten kan heffen van de eigenaar, vervoerder, handelaar, importeur of diens gemachtigde. Hier wordt de term Europese houtregelgeving eerst vervangen door de Europese houtregelgeving en Europese ontbossingsregelgeving zodat deze mogelijkheid ook voor die regelgeving bestaat. Na de overgangstermijn vervalt de Europese houtregelgeving (tweede wijziging). Dit wordt bij koninklijk besluit geregeld.

De huidige praktijk is dat geen rechten worden geheven voor controles en verificaties. Deze praktijk zal eerst worden voortgezet voor de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Dan zal nog worden bekeken of het retribueerbaar maken van de controles bijdraagt aan het verhogen van de naleving. Als daartoe besloten zou worden, worden bij ministeriële regeling tarieven vastgesteld, die niet mogen uitgaan boven de geraamde kosten.

Artikel I, G

In artikel 18.15a is bepaald dat de Minister voor Natuur en Stikstof een bestuurlijke boete kan opleggen bij overtreding van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen regels, die zijn gesteld op grond van artikel 4.3, tweede lid, onder a of b (onder andere). Dat zijn regels over de activiteiten van het verhandelen, het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben en het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van dieren, planten of producten daarvan (a) en de activiteiten van het verhandelen en het binnen het grondgebied van Nederland brengen van hout of houtproducten (b).

Met deze wijziging wordt ook de aan artikel 4.3, tweede lid, toegevoegde activiteit in onderdeel b: het verhandelen en het binnen het grondgebied van Nederland brengen van ontbossingsvrije grondstoffen en producten (zie artikel I, A) aan deze grondslag voor het opleggen van bestuurlijke boetes toegevoegd. Die mogelijke sanctie vloeit net als uit de Houtverordening voort uit de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten (artikel 25, tweede lid, onder a). Voor de uitvoering van de Houtverordening zijn nooit bij algemene maatregel van bestuur de regels over de activiteiten van het verhandelen van hout en houtproducten aangewezen waardoor bij overtreding daarvan de bestuurlijke boete kon worden opgelegd. Voor de uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten zal dat nog worden gezien, in het licht van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van de Raad van State van 11 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:738, Raad van State, 201903064/5/A3). Zijn conclusie is dat het ontbreken van de mogelijkheid van bestuurlijke beboeting het (EU-rechtelijke) effectiviteitsbeginsel schendt als de strafvorderlijke opportuniteitsbeoordeling door het OM niet leidt tot effectieve handhaving. Als vaststaat dat een bedrijf herhaaldelijk hout heeft geïmporteerd zonder in achtneming van voorzorgsmaatregelen, moet volgens de staatsraad advocaat-generaal dat verleden effectief beboet kunnen worden. Dat is beter dan een last opleggen voor de toekomst. In het laatste geval moet immers blijvend gecontroleerd worden.

Een bestuurlijke boete zou inderdaad mogelijk gemaakt kunnen worden voor het niet naleven van administratieve verplichtingen, zoals voor het niet aanleveren van een zorgvuldigheidsverklaring bij het in de handel brengen, op de markt aanbieden of uitvoeren van ontbossingsvrije grondstoffen en producten als bedoeld in artikel 3, onder c, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Er zal worden gezien of de bestuurlijke boete ook mogelijk en wenselijk is voor het sanctioneren van het niet naleven van andere verplichtingen zoals het niet vaststellen en onderhouden van een stelsel van zorgvuldigheidseisen als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de verordening.

Het hierboven genoemde sanctie-artikel 25, tweede lid, onder a, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten bevat criteria die niet terugkomen in de tekst van voorgesteld artikel 18.15a van de Omgevingswet. Die criteria stonden ook in de Houtverordening (artikel 19, tweede lid, onder a) en komen niet terug in dit artikel van de Omgevingswet namelijk: evenredigheid van boetes aan de milieuschade en de waarde van de producten waarbij het niveau van de boetes zo wordt berekend dat wordt gewaarborgd dat aan de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun inbreuken te danken hebben effectief wordt ontnomen. Bij herhaling van de ernstige inbreuk worden de boetes geleidelijk verhoogd. Hieraan is in de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten een maximum boetebedrag

toegevoegd (minstens 4% van de totale jaaromzet, te verhogen als het economische voordeel hoger was).

