

**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 groot maatschappelijk belang vertegenwoordigen, zoals de waterveiligheid, de veiligheid van infrastructuur en de nationale veiligheid, geen vertraging oplopen als uit een oogpunt van natuurbescherming een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden over noodzaak, geschiktheid en eventuele alternatieven met minder ingrijpende effecten voor de natuur en als adequate maatregelen ter bescherming van de natuur zijn genomen. Bij die 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. Die eis vloeit ten algemene al voort uit de zorgplicht voor de natuur.<sup>1</sup> En in dit verband gelden specifieke eisen op grond van de Habitatrichtlijn,<sup>2</sup> 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.

Een belangrijke vertragende factor voor projecten is op dit moment de stikstofdepositie die deze kunnen veroorzaken op voor stikstof gevoelige natuurwaarden. Om te voorkomen dat projecten die onze veiligheid betreffen of eventuele andere projecten die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen in het gedrang zouden kunnen komen, investeert het kabinet in compensatienatuur. Dit zijn natuurmaatregelen die kunnen worden ingezet voor de compensatie van eventuele natuurschade door stikstofdepositie.

Dit wetsvoorstel voorziet in samenhang hiermee in de introductie van een natuurcompensatiebank waarin deze natuurmaatregelen op 'voorraad' worden opgenomen. De maatregelen (verbetering of uitbreiding van typen natuurlijke habitats of leefgebieden) 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 in Natura 2000-gebieden. Het feit dat de compensatienatuur al is gerealiseerd, althans is zeker gesteld voorafgaand aan de uitvoering van de betrokken projecten, faciliteert hun tijdige uitvoering, voorkomt de realisatie van versnipperde compensatienatuur per project en draagt zo bij aan robuuste en toekomstbestendige natuur.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

<sup>2</sup> 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.

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 de reikwijdte worden uitgebreid tot projecten van andere overheden. Projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op de natuurcompensatiebank, worden hierna ook aangeduid als *adc-projecten*: er zijn geen alternatieve oplossingen voor het project, het project is nodig vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang en er wordt gezorgd voor adequate compensatie. 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 Habitatrictlijn.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in de brieven van het kabinet aan de Tweede Kamer van 13 november 2019 en 19 februari 2020.<sup>3</sup>

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

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.

## **2. Context en reikwijdte van dit wetsvoorstel**

### *2.1 Context*

Het kabinet neemt verschillende initiatieven in vervolg op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021 en over beweiden en bemesten.<sup>6</sup> Als gevolg van in het bijzonder de uitspraak over het Programma aanpak stikstof 2015-2021 is het verlenen van vergunningen voor projecten die potentieel leiden tot een toename van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden die al te kampen hebben met een te hoge stikstofbelasting zeer moeilijk geworden. Dit vanwege de hoge eisen die worden gesteld aan de zekerheid dat de maatregelen van de overheid voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden daadwerkelijk en tijdig effect hebben. Er moet daarbij op het moment van vergunningverlening zekerheid bestaan over de maatregelen en over de effecten daarvan.

---

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

<sup>4</sup> Zie de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

<sup>5</sup> Artikel 23.5 Omgevingswet.

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604.

Die effecten moeten zodanig zijn, dat de effecten van de toename van stikstofdepositie door nieuwe projecten zonder redelijke wetenschappelijke twijfel worden ondervangen voor elke locatie waar zich voor stikstof gevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden bevinden.

De initiatieven van het kabinet zijn gericht op drie doelen: het verminderen van de stikstofdepositie, het herstellen 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.

Het onderhavige wetsvoorstel is onderdeel van deze initiatieven en helpt ontwikkelingen die maatschappelijk van groot belang zijn doorgang te laten vinden.

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 omvattend pakket voor een eerste aanpak van het natuurherstel op korte termijn;<sup>7</sup>
- de structurele aanpak van de stikstofproblematiek met bronmaatregelen en een forse investering in natuurverbetering die is gepresenteerd op 24 april 2020;<sup>8</sup> en
- het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering,<sup>9</sup> dat in het juridische kader voor de structurele aanpak voorziet met een resultaatverplichtende omgevingswaarde voor de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, met een programma 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 structurele aanpak stikstof heeft als doel dat in 2030 de helft van alle hectares met stikstofgevoelige habitattypes in de Natura 2000-gebieden geen overschrijding van de kritische depositiewaarde meer kent. Het kabinet maakt zich daarnaast 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 eenmalig 125 miljoen en langjarig nog eens 300 miljoen euro per jaar in versterking van de voor stikstof gevoelige natuur.

## *2.2 Reikwijdte van het voorstel*

De regeling van de natuurcompensatiebank is primair gericht op veiligheidsprojecten van het Rijk of waterschappen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden die reeds een overbelasting door stikstof kennen, maar de daarmee getroffen voorziening is ook beschikbaar voor overheidsprojecten die om andere dwingende redenen van groot openbaar belang noodzakelijk zijn. 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 projecten van het Rijk en waterschappen die een groot openbaar belang vertegenwoordigen.

---

<sup>7</sup> Brief van 19 februari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 48

<sup>8</sup> Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, nr. P.

<sup>9</sup> Kamerstukken 35600.

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. Voor deze projecten en de andere 'adc-projecten' kan straks 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. Bij de andere adc-projecten dan veiligheidsprojecten gaat om dwingende redenen in de volle betekenis van dat begrip in 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 gebruikmaking van de natuurcompensatiebank geldt, gezien de door het kabinet aangebrachte prioritering, dat veiligheidsprojecten voorrang hebben, mochten de beschikbare maatregelen binnen de natuurbank 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 natuurbank 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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om bij het 'vullen' van de natuurbank primair aan te sluiten bij de behoefte voor veiligheidsprojecten.

Gegeven de begrensde mogelijkheden van de middelen voor de natuurbank en de daaraan verboden prioritaire inzet, heeft het kabinet de provincies uitgenodigd om in samenspraak met gemeenten aan te sluiten op dit rijksinitiatief, dan wel zelf een soortgelijke regionale natuurcompensatiebank op te zetten. Dit 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.

CONCEPT

### 3. Wenselijkheid wettelijke regeling natuurcompensatiebank

#### 3.1 Problematiek

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn 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 worden gebracht.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 belang<sup>12</sup> 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 adc-toets (artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn).

Voor een deel van die adc-situaties is dit wetsvoorstel bedoeld, namelijk projecten van de eerder genoemde overheden waarbij de mogelijke aantasting van het Natura 2000-gebied wordt veroorzaakt door stikstofdepositie. Die aantasting kan aan de orde zijn als de stikstofdepositie plaatsvindt op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarvan de kritische depositiewaarde 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

---

<sup>10</sup> HvJ 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.

<sup>11</sup> HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging), punt 59, HvJ 26 oktober 2006, zaak C-239/04 (Commissie/Portugal), punt 24 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook HvJ 26 april 2017, zaak C-142/16 (Kolencentrale Moorburg; ECLI:EU:C:2017:301), punten 38 en 42.

<sup>12</sup> 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.

leefgebieden wordt aangetast als gevolg van de verzurende of vermestende invloed van stikstofdepositie.<sup>13</sup>

Van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland hebben er 129 voor stikstof gevoelige habitattypen of leefgebieden.<sup>14</sup> Onder het Programma aanpak stikstof 2015-2021 waren er 118 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een overschrijding van een of meer kritische depositiewaarden.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

Onder het reguliere toetsingsregime overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming zijn projecten die stikstofdepositie op dergelijke voor stikstof gevoelige en door stikstof overbelaste habitattypen en leefgebieden veroorzaken 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 – kunnen worden getrokken voor elke locatie in de Natura 2000-gebieden waar zich voor stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten bevinden.

Gegeven de verspreiding van stikstof 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 de onderbouwing geheel rond te krijgen 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. De verwachting van het kabinet is dan ook dat 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 Habitatrictlijn 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.

### *3.2 Het oogmerk van de regeling van de natuurcompensatiebank*

---

<sup>13</sup> RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindslieden> en punt 3.1 van de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015-2021.

<sup>14</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf).

<sup>15</sup> Vaststellingsbesluit PAS (18/12/2017) – <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036751/2017-12-18>.

<sup>16</sup> RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindslieden> en punt 3.1 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak.

Het kwalificeren van de prioritaire veiligheidsprojecten en eventueel andere overheidsprojecten als 'adc-project' kan, zoals hiervoor is aangegeven, een oplossing zijn voor de problemen die aan de orde zijn bij de reguliere projecttoetsing.

CONCEPT



Daarvoor is 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 groter beroep op natuurcompensatie is ook de behoefte aan een gecoördineerde aanpak groter. De regeling van de natuurcompensatiebank in het wetsvoorstel moet in een en ander voorzien. Onderstaand wordt op deze aspecten 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. Vanwege het atmosferische karakter van de stikstof verspreidt deze zich over een groot gebied. Hierdoor kan in veel verschillende gebieden depositie plaatsvinden en kan een kleine maar relevante aantasting van veel verschillende habitattypen of leefgebieden niet worden uitgesloten. De maatregelen hebben daarnaast tijd nodig om effect te sorteren voor de natuur. Het positieve effect van de compensatiemaatregel moet zich in principe voordoen op het moment dat de aantasting van de habitats plaatsvindt, zodat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.<sup>17</sup> Via de voorschriften van de verleende Natura 2000-vergunning wordt dit verzekerd. Bij wijze van uitzondering kan worden geaccepteerd dat het positieve effect later optreedt, als kan worden aangetoond dat de samenhang en de werking van het Natura 2000-netwerk daardoor niet in gevaar komt. Over het algemeen zal de compensatieopgave dan ook groter zijn, gegeven het langer voortduren van het negatieve effect. De normale volgorde bij een project 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 lastig en kan zorgen voor aanzienlijke vertraging voor 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 (mitigerende maatregelen) 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 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 het hoogwaterbeschermingsprogramma geldt bijvoorbeeld dat in 2050 alle primaire waterkeringen op een sobere en doelmatige wijze versterkt moeten zijn, zodat deze

---

<sup>17</sup> 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.

voldoen aan de wettelijke normen die zijn vastgelegd in de Waterwet en de waterveiligheid van Nederland is gewaarborgd.

Dit betreft een voortrollend programma, waarbij in de planning rekening wordt gehouden 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 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 projecten nodig zullen hebben te realiseren, zodat deze op het moment van de vergunningaanvraag reeds '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.

#### Behoefte aan coördinatie

De voorgestelde regeling van de natuurcompensatiebank komt daarnaast ook voort uit de behoefte aan een gecoördineerde aanpak. Een belangrijk voordeel van de natuurcompensatiebank is dat geen losse snippers compensatienatuur per project hoeven te worden aangelegd, maar dat sprake is van een samenhangende strategie. 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 kan zo rekening worden 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 het daaraan verbonden beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.<sup>18</sup>

Een gecoördineerde aanpak leidt bovendien tot het bundelen van compensatieopgaven van verschillende projecten voor eenzelfde habitat. Daardoor is compensatienatuur te realiseren die bij losse projecten niet in beeld komt, omdat deze te duur is of te lange

---

<sup>18</sup> 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.

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 met name afstemming met de provincies van groot belang. De provincies hebben overeenkomstig de afspraken in het 'Bestuursakkoord natuur'<sup>19</sup> en het 'Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland'<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> 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 defensieterrainen, 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,<sup>22</sup> soms ook voor projecten waarbij compensatienatuur aan de orde kan zijn. 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 de positieve effecten zich tijdig voordoen, in beginsel op het moment dat ook de nadelige effecten van het projecten zich voordoen. Daarvoor is van belang dat de betrokken natuurwaarden zich goed ontwikkelen en in stand worden gehouden. Dat vergt niet alleen beheer – waarover afspraken met de natuurbeherende organisaties worden gemaakt – maar ook voldoende beschermingsmogelijkheden tegen eventuele nadelige effecten van activiteiten van derden en doorzettingsmacht om noodzakelijke beschermingsmaatregelen te kunnen opleggen. Daarom is ervoor gekozen om wettelijke bescherming te verzekeren van compensatienatuur die in de natuurcompensatiebank is opgenomen, maar nog niet is toegedeeld. Dit is van belang voor de periode tot de natuurcompensatiemaatregelen bij de vergunningverlening daadwerkelijk worden toegedeeld aan een adc-project en de daardoor gerealiseerde natuur 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

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, 143 en 153.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6.

<sup>21</sup> Zie ook de artikelen 1.12 en 2.2 e.v. van de Wet natuurbescherming.

<sup>22</sup> 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.

van artikel 2.13 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.

Overigens is op de compensatienatuur ook de zorgplicht voor "in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving" van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming van toepassing.

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.

### *3.3 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. De voorziening van de natuurcompensatiebank blijft dan in ieder geval wel relevant voor die onderdelen van de betrokken projecten die structureel extra stikstofdepositie veroorzaken.

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. Waar de resultaatverplichtende doelstelling van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering is om het voor stikstof gevoelige Natura 2000-areaal dat een overschrijding van de kritische depositiewaarde in 2030 tot 50% te hebben teruggebracht, zal dat voorlopig evenwel vaak nog geen oplossing bieden voor de veiligheidsprojecten en eventuele andere projecten waarvoor een beroep op de natuurcompensatiebank kan worden gedaan.

CONCEPT

#### **4. Werking van de natuurcompensatiebank**

De in de natuurcompensatiebank op te nemen natuurmaatregelen zijn erop gericht nadelige effecten te compenseren van adc-projecten: projecten die nodig zijn om overstromingen te voorkomen of te beperken, of nodig zijn voor de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid en categorieën van projecten die een andere dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen. Veiligheidsprojecten hebben bij gebruikmaking van de natuurcompensatiebank prioriteit boven andere categorieën van projecten. Willen de maatregelen kunnen worden gebruikt als compensatie van (mogelijke) aantasting van natuur door het project overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, dan moet het gaan om additionele maatregelen, in aanvulling op het bestaande beleid. Tot het bestaande beleid behoren de vigerende verplichtingen en afspraken als voorzien in de Natura 2000-beheerplannen, de afspraken uit het Natuurpact<sup>23</sup> 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.

Wat precies de behoefte zal zijn aan natuurcompensatie voor adc-projecten wordt pas duidelijk op het moment dat voor de projecten een passende beoordeling is opgesteld en een vergunning wordt aangevraagd. Het is evenwel – met het oog op de ontwikkeling en opname van natuurmaatregelen ‘op voorraad’ in de natuurcompensatiebank – van belang om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de verwachte behoefte. Hiertoe wordt op basis van onderzoek en deskundigheid van experts bij de vragende partijen een indicatie van de behoefte vastgesteld en zo vaak als nodig geactualiseerd. De verwachte behoefte van vandaag kan namelijk anders zijn dan de behoefte over enkele jaren. Behoeft aan en aanbod van natuurcompensatie zal dan ook naar verwachting nooit volledig met elkaar in evenwicht zijn. Enerzijds door de onzekerheden in de behoefte en anderzijds door de dynamiek van 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. En hoewel alle inspanning erop is gericht om behoefte en aanbod zo veel als mogelijk op elkaar te laten aansluiten, is het niet wenselijk om te wachten tot daarover een zo groot mogelijke zekerheid is bereikt alvorens ontwikkeling van compensatienatuur te starten. In het bijzonder geldt dit voor habitattypen en leefgebieden die lastig zijn te realiseren of waarbij het lang duurt voor de effecten van natuurmaatregel zich verwezenlijken.

Om die reden wordt compensatienatuur bij voorbaat gerealiseerd en op voorraad gehouden. Op basis van de behoefte-inschatting worden samen met provincies, andere beheersverantwoordelijke overheden en natuurbeherende organisaties de mogelijkheden voor de realisatie van compensatienatuur verkend. Vervolgens worden door de Minister

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33576, nr. 6.

van LNV met de natuurbeherende organisaties civielrechtelijke overeenkomsten gesloten over de realisatie en het beheer van de specifieke compensatienatuur.

Op deze wijze hoeft de Minister van LNV als beheerder van de natuurcompensatiebank dus niet zelf compensatienatuur te realiseren, grond te verwerven, of de natuur te beheren. In het proces wordt steeds overleg gevoerd met de provincies waarbinnen de realisatie plaatsvindt, over de inpassing in het gebiedsgerichte beleid en de eventuele gevolgen voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen rond het betrokken gebied. De Minister van LNV is ervoor verantwoordelijk dat controle plaatsvindt of de overeengekomen natuurmaatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd en worden beheerd en of de beoogde positieve effecten voor de natuur zich ook daadwerkelijk voordoen. De met terreinbeheerder overeengekomen natuurmaatregelen worden door de Minister van LNV – als zij zijn uitgevoerd of als de uitvoering naar het oordeel van de minister voldoende zeker is – opgenomen in het register, dat door eenieder online kan 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.

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.

Omdat 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 in artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming – niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat het project voor meerdere 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 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 vergunning 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 verder aan alle voorwaarden voor vergunningverlening is voldaan. In de vergunning worden 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 adc-toets 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, waar thans het opnemen van de betrokken verplichting in de omgevingsvergunning wordt voorgeschreven bij de verklaring van geen bedenkingen<sup>24</sup> en straks – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – bij het advies en de instemming.<sup>25</sup> 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 of de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit staat beroep open. Het beroep wordt voorafgegaan door hetzij een bezwaarmogelijkheid hetzij de mogelijkheid om zienswijzen in te brengen bij toepassing van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De toereikendheid van de compenserende maatregelen, toegedeeld uit de natuurcompensatiebank, kan daarbij aan de orde worden gesteld.

## **5. Gevolgen**

### *5.1 Regeldruk burgers, ondernemers en overheid*

---

<sup>24</sup> Verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 6.10a, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht.

<sup>25</sup> Advies en instemming als bedoeld in de artikelen 4.25 en 4.31 van het Omgevingsbesluit.



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

Het bundelen van de compenserende maatregelen en van tevoren realiseren leidt zodoende niet tot een verzwaring en 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. Voor de rechterlijke macht wijzigt er ook niets wezenlijks, waar de adc-procedure ook thans al onderdeel kan zijn van de vergunningprocedure.

### *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 gestuurd worden 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 noodzakelijk realisatie van natuurcompensatie op een grotere schaal een lagere milieubelasting kent, dan wanneer elk project dat voor zichzelf zou doen.

### *5.3 Uitvoering*

De idee is dat de natuurcompensatiebank wordt ondergebracht bij een aan het Rijk verbonden uitvoeringsorganisatie. Op basis van de in dit verband te stellen voorwaarden zal daarbij worden gekeken welke, bij voorkeur al bestaande uitvoeringsorganisatie het meest geschikt is om de activiteiten van de natuurcompensatiebank succesvol uit te voeren.

### *5.4 Financiële gevolgen*

Het budget van de natuurcompensatiebank bedraagt eenmalig 125 miljoen euro.<sup>26</sup> Dit budget is in hoofdzaak bedoeld voor het realiseren van compensatienatuur. De kosten per maatregel hangen af van het type natuurmaatregel en de mate waarin dit plaats kan vinden op eigen grondposities van de natuur behorende organisaties. Daarnaast betreft een klein deel van het budget organisatie- en personeelskosten.

## **6. Advies en consultatie**

PM

---

<sup>26</sup> Kamerstukken 35344, nr. 48.

CONCEPT

## 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 Habitatrictlijn (artikel 2.8, vierde lid, 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 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.

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 Habitatrictlijn en als dat belang aan de orde is behoeft – ook ingeval prioritaire habitats of soorten mogelijkerwijze 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 moet 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 Habitatrictlijn aan de maatregel moet worden gegeven:

- 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 Habitatrictlijn;
- een passende maatregel ter voorkoming van achteruitgang als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn;
- 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 Habitatrictlijn; of

- een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

De kwalificatie als compenserende maatregel is pas aan de orde als de maatregel is toegedeeld aan een adc-project overeenkomstig het voorgestelde artikel 5a.4 van de Wet natuurbescherming. Onder omstandigheden is evenwel ook denkbaar dat de maatregel ook als beschermingsmaatregel kan dienen, namelijk als een project precies gevolgen heeft op een locatie waarvoor in de natuurcompensatiebank in een kwaliteitsverbeteringsmaatregel is voorzien die het nadelige effect ondervangt. Dat staat niet in de weg aan het gebruik van die maatregel voor het toestaan van een adc-project; 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, bevat 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 habitats 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 artikel 5a.4 te worden gereserveerd voor en toegedeeld aan adc-projecten. De betrokken maatregelen kunnen zo worden gebruikt als compenserende maatregel als bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, Wet natuurbescherming en artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

De beschrijving van de beschikbare natuurcompensatiemaatregelen moet zodanig zijn dat het bestuursorgaan dat op zoek is naar compenserende maatregelen een beeld kan krijgen van de beschikbaarheid van voor het project geschikte maatregelen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die beschikbaar zijn voor adc-projecten ter voorkoming of beperking van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid en maatregelen die beschikbaar zijn voor andere adc-projecten. Dit onderscheid kan worden gemaakt vanwege het primaire belang dat eerstgenoemde veiligheidsprojecten toekomt bij gebruik van de natuurcompensatiebank. Verder wordt ook inzichtelijk gemaakt of een natuurcompensatiemaatregel al gerealiseerd is en – zo niet – wanneer de realisatie naar verwachting een feit zal zijn.

Mocht dat 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 artikel 5a.4, derde lid, de mogelijkheid om via compartimentering bepaalde maatregelen primair veilig te stellen voor veiligheidsprojecten. Een dergelijke compartimentering verschaft op voorhand duidelijkheid, en voorkomt verrassingen op het moment dat de daadwerkelijke aanvraag voor de Natura 2000-vergunning wordt gedaan, op het moment dat het project al volledig is uitgewerkt en voorzien is van een passende beoordeling.

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.

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 een beslag is gelegd.

Onder omstandigheden moet een reservering of toedeling kunnen vervallen of kunnen worden gewijzigd of ingetrokken, bijvoorbeeld als het plan of 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 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 dus feitelijk van aard. Vervolgens is het aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om vergunning te verlenen voor het project om de in het register opgenomen maatregelen te reserveren voor en vervolgens toe te delen aan het adc-project (voorgesteld artikel 5a.4). Deze handelingen hebben wel rechtsgevolg en daartegen kan in het kader van het eventuele beroep tegen de vergunning waarbij uiteindelijk toedeling plaatsvindt, worden opgekomen. De in het register op te nemen maatregelen komen in ieder geval zo veel zoveel mogelijk tegemoet aan de behoefte aan maatregelen voor veiligheidsprojecten, vanwege het primaire belang dat 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.

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 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 natuurbank 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 natuurbank.

CONCEPT

#### **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 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. Om maatregelen ten behoeve van veiligheidsprojecten zeker te stellen geldt voorts dat een maatregel die volgens het register beschikbaar is voor projecten ter voorkoming of beperking van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, niet gereserveerd kan worden voor andere adc-projecten.

De bevoegdheid tot reservering van een maatregel voor een adc-project ligt ingevolge het tweede lid bij het bestuursorgaan dat bevoegd is om een Natura 2000-vergunning te verlenen voor het project (aanhef en onderdeel a): afhankelijk van de aard van het project 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 bij de vaststelling van het tracébesluit de op grond van artikel 6, derde en vierde lid, vereiste toets is meegenomen (tweede lid, aanhef en onderdeel b). Het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het besluit waarbij reservering kan plaatsvinden, deelt ingevolge het vierde lid de maatregel uiteindelijk ook definitief toe bij de betrokken vergunning aan dat project (aanhef en onderdeel a). 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. 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.

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 derde lid biedt om andere besluiten dan de reguliere vergunning voor Natura 2000-activiteiten 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 Habitatrictlijn 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 behoeft 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 te

infra- of waterveiligheid dienen. Dat wordt geëxpliciteerd in het derde lid van artikel 5a.4.

Het reserveren van een maatregel voor een project 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 plan of 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.

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 bijvoorbeeld aan individuele activiteiten (bij beschikking) of categorieën van activiteiten (bij ministeriële regeling) beperkingen of informatieverplichtingen op te leggen (artikel 2.4, eerste en derde lid, Wet natuurbescherming, ook wel 'aanschrijvingsbevoegdheid' genoemd) door toegangsbeperkingen in te stellen, uiteraard rekening houdend met de rechten van de eigenaar (artikel 2.5 Wet natuurbescherming) en door zo nodig feitelijke maatregelen te verrichten die de eigenaar en gebruiker van het betrokken terrein moeten gedogen (artikel 2.6 Wet natuurbescherming). Tegen de individuele aanschrijving, een toegangsbeperkingsbesluit en de oplegging van de gedoogplicht kunnen belanghebbende beroep instellen.

De verplichting om beschermingsmaatregelen te treffen, berust in de genoemde Wet natuurbescherming-bepalingen 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 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 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 bij toegangsbeperkingen (artikel 2.5 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 daarover 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. 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 worden uit het register geschrapt en komen ten goede 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 schrappen 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 plan of 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 het voorgestelde de 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. Inhoudelijke regels worden in het stelsel van de Omgevingswet in beginsel vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Artikel II beperkt zich daarom tot regeling van de hoofdlijnen, zoals taken en bevoegdheden van betrokken bestuursorganen en een gedoogplicht voor de rechthebbende op in het register geregistreerde natuurcompensatiegebieden. 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 maatwerkregels en maatwerkvoorschriften die is verbonden aan de zorgplicht voor natuur uitgebreid tot de in het natuurcompensatieregister geregistreerde maatregelen. Met het instrument van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften kan invulling worden gegeven aan de thans in artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming geboden mogelijkheid om bij beschikking of algemene regels 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)**

Deze wijzigingen maken het mogelijk dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels worden gesteld over het – door de Minister van LNV – registreren (opnemen) van een natuurcompensatiemaatregel in het natuurcompensatieregister en het reserveren en toedelen van die maatregel voor het betrokken plan of project. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen regels worden opgenomen met dezelfde strekking als de regels ter zake in het voorgestelde hoofdstuk 5a 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.

## **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 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. 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, Wet natuurbescherming.

#### **Onderdeel H (wijziging artikel 10.21b: gedoogplicht natuurgebieden)**

De rechthebbende op een onroerende zaak is verplicht om de feitelijke handelingen te gedogen die nodig zijn gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied. Deze wijziging breidt die gedoogplicht uit tot 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 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 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 Wet natuurbescherming. Zie de toelichting bij artikel 5a.1 Wet natuurbescherming.

#### **Artikel III (inwerkingtreding)**

Dit artikel 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 blijft artikel I buiten werking.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

CONCEPT