

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)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om met het oog op het toestaan van projecten die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen en met het oog op het ecologisch robuust en samenhangend realiseren van compensatienatuur, een register in te stellen met maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door deze projecten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)

Na artikel 5.6 van de Wet natuurbescherming wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5a. Natuurcompensatiebank

Artikel 5a.1

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *adc-project*: project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, 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 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, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard;

- *natuurcompensatiegebied*: gebied waarop een natuurcompensatiemaatregel betrekking heeft die is geregistreerd op grond van artikel 5a.3, eerste lid, en dat nog niet bij een onherroepelijk besluit als Natura 2000-gebied of onderdeel van een Natura 2000-gebied is aangewezen;

- *natuurcompensatiemaatregel*: maatregel die strekt tot het vergroten van de oppervlakte of het verbeteren van de kwaliteit van voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats of habitats van soorten, genoemd in bijlage I of II bij de Habitatrichtlijn, of voor stikstof gevoelige leefgebieden van vogels als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn;

- *register*: natuurcompensatieregister, bedoeld in artikel 5a.2.

Artikel 5a.2

1. Er is een natuurcompensatieregister.
2. Het register wordt beheerd door Onze Minister.
3. Het register bevat de volgende gegevens:
 - a. de natuurcompensatiemaatregelen die voor een adc-project beschikbaar zijn als compenserende maatregel als bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, onderdeel c, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen maatregelen die beschikbaar zijn voor adc-projecten voor het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid en maatregelen die beschikbaar zijn voor andere adc-projecten;
 - b. de reservering van een natuurcompensatiemaatregel voor een adc-project;
 - c. de toedeling van een natuurcompensatiemaatregel aan een adc-project;
 - d. een na de reservering of toedeling weer beschikbaar gekomen natuurcompensatiemaatregel.
4. Het register is voor een ieder langs elektronische weg toegankelijk.
5. Het register wordt voortdurend geactualiseerd.

Artikel 5a.3

1. Onze Minister kan een natuurcompensatiemaatregel die voor een adc-project beschikbaar is als compenserende maatregel als bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, onderdeel c, opnemen in het register.
2. Onze Minister neemt alleen maatregelen op die zijn uitgevoerd of waarvan de uitvoering naar zijn oordeel voldoende zeker is.
3. De op te nemen maatregelen komen, gegeven de beschikbare financiële middelen en fysieke mogelijkheden, in ieder geval zoveel mogelijk tegemoet aan de behoefte aan natuurcompensatiemaatregelen voor adc-projecten voor het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid.

Artikel 5a.4

1. Een in het register opgenomen natuurcompensatiemaatregel kan geheel of gedeeltelijk worden gereserveerd voor een adc-project, voor zover die maatregel niet al is gereserveerd voor of toegedeeld aan een ander adc-project.
2. Reservering van een maatregel voor een adc-project geschiedt door:
 - a. het bestuursorgaan dat op grond van artikel 1.3 bevoegd is om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, te verlenen;
 - b. de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, ingeval toedeling van de maatregel zal plaatsvinden bij een tracébesluit waarop artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet van toepassing is; of
 - c. een bij ministeriële regeling aangewezen ander bestuursorgaan.
3. Een maatregel die volgens het register beschikbaar is voor adc-projecten voor het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, kan niet worden gereserveerd voor andere adc-projecten.

4. De gereserveerde maatregel kan geheel of gedeeltelijk worden toegedeeld aan het adc-project in:

- a. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid;
- b. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarvoor het bestuursorgaan, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van die wet heeft afgegeven;
- c. een tracébesluit waarop artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet van toepassing is; of
- d. een bij ministeriële regeling aangewezen besluit.

Artikel 5a.5

Op het gebied waarop een in het register opgenomen natuurcompensatiemaatregel betrekking heeft, zijn de artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 van overeenkomstige toepassing zolang het gebied nog niet bij een onherroepelijk besluit als Natura 2000-gebied of onderdeel van een Natura 2000-gebied is aangewezen, met dien verstande dat de desbetreffende bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

- a. worden gebruikt ten behoeve van de natuurcompensatie die met de maatregel wordt beoogd;
- b. berusten bij Onze Minister, tenzij ze bij algemene maatregel van bestuur zijn overgedragen aan gedeputeerde staten of provinciale staten;
- c. ten aanzien van artikel 2.6 uitsluitend worden toegepast in een daartoe door Onze Minister aangewezen natuurcompensatiegebied.

Artikel 5a.6

In het register opgenomen natuurcompensatiemaatregelen die nog niet zijn toegedeeld aan een adc-project, worden:

- a. buiten beschouwing gelaten bij de bepaling van de staat van instandhouding van natuurlijke habitats, habitats van soorten of leefgebieden van vogels in Natura 2000-gebieden met het oog op de vaststelling van de maatregelen ter voldoening aan artikel 3 van de Vogelrichtlijn of artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn;
- b. niet als autonome ontwikkeling of als maatregel ter beperking of compensatie van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied betrokken bij de toepassing van artikel 2.7, tweede lid, ten aanzien van een ander project.

Artikel 5a.7

1. Onze Minister kan een in het register opgenomen natuurcompensatiemaatregel doorhalen, als daaraan naar zijn oordeel niet langer behoefte bestaat voor toedeling aan adc-projecten.

2. Een met toepassing van het eerste lid doorgehaalde maatregel is niet langer beschikbaar voor toedeling aan adc-projecten en komt ten goede aan de natuur in het natuurnetwerk Nederland, bedoeld in artikel 1.12, tweede lid, of in de Natura 2000-gebieden.

Artikel 5a.8

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over onder meer:

- a. het opnemen en doorhalen van natuurcompensatiemaatregelen in het register;

- b. de adc-projecten waarvoor toepassing kan worden gegeven aan artikel 5a.4 en een eventuele rangschikking van adc-projecten bij reservering en toedeling;
- c. het reserveren en toedelen van in het register opgenomen natuurcompensatiemaatregelen;
- d. het wijzigen, intrekken en vervallen van een reservering en toedeling;
- e. het omzetten van een toegedeelde maatregel in een gereserveerde maatregel als het besluit waarin de maatregel is toegedeeld, wordt vernietigd;
- f. de toegankelijkheid en beveiliging van het register;
- g. de weergave van gegevens;
- h. het herstellen van fouten in het register;
- i. uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

Artikel II (wijziging Omgevingswet)

De **Omgevingswet** wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.18, eerste lid, onder g, onder 2°, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
– voor natuurcompensatiegebieden, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,.

B

Artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 1°, komt te luiden:
1°. het zorg dragen voor het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder g, onder 2°, tweede en derde streep, voor bijzondere nationale natuurgebieden en natuurcompensatiegebieden, behalve in de gevallen die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in laatstgenoemde artikelonderdelen,.

C

Aan artikel 2.25, eerste lid, onder a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
14°. een handeling of besluit als bedoeld in artikel 2.47, eerste of tweede en derde lid,.

D

Artikel 2.31a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt “kunnen met het oog op de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur of met het oog op andere maatschappelijke behoeften worden gesteld” vervangen door “worden met het oog op de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur of met het oog op andere maatschappelijke behoeften in ieder geval gesteld”.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Regels als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 14^o, worden met het oog op de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur of met het oog op andere maatschappelijke behoeften in ieder geval gesteld over:

- a. het registreren van natuurcompensatiemaatregelen voor bij die regels aangewezen categorieën van Natura 2000-activiteiten,
- b. het reserveren en toedelen van maatregelen als bedoeld onder a aan een Natura 2000-activiteit als bedoeld onder a.

E

Artikel 2.45, derde lid, komt te luiden:

3. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan de toegang tot de volgende gebieden geheel of gedeeltelijk beperken of verbieden:

- a. een bijzonder nationaal natuurgebied,
- b. een natuurcompensatiegebied.

F

Aan paragraaf 2.6.3 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.47 (natuurcompensatiemaatregelen)

1. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn registreren als natuurcompensatiemaatregel die beschikbaar is voor toedeling aan een Natura 2000-activiteit. Hij registreert de maatregel uitsluitend als deze is uitgevoerd of als de uitvoering daarvan naar zijn oordeel voldoende zeker is.

2. Een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan kan een natuurcompensatiemaatregel reserveren voor een Natura 2000-activiteit van een bestuursorgaan.

3. Toedeling van een natuurcompensatiemaatregel aan een Natura 2000-activiteit geschiedt in een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit of een ander bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit.

4. Bij de toepassing van dit artikel kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. maatregelen die beschikbaar zijn voor Natura 2000-activiteiten voor het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, en
- b. maatregelen die beschikbaar zijn voor andere Natura 2000-activiteiten.

G

In artikel 4.3, eerste lid, onder j, wordt "of een bijzonder nationaal natuurgebied" vervangen door ", een bijzonder nationaal natuurgebied of een natuurcompensatiegebied".

H

Aan paragraaf 10.3.2 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 10.21b (gedoogplicht natuurcompensatiegebieden)

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het treffen van maatregelen die nodig zijn voor het bereiken en in stand houden van de natuurcompensatie die wordt beoogd met een natuurcompensatiemaatregel in een natuurcompensatiegebied.

