

Vergaderjaar 2021–2022

36 076

Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet in verband met het opnemen van regels over het registreren, reserveren en toedelen van maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang (natuurcompensatiebank)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 juni 2021 en het nader rapport d.d. 11 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Natuur en Stikstof. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 maart 2021, nr. 2021000570, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juni 2021, nr. W11.21.0091/IV, bied ik U hierbij aan.

In het navolgende ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 25 maart 2021, no. 2021000570, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet in verband met het opnemen van regels over het registreren, reserveren en toedelen van maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang (natuurcompensatiebank), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft wettelijke regels voor de inrichting van een natuurcompensatieregister.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de definitie van het begrip «adc-project» (punt 2) en over de te stellen eisen aan de te registreren compenserende maatregelen (punt 3). De Afdeling heeft voorts ernstige twijfels of zonder passende beoordeling vooraf, op een zinvolle manier compenserende maatregelen ten behoeve van adc projecten kunnen worden getroffen, die een precieze en passende compensatie bieden voor nadelige gevolgen van adc-projecten en waarbij wordt voldaan aan alle in de Habitatrichtlijn aan compensatie gestelde vereisten. De vraag is dan ook of de voorgestelde regeling zinvol is om de daarmee nagestreefde ambities waar te maken (punt 4). In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied kunnen alleen worden vergund als op basis van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zal aantasten.² Uitgangspunt is dat, als die zekerheid niet kan worden verkregen, geen vergunning wordt verleend.

Bij wijze van uitzondering op deze hoofdregel kan een vergunning toch worden verleend (hierna: vergunningverlening voor adc-projecten³) als cumulatief aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- 1. alternatieven ontbreken,*
- 2. er zijn dwingende redenen van groot openbaar belang met het project gemoeid en,*
- 3. alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.*

Het voorstel geeft een nationale wettelijke regeling voor het treffen van compenserende maatregelen als hiervoor bedoeld. Het voorziet in een natuurcompensatieregister, waarin compenserende maatregelen (maatregelen gericht op verbetering of uitbreiding van natuurlijke habitats of van leefgebieden van soorten ter compensatie van aantasting daarvan ten gevolge van het te vergunnen project) «op voorraad» worden opgenomen.

De in het natuurcompensatieregister op te nemen compenserende maatregelen zullen primair bedoeld zijn voor vergunningverlening ten behoeve van projecten van het Rijk of waterschap die negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, maar die nodig zijn om een dwingende reden van groot openbaar belang, die bestaat in het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, maar ook voor projecten die nodig zijn om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.⁴

De Afdeling onderscheidt in het wetsvoorstel twee ambities. Ten eerste wordt beoogd de vergunningverlening voor adc-projecten te faciliteren en te versnellen door het vooraf realiseren van compensatienatuur. Ten tweede wordt een gecoördineerde aanpak voor het realiseren van compenserende maatregelen beoogd, die versnippering van door compenserende maatregelen te realiseren natuur moet voorkomen,

² Artikel 6, derde lid, van de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).

³ Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

⁴ Artikel I, voorgesteld artikel 5a.1 van de Wet natuurbescherming, definitie van adc-project.

teneinde ervoor te zorgen dat de te nemen compenserende maatregelen bijdragen aan robuuste natuur en een goede staat van instandhouding.⁵

De Afdeling onderschrijft het belang bij een voortvarende vergunningverlening voor adc-projecten en een gecoördineerde aanpak voor het realiseren van compenserende maatregelen. De Afdeling heeft echter ernstige twijfels of de in het voorstel opgenomen regeling voor een natuurcompensatieregister aan die doelstellingen de verwachte bijdrage kan leveren. In dit verband maakt de Afdeling de hierna enkele opmerkingen. Punt 2 gaat in op de eerste hiervoor genoemde voorwaarde, de punten 3 en 4 op de derde voorwaarde.

2. Adc-project

In het wetsvoorstel wordt het begrip adc-project gedefinieerd als een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). Het betreft een project van een bestuursorgaan van het Rijk of een waterschap of een bij ministeriële regeling aangewezen bestuursorgaan dat nodig is om een dwingende reden van groot openbaar belang. Die dwingende reden bestaat in het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid of om een andere dwingende reden van groot openbaar belang. Hierbij worden inbegrepen redenen van sociale of economische aard.⁶

In deze definitie mist het eerste vereiste uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, namelijk, dat het moet gaan om een project waarvoor geen alternatieve oplossingen beschikbaar zijn. Dit element is wezenlijk bij vergunningverlening krachtens dit artikel. Er moet worden aangetoond dat geen alternatieven bestaan. Het is aan het vergunning verlenende bestuursorgaan om te waarborgen dat alle haalbare alternatieve oplossingen die voldoen aan de doelstelling van het project, met dezelfde mate van gedetailleerdheid zijn onderzocht. Daarbij moet ook de nuloptie worden overwogen.⁷

Door het vereiste van het niet bestaan van alternatieven uit de definitie van adc-projecten weg te laten, kan de indruk ontstaan dat vergunningverlening met gebruikmaking van compenserende maatregelen ook mogelijk is zonder alternatievenonderzoek. Die indruk is echter onjuist, omdat daarmee de vereisten van artikel 6, vierde lid, niet worden nageleefd.

De Afdeling wijst er in dit verband nadrukkelijk op dat compenserende maatregelen niet zijn bedoeld om de uitvoering van een project doorgang te laten vinden terwijl daarbij de verplichtingen uit hoofde van de passende beoordeling⁸ worden «omzeild». Artikel 6, vierde lid, biedt een laatste redmiddel om een project dat nadelige gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied toch doorgang te kunnen laten vinden. Vergunningverlening op grond van dit artikel moet pas in overweging genomen worden wanneer negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied vaststaan of niet kunnen worden uitgesloten, ondanks alle maatregelen

⁵ Memorie van toelichting paragraaf 3.3.

⁶ Artikel I, voorgesteld artikel 5a.1.

⁷ Zie ook de brochure: *Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (hierna: de Brochure)*, Europese Commissie, Publicatieblad van de Europese Unie, 25 januari 2019, C 33/1, paragraaf 5.3.1 en *Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Verduidelijking van de volgende begrippen: alternatieve oplossingen, dwingende redenen van groot openbaar belang, compenserende maatregelen, algehele samenhang, advies van de commissie.* (hierna: de Richtsnoeren), paragraaf 1.3.1.

⁸ Krachtens artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

die worden genomen om aantasting van het gebied te voorkomen of reduceren. Voorts moet zijn besloten dat het project doorgang moet vinden om dwingende redenen van openbaar belang, nadat is aangetoond dat geen haalbare alternatieve oplossingen bestaan.⁹

De Afdeling adviseert in de definitie van adc-project het vereiste van het ontbreken van alternatieven op te nemen.

De Afdeling wijst er terecht op dat artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (HrI) een laatste redmiddel biedt om een project dat nadelige gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied toch doorgang te kunnen laten vinden, en dat de indruk moet worden vermeden dat vergunningverlening met gebruikmaking van compenserende maatregelen ook mogelijk is zonder alternatievenonderzoek. De begripsomschrijving is aangepast. Er wordt nu direct verwezen naar projecten als bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). Dat zijn projecten die voldoen aan alle drie de adc-voorwaarden.

3. Vereisten voor te registreren compenserende maatregelen

In het wetsvoorstel is bepaald dat de Minister alleen maatregelen in het natuurcompensatieregister opneemt die zijn uitgevoerd of waarvan de uitvoering naar zijn oordeel voldoende zeker is.¹⁰

Uitgangspunt bij de toepassing van compenserende maatregelen is niet alleen dat de maatregelen zijn uitgevoerd, maar in principe moet het daarmee beoogde resultaat ook bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade ondervindt van het te vergunning adc-project.¹¹ Weliswaar kunnen in het natuurcompensatieregister gerealiseerde of voldoende zekere maatregelen worden geregistreerd, maar zij kunnen pas worden toegepast als het beoogde resultaat is bereikt. Het voorstel sluit niet uit dat maatregelen als compenserende maatregelen worden ingezet voor adc-projecten, waarvan het beoogde resultaat nog niet is gerealiseerd. Daarmee voldoet het voorstel niet aan de eis dat een compenserende maatregel uit het register pas kan worden toegepast, als het beoogde resultaat is bereikt.

