

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de introductie in de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet van regels over een natuurcompensatiebank in de vorm van een register dat wordt beheerd door de Minister voor Natuur en Stikstof. In deze bank worden natuurcompensatiemaatregelen op «voorraad» opgenomen. De maatregelen strekken tot verbetering of uitbreiding van typen natuurlijke habitats of van leefgebieden van soorten en zijn afgestemd op de compensatie die overheden in de toekomst naar verwachting nodig hebben voor de mogelijke schade aan voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden als gevolg van door hen geïnitieerde projecten.

De maatregelen kunnen worden gebruikt voor projecten die voldoen aan de zogenoemde adc-voorwaarden van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (HrI).¹ Dat betekent dat er voor het project in deze vorm en op deze locatie geen reële alternatieven mogen zijn en dat er een dwingende reden van groot openbaar belang moet zijn om het project te realiseren, naast de voorwaarde dat door het tijdig realiseren van natuurcompensatie de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Als voor de natuurcompensatie gebruik kan worden gemaakt van maatregelen in de natuurcompensatiebank, zal dit de realisatie van het project kunnen versnellen ten opzichte van de situatie dat pas na de besluitvorming over het project wordt begonnen met het treffen van de compenserende maatregelen. Bovendien wordt een

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206). De adc-voorwaarden van artikel 6, vierde lid, HrI zijn geïmplementeerd in artikel 2.8, vierde lid, Wnb en – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – voor projecten in artikel 8.74b, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor de leesbaarheid wordt in het algemeen deel van deze toelichting volstaan met een verwijzing naar artikel 6, vierde lid, HrI.

versnipperde aanpak voorkomen en wordt ook voor de natuur zo een beter eindresultaat verzekerd.

De faciliteit van de natuurcompensatiebank zal primair openstaan voor projecten van het Rijk of waterschappen waarbij de dwingende reden van groot openbaar belang bestaat in het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid. Te denken valt aan projecten zoals het renoveren en vervangen van bruggen bij wegen en vaarwegen in beheer bij het Rijk, het vervangen van stukken (vaar)weg, de uitvoering van het hoogwaterbeschermingsprogramma en projecten inzake militaire luchthavens, gebouwen met een militaire functie en militaire oefenterreinen.

Maar ook andere dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen een beroep van het Rijk of waterschappen op de natuurcompensatiebank rechtvaardigen. Ook kan de bank desgewenst bij ministeriële regeling worden opengesteld voor andere overheden (zie paragraaf 6.2, onder «Reikwijdte van het wetsvoorstel, artikel 5a.1»).

Het wetsvoorstel is aangekondigd in brieven aan de Tweede Kamer van 13 november 2019 en 19 februari 2020.² Voor de bank en de daarin op te nemen maatregelen is € 125 miljoen beschikbaar.

2. Doelen van de natuurcompensatiebank

2.1 Versnelling van projecten

Omdat het toestaan van projecten complexer is geworden als gevolg van de stikstofbelasting en de staat van de natuur in samenhang met de in de rechtspraak gestelde eisen, is de verwachting dat meer dan voorheen voor grote overheidsprojecten een beroep moet worden gedaan op de uitzondering van artikel 6, vierde lid, Hrl.

De ervaring met de adc-voorwaarden leert dat het identificeren en tijdig realiseren van compenserende maatregelen vaak lastig is. Bij stikstof (in de vorm van NO_x en NH₃) kan vanwege het atmosferische karakter een kleine, maar voor de compensatieopgave relevante aantasting van veel verschillende habitattypen of leefgebieden van soorten in verschillende Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten. De compenserende maatregelen hebben daarnaast tijd nodig om effect te sorteren voor de natuur. Het positieve effect van de compensatiemaatregel moet zeker zijn en moet zich in principe voordoen op het moment dat de mogelijke aantasting van de habitats plaatsvindt, zodat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Dit moet zijn verzekerd door de voorschriften verbonden aan de natuurvergunning.³ De normale volgorde bij het realiseren van een project waarvoor met een beroep op de adc-voorwaarden toestemming wordt verleend, is: eerst realiseren van compensatie, vervolgens wachten tot de compensatie effectief is en daarna het deel van het project dat zorgt voor de aantasting uitvoeren. Bij wijze van uitzondering kan worden geaccepteerd dat het positieve effect

² Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1 en 48.

³ Vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, Wnb, omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht, en – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van die wet. Als voor een project een tracébesluit nodig is, is geen natuurvergunning nodig, maar wordt artikel 2.8 Wnb toegepast op het tracébesluit, zie artikel 13 van de Tracéwet. Omwille van de leesbaarheid zal in deze memorie van toelichting over het algemeen alleen worden gesproken over de natuurvergunning, maar een en ander is van overeenkomstige toepassing op het tracébesluit.

later optreedt, maar ook dan zal moeten worden aangetoond dat de samenhang en de werking van het Natura 2000-netwerk daardoor niet in gevaar komen. Over het algemeen zal de compensatieopgave dan groter zijn, deels omdat meer schade kan zijn opgetreden door het tijdsverloop en deels gegeven de onzekerheid over het functioneren van de compensatie voor het Natura 2000-netwerk.

Het per project op zoek gaan naar compenserende natuurmaatregelen is complex en kan zorgen voor een aanzienlijke vertraging. Dat geldt zeker als – wat vaak het geval is – pas in het stadium van het opstellen van de passende beoordeling voor de vergunningaanvraag in beeld komt dat de aantasting van bepaalde habitattypen of leefgebieden van een Natura 2000-gebied niet uit te sluiten is, ook niet nadat alle alternatieve wijzen van uitvoering zijn overwogen en alle beschikbare beschermingsmaatregelen ter mitigatie van de negatieve effecten worden toegepast. Op dat moment wordt pas de precieze compensatieopgave duidelijk (soort natuur, omvang, kwaliteit). Waar in het geval van stikstofdepositie de aantasting vaak betrekking heeft op verschillende habitattypen en leefgebieden van soorten in verschillende Natura 2000-gebieden, zal voor elk van deze habitattypen en leefgebieden samen met natuurbeherende organisaties moeten worden gezocht naar de juiste compensatiemaatregelen en zullen over de ontwikkeling en inzet daarvan afspraken moeten worden gemaakt en verbintenissen moeten worden aangegaan, voordat de compensatiemaatregelen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Dat is veelal een traject van jaren en gedurende die periode kan het projectonderdeel dat aantasting veroorzaakt niet van start.

In verscheidene in het verleden gerealiseerde projecten is, om vertraging zo veel mogelijk te voorkomen, de eerdergenoemde uitzondering toegepast, waarbij gebruik wordt gemaakt van compensatiemaatregelen die nog niet effectief zijn op het moment van de toestemming. Dat heeft het risico dat later blijkt dat de functionaliteit van de compensatie toch onvoldoende is, in welk geval dan alsnog extra compensatie gerealiseerd moet worden bovenop alles wat al is gerealiseerd.

Veel grote opgaven waar Nederland de komende jaren voor gesteld staat, mogen vanwege de zwaarwegende maatschappelijke belangen geen serieuze vertraging hebben. Voor het hoogwaterbeschermingsprogramma geldt bijvoorbeeld dat in 2050 alle primaire waterkeringen op een sobere en doelmatige wijze versterkt moeten zijn, zodat deze voldoen aan de wettelijke normen die zijn vastgelegd in de Waterwet en de waterveiligheid van Nederland is gewaarborgd. De planning van dit voortrollende programma gaat ervan uit dat de meest urgente en veelal meest complexe projecten eerst aan de beurt komen. Een vertraging als gevolg van het niet tijdig beschikbaar zijn van natuurcompensatie zal doorwerken in de totale planning en opgaven en kan ten koste gaan van de waterveiligheid.

Wil de natuurcompensatiebank effectief zijn, dan moet deze uiteraard zo goed mogelijk inspelen op de toekomstige vraag naar compensatiemaatregelen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Wat precies de behoefte zal zijn aan natuurcompensatie van initiatiefnemers van projecten wordt uiteraard pas definitief duidelijk op het moment dat een passende beoordeling is opgesteld en de initiatiefnemer een vergunning aanvraagt. Zeker als het gaat om habitattypen en leefgebieden die lastig zijn te realiseren of waarbij het lang duurt voor de effecten van natuurmaatregel zich verwezenlijken, is het echter zaak met de ontwikkeling daarvan op zo kort mogelijke termijn te starten. Met het oog op de ontwikkeling en opname van natuurmaatregelen «op voorraad» in de natuurcompensatiebank zijn de projecten die op de korte en middellange termijn mogelijk een

vergunning moeten krijgen via de adc-route, in samenspraak met experts van de waterschappen en de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie zo goed mogelijk in kaart gebracht. Door een extern bureau is een inschatting gemaakt van de verwachte compensatiebehoefte. De inschatting is vervolgens zoveel mogelijk aangescherpt op basis van nadere gesprekken met de initiatiefnemers van de betrokken projecten.

Het is denkbaar dat de bank niet altijd volledig de compensatienatuur zal kunnen leveren die in een concreet geval noodzakelijk is. De compensatiebehoefte is immers afhankelijk van de wijze waarop de individuele projecten uiteindelijk worden vormgegeven, de staat van de natuur op dat moment in de betrokken gebieden en de mogelijkheden voor beschermende maatregelen die aan het project kunnen worden verbonden om nadelige effecten voor de natuur al op voorhand te voorkomen of beperken. En uiteraard is er sprake van dynamiek in natuurontwikkeling; er kunnen door de bundeling van de compensatiemaatregelen onvoorziene positieve synergie-effecten optreden, maar de beoogde ontwikkeling van natuurwaarden kan door externe factoren ook minder resultaat opleveren dan verwacht. Dan is bijsturing nodig, wat ook nodig kan zijn als zich nieuwe projecten aandienen waarvoor behoefte bestaat aan natuurcompensatie. De verwachting is dat kleine toenames in de verwachte compensatiebehoefte opgevangen kunnen worden door de schaal waarop de compensatie wordt gerealiseerd. Grotere toenames in de behoefte vereisen een bijstelling van de voor de natuurbank te ontwikkelen natuurcompensatiemaatregelen. Om daar tijdig op in te spelen wordt de behoefte voortdurend gemonitord, zodat de «natuur op voorraad» zo goed mogelijk blijft aansluiten bij de toekomstige behoefte en daarmee de meerwaarde behoudt ten opzichte van de situatie dat op het moment van besluitvorming over individuele projecten nog aangevangen zou moeten worden met het ontwikkelen van compensatienatuur.

Het vullen van de bank heeft tijd nodig, waarbij in de beginfase de situatie kan ontstaan dat een project een deel van de compensatieopgave nog zelf moet realiseren terwijl voor een deel al gebruik kan worden gemaakt van de bank. Naarmate de tijd verstrijkt zal de bank steeds beter in de behoefte kunnen voorzien en daarmee steeds meer voordeel bieden ten opzichte van de situatie waarin elke initiatiefnemer zelf de volledige compensatie moet realiseren.

2.2 Versnippering voorkomen

De voorgestelde regeling van de natuurcompensatiebank komt ook voort uit de behoefte aan een gecoördineerde aanpak. Een belangrijk voordeel van een natuurcompensatiebank is dat daaraan een samenhangende strategie ten grondslag wordt gelegd, waardoor kan worden voorkomen dat overal in het land per project losse snippertjes compensatienatuur worden aangelegd. Dit is efficiënter voor de initiatiefnemers van de projecten, voorkomt versnippering van natuur, en draagt zo bovendien bij aan robuuste en toekomstbestendige natuur en een zo goed mogelijke werking van het Natura 2000-netwerk.

Een gecoördineerde aanpak biedt de mogelijkheid om op netwerkniveau te kijken waar de kansen liggen voor habitattypen en leefgebieden, onder meer wat betreft ecologische verbinding en beheer en spreiding. Daarbij wordt gekeken naar de situatie in en rond de verschillende betrokken Natura 2000-gebieden en wordt afgewogen waar ecologisch gezien de meest effectieve inzet kan worden gepleegd. Tegelijk wordt rekening gehouden met de gevolgen voor andere ruimtelijke opgaven zoals vastgelegd in de nationale omgevingsvisie en de ter uitwerking daarvan vastgestelde programma's, met de vereisten op economisch, sociaal en

cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Door in beeld te brengen welke activiteiten thans al plaatsvinden in en rond een Natura 2000-gebied en welke ontwikkelingen daar worden voorzien, kunnen door strategisch lokaliseren van de compensatienatuur eventuele belemmeringen worden geminimaliseerd die een compensatiemaatregel zou kunnen hebben als de compensatienatuur eenmaal is geïntegreerd in het Natura 2000-netwerk.⁴

Een gecoördineerde aanpak maakt het bovendien mogelijk om compensatieopgaven voor verschillende projecten voor eenzelfde type habitat of leefgebied te combineren, waardoor compensatienatuur kan worden gerealiseerd die bij losse projecten niet in beeld komt, omdat deze te duur is of te lange afstemming vereist. Juist dergelijke compensatienatuur kan bijdragen aan een robuuste natuur en een goede staat van instandhouding van het desbetreffende habitat.

Ook voor een adequate invulling van de afstemming met andere overheden is een gecoördineerde aanpak vanuit het Rijk te verkiezen boven een versnipperde, ad-hoc-benadering.

Bij de keuze en invulling van de compensatiemaatregelen is afstemming met de provincies van groot belang. De provincies hebben overeenkomstig de afspraken in het «Bestuursakkoord natuur»⁵ en het «Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland»⁶ een belangrijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelstellingen en voor het verzekeren van de bescherming van een groot deel van de Natura 2000-gebieden,⁷ inclusief het treffen van instandhoudingsmaatregelen. Dat is anders voor de grote wateren en defensie terreinen: die vallen onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie. De provincies hebben in het landelijk gebied ten algemene de rol van gebiedsregisseur bij de uitwerking van het gebiedsgerichte natuurbeleid. Bovendien zijn gedeputeerde staten van de provincie in veel gevallen het bevoegd gezag voor de verlening van de natuurvergunning, soms ook voor projecten waarbij compensatienatuur aan de orde kan zijn. Zij zullen in die gevallen dus uiteindelijk ook het oordeel moeten vellen of in een concreet geval is voldaan aan de eisen van artikel 6, vierde lid, Hrl en of op goede wijze invulling is gegeven aan de compensatieopgave. Afstemming met de provincies is ook van belang in geval van mogelijk concurrerende claims op dezelfde voor natuurontwikkeling geschikte terreinen. Hiermee wordt voorkomen dat er uitbreidingsdoelstellingen blijken te zijn waar compensatie wordt aangelegd. Een gecoördineerde aanpak kan er gemakkelijker voor zorgen dat bij deze afstemming op landelijk niveau een evenwichtige uitkomst wordt bereikt.

De gecoördineerde aanpak is aanvullend op het principe dat compensatie in de eerste plaats in het getroffen Natura 2000-gebied wordt gezocht. Vanwege de ecologische benadering zullen compensatiemaatregelen in eerste instantie binnen de Natura 2000-gebieden worden gezocht. Op die plekken is de gezochte habitat namelijk al aanwezig, wat de meeste

⁴ Zie voor de vereiste integratie van compensatienatuur in het Natura 2000-netwerk de mededeling van de Europese Commissie «Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», PbEU 2019, C 33, par. 5.5.5. Artikel 2.8, achtste lid, Wnb en artikel 3.61 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geven daaraan invulling.

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, 143 en 153.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

⁷ Zie ook de artikelen 1.12 en 2.2 e.v. Wnb en – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – de artikelen 2.18, eerste lid, onder g, onder 1° en 2°, en 3.8, derde lid, van de Omgevingswet en de artikelen 3.57 en 3.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

meerwaarde voor robuuste natuur kan opleveren. De kansen die liggen binnen de bestaande Natura 2000-gebieden zijn echter ook gedeeltelijk nodig voor de maatregelen die voortvloeien uit het beheerplan en andere maatregelen die bedoeld zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Wanneer een compensatiemaatregel al nodig was in het kader van dergelijke passende of instandhoudingsmaatregelen, is de voorgestelde compensatiemaatregel niet meer additioneel voor het Natura 2000-netwerk en kan zij niet worden ingezet voor de natuurcompensatiebank.

De bestaande mogelijkheden voor compensatiemaatregelen in Natura 2000-gebieden worden zodoende als eerste verkend. Pas wanneer deze niet aanwezig zijn, wordt naar andere maatregelen gezocht.

Het zoeken naar compensatie vindt plaats aan de hand van een ecologisch rapport over de uitgangspunten dat wordt opgesteld in samenspraak met de terreinbeherende organisaties. Hierin worden uitgangspunten gegeven over bijvoorbeeld de geografische spreiding en de additionaliteit van maatregelen.

Daarnaast is de initiatiefnemer van het project niet verplicht om van de natuurcompensatiebank gebruik te maken. Als hij mogelijkheden tot compensatie in het getroffen Natura 2000-gebied zelf ziet, kan hij deze dus realiseren.

3. Werking van de natuurcompensatiebank

3.1 Het «vullen» van de bank

De natuurmaatregelen worden door de Minister voor Natuur en Stikstof opgenomen (geregistreerd) in de natuurcompensatiebank als zij zijn uitgevoerd of als de uitvoering naar het oordeel van de Minister voldoende zeker is om te kunnen dienen als compenserende maatregel bij toepassing van artikel 6, vierde lid, Hrl. Het register kan door eenieder online worden geraadpleegd. Als de effecten van de compensatiemaatregelen zich nog niet voordoen, zal in het register worden vermeld voor welke datum volledige realisatie beoogd is.

Het oordeel van de Minister betreft de rijpheid voor opname in het register en niet de toedeling aan een concreet project zelf. Pas bij de beoordeling van een natuurvergunning voor een individueel project (of tracébesluit) kan definitief worden getoetst of de betrokken maatregel – ook ecologisch – voldoet aan de adc-voorwaarden. Dat oordeel wordt geveld door het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, op basis van de ecologische onderbouwing bij de vergunningaanvraag en zo nodig na aanvullende advisering door ecologische experts. Alleen als naar het oordeel van het bevoegd gezag buiten twijfel verzekerd is dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk door de compensatie bewaard blijft, zal de vergunning worden verleend. De eis dat het compenserende effect vaststaat, geldt dus pas op het moment van toedeling aan een project. Die eis geldt niet in het stadium van de ontwikkeling van compensatienatuur en de opname van natuurmaatregelen in de natuurcompensatiebank.

Het moet gaan om additionele maatregelen. Dat zijn maatregelen in aanvulling op het beleid dat in de Natura 2000-gebieden nodig is om behoud van de relevante habitattypen en leefgebieden van soorten te verzekeren en – waar dat nodig is ingevolge de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken Natura 2000-gebied – herstel en verbetering mogelijk maken. Tot het bestaande beleid behoren

de vigerende verplichtingen en afspraken als voorzien in de Natura 2000-beheerplannen, de afspraken uit het Natuurpact en de instandhoudingsmaatregelen die noodzakelijk zijn en worden uitgevoerd op grond van de gebiedsanalyses van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden die destijds in het kader van het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) al zijn vastgesteld. Ook behoren daartoe de specifieke maatregelen die worden getroffen naar aanleiding van de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,⁸ waaronder de maatregelen die onderdeel zijn van het programma stikstofreductie en natuurverbetering,⁹ met inbegrip van de maatregelen van het (deel)programma natuur als genoemd in de eerder aangehaalde brief van het kabinet van 24 april 2020, en de daarop vooruitlopende subsidieregeling voor versneld natuurherstel.¹⁰ Om de additionaliteit van de maatregelen in de bank te verzekeren, wordt hierop getoetst voorafgaand aan de afspraken¹¹ over de ontwikkeling van de betrokken maatregelen en bij de opname in de bank.

3.2 Reservering en toedeling van maatregelen uit de bank

Voor projecten die in aanmerking komen voor natuurcompensatiemaatregelen uit de natuurcompensatiebank, werkt het systeem als volgt. Bij de voorbereiding van een project constateert het initiatiefnemende bestuursorgaan dat het project, ondanks alle mitigerende maatregelen om de stikstofemissie te beperken, leidt tot een toename van stikstofdepositie op beschermde habitattypen of leefgebieden van soorten waarvan de kritische depositiewaarde is overschreden of dreigt te worden overschreden en waarbij significant negatieve effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten.

Als significant negatieve gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, wordt – voor zover er geen vrijstelling van de vergunningplicht geldt – een natuurvergunning aangevraagd, waarbij een passende beoordeling is gevoegd. In de passende beoordeling wordt geconstateerd dat – anders dan vereist op grond van artikel 6, derde lid, Hrl – niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat het project voor een of meer Natura 2000-gebieden leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken door deze stikstofdepositie. Beschermingsmaatregelen (mitigerende maatregelen), zoals salderen, die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd, zijn al toegepast, de eventueel resterende potentieel negatieve effecten zijn ecologisch beschouwd en beoordeeld op hun mogelijke significantie, en alternatieven voor de locatie en de wijze van uitvoeren van het project zijn door de initiatiefnemer onderzocht en afgevalen.

In dit onderzoek – waarvan de passende beoordeling de weerslag bevat – wordt onder verwijzing naar de adc-voorwaarden gemotiveerd dat het voor de infra- of waterveiligheid, de nationale veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang noodzakelijk is om het project op deze locatie en deze wijze uit te voeren en dat alternatieven

⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁹ Zie artikel 1.12b Wnb en artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.

¹⁰ Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 november 2020, nr. WJZ/ 20229527, houdende wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies en de Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2020 in verband met de introductie en openstelling van een subsidiemodule voor versneld natuurherstel (Stcrt. 2020, nr. 62915).

