

Vergaderjaar 1993–1994

23 580

Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 september 1992 en het nader rapport d.d. 4 januari 1994, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

1. Na het aanhangig maken op 19 juli 1991 van dit voorstel van wet heeft tussen de Raad van State en de staatssecretaris een briefwisseling plaatsgevonden. Voor een goed begrip van de lange duur van de onderhavige advisering, alsmede van de inhoud daarvan is kennisneming van de inhoud van deze correspondentie van belang. Daarom zal hierna de korte inhoud van deze brieven worden weergegeven.

In een brief van 26 juli 1991, kenmerk W11.91.0380, heeft de waarnemend Vice-President namens de Raad aan de staatssecretaris medegedeeld dat het wetsvoorstel Natuurbeschermingswet op een aantal essentiële punten een nauwe samenhang vertoont met de in voorbereiding zijnde Flora- en Faunawet en dat daarom met de behandeling zou moeten worden gewacht op de indiening van het voorstel voor een Flora- en Faunawet. Daaraan is toegevoegd dat eventueel de afwerking kan worden bespoedigd door aan de Raad de tekst en toelichting, zoals die zullen worden ingediend, eerder toe te zenden.

In zijn brief van 10 oktober 1991, kenmerk J.9111839, heeft de staatssecretaris de Raad verzocht om terug te komen van het voornemen om met de behandeling van het ontwerp-Natuurbeschermingswet te wachten totdat het voorstel voor een Flora- en Faunawet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal zijn ingediend. Naar zijn oordeel betreft het voornaamste raakpunt tussen beide wetsvoorstellen de regeling van de beschermde leefomgeving. Dit instrument – zo schrijft de staatssecretaris – zal als zodanig evenwel in het in te dienen voorstel voor een Flora- en Faunawet worden gehandhaafd en slechts op een enkel ondergeschikt punt worden aangepast ten opzichte van het concept waarover de Raad – in het verleden – heeft geadviseerd.

De Raad was door deze brief niet overtuigd. In een uitvoerige brief van 5 november 1991 heeft de Vice-President namens de Raad deze stellingname nader beargumenteerd. Opgemerkt is onder meer dat ten aanzien van de regeling van de beschermde leefomgeving beide wetten problemen van afbakening zullen opleveren. Voorts zijn in de brief nog andere raakpunten vermeld. De brief besloot met het verzoek van de Raad aan de staatssecretaris om zijn standpunt in het licht van de aangevoerde argumenten te willen heroverwegen. Voorts werd de reeds in de brief van 26 juli 1991 gedane suggestie herhaald om de herziene tekst en toelichting van het voorstel voor

een Flora- en Faunawet eerder toe te zenden teneinde de advisering te bespoedigen.

Op deze brief is door de staatssecretaris niet gereageerd. Van hem is pas een antwoord ontvangen toen de Raad zich op 3 april 1992 andermaal tot de staatssecretaris wendde. In die brief wees het college erop dat de vermelding in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal inzake het wetsvoorstel wijziging van de Natuurbeschermingswet en de Pachtwet in verband met natuur- en landschapsbeheer in landbouwgebieden en reservaten (Kamerstukken I 1991/92, 20 617, nr. 89a, bladzijden 5 en 6) dat het ontwerp-Natuurbeschermingswet sinds juli 1991 bij de Raad aanhangig was en dat het advies nog niet was ontvangen, misverstand zou kunnen wekken. Immers, deze vermelding ging niet gepaard met de toevoeging dat inmiddels correspondentie was gevoerd. Gesuggereerd werd een aanvulling op de memorie van antwoord te geven. Tevens werd verzocht thans op korte termijn op de brief van 5 november 1991 te antwoorden.

In zijn brief van 3 juni 1992, kenmerk J.925874, heeft de staatssecretaris in de eerste plaats medegedeeld dat het hem niet zinvol leek, gelet op het standpunt van de Raad, om tussentijdse concepten die nog in bewerking waren aan de Raad toe te sturen. De staatssecretaris deelde voorts mede nog niet te beschikken over een concept zoals dat uiteindelijk zal worden ingediend. Wel voegde hij bij de brief het laatste tussentijds concept van de tekst en de toelichting van het voorstel voor een Flora- en Faunawet.

De staatssecretaris, die voorts als zijn oordeel uitsprak een aanvulling op de memorie van antwoord niet op haar plaats te achten omdat in die memorie niet meer is beoogd dan het geven van een zuiver feitelijke weergave van de stand van zaken, sprak tenslotte de hoop uit dat de gerezen misverstanden hiermee uit de weg zouden zijn geruimd. Hij verzocht de Raad de advisering over het ontwerp-Natuurbeschermingswet ter hand te nemen. De Raad heeft besloten thans advies uit te brengen waarbij wordt rekening gehouden met de wijzigingen die sinds het uitbrengen van het advies over het voorstel voor een Flora- en Faunawet door de Raad op 19 maart 1990 – als bijlage gevoegd bij het nader rapport van 26 juli 1991 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Vogelwet 1936, de Jachtwet en de Natuurbeschermingswet (Kamerstukken 11 1990/91, 22 201 B) – blijkens het aan de Raad toegezonden tussentijds concept zijn aangebracht. Voorts zal in dit advies nader worden ingegaan op een aantal aspecten die ook in de briefwisseling aan de orde zijn gesteld.

1. De Raad gaat in zijn advies uitvoerig in op de briefwisseling die er tussen de Raad en mij heeft plaatsgevonden over 's Raads voorstel met de advisering over het onderhavige wetsontwerp te wachten totdat het ontwerp voor een Flora- en Faunawet bij de Tweede Kamer is ingediend. De Raad acht dit van belang voor een goed begrip van zowel de lange duur van de advisering als de inhoud daarvan. Ik hecht eraan in dit verband nogmaals te benadrukken dat ik de samenhang tussen de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet niet zodanig sterk acht, dat het ontbreken van het definitieve ontwerp voor een Flora- en Faunawet de zelfstandige advisering over de Natuurbeschermingswet bemoeilijkt. Niettemin verheugt het mij dat de Raad, gezien zijn voornoemde opvatting, ertoe over is gegaan over het onderhavige wetsontwerp advies uit te brengen.

2. In de brief van 5 november 1991 heeft de Raad de noodzaak van een herziening van de Natuurbeschermingswet op korte termijn in twijfel getrokken. Die twijfel wordt versterkt door de onzekerheid over het Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II 1989/90, 21 149, nrs. 1–3). Bij de behandeling op 2 juni 1992 in de Eerste Kamer van het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake de wijziging van de Natuurbeschermingswet en de Pachtwet in verband met natuur- en landschapsbeheer in landbouwgebieden en reservaten heeft de staatssecretaris medegedeeld dat het Natuurbeleidsplan in 1993 de adviesronde zal hebben doorlopen en dat dan de implementatie van dat plan in de Natuurbeschermingswet wetstechnisch aan de orde zal komen (Handelingen I 1991/92, bladzijde 1257).