De Afdeling adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat alleen compenserende maatregelen waarvan de daarmee beoogde resultaten zijn bereikt als compenserende maatregel kunnen worden toegepast.

Het is van belang om onderscheid te maken tussen de vraag wanneer een maatregel door de Minister kan worden opgenomen (geregistreerd) in het natuurcompensatieregister en de vraag of de compenserende effecten zich voor een bepaald project tijdig en in voldoende mate voordoen. Juist ook omdat de daadwerkelijke realisatie van een project en het zich voordoen van negatieve effecten vaak veel later in de tijd liggen dan het moment van toestemmingverlening, kan ook een in het register opgenomen maatregel die nog niet haar volledige effect heeft, inzetbaar zijn en is er geen reden om die niet in het register op te nemen. Bovendien worden maatregelen op voorraad opgenomen, dus ook met het oog op projecten waarvoor pas in de verdere toekomst een vergunningaanvraag zal worden ingediend. De toets van de Minister voor Natuur en Stikstof ziet dan ook uitsluitend op de vraag of van de in het register op te nemen maatregel de «uitvoering voldoende zeker is», wat iets anders is dan een oordeel over de vraag of de compenserende effecten zich voor

⁹ Zie ook de Brochure, paragraaf 5.4.1 en de Richtsnoeren, paragraaf 1.4.1.

¹⁰ Voorgesteld artikel 5a.3.

¹¹ Zie ook de Brochure, paragraaf 5.4.3, en de Richtsnoeren, paragraaf 1.4.3.

een bepaald project tijdig en in voldoende mate voordoen. Die laatste toets ligt bij het bevoegd gezag voor de vergunningverlening. Dat bestuursorgaan zal met toepassing van artikel 2.8, vierde lid, Wnb moeten vaststellen of de door de initiatiefnemer voorziene natuurcompensatie adequaat is, dat wil zeggen dat voldoende zeker is dat de positieve effecten van de compensatie zich zullen voordoen op het moment dat de mogelijke negatieve effecten van het project kunnen optreden, zodanig dat gewaarborgd is dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. De Afdeling wijst er terecht op, daarbij verwijzend naar een brochure en richtsnoeren van de Europese Commissie, dat voor die toets geldt dat het met de maatregel beoogde resultaat in principe bereikt moet zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade ondervindt van het te vergunnen adc-project. Uit die richtsnoeren blijkt echter ook dat bij wijze van uitzondering geaccepteerd kan worden dat de positieve effecten van compenserende maatregelen zich later kunnen voordoen dan de potentiële negatieve effecten van het project. Wel moet dan extra compensatie plaatsvinden voor de al opgetreden schade: «Het resultaat van de compensatie moet bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt. Wanneer in bepaalde omstandigheden niet aan deze voorwaarde kan worden voldaan, moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd.»¹² In de paragrafen 3.1 en 3.2 van de memorie van toelichting is een en ander verder verduidelijkt.

4. Zinvol

De Afdeling merkt op dat het bundelen van compenserende maatregelen en het opnemen daarvan in een natuurcompensatieregister op zichzelf een goed idee is. Zoals in de toelichting beschreven kan dit versnippering van compensatienatuur voorkomen, waardoor meer robuuste compensatienatuur gerealiseerd kan worden. Daarmee kan worden bijgedragen aan het bewaren van de algehele samenhang van Natura 2000. Door het opnemen in het registratiesysteem is het voorts mogelijk inzichtelijk te hebben welke compenserende maatregelen zijn getroffen en wordt het mogelijk gemaakt compenserende maatregelen te reserveren voor en in te zetten bij het realiseren van adc-projecten.