¹¹ Het voornemen is om onder meer de verlening van subsidies mogelijk te maken voor het onderzoeken van de haalbaarheid van het realiseren van compensatienatuur op bepaalde locaties en voor het realiseren en beheren van die natuur. Daarnaast zijn wellicht ook (subsidie)overeenkomsten nodig, en notarieel vast te leggen kwalitatieve verplichtingen (aan de grond verbonden verplichtingen om iets te dulden of niet te doen). Voor de leesbaarheid volstaat deze toelichting met de term *afspraken*.

ontbreken. In de passende beoordeling wordt vervolgens gemotiveerd beschreven wat – na toepassing van beschermingsmaatregelen (mitigerende maatregelen) – de aard en omvang is van de mogelijke aantasting die het project kan veroorzaken in de verschillende gebieden en wordt de omvang van de compensatieopgave bepaald. Of deze motivering deugdelijk is, wordt beoordeeld door het bevoegd gezag voor de natuurvergunning.

Tot zover verloopt het proces vergelijkbaar als in de situatie zonder natuurcompensatieregister. Echter, in plaats van dat de initiatiefnemer voor dit ene project een traject start waarbij hij in of buiten Natura 2000-gebieden zoekt naar geschikte compenserende maatregelen zoals het aanleggen van nieuwe natuurlijke habitats van hetzelfde type als wordt aangetast, kijkt de initiatiefnemer in het register van de natuurcompensatiebank welke maatregelen voor het project beschikbaar en geschikt zijn als compensatie voor de aangetaste natuurwaarden. Bij beschikbaarheid van geschikte maatregelen vermeldt dat bestuursorgaan die compensatienatuur in zijn aanvraag voor de natuurvergunning. Niet is vereist dat de effecten zich al in hun volle omvang voordoen wil een maatregel voor compensatie bruikbaar zijn. De beoogde resultaten hoeven nog niet te zijn bereikt, het is echter wel noodzakelijk dat de resultaten de continuïteit borgen van de ecologische processen die van essentieel belang zijn voor de structuur en functie van het Natura 2000-netwerk.¹² Een maatregel zou dus kunnen worden toegedeeld als de beoogde resultaten nog niet zijn bereikt, maar de gevolgen zich ook pas op een later moment voordoen. Dit kan ook reden zijn om de compensatieopgave hoger vast te stellen, zodat met zekerheid geen nettoverlies optreedt voor het Natura 2000-netwerk.

Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening reserveert de betreffende maatregelen in het register na ontvangst van de aanvraag, zodat de compensatienatuur gedurende de beoordeling van de aanvraag niet kan worden gereserveerd voor of toegedeeld aan andere initiatieven, en deelt deze toe in de vergunning, als aan alle voorwaarden voor vergunningverlening is voldaan. Vanaf hier herneemt het proces van vergunningverlening weer de loop die het zonder natuurcompensatiebank zou hebben. Het bevoegd gezag voert bij de vergunningverlening een integrale toets uit, ten aanzien van de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang, de afwezigheid van alternatieven voor dit project, de omvang van de compensatieopgave en de adequaatheid van de compenserende maatregelen die zijn voorzien (mede) met een beroep op de natuurcompensatiemaatregelen die in de bank zijn opgenomen. In de vergunning worden door het bevoegd gezag voorschriften opgenomen die verzekeren dat het moment waarop de negatieve effecten van het project zich voordoen, is afgestemd op het moment waarop de positieve effecten van de compensatiemaatregelen optreden. De rechter kan deze aspecten vervolgens ook toetsen.

Toedeling van de compenserende maatregelen voor rijksinfrastructuur kan ook plaatsvinden in een tracébesluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – in een projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. De maatregelen kunnen in die gevallen worden gereserveerd in het ontwerpbesluit.

¹² Zie de mededeling van de Europese Commissie «Beheer van Natura 2000-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», PbEU 2019, C 33.

De Minister voor Natuur en Stikstof draagt er zorg voor dat de compensatienatuur die is toegeedeeld in een vergunning of tracébesluit door aanpassing van het desbetreffende aanwijzingsbesluit onderdeel wordt van een Natura 2000-gebied, voor zover dat niet al het geval is, of wordt aangewezen als een zelfstandig Natura 2000-gebied.

4. Bescherming en status van compensatienatuur

Een tijdige beschikbaarheid van compensatienatuur wil, zoals in het voorgaande is aangegeven, feitelijk zeggen dat deze op het moment van toestemmingverlening voor een project zodanig is ontwikkeld en een zodanige kwaliteit heeft, dat verzekerd is dat de positieve effecten van de compenserende maatregelen zich tijdig voordoen; in beginsel op het moment dat ook de nadelige effecten van het project zich voordoen. Daarvoor is van belang dat de betrokken natuurwaarden zich goed ontwikkelen en in stand worden gehouden tot daadwerkelijke «toedeling» aan een project plaatsvindt en de betrokken natuur de beschermde status van Natura 2000-gebied verkrijgt. Dat vergt dat ook vóór het verkrijgen van die status een goed beheer van de betrokken natuurwaarden plaatsvindt – waarover afspraken met de natuurbeheerder worden gemaakt – en er voldoende beschermingsmogelijkheden zijn tegen eventuele nadelige effecten van activiteiten van derden en doorzettingsmacht is om noodzakelijke beschermingsmaatregelen te kunnen opleggen. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke bescherming van compensatienatuur die in de natuurcompensatiebank is opgenomen voor de periode tot deze door de Minister voor Natuur en Stikstof wordt aangewezen als (onderdeel van een) Natura 2000-gebied. Na die aanwijzing verkrijgt de betrokken compensatienatuur de volle bescherming van Natura 2000-gebieden.

Voor de wettelijke beschermingsmaatregelen is aangesloten bij de regeling die op grond van artikel 2.11 Wnb geldt voor bijzondere nationale natuurgebieden. Dat betekent dat er geen specifieke vergunningplicht komt te gelden zoals die geldt voor gebieden die (al) de status hebben van Natura 2000-gebied, maar dat wel:¹³

- a) individueel, bij beschikking, of algemeen, bij ministeriële regeling, beperkingen aan activiteiten kunnen worden opgelegd als dat nodig is voor de instandhouding van de compensatienatuur;
- b) de toegang tot het betrokken terrein kan worden beperkt of verboden (met instandhouding van reële gebruiksmogelijkheden voor de eigenaar of gebruiksgerechtigde); en
- c) feitelijke maatregelen kunnen worden getroffen die de eigenaar of gebruiker moet gedogen.

Waar de onder b en c genoemde maatregelen ook raken aan het eigendomsrecht, is een verankering op het niveau van de wet in formele zin aangewezen. Uiteraard geldt in alle gevallen dat bij de daadwerkelijke inzet van deze instrumenten de noodzaak daartoe, de geschiktheid en de proportionaliteit zullen moeten kunnen worden onderbouwd.

Overigens is op de compensatienatuur ook de zorgplicht van toepassing die op grond van artikel 1.11 Wnb geldt voor alle «in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving».¹⁴

¹³ Zie het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb, de voorgestelde wijziging van artikel 2.45 van de Omgevingswet en het voorgestelde artikel 10.21b van die wet. Ook zal het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangevuld.

¹⁴ Zie voor de situatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet de algemene zorgplichten voor de fysieke leefomgeving in de artikelen 1.6 en 1.7 van die wet en de nog aan te vullen specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Aansluitend bij de bescherming van bijzondere nationale natuurgebieden wordt voorgesteld om in beginsel de Minister voor Natuur en Stikstof te belasten met de bescherming van compensatienatuur, omdat deze verantwoordelijk is voor het realiseren en in stand houden van die natuur. Mochten er desondanks – in het bijzonder in het licht van de algemene verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies ten aanzien van gebiedsgericht beleid en de taken en bevoegdheden die de provincies op dit vlak al hebben – redenen zijn om deze verplichtingen op te dragen aan gedeputeerde staten of provinciale staten, dan biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om dat bij algemene maatregel van bestuur te doen.¹⁵ Uiteraard zal dit moeten gebeuren met inachtneming van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Het wetsvoorstel regelt verder de status van de gerealiseerde compensatiemaatregelen, zodat deze niet ten onrechte buiten het systeem van de natuurcompensatiebank om kunnen worden gebruikt voor compensatie of – als het gaat om maatregelen in een bestaand Natura 2000-gebied – als maatregel of autonome ontwikkeling in het kader van de reguliere bescherming van het Natura 2000-gebied of in het kader van de vergunningverlening voor andere projecten. Dat zou immers leiden tot dubbel gebruik van het effect van de maatregel en afbreuk doen aan de bruikbaarheid van de compensatiemaatregel voor het adc-project.¹⁶ Uiteraard kan de door de maatregel gerealiseerde natuur of natuurverbetering ook niet worden meegerekend bij het vaststellen van de staat van instandhouding van habitats en soorten, nu het gaat om natuur die een toekomstige aantasting van habitats en soorten moet ondervangen en die in zoverre dus niet «extra» is.

5. Gevolgen

5.1 Regeldruk burgers, ondernemers en overheid

Compensatie is een regulier onderdeel van de adc-procedure zoals deze is verwoord in artikel 6, vierde lid, Hrl.

Het bundelen en van tevoren realiseren van de compenserende maatregelen leidt zodoende niet tot een verzwaring, en voor de initiatiefnemers juist tot een verlichting van de lasten. Waar het wetsvoorstel zich beperkt tot projecten van de overheid, is sowieso geen sprake van administratieve lasten voor burgers of ondernemers. Wel kunnen burgers en ondernemers die activiteiten rond compensatienatuur verrichten, te maken krijgen met beperkingen vanuit het Natura 2000-beschermingsregime en daarop vooruitlopend het voorlopige beschermingsregime als geregeld in het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb.¹⁷ Maar dat is thans ook al het geval als de compensatiemogelijkheid van artikel 6, vierde lid, Hrl wordt gebruikt; het wetsvoorstel wijzigt daarin niets, behalve dat de voorlopige bescherming al ingaat op het moment dat de natuurmaatregelen worden opgenomen in de natuurcompensatiebank. De gecoördineerde aanpak via de natuurcompensatiebank maakt dat meer dan nu gestuurd kan worden op het – ook uit een oogpunt van mogelijke sociaaleconomische consequenties – strategisch localiseren van de compensatienatuur.

¹⁵ Zie artikel 5a.5, onder b, Wnb. Zie voor de Omgevingswet de voorgestelde wijziging van de artikelen 2.18, 2.45 (in samenhang met het huidige vierde lid), 4.3 en 4.11 en het voorgestelde artikel 10.21b.

¹⁶ De projecten waarvoor een beroep op de natuurcompensatiebank kan worden gedaan, worden in het voorgestelde hoofdstuk 5a Wnb en in deze memorie van toelichting «adc-projecten» genoemd.

¹⁷ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet in de voorgestelde artikelen 2.45, derde lid, en 10.21b van die wet en in het nog te wijzigen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ook voor de rechterlijke macht wijzigt er niets wezenlijks, waar de adc-procedure ook thans al onderdeel kan zijn van de vergunningprocedure.

Het wetsvoorstel is tevens voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Dit college heeft besloten om geen formeel advies uit te brengen. De gevolgen voor de regeldruk zijn niet substantieel.