Gelet op die planning en ervan uitgaande dat de verwerking in de Natuurbeschermingswet meer dan een louter technische aangelegenheid zal zijn, is de Raad voorshands van mening dat de voorkeur moet worden gegeven aan een eenmalige herziening en dat mitsdien de indiening van het onderhavige wetsvoorstel prematuur is. De in Hoofdstuk I, paragraaf 3, van de

toelichting voor de herziening aangevoerde redenen zijn, naar het oordeel van de Raad niet van die aard, dat niet gewacht kan worden op de afsluiting van het beraad over het Natuurbeleidsplan.

Dat de verwerking in de Natuurbeschermingswet meer dan een louter technische aangelegenheid zal zijn, leidt de Raad af uit hetgeen in de memorie van toelichting (Hoofdstuk 1, paragraaf 2) over het Natuurbeleidsplan wordt gezegd. Een zodanig plan waarborgt volgens de toelichting niet alleen de eenheid in het natuur- en landschapsbeleid maar vormt tevens de basis voor de afstemming van dit beleid op dat met betrekking tot de belangrijke sectoren in het landelijk gebied, zoals de landbouw. Bovendien kan dit plan de grondslag vormen voor de afstemming en de doorwerking van het natuur- en landschapsbeleid op andere beleidsvelden, met name van ruimtelijke ordening, van milieubeheer en waterhuishouding. Als dit allemaal wordt beoogd, kan dat niet zonder gevolgen zijn voor essentiële onderdelen van het wetsvoorstel zoals de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten door de minister en door gedeputeerde staten en de regeling van de financiële bijdragen (artikelen 64 en 65). Ook de in Hoofdstuk II van de toelichting besproken verhouding tot andere wetten en met name de in Hoofdstuk II, paragrafen 1, 3 en 4, behandelde verhouding tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1962, 286) (WRO), de milieuwetgeving en de wetgeving op het terrein van de waterhuishouding zal door de invoering van een dergelijk plan beïnvloed worden en aangepast moeten worden.

Tenslotte zal ook de in Hoofdstuk VII van de toelichting besproken verhouding van de Natuurbeschermingswet tot het relatienotabeleid in het licht van het Natuurbeleidsplan opnieuw moeten worden beoordeeld. Met name zal dan moeten worden overwogen of het zinnig is op rijks- en provinciaal niveau vast te stellen welke gebieden en natuurwaarden in bepaalde gebieden zo waardevol zijn dat daarop direct dan wel na eventueel falen van het ten aanzien daarvan gevoerde relatienotabeleid het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet dient te worden toegepast.

In dit verband moge de Raad wijzen op de ook in zijn brief van 5 november 1991 vermelde suggestie gedaan door de Stichting Natuur en Milieu in haar advies van 6 december 1988. De presentatie, kort na elkaar, van de voorontwerpen voor een Flora- en Faunawet en een Natuurbeschermingswet was voor de stichting aanleiding tot het stellen van de vraag waarom niet is gekozen voor het model van een «aanbouwwet» naar het voorbeeld van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133) (Wabm). Daardoor wordt de mogelijkheid geboden de op gebieds- en soortenbescherming betrekking hebbende voorschriften, zo nodig gefaseerd, samen te brengen. In de memorie van toelichting dient aan deze suggestie de nodige aandacht te worden besteed.

2. In zijn advies trekt de Raad de noodzaak van een herziening van de Natuurbeschermingswet op korte termijn in twijfel. Die twijfel wordt versterkt door de onzekerheid over het Natuurbeleidsplan. De Raad is voorshands van mening dat de voorkeur moet worden gegeven aan een eenmalige herziening en dat mitsdien de indiening van het onderhavige wetsvoorstel prematuur is. Daarbij merkt de Raad op dat de verwerking in de Natuurbeschermingswet meer dan een louter technische aangelegenheid zal zijn.

Gelet op het advies van de Raad heb ik het wetsvoorstel in die zin aangepast dat in het wetsvoorstel thans een wettelijke basis voor het Natuurbeleidsplan heb opgenomen. Ik ben van mening dat dat kan, omdat de verwerking van deze regeling zoals verwoord in tegenstelling tot wat de Raad meent, een technische aangelegenheid is.

Het gaat daarbij in eerste instantie namelijk slechts om het creëren van een wettelijke basis voor het Natuurbeleidsplan en om het regelen van de afstemming van het in het Natuurbeleidsplan vastgelegde natuur- en landschapsbeleid op zowel het landbouwbeleid als andere beleidsvelden, waaronder de ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding. Een dergelijke wettelijke regeling heeft daarmee geen gevolgen voor essentiële onderdelen van het wetsvoorstel. De uit het NBP voortvloeiende programmering is onderdeel van het akkoord dat tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg is gesloten over de Decentralisatie Impuls. Dat akkoord moet nader worden uitgewerkt, hetgeen nog een lange periode heeft te gaan. Vanwege zowel de voor deze uitwerking benodigde tijd, als het belang dat gemoeid is met indiening van het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor het slechts

thans opnemen in het wetsvoorstel een wettelijke basis van het Natuurbeleidsplan.

Het alsnog doorlopen van de adviesronde acht ik niet noodzakelijk, gezien het advies van de Raad en de beperkte omvang van de regeling.

De Raad vraagt zich overigens af waarom niet is gekozen voor het model van een «aanbouwwet». Naar het oordeel van de Raad wordt het daardoor mogelijk de voorschriften die betrekking hebben op de gebieds- en soortenbescherming, zo nodig gefaseerd, te integreren. Om een aantal redenen gaat de voorkeur niet uit naar een dergelijke aanbouwwet.

In de eerste plaats betekent de keuze voor een aanbouwwet dat de lopende wetgevingsprocedures moeten worden stopgezet. Dit zou een aanzienlijke vertraging betekenen in de totstandkoming van de benodigde regelgeving. Voor wat betreft de gebiedsbescherming is nieuwe wetgeving immers noodzakelijk om een aantal knelpunten, gebleken bij de toepassing van de wet, weg te nemen. Zo regelt de huidige Natuurbeschermingswet onvoldoende duidelijk het beheer van staatsnatuurmonumenten in de gevallen dat niet de Staat, maar een particulier gebruiker is van de gronden, en is een wettelijke regeling gewenst voor de verlening van vergunningen voor activiteiten met ingrijpende gevolgen voor staatsnatuurmonumenten. Voorts blijkt bij grondeigenaren en gebruikers onduidelijkheid te bestaan over de rechtsgevolgen van een aanwijzing als beschermd natuurmonument. Afgezien van de wens om de bij de uitvoering van de wet gebleken knelpunten op te heffen, wordt herziening noodzakelijk geacht teneinde de provinciale besturen meer verantwoordelijkheid te geven bij de uitvoering van de wet en om het beleid ter zake de landschapsbescherming te versterken.