In de bij deze memorie gevoegde implementatietabel (onder III) staat dat de boete van artikel 25, tweede lid, onder a, is geïmplementeerd in artikel 18.15a (mogelijkheid bestuurlijke boete), de artikelen 1a, 6, 7 en 8 van de Wet economische delicten en de artikelen 23, 33, 33a, 36 e van het Wetboek van Strafrecht. Daarin zijn deze criteria opgenomen.

Het gaat hier primair om het creëren van een eigen bevoegdheid voor de handhaver tot het opleggen van de sanctie en daarbij geldt dat de verordening (inclusief de criteria) rechtstreeks werkt en wordt toegepast. Deze opdracht staat los van de bevoegdheid. Het is dus een opdracht bij de uitoefening van de bevoegdheid die criteria toe te passen; de bepaling uit de verordening wordt hier niet nog eens beschreven.

Artikel I, I

Artikel 18.16a bevat de bestuurlijke maatregelen die de Minister voor Natuur en Stikstof kan treffen. Een deel van de maatregelen betreffen niet de Houtverordening, maar andere EU-regelgeving, bijvoorbeeld de Europese cites-regelgeving. Het gaat dan om de maatregelen onder a (besluit tot terugzenden naar het land van uitvoer of herkomst of tot het opleggen van een plicht daartoe), b (besluit tot het brengen van dieren, eieren, planten of de producten daarvan naar enige plaats buiten Nederland in overeenstemming met het cites-verdrag), e (een besluit tot het opleggen van een plicht om houders of vermoedelijke houders van deze situatie onverwijld en op doeltreffende wijze op de hoogte te stellen) en g (een besluit tot het opleggen van een plicht tot het identificeren en registreren van de betrokken dieren, eieren, planten of producten daarvan, of het betrokken hout en producten daarvan. Deze zijn hier niet van toepassing.

Met dit wijzigingsartikel worden enkele andere maatregelen die de Houtverordening betreffen, aangepast aan de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Tevens worden daardoor de maatregelen uitgebreid.

De wijziging onder punt 1 is dat het opschrift van artikel 18.16a wordt gewijzigd door na «hout en producten daarvan» de term «ontbossingsvrije grondstoffen en producten» toe te voegen. De wijziging onder punt 2 is dat het eerste lid van artikel 18.16a, waarin de reikwijdte van de mogelijk te treffen bestuurlijke maatregelen is bepaald, wordt uitgebreid met het binnen het grondgebied van Nederland brengen en uitvoeren van ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Daarbij is de formulering van dit eerste lid iets gewijzigd om te verduidelijken dat de Minister voor Natuur en Stikstof bij het in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet binnen het grondgebied van Nederland brengen van dieren, eieren, planten, hout of producten daarvan, of binnen het grondgebied van Nederland brengen of uitvoeren van ontbossingsvrije grondstoffen en producten bestuurlijke maatregelen kan treffen op kosten van de eigenaar, vervoerder, verhandelaar, importeur of diens gemachtigde.

Het is nodig om hout en houtproducten hier apart te laten staan voor de handhaving van de eerder genoemde Europese flegt-regelgeving. In artikel 3 van de flegt-basisverordening staat een verbod (invoer in de Unie van houtproducten uit partnerlanden is verboden tenzij de lading is voorzien van een FLEGT vergunning). De lidstaten kunnen zelf sancties vaststellen en de douane kan de houtproducten opschorten en vasthouden conform artikel 5, zevende en achtste lid.

De maatregel in het tweede lid, onder d, houdt in een besluit tot het in bewaring nemen of het opleggen van een plicht daartoe. Dit houdt inbeslagname in. Deze maatregel vloeit als onmiddellijke maatregel van de lidstaat voort uit artikel 10, vijfde lid, onder a, en als sanctie uit artikel 19, tweede lid, onder b, van de Houtverordening. Inbeslagname is ook opgenomen in de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten als voorlopige onmiddellijke maatregel van de bevoegde autoriteit (artikel 23) en als sanctie (artikel 25, tweede lid, onder b). Dit onderdeel d kan zodoende ook ongewijzigd blijven.

De maatregel in het tweede lid, onder f, houdt in een besluit tot het opleggen van een plicht om de betrokken dieren, planten, eieren of producten daarvan of het betrokken hout en producten daarvan die zijn verhandeld op te halen of centraal op te slaan. Dit wordt zodanig gewijzigd dat de plicht om op te halen of centraal op te slaan, naast voor de Europese flegtregelgeving, ook kan gelden voor ontbossingsvrije grondstoffen en producten, ter uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Dit is een soort inbeslagname zoals toegelicht bij onderdeel d.

Met deze wijziging worden enkele nieuwe maatregelen toegevoegd ter implementatie van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Deze stonden niet in de Houtverordening. Het gaat om de onderstaande maatregelen.

De maatregel tot opschorting, in het tweede lid, onder h (nieuw) vloeit voort uit artikel 23 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Daarin is bepaald dat de lidstaten hun bevoegde autoriteiten de mogelijkheid bieden om onmiddellijk voorlopige maatregelen te nemen, waaronder opschorting van het in de handel brengen, het op de markt aanbieden of het uitvoeren van de niet ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

De maatregel van een verbod op het uitoefenen van het vereenvoudigde stelsel van zorgvuldigheidseisen in geval van een ernstige inbreuk of herhaalde inbreuken vloeit voort uit de sanctie in artikel 25, tweede lid, onder f van de verordening (nieuw onderdeel i). Voor relevante producten uit landen met een laag risico, of delen daarvan, moet de marktdeelnemers worden toegestaan vereenvoudigde zorgvuldigheidsprocedures uit te voeren (overweging 68 van de verordening). De vereenvoudigde zorgvuldigheidsprocedure is nader uitgelegd in artikel 13 van de verordening. Het verbod houdt dus in dat marktdeelnemers die een ernstige inbreuk hebben gemaakt, geen recht meer hebben om de vereenvoudigde zorgvuldigheidsprocedure na te leven en zullen aan de reguliere zorgvuldigheidsprocedures (artikelen 10 en 11 van de verordening) voldoen.

De maatregel tot inbeslagname van de inkomsten van de marktdeelnemer of handelaar, ter implementatie van de sanctie in artikel 25, tweede lid, onder c, van de verordening, is een strafrechtelijke maatregel die enkel door de strafrechter kan worden opgelegd. Het Wetboek van Strafrecht en de WED voorzien hier al in. Deze maatregel wordt hier dus niet in de Omgevingswet opgenomen. De volgende bepalingen geven hier reeds uitvoering aan: de artikelen 33, 33a en 36 e van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 94 en 94a van het Wetboek van Strafvordering. De procedure daarvoor is bepaald in artikel 36 e van het Wetboek van Strafrecht. Op vordering van het OM kan bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit de verplichting worden opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan de Staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (eerste lid).

Dan zijn er nog vier, expliciet omschreven, corrigerende maatregelen in geval van non-conformiteit uit de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten toegevoegd (onderdelen j tot en met m). In de Houtverordening stond in artikel 10, vijfde lid, dat bevoegde autoriteiten een kennisgeving van door de marktdeelnemer te nemen corrigerende maatregelen afgeven, maar niet wat die corrigerende maatregelen inhielden. Op grond van artikel 24 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten eisen de bevoegde autoriteiten, wanneer zij vaststellen dat een marktdeelnemer of handelaar de verordening niet goed is nagekomen of dat een ontbossingsvrij product dat in de handel wordt gebracht, op de markt wordt aangeboden of wordt uitgevoerd, niet conform is, onverwijld van hen dat zij (een of meer van) deze passende en evenredige corrigerende maatregelen nemen om binnen een redelijke termijn een einde te maken aan de non-conformiteit. Non-conformiteit houdt in dat de betreffende grondstoffen en producten die in de handel worden gebracht, op de markt worden aangeboden of worden uitgevoerd, niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 3 van de verordening, en dus niet ontbossingsvrij zijn (onder a), niet zijn geproduceerd overeenkomstig de relevante wetgeving van het land van productie (b), en niet vergezeld gaan van een zorgvuldigheidsverklaring (c). Die maatregelen die hier een einde aan moeten maken, zijn duidelijk omschreven.

Het opleggen van een plicht tot het corrigeren van formele non-conformiteit met de verordening (onderdeel j) houdt in dat bedrijven bij overtreding moeten aantonen dat zij het risico op ontbossing en bosdegradatie hebben verminderd. Hierbij dienen stappen van due diligence toegepast te worden. Deze stappen zijn volgens de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen over maatschappelijk verantwoord ondernemen: to protect, to respect, to remedy. Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie is de Verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten hiermee in lijn. Onder de OESO-richtlijnen wordt van bedrijven verwacht dat zij de risico's voor mens en milieu, zoals ontbossing, in kaart brengen en deze risico's voorkomen en aanpakken. Indien het niet mogelijk is om met alle geïdentificeerde risico's aan de slag te gaan, mag het bedrijf de risico's prioriteren op ernst en waarschijnlijkheid om te bepalen met welke risico's het bedrijf als eerste aan de slag gaat. Bij deze prioritering behoort een bedrijf te overleggen met zakelijke relaties, andere relevante ondernemingen en (mogelijk) betrokken stakeholders en rechthebbenden. Ook behoort een bedrijf transparant te zijn over dit proces.

Daarnaast kan de bevoegde autoriteit de plicht opleggen dat de marktdeelnemer of handelaar voorkomen dat niet ontbossingsvrije grondstoffen en producten in de handel worden gebracht, aangeboden of uitgevoerd worden (onderdeel k). Ook kan de plicht worden opgelegd tot het onmiddellijk uit de handel nemen of terugroepen van niet ontbossingsvrije grondstoffen en producten door de marktdeelnemer of handelaar. Zo wordt voorkomen of wordt hersteld dat ontbossingsvrije grondstoffen of producten die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 3 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten verder in de keten worden of zijn verhandeld.

De plicht tot doneren of vernietigen van niet-ontbossingsvrije grondstoffen en producten door de marktdeelnemer of handelaar zelf (onderdeel m) is een maatregel die opgelegd kan worden. De NVWA heeft in het kader van de Houtverordening in beslag genomen hout en houtproducten steeds vernietigd, nu is in de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten de mogelijkheid toegevoegd dat marktdeelnemers en handelaren dat zelf doen. Die is hier overgenomen. Doneren

aan bijvoorbeeld een Voedselbank is wel een mogelijkheid bij koffie, chocolade en vlees.

Verder is opgenomen de tijdelijke uitsluiting van aanbesteding en subsidies, de nieuwe maatregel die voortvloeit uit artikel 25, tweede lid, onder d, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten (onderdelen n en o).

Onderdeel n bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof in overleg met de betrokken Minister van Economische Zaken en Klimaat kan besluiten tot het toepassen van dat artikel van de verordening. De aanbestedende dienst is eraan gehouden om hier uitvoering aan te geven. Dit vergt ook een wijziging van de Aanbestedingswet 2012 die bij het betreffende artikel II zal worden toegelicht.

Onderdeel o bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof ook kan besluiten tot het toepassen van de maatregel van tijdelijke uitsluiting van subsidies, eveneens geregeld in artikel 25, tweede lid, onder d, van de verordening. Dit geldt voor de subsidieverstrekking op grond van de Kaderwet EZK- en LNV- subsidies. Een ondernemer die de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten niet naleeft, kan zodoende een bestuurlijke sanctie worden opgelegd in de vorm van tijdelijke uitsluiting van subsidies binnen hetzelfde domein van natuur, klimaat en economie.

Voor zover het subsidieverstrekking door de Minister van Economische Zaken en Klimaat betreft, neemt de Minister een dergelijk besluit tot tijdelijke uitsluiting in overeenstemming met die Minister.