5.2 Milieueffecten

Met de natuurcompensatiebank wordt een positief milieueffect bereikt, doordat compensatienatuur op een gecoördineerde manier worden gerealiseerd. Zonder natuurcompensatiebank zal een initiatiefnemer voor elk individueel project alle benodigde natuurcompensatie realiseren. Door de gecoördineerde aanpak via de natuurcompensatiebank kan op een grotere schaal worden gewerkt. Hierdoor kan beter worden gestuurd op de bijdrage van de natuurcompensatiemaatregelen aan het verbeteren van de robuustheid van bestaande natuurgebieden, in samenwerking met provincies en natuurbeheerders. Daarnaast is het aannemelijk dat de realisatie van natuurcompensatie op een grotere schaal en op samenhangende wijze een lagere milieubelasting kent, dan wanneer elke initiatiefnemer voor elk adc-project natuurcompensatie regelt.

5.3 Uitvoering

De werkzaamheden die samenhangen met de inrichting en het algemene beheer van het natuurcompensatieregister worden belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die hiertoe een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie heeft ingericht en bemenst. In de uitvoering zal RVO in afstemming met de natuurbeherende organisatie en provincies namens de Minister voor Natuur en Stikstof afspraken maken met natuurbeherende organisaties voor de realisatie van natuurmaatregelen. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zal de behoefte aan compensatienatuur op basis van een zo adequaat mogelijke inschatting vaststellen en deze als opgave meegeven aan RVO. Ook zal het ministerie beleidsmatige kaders meegeven aan RVO voor de afspraken met natuurbeherende organisaties en provincies bij de invulling van deze opgave. De gerealiseerde natuurmaatregelen zal RVO opnemen en actueel houden in het register.

5.4 Financiële gevolgen

Voor de natuurcompensatiebank is eenmalig € 125 miljoen beschikbaar gesteld uit de in het najaar van 2019 ingestelde begrotingsreserve voor natuurherstel en -verbetering.¹⁸ De Minister voor Natuur en Stikstof zal dit budget in hoofdzaak besteden aan het realiseren van natuurmaatregelen voor de natuurcompensatiebank. Hiertoe is reeds in 2020 door het Ministerie van LNV een opdracht verleend aan Staatsbosbeheer voor het uitvoeren van een pilot van € 12,6 miljoen.

De kosten per natuurmaatregel hangen af van het type natuurmaatregel en de mate waarin deze plaats kan vinden op eigen grondposities van de natuurbeherende organisaties. Een klein deel van het budget gaat naar organisatie- en personeelskosten.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 344, nr. 48.

6. Consultatie

6.1 Inleiding

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, Staatsbosbeheer, de Vereniging Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen betrokken. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor het wetsvoorstel¹⁹.

Van 25 november tot en met 23 december 2020 heeft voorts internetconsultatie plaatsgevonden (www.internetconsultatie.nl/natuurcompensatiebank) waarbij eenieder de gelegenheid heeft gekregen om zienswijzen in te brengen. In totaal hebben 15 organisaties en particulieren gereageerd²⁰. De reacties hebben aanleiding gegeven om de memorie van toelichting te verduidelijken en te verbeteren. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van het wetsvoorstel zelf, maar op andere onderwerpen die het natuur- en stikstofdossier betreffen. In paragraaf 6.2 worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties beschreven.

6.2 Reacties per thema

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties beschreven.

– Verhouding wetsvoorstel tot bestaande eisen aan compensatie –

Verschillende insprekers vragen naar de verhouding van de voorgestelde natuurcompensatiebank tot de reguliere procedure en eisen voor de toestemming voor projecten met een dwingende reden van groot openbaar belang waarvoor geen reële alternatieven zijn onder toepassing van natuurcompensatie (de «adc-toets»).

De natuurcompensatiebank komt niet in de plaats van de adc-toets, maar vervult een faciliterende rol voor de invulling van de compensatie die bij die toets aan de orde is. Het is aan het bevoegd gezag voor de vergunningverlening om vast te stellen of aan alle wettelijke eisen ter zake is voldaan. Initiatiefnemers van projecten die voldoen aan de adc-toets en de criteria van het wetsvoorstel staat het vrij al dan niet gebruik te maken van de faciliteit van de natuurcompensatiebank.

De wijze waarop het bevoegd gezag de adc-toets toepast bij de vergunningverlening is geen onderdeel van dit wetsvoorstel, maar is al verankerd in de bestaande wetgeving. Het wetsvoorstel brengt daar geen wijzigingen in en de materiële eisen blijven dezelfde, bijvoorbeeld op het punt van omvang en kwaliteit van de compensatienatuur, de additionaliteit van de maatregel, de tijdigheid van de effecten et cetera.

De memorie van toelichting is verduidelijkt om dit beter weer te geven. Daarbij is ook nader ingegaan op de additionaliteitseis.

– Reikwijdte van het wetsvoorstel, artikel 5a.1 –

Verschillende insprekers hebben opmerkingen over de reikwijdte van de voorgestelde voorziening, zowel insprekers die een reikwijdte voorstaan die zich beperkt tot adc-projecten van Rijk en waterschappen, als

¹⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

²⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

insprekers die vinden dat alle initiatiefnemers van dergelijke projecten gebruik zouden moeten kunnen maken van de natuurcompensatiebank, waarbij sommigen ook vragen waarom de bank niet ook open wordt gesteld voor private initiatiefnemers, voor het legaliseren van projecten die destijds gebruik hebben gemaakt van de grenswaardevrijstelling onder het PAS («PAS-melders») of voor projecten die vanwege andere aspecten dan stikstof kunnen leiden tot aantasting van Natura 2000-gebieden. Tot slot zijn er insprekers die willen voorkomen dat zij, als zij ten behoeve van de bank een natuurcompensatiemaatregel realiseren, bijdragen aan projecten waar zij geen voorstander van zijn.

Met het wetsvoorstel geeft het kabinet uitvoering aan de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2020, waarin op bladzijde 4 staat: «Projecten van het Rijk en van waterschappen die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen kunnen een beroep doen op de natuurcompensatiebank. Het gaat hierbij prioritair om projecten in het kader van rijksinfra- en waterveiligheid en defensieprojecten die een veiligheidsbelang vertegenwoordigen.» Het wetsvoorstel blijft binnen die reikwijdte – ook gezien het beschikbare budget – maar biedt de mogelijkheid om de bank bij ministeriële regeling ook open te stellen voor andere bestuursorganen. Als dat aan de orde is, horen daarbij ook afspraken over het budget dat daarvoor nodig is. Private partijen kunnen, gegeven deze uitgangspunten, als zij een adc-project initiëren geen gebruikmaken van de bank en zullen dus zelf in compenserende maatregelen moeten voorzien. Zou dit anders worden geregeld, dan zou ook een voorziening moeten worden getroffen voor het verhalen van de met de gebruikte natuurcompensatiemaatregel gemoede kosten, waar die kosten normaliter door private initiatiefnemers van projecten zelf moeten worden gedragen. Een regeling voor het verhalen van dergelijke kosten zou de onderhavige voorziening zeer compliceren en een belemmering kunnen zijn voor de benodigde spoedige invoering ervan. Voor de PAS-melders is tot slot al een specifieke aanpak voorzien in de Wnb en de Omgevingswet, zoals geamendeerd door de Tweede Kamer.²¹ De toespitsing van de voorziening op compensatie voor stikstofeffecten hangt – behalve met het budget – onmiddellijk samen met de specifieke landelijke problematiek die bij stikstof aan de orde is en die bijzondere voorzieningen op rijksniveau rechtvaardigt; voor andere aspecten dan stikstof geldt dat niet.

Voor organisaties die in het kader van de bank natuurmaatregelen nemen is het niet mogelijk te bepalen voor welke projecten deze gebruikt worden. Dat zou immers inbreuk maken op de regeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de natuurwetgeving. In de natuurwetgeving is de beoordeling van vergunningaanvragen aan de wettelijke vereisten en de weging van maatschappelijke belangen ingeval een beroep wordt gedaan op artikel 6, vierde lid, Hrl immers bij gedeputeerde staten en de Minister voor Natuur en Stikstof belegd; in geval van tracébesluiten is het de Minister van Infrastructuur en Waterstaat die beoordeelt of aan alle wettelijke eisen is voldaan en die de maatschappelijke belangen weegt. Deze beoordeling en weging kunnen in het kader van een beroep bij de bestuursrechter aan de orde worden gesteld. Het labelen van natuurmaatregelen op basis van de wensen van degene die de natuur voor de natuurcompensatiebank ontwikkelt zou ook afbreuk doen aan de werkbaarheid en benodigde flexibiliteit. Wanneer een natuurcompensatiemaatregel eenmaal is opgenomen in het register van de natuurcompensatiebank, dan kan deze in het kader van de verlening van een natuurvergunning in beginsel toegeedeeld worden aan elk project van Rijk of

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

waterschappen dat aan de adc-voorwaarden voldoet.²² Het gaat daarbij uitsluitend om het invullen van de behoefte in de vergunning van stikstofgevoelige compensatienatuur.

Tot slot, natuurbeherende organisaties worden niet gedwongen om compensatienatuur te realiseren; er is geen verplichting ten aanzien van deelname of medewerking. De gecoördineerde aanpak via de natuurcompensatiebank geeft wel een betere uitgangssituatie voor een bijdrage aan een robuuste natuur dan wanneer individuele initiatiefnemers losse snippers compensatienatuur realiseren.

– Toename gebruik adc-toets –

Enkele insprekers hebben zorgen geuit over de in hun ogen gewekte verwachting over de ruimte die bestaat voor vergunningverlening op basis van artikel 6, vierde lid, Hrl.

Deze zorgen deelt het kabinet niet. Een beroep op artikel 6, vierde lid, Hrl is een ultimum remedium en in de bestaande wetgeving conform de richtlijn strak ingekaderd. Daarbij staat het criterium «dwingende reden van groot openbaar belang» in de weg aan een lichtvaardige toepassing. De vergunningaanvraag zal op dit punt een goed uitgewerkte motivering moeten bevatten van het gediende publieke belang en de zwaarwegendheid daarvan en het bevoegd gezag zal daarop toetsen en dat geldt ook voor de eis dat er geen reële alternatieven zijn voor dit project in deze vorm, met deze wijze van uitvoering en op deze locatie; uiteraard zal dit ook bij een rechterlijke toetsing van het besluit een belangrijk aspect zijn. Daarbij zal een extra waarborg uitgaan van de betrokkenheid van de Europese Commissie. Deze moet in ieder geval altijd achteraf over de toepassing van artikel 6, vierde lid, Hrl worden geïnformeerd. En als het gaat om redenen die niet de openbare veiligheid, volksgezondheid of milieu betreffen en een project kan leiden tot aantasting van prioritaire habitats of soorten, dan zal de Europese Commissie voorafgaand om advies moeten worden gevraagd. Naar aanleiding van de uitgebrachte zienswijzen is de memorie van toelichting op dit punt verhelderd.