Over de Flora- en Faunawet wordt opgemerkt dat deze wet zelf reeds, naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer, een integratie beoogt van de wetten die de soortenbescherming tot onderwerp hebben. Op verzoek van de Raad is aanhet bovenstaande in de memorie van toelichting, hoofdstuk III, aandacht besteed.

3. In Hoofdstuk II, paragraaf 5, van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel wordt ingegaan op het verschil tussen de regeling in de Natuurbeschermingswet inzake de aanwijzing tot beschermd natuurmonument en die in het voorstel voor een Flora- en Faunawet inzake de aanwijzing als beschermde leefomgeving. Bij de eerste gaat het vooral om veiligstelling van gebieden in hun totaliteit en niet om de veiligstelling van bepaalde elementen daarin die als leefomgeving van bijzonder belang zijn voor een bepaalde soort. Slechts in het enkele geval dat het voor de bescherming van één bepaalde soort nodig is om alle samenstellende delen van een gebied onder één beschermingsregime te brengen, verdient aanwijzing als beschermd natuurmonument krachtens de Natuurbeschermingswet de voorkeur boven aanwijzing als beschermde leefomgeving op grond van de Flora- en Faunawet. Afbakeningsproblemen zullen zich – aldus nog steeds de toelichting – in de praktijk niet gaan voordoen mede omdat in het merendeel van de gevallen gedeputeerde staten op grond van beide regelingen het tot aanwijzing bevoegd gezag zullen zijn.

In de correspondentie tussen de Raad en de staatssecretaris is onder meer dit raakpunt ter sprake gekomen. Uit het thans ter beschikking gestelde tussentijds concept blijkt dat op een belangrijk punt beide regelingen niet meer uiteenlopen. In zijn advies over het voorstel voor een Flora- en Faunawet had de Raad er al op gewezen dat de aanwijzing als beschermde leefomgeving niet voorzien was van een schadevergoedingsregeling. Het aan de Raad toegezonden tussentijds concept is met een dergelijke regeling uitgebreid. Voorts is in dat concept thans een bepaling opgenomen dat een plaats niet kan worden aangewezen als beschermde leefomgeving indien die is gelegen in een beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument.

Ervan uitgaande dat deze wijzigingen ook in het in te dienen wetsvoorstel voor een Flora- en Faunawet zullen voorkomen, zal in elk geval de passage in paragraaf 5 van Hoofdstuk II van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel moeten worden aangepast.

3. De Raad wijst erop dat hoofdstuk II, paragraaf 5, van de memorie van toelichting bij de Natuurbeschermingswet moet worden aangepast, indien de uitbreiding van het tussentijdse concept van de Flora- en Faunawet met een

schadevergoedingsregeling en met de bepaling dat een plaats niet kan worden aangewezen als beschermd leefomgeving indien die is gelegen in een beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, ook wordt overgenomen in het in te dienen voorstel voor een Flora- en Faunawet. Omdat genoemde bepalingen inderdaad opgenomen zijn in het inmiddels ingediende voorstel voor een Flora- en Faunawet, is in hoofdstuk II van de memorie van toelichting aangegeven dat de Flora- en Faunawet terugtreedt indien op grond van de Natuurbeschermingswet een beschermd natuurmonument is aangewezen waarin een als «beschermd leefomgeving» aan te merken plaats ligt. Daarmee wordt ook het schadevergoedingsregime van de Natuurbeschermingswet van kracht.

4. In Hoofdstuk III van de memorie van toelichting wordt vermeld dat geen gevolg is gegeven aan de wensen van enkele adviesorganen om in navolging van de voorgestelde Flora- en Faunawet in het wetsvoorstel een algemene zorgplicht op te nemen. De in de voorgestelde Flora- en Faunawet opgenomen zorgplicht zou – aldus de toelichting – voldoende zijn «om ook de noodzakelijke aanvullende bescherming te bieden aan de waarden die vanuit de doelstelling van het onderhavige voorstel die bescherming verdienen».

In 's Raads brief van 5 november 1991 is dit raakpunt opgenomen. Om te kunnen beoordelen of de zorgplichtbepaling van de toekomstige Flora- en Faunawet die aanvullende functie kan hebben en hoe de verhouding is tot de bepalingen van het onderhavige voorstel zullen de desbetreffende tekst en de toelichting van het voorstel voor een Flora- en Faunawet bekend moeten zijn. De Raad was tot die vraag mede gekomen omdat het aan het college bekend was dat de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten doende was met de voorbereiding van een advies over zorgplichtbepalingen in het algemeen en dat daarna een kabinetsstandpunt zou worden bepaald. Gelet op de kritische bejegening die hier en daar – vooral uit een oogpunt van strafrechtelijke handhaving – zorgplichtbepalingen ten deel valt, dient over dit raakpunt duidelijkheid te bestaan.

Nu het er blijkens het aan de Raad toegezonden tussentijds concept van de tekst en de toelichting van het voorstel voor een Flora- en Faunawet naar uitziet dat de zorgplichtbepaling in dat wetsvoorstel zal worden gehandhaafd, zal in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel nader moeten worden ingegaan op de bedoelde aanvullende functie. Door deze koppeling met de zorgplichtbepaling in het voorstel voor een Flora- en Faunawet aan te brengen, is het ook voor de werking en toepassing van de nieuwe Natuurbeschermingswet van belang te weten wat van deze zorgplichtbepaling verwacht mag worden en welke beperkingen bij de hantering in acht genomen zullen worden. De Raad gaat ervan uit dat in dit nadere betoog mede wordt rekening gehouden met het kabinetsstandpunt over zorgplichtbepalingen in het algemeen.

