No.W15.17.0196/IV 's-Gravenhage, 8 maart 2018

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet en regelt de integratie van de Wet natuurbescherming (Wnb) in de Omgevingswet.[[1]](#footnote-1) Daarmee krijgt het onderwerp natuur een plaats in het nieuwe stelsel. De Wnb wordt te zijner tijd ingetrokken.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanvulling van de, op zichzelf deskundig en zorgvuldig samengestelde, toelichting noodzakelijk. Dat betreft de raakvlakken van het natuurbeschermingsregime en de Omgevingswet, de eventuele gevolgen van een landelijke gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen voor de inhoud van een gemeentelijk omgevingsplan. Eveneens acht de Afdeling een nadere onderbouwing van de voorgestelde bevoegdheidsstructuur gewenst, aangezien de huidige wettelijke waarborgen komen te vervallen.

1. Inleiding

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet.Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Voor de onderwerpen bodem en geluid zijn reeds aanvullingswetten ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Datzelfde geldt voor de invoeringswet en uitvoeringsregelgeving in de vorm van vier algemene maatregelen van bestuur (amvb): het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving.[[2]](#footnote-2) Het onderwerp natuur krijgt met het onderhavige wetsvoorstel een plaats in het stelsel. In een later stadium volgen nog een aanvullingswet (grondeigendom) en de aanvullingsbesluiten die behoren bij de aanvullingswetten, een invoeringsbesluit en ministeriële regelingen die een invoeringsregeling zullen bevatten en enkele aanvullingsregelingen. De regering is voornemens alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet – in 2021 – in werking te laten treden.[[3]](#footnote-3) De stelselherziening kent een aantal algemene uitgangspunten. Een belangrijk uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig moet zijn aan het huidige niveau. Een ander uitgangspunt is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de doelen van de wet en de overige wettelijke bepalingen. Ten slotte geldt als belangrijk uitgangspunt “decentraal, tenzij”; de gemeente is primair verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving.

De Wnb is het resultaat van een recent afgeronde parlementaire behandeling; de wet is op 1 januari 2017 in werking getreden.[[4]](#footnote-4) De complexiteit en de ontoegankelijkheid van het destijds geldende wettelijke systeem was voor de regering aanleiding om te komen tot een geïntegreerde regeling in de Wnb. De recent in werking getreden Wnb is ten opzichte van de vroegere natuurwetgeving gemoderniseerd. Beoogd is om hiermee een goede doorwerking te kunnen garanderen van onder meer de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.[[5]](#footnote-5)

2. Natuurbescherming en het omgevingsplan

Het wetsvoorstel is geënt op het uitgangspunt dat natuur een wezenlijk onderdeel is van de fysieke leefomgeving en dientengevolge thuis hoort in de Omgevingswet. Beoogd wordt het normenkader en de instrumenten van de Wnb ongewijzigd over te plaatsen naar de Omgevingswet, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.[[6]](#footnote-6)

De Afdeling heeft begrip voor het uitgangspunt dat de bescherming van de natuur, als wezenlijk onderdeel van de fysieke leefomgeving, wordt geregeld in de Omgevingswet. Dat uitgangspunt leidt ertoe dat in het wetsvoorstel de specifieke natuurbeschermingsinstrumenten zoveel mogelijk worden vervangen door de generieke instrumenten van de Omgevingswet.[[7]](#footnote-7) Een voorbeeld hiervan is de natuurvisie die opgaat in de omgevingsvisie.

In het wetsvoorstel is een aantal specifieke natuurinstrumenten behouden, zoals de gebiedsaanwijzing en de instandhoudingsdoelstellingen. De Afdeling ziet de noodzaak in van de keuze voor (het behoud van) deze instrumenten, gelet op de landelijke schaal van de Natura 2000-gebieden en gelet op het feit dat hiervoor concrete en gedetailleerde Unierechtelijke regels gelden. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat in het (gemeentelijke) omgevingsplan een geïntegreerde visie wordt ontwikkeld voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Daartoe krijgen de gemeentelijke bevoegde instanties in de Omgevingswet een centrale rol en een keur aan bevoegdheden.[[8]](#footnote-8)