– Ecologische vraagstukken –

Naast het aspect van de additionaliteit noemen verschillende insprekers ecologische aspecten die een rol zouden moeten spelen in de uitvoering of voorwaarden waar aan voldaan moet zijn om de natuurmaatregelen uit de natuurcompensatiebank met succes te kunnen inzetten in het kader van de vergunningverlening. Genoemd wordt de tijdige realisatie van de natuurmaatregel, het nabijheidsprincipe, algehele samenhang Natura 2000-gebieden, de zorg dat bundeling van compensatieopgaven niet automatisch leidt tot een betere of robuuste natuur, de mogelijkheid dat een natuurmaatregel een effect heeft op een bestaand Natura 2000-gebied of andere nabijgelegen gebieden, de uiterste termijn waarop een natuurmaatregel nog los gezien kan worden van andere natuur, of de bescherming van habitats of soorten buiten Natura 2000-gebieden.

Het kabinet onderschrijft de relevantie van deze aspecten en juist de gecoördineerde aanpak via de natuurcompensatiebank geeft een betere uitgangssituatie voor een bijdrage aan een robuuste natuur dan wanneer individuele initiatiefnemers losse snippers compensatienatuur realiseren. Bij de uitvoering van de wet zullen deze aspecten dan ook

²² Zie voor de uitzonderingen de mogelijkheid van compartimentering (artikel 5a.2, derde lid, onder a, Wnb en artikel 2.47, vierde lid, van de Omgevingswet) en de mogelijkheid van nadere regels over reservering (artikel 5a.8 Wnb).

nadrukkelijk worden meegenomen, in nauw overleg met bevoegde gezagen en natuur beherende organisaties.

– Opname in het register –

Enkele insprekers hebben vragen op basis van welk oordeel wordt besloten tot opname van een maatregel in het register.

De natuurmaatregelen worden opgenomen in het register als zij zijn uitgevoerd of als de uitvoering naar het oordeel van de Minister voor Natuur en Stikstof voldoende zeker is om te kunnen dienen als compenserende maatregel bij toepassing van artikel 6, vierde lid, Hrl. Dit besluit vindt plaats op ecologische gronden. De ruimte om ter zake een afweging te maken hoort bij de algemene verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van de natuurcompensatiebank; uiteraard zal de Minister bij de beoordeling ecologische deskundigheid betrekken. Het is evenwel goed om te beseffen dat het oordeel van de Minister de rijpheid voor opname in het register betreft en niet de toedeling aan een concreet project zelf. Pas bij de beoordeling van een natuurvergunning voor een individueel project (of tracébesluit) kan definitief worden getoetst of de betrokken maatregel – ook ecologisch – voldoet aan de adc-voorwaarden. Dat oordeel wordt geveld door het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, op basis van de ecologische onderbouwing bij de vergunningaanvraag en zo nodig na aanvullende advisering door ecologische experts. Alleen als naar het oordeel van het bevoegd gezag buiten twijfel verzekerd is dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk door de compensatie bewaard blijft, zal de vergunning worden verleend. De eis dat het compenserende effect vaststaat, geldt dus pas op het moment van toedeling aan een project. Die eis geldt niet in het stadium van de ontwikkeling van compensatienatuur en de opname van natuurmaatregelen in de natuurcompensatiebank. Wel is het van belang dat de te ontwikkelen en op te nemen natuurmaatregelen zo goed mogelijk aansluiten bij de behoefte en ecologische eisen, zodanig dat de beschikbare middelen doelmatig worden ingezet.

– Fysiek beheer –

Een aantal insprekers constateert dat in de stukken uit de internetconsultatie onvoldoende duidelijk is hoe het fysieke beheer van de natuurmaatregelen gefinancierd en georganiseerd wordt.

De financiering en organisatie van het fysieke beheer zijn onderdeel van de afspraken die worden gemaakt met de terreinbeheerders die compensatienatuur voor de natuurcompensatiebank ontwikkelen.

– Gedoogplichtmaatregelen en toegangsbeperkingen –

Enkele insprekers vragen aandacht voor de ingrijpendheid van gedoogplichten en van toegangsbeperkingen.

Van het ingrijpende karakter van dergelijke maatregelen is het kabinet zich bewust, reden waarom de mogelijkheid daartoe wettelijk wordt verankerd. De inzet van deze instrumenten is in de bestaande wetgeving al van de nodige waarborgen voorzien, waar deze maatregelen ook thans al kunnen worden ingezet ter bescherming van Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden; die waarborgen gelden ook voor de compensatienatuur die is opgenomen in het natuurcompensatieregister. Uiteraard geldt in alle gevallen dat bij de daadwerkelijke inzet van deze instrumenten de noodzaak daartoe, de geschiktheid en de proportionaliteit zullen moeten worden onderbouwd.

– *Schadeloosstelling* –

Een aantal sprekers stellen vragen over schadeloosstelling vanwege de inperking van het grondgebruik voor agrariërs.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in beperkingen aan het grondgebruik van agrariërs. Als natuurmaatregelen worden gerealiseerd op landbouwgrond, dan gebeurt dat op basis van vrijwillige medewerking en een adequate vergoeding. Verder is het uitgangspunt dat er sprake is van zorgvuldig beheer en dat schade aan naburige percelen daarbij wordt voorkomen. Daarop is de eigenaar van het natuurperceel ook aanspreekbaar.

– *Samenwerking* –

Verschillende insprekers wijzen op het belang van samenwerking met andere bestuursorganen, in het bijzonder de provincie, en belanghebbenden in de uitvoering van de natuurcompensatiebank.

Het kabinet onderschrijft dit belang en geeft daar ook invulling aan.

– *Definitie natuurbeherende organisaties* –

Voor een aantal insprekers is onduidelijk wat onder natuur beherende organisaties wordt verstaan.

Onder een natuurbeherende organisatie wordt verstaan een organisatie die in staat is om de voor de natuurcompensatiebank relevante natuurmaatregelen te kunnen realiseren en beheren. Zij worden betrokken vanwege hun expertise, over zowel realisatie als beheer.

– *Oppervlakte Natura 2000-gebied* –

Een aantal insprekers heeft zorgen dat ten gevolge van het wetsvoorstel de oppervlakte van Natura 2000-gebieden toeneemt.

De natuurmaatregelen uit de natuurcompensatiebank creëren niet per se meer oppervlakte natuur. Ten eerste gaat het om maatregelen die in de plaats komen van de maatregelen die individuele initiatiefnemers die het adc-spoor volgen anders zelf zouden moeten nemen. Ten tweede wordt er voor realisatie van de natuurmaatregelen nadrukkelijk naar mogelijkheden binnen of direct rondom Natura 2000-gebieden gekeken. De in de bank opgenomen natuurmaatregelen krijgen overigens pas de status van Natura 2000-gebied nadat de natuur daadwerkelijk is toegedeeld aan een adc-project in het kader van de vergunningverlening, voor zover de natuur zich niet nu al binnen een Natura 2000-gebied bevindt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)

Onderdeel A (wijziging artikel 1.1 Wnb: begripsomschrijving van *Onze Minister*)

In de begripsomschrijving van *Onze Minister* in het huidige artikel 1.1 Wnb komt tot uitdrukking dat het onderwerp natuurbescherming tot voor kort behoorde tot de portefeuille van de Minister van LNV. Voorgesteld wordt om de omschrijving aan te passen aan de portefeuillevindeling van het kabinet-Rutte IV.

Onderdeel B (nieuw hoofdstuk 5a Wnb)

Artikel 5a.1 Wnb (begripsomschrijvingen)

In het nieuwe hoofdstuk 5a Wnb fungeert het begrip *adc-project* mede ter afbakening van de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op de in de natuurcompensatiebank (het natuurcompensatieregister) geregistreerde maatregelen. De bank staat alleen open voor projecten als bedoeld in artikel 6, vierde lid, Hrl (artikel 2.8, vierde lid, Wnb). Dergelijke projecten – waarvan niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat zij de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied aantasten – kunnen alleen worden toegestaan als zij voldoen aan de *adc-criteria*: er zijn geen reële alternatieven voor dit project op deze locatie en op deze wijze uitgevoerd, er zijn dwingende redenen van groot openbaar belang die nopen tot daadwerkelijke realisatie van het project en er wordt gezorgd voor adequate compensatie van de (mogelijk) aangetaste natuurwaarden zodanig dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Het gaat in ieder geval om projecten van een waterschap of van het Rijk (in het bijzonder van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Defensie) 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. Dit soort projecten zijn elk te begrijpen onder het begrip «openbare veiligheid» als gebruikt in artikel 6, vierde lid, Hrl en als dat belang aan de orde is behoeft – ook ingeval prioritairere habitats of soorten mogelijkere wijze worden aangetast – geen advies van de Europese Commissie te worden gevraagd om toepassing aan het *adc-spoor* te geven.

Maar het kan ook gaan om projecten met een andere dwingende reden van groot openbaar belang. Hierbij geldt dat het wetsvoorstel instrumenten bevat om te verzekeren dat – ingeval van schaarste – bij gebruikmaking van de natuurcompensatiebank veiligheidsprojecten prioriteit hebben boven andere projecten met een dwingende reden van groot openbaar belang.

Het begrip *natuurcompensatiegebied* wordt gebruikt in het voorgestelde artikel 5a.5. Dat artikel voorziet in de voorlopige bescherming van compensatienatuur die in de natuurcompensatiebank is opgenomen voor de periode tot die natuur door de Minister voor Natuur en Stikstof wordt aangewezen als (onderdeel van een) Natura 2000-gebied. Na die aanwijzing verkrijgt de betrokken compensatienatuur de volle bescherming van Natura 2000-gebieden. Het kan gaan om drie soorten situaties:

1. De compensatie ziet op natuur binnen een bestaand Natura 2000-gebied waarvoor dat gebied nog niet is aangewezen.
2. De compensatie ziet op vergroting van een bestaand Natura 2000-gebied.
3. De compensatienatuur is gelegen buiten de bestaande Natura 2000-gebieden en wordt als afzonderlijk Natura 2000-gebied aangewezen.

Zie voor nadere toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel en de toelichting bij artikel 5a.5.

In de omschrijving van het begrip *natuurcompensatiemaatregel* wordt tot uitdrukking gebracht dat de maatregel tot doel heeft om de natuur te versterken, door het vergroten van de oppervlakte of het verbeteren van de kwaliteit. Het gaat dan dus om het feitelijk creëren van nieuw habitat of leefgebied, of het feitelijk verbeteren van de condities en functioneren

ervan. Uit de begripsomschrijving volgt overigens nog niet op voorhand welke kwalificatie onder de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn aan de maatregel moet worden gegeven. Uiteindelijk zal het bevoegd gezag dat beslist over het al dan niet verlenen van toestemming voor een adc-project, nogmaals moeten vaststellen of een maatregel die wordt ingezet als compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, Hrl, nog steeds additioneel is. De maatregel is immers alleen bruikbaar als compenserende maatregel als zij niet noodzakelijk is om behoud (kwaliteit en oppervlakte) van de relevante habitattypen en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied te verzekeren (conform artikel 6, tweede lid, Hrl) en ook niet de enig denkbare maatregel is om herstel of verbetering van een habitatype of leefgebied te realiseren, ingeval herstel of verbetering overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen van het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied nodig is (conform artikel 6, eerste lid, Hrl). Die toets is aan de orde op het moment van besluitvorming over de toestemmingverlening en over toedeling van de maatregel als compenserende maatregel aan een adc-project overeenkomstig het voorgestelde artikel 5a.4 Wnb. Uiteraard is het additionaliteitsvereiste nadrukkelijk ook een toetspunt op het moment dat afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling van maatregelen en de opname van maatregelen in de natuurcompensatiebank, om een zo effectief mogelijke inzet van de daarvoor bestemde middelen te bereiken.