4. Naar de mening van de Raad dient in de memorie van toelichting nader te worden ingegaan op de aanvullende functie die de zorgplichtbepaling in de voorgestelde Flora- en Faunawet kan hebben voor het onderhavige wetsvoorstel, rekening houdend met het kabinetsstandpunt ter zake van zorgplichtbepalingen. Ik merk op dat in het voorstel voor een Flora- en Faunawet geen zorgplichtbepaling meer voorkomt. Van de beoogde aanvullende werking voor het onderhavige wetsvoorstel is dan uiteraard geen sprake meer. Ten aanzien van het opnemen van een zelfstandige zorgplichtbepaling in de Natuurbeschermingswet wordt het volgende overwogen. De gebiedsbescherming voor op grond van de Natuurbeschermingswet aangewezen beschermd natuurmonumenten is geheel geregeld in het kader van die wet. Buiten de beschermd natuurmonumenten bestaat de natuurbescherming vooral in bescherming van de soorten, die vorm krijgt door algemene verbodsbepalingen in de bestaande soortenbeschermingswetgeving. Door het voorstel voor een Flora- en Faunawet worden daaraan toegevoegd bepalingen over de beschermd leefomgeving en in artikel 16 een bepaling die het mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen handelingen te verbieden of daaraan beperkingen te verbinden. Hoewel onderkend wordt dat met een zorgplichtbepaling mede uitdrukking gegeven kan worden aan het meer algemeen maatschappelijk besef dat het niet toelaatbaar is zonder redelijk doel bewust schade te berokkenen aan de natuur wordt, gezien het reeds geschetste beschermingskader en gezien de wenselijkheid om voor een

ieder kenbare, voldoende objectieve bepalingen te formuleren, geen behoefte gevoeld aan het opnemen van een zorgplichtbepaling. Hoofdstuk III van de memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

5. Omdat aan de handhaafbaarheid van wettelijke bepalingen juist de laatste jaren grote betekenis wordt toegekend en daaraan afbreuk wordt gedaan door niet te rechtvaardigen verschillen in bevoegdheden en formuleringen van wetsbepalingen, heeft de Raad in de brief van 5 november 1991 opgemerkt een vergelijking van het voorstel voor een Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet van belang te achten. Het gaat dan voor wat het onderhavige voorstel van wet betreft om de hoofdstukken XI (artikelen 66-67) en XII die respectievelijk strafbepalingen en voorschriften over toezicht, opsporing, bestuursdwang en dwangsom bevatten.

De vergelijking wijst uit dat er nogal wat verschillen bestaan. Zo ontbreken in de aan de Raad toegezonden teksten van het voorstel voor een Flora- en Faunawet bepalingen over bestuursdwang en dwangsom. Voorts valt op dat in de met artikel 70 van het onderhavige wetsvoorstel overeenstemmende bepaling van de Flora- en Faunawet (oorspronkelijk artikel 109, in het toegezonden concept artikel 94) meer bevoegdheden aan de bedoelde ambtenaren zijn toegekend. Ook artikel 72 wijkt af van de vergelijkbare bepaling van het voorstel voor een Flora- en Faunawet (artikel 111 respectievelijk artikel 96). Deze verschillen zullen moeten worden weggelaten door de teksten te wijzigen. Mochten er argumenten te geven zijn die de verschillen rechtvaardigen dan zullen die in de desbetreffende toelichting moeten worden gegeven.

De Raad dringt erop aan bij deze heroverweging niet slechts acht te slaan op de vergelijking en samenhang met de in voorbereiding zijnde Flora- en Faunawet maar daarbij ook modelbepalingen te hanteren. Voor wat de handhaafbaarheid betreft zijn met name van belang de modelbepalingen voor de bestuursdwang en de dwangsom.

5. De Raad acht, mede in het licht van de grote betekenis die de laatste jaren wordt toegekend aan de handhaafbaarheid, op dit punt een vergelijking van het voorstel voor een Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet van belang.

Ik merk daarover op dat op dit moment een wetsvoorstel in voorbereiding is tot wijziging van de Wet op de economische delicten. Het voorstel is in december 1992 aan de Raad van State voor advies aangeboden. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de verhoging van de straffen gesteld op ernstige milieudelicten, de strafbaarstelling van een aantal feiten als economische delicten en de aanpassing van de indeling van de economische delicten. De problematiek die zich voordoet bij handhaving van wetgeving op het gebied van de natuurbescherming is vergelijkbaar met die op het gebied van het milieu. Om deze reden, en mede gezien de adviezen van onder meer de Natuurbeschermingsraad en de Centrale raad voor de milieuhygiëne, is besloten ook de strafmaat voor delicten betreffende de wetgeving op het gebied van de natuurbescherming te verhogen en als economische delicten aan te merken. Vooruitlopend op genoemd wetsvoorstel worden de strafbare feiten op grond van het onderhavige wetsvoorstel onder de huidige Wet op de economische delicten gebracht. Het wetsvoorstel wijkt daarmee af van het om advies uitgestuurde ontwerp, dat slechts commune delicten kende. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 106 gaat hier nader op in.

Omdat de delicten op grond van de Flora- en Faunawet in het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel – in afwijking van het voorontwerp – eveneens onder de Wet op de economische delicten zijn gebracht, bestaat op dit punt geen verschil meer met het voorstel tot een Flora- en Faunawet.

De bepalingen over toezicht (artikelen 71 tot en met 78) zijn in overeenstemming gebracht met de modelbepalingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 133 tot en met 135). Bepalingen zijn toegevoegd (artikel 76 en 77) over bevoegdheden met betrekking tot onderzoek, opnemings- en monsterneming van zaken, en over bevoegdheden met betrekking tot onderzoek van vervoermiddelen en hun lading. Dergelijke bevoegdheden, die in het voorstel voor een Flora- en Faunawet reeds eerder waren opgenomen, kunnen onder omstandigheden ook relevant zijn voor het toezicht in het kader van de onderhavige wet. Het verschil tussen beide wetten in de bepalingen over het toezicht is daarmee eveneens opgeheven.

Anders dan het voorstel voor een Flora- en Faunawet kent het onderhavige voorstel bepalingen over bestuursdwang en dwangsom. Dit hangt samen met het verschil in karakter tussen de beoogde bescherming op grond van de Flora- en Faunawet en op grond van de Natuurbeschermingswet. De middelen bestuursdwang en dwangsom passen niet op het type overtredingen van de Flora- en Faunawet.

Waar deze handhavingsmiddelen nog wel functioneel zouden kunnen zijn, te weten bij handhaving van de bepalingen over aanwijzing van een beschermde leefomgeving, geldt dat gedeputeerde staten, die uitvoering geven aan dit instrument, op grond van artikel 123 van de Provinciewet in beginsel voor alle medebewindstaken bestuursdwang kunnen toepassen. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad zijn de artikelen 79 tot en met 91 over bestuursdwang en dwangsom geformuleerd overeenkomstig de modelbepalingen 142 en 143 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In hoofdstuk IK, paragraaf 3, van de memorie van toelichting en in de toelichting op de artikelen 79 tot en met 91 is een en ander aangegeven.

6. Anders dan de bestaande Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 572) waarin met één artikel voor de schadevergoeding wordt volstaan (artikel 18), bevat het onderhavige voorstel van wet een afzonderlijk hoofdstuk VII, bestaande uit negen artikelen (artikelen 45–53) dat voorzieningen voor de schadevergoeding treft. De toelichting bij deze artikelen is uiterst summier. Volstaan wordt met de mededeling dat de bepalingen betreffende de procedure voor de beoordeling van verzoeken om schadevergoeding overeenkomen met de voorstellen, zoals die vervat zijn geweest in het inmiddels ingetrokken voorstel van wet tot wijziging van de WRO en aanverwante wetten op het stuk van vergoedingen. Het wordt wenselijk geacht – zo wordt daaraan toegevoegd – deze in de Natuurbeschermingswet op te nemen teneinde de behandeling van verzoeken om schadevergoeding met de noodzakelijke rechtswaarborgen te omringen.