I

In de bijlage worden in de alfabetische volgorde in onderdeel A de volgende onderdelen ingevoegd:

natuurcompensatiegebied: 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;

natuurcompensatiemaatregel: maatregel als bedoeld in artikel 2.47, eerste lid;.

Artikel III (samenloop inwerkingtreding Omgevingswet)

Als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking treedt nadat artikel 1.1, onder P, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking is getreden, vervalt artikel I.

Artikel IV (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet in verband met de introductie van een register van maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang (natuurcompensatiebank)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het is van wezenlijk belang dat projecten die een dwingende reden van groot maatschappelijk belang vertegenwoordigen, zoals de waterveiligheid, de veiligheid van infrastructuur en de nationale veiligheid, geen onnodige vertraging oplopen als aan alle uit een oogpunt van natuurbescherming noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan. Wat betreft die randvoorwaarden gaat het erom dat, als zich nadelige gevolgen voor de natuur kunnen voordoen:

- een zorgvuldige afweging in het licht van het natuurbelang heeft plaatsgevonden over de noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit van het project in deze vorm en met deze wijze van uitvoering;
- goed is nagedacht over eventuele alternatieven met minder ingrijpende effecten voor de natuur; en
- adequate maatregelen ter bescherming van de natuur zijn genomen.

Bij de maatregelen gaat het om een zorgvuldige inpassing in de leefomgeving en om aanpalende maatregelen die schade aan de natuur voorkomen en, als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperken. Eventueel resterende schadelijke effecten moeten worden gecompenseerd.

Deze eisen vloeien ten algemene al voort uit de zorgplicht voor de natuur en gelden voor alle activiteiten.¹ In dit verband gelden evenwel ook specifieke eisen op grond van de Habitatrichtlijn,² als sprake is van projecten die wezenlijke schade kunnen veroorzaken voor natuurwaarden van Europees belang in gebieden die behoren tot het Europese Natura 2000-netwerk, zodanig dat de realisatie van de doelstellingen van die gebieden in gevaar zou kunnen komen. Voor die laatste groep projecten geldt op grond van de richtlijn uit een oogpunt van voorzorg een strikt toetsingskader. Dat toetsingskader is 1-op-1 omgezet in de Wet natuurbescherming.

Een belangrijke vertragende factor voor projecten bij de toepassing van dat toetsingskader is op dit moment de stikstofdepositie die deze projecten kunnen veroorzaken op voor stikstof gevoelige natuurwaarden. Het kabinet wil voorkomen dat projecten waarvoor geen reële alternatieven zijn en die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen, in het gedrang zouden kunnen komen, in het bijzonder projecten die onze veiligheid betreffen. Daarom investeert het

¹ Zie artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

² 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); artikel 6, derde en vierde lid, van die richtlijn.

kabinet op voorhand in maatregelen die kunnen worden ingezet voor de compensatie van eventuele natuurschade door stikstofdepositie afkomstig van die zwaarwegende projecten.

Dit wetsvoorstel voorziet in samenhang hiermee in de introductie van een natuurcompensatiebank waarin deze maatregelen op 'voorraad' worden opgenomen. Deze 'natuurcompensatiemaatregelen' (verbetering of uitbreiding van typen natuurlijke habitats of van leefgebieden van soorten) zijn afgestemd op de compensatie die naar verwachting voor de betrokken projecten nodig zal zijn voor de schade die het gevolg kan zijn van de door die projecten veroorzaakte stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden. Het feit dat de compensatienatuur al is gerealiseerd of zich een ver gevorderd stadium van ontwikkeling bevindt, zodat zeker is gesteld dat de voor compensatie noodzakelijke positieve effecten zich tijdig voordoen, faciliteert de toestemmingverlening door het bevoegd gezag voor de projecten en de tijdige uitvoering daarvan. Een samenhangende aanpak gekoppeld aan een natuurcompensatiebank voorkomt bovendien de realisatie van versnipperde compensatienatuur per project en draagt zo bij aan robuuste en toekomstbestendige natuur. Het wetsvoorstel doet overigens niet af aan de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag voor de toestemmingverlening, om vast te stellen of in het concrete geval waarin voor een project daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van één of meer natuurcompensatiemaatregelen uit de natuurcompensatiebank, de daarmee geboden compensatie voor dat project inderdaad adequaat is.

De natuurcompensatiebank zal primair open staan voor projecten van het Rijk of waterschappen 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. Bij ministeriële regeling kan gebruikmaking van de faciliteit van de natuurcompensatiebank voor dergelijke projecten ook worden toegelaten voor andere overheden. Projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op de natuurcompensatiebank, worden hierna aangeduid als 'adc-projecten': er zijn geen alternatieve oplossingen voor het project, het project is nodig vanwege **d**wingende redenen van groot openbaar belang en er wordt gezorgd voor adequate **c**ompensatie. De mogelijkheid om in een dergelijke situatie een vergunning te verlenen – ondanks het feit dat een project kan leiden tot aantasting van de bestaande natuurwaarden – is geregeld in artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. De toetsing aan de drie genoemde criteria wordt ook wel 'adc-toets' genoemd.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in de brieven van het kabinet aan de Tweede Kamer van 13 november 2019 en 19 februari 2020.³

Het wetsvoorstel wijzigt met het oog op de regeling van de natuurcompensatiebank zowel de Wet natuurbescherming, als de Omgevingswet, waarin de natuurwetgeving in de toekomst beleidsarm

³ Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 1 en 48.

zal worden geïntegreerd.⁴ Onder de Omgevingswet worden de wettelijke regels nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, waarvan het ontwerp bij het parlement wordt voorgehangen.⁵

In de tekst van het wetsvoorstel wordt de natuurcompensatiebank aangeduid als 'natuurcompensatieregister', in aansluiting op de terminologie en het begrippenkader van de Omgevingswet. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt omwille van de leesbaarheid over het algemeen volstaan met een verwijzing naar het kader van de Wet natuurbescherming. Het artikelsgewijze deel zal verder ingaan op de omzetting in het stelsel van de Omgevingswet.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de context van de stikstofproblematiek en van de totaalaanpak waarvan dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt en op de reikwijdte van dit wetsvoorstel (paragraaf 2). Vervolgens worden de wenselijkheid van en de rechtvaardiging voor de voorgestelde wettelijke regeling van de natuurcompensatiebank besproken (paragraaf 3) en wordt de feitelijke werking van die bank in de praktijk toegelicht (paragraaf 4). Daarna worden de effecten van het wetsvoorstel behandeld (paragraaf 5) en wordt ingegaan op de uitgebrachte zienswijzen (paragraaf 6). Aan het slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Context en reikwijdte van dit wetsvoorstel

2.1 Context

Het kabinet neemt verschillende initiatieven in vervolg op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021.⁶ Als gevolg van deze uitspraak is het verlenen van vergunningen moeilijk geworden voor projecten die potentieel leiden tot een toename van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten van Europees belang in Natura 2000-gebieden. Dat is in het bijzonder het geval als deze natuurwaarden al te kampen hebben met een zo hoge stikstofbelasting, dat zonder aanvullende herstelmaatregelen door natuurbeheerders niet uitgesloten kan worden dat verslechtering van de natuur optreedt als gevolg van verzuring en vermesting door stikstof.

De vergunningverlening is in die situatie moeilijk vanwege de hoge eisen die op grond van de Habitatrichtlijn worden gesteld aan de zekerheid dat het betrokken project het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000-gebied niet in gevaar brengt. Daarover mag geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaan. Om die conclusie te kunnen trekken en het project te kunnen vergunnen, is het project over het algemeen afhankelijk van daaraan verbonden maatregelen, waarvan de positieve effecten zodanig moeten zijn, dat de negatieve effecten van de toename van stikstofdepositie door het project met zekerheid worden ondervangen voor elke locatie in het Natura 2000-gebied waar zich voor stikstof gevoelige natuurwaarden bevinden.

⁴ Zie de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

⁵ Artikel 23.5 van de Omgevingswet.

⁶ ECLI:NL:RVS:2019:1603.

De initiatieven van het kabinet zijn gericht op drie doelen: het verminderen van de stikstofdepositie, het waar nodig herstellen en verbeteren van de natuur, en het doorgang laten vinden van maatschappelijke en economische ontwikkelingen binnen de randvoorwaarden die daaraan met het oog op het natuurbelang moeten worden gesteld op grond van de Habitatrictlijn en – voor zover het leefgebieden voor vogels betreft – ook de Vogelrichtlijn.⁷

Het onderhavige wetsvoorstel is een specifiek onderdeel van deze initiatieven ter facilitering van de vergunningverlening voor een afgebakende groep van projecten, namelijk de in de inleiding bedoelde projecten van overheden die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen, waarvoor geen reële alternatieven bestaan en waarvoor een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsregeling die artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn daarvoor bevat onder de voorwaarde dat adequate natuurcompensatie plaatsvindt.

