

## **Verslag Internetconsultatie wetsvoorstel Natuurcompensatiebank**

Van 25 november tot en met 23 december 2021 heeft de internetconsultatie plaatsgevonden over het wetsvoorstel natuurcompensatiebank. In totaal hebben 15 organisaties en particulieren gereageerd. De reacties geven aanleiding om de memorie van toelichting te verduidelijken en te verbeteren voordat het wetsvoorstel ter advisering wordt voorgelegd aan de Raad van State. Deze advisering gaat vooraf aan de indiening van het wetsvoorstel bij het parlement. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van het wetsvoorstel zelf, maar op andere onderwerpen die het natuur- en stikstofdossier betreffen. In dit verslag worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties per thema 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 wordt verduidelijkt om dit beter weer te geven. Daarbij wordt 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.<sup>1</sup> 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 zal nader op die problematiek worden 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.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 19.

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

*- Toename gebruik ADC-toets -*

Enkele insprekers hebben zorgen geuit over de in hun ogen gewekte verwachting over de ruimte die bestaat voor vergunningverlening op basis van artikel 6, vierde lid, 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 prioritaire habitats of soorten, dan zal de Europese Commissie voorafgaand om advies moeten worden gevraagd. Naar aanleiding van de uitgebrachte zienswijzen zal de memorie van toelichting op dit punt worden verhelderd.

*- Ecologische vraagstukken -*

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

Het kabinet onderschrijft de relevantie van deze aspecten en juist de gecoördineerde aanpak via de natuurcompensatiebank geeft een betere uitgangssituatie voor een bijdrage aan een robuuste natuur dan wanneer individuele 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 insprekers 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* -

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.