De mededeling is in zoverre niet juist dat het bedoelde voorstel tot wijziging van de WRO niet is ingetrokken maar niet is ingediend. Dit blijkt uit de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 april 1988 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1987/88, 18 530, nr. 4). In elk geval zal uiteengezet moeten worden waarom thans met een tot de Natuurbeschermingswet beperkte voorziening wordt volstaan en kennelijk wordt afgezien van een algemene regeling zoals aanvankelijk – voordat tot niet-indiening werd besloten – de bedoeling was. Nu – terecht – zoveel aandacht in de toelichting is besteed aan de verhouding tot andere wetten, en met name aan die tot de WRO, mag een dergelijke uiteenzetting niet ontbreken. Ook zal de toelichting moeten ingaan op de thans voorgestelde artikelen. Voor een deugdelijke toepassing van deze artikelen is een nadere toelichting, die ontleend kan worden aan de openbaar gemaakte toelichting bij het niet ingediende wetsvoorstel, onontbeerlijk.

Er zal overigens niet volstaan kunnen worden met het aanvullen van de toelichting. Ook de wetteksten zullen opnieuw beoordeeld moeten worden. Er moet immers met nieuwe ontwikkelingen rekening worden gehouden, zoals de totstandkoming van de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de desbetreffende wet van 4 juni 1992 (Stb. 315) zijn artikelen opgenomen die van belang zijn zowel voor de advisering door de schadebeoordelingscommissie als voor de beslissing door het bevoegd gezag. In dat verband wil de Raad erop wijzen dat in de memorie van toelichting wèl wordt vermeld dat artikel 50 is gewijzigd overeenkomstig een voorstel van de Raad voor het binnenlands bestuur maar dat niet wordt ingegaan op de opmerking van die raad (advies van 11 november 1988, bladzijde 26) dat in artikel 53 ten onrechte is bepaald dat de beschikking alleen met redenen moet worden omkleed, indien de beschikking afwijkt van het advies van de schadebeoordelingscommissie. Inderdaad moet er steeds deugdelijke motivering zijn, zoals artikel 4:16 Awb uitdrukkelijk bepaalt.

Ook ware aandacht te besteden aan de suggestie van diezelfde raad (voormeld advies, bladzijde 26) om in artikel 49 de mogelijkheid te openen dat de schadebeoordelingscommissie haar vergadering niet in het openbaar houdt.

6. De Raad acht de toelichting bij hoofdstuk VII inzake schadevergoeding te summier. De Raad vraagt een uiteenzetting over de reden waarom thans met een tot de Natuurbeschermingswet beperkte voorziening wordt volstaan en

wordt afgezien van een algemene regeling als aanvankelijk bedoeld ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het betreffende hoofdstuk correspondeert met de schadevergoedingsregeling zoals destijds neergelegd in het ontwerp tot wijziging van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in de Monumentenwet 1988.

Bedoeld ontwerp is niet ingediend bij de Tweede Kamer, in verband met de verstrekende gevolgen voor het Kroonberoep van de uitspraak van het Europese Hof tot bescherming van de rechten van de mens in de zaak Benthem (arrest van 23 oktober 1985, nr. 1/1984/73/111). Die uitspraak, inhoudend dat de administratieve rechtsbescherming over de gehele breedte moet worden toevertrouwd aan een onafhankelijke rechter, heeft geleid tot de vaststelling van de Tijdelijke Wet Kroongeschillen, welke wet per 1 januari 1988 in werking is getreden. Besloten is destijds met een algemene regeling van de schadevergoedingsprocedures te wachten totdat een definitieve regeling van het Kroonberoep zou zijn getroffen.

Vooralsnog zal er geen algemene regeling voor schadevergoedingsprocedures komen.

Ik acht het derhalve noodzakelijk in onderhavig wetsvoorstel bepalingen over de beoordelingscommissie op te nemen, die ertoe strekken de schadevergoedingsprocedure met rechtswaarborgen te omkleden, met dien verstande dat ter bevordering van de flexibiliteit ten aanzien van de behandeling van verzoeken om schadevergoeding niet een wettelijke adviesverplichting is opgenomen, maar een adviesbevoegdheid. Deze aanpassing is aangebracht, ten einde de bestuurlijke lasten te beperken en te voorkomen dat het bevoegd gezag uit automatisme de schadebeoordelingscommissie omtrent verzoeken om schadevergoeding moet horen, ook in geval naar zijn oordeel op voorhand duidelijk is dat het betreffende verzoek zal worden afgewezen.

De Raad wijst – evenals de Raad voor het binnenlands bestuur – er terecht op dat er steeds een deugdelijke motivering moet zijn van de beschikking, zoals artikel 4:16 van de Algemene wet bestuursrecht dat uitdrukkelijk bepaalt. De laatste volzin in artikel 57 is om die reden geschrapt. De opmerking van de Raad om in de memorie van toelichting in te gaan op de suggestie van de Raad voor het binnenlands bestuur de vergadering van de schadebeoordelingscommissie niet in het openbaar te houden, is in de voorgestelde regeling niet aan de orde aangezien conform de Algemene wet bestuursrecht er in is voorzien dat verzoeker in de gelegenheid wordt gesteld schriftelijk of mondeling in tegenwoordigheid van de schadebeoordelingscommissie, zijn zienswijze omtrent het advies naar voren te brengen.

Ik merk overigens op dat ten tijde van de adviesaanvraag aan de Raad de definitieve tekst van de toepasselijke artikelen van de Algemene wet bestuursrecht nog niet bekend was.

7. Omdat onder meer in de artikelen 68, 73 en 74 met het begrip «deze wet» de Natuurbeschermingswet zelf wordt bedoeld en in dit voorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet tevens onderdelen van de Wabm (na de invoering van de in de artikelen 91 en 92 bedoelde wijzigingswetten: Wet milieubeheer (WMB)) worden gewijzigd, ware in artikel 1 aan te geven wat onder «deze wet» wordt verstaan.

7. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad is in artikel 1 van de wet aangegeven dat onder «deze wet» wordt verstaan de Natuurbeschermingswet.

8. In artikel 2 wordt erin voorzien dat een door gedeputeerde staten aan te wijzen natuurmonument of landschapsgezicht in meer dan één provincie is gelegen. Gedeputeerde staten van de provincie waarin het natuurmonument of landschapsgezicht grotendeels is gelegen, worden bevoegd verklaard, maar de aanwijzing en intrekking moeten in overeenstemming met gedeputeerde staten van die andere provincies geschieden. Voor het beslissen over verzoeken om vergunning en het vaststellen van een beheersplan wordt een vergelijkbare regeling voorgesteld.