De Afdeling maakt twee opmerkingen over compenserende maatregelen waaraan in het voorstel onvoldoende aandacht besteed wordt.

a. Vereisten aan compenserende maatregelen

De habitatrictlijn gaat ervan uit dat bij vergunningverlening voor adc-projecten project-specifieke maatregelen worden getroffen. Die maatregelen zijn bedoeld om de negatieve gevolgen van een project te neutraliseren en een exacte compensatie te bieden voor de negatieve effecten van het desbetreffende project op de betrokken habitats of soorten.¹³

Om te voldoen aan het vereiste dat de algehele samenhang van Natura-2000 bewaard blijft moeten de compenserende maatregelen die in samenhang met een project worden voorgesteld qua omvang zijn afgestemd op de schadelijke gevolgen die de habitats en soorten ondervinden van het project. Zij moeten voorzien in functies die vergelijkbaar zijn met de functies die aan de basis lagen van de oorspronkelijke

¹² Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden – Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrictlijn (92/43/EEG), PbEU 2021, C 437, paragraaf 3.3.3, onder c, p. 59.

¹³ Zie ook de Brochure, paragraaf 5.4.1, en de Richtsnoeren, paragraaf 1.4.1.

*selectie van het betrokken gebied, met name wat de adequate geografische spreiding betreft.*¹⁴

Compenserende maatregelen moeten voorts worden vastgesteld aan de hand van de referentietoestand die wordt bepaald na inventarisatie van de biologische kenmerken van het gebied die verloren dreigen te gaan of schade kunnen ondervinden en met inachtneming van de na de uitvoering van de mitigerende maatregelen resterende significante negatieve gevolgen. Het moet kortom gaan om gerichte compensatie. Daarvoor is een passende beoordeling vereist.

*Het voorstel voorziet in het op voorhand treffen van compenserende maatregelen voor een (groot) aantal nader te bepalen adc-projecten, zonder dat voor die projecten een passende beoordeling is uitgevoerd. Dit roept de vraag op of het mogelijk is om zonder passende beoordeling voor een nog nader te bepalen groep adc-projecten gerichte compenserende maatregelen te treffen en de vraag hoe wordt verzekerd dat die maatregelen qua omvang zijn afgestemd op de schadelijke gevolgen die de habitats en soorten ten gevolge van die nader te bepalen adc-projecten ondervinden. Immers, die schadelijke gevolgen zullen pas inzichtelijk zijn nadat passende beoordelingen voor die projecten zijn uitgevoerd. Waar compenserende maatregelen los van een passende beoordeling worden getroffen bestaat een reëel risico dat daarmee de schadelijke gevolgen niet of onvoldoende worden gecompenseerd en de geregistreerde maatregelen daardoor niet of onvoldoende inzetbaar zijn als compenserende maatregelen bij vergunningverlening voor adc-projecten.*¹⁵

In de toelichting wordt die vraag niet beantwoord. Volgens de toelichting wordt de behoefte (aan compenserende maatregelen) zo goed mogelijk in beeld gebracht en zo vaak als nodig geactualiseerd. Daarmee is echter onvoldoende verzekerd dat de te treffen compenserende maatregelen ook daadwerkelijk passend zullen zijn om de schadelijke gevolgen van adc-projecten te kunnen compenseren. Het is dan ook de vraag of te registreren compenserende maatregelen op zinvolle wijze kunnen worden ingezet bij vergunningverlening voor adc-projecten.

*De Afdeling wijst er in dit verband op dat ook de Europese Commissie in de richtsnoeren heeft opgemerkt dat habitat-banking als compenserende maatregel in het kader van artikel 6, vierde lid, nauwelijks zinvol is, aangezien compensatie ter bescherming van de samenhang van het netwerk aan strenge criteria gebonden is.*¹⁶

b. Realisatietermijn van de compenserende maatregelen

*Volgens de toelichting faciliteert het feit dat de in het natuurcompensatieregister op te nemen compensatienatuur vooraf is uitgevoerd of zich in een ver gevorderd stadium van ontwikkeling bevindt, de toestemmingverlening door het bevoegd gezag voor adc-projecten en de tijdige uitvoering daarvan.*¹⁷

¹⁴ Zie ook de Brochure, paragraaf 5.4.2, en de Richtsnoeren, paragraaf 1.4.2.

¹⁵ De Afdeling brengt in dit verband in herinnering dat te nemen compenserende maatregelen aan de Europese Commissie voorgelegd moeten worden. De Europese Commissie zal steeds beoordelen of de maatregelen daadwerkelijk zijn afgestemd op de schadelijke gevolgen die habitats en soorten ten gevolge van de adc-projecten ondervinden.