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

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

3. Bevoegdheidsstructuur

Als gevolg van de integratie in de Omgevingswet wijzigt de regeling van de bevoegdheidsstructuur. De Wnb voorziet in een specifieke bevoegdheidsstructuur waarin overleg, afstemming en overeenstemming tussen bestuursorganen bij de totstandkoming van algemeen geldende regels nauwkeurig is vastgelegd.[[9]](#footnote-9) Een gedetailleerd wettelijk verankerd stelsel werd destijds noodzakelijk geacht “vanwege een efficiënte en coherente uitvoering van de wet, waardoor Nederland kan (blijven) voldoen aan de Europese en internationale verplichtingen”.[[10]](#footnote-10)

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

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

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

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

De vice-president van de Raad van State,

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

* In artikel 1.1 (Omgevingswet), onderdeel C, aan de voorgestelde wijziging van artikel 2.19, toevoegen dat in het eerste lid, onder vervanging van “en derde lid” wordt ingevoegd: , derde en vierde lid.
* In artikel 1.1 (Omgevingswet), onderdeel I, is voorzien in een nieuw artikel 2.43 inzake de aanwijzing van natuurgebieden en landschappen. De plaatsbepaling van deze bepaling is niet op voorhand duidelijk. Afdeling 2.4 van dit hoofdstuk betreft de aanwijzing van locaties. Ook inhoudelijk ligt het voor de hand om eerst de bevoegdheid tot gebiedsaanwijzing toe te kennen en vervolgens de mogelijkheid instructieregels te geven inzake de gebiedsaanwijzing (voorgestelde artikel 2.31a Omgevingswet). Het voorgestelde artikel 2.43 vernummeren tot 2.21b (in afstemming met de Invoeringswet, waar is voorzien in een artikel 2.21a inzake de beperkingengebieden). Het voorgestelde artikel 2.44 vernummeren tot 2.43.
* De transponeringstabel aanvullen met de bepalingen ter implementatie van artikel 3, derde lid, en artikel 14 Habitatrichtlijn.
* In de transponeringstabel tevens de huidige implementatie in de Wnb en uitvoeringsregelingen inzichtelijk maken.
1. Stb. 2016, 34 resp. Stb. 2016, 156, Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie het advies van 22 december 2017 over het wetsvoorstel tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet) (W14.17.0198/IV). [↑](#footnote-ref-2)
3. De beoogde datum van inwerkingtreding is recent uitgesteld. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de nieuwe datum van inwerkingtreding 1 januari 2021 wordt (brief van 6 oktober 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98). [↑](#footnote-ref-3)
4. Stb. 2016, 34. Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 1 en verder. Destijds is een aantal wetten geïntegreerd in de Wnb (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Boswet). [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting op de Wnb, § 1.1 en 1.2, Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010 L 20/7). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206/7). [↑](#footnote-ref-5)
6. Onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 15 en 22, nr. 18, blz. 5 en 7 en nr. 175, blz. 104 en 107; Kamerstukken I 2015/16, 33 348, D, blz. 10, 12; Handelingen I 8 december 2015 11, blz. 11-8-30. [↑](#footnote-ref-6)
7. De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn: de omgevingsvisie, het plan of programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit [↑](#footnote-ref-7)
8. Zo krijgen bestuursorganen meer afwegingsruimte binnen de bestaande taken en bevoegdheden, onder andere door de introductie van een juridisch mengpaneel met bandbreedtes, de verbetering van de toegankelijkheid van de bestaande afwegingsruimte, de verruiming van de mogelijkheid om bij de Minister een ontheffing van een instructieregel te vragen en de mogelijkheid om via een omgevingsvergunning van het omgevingsplan af te kunnen wijken. [↑](#footnote-ref-8)
9. Naar aanleiding van een adviesopmerking van de Afdeling over het wetsvoorstel destijds is de bevoegdheidsstructuur verder wettelijk verankerd, Advies van 29 juni 2012 inzake het Voorstel van wet houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (W15.12.0058/IV, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 27-29). [↑](#footnote-ref-9)
10. Het gaat bijvoorbeeld om het vorderen van medebewind van provincies voor de uitvoering van bij amvb te stellen regels over het aan de natuur onttrekken of exploiteren van dieren of planten (artikel 3.7, derde lid, van de Wnb). Andere voorbeelden zijn te vinden in: artikel 3.15, achtste lid, van de Wnb, artikel 3.22, zesde lid, van de Wnb, artikel 3.38, tweede lid, van de Wnb, de Minister van Economische Zaken (artikelen 3.31, vierde lid, en 4.4, vierde lid, van de Wnb, artikel 3.19, derde lid, van de Wnb, artikel 3.34, vijfde lid, van de Wnb). [↑](#footnote-ref-10)