Het komt de Raad voor dat in nog andere gevallen deze voorziening moet worden getroffen. Gewezen moge worden op de artikelen 23, eerste en tweede lid (respectievelijk het in overweging nemen van een aanwijzing en het besluit de rechtsgevolgen van de beoogde aanwijzing onverwijld in werking te doen treden), 28, eerste lid (de gedeeltelijke intrekking van een aanwijzing), 29

(respectievelijk de wijziging van de opsomming in een aanwijzing, het in overweging nemen daarvan alsmede het besluit dat de beoogde wijziging van de aanwijzing onverwijld van kracht wordt) en 91 dat in de WMB een verklaring van geen bezwaar introduceert. Daarom dient artikel 2 te worden aangevuld. Mocht daartoe niet worden overgegaan dan zal daarvoor in de memorie van toelichting een motivering moeten worden gegeven.

8. De Raad wijst er terecht op dat Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het natuurmonument of landschapsgezicht grotendeels is gelegen, niet alleen bij een aanwijzings- en een intrekkingsbeslissing, maar bij al hun beslissingen ter zake de andere betrokken provincies dienen te betrekken. Artikel 2 van het wetsvoorstel is in die zin aangepast.

9. In het tweede lid van artikel 33 wordt bepaald dat in het beheersplan een vergoeding wordt vastgesteld voor zover de kosten en lasten die voor de eigenaar en de gebruiker aan de uitvoering van het beheersplan zijn verbonden redelijkerwijze niet of niet geheel te hunner laste behoren te komen. Aan het betoog in de memorie van toelichting (Hoofdstuk IV, paragraaf 3, onder b, bladzijde 63) waarin op deze voorziening wordt ingegaan, ware toe te voegen dat het mogelijk is dat naast deze vergoeding een vergoeding uit hoofde van de aanwijzing als beschermd natuurmonument moet worden toegekend. Dit volgt uit de artikelen 13, 22, 32 en 46 in onderling verband gelezen.

9. De Raad merkt op dat in hoofdstuk IV, paragraaf 3, onder b, van de memorie van toelichting dient te worden aangegeven dat naast de vergoedingsmogelijkheid voor uit de uitvoering van een beheersplan voortvloeiende kosten, tevens een vergoeding mogelijk is van kosten die voortvloeien uit de aanwijzing van een beschermd natuurmonument. De Raad doelt bij deze laatste vergoedingsmogelijkheid waarschijnlijk op de algemene schadevergoedingsbepaling van artikel 46 van het aan de Raad voorgelegde voorstel. Ik merk daarover op dat, zoals ook in de artikelsgewijze toelichting bij het huidige artikel 50 is aangegeven, uit de aanwijzing als zodanig geen kosten voortvloeien. Deze kunnen wel voortvloeien uit het weigeren of onder bezwarende voorschriften of beperkingen verlenen van de in artikel 36 bedoelde vergunning voor het verrichten, doen verrichten of gedogen van op grond van de artikelen 19 en 27, vierde lid, opgesomde schadelijke handelingen. Er is immers sprake van verschillende handelingen, namelijk enerzijds een (gewenste) handeling ten behoeve van het natuurbeheer, en anderzijds een (ongewenste) voor de natuur schadelijke handeling. In de memorie van toelichting is aangegeven dat een cumulatie van beide vergoedingen derhalve mogelijk is. Zo is het denkbaar dat een beheersplan is vastgesteld voor het beheer en onderhoud van als beschermd natuurmonument aangewezen beekdalen.

Indien, los daarvan, echter een van het normale beheer afwijkende activiteit wordt voorgenomen welke schade kan opleveren voor het natuurmonument, zoals de aanleg van werkpaden op beekoever, kan onder omstandigheden een vergunning worden geweigerd ofwel onder bezwarende voorschriften of beperkingen worden verleend. Indien hieruit voor de betrokkene schade voortvloeit waarop artikel 50 van toepassing is, dan bestaat deze vergoedingsaanspraak naast die voor vergoeding voor beheerskosten op basis van artikel 37, tweede lid. Het bovenstaande is verwerkt in hoofdstuk IV, paragraaf 3, onder b, van de memorie van toelichting.

10. Artikel 35 houdt in dat het bevoegd gezag een vastgesteld beheersplan in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker kan wijzigen. De Raad gaat ervan uit dat het de bedoeling is dat ook het niet naleven van een gewijzigd beheersplan strafbaar is. Omdat dit niet in artikel 33, zesde lid, is bepaald, zal of dat artikellid of artikel 66, tweede lid, moeten worden aangevuld.

10. Naar de mening van de Raad ontbreekt in het wetsvoorstel de strafbaarstelling van het niet-naleven van het in artikel 39 (artikel 35 van het aan de Raad gezonden voorstel) genoemde gewijzigd beheersplan. Strafbaarstelling van het niet-naleven van een beheersplan is geregeld in artikel 106. Naar mijn mening is daarmee ook de strafbaarstelling van het gewijzigd beheersplan

geregeld, nu onder het begrip beheersplan ook dient te worden begrepen het gewijzigd beheersplan. Een dergelijke opvatting is in wetgeving niet ongebruikelijk. Zo wordt in de strafbepaling van artikel 59 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening onder «bestemmingsplan» ook begrepen een herzien bestemmingsplan. Een argument voor eenzelfde zienswijze kan ook ontleend worden aan artikel 49, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ter zake schadevergoeding.

11. Volgens artikel 42 kan de minister gedeputeerde staten verzoeken een landschapsgezicht aan te wijzen als beschermd landschapsgezicht vanwege de nationale betekenis ervan. Een verplichting om aan dit verzoek gehoor te geven, wordt in het artikel niet voorgesteld. Een bevoegdheid van de minister om een bindende aanwijzing te geven zoals in artikel 63 voorzien voor het verlenen van vergunningen, ontbreekt. Omdat het ook zonder een wettelijke bepaling de minister vrij staat een verzoek te doen, lijkt de bepaling overbodig. Als die niet komt te vervallen, zal in de toelichting nader moeten worden aangegeven welke betekenis daaraan moet worden toegekend. Mocht het de bedoeling zijn aan het verzoek rechtsgevolgen toe te kennen dan zal moeten worden overwogen de tekst aan te passen.