Dit vergt ook een wijziging van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies die bij het betreffende artikel III zal worden toegelicht. Daarnaast vergt dit ook een wijziging van de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken die bij het betreffende artikel IV zal worden toegelicht.

De tijdelijke uitsluiting van deze subsidies geldt voor in een besluit nader geduide doelstellingen of categorieën van activiteiten. Op deze wijze is maatwerk mogelijk, om bepaalde categorieën van subsidies in te perken, in licht van het evenredigheidsvereiste.

Tot slot is in onderdeel p opgenomen een tijdelijk verbod op het verhandelen van ontbossingsvrije grondstoffen en producten in geval van een ernstige inbreuk of herhaalde inbreuken. Deze maatregel vloeit voort uit artikel 25, tweede lid, onder e, van de verordening.

In het nieuwe vierde lid wordt de doorwerking geregeld van het besluit van de Minister voor Natuur en Stikstof tot het toepassen van de maatregel van tijdelijke uitsluiting van subsidies, naar de subsidieverstrekking door andere Ministers op andere terreinen (niet LNV en EZK) en andere overheden, zoals provincies. De tijdelijke uitsluiting van deze subsidies geldt voor in een besluit nader geduide doelstellingen of categorieën van activiteiten. Op deze wijze is maatwerk mogelijk, om bepaalde categorieën van subsidies in te perken, in licht van het evenredigheidsvereiste.

Artikel I, J

In artikel 18.16b worden nadere regels gesteld over de bestuurlijke maatregelen. In het derde lid is bepaald dat als niet tot terugzending wordt besloten, de kosten van verzorging, huisvesting of opslag binnen Nederland geheel of gedeeltelijk in rekening kunnen worden gebracht bij

de eigenaar, vervoerder, verhandelaar, importeur of diens gemachtigde. In de Houtverordening staat niets over het in rekening brengen van de kosten van opslag. In de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten staat dat de lidstaten de bevoegde autoriteiten kunnen toestaan om de totale kosten van hun activiteiten in verband met de gevallen van non-conformiteit op de marktdeelnemers of handelaren te verhalen. Die kosten kunnen omvatten: kosten voor uitvoeren tests, voor opslag en voor activiteiten in verband met de producten die non-conform worden bevonden en waarvoor corrigerende maatregelen zijn genomen voor ze weer het verkeer ingaan (artikel 20). Dit is vrij breed dus. Artikel 18.16b, derde lid, wordt daarom uitgebreid.

Artikel I, K

Zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie (Hoofdstuk 3) wordt hier een aanvullende grondslag toegevoegd aan artikel 23.1 van de Omgevingswet.

In artikel 23.1 is bepaald dat voor zover de Omgevingswet niet in een andere grondslag voor het stellen van regels voorziet, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarop deze wet van toepassing is. Hieraan wordt toegevoegd: of anderszins nodig zijn ter uitvoering van die internationaalrechtelijke verplichtingen en die onderwerpen niet bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld. Met deze aanvullende grondslag wordt buiten twijfel gesteld dat ook de genoemde meer indirecte terreinen van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten onder de Omgevingswet worden gebracht.

Artikel I, L

Met dit artikel worden voorzover noodzakelijk, zoals toegelicht, enkele begripsbepalingen gewijzigd in de bijlage behorende bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. Dit zijn enkele begripsbepalingen die nodig zijn binnen het kader van de Omgevingswet. De vele begripsbepalingen van de verordening werken rechtstreeks (artikel 2 verordening).

ARTIKEL II

De Aanbestedingswet 2012 geeft onder meer uitvoering aan de Europese aanbestedingswetgeving. In artikel 2.86, tweede lid, van die wet zijn een aantal uitsluitingsgronden opgenomen op basis waarvan gegadigden of inschrijvers die veroordeeld zijn, uit te sluiten van deelneming aan een aanbestedingsprocedure. Het gaat bijvoorbeeld om veroordelingen ter zake van witwassen van geld, of kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel als bedoeld in Europese richtlijnen dan wel om deelneming aan een criminele organisatie of terroristische misdrijven als bedoeld in Kaderbesluiten van de Raad van de Europese Unie.