¹⁶ Richtsnoeren, paragraaf 1.4.3.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

In dit verband wordt in de toelichting opgemerkt dat het zoeken naar compenserende maatregelen per adc-project complex is. Stikstofdepositie leidt veelal tot aantasting van verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten in verschillende Natura 2000-gebieden. Voor elk van deze habitattypen en leefgebieden moet samen met natuur beherende organisaties moet worden gezocht naar de juiste compensatienatuur. Over de ontwikkeling en inzet daarvan zullen bij overeenkomst afspraken gemaakt moeten worden, voordat de compensatienatuur daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Dat is veelal een traject van jaren en gedurende die periode kan het adc-project niet worden gerealiseerd.¹⁸

De Afdeling merkt op dat ook voor in het natuurcompensatieregister op te nemen compenserende maatregelen steeds samen met natuurbeheerders gericht moet worden gezocht naar compensatie voor de aantasting van habitats en leefgebieden door de te vergunnen adc-projecten. Daarnaast geldt ook hiervoor dat over ontwikkeling en inzet ervan afspraken gemaakt moeten worden. Uit de toelichting blijkt niet hoe het voorstel bijdraagt aan versnelling van dit traject.

De toelichting geeft geen inzicht binnen welk tijdsbestek in het natuurcompensatieregister voldoende compenserende maatregelen beschikbaar zullen zijn om te worden ingezet ten behoeve van vergunningverlening voor adc-projecten. In dit verband merkt de Afdeling op dat de daadwerkelijke ontwikkeling van habitats en het herstel of vestiging van soortenpopulaties in een bepaald gebied de nodige tijd vergt. Het gaat daarbij om een natuurlijk proces. Versnelling daarvan is niet goed denkbaar. De toelichting beperkt zich in dit verband tot het noemen van de startdatum van 1 juli 2021 van de uitvoeringsorganisatie. Vanaf dat moment start echter pas het traject van het zoeken naar een ontwikkelen van compenserende maatregelen. Het zal daarna nog geruime tijd duren voordat de eerste compensatienatuur is gerealiseerd.

Juist voor adc-projecten die op korte termijn gerealiseerd moeten worden is het van belang dat snel inzichtelijk wordt gemaakt wanneer van compenserende maatregelen uit het natuurcompensatieregister gebruik kan worden gemaakt. Indien voor die projecten niet tijdig compenserende maatregelen beschikbaar zijn, zal voor die projecten tijdig onderzoek gedaan moeten worden naar andere mogelijkheden voor compenserende maatregelen, buiten het natuurcompensatieregister om.

c. Conclusie

De Afdeling mist in de toelichting een antwoord op de vraag hoe, zonder passende beoordeling vooraf, op een zinvolle manier compenserende maatregelen ten behoeve van adc-projecten kunnen worden getroffen. De Afdeling heeft ernstige twijfels of dat mogelijk is. Die compenserende maatregelen moeten immers een precieze en passende compensatie bieden voor nadelige gevolgen van adc-projecten en waarbij wordt voldaan aan alle in de Habitatrichtlijn aan compensatie gestelde vereisten. Om aan dat vereiste te kunnen voldoen is een passende beoordeling onontbeerlijk.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting dragend te motiveren op welke wijze verzekerd kan worden dat de op voorhand te treffen compenserende maatregelen aan die vereisten voldoen en toereikend zullen zijn voor vergunningverlening voor adc-projecten. Indien die motivering niet kan worden gegeven adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

De Afdeling adviseert tevens om in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze het voorstel een bijdrage levert aan het versneld realiseren van compensatienatuur.