Artikel 5a.2 Wnb (natuurcompensatieregister)

In aansluiting op het begrippenkader van het stelsel van de Omgevingswet wordt de natuurcompensatiebank aangeduid als *natuurcompensatieregister*, nu het feitelijk een registratie-instrument ten aanzien van de beschikbaarheid en het gebruik van de «op voorraad» ontwikkelde compensatienatuur betreft. Onder die naam wordt door de Minister voor Natuur en Stikstof een openbaar digitaal register bijgehouden waarin de natuurcompensatiemaatregelen worden opgenomen die beschikbaar zijn om op grond van het voorgestelde artikel 5a.4 Wnb te worden gereserveerd voor en toegedeeld aan adc-projecten. De betrokken maatregelen kunnen – als zij naar het oordeel van het bevoegd gezag voor de toestemmingverlening voor een specifiek project voldoen – door toedeling bij het toestemmingsbesluit worden gebruikt als compenserende maatregel als bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, Wnb en artikel 6, vierde lid, Hrl.

De beschrijving van de beschikbare natuurcompensatiemaatregelen moet zodanig zijn dat het bestuursorgaan dat een adc-project wil uitvoeren en op zoek is naar compenserende maatregelen een beeld kan krijgen van de beschikbaarheid van voor dat project geschikte maatregelen. Daartoe wordt in het register ook inzichtelijk gemaakt of een natuurcompensatiemaatregel al gerealiseerd is en – zo niet – wanneer de realisatie naar verwachting een feit zal zijn.

Mocht er sprake zijn van een verwachte schaarste aan natuurcompensatie waardoor niet in de volledige behoefte aan natuurcompensatiemaatregelen voor alle adc-projecten van het Rijk en de waterschappen zal kunnen worden voorzien, dan biedt het derde lid, onder a, in samenhang met het voorgestelde artikel 5a.4, derde lid, Wnb de mogelijkheid aan de Minister voor Natuur en Stikstof om via compartimentering bepaalde maatregelen veilig te stellen voor adc-projecten ter voorkoming of beperking van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid. Deze adc-projecten komt immers prioriteit toe. De compartimentering verzekert dat de in het betrokken compartiment opgenomen maatregelen alleen gebruikt kunnen worden voor de adc-projecten die de veiligheid betreffen en niet aan andere adc-projecten kunnen worden toegedeeld. Uiteraard kan in het kader van de voortdu-

rende actualisatie van het register (vijfde lid) ook de compartimentering worden aangepast aan de behoefte en kunnen bijvoorbeeld maatregelen uit het compartiment worden gehaald om deze beschikbaar te stellen voor andere adc-projecten dan veiligheidsprojecten. Toepassing van deze mogelijkheden zal uiteraard pas plaatsvinden na overleg van de Minister met alle bij de natuurcompensatiebank betrokken bestuursorganen.

Als een beschikbare maatregel overeenkomstig het voorgestelde artikel 5a.4 Wnb is gereserveerd of toegedeeld, biedt het register daar inzicht in (derde lid, onderdelen b en c). Op deze wijze is te allen tijde zichtbaar welke maatregelen voor projecten nog beschikbaar zijn en op welke reeds beslag is gelegd.

Onder omstandigheden moet een reservering of toedeling kunnen vervallen of kunnen worden gewijzigd of ingetrokken, bijvoorbeeld als het project wordt gewijzigd of niet doorgaat. Dat kan ertoe leiden dat gereserveerde of toegedeelde maatregelen geheel of gedeeltelijk weer beschikbaar komen (derde lid, onderdeel d).

In de Regeling natuurbescherming kunnen op grond van het voorgestelde artikel 5a.8 Wnb regels worden gesteld over vorm, inhoud en werking van het natuurcompensatieregister.

Artikel 5a.3 Wnb (opnemen van maatregelen in het register)

De Minister voor Natuur en Stikstof «vult» het register met beschikbare natuurcompensatiemaatregelen, dat wil zeggen met maatregelen die al zijn uitgevoerd of waarvan de uitvoering naar het oordeel van de Minister voldoende zeker is. Vervolgens is het aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om vergunning te verlenen of het tracébesluit vast te stellen voor het adc-project om de in het register opgenomen maatregelen te reserveren voor en vervolgens toe te delen aan het project (voorgesteld artikel 5a.4 Wnb). Reservering en toedeling hebben rechtsgevolg. Daartegen kan worden opgekomen in het kader van het eventuele beroep tegen de vergunning of het tracébesluit waarbij uiteindelijk toedeling plaatsvindt. De in het register op te nemen maatregelen komen in ieder geval zoveel mogelijk tegemoet aan de behoefte aan maatregelen voor adc-projecten die de veiligheid betreffen, vanwege de prioriteit die aan deze projecten wordt toegekend.

Als een maatregel gedurende langere tijd in het register is opgenomen zonder te worden gereserveerd, kan de Minister voor Natuur en Stikstof de maatregel «doorhalen», dus uit het register halen, zie artikel 5a.7. Daarover zal de Minister uiteraard eerst overleg voeren met alle bestuursorganen die initiatiefnemer kunnen zijn van een adc-project waarvoor een beroep kan worden gedaan op de natuurcompensatiebank.

In het eerste lid is het opnemen van maatregelen in het register bewust als bevoegdheid («kan») en niet als verplichting geformuleerd. Als het een verplichting zou zijn, dan zou voor de adc-projecten nooit buiten het register om compensatie kunnen worden toegepast. Dat zou bestuursorganen onnodig beperken in de mogelijkheid zelf te handelen, bijvoorbeeld in de situatie dat zij zelf beheerder zijn van een Natura 2000-gebied en in dat gebied mogelijkheden voor compensatie kunnen realiseren.

Gelet op de prioritering bij de inzet van de middelen voor de natuurcompensatiebank ten behoeve van veiligheidsprojecten, wordt in het derde lid aan de Minister de opdracht gegeven om in ieder geval op de behoefte van de veiligheidsprojecten in te spelen bij het «vullen» van de natuurcompensatiebank.

Artikel 5a.4 Wnb (reservering en toedeling van geregistreerde maatregelen)

Dit artikel regelt het reserveren en vervolgens toedelen van de natuurcompensatiemaatregelen die in het register zijn opgenomen. Door reservering en toedeling wordt de maatregel exclusief bestemd voor een specifiek adc-project. De maatregel is daarmee niet meer bruikbaar voor andere projecten waarvoor een beroep wordt gedaan op het natuurcompensatieregister. Om zeker te stellen dat maatregelen nog beschikbaar zijn op het moment dat een vergunning of een tracébesluit voor een project definitief wordt vastgesteld, om zeker te stellen dat uit het register steeds duidelijk is welke maatregelen waarschijnlijk zullen worden gebruikt voor concrete projecten, en om grip te houden op het beroep dat op maatregelen uit het natuurcompensatieregister wordt voldaan, geldt als eis dat voorafgaand aan de toedeling van de maatregel eerst een reservering van de maatregel heeft plaatsgevonden. Als op grond van het voorgestelde artikel 5a.2, derde lid, onder a, Wnb invulling is gegeven aan de mogelijkheid van compartimentering binnen het register van de natuurcompensatiebank om maatregelen zeker te stellen voor adc-projecten ter voorkoming of beperking van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, geldt voorts dat een maatregel die volgens het register is opgenomen in het compartiment voor deze veiligheidsprojecten, niet gereserveerd kan worden voor andere adc-projecten.

De bevoegdheid tot reservering van een natuurcompensatiemaatregel voor een adc-project ligt ingevolge het tweede lid bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op voor het project toestemming te verlenen. Bij een natuurvergunning (aanhef en onderdeel a) gaat het dan, afhankelijk van de aard van het project, om gedeputeerde staten dan wel de Minister voor Natuur en Stikstof. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan een maatregel reserveren voor een tracébesluit, dat ingevolge de Tracéwet in de plaats kan komen van een natuurvergunning als voor de vaststelling van het tracébesluit toepassing is gegeven aan artikel 6, derde en vierde lid, Hrl (tweede lid, aanhef en onderdeel b).

Het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het besluit waarbij reservering kan plaatsvinden, deelt ingevolge het vierde lid de natuurcompensatiemaatregel uiteindelijk ook definitief toe bij de betrokken vergunning aan dat project (vierde lid, aanhef en onderdelen a en c). Dat laatste zal in formele zin vaak anders zijn, als in plaats van de vergunning, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, Wnb, een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit wordt verleend, waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn (vierde lid, aanhef en onderdeel b). Maar materieel beslist ook dan – via de verklaring van geen bedenkingen – het reguliere bevoegde gezag voor de natuurvergunning over de toedeling van de natuurcompensatiemaatregel aan het project. Het is, gelet op de formulering van het tweede lid, aanhef en onderdeel a, in dit geval ook het reguliere bevoegde gezag voor de natuurvergunning dat de maatregel reserveert.

In het tweede lid wordt de mogelijkheid gelaten om bij ministeriële regeling aan andere bestuursorganen de bevoegdheid tot reservering te geven, in samenhang met de mogelijkheid die het vierde lid, aanhef en onderdeel d, biedt om bij ministeriële regeling andere besluiten dan de reguliere natuurvergunning, de omgevingsvergunning of het tracébesluit aan te wijzen als besluit waarbij natuurcompensatiemaatregelen uit het register kunnen worden toegedeeld (aanhef en onderdeel c). Dat kan in de rede liggen, als de op grond van artikel 6, derde lid, Hrl vereiste passende beoordeling op grond van specifieke wetgeving in het kader van een besluit van dat andere bestuursorgaan plaatsvindt en er geen vergunning

op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb hoeft te worden gevraagd, hetzij op grond van die specifieke wetgeving, hetzij op grond van het vierde lid van artikel 2.7 Wnb.

Als op grond van het voorgestelde artikel 5a.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, is voorzien in een afzonderlijk compartiment met maatregelen voor veiligheidsprojecten, dan geldt als sluitstuk van die voorziening uiteraard dat deze maatregelen niet kunnen worden gereserveerd voor (en vervolgens toegeedeeld aan) adc-projecten die niet primair de infra- of waterveiligheid of nationale veiligheid dienen. Dat wordt geëxpliciteerd in het derde lid van artikel 5a.4.