Ter uitvoering van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten wordt aan dit artikel een lid toegevoegd waarin is bepaald dat de aanbestedende dienst ook gegadigden of inschrijvers uitsluit van deelneming die een bestuurlijke maatregel opgelegd hebben gekregen omdat zij in strijd hebben gehandeld met deze verordening. Het betreft tijdelijke uitsluiting gedurende maximaal 12 maanden, conform artikel 25, tweede lid, onder d, van de verordening zoals toegelicht bij artikel I.

ARTIKEL III

Met deze wijziging van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies wordt een koppeling gelegd in die wet met het besluit van de Minister voor Natuur en Stikstof tot tijdelijke uitsluiting van subsidieverstreking op grond van artikel 18.16a, tweede lid, onder o, van de Omgevingswet. Een ondernemer die de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten niet naleeft, kan zodoende een bestuurlijke sanctie worden opgelegd en tijdelijk worden uitgesloten van subsidies binnen hetzelfde domein van natuur, klimaat en economie, op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Dit is reeds toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, I.

ARTIKEL IV

De wijziging van artikel 5 van de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken is noodzakelijk om van het besluit van de Minister van Natuur en Stikstof tot tijdelijke uitsluiting van subsidieverstreking op grond van artikel 18.16a, tweede lid, onder o, van de Omgevingswet een weigeringsgrond te maken voor subsidies van de Minister van Buitenlandse Zaken. Een onderneming die de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten niet naleeft, kan op grond van artikel 18.16a, tweede lid, onder o, van de Omgevingswet een bestuurlijke sanctie worden opgelegd en tijdelijk worden uitgesloten van subsidies binnen hetzelfde domein van natuur, klimaat en economie. Deze wijziging zorgt ervoor dat het besluit van de Minister van Natuur en Stikstof, in lijn met de verordening, ook doorwerkt naar de subsidieverstreking door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het besluit, bedoeld in artikel 18.16a, tweede lid, onder o, van de Omgevingswet, wordt meer uitgebreid toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel I.

ARTIKEL V

In het algemeen deel van deze memorie is dit al toegelicht.

III. IMPLEMENTATIETABEL

Verordening: verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten

Wet: Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten

Besluit: Besluit uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 (onderwerp en toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, betreft omschrijving onderwerp en doel verordening. Artikel I, K.	Geen	–