Andere initiatieven zijn onder meer:

- de op 1 januari 2020 in werking getreden Spoedwet aanpak stikstof, op basis waarvan onder meer een stikstofbank ten behoeve van vergunningverlening voor woningbouw en enkele rijksinfrastructuurprojecten is ingesteld;
- een op 19 februari 2020 door het kabinet gepresenteerd pakket voor een eerste aanpak van het natuurherstel op korte termijn;⁸
- de structurele aanpak van de stikstofproblematiek met bronmaatregelen en een forse investering in natuurverbetering die is gepresenteerd op 24 april 2020;⁹ en
- het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering,¹⁰ dat in het juridische kader voor de structurele aanpak voorziet met resultaatverplichtende omgevingswaarden voor de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, met een programma 'stikstofreductie en natuurverbetering', dat de bronmaatregelen en natuurmaatregelen bevat om die omgevingswaarde en de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden te bereiken, en met een systeem van monitoring en bijsturing. Dat wetsvoorstel voorziet ook in een (partiële) vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor tijdelijke stikstofdepositie die afkomstig is van bepaalde bouwactiviteiten.

De in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering voorziene omgevingswaarden, verplichten ertoe dat in 2025 ten minste 40%, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74% van alle hectares met stikstofgevoelige habitattypes in de Natura 2000-gebieden geen overschrijding van de kritische depositiewaarde meer kent.¹¹ Het kabinet maakt zich daarbij sterk voor het herstellen van de natuur en wil de gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden binnen een reële termijn bereiken. Hiervoor investeert het kabinet op korte termijn

⁷ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

⁸ Brief van 19 februari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 48.

⁹ Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35334, P.

¹⁰ Kamerstukken I 2020/21, 35600, C.

¹¹ De kritische depositiewaarde is de hoeveelheid depositie van stikstof in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden op voorhand niet is uit sluiten.

eenmalig 125 miljoen en langjarig 300 miljoen euro per jaar in versterking van de voor stikstof gevoelige natuur. De uitwerking van de natuurmaatregelen gebeurt in het 'programma Natuur', dat onderdeel uitmaakt van het in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering voorziene programma stikstofreductie en natuurverbetering. De Tweede Kamer is door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) bij brief van 10 juli 2020 geïnformeerd over de hoofdlijnen van het programma Natuur en bij brief van 8 december 2020 over het uitvoeringsprogramma.¹²

2.2 Reikwijdte van het voorstel

De regeling van de natuurcompensatiebank is gericht op veiligheidsprojecten en andere projecten van het Rijk of waterschappen. Het gaat, zoals aangegeven in de inleiding, om 'adc-projecten'; projecten die – bij afwezigheid van reële alternatieven – doorgang moeten vinden vanwege een dwingende reden van groot openbaar belang. Dit ondanks het feit dat deze projecten stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden die reeds een overbelasting door stikstof kennen en dat aantasting van de relevante natuurwaarden niet met zekerheid kan worden uitgesloten. Voor die mogelijke aantasting is adequate compensatie nodig, waarin de natuurcompensatiebank faciliteert. In de eerder aangehaalde brief van 19 februari 2020 heeft het kabinet aangegeven in het kader van de natuurcompensatiebank € 125 miljoen beschikbaar te stellen voor de gerichte aanleg van compensatienatuur voor deze 'adc-projecten'.

Het kabinet heeft aangegeven dat het daarbij prioritair gaat om "projecten in het kader van rijksinfra- en waterveiligheid en defensieprojecten die een veiligheidsbelang vertegenwoordigen". Te denken valt aan voor de komende jaren voorziene projecten, zoals het renoveren en vervangen van bruggen bij wegen en vaarwegen in beheer bij het Rijk, aan het vervangen van stukken (vaar)weg en aan de uitvoering van het hoogwaterbeschermingsprogramma. Bij veiligheidsprojecten op het vlak van defensie waarin het kabinet de komende jaren investeert kan onder meer worden gedacht aan voorzieningen op het vlak van militaire luchthavens, gebouwen met een militaire functie en militaire oefenterreinen. Bij deze en de andere adc-projecten die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, gaat het om dwingende redenen van groot openbaar belang in de volle betekenis van dat begrip in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming en artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Het gaat daarbij niet alleen om redenen die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, maar ook bijvoorbeeld om redenen van sociale of economische aard. Bij de veiligheidsprojecten zal over het algemeen de 'openbare veiligheid' een dwingende reden van groot openbaar belang kunnen zijn. Het is en blijft aan het bevoegd gezag om op basis van de onderbouwing van de initiatiefnemer van het project bij de beoordeling van de vergunningaanvraag of de vaststelling van een ander toestemmingsbesluit, te beoordelen of het voorliggende concrete project daadwerkelijk een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigt en of aan alle overige in de Wet natuurbescherming en de Habitatrichtlijn neergelegde eisen is voldaan om te kwalificeren als adc-project.

¹² Brief van 10 juli 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 131, en brief van 8 december 2020, Kamerstukken II 2020/21, 33576, nr. 216.

Voor de adc-projecten van Rijk en waterschappen kan voor de invulling van de compensatieopgave een beroep worden gedaan op in de natuurcompensatiebank opgenomen maatregelen, zodra de daardoor gecreëerde natuur of kwaliteitsverbetering daadwerkelijk is geborgd. Zoals het kabinet in de brief van 19 februari 2020 heeft aangegeven, zal het creëren en borgen van natuur en kwaliteitsverbetering enkele jaren in beslag nemen. Het is aan het bevoegd gezag om bij de beoordeling van de vergunningaanvraag of de vaststelling van een ander toestemmingsbesluit voor het adc-project te beoordelen of de gebruikte maatregelen uit de natuurcompensatiebank en eventuele aanvullende maatregelen voldoende zijn om voor dat concrete project invulling te geven aan de compensatieopgave.

Bij gebruikmaking van de natuurcompensatiebank geldt, gezien de door het kabinet aangebrachte prioritering, dat veiligheidsprojecten voorrang hebben, mochten de beschikbare maatregelen binnen de bank te beperkt zijn voor alle adc-projecten waarvoor op die maatregelen een beroep wordt gedaan. In dat kader bevat het wetsvoorstel verschillende instrumenten die, als dat noodzakelijk mocht zijn en de voorrang van veiligheidsprojecten niet op transparante wijze door afspraken tussen de rijkspartijen en de waterschappen kan worden geborgd, kunnen worden ingezet ter borging van deze voorrang: a) de mogelijkheid van afzonderlijke compartimenten binnen de natuurbank waardoor op voorhand duidelijk is welke maatregelen uitsluitend beschikbaar zijn voor veiligheidsprojecten, en b) regels die bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld over rangschikking bij de toewijzing van maatregelen uit de natuurcompensatiebank aan projecten. Aan deze instrumenten zal geen invulling worden gegeven, dan nadat daarover afstemming heeft plaatsgevonden met de betrokken bestuursorganen van het Rijk en de waterschappen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de opdracht aan de Minister van LNV om bij het 'vullen' van de natuurcompensatiebank primair aan te sluiten bij de behoefte voor veiligheidsprojecten.

Gegeven de begrensde mogelijkheden van de middelen voor de natuurcompensatiebank en de daaraan verbonden prioritaire inzet is voorsnog de reikwijdte van het wetsvoorstel ingevuld zoals in het voorgaande is aangegeven. Het kabinet heeft de provincies evenwel uitgenodigd om in samenspraak met gemeenten aan te sluiten op dit rijksinitiatief, dan wel zelf een soortgelijke regionale natuurcompensatiebank op te zetten. Het wetsvoorstel laat tegen deze achtergrond ruimte om bij ministeriële regeling ook projecten van andere overheden dan het Rijk en de waterschappen toe te laten.

De € 125 miljoen die beschikbaar is voor de natuurcompensatiebank en de daarin opgenomen maatregelen kan deels vooruitlopend op het moment dat de bank volledig operationeel is al worden gebruikt voor het treffen van compenserende maatregelen voor rijksinfra- en waterveiligheidsprojecten waarvoor al eerder toestemmingsbesluiten moeten worden genomen.

3. Wenselijkheid wettelijke regeling natuurcompensatiebank

3.1 Hoofddlijnen wettelijk kader toestemmingverlening adc-projecten

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn eist een specifieke toets vooraf van projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, en die op zichzelf of in

combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Voor dergelijke projecten moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De bevoegde nationale instanties mogen slechts toestemming geven voor het project, nadat zij, gelet op de conclusies van de passende beoordeling, de zekerheid hebben verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn). Blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie leidt een project niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken, als de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in gevaar wordt gebracht.¹³ Het Hof heeft dit voor speciale beschermingszones met bepaalde typen natuurlijke habitats, verder verduidelijkt en geoordeeld dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast indien de speciale beschermingszone wordt bewaard in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang in de zin van artikel 4 van de Habitatrichtlijn werd opgenomen.¹⁴ Aan de zekerheid dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt, worden door het Hof uit een oogpunt van voorzorg hoge eisen gesteld: er mag op grond van de passende beoordeling wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaan dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.¹⁵

Het kan zijn dat een project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang¹⁶ toch moet worden gerealiseerd. Voor een dergelijk project kan dan toch toestemming worden verleend, mits compensatie plaatsvindt. De compensatie moet waarborgen dat, ondanks de mogelijke aantasting die het project voor het Natura 2000-gebied veroorzaakt, de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Dit is de eerder genoemde ad-toets die is geregeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

De artikelen 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn zijn omgezet in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming. De daarin opgenomen regels gelden als basis en gelden onverkort. Het onderhavige wetvoorstel voegt enkel een faciliteit toe voor de toepassing van die regels, ingeval een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsregel van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. In het stelsel van de Omgevingswet heeft de omzetting van de genoemde

¹³ HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingvereniging), punten 47-49. Zie over het begrip 'natuurlijke kenmerken' verder HvJ 21 juli 2016, zaken C-387/15 en C-388/15 (ECLI:EU:C:2016:583) (Orleans e.a.), punt 47 en de daar aangehaalde rechtspraak.