Het reserveren van een maatregel voor een project door het bevoegd gezag voor de toestemmingverlening is mogelijk na ontvangst van de aanvraag voor de natuurvergunning of omgevingsvergunning. Uiteraard moet die aanvraag de informatie bevatten die nodig is om een maatregel zinvol te reserveren. Zo zit bij de aanvraag een passende beoordeling waaruit blijkt dat ook met beschermingsmaatregelen niet kan worden uitgesloten dat het project schadelijk is voor een of meer Natura 2000-gebieden. Verder wordt in de aanvraag en de bijbehorende passende beoordeling onderbouwd:

- a. dat voldaan wordt aan de adc-criteria van artikel 6, vierde lid, Hrl;
- b. dat het project een adc-project is;
- c. met welke in het natuurcompensatieregister beschikbare maatregelen wordt voldaan aan het vereiste van voldoende compensatie om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren.

Zo nodig zullen over een en ander nadere regels worden gesteld in de Regeling natuurbescherming op grond van het voorgestelde artikel 5a.8 Wnb.

Artikel 5a.5 Wnb (voorlopige bescherming van compensatienatuur)

Als de compenserende maatregel bestaat uit het realiseren van natuur buiten een bestaand Natura 2000-gebied of van natuur waarvoor een bestaand Natura 2000-gebied nog niet is aangewezen, dan is het Natura 2000-beschermingsregime niet van toepassing. Voor die situatie voorziet dit artikel in de verplichting voor de Minister voor Natuur en Stikstof om het betrokken gebied voorlopige bescherming te bieden als dat nodig is voor de instandhouding van de natuur (oppervlakte en kwaliteit) waarop de natuurcompensatiemaatregelen betrekking hebben. Die bescherming kan de Minister bieden door overeenkomstige toepassing van enkele specifieke beschermingsmaatregelen die voor Natura 2000-gebieden kunnen worden toegepast, namelijk het aan individuele activiteiten (bij beschikking) of categorieën van activiteiten (bij algemeen verbindend voorschrift) opleggen van beperkingen of informatieverplichtingen (artikel 2.4, eerste en derde lid, Wnb, ook wel «aanschrijvingsbevoegdheid» genoemd), het instellen van toegangsbeperkingen, uiteraard rekening houdend met de rechten van de eigenaar (artikel 2.5 Wnb) en het zo nodig verrichten van feitelijke maatregelen die de eigenaar en gebruiker van het betrokken terrein moeten gedogen (artikel 2.6 Wnb). Tegen de individuele aanschrijving, een toegangsbeperkingsbesluit en de oplegging van de gedoogplicht kunnen belanghebbenden beroep instellen. Noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit van de maatregel moeten steeds goed kunnen worden gemotiveerd. Dat geldt zeker ook bij ingrijpendere maatregelen als toegangsbeperkingen en gedoogplichten; dergelijke maatregelen zullen over het algemeen niet nodig zijn, waar een adequate bescherming in principe door afspraken met de eigenaren en gebruikers zal kunnen worden geboden.

Aansluitend bij de bescherming van bijzondere nationale natuurgebieden wordt voorgesteld om in beginsel de Minister voor Natuur en Stikstof te belasten met de bescherming van compensatienatuur. Mochten er redenen zijn om deze verplichtingen op te dragen aan gedeputeerde staten of provinciale staten (zie daarover paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting), dan biedt onderdeel b van artikel 5a.5 de grondslag om dat bij algemene maatregel van bestuur te doen. Uiteraard zal dit moeten gebeuren met inachtneming van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Dit artikel geldt niet als de compensatie ziet op natuur (een habitat of leefgebied) binnen een bestaand Natura 2000-gebied waarvoor dat gebied al is aangewezen. De compensatienatuur valt dan immers al onder het Natura 2000-beschermingsregime.

Als de compensatie ziet op natuur binnen een bestaand Natura 2000-gebied waarvoor dat gebied nog niet is aangewezen, dan geldt dit artikel totdat het besluit tot wijziging van de bestaande aanwijzing onherroepelijk is geworden. Hetzelfde geldt als de compensatie ziet op vergroting van een bestaand Natura 2000-gebied. Als de compensatienatuur buiten de bestaande Natura 2000-gebieden is gelegen en als afzonderlijk Natura 2000-gebied wordt aangewezen, dan geldt de voorlopige bescherming van dit artikel tot het aanwijzingsbesluit van het nieuwe Natura 2000-gebied onherroepelijk is geworden.

In onderdeel c is met het oog op de toepassing van de gedoogplicht voor de eigenaar en gebruiker van het terrein van maatregelen die zijn gericht op de instandhouding van de betrokken compensatienatuur, de verplichting opgenomen dat het betrokken terrein daartoe eerst als natuurcompensatiegebied door de Minister voor Natuur en Stikstof is aangewezen. Dit is gedaan om – in het licht van de verregaande bevoegdheid die hier kan worden ingezet – zeker te stellen dat op voorhand de mogelijkheid van beroep heeft bestaan. De aanschrijving van een specifieke gebruiker van het terrein (artikel 2.4, eerste lid, Wnb) en de instelling van toegangsbeperkingen (artikel 2.5 Wnb) geschiedt altijd in de vorm van een voorafgaand voor beroep vatbaar besluit.

Artikel 5a.6 Wnb (buiten beschouwing laten van geregistreeerde maar nog niet toegedeelde maatregelen)

Een in de bank geregistreeerde maar nog niet toegedeelde natuurcompensatiemaatregel heeft nog geen specifieke kwalificatie onder de Vogelrichtlijn of Hrl. Om over de status van de natuurcompensatiemaatregelen geen twijfel te laten bestaan, wordt in onderdeel a bepaald dat dergelijke maatregelen buiten beschouwing moeten worden gelaten bij het nemen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen ter voldoening aan artikel 6, eerste lid, onderscheidenlijk tweede lid, Hrl. Zij worden evenmin betrokken bij onderzoek naar de staat van instandhouding van de natuur in Nederland, bijvoorbeeld door het Planbureau voor de Leefomgeving.

Ook worden de maatregelen niet betrokken bij de passende beoordeling van andere projecten dan adc-projecten, bijvoorbeeld in de vorm van een positieve autonome ontwikkeling of mitigerende maatregel (onderdeel b). De initiatiefnemers van die andere projecten en het bevoegd gezag voor de natuurvergunning ter zake zullen de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van deze projecten dus moeten beoordelen zonder daarbij de in het natuurcompensatieregister geregistreeerde maatregelen te

betrekken. Het is daarom van belang dat ook zij toegang hebben tot de informatie in de bank, zoals volgt uit het voorgestelde artikel 5a.2, vierde lid.

Artikel 5a.7 Wnb (doorhalen van geregistreerde maatregelen)

Periodiek besluit de Minister voor Natuur en Stikstof of en, zo ja, welke maatregelen niet langer als compenserende maatregel kunnen worden ingezet. Zoals in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, wordt op voorhand met het oog op de vulling van de natuurcompensatiebank zo goed mogelijk de behoefte aan compensatienatuur voor adc-projecten bepaald. De verwachte behoefte zal door de Minister zo vaak als nodig worden geactualiseerd. In de loop van de tijd kan evenwel blijken dat bepaalde projecten waarvoor een bepaalde behoefte aan compensatienatuur was begroot, toch geen doorgang vinden, op een andere wijze worden uitgevoerd, een minder groot effect hebben of een effect op andere natuurwaarden hebben dan voorzien, en dat de voorziene compensatienatuur niet of niet geheel zal worden benut. Het is niet wenselijk om maatregelen in het natuurcompensatieregister te houden die blijkbaar toch niet nodig zijn om in te zetten voor adc-projecten. De gerealiseerde natuurwaarden kunnen door de Minister dan uit het register worden geschrapt en daardoor ten goede komen aan de Nederlandse natuurgebieden. Daarover zal de Minister uiteraard eerst overleg voeren met alle bestuursorganen die initiatiefnemer kunnen zijn van een adc-project. De voorlopige beschermingsbevoegdheden van het voorgestelde artikel 5a.5 vervallen na het doorhalen van de maatregelen uit het natuurcompensatieregister.

Artikel 5a.8 Wnb (nadere regels)

Zo nodig zullen in de Regeling natuurbescherming nadere regels worden gesteld over vorm, inhoud en werking van het natuurcompensatieregister. Het kan bijvoorbeeld gaan om regels over het reserveren van een maatregel en over het wijzigen, intrekken en vervallen van een reservering of toedeling, bijvoorbeeld als het project wordt gewijzigd of niet doorgaat. Regels over reservering kunnen desgewenst ook voorzien in een eventuele prioritering ingeval van concurrerende claims op dezelfde natuurwaarden, in het bijzonder voor infra- en waterveiligheidsprojecten. Voor deze laatste projecten zullen regels voor prioritering met name van belang zijn, ingeval niet al overeenkomstig de voorgestelde artikelen 5a.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, en 5a.4, derde lid, in compartimentering van maatregelen voor veiligheidsprojecten is voorzien. Ook kan worden gedacht (onderdeel b) aan een beperking ten aanzien van de aard van de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op het natuurcompensatieregister. Op basis daarvan kan het gebruik van natuurcompensatiemaatregelen uit het register bijvoorbeeld uitsluitend worden opengesteld voor bepaalde soorten projecten. Een dergelijke regeling kan aan de orde zijn als de vraag naar compenserende maatregelen groter is dan het aanbod in het register. Toepassing van deze mogelijkheden zal uiteraard pas plaatsvinden na overleg van de Minister met alle bij de natuurcompensatiebank betrokken bestuursorganen.

Artikel II (wijziging Omgevingswet)

Omdat de Wnb opgaat in de Omgevingswet op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt, moet het systeem van de natuurcompensatieregister ook worden verankerd in de Omgevingswet. Daarin voorziet artikel II. Dit artikel regelt de hoofdlijnen, zoals taken en bevoegdheden van betrokken bestuursorganen en een gedoogplicht voor de rechthebbende op in het register geregistreerde

natuurcompensatiegebieden. De nadere inhoudelijke regels voor de uitoefening van deze taken en bevoegdheden worden, conform de keuzes die de wetgever heeft gemaakt bij de bouw van het stelsel van de Omgevingswet, bij algemene maatregel van bestuur gesteld. Een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving is in voorbereiding. Voor die wijziging geldt een voorhang-procedure, waardoor betrokkenheid van het parlement is verzekerd (zie artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet).

In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt – zo is het voornemen – de mogelijkheid van het stellen van maatwerkvoorschriften die is verbonden aan de zorgplicht voor natuur uitgebreid tot de in het natuurcompensatieregister geregistreerde maatregelen. Met het instrument van maatwerkvoorschriften kan invulling worden gegeven aan de thans in artikel 2.4, eerste lid, Wnb in samenhang met artikel 2.11, vierde lid, Wnb geboden mogelijkheid om bij beschikking beperkingen op te leggen aan schadelijke activiteiten («aanschrijvingsbevoegdheid»).

In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden – zo is het voornemen – de regels gesteld over het natuurcompensatieregister en de registratie van natuurcompensatiemaatregelen en mutaties, en over het reserveren en toedelen van de maatregelen in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit voor de betrokken projecten.