11. In artikel 42 van het aan de Raad voorgelegde voorstel wordt bepaald dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Gedeputeerde Staten kan verzoeken een landschapsgezicht aan te wijzen als beschermd landschapsgezicht vanwege de nationale betekenis ervan. Een dergelijke bepaling lijkt de Raad overbodig, nu dit artikel niet de verplichting inhoudt om aan het verzoek van de minister gehoor te geven en het de minister ook zonder wettelijke bepaling vrij staat een verzoek te doen. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad merk ik op dat het opnemen van een verplichting voor gedeputeerde staten tot aanwijzing niet passend geacht wordt binnen de opzet van het wetsvoorstel, dat de eigen provinciale verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbeleid juist benadrukt door toepassing van de Natuurbeschermingswet voor provincies niet verplicht te stellen. Het creëren van een bindende aanwijzingsbevoegdheid van de minister wordt evenmin passend geacht omdat, anders dan bij het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 63 van het aan de Raad voorgelegde voorstel (artikel 65 van het huidige voorstel), de aanwijzing van beschermd landschapsgezichten een zuiver provinciale aangelegenheid is. Er wordt vanuit gegaan dat, indien sprake is van een te beschermen landschapsgezicht van nationale betekenis, provincies deze aanwijzing op verzoek zonder problemen zullen doen.

In het licht van het bovenstaande, en gezien de terechte opmerking van de Raad dat het de minister ook zonder wettelijke bepaling vrij staat aan Gedeputeerde Staten een verzoek tot aanwijzing te doen, heb ik artikel 42 laten vervallen.

12. Nu blijkt Hoofdstuk I, paragraaf 7.2, van de memorie van toelichting bij de herziene versie van het voorstel voor een Flora- en Faunawet (het aan de Raad toegezonden tussentijds concept) de aanwijzing van natuurbeschermingsgebieden er mede toe kan strekken de leefomgeving van bepaalde dier- of plantesoorten te beschermen, ware in de toelichting bij de artikelen 43 en 44 aan te geven hoe Richtlijn 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) zal worden uitgevoerd.

12. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad betreffende de uitvoering van Richtlijn 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb EG L 206) is in een nieuw hoofdstuk VI van de memorie van toelichting ingegaan op de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving. Daar is uiteengezet dat een aanwijzing in internationaal verband altijd haar doorwerking krijgt via de nationaal beschikbare instrumenten zoals deze worden gegeven in de Natuurbeschermingswet (aanwijzing van beschermd natuurmonumenten) en in bijvoorbeeld de Wet op de ruimtelijke ordening.

13. De Raad gaat ervan uit dat de in de artikelen 54 en 55 voorgestelde mogelijkheden van beroep in overeenstemming worden gebracht met de

voorstellen die zijn vervat in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1991/92, 22 495). Ook de memorie van toelichting heeft behoefte aanpassing (onder meer in Hoofdstuk IK, paragraaf 3 en de toelichting op de artikelen 78-89).

13. De Raad wijst erop dat de artikelen 54 en 55 van het aan de Raad voorgelegde voorstel in overeenstemming dienen te worden gebracht met de voorstellen die zijn vervat in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1991/92, 22 495). Ik merk op dat afstemming met genoemd wetsvoorstel ertoe heeft geleid dat de beide oorspronkelijke bepalingen over beroep vervallen zijn. Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht voorziet immers in een algemeen geldend rechtsbeschermingsregime, dat voor belanghebbenden beroep openstelt bij de rechtbank, en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Nadere regeling in de specifieke wet is dus in principe overbodig. Niettemin wordt in artikel 58 van het wetsvoorstel op deze algemene regeling een uitzondering gemaakt. Tegen een besluit tot aanwijzing van een beschermd natuurmonument alsmede tegen een besluit tot geheel of gedeeltelijke intrekking daarvan, en tegen besluiten omtrent verzoeken om vergunningverlening of schadevergoeding, staat in eerste aanleg geen beroep open op de rechtbank, maar rechtstreeks op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze uitzondering is analoog aan de wijziging van artikel 19 van de huidige Natuurbeschermingswet, welke is voorzien indien het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie kracht van wet krijgt en in werking treedt.

Het beroep tegen een besluit betreffende aanwijzing van een beschermd landschapsgezicht of van een gebied ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud is komen te vallen, aangezien een dergelijk besluit niet is gericht op enig rechtsgevolg.

Het hiervoor beschreven systeem is ook gekozen voor de beslechting van geschillen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor zover betrekking hebbend op bestemmingsplannen, milieuwetgeving; en specifieke geschillen op basis van enkele andere wetten. Aan die keuze liggen in hoofdzaak praktische overwegingen ten grondslag. In het kader van de derde fase van genoemde herziening zal worden bepaald in hoeverre deze geschillen in aanmerking moeten komen voor rechtspraak in twee feitelijke instanties. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk IX, paragraaf 3, van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel.

14. In artikel 56 wordt onder c gesproken van intrekking van een besluit tot aanwijzing van een natuurmonument als beschermd natuurmonument. In overeenstemming met de artikelen 19, eerste lid, en 28, eerste lid, zal daaraan het gedeeltelijk intrekken moeten worden toegevoegd.

14. De Raad merkt op dat aan artikel 56, onderdeel c, naast de «intrekking» van een besluit tot aanwijzing van een natuurmonument als beschermd natuurmonument, ook de «gedeeltelijke intrekking» moet worden toegevoegd. Het artikel – inmiddels vernummerd tot artikel 59 – is dienovereenkomstig aangepast.

15. In artikel 63 ware een voorziening te treffen voor het geval gedeputeerde staten niet aan de in dat artikel bedoelde aanwijzing van de minister voldoen.

15. De Raad merkt op dat artikel 63 (nu artikel 65) dient te worden aangevuld met een voorziening voor het geval Gedeputeerde Staten niet aan de bindende aanwijzing van de minister gehoor geven. Zoals ook is aangegeven in hoofdstuk IV, paragraaf 3, onder a, van het algemeen deel van de memorie van toelichting, zal van de in artikel 65 neergelegde bevoegdheid slechts dan gebruik gemaakt worden indien het zeer bijzondere gevallen betreft, en met het oog op het algemeen belang. Indien onder omstandigheden, en na zorgvuldige afweging, toch besloten wordt van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid gebruik te maken, dient voor een goede werking van de bepaling ook een voorziening aanwezig te zijn voor het geval Gedeputeerde Staten niet aan de aanwijzing gevolg geven. Om deze reden is een vierde lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat, indien gedeputeerde staten niet binnen de bij de

aanwijzing gestelde termijn aan de aanwijzing gevolg geven, dan wel niet naar behoren aan de aanwijzing gevolg geven, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het door Gedeputeerde Staten te nemen besluit kan voorzien. Een dergelijke bepaling sluit aan bij onder andere het in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 38, derde lid), de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 100, derde lid) en de Provinciewet (artikel 122) neergelegde systeem.