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 2 (definities)	Behoeft geen uitvoering, betreft begripsomschrijvingen. Enkele begrippen in Artikel L Wet (wijzigt Bijlage I bij artikel 1.1 Omgevingswet)	Geen	–
Artikel 3 (verbod)	Artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving zoals gewijzigd bij artikel F Besluit: verbodsbepaling	Geen	
Artikel 4 (verplichtingen van marktdeelnemers)	Artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving zoals gewijzigd bij artikel F Besluit: verbodsbepaling	Geen	
Artikel 5 (verplichtingen van handelaren)	Artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving zoals gewijzigd bij artikel F Besluit: verbodsbepaling Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 6 (gemachtigde vertegenwoordigers)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 7 (Het in de handel brengen door in derde landen gevestigde marktdeelnemers)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 8 (Zorgvuldigheid)	Valt onder verbod om in strijd met artikel 3 van de Verordening te handelen. Artikel 11.132 Besluit activiteiten leefomgeving zoals gewijzigd bij artikel F	Geen	
Artikel 9, eerste lid (Informatievoorschriften)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 9, tweede lid	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 10, eerste en tweede lid (Risicobeoordeling)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 10, derde lid	Behoeft geen uitvoering, betreft een afstemmingsbepaling met Flegt-vergunning	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 10, vierde lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 11 (Risicobeperking)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 12 (Vaststelling en onderhoud van stelsel van zorgvuldigheidseisen, rapportage en registers)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 13 (Vereenvoudigde zorgvuldigheidsprocedure)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 14 (Bevoegde autoriteiten), eerste lid	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 14, tweede lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig (lidstaten informeren Commissie)	Geen	
Artikel 14, derde lid	Behoeft geen uitvoering, betreft taak Commissie (openbaar maken lijst)	Geen	
Artikel 14, vierde lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig		
Artikel 15 (Technische bijstand, advies en informatie-uitwisseling), eerste en tweede lid	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA) Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft mogelijke technische en een andere bijstand en adviezen van lidstaten aan marktdeelnemers	Verlenen van ondersteuning bedrijven bij naleving	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 15, derde lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft informatie-uitwisseling bevoegde autoriteiten en Commissie		
Artikel 15, vierde lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig		Beperking beleidsruimte in het eerste en tweede lid
Artikel 15, vijfde lid	Gericht tot de Commissie	Geen	
Artikel 16 (Verplichting tot het uitvoeren van controles), eerste lid	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 16, tweede lid	Behoeft geen uitvoering, betreft nadere kaders voor het toezicht in artikelen 18 en 19	Geen	
Artikel 16, derde lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft nadere kaders voor het toezicht (risicoaanpak)	Geen	
Artikel 16, vierde lid	Gericht tot de Commissie	Geen	
Artikel 16, vijfde, zesde en zevende lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig (jaarlijkse controleplannen)	Geen	
Artikel 16, achtste, negende, tiende, elfde lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft controlepercentages Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 16, twaalfde en dertiende lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende bevoegdheid nodig. Betreft wijze van controle	Geen	
Artikel 16, veertiende en vijftiende lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende bevoegdheid nodig. Betreft controleregister.	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 17 (Relevante producten waarvoor onmiddellijke actie is vereist)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Gericht tot de bevoegde autoriteit. Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 18 (Controle van marktdeelnemers en niet kmo-handelaren)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft nadere kaders voor toezicht	Geen	
Artikel 19 (Controles van kmo-handelaren)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft nadere kaders voor toezicht	Geen	
Artikel 20 (Verhaal van kosten door bevoegde autoriteiten)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft mogelijkheid lidstaten om bevoegde autoriteiten toe te staan kosten te op marktdeelnemers te verhalen in verband met non-conformiteit	Geen	
Artikel 21 (Samenwerking en uitwisseling van informatie)	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 22 (Rapportage), eerste lid	Behoeft geen implementatie, betreft taak van de lidstaten	Geen	
Artikel 22, tweede lid	Behoeft geen implementatie, betreft taak van de Europese Commissie	Geen	