Anders dan in artikel I is ervoor gekozen om in artikel II nog geen rekening te houden met het feit dat het onderwerp natuurbescherming inmiddels behoort tot de portefeuille van de Minister voor Natuur en Stikstof en niet meer tot die van de Minister van LNV. Op een later moment zal voor het hele stelsel van de Omgevingswet worden gezien hoe daarin om te gaan met de portefeuillevindeling van het kabinet-Rutte IV. In artikel II worden dus nog taken en bevoegdheden toegekend aan de Minister van LNV, maar gezien de huidige portefeuillevindeling worden dat taken en bevoegdheden van de Minister voor Natuur en Stikstof.

Artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 2.18 Omgevingswet: provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)

Het toekomstige artikel 2.18, eerste lid, onder g, van de Omgevingswet, zoals zij komt te luiden na inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, somt de natuurbeschermingstaken van de provincies op. Een van de taken is ervoor zorg te dragen dat instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen worden getroffen voor Natura 2000-gebieden en voor bijzondere nationale natuurgebieden als bedoeld in artikel 2.44, tweede lid, van de Omgevingswet. De in onderdeel A voorziene wijziging voegt daar een derde soort natuurgebied aan toe, namelijk een *natuurcompensatiegebied*. Van dit begrip wordt een omschrijving opgenomen in de bijlage bij de Omgevingswet: «gebied waarop een natuurcompensatiemaatregel betrekking heeft die is geregistreerd op grond van artikel 2.47, eerste lid, en dat nog niet bij een onherroepelijk besluit als Natura 2000-gebied of onderdeel van een Natura 2000-gebied is aangewezen».

Als een compenserende maatregel bestaat uit het realiseren van natuur buiten een bestaand Natura 2000-gebied of van natuur waarvoor een bestaand Natura 2000-gebied nog niet is aangewezen, dan is het Natura 2000-beschermingsregime niet van toepassing. De bescherming van deze *natuurcompensatiegebieden* wordt als taak van de Minister voor Natuur en Stikstof toegevoegd aan artikel 2.19, vijfde lid, van de Omgevingswet

(zie artikel II, onder B), met de mogelijkheid om die taak bij algemene maatregel van bestuur op te dragen aan het provinciebestuur.

De door onderdeel A toegevoegde provinciale taak ten aanzien van natuurcompensatiegebieden, is dan ook – zoals in het gewijzigde artikel 2.18, eerste lid, onder g, van de Omgevingswet tot uitdrukking komt – afhankelijk van nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur. Zie voor de noodzaak om deze gebieden te beschermen ook paragraaf 4 van het algemeen deel en de toelichting bij het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb.

Artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 2.19 Omgevingswet: rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)

Zie de toelichting bij onderdeel A (wijziging artikel 2.18 van de Omgevingswet) en bij het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb.

Artikel II, onderdelen C en D (wijziging artikelen 2.25 en 2.31a Omgevingswet: instructieregels Rijk)

De wijziging van artikel 2.25 voorziet in de mogelijkheid van het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet over het door de Minister voor Natuur en Stikstof registreren (opnemen) van een natuurcompensatiemaatregel in het natuurcompensatieregister en het reserveren door de daarvoor aangewezen bevoegde gezagen van die maatregel voor en toedelen aan het betrokken project. Het nieuwe derde lid van artikel 2.31a instrueert daartoe en geeft aan dat de regels niet alleen met het oog op natuurbelangen maar ook met het oog op andere maatschappelijke belangen kunnen worden gesteld. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen regels worden opgenomen met dezelfde strekking als de regels ter zake in het voorgestelde hoofdstuk 5a Wnb. Als vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet nadere regels worden gesteld in de Regeling natuurbescherming, dan zal de wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangevuld met regels met dezelfde strekking.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een wetstechnische verbetering door te voeren in het tweede lid van artikel 2.31a van de Omgevingswet. De huidige tekst wekt de indruk dat dat artikellid een delegatiegrondslag bevat, terwijl die delegatiegrondslag al wordt geboden door artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25 van de Omgevingswet. Het tweede lid beoogt net als het nieuwe derde lid uitsluitend te regelen met welk oogmerk regels kunnen worden gesteld en te regelen welke regels in ieder geval zullen moeten worden gesteld. De redactie is daarop aangepast. De wijziging heeft geen inhoudelijke consequenties.

Artikel II, onderdeel E (wijziging artikel 2.45 Omgevingswet: toegangsbeperking natuurgebieden)

Deze wijziging maakt de Minister voor Natuur en Stikstof bevoegd om de toegang tot een «natuurcompensatiegebied» te beperken. Die bevoegdheid geldt nu alleen voor bijzondere nationale natuurgebieden als bedoeld in artikel 2.44, tweede lid. Zie voor het begrip natuurcompensatiegebied en de noodzaak om die gebieden te beschermen de toelichting bij de wijziging van artikel 2.18 van de Omgevingswet. Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb. Zoals besproken in paragraaf 4 van het algemeen deel kunnen er redenen zijn om het provinciebestuur te belasten met de bescherming van compensatienatuur en dus ook om gedeputeerde staten de bevoegdheid te geven om de toegang te

beperken. Het huidige vierde lid van artikel 2.45 biedt de mogelijkheid om dat te doen bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel II, onderdeel F (nieuw artikel 2.47 Omgevingswet: natuurcompensatieregister)

Deze bepaling biedt de grondslag voor het natuurcompensatieregister. De formulering is ontleend aan artikel 2.46 van de Omgevingswet, dat een grondslag biedt voor het stikstofdepositieregister waarin stikstofdepositieruimte en de reserveringen en toedelingen daarvan worden geregistreerd. Bekeken wordt of bevoegdheden voor het registreren, reserveren en toedelen van compensatiemaatregelen of gebruiksruimte binnen het stelsel van de Omgevingswet kunnen worden veralgemeniseerd voor een mogelijk bredere toepassing voor andere beleidsterreinen.

Artikel II, onderdeel G (wijziging artikelen 4.3, 4.11, 4.12 en 4.30 Omgevingswet: grondslag en oogmerk rijksregels en aanwijzing bevoegd gezag)

De wijziging van de artikelen 4.3, 4.12 en 4.30 biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (in het Besluit activiteiten leefomgeving) te bepalen dat de Minister voor Natuur en Stikstof ter bescherming van een natuurcompensatiegebied (zie de toelichting bij de wijziging van artikel 2.18 van de Omgevingswet) maatwerkvoorschriften kan stellen en gelijkwaardige maatregelen kan erkennen voor een activiteit met mogelijke verslechterende of significant verstorende gevolgen voor zo'n gebied. Die bevoegdheid is de opvolger van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4, eerste lid, Wnb.

Zoals besproken in paragraaf 4 van het algemeen deel kunnen er redenen zijn om niet de Minister voor Natuur en Stikstof maar gedeputeerde staten aan te wijzen als het bevoegd gezag voor de voorlopige bescherming van compensatienatuur. Hiertoe dient de wijziging van artikel 4.11 van de Omgevingswet. Die wijziging sluit aan bij het voorgestelde artikel 2.18, eerste lid, onder g, onder 2°, derde streep, van de Omgevingswet. Als aan die laatste bepaling toepassing is gegeven, dan zijn provinciale staten bevoegd om in hun omgevingsverordening regels te stellen: rechtstreeks op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet of, aanhakend bij de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving, op grond van artikel 11.7 van dat besluit (maatwerkregels). Die bevoegdheden om bij verordening regels te stellen zijn de opvolger van het huidige artikel 2.4, derde lid, Wnb.

In samenhang met het genoemde onderdeel van artikel 2.18 biedt de wijziging van artikel 2.45, derde lid, in samenhang met het huidige vierde lid, de mogelijkheid om gedeputeerde staten bij algemene maatregel van bestuur bevoegd te maken om de toegang tot een natuurcompensatiegebied te beperken, en biedt het tweede lid van het voorgestelde artikel 10.21b zo'n zelfde mogelijkheid voor het besluit om de rechthebbende op een onroerende zaak een gedoogplicht op te leggen.

Artikel II, onderdeel H (nieuw artikel 10.21b Omgevingswet: gedoogplicht natuurgebieden)

De rechthebbende op een onroerende zaak is op grond van artikel 10.10b van de Omgevingswet verplicht om de feitelijke handelingen te gedogen die nodig zijn gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 10.21b regelt een gedoogplicht voor de feitelijke handelingen die nodig zijn met het oog op het bereiken en in stand

houden van de natuurcompensatie die wordt beoogd met de natuurcompensatiemaatregelen die zijn opgenomen in het register. Omdat anders dan bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied geen sprake is van een voorafgaand besluit waartegen beroep kan worden ingesteld en gezien de verregaande bevoegdheid die hier in het licht van het beschermde eigendomsrecht aan de orde is, is niet aangesloten bij de in artikel 10.10b van de Omgevingswet geregelde gedoogplichten voor natuur zonder beschikking, maar voorzien in regeling in een nieuw artikel 10.21b van de Omgevingswet. Het eerste lid schrijft voor dat de gedoogplicht bij beschikking wordt opgelegd.

Zoals besproken in paragraaf 4 van het algemeen deel kunnen er redenen zijn om het provinciebestuur te belasten met de bescherming van compensatienatuur en dus ook om gedeputeerde staten de bevoegdheid te geven om de gedoogplicht op te leggen. Het tweede lid van artikel 10.21b biedt de mogelijkheid om dat te doen bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel II, onderdeel I (wijziging bijlage Omgevingswet)

Zie voor het begrip *natuurcompensatiegebied* de toelichting bij de wijziging van artikel 2.18 van de Omgevingswet. Zie voor de noodzaak om deze gebieden te beschermen ook paragraaf 4 van het algemeen deel en de toelichting bij het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb.

Het begrip *natuurcompensatiemaatregel* wordt gebruikt in de voorgestelde artikelen 2.31a en 2.47 en het gewijzigde 10.21b van de Omgevingswet. Het begrip heeft dezelfde betekenis als in het voorgestelde hoofdstuk 5a Wnb. Zie de toelichting bij artikel 5a.1 Wnb.

Artikel III (samenloop inwerkingtreding Omgevingswet) en artikel IV (inwerkingtreding)

Artikel IV biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Als de Omgevingswet nog niet in werking is getreden als de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wnb in werking kunnen treden, dan wordt er naar verwachting voor gekozen om artikel I eerder in werking te laten treden dan artikel II. Mocht de Omgevingswet eerder in werking treden dan de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wnb, dan verliest artikel I zijn betekenis. Voor die situatie regelt artikel III dat artikel I vervalst.

Met betrekking tot de inwerkingtreding en bekendmaking van deze regeling zal zo nodig worden afgeweken van het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten, om hoge publieke nadelen van vertragingen te voorkomen.²³ In dit geval geldt overigens dat burgers en bedrijven niet het subject zijn van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels, zich daar dus ook niet op behoeven voor te bereiden en daar ook overigens geen lasten van ondervinden.

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

²³ Zie aanwijzing 4.17, eerste en vierde lid en vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.