¹⁴ HvJ EU 21 juli 2016, zaken C-387/15 en C-388/15 (ECLI:EU:C:2016:583) (Orleans e.a.), punt 47 en de daar aangehaalde rechtspraak.

¹⁵ HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging), punt 59, HvJ EU 26 oktober 2006, zaak C-239/04 (Commissie/Portugal), punt 24 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook HvJ EU 26 april 2017, zaak C-142/16 (Kolencentrale Moorborg; ECLI:EU:C:2017:301), punten 38 en 42.

¹⁶ Als het betrokken gebied een gebied is met een op bijlage I of II bij de Habitatrichtlijn als prioritair aangeduid type habitat of soort, dan kunnen in beginsel alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid worden aangevoerd als dwingende redenen van groot openbaar belang. Voor het aanvoeren van andere dwingende redenen is in dat geval advies van de Europese Commissie nodig.

richtlijnbevestigingen plaatsgevonden in de artikelen 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, en 16.53c van de Omgevingswet, de artikelen 3.61, 8.74b en 10.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de artikelen 10.6d en 10.36b van het Omgevingsbesluit.

3.2 Stikstofproblematiek in relatie tot vergunningverlening en adc-route

Dit wetsvoorstel is, zoals in het voorgaande is aangegeven, bedoeld voor een specifieke categorie van projecten waarvoor een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsregel van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, namelijk projecten van de eerder genoemde overheden die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen en waarvoor geen reële alternatieven bestaan, maar die wel een mogelijke aantasting van het Natura 2000-gebied veroorzaken door stikstofdepositie. Die aantasting kan aan de orde zijn als stikstofdepositie plaatsvindt in de vorm van ammoniak (NH₃) of stikstofoxiden (NO_x) op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarvan de kritische depositiewaarde al is of wordt overschreden. Bij overschrijding van de kritische depositiewaarde kan namelijk niet langer op voorhand worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen of leefgebieden wordt aangetast.¹⁷ Door het overmatig neerslaan van stikstof in de vorm van ammoniak en stikstofoxiden verzuurt de bodem en vindt vermisting plaats, waardoor de balans van voedingsstoffen wordt ontwricht. Het gevolg is dat voor stikstof gevoelige plantensoorten – dat zijn plantensoorten die gedijen op voedselarme (schrale) gronden – verdwijnen of in conditie afnemen en niet langer kunnen concurreren met planten die op stikstofrijke bodems goed gedijen. Daaropvolgend vindt ook achteruitgang plaats van fauna, zoals insecten en vogels, die direct of indirect van de betrokken plantensoorten afhankelijk is. De natuur wordt daardoor minder divers, terwijl biodiversiteit juist belangrijk is voor de veerkracht van de natuur en het in stand houden van belangrijke ecosysteemdiensten.

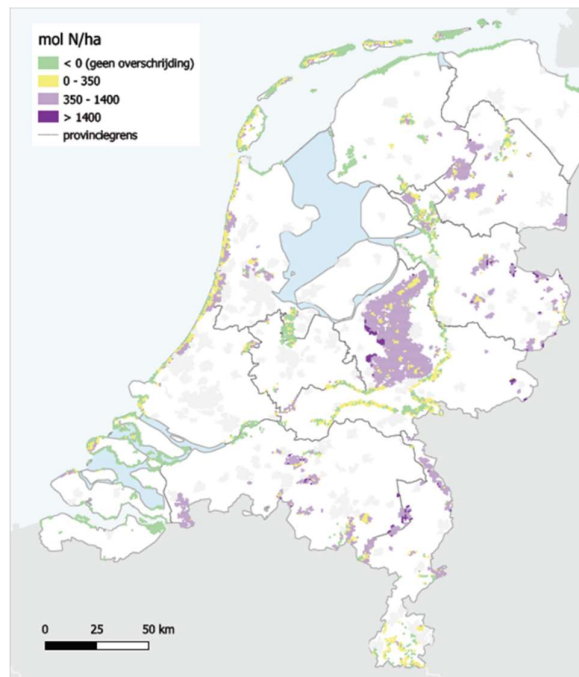
Door de huidige mate waarin uitstoot en depositie van stikstof plaatsvinden, is dit bij veel Natura 2000-gebieden het geval. Van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland hebben er 129 voor stikstof gevoelige habitattypen of leefgebieden.¹⁸ Onder het programma aanpak stikstof 2015-2021 waren er 118 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een overschrijding van een of meer kritische depositiewaarden.¹⁹ In 2018 was er op ongeveer 78 procent van de hectaren met voor stikstof gevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden sprake van overschrijding van de zogenoemde kritische depositiewaarde.²⁰

¹⁷ RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindsliden-en-punt-3.1-van-de-eerder-aangehaalde-uitspraak-van-de-Afdeling-bestuursrechtspraak-van-20-mei-2019-over-het-programma-aanpak-stikstof-2015-2021>.

¹⁸ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf.

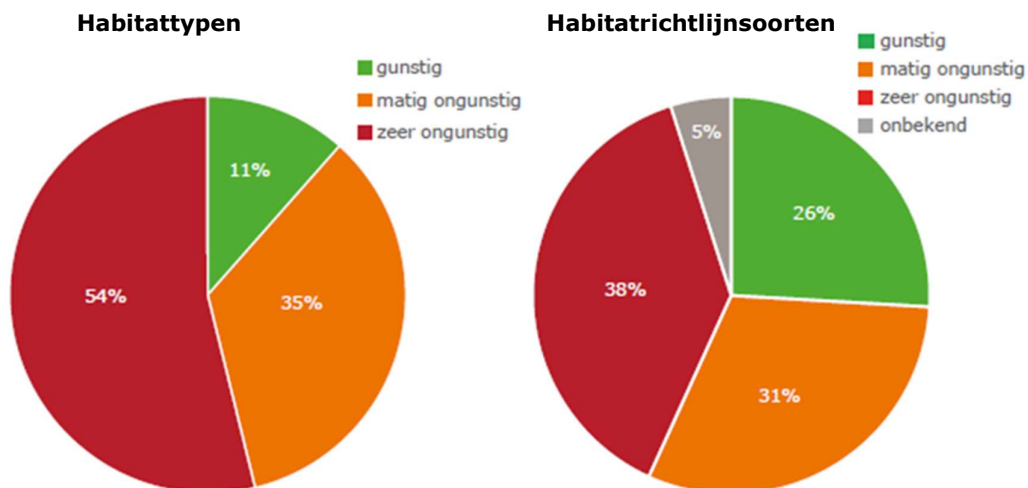
¹⁹ Vaststellingsbesluit PAS (18/12/2017) – <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036751/2017-12-18>.

²⁰ RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindsliden-en-punt-3.1-van-de-eerder-aangehaalde-PAS-uitspraak>.



Figuur 1 In 2018 was 22% van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde. Weergave op deze kaart per 64 ha (bron: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM))

Als de staat van instandhouding van de natuur in Nederland wordt vergeleken met die in de andere lidstaten van de Europese Unie, dan is de situatie overwegend slechter. De meest recente Nederlandse rapportages over de staat van instandhouding van de natuur in Nederland over de periode 2013-2018 laten zien dat van de 52 gerapporteerde habitattypen er meer dan de helft (54%) in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. Slechts zes habitattypen zijn beoordeeld als gunstig. Van de 81 gerapporteerde soorten uit de Habitatrichtlijn verkeert een kwart (26%) in een gunstige staat van instandhouding, terwijl meer dan een derde (38%) als zeer ongunstig werd gerapporteerd. Meer dan de helft van de 271 gerapporteerde vogelsoorten vertoont een stabiele of positieve ontwikkeling. Bij zowel de broedvogels als de trekvogels is de trend op lange termijn (sinds 1980) positiever dan op korte termijn (circa 12 jaar terug). Bij ruim een derde van de broedvogelsoorten en een vijfde van de trekvogelsoorten is de trend op zowel korte als lange termijn negatief.



Figuur 2 Percentage habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten in een gunstige, matig ongunstige en zeer ongunstige staat van instandhouding in Nederland - periode 2013-2018 (bron: Vogel- en Habitatrichtlijn-rapportage 2019, Wageningen University & Research)

Tegen deze achtergrond is vergunningverlening voor projecten die nieuwe stikstofdepositie veroorzaken op de vaak al overbelaste Natura 2000-gebieden in Nederland heel moeizaam. Onder het reguliere toetsingsregime overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming zijn projecten die stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige en door stikstof overbelaste habitattypen en leefgebieden van soorten veroorzaken over het algemeen alleen te vergunnen, als beschermingsmaatregelen (mitigerende maatregelen) worden genomen die het negatieve effect voor de betrokken voor stikstof gevoelige natuurwaarden voldoende ondervangen. Het gaat dan om gerichte maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie – waaronder saldering met andere stikstofemissiebronnen die worden beëindigd of beperkt – of ter vermindering van de negatieve effecten van de depositie die het project veroorzaakt. Deze beschermingsmaatregelen moeten zodanig zijn, dat in de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag met zekerheid kan worden geconcludeerd dat er door het project in geen enkel Natura 2000-gebied aantasting van de natuurlijke kenmerken optreedt. Die conclusie moet volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie – aangehaald in de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het programma aanpak stikstof 2015-2021 – zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kunnen worden getrokken voor elke locatie in de Natura 2000-gebieden waar zich voor stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten bevinden.

Daar komt bij dat stikstofemissies over grote afstanden effect kunnen hebben. Ammoniak en stikstofoxiden in de lucht komen uiteindelijk weer op de grond terecht als stikstofdepositie, waarna het eerder aangegeven verzurende en vermistende effect van de bodem plaatsvindt. De depositie kan de vorm hebben van 'natte depositie' als gevolg van neerslag, maar planten of de bodem kunnen ook direct stikstof uit de lucht opnemen. In dat laatste geval is sprake van 'droge

depositie'. Deze depositie slaat voor een deel dichtbij de bron neer, maar ook op grote afstand van de bron.

Gegeven de verspreiding van een deel van de stikstofemissie over grote afstanden waardoor vele locaties in verschillende Natura 2000-gebieden kunnen worden belast, is het voor grotere projecten vaak moeilijk om voor alle gebieden en locaties afdoende maatregelen te treffen en om voor al deze gebieden en locaties te onderbouwen dat met zekerheid geen aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt. Het programma aanpak stikstof 2015-2021 biedt op dit punt geen soelaas meer door het beschikbaar stellen van stikstofruimte voor vergunningverlening en zal ook niet worden vervangen door een vergelijkbaar nieuw programma. Het in paragraaf 2.1 genoemde wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering en het daaraan verbonden programma met bronmaatregelen en natuurmaatregelen voorziet in een langjarige aanpak om de situatie te verbeteren, maar het zal enige tijd duren voordat de belasting van de gebieden in alle Natura 2000-gebieden is teruggebracht onder de kritische depositiewaarde. De verwachting van het kabinet is dan ook dat – met inachtneming van de strikte eisen die daaraan zijn verbonden – in de komende periode vaker een beroep zal worden gedaan op een dwingende reden van groot openbaar belang en dat er dus meer behoefte zal bestaan aan de inzet van natuurcompensatiemaatregelen, in het kader van de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming. Dat geldt ook voor de prioritaire veiligheidsprojecten en andere adc-projecten van het Rijk of van de waterschappen.

3.3 Het oogmerk van de regeling van de natuurcompensatiebank

Als prioritaire veiligheidsprojecten en eventueel andere overheidsprojecten voldoen aan de eisen van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en dus kwalificeren als 'adc-project' kunnen deze bepalingen toestemmingverlening toch mogelijk maken als deze projecten niet op grond van de reguliere toetsing overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming kunnen worden toegestaan.

Behalve de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang en de afwezigheid van reële alternatieven, is daarvoor echter wel essentieel dat er voor die projecten tijdig adequate compensatienatuur beschikbaar is, zodat de natuurcompensatie geen vertragende factor wordt voor de realisatie van het project. En tegen de achtergrond van een te verwachten groter beroep op natuurcompensatie is – mede in het licht van het streven naar robuuste natuur op de juiste locaties – ook de behoefte aan een gecoördineerde aanpak groter. De regeling van de natuurcompensatiebank in het wetsvoorstel moet in een en ander voorzien. Daarbij wordt overigens niet afgedaan aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor toestemmingverlening voor het betrokken project, dat uiteindelijk bij de verlening van de toestemming zal moeten vaststellen of daarvoor daadwerkelijk alle vereisten van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming zijn vervuld.

Onderstaand wordt op de aspecten waarvoor de natuurcompensatiebank een belangrijke toegevoegde waarde heeft in het kader van de toestemmingverlening voor adc-projecten nader ingegaan.

Tijdige beschikbaarheid van compensatienatuur

De huidige ervaring met compenserende maatregelen in het kader van de Natura 2000-vergunningverlening leert dat het identificeren en tijdig realiseren van die maatregelen vaak lastig is. Zoals in het voorgaande is aangegeven, verspreidt stikstof zich vanwege het atmosferische karakter tot op grote afstand van de bron. Hierdoor kan in veel verschillende Natura 2000-gebieden depositie plaatsvinden en kan een kleine maar voor de compensatieopgave relevante aantasting van veel verschillende habitattypen of leefgebieden van soorten 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.²¹ Dit moet zijn verzekerd door de voorschriften verbonden aan de Natura 2000-vergunning of het tracébesluit. Bij wijze van uitzondering kan worden geaccepteerd dat het positieve effect later optreedt, maar 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 ook groter zijn, gegeven het langer voortduren van het negatieve effect. De normale volgorde bij het realiseren van een project waarvoor op basis van de adc-route vergunning is 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.

Het per project op zoek gaan naar compenserende natuurmaatregelen is complex en kan zorgen voor een aanzienlijke vertraging van het project. 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 zal ook pas de precieze compensatieopgave duidelijk worden (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 compensatienatuur en zullen over de ontwikkeling en inzet daarvan bij overeenkomst afspraken moeten worden gemaakt, voordat de compensatienatuur daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Dat is veelal een traject van jaren en gedurende die periode kan het projectonderdeel dat aantasting veroorzaakt niet van start.

Voor veel grote opgaven waar Nederland de komende jaren voor gesteld staat geldt dat deze vanwege de zwaarwegende maatschappelijke belangen geen serieuze vertraging mogen hebben.

²¹ 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)", Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 49 e.v.

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. Dit betreft een voortrollend programma, waarbij de planning ervan uitgaat dat de meest urgente en veelal meest complexe projecten eerst aan de beurt komen. Een vertraging, bijvoorbeeld als gevolg van het niet tijdig beschikbaar zijn van natuurcompensatie, zal dus doorwerken in de totale planning en opgaven.

Vertraging is zeker bij de categorie veiligheidsprojecten buitengewoon onwenselijk, gezien het daarmee gemoeide grote maatschappelijke belang en gezien de veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan. Het kabinet houdt er rekening mee dat de eerste knelpunten zich al binnen afzienbare termijn zullen gaan voordoen. Daarom acht het kabinet het noodzakelijk om onder regie van de Minister van LNV de compensatienatuur die deze en andere adc-projecten nodig zullen hebben al in een eerder stadium te gaan realiseren, zodat deze op het moment van de vergunningaanvraag 'op voorraad' beschikbaar is. De voorgestelde regeling van de natuurcompensatiebank in dit wetsvoorstel biedt hiervoor een kader en voorziet in een transparante registratie van de op voorraad beschikbare natuurcompensatiemaatregelen, waarmee de Minister van LNV wordt belast. Van deze maatregelen kan gebruik worden gemaakt voor de invulling van de compensatieopgave die naar het oordeel van het bevoegd gezag voor de toestemmingverlening voor dat concrete project aan de orde is.

Behoefte aan coördinatie

De voorgestelde regeling van de natuurcompensatiebank komt daarnaast 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 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 de belemmeringen worden geminimaliseerd die een compensatiemaatregel zou kunnen hebben als de

compensatienatuur eenmaal is geïntegreerd in het Natura 2000-netwerk als gevolg van de externe werking van het daaraan verbonden beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.²²

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'²³ en het 'Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland'²⁴ 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,²⁵ inclusief het treffen van herstelmaatregelen in onder andere de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden op land. 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 Natura 2000-vergunning,²⁶ soms ook voor projecten waarbij compensatienatuur aan de orde kan zijn. Zij zullen in een aantal gevallen dus uiteindelijk ook het oordeel moeten vellen of in een concreet geval is voldaan aan de eisen van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en of op goede wijze invulling is gegeven aan de compensatieopgave. Afstemming met de provincies is ook van belang ingeval van mogelijk concurrerende claims op dezelfde voor natuurontwikkeling geschikte terreinen.

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

²² 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)", Brussel, 21.11.2018, C(2018) 7621 final, blz. 49 e.v. Artikel 2.8, achtste lid, van de Wet natuurbescherming geeft daaraan invulling.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, 143 en 153.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

²⁵ Zie ook de artikelen 1.12 en 2.2 e.v. van de Wet natuurbescherming.

²⁶ Vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, 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.

effecten van het projecten 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 natuurbeherende organisaties worden gemaakt – en er voldoende beschermingsmogelijkheden zijn tegen eventuele nadelige effecten van activiteiten van derden en doorzettingmacht is om noodzakelijke beschermingsmaatregelen te kunnen opleggen. Daarom is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel te voorzien in een wettelijke bescherming van compensatienatuur die in de natuurcompensatiebank is opgenomen voor de periode tot deze overeenkomstig artikel 2.8, achtste lid, van de Wet natuurbescherming door de Minister van LNV 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 van de Wet natuurbescherming 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:

- a) individueel, bij beschikking, of generiek, 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 van de Wet natuurbescherming geldt voor alle "in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving".

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. 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.

Omgekeerd zal uiteraard ook moeten vaststaan dat maatregelen die worden gebruikt voor compensatie in het kader van de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming niet al noodzakelijk zijn als passende maatregel voor het behoud van de oppervlakte en kwaliteit van relevante habitattypen en leefgebieden binnen een Natura 2000-gebied, overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Ook moeten eventuele herstel- of verbeteropgaven in het gebied – vereist ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – door middel van andere maatregelen dan de voor compensatie ingezette maatregel kunnen worden gerealiseerd. Dit naar analogie van de eisen die gelden voor beschermingsmaatregelen (mitigerende maatregelen), als verduidelijkt in de eerder aangehaalde PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²⁷ Deze eisen zullen worden betrokken bij de keuze van de maatregelen die in de natuurcompensatiebank zullen worden opgenomen; de finale toets op de voldoening aan deze eisen vindt plaats door het bevoegd gezag op het moment van de beoordeling of toestemming voor een concreet project kan worden verleend.

3.4 Verhouding tot de bouwvrijstelling en structurele stikstofaanpak

Als het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, zal een deel van de depositie van sommige adc-projecten wellicht vallen onder de reikwijdte van de (partiële) vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht die geldt voor tijdelijke deposities afkomstig van bepaalde bouwactiviteiten en andere werken (realisatiefase). De voorziening van de natuurcompensatiebank blijft dan nog relevant voor die onderdelen van de betrokken projecten die structureel extra stikstofdepositie veroorzaken (gebruiksfase).

De noodzaak om een beroep op compensatie te doen zal voorts in de toekomst steeds minder aan de orde zijn, nu de structurele aanpak stikstof als verankerd in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering erop is gericht om het areaal binnen de Natura 2000-gebieden dat te maken heeft met een overschrijding van de kritische depositiewaarde steeds verder terug te brengen. Is de depositie in een gebied onder het niveau van de kritische depositie gebracht en zal deze door een nieuw te toetsen project niet boven die waarde uitkomen, dan kunnen significant negatieve effecten door stikstofdepositie van dat project worden uitgesloten en zijn aantasting van natuurwaarden door stikstof en dus ook compensatie daarvoor niet aan de orde. De resultaatverplichtende omgevingswaarden van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering betekenen dat in de jaren 2025, 2030 en 2035 het areaal van de voor stikstof gevoelige natuur dat geen overschrijding van de kritische depositiewaarde heeft respectievelijk ten minste 40%, 50% en 74% bedraagt. Dat zal voor de kortere termijn dus vaak nog geen oplossing bieden voor de adc-projecten waarvoor een beroep op de natuurcompensatiebank kan worden gedaan.

²⁷ ECLI:NL:RVS:2019:1603, punt 13.

4. Werking van de natuurcompensatiebank

4.1 Vulling van de natuurcompensatiebank

De in de natuurcompensatiebank op te nemen natuurmaatregelen zullen erop zijn gericht om nadelige effecten te compenseren van adc-projecten van – vooralsnog – het Rijk en de waterschappen: adc-projecten die nodig zijn om overstromingen te voorkomen of te beperken, of die nodig zijn voor de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, en andere categorieën van projecten die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen en waarvoor geen reële alternatieven bestaan. Voornoemde adc-projecten die de veiligheid betreffen, hebben bij gebruikmaking van de natuurcompensatiebank prioriteit boven andere categorieën van adc-projecten.

Willen de in de natuurcompensatiebank opgenomen maatregelen kunnen worden gebruikt als compensatie van (mogelijke) aantasting van natuur door het project overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, dan moet het – zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven – 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 te soorten 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 Natuurpact²⁸ en de herstelmaatregelen 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 al zijn vastgesteld. Ook behoren daartoe de specifieke maatregelen die het kabinet heeft getroffen naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015-2021, waaronder de maatregelen die onderdeel zijn van het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, 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.²⁹ Op de additionaliteit wordt getoetst voorafgaand aan de afspraken over de ontwikkeling van de betrokken maatregelen, bij de opname in het natuurcompensatieregister en bij het besluit over het al dan niet verlenen van toestemming voor het betrokken project door het bevoegd gezag.

Wat precies de behoefte zal zijn aan natuurcompensatie voor adc-projecten wordt uiteraard pas definitief duidelijk op het moment dat voor de projecten een passende beoordeling is opgesteld en een vergunning wordt aangevraagd of een ander toestemmingbesluit – zoals een tracébesluit – wordt voorbereid. 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

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33576, nr. 6.

²⁹ 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).

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 – wordt door de Minister van LNV daarom op korte termijn de behoefte zo goed mogelijk in beeld gebracht. Dat gebeurt op basis van onderzoek en deskundigheid van experts bij de overheden die gebruik zullen maken van de natuurcompensatiebank (Rijk en waterschappen). De verwachte behoefte zal door de minister zo vaak als nodig geactualiseerd worden, op basis van de laatste inzichten. Het beeld ten aanzien van de werkelijke behoefte wordt immers steeds scherper naar gelang duidelijk wordt welke projecten, ondanks inzet van andere maatregelen, daadwerkelijk gebruik moeten maken van het adc-traject³⁰ en deze adc-projecten verder zijn uitgewerkt; en in de loop der tijd kunnen zich uiteraard ook nieuwe adc-projecten kunnen aandienen. En uiteraard is er sprake van dynamiek in natuurontwikkeling; er kunnen onvoorziene positieve synergie-effecten door bundeling van de compensatiemaatregelen optreden, maar de beoogde ontwikkeling van natuurwaarden kan door externe factoren ook minder resultaat opleveren dan geprognosticeerd. Dan is bijsturing nodig.

Op basis van de meest actuele inschatting van de behoefte aan compensatienatuur, worden samen met provincies, andere beheersverantwoordelijke overheden en natuurbeherende organisaties de mogelijkheden voor de realisatie van dergelijke natuur verkend. Vervolgens worden door de Minister van LNV met de natuurbeherende organisaties civielrechtelijke overeenkomsten gesloten over de realisatie en het beheer van deze natuur met het oog op opname in de natuurcompensatiebank. In deze overeenkomsten worden ook afspraken gemaakt over de vergoeding van de additionele kosten die de natuurbeheerder zal hebben. Het gaat immers veelal over natuur of kosten die niet onder een bestaande subsidieregeling, zoals het provinciale Subsidiestelsel natuur en landschap, zullen vallen, gegeven de doelstelling, status en kwaliteit van de natuur; dat wordt uiteraard anders als de compenserende maatregel aan een concreet project is toegedeeld, de status van (onderdeel van een) Natura 2000-gebied heeft verkregen en geheel is ingebed in het reguliere beheer van dat gebied.

Door eventuele verwerving, ontwikkeling en het beheer van de compensatienatuur ten behoeve van de natuurcompensatiebank over te laten aan natuurbeherende organisaties kan – gegeven de daar aanwezige kennis en kunde – naar verwachting het beste resultaat worden bereikt. In het proces van het zoeken naar de beste mogelijkheden voor natuurontwikkeling en de realisatie daarvan wordt steeds overleg gevoerd met de provincies waarbinnen de realisatie plaatsvindt, met het oog op een zo goed mogelijke inpassing in het gebiedsgerichte beleid van de provincie en om zo goed mogelijk rekening te kunnen houden met de eventuele gevolgen voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen rond het betrokken gebied.

Zijn eenmaal afspraken gemaakt met de natuurbeherende organisatie over het realiseren van compenserende maatregelen, dan is het aan de Minister van LNV om erop toe te zien dat de overeengekomen natuurmaatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd en worden beheerd en om vast te stellen of de beoogde positieve effecten voor de natuur zich ook daadwerkelijk voordoen. De met terreinbeheerder overeengekomen natuurmaatregelen worden door de Minister van LNV –

³⁰ Voor projecten in de planvormingsfase is dat niet altijd met zekerheid vooraf te zeggen, adc is altijd de laatste optie. Eerst zal worden gekeken of negatieve stikstofeffecten met mitigatie op te lossen zijn.

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, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming – opgenomen in het register van de natuurcompensatiebank, ofwel het 'natuurcompensatieregister'. Dat register kan door eenieder online worden geraadpleegd. Niet is vereist dat de effecten zich al in hun volle omvang voordoen wil een maatregel voor compensatie bruikbaar zijn, aangezien veelal ook de nadelige effecten van het project zich pas enige tijd na verlening van de vergunning zullen voordoen. Als de effecten van de compensatiemaatregelen zich nog niet voordoen, zal in het register worden vermeld voor welke datum volledige realisatie beoogd is.

4.2 Toedeling van maatregelen uit het register aan projecten

Voor projecten die in aanmerking komen voor natuurcompensatiemaatregelen uit het register, werkt het systeem als volgt.

Bij de voorbereiding van een project wordt geconstateerd dat, ondanks alle mitigerende maatregelen om de stikstofemissie te beperken, er sprake is van 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.

Indien significant negatieve gevolgen niet kunnen worden uitgesloten wordt – voor zover er geen vrijstelling van de vergunningplicht geldt – een Natura 2000-vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming aangevraagd, waarbij overeenkomstig artikel 2.8, eerste lid, van die wet een passende beoordeling is gevoegd. In de passende beoordeling wordt geconstateerd dat – anders dan vereist op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming – 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 onderzocht en afgevalen.

In dit onderzoek – waarvan de passende beoordeling de weerslag bevat – wordt onder verwijzing naar artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming gemotiveerd dat het voor de infra- of waterveiligheid, de nationale veiligheid of een andere doelstelling noodzakelijk is om het project op deze locatie en deze wijze uit te voeren, en dat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang. In de passende beoordeling wordt vervolgens gemotiveerd aangegeven 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.

Tot zover verloopt het proces vergelijkbaar als in de situatie zonder natuurcompensatieregister. Echter, in plaats van nu voor dit ene project een traject te starten waarbij in of buiten verschillende

Natura 2000-gebieden wordt gezocht naar geschikte compenserende maatregelen zoals het aanleggen van nieuwe natuurlijke habitats van hetzelfde type als wordt aangetast, kijkt het bestuursorgaan dat het project wil uitvoeren in het register van de natuurcompensatiebank welke natuurcompensatiemaatregelen voor de aangetaste natuurwaarden voor het project beschikbaar en geschikt zijn als compensatie. Bij beschikbaarheid van geschikte maatregelen vermeldt dat bestuursorgaan die compensatienatuur in zijn aanvraag voor de Natura 2000-vergunning.

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 projecten, en deelt deze toe in de vergunning, als aan alle voorwaarden voor vergunningverlening is voldaan. Het bevoegd gezag voert daarbij een integrale toets uit, ten aanzien van de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang, de afwezigheid van reële alternatieven voor dit project in deze vorm, 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 natuurcompensatiebank zijn opgenomen. Ook de eerder genoemde finale additionaliteitstoets is daarbij aan de orde. 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.

Als voor het project een Natura 2000-vergunning wordt verleend met toepassing van deze adctoets worden de compenserende maatregelen onderdeel van de vergunning (artikel 2.8, zevende lid, Wet natuurbescherming). Dat is ook het geval bij de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Als deze omgevingsvergunning aanhaakt bij een omgevingsvergunning waarvoor Burgemeester en Wethouders bevoegd gezag zijn – bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit – wordt thans het opnemen van de betrokken verplichting in de omgevingsvergunning voorgeschreven bij de verklaring van geen bedenkingen³¹ en straks – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – bij het advies en de instemming.³² Toedeling en reservering van de compenserende maatregelen voor rijksinfrastructuur kan ook plaatsvinden in een tracébesluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en straks in een projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit onder de Omgevingswet.

De Minister van LNV draagt er zorg voor dat de compensatienatuur die is toegedeeld 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 (artikel 2.8, achtste lid, Wet natuurbescherming).

Tegen de Natura 2000-vergunning, het tracébesluit en de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit staat beroep bij de bestuursrechter open. De voldoening aan de adc-eisen,

³¹ Verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 6.10a, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht.

³² Advies en instemming als bedoeld in de artikelen 4.25 en 4.31 van het Omgevingsbesluit.

waaronder de toereikendheid van de compenserende maatregelen die zijn toegedeeld uit de natuurcompensatiebank, kan daarbij aan de orde worden gesteld.

5. Gevolgen

5.1 Regeldruk burgers, ondernemers en overheid

Compensatie is een regulier onderdeel van de adc-procedure zoals deze is verwoord in artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming.

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 de reikwijdte van 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 van de Wet natuurbescherming. Maar dat is thans ook al het geval als de compensatiemogelijkheid van artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming 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.

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 moet voor elk individueel project zelf alle voor dat project benodigde natuurcompensatie worden gerealiseerd. 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 elk adc-project dat voor zichzelf 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 inricht en bemenst. De beoogde startdatum van de uitvoeringsorganisatie is 1 juli 2021. In de uitvoering zal RVO in afstemming met de natuurbeherende organisatie en provincies afspraken maken voor de realisatie van natuurmaatregelen en deze afspraken vastleggen in civielrechtelijke overeenkomsten met natuurbeherende organisaties. Het Ministerie van LNV zal de behoefte aan compensatienatuur op basis van een zo adequaat mogelijke inschatting vaststellen en deze als opgave meegeven aan de uitvoeringsorganisatie van RVO. Ook zal het Ministerie van LNV 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.³³ De Minister van LNV 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.

6. Consultatie

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 wetsvoorstel.

Van 25 november tot en met 23 december 2021 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 gereageerd. 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

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35344, nr. 48.

betreffen. In paragraaf 6.1 worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties beschreven.

6.1 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. Overheden die projecten initiëren 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 (artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming). 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 met een veiligheidsaspect, als insprekers die vinden dat alle adc-projecten gebruik zouden moeten kunnen maken van de natuurcompensatiebank, waarbij sommigen ook vragen waarom de voorziening van de natuurcompensatiebank niet ook open wordt gesteld voor private projecten, voor het legaliseren van projecten die destijds gebruik hebben gemaakt van de grenswaardevrijstelling onder het programma aanpak stikstof 2015-2021 ('PAS-melders') of voor adc-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, indien zij ten behoeve van de natuurcompensatiebank een natuurcompensatiemaatregel voor de natuurcompensatiebank 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 bij ministeriële regeling te regelen dat ook andere bestuursorganen gebruik kunnen maken van de natuurcompensatiebank; als dat aan de orde is horen daarbij ook afspraken over het budget dat daarvoor nodig is. Private partijen kunnen gegeven deze uitgangspunten indien zij een adc-project initiëren geen gebruik maken van de natuurcompensatiebank 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 gemoeide 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 voorspoedige invoering ervan. Voor de PAS-melders is tot slot al een specifieke aanpak voorzien in het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, zoals geamendeerd door de Tweede Kamer.³⁴ 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. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is nader op die problematiek ingegaan.

Ten aanzien van de organisaties die in het kader van de natuurcompensatiebank natuurmaatregelen nemen is het niet mogelijk te bepalen voor welke adc-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 het adc-spoor immers bij gedeputeerde staten en de Minister van LNV belegd; ingeval van tracébesluiten is het de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) 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 Natura 2000-vergunning – met inachtneming van de aangegeven prioritering – toegedeeld worden aan elk adc-project van Rijk of waterschappen dat aan de voorwaarden voldoet. Het gaat daarbij uitsluitend om het invullen van de behoefte in de vergunning van stikstofgevoelige compensatienatuur.

Tot slot, natuurbeherende organisaties sluiten op vrijwillige basis contracten voor het realiseren van natuurmaatregelen; er is geen verplichting ten aanzien van deelname of medewerking. De gecoördineerde aanpak via de natuurcompensatiebank geeft wel een betere uitgangssituatie voor

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 19.

een bijdrage aan een robuuste natuur dan wanneer voor individuele projecten losse snippers compensatienatuur worden gerealiseerd.

- Toename gebruik ADC-toets -

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

Deze zorgen deelt het kabinet niet. Een beroep op artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn 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, van de Habitatrichtlijn 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 prioritair 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 sprekers 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 projecten losse snippers compensatienatuur realiseren. Bij de uitvoering van de wet zullen deze aspecten dan ook nadrukkelijk worden meegenomen, in nauw overleg met bevoegde gezagen en natuur beherende organisaties.

- Opname in het register -

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

Het oordeel over opname van een natuurcompensatiemaatregel in het register betreft de vraag of een maatregel voldoende is ontwikkeld en de effecten voldoende zeker zijn voor toedeling aan een project. Dit besluit vindt plaats op ecologische gronden. De ruimte om ter zake een afweging te maken hoort bij de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV voor het overall 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 Natura 2000-vergunning voor een individueel project (of tracébesluit) kan definitief worden getoetst of de betrokken maatregel – ook ecologisch – voldoet aan de eisen van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming. 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 Natura 2000 door de compensatie bewaard blijft, zal de vergunning worden verleend. De eis dat het compenserende effect buiten redelijke wetenschappelijke twijfel verheven moet zijn, geldt dus pas op het moment van toedeling aan een vergunning. 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 - (6.2.12)* -

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. Indien 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 projecten 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 het register van de natuurcompensatiebank 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: nieuw hoofdstuk 5a)

Artikel 5a.1 (begripsomschrijvingen)

In het nieuwe hoofdstuk 5a van de Wet natuurbescherming fungeert het begrip '*adc-project*' mede ter afbakening van de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op de in de

natuurcompensatiebank (ofwel 'het natuurcompensatieregister') geregistreerde maatregelen. De bank staat alleen open voor projecten als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). 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, van het Habitatrichtlijn en als dat belang aan de orde is behoeft – ook ingeval prioritaire habitats of soorten mogelijkwijze 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.

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. Afhankelijk van de precieze aard van de maatregel en omstandigheden zou de omschrijving ook van toepassing kunnen zijn op:

- een instandhoudingsmaatregel gericht op behoud of verbetering als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn;
- een passende maatregel ter voorkoming van achteruitgang als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn; of
- een beschermingsmaatregel (mitigerende maatregel) ter beperking van negatieve effecten van een project in het kader van de voorafgaande toetsing (passende beoordeling) als voorzien artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Zoals aangegeven in de paragrafen 3.3 en 4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting, zal uiteindelijk 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, van de Habitatrichtlijn,

nog steeds additioneel is. De maatregel is immers alleen bruikbaar als compenserende maatregel als deze 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, van de Habitatrichtlijn) 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, van de Habitatrichtlijn). 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 van de Wet natuurbescherming. 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.

Onder omstandigheden is denkbaar dat een in de natuurcompensatiebank opgenomen maatregel, die voldoet aan het additionaliteitsvereiste als beschermingsmaatregel in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kan dienen. Dat kan het geval zijn als een adc-project precies gevolgen heeft op een locatie waarvoor in de natuurcompensatiebank in een kwaliteitsverbeteringsmaatregel is voorzien die het nadelige effect ondervangt. Gebruik van de maatregel als beschermingsmaatregel voor het toestaan van het betrokken project is niet uitgesloten; de omschrijving van het begrip 'natuurcompensatiemaatregel' en de tekst van het voorgestelde artikel 5a.4 van de Wet natuurbescherming, dat betrekking heeft op de reservering en toedeling van de in de natuurcompensatiebank opgenomen maatregelen, bevatten op dit punt geen beperkingen. Het gaat om het resultaat: het verzekeren van een onverminderde werking van het Natura 2000-netwerk als instrument voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten.

Artikel 5a.2 (natuurcompensatieregister)

In aansluiting op het begrippenkader van het stelsel van de Omgevingswet, wordt de natuurcompensatiebank, als natuurcompensatieregister aangeduid, nu het feitelijk een registratie-instrument ten aanzien van de beschikbaarheid en het gebruik van de 'op voorraad' ontwikkelde compensatienatuur betreft. Onder de naam 'natuurcompensatieregister' wordt door de Minister van LNV een openbaar digitaal register bijgehouden waarin de natuurcompensatiemaatregelen worden opgenomen die beschikbaar zijn om op grond van het voorgestelde artikel 5a.4 van de Wet natuurbescherming 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, van de Wet natuurbescherming en artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

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, van de Wet natuurbescherming de mogelijkheid aan de Minister van LNV 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 voortdurende 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 van de Wet natuurbescherming 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 van de Wet natuurbescherming regels worden gesteld over vorm, inhoud en werking van het natuurcompensatieregister.

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

De Minister van LNV "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. Het enkel opnemen van maatregelen in het register is als zodanig niet op rechtsgevolg gericht en is dus feitelijk van aard. 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 van de Wet natuurbescherming). Deze handelingen hebben wel rechtsgevolg en 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 van LNV 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 (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, van de Wet natuurbescherming 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 Natura 2000-vergunning (aanhef en onderdeel a) gaat het dan, afhankelijk van de aard van het project, om gedeputeerde staten danwel de Minister van LNV. De Minister van IenW kan een maatregel reserveren voor een tracébesluit, dat ingevolge de Tracéwet in de plaats kan komen van een Natura 2000-vergunning als voor de vaststelling van het tracébesluit

toepassing is gegeven aan artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn (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 Natura 2000-vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming 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 Natura 2000-vergunning 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 Natura 2000-vergunning 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 Natura 2000-vergunning, 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, van de Habitatrichtlijn 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, van de Wet natuurbescherming hoeft te worden gevraagd, hetzij op grond van die specifieke wetgeving hetzij op grond van het vierde lid van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming.

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 (en vervolgens toegedeeld) 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 Natura 2000-vergunning 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, van de Habitatrichtlijn;
- 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 van de Wet natuurbescherming.

Artikel 5a.5 (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 van LNV 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, van de Wet natuurbescherming, ook wel 'aanschrijvingsbevoegdheid' genoemd), het instellen van toegangsbeperkingen, uiteraard rekening houdend met de rechten van de eigenaar (artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming) en het zo nodig verrichten van feitelijke maatregelen die de eigenaar en gebruiker van het betrokken terrein moeten gedogen (artikel 2.6 Wet van de natuurbescherming). 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 ingrijpender 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.

De verplichting om beschermingsmaatregelen te treffen, berust in de genoemde Wet natuurbescherming-bepalingen, die de bescherming van Natura 2000-gebieden betreffen, in beginsel bij gedeputeerde staten en provinciale staten van de provincies. Voorgesteld wordt om deze verplichting ten aanzien van de natuurcompensatiemaatregelen in het natuurcompensatieregister bij de Minister van LNV te leggen, omdat deze verantwoordelijk is voor het realiseren en in stand houden van de compensatienatuur. 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 de bevoegdheden die de provincies op dit vlak al hebben op grond van de Wet natuurbescherming – redenen zijn om deze verplichtingen op te dragen aan gedeputeerde staten of provinciale staten, 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 van LNV 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, Wet natuurbescherming) en de instelling van toegangsbeperkingen (artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming) geschiedt altijd in de vorm van een voorafgaand voor beroep vatbaar besluit.

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

Een in de bank geregistreerde maar nog niet toegedeelde natuurcompensatiemaatregel heeft nog geen specifieke kwalificatie onder de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn. 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, van de Habitatrichtlijn. 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 Natura 2000-vergunning ter zake zullen de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van deze projecten dus moeten beoordelen zonder daarbij de in het natuurcompensatieregister geregistreerde 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 (doorhalen van geregistreerde maatregelen)

Periodiek besluit de Minister van LNV of en, zo ja, welke maatregelen niet langer als compenserende maatregel kunnen worden ingezet. Zoals in paragraaf 4.1 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 (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.

Artikel II (wijziging Omgevingswet)

Omdat de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt (naar verwachting op 1 januari 2022), 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 voorhangprocedure, 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, van de Wet natuurbescherming in samenhang met artikel 2.11, vierde lid, van de Wet natuurbescherming 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 adc-projecten.

Onderdeel A (wijziging artikel 2.18: provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)

Het toekomstige artikel 2.18, eerste lid, onder g, van de Omgevingswet, zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, somt de natuurbeschermingstaken van de provincies op. Eén 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 van LNV 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 de toelichting bij het voorgestelde artikel 5a.5 van de Wet natuurbescherming.

Onderdeel B (wijziging artikel 2.19: 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 van de Wet natuurbescherming.

Onderdelen C en D (wijziging artikelen 2.25 en 2.31a: 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 van LNV 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 van de Wet natuurbescherming, aangevuld met regels met dezelfde strekking als de nadere regels die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen worden gesteld in de Regeling natuurbescherming.

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.

Onderdeel E (wijziging artikel 2.45: toegangsbeperking natuurgebieden)

Deze wijziging maakt de Minister van LNV 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 van de Wet natuurbescherming.

Onderdeel F (nieuw artikel 2.47: 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.

Onderdeel G (wijziging artikel 4.3: grondslag rijksregels)

Deze wijziging biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (in het Besluit activiteiten leefomgeving) te bepalen dat de Minister van LNV 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, van de Wet natuurbescherming.

Onderdeel H (nieuw artikel 10.21b: 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. De wijziging in onderdeel H regelt nu ook 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. Dat artikel schrijft voor dat de gedoogplicht bij beschikking wordt opgelegd.

Onderdeel I (wijziging bijlage)

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 de toelichting bij het voorgestelde artikel 5a.5 van de Wet natuurbescherming.

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 van de Wet natuurbescherming. Zie de toelichting bij artikel 5a.1 van de Wet natuurbescherming.

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 Wet natuurbescherming 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 Wet natuurbescherming, dan verliest artikel I zijn betekenis. Voor die situatie voorziet artikel III in een samenloopbepaling waardoor artikel I komt te vervallen.

Met betrekking tot de inwerkingtreding en bekendmaking van deze regeling wordt met toepassing van de eerste uitzonderingsgrond genoemd in het kabinetsstandpunt inzake vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, [29515, nr. 309](#)) zo nodig afgeweken van de

voorgeschreven twee vaste verandermomenten die gelden voor wetten. Deze eerste uitzonderingsgrond betreft hoge (private of) publieke nadelen van vertragingen van invoering. 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 van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,