

No. W11.24.00108/IV

's-Gravenhage, 24 juli 2024

Bij Kabinetsmissive van 1 mei 2024, no.2024001099, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Natuur en Stikstof¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 2023/1115 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 (EG) nr. 995/2010 (Besluit uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit implementeert verordening (EU) 2023/1115 betreffende ontbossingsvrije grondstoffen en producten (hierna: verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten).² Daartoe breidt het ontwerpbesluit onder meer het activiteitenbegrip uit met de handel in ontbossingsvrije grondstoffen en producten en wordt de minister voor Natuur en Stikstof³ aangewezen als het bevoegd gezag.⁴ Ook voorziet het ontwerpbesluit in een bepaling die het verbiedt om te handelen in strijd met bepaalde bepalingen uit de verordening.⁵

Voor de implementatie van de verordening is tevens een wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet ingediend (hierna: wetsvoorstel uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten).⁶ Het ontwerpbesluit bevat een noodvoorziening voor de handhaving van de verordening voor het geval dit wetsvoorstel niet tijdig zou zijn vastgesteld.⁷ Een noodvoorziening lijkt evenwel niet langer noodzakelijk gelet op de recente aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.⁸

De verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten bevat ten opzichte van haar voorganger⁹ meer (en ten dele andersoortige) verplichtingen. Zo zijn meer

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

² Verordening (EU) 2023/1115 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 (PbEU 2023, L 150).

³ De Afdeling gaat ervan uit dat dit zal worden aangepast aan de omschrijving van de thans bevoegde minister.

⁴ Artikel I, onderdelen B en D.

⁵ Artikel I, onderdeel F.

⁶ Wetsvoorstel uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten, zie Kamerstukken II 2023/24, 36518, nr. 2.

⁷ Artikel III van het ontwerpbesluit.

⁸ Verslag Eerste Kamer 2023/2024, nr. 38, item 7. De Afdeling gaat er derhalve van uit dat de noodzaak tot het treffen van een noodvoorziening door middel van artikel III van het ontwerpbesluit is komen te vervallen.

⁹ 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).

AAN DE KONING

verplichtingen dan voorheen van toepassing op marktdeelnemers en handelaren, en legt de verordening tevens verplichtingen op aan gemachtigde vertegenwoordigers.¹⁰ Daarnaast gelden er bijvoorbeeld specifieke informatieverplichtingen en verslagleggingsverplichtingen.¹¹

De verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten, maar implementatie is onder meer noodzakelijk door in de nationale regelgeving bepalingen op te nemen of te wijzingen over sanctionering. Voor handhaving van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten voorziet de Omgevingswet in grondslagen voor respectievelijk het opleggen van een bestuurlijke boete en het nemen van (overige) bestuurlijke maatregelen.¹² In beide gevallen is het kunnen toepassen van de bestuurlijke sancties afhankelijk gemaakt van een aanwijzing van de toepasselijke normen in nadere regelgeving.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het ontwerpbesluit slechts voor een deel van de bepalingen uit de verordening voorschrijft dat het verboden is om daarmee in strijd te handelen. Voor het overige deel volgt uit het wetsvoorstel uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten noch het ontwerpbesluit een verbod om te handelen in strijd met de laatstgenoemde verplichtingen uit de verordening.

Hoewel de uit de verordening voortvloeiende verplichtingen rechtstreeks van toepassing zijn, kunnen op basis van de Omgevingswet en het ontwerpbesluit niet voor al die verplichtingen handhavende bevoegdheden worden toegepast. Het is van belang dat met de invoering van het ontwerpbesluit zoveel mogelijk duidelijkheid wordt geboden over de vraag welke bestuurlijke sancties beschikbaar zijn ter handhaving van welke verplichtingen uit de verordening.

De toelichting bij het wetsvoorstel uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten geeft aan dat nader wordt gezien of het met het oog op een effectieve handhaving van de verordening wenselijk is om het mogelijk te maken dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor overtreding van bepalingen uit de verordening.¹³ Dit in aanvulling op de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving op basis van de Wet op de economische delicten. Daarbij wordt verwezen naar de

¹⁰ Artikelen 4, 5 en 6 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

¹¹ Zie voor de informatieverplichtingen bijvoorbeeld artikel 9, tweede lid, en artikel 10, vierde lid, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten. Zie voor de verslagleggingsverplichting artikel 12, derde lid, van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.

¹² Artikelen 18.15a en 18.16a van de Omgevingswet.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36518, nr. 3, p. 25. Dit wordt herhaald in de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6, 'Toezicht en handhaving', maar bevat geen nadere concretisering van dit voornemen.

conclusie van advocaat-generaal Wattel, waarin de noodzaak daartoe wordt aangevoerd.¹⁴ De verordening is vanaf 30 december 2024 van toepassing.¹⁵

De Afdeling mist in de toelichting bij het ontwerpbesluit een beschouwing op de vraag of het voor een effectieve handhaving van de verordening noodzakelijk is om voor die datum te voorzien in extra bevoegdheden tot bestuursrechtelijke sanctionering, in het bijzonder via het instrument van de bestuurlijke boete, of dat het bestaande instrumentarium daartoe volstaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

¹⁴ Conclusie van advocaat-generaal Wattel van 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:738. Deze conclusie gaat over de weigering door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit om in te gaan op het verzoek van Greenpeace tot handhaving van de EU-Houtverordening jegens een aantal houtimporterende bedrijven die in het verleden hout hebben geïmporteerd zonder de door die Verordening vereiste voorzorg te betrachten om te voorkomen dat illegaal gekapt hout op de interne markt komt. Advocaat-generaal Wattel acht de mogelijkheid van bestuurlijke beboeting noodzakelijk met het oog op effectieve handhaving.

¹⁵ Artikel 38 van de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten.