

Opmerkingen wetsvoorstel Natuurbank

Algemeen

Reikwijdte en gewekte verwachtingen: Het wetsvoorstel gaat verder dan in eerste instantie de bedoeling was. Dat was beperkt tot projecten in relatie tot veiligheid. De leveranciers kunnen goede redenen hebben om wel compensatie te willen leveren voor veiligheidsprojecten maar niet voor andere projecten. Hoe kan gegarandeerd worden dat deze leveranciers niet bijdragen aan de realisatie van projecten waar zij tegen zijn. Bijvoorbeeld uitbreiding snelweg bij Amelisweerd.

Aangenomen wordt dat met het wegvallen van de PAS vaker een beroep gedaan zal worden op artikel 6(4) (MvT, p.7). Daarbij gaat het om projecten die van belang zijn voor de veiligheid, maar ook op andere adc-projecten. De MvT (p.4) geeft aan dat het bij andere adc-projecten dan veiligheidsprojecten onder meer gaat om “om redenen van sociale of economische aard.” In de MvT wordt aangegeven (p.4): “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.” Dit alles kan nogal wat verwachtingen wekken over de ruimte die bestaat voor vergunningverlening langs het spoor van artikel 6(4) van de Habitatrichtlijn. Dit is zorgelijk omdat niet duidelijk wordt gemaakt dat het HvJEU heeft benadrukt dat de criteria voor de toepassing van uitzonderingen op Europese bescherming (waaronder de criteria voor toepassing van artikel 6(4)) restrictief moeten worden uitgelegd. Dat geldt dus ook voor de a-, d- en c-toets. Om de juiste verwachtingen in de maatschappij te laten bestaan is het belangrijk om dit in de MvT expliciet te benadrukken.

Additionaliteit kan niet worden aangetoond: Hoe wordt de additionaliteit gegarandeerd gelet op de opgaven die er al zijn naar aanleiding van de verplichtingen op basis van art. 6, eerste en tweede lid HR alsmede van alle natuurherstelprojecten die gaan voortvloeien uit het Programma Natuur. Die plannen zijn nog niet bekend dan wel er is nog niet over besloten. Niet alle plannen van provincies kunnen worden gehonoreerd maar die zijn wel opgesteld om aan de KDW te komen. Daarom mogen deze maatregelen dus ook niet worden ingediend als compensatie.

Er is sprake van een juridisch ideaalbeeld van toedeling van effecten aan de compensatie met uitsluiting van effecten van beheer en andere maatregelen op basis van artikel 6, eerste en tweede lid HR. Een dergelijke benadering is ecologisch nauwelijks reëel. Zeker als het compensatie in N2000 gebieden zelf betreft. Immers, systeem maatregelen op basis van art. 6, eerste lid, zoals waterhuishoudkundige waardoor het waterpeil vlakdekkend voor het N2000 gebied hoger en natuurlijker komt, dat zal zeker de gunstige ontwikkeling van de compensatie beïnvloeden. De ecologische verbondenheid van de habitats en maatregelen maakt het moeilijk om daar de juridisch gewenste scheiding en verdeling in te maken. Bij natuurcompensatie buiten het N2000 gebied is die toedeling reëler.

Om discussie omtrent de legitimiteit van de additionaliteit te voorkomen moet dat oordeel worden bepaald door een ecologische autoriteit met onafhankelijkheid.

Maatregelen die nodig zijn voor de invulling van de verplichtingen van artikel 6(1) en 6(2) mogen niet worden ingezet als compenserende maatregelen in de zin van artikel 6(4). Wanneer artikel 6(1) maatregelen ter compensatie van significant negatieve effecten ingezet zouden worden, zou het doel van artikel 6(1) – het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen – in gevaar komen. Advocaat-Generaal Sharpston van het HvJEU wijst hier expliciet op in de conclusie voor de Briels-zaak met een verwijzing naar het Guidance document van de Commissie:

“Vervolgens wordt in de richtsnoeren aangegeven dat compenserende maatregelen moeten worden genomen naast de normale uitvoeringsmaatregelen in het kader van de

habitatrichtlijn of de in de wetgeving vastgestelde voorschriften, zoals de uitvoering van een beheersplan; zij moeten dus altijd verder gaan dan de normale/standaardmaatregelen die vereist zijn voor de bescherming en het beheer van de Natura 2000-gebieden.”¹

Dit punt komt terug in één van de beantwoordingen van de prejudiciële vragen:

“2) In die omstandigheden kan het ontwikkelen van een nieuw areaal worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, lid 4, van deze richtlijn, op voorwaarde dat het specifiek verband houdt met het betrokken project en anders in het kader van het door artikel 6, lid 1 of 2, voorgeschreven reguliere beheer van het gebied niet zou zijn gerealiseerd. Wanneer dat het geval is, kan het project worden gerealiseerd, mits alle voorwaarden en vereisten van artikel 6, lid 4, zijn vervuld of in acht genomen”.

In de MvT (p.12) wordt deze redenering omgedraaid, namelijk dat compensatiemaatregelen niet mogen worden ingezet als beheermaatregel:

“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.”

Een dergelijke redenering is alleen juridisch houdbaar wanneer zeker is dat de ‘compensatiemaatregelen’ ook niet nodig zijn om invulling te geven aan artikel 6(1) en (2). In de eerste passage onder paragraaf 4 van de MvT wordt deze additionaliteit wel kort benadrukt, maar wordt slechts verwezen naar de al geplande maatregelen (inclusief de maatregelen voorzien met het wetsvoorstel stikstofreductie), maar helder is dat die maatregelen nog niet gaan leiden tot naleving van artikel 6(1) en (2). Ook met het wetsvoorstel stikstofreductie is nog niet verzekerd dat de instandhoudingsdoelstellingen in de toekomst met zekerheid gehaald gaan worden.

Focus op N2000 gebieden. Er wordt stevig gestuurd op kwaliteitsverbetering in Natura 2000 gebieden maar VHR soorten en hun leefgebieden alsmede habitats buiten de N2000 zijn een blinde vlek terwijl de landelijke staat van instandhouding niet alleen is gebaseerd op de N2000 gebieden.

Compensatie mag formeel binnen en buiten N2000-gebieden (zie ook Conclusie AG Sharpston in zaak C-521/12 (Briels), 27 feb 2014, para. 46). Uitgaande van maatwerk kan in beide gevallen worden gewaarborgd dat in een concrete situatie aan de adc-eisen wordt voldaan, maar bij een algemene regeling van een natuurbank is dit veel problematischer, met name om de additionaliteit voldoende te bewijzen (zie hierboven).

Voldoen aan a- en d-eisen: De bewoordingen in de MvT en de opzet van het wetsvoorstel wekt de indruk dat adc-projecten aangewezen kunnen worden. Of een project een adc-project kan zijn vereist echter maatwerk: per concreet project zal moeten worden gezien of aan de drie restrictief uit te leggen voorwaarden kan worden voldaan.

¹ Conclusie AG Sharpston, zaak C-521/12 *Briels and Others*, paragraaf 9.

Verwachtingen toekomstige vergunningverlening en noodzaak adc-beoordeling: In de MvT wordt op p.12 gesteld: “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.” In het verlengde van hetgeen hierboven is opgemerkt wordt ook hier weer een te positief beeld geschetst. Deze verwachting van het Rijk is mogelijk gebaseerd op een ruimte uitleg van de mogelijkheden om te salderen. Zo wordt op p.7 van de MvT het begrip ‘mitigerende maatregelen’ in de zin van artikel 6(3) als volgt beschreven: “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.” Evenals bij compensatie wordt hier het vraagstuk van additionaliteit ten opzichte van de verplichtingen van artikel 6(1)(2) over het hoofd gezien: de PAS-jurisprudentie heeft duidelijk gemaakt dat maatregelen die nodig zijn om invulling te geven aan de verplichtingen van artikel 6(1) en 6(2) Hrl weliswaar een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de staat van instandhouding van relevante Natura 2000-natuurwaarden, maar *niet* mogen worden meegewogen bij de beoordeling van de vraag of een plan of project significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied heeft.

Tijdigheid van het positieve resultaat van de compensatiemaatregelen: In de MvT (p.9) wordt gesteld dat het positieve effect van de compensatiemaatregel zich in principe moet voordoen op het moment dat de aantasting van de habitats plaatsvindt, zodat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Elders in de MvT wordt dit bevestigd: MvT (p. 16) “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.” Toch wordt ook ruimte geboden voor uitzonderingen op deze regel. Met het oog op de grote nadruk die het HvJEU legt op het niet vooruitlopen op natuurwinst, de slechte eerdere ervaringen met compensatie onder artikel 6, lid 4 in Nederland (Maasvlakte 2) en de complexiteit van herstel van stikstofgevoelige natuur is het belangrijk dat deze ruimte voor uitzonderingen wordt weggenomen en alleen de in de MvT geformuleerde hoofdlijn wordt gehanteerd (p.9): “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.”

Behoud algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk en uiteindelijke gevolgen voor Natura 2000-natuurwaarden: Aangenomen wordt dat er natuurwinst wordt bereikt doordat compensatieopgaven samengevoegd worden en daarmee robuustere natuur kan worden gecreëerd dan bij een groot aantal afzonderlijke compensatieopgaven. Hoewel die gedachte goed te volgen is, wordt daarmee de natuurbank vergeleken met de optelsom van afzonderlijke compensatie-opgaven. De inbreuk t.b.v. adc-projecten lijkt daarmee als gegeven te worden beschouwd. Artikel 6(4) betreft echter een uitzondering op bescherming en de voorwaarden moeten restrictief worden uitgelegd. Dit vereist dat de natuurbank voor wat betreft het behoud van samenhang van Natura 2000 juist moet worden vergeleken met het afzien van het laten optreden van negatieve gevolgen. Wanneer bestaande natuur geschaad wordt moet bezien worden wat dat betekent voor de samenhang van Natura 2000 en die samenhang moet worden gecompenseerd. Daarbij kan het dus goed zijn dat de natuurbank voor de natuur betere resultaten oplevert dan afzonderlijke compensatieopgaven, maar veel minder de samenhang van Natura 2000 kan waarborgen in vergelijking met het niet aantasten van bestaande waarden. Dit is geenszins een theoretische bespreking omdat bijvoorbeeld de leeftijd van habitatgemeenschappen maar ook de specifieke locatie van groot belang kan zijn voor de kwaliteit van de Natura 2000-natuurwaarden. Maatwerk blijft daarmee van groot belang en de

stelling dat het wetsvoorstel natuurwinst oplevert is hiermee ook feitelijk onjuist doordat een verkeerde vergelijking wordt gemaakt.

Overigens is voor het waarborgen van de samenhang van Natura 2000 van groot belang dat de minister -conform het gestelde op p. 16 van de MvT er voor zorgdraagt “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).” Een belangrijke vraag in dit verband is hoe tijdige aanwijzing daadwerkelijk kan worden gewaarborgd, gezien de in de praktijk vaak zeer lange tijdsperiode die met dergelijke besluiten gemoeid is. Expliciet zou moeten worden gemaakt dat voorafgaand aan het toekennen van de status geen negatieve gevolgen mogen worden veroorzaakt.

De governance is een blinde vlek. Op basis van welk ecologisch gevalideerd oordeel wordt besloten tot opname van een maatregel? Dat zou alleen het ecologisch gerealiseerde resultaat van de maatregel kunnen zijn. Hoe komt dat ecologische oordeel tot stand? Hoe is het ecologisch gezag van dat oordeel georganiseerd? Dat oordeel moet wetenschappelijk buiten twijfel verheven zijn. Is er sprake van een bindend advies van onafhankelijk deskundigen aan de minister?

Maatregel of resultaat. Het wetsvoorstel spreekt consequent over maatregelen. In de MvT wordt wel gesteld: ‘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.’ In beginsel zijn die maatregelen juridisch niet relevant, het gaat om het resultaat, niet de output maar de outcome telt. (Zie passage over tijdigheid van het postieve resultaat)

Bijdragen aan betere natuurkwaliteit. De stikstofwet en het programma natuur pogen de natuur te versterken. omdat het nodig is. Dit wetsvoorstel draagt daar niet aan bij. Slechts het repareren van schade is het doel. Waarom gaat men niet uit van het beginsel van *net gain*. (zie bovenstaande passage over ‘Behoud algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk en uiteindelijke gevolgen voor Natura 2000-natuurwaarden’)

Tekst wetsvoorstel

Kop

In de kop staat een verwijzing naar dwingende reden van groot openbaar belang maar niet ook naar het ontbreken van alternatieven. Dat is onvolledig.

Aanhef

In de aanhef wordt verwezen naar ‘maatregelen ter compensatie’. Dat is onvoldoende, de maatregelen zijn uiteindelijk niet relevant, het gaat om gerealiseerde natuurwaarden.

Tevens wordt verwezen naar de gevolgen voor N2000 gebieden als gevolg van de door de projecten veroorzaakte stikstofdepositie. Hiermee wordt miskent dat de depositie ook een negatieve impact kan hebben op soorten en habitats die zich niet in N2000 gebieden bevinden maar wel worden beschermd onder het regime van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Artikel 5a.1

Eerste aandachtstreepje: In principe wordt hier de mogelijkheid gecreëerd om ieder bestuursorgaan voor ieder project van dwingende redenen van groot openbaar belang onder de Natuurbank te laten

vallen. Daarmee wordt de reikwijdte erg onbepaald en de invulling wordt overgelaten aan een ministeriële regeling.

Eerste aandachtstreepje onder b. : hier wordt de deur open gezet voor decision by definition. Het bij ministeriële regeling aanwijzen van een andere dwingende reden van groot belang, zonder dat dit al in de wet inhoudelijk kan worden onderbouwd is een beperking van de mogelijkheid tot democratische controle. Dat schuurt te meer nu de belanghebbenden eveneens overheden zijn, wellicht belangen waarbij Onze minister zelf bij betrokken is.

Tweede aandachtstreepje:

- Maatregel die strekt tot vergroten van natuurlijke habitat of verbetering van de kwaliteit van natuurlijke habitats etc. Maatregelen zijn uiteindelijk irrelevant. Het gaat om een verwezenlijkte vergroting/verhoging van de natuurwaarden. Het gaat dus om het gerealiseerde effect.
- De vergroting/verhoging natuurkwaliteit maakt dat niet automatisch compensatie. Het kan evenzeer het gevolg zijn van inspanningen in het kader van het bereiken van de gunstige staat van instandhouding die is gekoppeld aan een behoud-doelstelling of een verbeteropgave dan wel aan een passende maatregel ter voorkoming van een verslechtering. Ook kan de verbetering van kwaliteit het gevolg zijn van een autonome ontwikkeling of van de bronbenadering van de in ontwerp zijnde stikstofwetgeving.
- Wat is de consequentie van de beperking tot stikstofdepositie als het project ook andere consequenties heeft, bijvoorbeeld habitatverlies, doorsnijding, geluidoverlast. Deze moeten ook gecompenseerd worden. Kan hiervoor ook een beroep worden gedaan op de natuurbank? Zo nee, hoe wordt dit in de vergunning geregeld?

In de MvT van dit artikel:

“Uit de begripsomschrijving volgt overigens nog niet op voorhand welke kwalificatie onder de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn 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 Habitatrichtlijn; een passende maatregel ter voorkoming van achteruitgang als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn;”

Hoe wordt voorkomen dat de maatregelen van de Natuurbank concurreren of doubleren met de maatregelen op grond van art. 6, eerste en tweede lid van de Habitatrichtlijn

Artikel 5a.2

Punt 3. onder a. Hier wordt een knip gezet tussen projecten die een relatie tot veiligheid hebben en overige adc-projecten. De facto gaat het hier om alle adc-projecten. Wat is de zin van deze splitsing in een wettelijke regeling. Als het om een prioritering voor de toedeling tussen overheidsorganen gaat is daar toch geen wet voor nodig. Deze regeling ontnemt beheerders de mogelijkheid om wel bij te dragen aan compensatie voor veiligheidsprojecten maar niet voor overige adc-projecten.

Punt 3. onder b. Is bij de reservering aan het adc-project ook het beheer en eigendom van de vergroting van de natuur of de verhoogde natuurkwaliteit geregeld evenals de financiering daarvan?

Punt 5. Betreft deze actualisatie ook de natuurwaarde? Deze natuurwaarde kan zijn gegroeid of gekrompen sinds de inschrijving. Hoe wordt na de toedeling gemonitord en gerapporteerd dat de compensatie haar waarde (gelijk aan de schade) blijft behouden. Wat is het automatisme voor het nemen van additionele maatregelen bij gebleken onvoldoende zijn van de compensatie. Dit geldt ook indien de verminderde waarde van de compensatie niet verwijtbaar is aan het adc-project (bijvoorbeeld door droogte).

Artikel 5a.3

Onder punt 2: Het gaat niet om de maatregel maar om de gerealiseerde natuurwaarde. Daarnaast is dit geformuleerd als bestuurlijk oordeel terwijl het een ecologisch oordeel moet zijn. Onduidelijk is hoe Onze Minister aan het oordeel komt en of de onderbouwing kenbaar is, zodanig dat deze door derden en de rechter inhoudelijk toetsbaar is.

Onder punt 3. : de maatregelen komen zoveel mogelijk tegemoet aan veiligheids(adc)projecten. Dit is een onduidelijke bepaling. Daarnaast rijst de vraag waarom er voor andersoortige ADC projecten geen andersoortige natuurbank moet worden gerealiseerd. De onderhavige regeling schept verwarring. Niet in het minst voor partijen die wel willen bijdragen aan compensatie voor veiligheidsprojecten middels een bank maar dat niet willen voor andersoortige projecten.

In de MvT:

“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.”

Hier wordt gemist dat natuurbeheerders beoogd uitvoerder zijn (middels privaatrechtelijke overeenkomst). Het kan toch niet zo zijn dat bescherming en beheer van gerealiseerde natuur komt te vervallen door de doorhaling in het register, en dat zonder overleg met de beheerder.

Art. 5a.4

Eerste lid: De natuurcompensatie maatregel (eigenlijk de gerealiseerde natuurwaarde) kan ook niet worden toegedeeld indien deze nodig is voor voorkomen van verslechtering c.q. nodig is voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding ex respectievelijk artikel 6, eerste lid en tweede lid van de HR.

Tweede lid: De reserveringen kunnen door vele bestuursorganen worden gereserveerd, dat is onoverzichtelijk en kan leiden tot verschil van benadering. Het register wordt toch beheerd door Onze Minister maar die heeft in deze een lijdzame en niet sturende rol. Dat is ongewenst gelet op het noodzakelijke overzicht en regie.

Derde lid: Hier is sprake van een toedeling vooraf aan veiligheidsprojecten. Waarom zijn er dan geen twee separate registers? Of slechts 1 wettelijk geregelde, namelijk die voor veiligheidsprojecten.

Artikel 5a.5

Er is hier sprake van een aantal bevoegdheden vooruitlopend op de formele aanwijzing of incorporatie in een N2000 gebied. Wat mist is dat ook de financiering van het beheer is geregeld. Dat is geen automatisch gegeven, daarnaast is de verantwoordelijke voor de financiering van beheer

van gebieden op land veelal de provincie en deze is niet verplicht deze gebieden open te stellen voor een zogenoemde SNL vergoeding, nog daargelaten dat deze vergoeding niet meer dan een bijdrage in de kosten is.

Artikel 5a.6

Sub a.: Dit is ecologisch heel moeilijk te scheiden bij compensatie binnen N2000 gebieden (de kwaliteitsverbetering). En wat als het gebied niet in een gunstige staat van instandhouding is en de compensatiemaatregelen zijn de beste maatregelen om dat wel te realiseren? Moet dan niet al tevoren duidelijk zijn welke maatregelen ex 6 eerste, en tweede lid HR genomen moeten worden om de doelen uit het aanwijzingsbesluit te realiseren alvorens daar een kop door de extra natuurwaarden vanwege de compensatie op kan worden gezet?

Sub b.: Het is ecologisch erg lastig de compensatiemaatregelen te onderscheiden van andere (art. 6, eerste en tweede lid HR) maatregelen, zeker als het gaat om de cumulatieve positieve effecten. Aanvullende compensatie door een derde partij maakt dat nog meer onmogelijk.

Artikel 5a.7

Eerste lid: Moet er niet een uiterste termijn worden opgenomen waarbij, indien de ecologische effecten van de maatregelen ecologisch werken, na 10 jaar de compensatiemaatregel automatisch wordt geacht te zijn doorgehaald? Na deze termijn maakt de compensatie inmiddels een integraal onderdeel uit van de Nederlandse natuur en kan door de interdependentie met de andere natuur niet meer worden losgezien, ook wetenschappelijk-ecologisch. Dit speelt zeker waar er sprake is van kwaliteitsverbetering in bestaande natuur.

Tweede lid: Aangezien het hier om N2000 waarden gaat, die gedurende de periode van in het register zijn opgenomen als gelijkwaardig zijn beschermd (art. 5.a.5) met het N2000 regime kan niet na doorhaling worden afgewaardeerd naar NNN beschermingsniveau. Immers de VHR- waarden zijn er inmiddels.

Niet alleen zijn dan de beschermende regels van toepassing maar ook moet de voortgang van het passende beheer en daarbij behorende bijdrage zijn zeker gesteld.

Artikel 5a.8

Sub a. & c.: De governance is een blinde vlek. Op basis van welk ecologisch gevalideerd oordeel wordt besloten tot opname van een maatregel? Dat zou alleen het ecologisch gerealiseerde resultaat van de maatregel kunnen zijn. Hoe komt dat ecologische oordeel tot stand? Hoe is het ecologisch gezag van dat oordeel georganiseerd? Dat oordeel moet wetenschappelijk buiten twijfel verheven zijn. Is er sprake van een bindend advies van onafhankelijk deskundigen aan de minister? Rechtsbescherming, is er inspraak en rechtsbescherming tegen besluiten ex a. & c.?

E

Artikel 2.45, derde lid

Sub b.: Bij het verbieden van toegang in deze gebieden kan de beheerder geen SNL subsidie meer krijgen. Hoe is de financiering van het reguliere beheer dan geregeld.

F

Artikel 2.47 (natuurcompensatiemaatregelen)

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

Ook hier wordt de vergissing gemaakt dat op basis van een maatregel gecompenseerd kan worden. Het gaat niet om de maatregel maar het ecologisch effect van de getroffen maatregel. Bij de compensatie voor de Maasvlakte 2 is bijvoorbeeld gekozen voor kwalitatieve compensatie binnen het N2000 gebied Voordelta voor de compensatie van H1110B. Als maatregel is gekozen het uitsluiten van boomkorvisserij in een bepaald gebied, het zeereservaat. De maatregel, te weten uitsluiten van boomkorvisserij boven een bepaald aantal PK's motorvermogen werd getroffen en de Maasvlakte 2 werd aangelegd. Inmiddels is na ruim meer dan een decennium gebleken dat de compensatie onvoldoende is gebleken. De beoogde 10% kwaliteitverbetering kan niet worden aangetoond, sterker, geen enkele verbetering kan worden aangetoond. Gedurende al die tijd heeft het gebied dus onterecht schade geleden omdat de maatregel voldoende werd geacht bij de vergunningverlening en niet van een gerealiseerd ecologisch resultaat.

Tevens biedt het element 'naar zijn oordeel' d.w.z. het oordeel van Onze Minister onvoldoende zekerheid. Het oordeel is geen bestuurlijke overweging maar een ecologische. Derhalve moet dat geborgd zijn. En, omdat het gaat om besluiten waarbij mede bestuurders belang hebben moeten afstand en checks en balances worden ingebouwd.

H

Artikel 10.21b (gedoogplicht natuurcompensatiegebieden)

Hoe verhoudt zich deze gedoogplicht tot de privaatrechtelijke overeenkomst die blijkens de MvT met de beheerders wordt beoogd: '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.'

MEMORIE VAN TOELICHTING – algemeen deel

Pagina 1. In de kop: 'veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang'. Deze formulering is onjuist. Moet zijn: projecten vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang en zonder alternatief.

Pagina 1. : 'En in dit verband gelden specifieke eisen op grond van de Habitatrichtlijn,2 als sprake is van projecten die wezenlijke schade kunnen veroorzaken voor natuurwaarden van Europees belang in gebieden die behoren tot het Europese Natura 2000-netwerk.'

De gehanteerde terminologie 'wezenlijke schade' is onjuist. De terminologie is 'geen aantasting van de natuurlijke kenmerken'. Op pagina 6 van de MvT is dit wel correct aangegeven: '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).’

Pagina 3. : ‘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 reikwijdte wordt onterecht beperkt tot de Natura 2000 gebieden. De N2000 gebieden dekken de VHR soorten en habitats echter niet 100% af. Derhalve zijn er ook VHR soorten en habitats buiten N2000 gebieden die ook van belang zijn voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Met name de bescherming van leefgebieden buiten N2000 is een blinde vlek.

Pagina 3.: ‘Het onderhavige wetsvoorstel is onderdeel van deze initiatieven en helpt ontwikkelingen die maatschappelijk van groot belang zijn doorgang te laten vinden. ‘

Dit voorstel levert geen bijdrage aan het versterken van de natuur, immers er is gekozen voor een compensatie-model, d.w.z. ontstane schade verevenen. Met een keuze voor een net-gain benadering had men deze regeling om projecten van dwingende redenen van groot openbaar belang (zonder alternatieven) ook kunnen inzetten om ondersteunend te zijn aan het streefdoel van onze Minister om in 2050 de VHR waarden in gunstige staat van instandhouding te hebben.

Pagina 3.: ‘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.’

Er is niet gedefinieerd wat een reële termijn is en derhalve een loze bewering. Onze Minister heeft eerder gesteld dat de termijn 2050 moet zijn.

Pagina 3.: 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.’

In het kader van deze wet zijn projecten van groot belang niet relevant. Het moet gaan om projecten die noodzakelijk zijn omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang bij afwezigheid van alternatieven.

Pagina 3.: Er wordt verwezen naar het wetsvoorstel stikstof: ‘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.’ Inmiddels is die niet langer juist door wijzigingen gedurende de behandeling in de Tweede kamer.

Pagina 4.: ‘Gegeven de begrensde mogelijkheden van de middelen voor de natuurbank en de daaraan verbonden 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.’

Onduidelijk is wat de visie van dit wetsvoorstel is. Is het nu een compensatiebank voor veiligheidsprojecten? In dat geval zou de beperking tot Rijk en waterschappen in de rede liggen. Indien men de reikwijdte verder vergroot doemen vragen op waarom de bank wordt beperkt tot stikstof en de gebruikers van de bank tot overheden. Waarom is de wetgever neutraal over de keuze van provincies en gemeenten om zelf een bank te beginnen. Is deze wet niet te vroeg, gelet op het feit dat provincies als gedecentraliseerd verantwoordelijke voor natuur nog geen uitsluitsel hebben gegeven om al dan niet aan te sluiten bij deze natuurbank..

Pagina 7.: saldering wordt aangeduid als mitigatie. Nadere motivering is gewenst. Immers er kan toch alleen worden gesproken van mitigatie als dat inherent in het ontwerp van het project thuishoort, anders is toch sprake van compensatie?

Pagina 8: ‘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.’

De VHR staat toch zo’n generieke benadering in de weg. Dergelijke projecten dienen alle een passende beoordeling te krijgen en een individuele toets. Immers steeds moet getoetst worden op alternatieven en op dwingende redenen van groot openbaar belang, alsmede de (on) mogelijkheid van compensatie.

Pagina 9.: ‘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.’

Dit is inderdaad de juiste weg. Het is daarom onverklaarbaar waarom het wetsontwerp steeds spreekt over compensatiemaatregelen. In beginsel zijn die maatregelen niet relevant, het gaat om het resultaat, niet de output maar de outcome telt.

Pagina 9: ‘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.’

Onduidelijk is wie als natuurbeherende organisaties worden gezien en de reden waarom zij betrokken worden. Is dat vanwege hun expertise, het feit dat zij worden beoogd het beheer op zich te nemen of vanwege hun eigendomspositie in de beoogde compensatiegebieden?

Pagina 10: ‘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.’

Waarom is de ecologische effectiviteit wel opgenomen in de MvT maar niet in de wet zelf. Gelet op het feit dat het om de Wet Natuurbescherming gaat is dat wel aan te bevelen.

Pagina 11: ‘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.’

Waarom maakt het de wetgever dan niet uit of provincies deelnemen aan de compensatiebank of er zelf een beginnen, of ieder voor zich – 12 verschillende compensatiebanken dus.

Pagina 12: ‘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.’

Hier is sprake van een juridisch ideaalbeeld van toedeling van effecten aan de compensatie met uitsluiting van effecten van beheer en andere maatregelen op basis van artikel 6, eerste en tweede lid HR. Een dergelijke benadering is ecologisch nauwelijks reëel. Zeker als het compensatie in N2000 gebieden zelf betreft. Immers, systeemmaatregelen op basis van art. 6, eerste lid, zoals waterhuishoudkundige waardoor het waterpeil vlakdekkend voor het N2000

gebied hoger en natuurlijker komt, dat zal zeker de gunstige ontwikkeling van de compensatie beïnvloeden. De ecologische verbondenheid van de habitats en maatregelen maakt het moeilijk om daar de juridisch gewenste scheiding en verdeling in te maken. Bij natuurcompensatie buiten het N2000 gebied is die toedeling reëler.

Pagina 12; ‘Als het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering kracht van wet verkrijgt en in werking treedt.....’

Er gaat hier een groot stuk over het wetsontwerp stikstof. Echter veel van de inhoud lijkt achterhaald, gelet op de bespreking tussen Kamer en Onze Minister in december 2020.

Pagina 14. ‘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.’

Hoe wordt de additionaliteit gegarandeerd gelet op de opgaven die er al zijn naar aanleiding van de verplichtingen op basis van art. 6, eerste en tweede lid HR alsmede van alle natuurherstelprojecten die gaan voortvloeien uit het Programma Natuur. Die plannen zijn nog niet bekend, dan wel er is nog niet over besloten. Niet alle plannen van provincies kunnen worden gehonoreerd maar die zijn wel opgesteld om aan de KDW te komen. Daarom mogen deze maatregelen dus ook niet worden ingediend als compensatie. Voorts moet duidelijk zijn wie de additionaliteit bepaalt en dat dat ecologisch toetsbaar is.

Pagina 14/15: ‘Vervolgens worden door de Minister van LNV met de natuurbeherende organisaties civielrechtelijke overeenkomsten gesloten over de realisatie en het beheer van de specifieke compensatienatuur.’

Hoe verhoudt zich deze civielrechtelijk benadering met de bestuurlijke dwangmiddelen die in de wet zelf tegen deze eigenaren kunnen worden ingezet. Voorts, voor de bekostiging van regulier draagt de provincie in ons stelsel zorg middels het uitkeren van bijdragen op basis van het SNL stelsel. Staat de onderhavige regeling naast dit stelsel?

Pagina 15: ‘De Minister van LNV is er voor 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.’
Hoe organiseert de minister de monitoring hiervan? Wie voert uit en rapporteert?

Pagina 16: ‘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.’
Waarom is dit niet in de wet zelf terug te vinden? De wet spreekt consequent (maar abusievelijk) over compensatiemaatregelen.

Pagina 17: ‘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.’

Deze organisatie dient ecologische kennis en autoriteit te hebben om de taken goed uit te voeren.