16. In de artikelen 90 en 91 worden invoegingen in en wijzigingen van de WABM en WMB voorgesteld. Uiteraard zullen deze artikelen moeten worden aangepast omdat inmiddels de desbetreffende wijzigingsvoorstellen van de WABM en de WMB het Staatsblad hebben bereikt (wetten van 2 juli 1992, respectievelijk Stb. 414 en Stb. 415). Over de inhoud wil de Raad nog het volgende opmerken.

De artikelen beogen de afstemming te regelen tussen de vergunning-procedure van het onderhavige wetsvoorstel en die krachtens de WMB. De voordelen van deze afstemming worden in Hoofdstuk IV, paragraaf 3, onder a van de memorie van toelichting aangegeven. Zo kan worden voorkomen dat de aanvrager twee vergunningprocedures moet doorlopen of geconfronteerd wordt met een verlening van de vergunning in het ene kader en weigering in het andere. Maar er kan worden betwijfeld of de afstemming, voorzien in de onderhavige artikelen, even voor de hand liggend en goed uitvoerbaar is als de combinaties die in de WMB reeds zijn geregeld. Gaat het daar om milieuvergunningen, tussen het milieubeheer en de natuurbescherming bestaan nog al wat verschillen. Zo wijken beide onder meer van elkaar af ten aanzien van de handhaving en de strafbaarstelling. Zou de natuurbeschermingsvergunning in de milieuvergunning worden geïntegreerd dan worden voor de natuurbescherming hoofdstuk 7, Handhaving, van de WMB en de Wet economische delicten (Stb. 1950, K 258) van toepassing. Het is de vraag of deze afwijking van wat krachtens de Natuurbeschermingswet voor de «gewone» op die wet gebaseerde vergunningen geldt, voorzien en gewild is. In de toelichting ware daaraan de nodige aandacht te besteden.

16. Het onderhavige wetsvoorstel is aangepast in verband met het feit dat de Wet milieubeheer inmiddels in werking is getreden.

De Raad vraagt zich af of de afstemming tussen de vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet en de milieuvergunningen even voor de hand liggend en goed uitvoerbaar is als de combinaties die in de Wet milieubeheer reeds zijn geregeld voor de diverse milieuvergunningen. De Raad wijst op verschillen ten aanzien van onder andere handhaafbaarheid en strafbaarstelling. Ik merk op dat het, zoals ook onder punt 5 is aangegeven, in het voornemen ligt zowel de Natuurbeschermingswet als de Wet milieubeheer onder het regime van de Wet op de economische delicten te brengen.

Daarmee zal het strafrechtelijk handhavingsregime voor de beide wetten overeenkomen. Wel blijft er een verschil op het punt van de strafbaarstelling. Voor het in het kader van de Wet milieubeheer zonder daartoe verleende vergunning oprichten, veranderen, veranderen van de werkwijze, of inwerking hebben van een inrichting geldt dan een zwaardere strafmaat dan voor het in het kader van de Natuurbeschermingswet zonder vergunning of in strijd met de vergunningvoorwaarden verrichten van schadelijke handelingen in een beschermd natuurmonument. De in het wetsvoorstel opgenomen afstemmingsregeling tussen de milieuvergunning en de vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet heeft tot gevolg dat ook het door een inrichting zonder vergunning of in strijd met de vergunningvoorwaarden verrichten van voor natuur en landschap schadelijke handelingen onder de zwaardere strafmaat valt. Zoals de Raad al aangeeft ontstaat daarmee een verschil met de strafmaat voor de gewone op de Natuurbeschermingswet gebaseerde vergunningen waarop de afstemmingsregeling niet van toepassing is. Niettemin wordt de afstemmingsregeling ook vanuit dit oogpunt verdedigbaar geacht. De zwaardere strafmaat geldt in dit verband immers alleen voor in het kader van een inrichting gepleegde delicten. Anders dan bij overige schadelijke handelingen, verricht buiten het kader van een inrichting, geldt voor inrichtingen in de regel dat delicten plaatsvinden in het kader van een beroepsmatige activiteit. Waar het bewustzijn van de schadelijke aard van bepaalde handelingen bij een ieder verondersteld mag worden, geldt dit in het bijzonder voor de categorie beroepsbeoefenaars.

Voorts zal de herziene Natuurbeschermingswet, evenals de Wet milieubeheer, de mogelijkheid kennen van handhaving door bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom. Omdat, zoals in het bovenstaande is aangegeven, sprake zal zijn van eenzelfde strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhavingsregime voor de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer, zijn de door de Raad geuite twijfels over de uitvoerbaarheid van de afstemmingsregeling mijns inziens dan ook niet gerechtvaardigd. In hoofdstuk IV, paragraaf 3, onderdeel a, van de memorie van toelichting is aan deze verschillen aandacht besteed.

17. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

17. De redactionele kanttekeningen van de Raad, waaronder het actualiseren van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in verband met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer, zijn in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting verwerkt. Daarnaast zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op verschillende andere punten aangescherpt en geactualiseerd. Zo is hoofdstuk V van de memorie van toelichting geactualiseerd naar aanleiding van het pakket van decentralisatievoorstellen waarover overeenstemming is bereikt met het Interprovinciaal Overlegorgaan.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze op 1 januari 1994 in werking zal treden. Voorts is de taak van de Natuurbeschermingsraad in die zin beperkt dat het provinciaal bestuur gevraagd en ongevraagd advies aan de raad kan vragen over zaken die verband houden met het bepaalde bij of krachtens het wetsvoorstel. Voorts is de verlenging van de adviestermijn van de Natuurbeschermingsraad beperkt tot acht maanden.

Tenslotte is in de artikelen 18 en 27 van het wetsvoorstel de bepaling van kadastrale aanduiding van de desbetreffende onroerende zaken bij aanwijzing van een beschermd natuurmonument komen te vervallen.

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

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

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W11.91.0380 van de Raad van State van 18 september 1992

Wetsvoorstel en memorie van toelichting

– Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting waren te actualiseren in verband met het feit dat het voorstel van wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving) (Kamerstukken II 1988/89, 21 087) en het voorstel van wet, tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur) (Kamerstukken II 1988/89, 21 163) inmiddels kracht van wet hebben gekregen (respectievelijk Stb. 1992, 414 en Stb. 1992, 415).

Wetsvoorstel

– In artikel 25, eerste lid, ware «vijfde lid» te vervangen door: derde lid.
– In artikel 91, onderdeel E, ware in de zesde regel van het voorgestelde vijfde lid van artikel 31.21 van de Wet milieubeheer na «artikel 63b, eerste lid,» te schrijven: van de Natuurbeschermingswet.

Memorie van toelichting

– In de memorie van toelichting ware in de gevallen waarin dit woord niet zelfstandig wordt gebruikt telkens in plaats van «terzake» te schrijven: ter zake.
– Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware overal in acht te nemen.
– Overigens ware de vermelde vindplaatsen voor zoveel nodig te actualiseren.