Het kabinet onderschrijft dat het voor de meerwaarde van de natuurcompensatiebank van groot belang is dat de daarin op voorraad opgenomen maatregelen voldoende aansluiten bij de daadwerkelijke behoefte die zal blijken als voor de toekomstige adc-projecten daadwerkelijk een vergunning wordt aangevraagd en met een passende beoordeling de compensatieopgave nauwkeurig in beeld is gebracht. Dit stelt hoge eisen aan de inventarisatie bij aanvang van de natuurcompensatiebank van de natuurwaarden in voor stikstofgevoelige habitats waarvan de komende jaren wordt verwacht dat die potentiële nadelige effecten zullen onderkennen door adc-projecten. Die inventarisatie wordt samen met waterschappen, de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie zo goed mogelijk gemaakt. Duidelijk is dat de uitkomst van de inventarisatie altijd met onzekerheden zal zijn omgeven, wat betekent dat 1. voortdurende monitoring en actualisatie nodig zijn en 2. dat zekerheidshalve uitgegaan moet worden van meer compensatie dan uit de inventarisatie blijkt, zodat er een buffer is. Het op voorraad realiseren van meer natuur dan uiteindelijk mogelijk strikt noodzakelijk blijkt te zijn, ervaart het kabinet niet als problematisch, omdat de natuurdoelstellingen daarmee te allen tijde zijn gediend. Als op termijn sprake blijkt te zijn van overschotten aan bepaalde natuurwaarden in de zin dat daar minder vraag naar is met het oog op compensatie dan op voorhand ingeschat, dan worden deze uit de natuurcompensatiebank gehaald en regulier onderdeel van het natuurnetwerk Nederland (zie het nieuwe artikel 5a.7 Wnb). Dit gecombineerd met de door de Afdeling onderschreven meerwaarde van een gecoördineerde aanpak waarmee robuuste natuur wordt gerealiseerd en versnippering van natuur wordt voorkomen, maakt dat het kabinet veel meer voor- dan nadelen bij de natuurcompensatiebank ziet. Initiatiefnemers zullen ook altijd geholpen zijn als zij gebruik kunnen maken van reeds gerealiseerde maatregelen uit de natuurbank, in plaats van deze maatregelen nog zelf te moeten realiseren op het moment dat het project volledig is uitgewerkt en daarvoor een vergunningaanvraag wordt ingediend. Dat zal betekenen dat op dat punt het risico van vertraging is weggenomen. Ook als niet in alle gevallen al voldoende natuur in de bank aanwezig zal zijn – zoals bij projecten die op korte termijn zullen worden vergund het geval zal kunnen zijn, omdat de bank nog moet worden opgestart – wil dat niet zeggen dat op de iets langere termijn een natuurcompensatiebank niet een belangrijke meerwaarde zal toekomen, waar projecten altijd geholpen zullen zijn met natuur die al klaar ligt, zelfs als voor een deel nog in aanvullende compenserende maatregelen zou moeten worden voorzien. In paragraaf 2.1 is naar aanleiding van het advies uitvoeriger op deze aspecten ingegaan.

5. Andere wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op de volgende punten aan te passen:

1. Aan het wetsvoorstel is een wijziging toegevoegd van de begripsomschrijving van Onze Minister in artikel 1.1 Wnb, nu het onderwerp natuurbescherming niet meer behoort tot de portefeuille van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Op een later moment zal voor het hele stelsel van de Omgevingswet worden bezien hoe daarin om te gaan met de portefeuillevredeling van het kabinet-Rutte IV. In artikel II worden dus nog taken en bevoegdheden toegekend aan de Minister van LNV. In de toelichting bij dat artikel is uitgelegd dat het, gezien de huidige portefeuillevredeling, gaat om taken en bevoegdheden van de Minister voor Natuur en Stikstof.

2. Aan het wetsvoorstel is een wijziging toegevoegd van de artikelen 4.11, 4.12 en 4.30 van de Omgevingswet. Die wijziging hangt samen met de keuze om in beginsel de Minister voor Natuur en Stikstof te belasten met de bescherming van natuurcompensatiegebieden waarop het Natura 2000-beschermingsregime nog niet van toepassing is, met de mogelijkheid om die taak op te dragen aan het provinciebestuur (zie de voorgestelde wijziging van artikel 2.18 van de Omgevingswet). In verband hiermee is ook het voorgestelde artikel 10.21b aangepast.
3. Enkele artikelen zijn wetstechnisch verbeterd (artikel 5a.4, tweede lid, onder b, Wnb en de artikelen II, onder A en I, en III).
4. De memorie van toelichting is op onderdelen geactualiseerd in verband met onder meer de inwerkingtreding van artikel I van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (wijziging Wnb) en verder verduidelijkt.
5. De paragrafen 1 tot en met 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn ingekort en anders ingedeeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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