Artikel 23 (Voorlopige maatregelen)	Artikel 18.16a, eerste lid, en tweede lid, onder d (inbeslagname/een besluit tot in bewaring nemen) en onder f (besluit tot opleggen plicht om de producten die zijn verhandeld op te halen of centraal op te slaan) Omgevingswet Opschorting: Artikel I, I Wet, wijzigt artikel 18.16a, zie tweede lid, h (nieuw) Omgevingswet Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Bevoegdheid onmiddellijk maatregelen te nemen	Lidstaten bieden hun bevoegde autoriteiten de mogelijkheid hiertoe
Artikel 24 (Corrigerende maatregelen in geval van non-conformiteit)	Artikel I, I Wet, wijzigt artikel 18.16a, zie tweede lid, onder j, k, l, m (nieuw) Omgevingswet		Minstens een van die maatregelen
Artikel 25 (Sancties) tweede lid			De sancties omvatten.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
	Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft		
a. boeten	Ad a. Artikel G, wijzigt artikel 18.15 a Omgevingswet (mogelijkheid bestuurlijke boete). Artikelen 1a, 6, 7 en 8 WED. Artikelen 23, 33, 33a, 36 e Wetboek van Strafrecht. Artikelen 94 en 94a Wetboek van Strafvordering.		
b. inbeslagname	Ad b. 18.16, tweede lid, d (besluit tot in bewaring nemen) Omgevingswet en Artikel I, I Wet wijzigt artikel 18.16a, tweede lid onder f (besluit opleggen plicht ophalen en centraal opslaan). Artikelen 1a, 6, 7 en 8 Wetboek van Strafrecht. Artikelen 94 en 94a Wetboek van Strafvordering.		
c. inbeslagname inkomsten	Ad c. Artikel I, I Wet wijzigt artikel 18.16a, zie tweede lid, i (nieuw) Omgevingswet. Artikelen 1a, 6, 7 en 8 WED. Artikelen 23, 33, 33a, 36 e Wetboek van Strafrecht. Artikelen 94 en 94a Wetboek van Strafvordering.		
d. tijdelijke uitsluiting aanbesteding en subsidies	Ad d. Artikel I, I Wet wijzigt artikel 18.16a, zie tweede lid, n en o (nieuw) En Artikel II en III en IV Wet (Wijziging artikel 2.86 Aanbestedingswet, Wijziging Kaderwet EZK- en LNV subsidies, Wijziging Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken)		
e. tijdelijk verbod handel	Ad e. Artikel 18.16a, eerste en tweede lid, onder p, Omgevingswet. Artikel 7, onder c, WED als bijkomende straf ondernemingen		
f. verbod vereenvoudigd stelsel zorgvuldigheidseisen	Ad f. Artikel I, I Wet, wijzigt artikel 18.16a, zie tweede lid, i (nieuw) Omgevingswet)		
Artikel 26 (Controles), eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 26, tweede lid	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
	Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft		
Artikel 26, derde lid tot en met achtste lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Betreft taken douane Algemene douanewet, artikelen 1:1, 1:3, 2:1, Bijlage (via Invoeringswet Omgevingswet)	Geen	
Artikel 26, negende lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 26, tiende lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 27 (Samenwerking en informatieuitwisseling tussen autoriteiten)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)	Geen	
Artikel 28 (Elektronische interface)	Gericht tot de Commissie	Geen	
Artikel 29 (Beoordeling van landen)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig. Gericht tot de Commissie	Geen	
Artikel 30 (Samenwerking met derde landen)	Gericht tot de Commissie	Geen	
Artikel 31 (Concrete aanwijzingen van natuurlijke personen of rechtspersonen), eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	
Artikel 31, tweede lid	Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA) Zie ook hierboven artikel 21 Verordening (voorlopige maatregelen)	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
	Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft		
Artikel 31, derde en vierde lid	Rechtstreekse werking volstaat/ Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit Artikel 3.69 Besluit kwaliteit leefomgeving (aanwijzing NVWA)		Tenzij in het nationale recht anders is bepaald stelt bevoegde autoriteit de personen binnen 30 dagen in kennis De lidstaten voorzien in maatregelen ter bescherming identiteit personen die aanwijzingen indienen
Artikel 32 (Toegang tot de rechter)	Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 6 (Algemene bepalingen over bezwaar en beroep), hoofdstuk 7 (Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep), hoofdstuk 8 (Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter)		Iedere natuurlijke of rechtspersoon die voldoende belang heeft zoals bepaald overeenkomstig bestaande nationaal rechtsmid.stelsel De verordening laat alle nationale wettelijke bepalingen onverlet tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd
Artikel 33 (Informatiesysteem)	Gericht tot de Commissie Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig		
Artikel 34 (Evaluatie)	Gericht tot de Commissie		
Artikel 35 (Uitoefening van de delegatie)	Gericht tot de Commissie		
Artikel 36 (Comitéprocedure)	Gericht tot de Commissie		
Artikel 37 (Intrekking)	Overgangsrecht zie artikel V Wet en koninklijk besluit inwerkingtreding Wet	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 38 (Inwerkingtreding en datum van toepassing)	Overgangsrecht zie artikel V Wet en koninklijk besluit inwerkingtreding Wet	Geen	
Bijlage I (Relevante grondstoffen en producten artikel 1)	Artikel K, definitie ontbossingsvrije grondstoffen en producten	Geen	
Bijlage II (Zorgvuldigheidsverklaring)	Rechtstreekse werking volstaat/Geen implementatie door middel van regelgevende activiteit nodig	Geen	

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink