

Vergaderjaar 2021–2022

36 076

Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet in verband met het opnemen van regels over het registreren, reserveren en toedelen van maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang (natuurcompensatiebank)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 20 mei 2022

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Geurts

De adjunct-griffier van de commissie,
Goorden

Inhoudsopgave	Blz.
ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding	2
2. Doelen van de natuurcompensatiebank	6
2.1 <i>Versnelling van projecten</i>	6
2.2 <i>Versnippering voorkomen</i>	8
3. Werking van de natuurcompensatiebank	10
3.1 <i>Het «vullen» van de bank</i>	10
3.2 <i>Reservering en toedeling van maatregelen uit de bank</i>	13
4. Bescherming en status van compensatienatuur	15
5. Gevolgen	17
5.1 <i>Regeldruk burgers, ondernemers en overheid</i>	17
5.2 <i>Milieueffecten</i>	17
5.3 <i>Uitvoering</i>	18
5.4 <i>Financiële gevolgen</i>	18
6. Consultatie	18
– <i>Reikwijdte van het wetsvoorstel, artikel 5a.1</i>	18
– <i>Oppervlakte Natura 2000-gebied</i>	19
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	19
Artikel 5a.1 Wnb (begripsomschrijvingen)	19
Artikel 5a.2 Wnb (natuurcompensatieregister)	19
Artikel 5a.3 Wnb (opnemen van maatregelen in het register)	20
Artikel 5a.4 Wnb	20
BIJLAGEN CONSULTATIEREACTIES	20

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden constateren dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt dat maatregelen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel dienen te strekken tot verbetering, of uitbreiding van typen natuurlijke habitats, of van leefgebieden van soorten en zijn afgestemd op de compensatie die overheden in de toekomst naar verwachting nodig hebben voor de mogelijke schade aan voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden in Natura 2000-gebieden als gevolg van door hen geïnitieerde projecten. In zijn algemeenheid vragen deze leden hoe dit doel zicht verhoudt tot de instrumenten «interne saldering» en «externe saldering». Is de systematiek om te komen tot een natuurcompensatiebank niet een onevenredige verzwaring van initiatieven waarbij sprake is van externe saldering – waarbij, uitgaande van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, tevens sprake is van een afroaming van 30% stikstofruimte die ten goede komt aan natuurherstel? Dit brengt hen tevens tot de vraag waarom deze afgeroomde stikstofruimte niet wordt geregistreerd. Is de regering het ermee eens dat deze kennis onmisbaar is om juridisch te kunnen onderbouwen dat de totale stikstofuitstoot afneemt?

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet in verband met het opnemen van regels over het registreren, reserveren en toedelen van maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang (natuurcompensatiebank). Deze leden kijken overwegend positief naar de realisatie van een natuurcompensatiebank, maar hebben wel enkele kritische vragen en opmerkingen die zij willen voorleggen aan de regering.

De leden van de PVV-fractie vragen of de natuurcompensatiemaatregelen alleen bestaan uit landbouw(grond) of ook uit vergunde stikstofemissies en andere zaken?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel omtrent de natuurcompensatiebank en vragen de regering in hoeverre zij voorliggend wetsvoorstel juridisch houdbaar acht, ook met het oog op de eerder geleverde kritiek van Afdeling advisering van de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie vragen met welke scheikundige elementen of stoffen de natuurcompensatiebank wordt gevuld. Gaat het alleen om stikstof of zijn er ook andere elementen die van invloed zijn op de staat van Natura 2000-gebieden?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de faciliteit van de natuurcompensatiebank primair zal openstaan voor projecten van het Rijk of waterschappen, waarbij de dwingende reden van groot openbaar belang bestaat in het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid. Deze leden stellen voor om aan dit rijtje twee dingen toe te voegen, namelijk: een bijdrage leveren aan de voedselzekerheid en het voorkomen van ernstige droogte. Hierdoor worden eventuele opvangfaciliteiten voor overtollig water in regenachtige periodes mogelijk gemaakt, zodat deze in perioden van ernstige droogte gebruikt kunnen worden voor het beregenen van akkers en eventueel bijdragen aan de drinkwatervoorziening. Zij ontvangen graag een reactie van de regering op dit voorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de ADC-toets kan worden gebruikt voor het legaliseren van melders onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Kan de regering dit toelichten? Is dit in lijn met de eerdere toezeggingen hieromtrent door de vorige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit? Vindt de regering dat het produceren van voedsel van groot openbaar belang is? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog vragen en opmerkingen en laten hun oordeel over het voorstel afhangen van de beantwoording. Zij zijn van mening dat het behoud en herstel van waardevolle Natura 2000-gebieden voorop moet staan in de aanpak van de stikstofproblematiek, en dus ook bij de natuurcompensatiebank. Zij merken op dat de meest toekomstbestendige aanpak is om de natuur de ruimte te geven om voldoende weerbaar te worden. Dan pas kan de vergunningverlening weer echt op gang komen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks merken op dat de hoge stikstofdepositie Nederland al enkele jaren in zijn greep houdt. Zowel natuur als economie en samenleving staan voor een groot deel op slot, vanwege halfbakken beleid en opportunisme waarbij problemen vooruit zijn geschoven, met grote gevolgen voor natuur, economie en samenleving. Voor sommige natuurgebieden is het nu zelfs vijf voor twaalf! Ook de regering onderschrijft dit inmiddels en heeft de ambitie uitgesproken om stikstofuitstoot vanaf 2030 te halveren. Dat de regering deze ambitie heeft uitgesproken is een stap in de goede richting, maar volgens deze leden vraagt dit om een onontkoombaar pad aan effectieve maatregelen. Alleen zo een onontkoombaar pad kan namelijk garanderen dat de Nederlandse natuur op peil blijft en tegelijkertijd het handelingsperspectief bieden waar zo veel behoefte aan is. Recente rechterlijke uitspraken onderschrijven dit. Het is deze leden onduidelijk hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan dit onontkoombare pad en hoe het te rijmen valt met de noodzaak om de stikstofuitstoot te halveren. Is de regering het

ermee eens dat er een onontkoombaar pad nodig is richting de beoogde halvering van de stikstofuitstoot vanaf 2030? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer verwacht de regering hiervoor een plan in te dienen? Kan de regering reflecteren op hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de noodzaak om de stikstofuitstoot drastisch te beperken, en de ambitie deze per 2030 te halveren? Is de regering het met deze leden eens dat de instandhoudingsverplichting voor de natuur zonder halvering van de emissies ook met additionele niet-stikstofmaatregelen gegarandeerd kan worden? Welke ruimte wordt dan met deze wet gecreëerd om nieuwe vergunningen af te geven?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks onderschrijven projecten die van groot nationaal belang zijn. Zeker zaken die bijvoorbeeld de veiligheid van mensen raken of die slechts tijdelijk negatieve effecten hebben, vragen op een alternatieve oplossing. Tegelijkertijd hechten deze leden enorm belang aan onze natuur en zien ze een extreme urgentie voor zowel mens als milieu om stikstofdepositie terug te dringen. Ze kijken daarom met belangstelling uit naar de beantwoording van de vragen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de wetswijziging en hebben hier nog enkele kritische vragen over. Deze leden willen hierbij ten eerste opmerken dat het vernietigen van natuur onomkeerbaar is en dat natuurcompensatie alleen maar kan geschieden wanneer er geen sprake is van bedreigde florasoorten. Het verstoren van dieren en het vernietigen van hun leefgebied is voor hen altijd onacceptabel. Mocht compensatie na natuurvernietiging plaatsvinden, dan worden kansen om die vernietiging te compenseren daarmee ook verkleind. Hiermee benadrukken zij het belang van een goede staat van de natuur. Ook merken zij op dat meerdere rapporten van verschillende Rekenkamers laten zien dat natuurcompensatie tot op heden meestal niet volledig en goed wordt uitgevoerd.¹ Recent nog bleek dat de natuurcompensatie voor Maasvlakte II 14 jaar na dato niet is uitgevoerd. Als gevolg hiervan zijn meerdere natuurorganisaties onlangs naar de rechter gestapt. Dit toont aan dat natuurcompensatie in de eerste plaats vermeden dient te worden om te voorkomen dat natuurvernietiging plaatsvindt.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van het huidige wetsvoorstel met het doel een natuurcompensatiebank op te richten zodat zogenaamde ADC-projecten versneld doorgang kunnen vinden. Deze leden merken op dat het oprichten van een natuurcompensatiebank komt in een tijd dat Nederland vanwege de slechte staat van instandhouding van de natuur op slot zit en als doel heeft projecten die de natuur aantasten door te laten gaan. Dit rijmt niet met elkaar. Juist vanwege de slechte staat van instandhouding moet er niet ingezet worden op compenseren van toekomstig verlies. In tegendeel, de inzet zou juist moeten zijn om huidige vernietiging te voorkomen en de bestaande natuur te beschermen en versterken. Hiervoor zou het gewenst zijn om de drukfactoren, zoals de industriële landbouw en de intensieve veehouderij, van de natuurvernietiging als eerste aan te pakken. Is de regering het ermee eens dat drukfactoren significant moeten worden gereduceerd? Is de regering het ermee eens dat er nog genoeg te compenseren natuur en achterstallig aan te leggen ecologische verbindingen liggen te wachten? Wanneer wordt deze achterstand bijgewerkt?

Daarnaast vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie waarom een natuurcompensatiebank moet worden opgesteld voor ADC-projecten, aangezien deze projecten reeds moeten worden gecompenseerd. Kan de

¹ Onderzoek onder andere uitgevoerd door Rekenkamer Oost-Nederland (2019), de Algemene Rekenkamer (2014) en de Zuidelijke Rekenkamer (2009).

regering aangeven waarom de huidige ADC-toets en wetgeving niet afdoende is voor het beschermen en compenseren van natuur? Hoeveel projecten hebben via de ACD-route een vergunning verkregen? Wat is de oorzaak dat een vergunningverlening benodigd was? Was het stikstof of ging het om andere uiteenlopende redenen? Hoeveel hectare natuur moest er gecompenseerd worden? Is er toezicht op en evaluatie van de natuurcompensatie geweest? Wat zijn de resultaten? Wat is de staat en de functionaliteit van de natuurcompensatie voor deze ADC-projecten en waar heeft deze compensatie plaatsgevonden? Was er achteraf nog extra compensatie nodig? Klopt het dat een ADC-project momenteel alleen gerealiseerd kan worden wanneer natuurcompensatie eerst wordt gerealiseerd en als effectief wordt beschouwd? Klopt het dat projecten ook bij wijze van uitzondering van start mochten gaan, wanneer de effectiviteit van natuurcompensatie later optreedt en/of de maatregelen later worden genomen? Zo ja, hoeveel van de projecten die via de ADC-toets zijn verlopen, hebben bij wijze van uitzondering gebruikge maakt van het realiseren van compensatiemaatregelen die wel later werden gerealiseerd, dan wel later effectief werden? Hoeveel van deze compensatienatuur is effectief gebleken en hoeveel niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen bovendien dat het niet vereist is dat de effecten zich al in hun volle omvang voordoen, wil een maatregel voor compensatie bruikbaar zijn. Klopt het dat dit volgens de ADC-toets niet zou kunnen? Hoe verschillen de huidige vereisten van de ADC-toets van de natuurcompensatiebank? Kan de regering toelichten hoe bij de natuurcompensatiebank voldaan zal worden aan de criteria² die de Europese Commissie heeft opgesteld voor compensatiemaatregelen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat vooropgesteld wordt dat de natuurcompensatiebank primair openstaat voor projecten van het Rijk of waterschappen van groot openbaar belang, zoals veiligheid van infrastructuur en beperken van overstromingen, de zogenaamde ADC-projecten. Hierbij wordt vermeld dat ook bij andere dwingende reden van groot openbaar belang een beroep kan worden gedaan op de bank en dat desgewenst de bank opengesteld kan worden voor andere overheden. Wat verstaat de regering onder projecten van groot openbaar belang? Kan de regering voorbeelden geven van projecten die, om andere dwingende redenen van groot openbaar belang dan het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, een beroep op de natuurcompensatiebank rechtvaardigen? Wordt hierbij ook getoetst of er geen alternatief is? Kan de regering bevestigen dat geen enkel ander project in aanmerking komt voor de natuurcompensatiebank, dan projecten van groot openbaar belang waar geen alternatief voor bestaat? Kan de regering bevestigen dat projecten zoals Lelystad Airport nooit in aanmerking zullen kunnen komen voor de natuurcompensatiebank? Kan de regering bevestigen dat projecten, zoals de wegverbreding bij Amelisweerd, nooit in aanmerking zullen kunnen komen voor de natuurcompensatiebank? Kan een uitvoerder van natuurcompensatiemaatregelen aangeven de maatregelen niet te willen uitvoeren wanneer de uitvoerder de compensatie onwenselijk acht? Kan de regering voorbeelden geven van andere bestuursorganen die bij ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid zouden kunnen krijgen tot reservering van maatregelen in de natuurcompensatiebank?

² https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiqmpn43u33AhV-hf0HHZqaBVgQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenvironment%2Fnature%2Fnatura2000%2Fmanagement%2Fdocs%2Fart6%2Fguidance_art6_4_nl.pdf&usg=AOvVaw3Z-dwNsMpeQqMYesAXDYpR

Tot slot wijzen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie erop dat het mogelijk nemen van compensatiemaatregelen in een Natura 2000-gebied nooit in strijd mag zijn met de verplichtingen op de grond van artikel 6, lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn. Deze laatste hebben immers voorrang. Dit betekent ook dat een compensatiemaatregel alleen juridisch houdbaar is wanneer zeker is dat deze niet nodig is om invulling te geven aan de verplichtingen op grond van artikel 6, lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn. Hoe sluit de regering dit uit? Hoe gaat de regering voorkomen dat er mogelijke dubbelstelling plaatsvindt voor de verplichte (herstel)maatregelen vanwege de staat van instandhouding en de te realiseren natuur voor de natuurcompensatiebank? Is de regering het met deze leden eens dat compensatiemaatregelen genomen dienen te worden buiten of direct rondom Natura 2000-gebieden opdat additionaliteit van maatregelen beter wordt geborgd? Zo nee, waarom niet? Kan de regering aangeven waar de beoogde compensatienatuur zal plaatsvinden? Wat voor soort compensatie voorziet de regering die plaats kan vinden binnen het Natura 2000-netwerk? Zal het hierbij gaan om de omzetting van landbouwgrond naar natuur? Welke andere compensatiemaatregelen zijn mogelijk (die dus niet al verplicht zijn onder artikel 6, lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn) binnen het Natura 2000-netwerk? Hoe gaat de regering voorkomen dat compensatiemaatregelen genomen worden binnen/in een Natura 2000-gebied? Beamt de regering dat er in wezen geen sprake is van overschotten van natuurwaarden maar van een gebrek aan natuur, mede gezien de staat van de natuur?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat recente rechterlijke uitspraken uit dreigen te lopen op een vergunningplicht voor beweiden en bemesten, ondanks de visie van de regering dat voor beweiden en bemesten geen vergunning nodig zou moeten zijn. Deze leden horen graag of de regering mogelijkheden ziet om in verband met de urgentie onderhavig wetsvoorstel aan te grijpen om de wetgeving zo aan te passen dat beweiden en bemesten zo veel mogelijk gevrijwaard kunnen blijven van vergunningen en passende beoordelingen. Op welke wijze wil zij een vergunningplicht voor beweiden en bemesten zo veel mogelijk voorkomen?

2. Doelen van de natuurcompensatiebank

2.1 Versnelling van projecten

De regering stelt dat de faciliteit van de natuurcompensatiebank primair «zal openstaan voor projecten van het Rijk, of waterschappen waarbij de dwingende reden van groot openbaar belang bestaat in het voorkomen, of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur, of de nationale veiligheid». Kan de regering inhoudelijk onderbouwen op grond waarvan dit uitgangspunt tot stand is gekomen? Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat het uitgangspunt «dwingende reden van groot openbaar belang» openstaat voor verschillende invullingen? Deze leden zijn bijvoorbeeld van mening dat ook legalisering van PAS-melders een dwingende reden van openbaar belang is. Kan de regering hierop reflecteren en aangeven welke ruimte de Vogel- en Habitatrichtlijn hiervoor geeft?

In het voorstel geeft de regering aan dat het positieve effect van de compensatiemaatregel zeker dient te zijn en zich in principe moet voordoen op het moment dat de mogelijke aantasting van de habitats

plaatsvindt, zodat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit zich voltrekt, praktisch en ecologisch onderbouwd. Waar ligt de bewijslast van deze opgave en wie concludeert dat de ecologische onderbouwing afdoende is? Ziet de regering hier, net als deze leden, overeenkomsten met het PAS, waarin ook een voorschot werd genomen op positieve effecten van compenserende maatregelen in de tijd. Is externe saldering niet een gunstiger maatregel om te komen tot stikstofvermindering, aangezien hier sprake is van 30% afroming?

Voorts geeft de regering aan dat hoe dan ook dient te worden aangetoond dat de samenhang en de werking van het Natura 2000-netwerk als geheel niet in gevaar komt. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze dit ecologisch aangetoond zal (dienen te) worden. Kan de regering garanderen dat hier te allen tijde sprake is van een onafhankelijke toetsing? Zo ja, op welke wijze zal dit gebeuren? De regering stelt dat in verscheidene in het verleden gerealiseerde projecten «de eerdergenoemde uitzondering» is toegepast. Kan de regering toelichten op welke uitzondering hier wordt bedoeld en voorbeelden geven welke projecten dit betrof?

De leden van de PVV-fractie vragen of het juridisch is toegestaan om NO^x te compenseren door NH³.

De leden van de CDA-fractie komen in de memorie van toelichting regelmatig de term «initiatiefnemers van projecten» tegen. Kan de regering uitleggen wie hier concreet onder verstaan worden? Klopt het dat gemeenten ook gebruik kunnen maken van de natuurcompensatiebank en klopt de veronderstelling dan dat het vullen van de natuurcompensatiebank op kosten van de rijksoverheid gaat en dat de gemeenten hier gratis gebruik van kunnen maken, terwijl zij in de huidige situatie zelf voor de natuurcompensatiekosten op moeten draaien?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks lezen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de natuurcompensatiemaatregelen die in de bank komen additioneel zijn aan het bestaande beleid gericht op herstel en verbetering van Natura 2000-gebieden dat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Dit bestaande beleid, zoals het Programma stikstofreductie en natuurverbetering, is deels nog in ontwikkeling en dus onzeker. Dit terwijl het slecht gaat met de natuur. Voor de periode 2013–2018 stelde het Compendium voor de Leefomgeving dat 54% van de habitattypen zich in een ongunstige staat en 35% zich in een matig ongunstige staat bevond. Er is dus veel nodig om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Hoe wordt beoordeeld of compensatiemaatregelen in de natuurcompensatiebank niet eigenlijk nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen die Nederland heeft op grond van artikel 6, lid 1 (instandhouding) en artikel 6, lid 2 (tegengaan verslechtering) van de Habitatrichtlijn? Is het niet zo dat, zolang we niet aan de instandhoudingsverplichting voldoen, we eigenlijk al het mogelijke zouden moeten doen om daar wel aan te voldoen, en dat het achterhouden van potentiële maatregelen ten behoeve van andere ambities die om compensatie vragen dus in strijd is met die instandhoudingsverplichting?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of de regering het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt dat de compensatiemaatregelen in de natuurcompensatiebank vaak onvoldoende specifiek zijn afgestemd op de specifieke schade van een ADC-project, waardoor het de vraag is of de natuurcompensatiebank zal leiden tot snellere vergunningverlening. Deelt de regering met deze leden de conclusie dat de Afdeling advisering van de Raad van State er hiermee

op hint dat met de nu voorliggende onderbouwing veel potentiële vergunningen met ADC-compensatie alsnog door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zullen worden vernietigd? Als dit wetsvoorstel juist is bedoeld om die compensatieprojecten mogelijk te maken om zo zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te kunnen winnen en we nu al weten dat dit niet gaat lukken, dan schiet dit wetsvoorstel toch tekort?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de precieze behoefte aan natuurcompensatie pas definitief wordt wanneer een passende beoordeling per project is opgesteld. Hiermee kan het zijn dat de compensatiemaatregelen die in de bank zitten niet afdoende zijn. De Raad van State waarschuwt ervoor dat deze onzekerheid mogelijk ook versnelling in de weg kan zitten. Daarnaast wijst de Raad van State op een opmerking van de Europese Commissie dat «habitat-banking» als compensatiemaatregel nauwelijks zinvol wordt geacht. Kan de regering ingaan op de twijfels van de Europese Commissie aan het nut van «habitat-banking»? Zijn er voorbeelden uit andere lidstaten waar gewerkt wordt met een voorraad aan natuurcompensatiemaatregelen? Kan de regering bevestigen dat op basis van een passende beoordeling vastgesteld moet worden welke maatregel uit de natuurcompensatiebank kan worden ingezet en dat de stap van passende beoordeling niet kan worden overgeslagen? Zo nee, waarom niet? Kan de regering de inventarisatie van projecten die in aanmerking komen voor een vergunning via de ADC-route en de inschatting van de verwachte compensatiebehoefte met de Kamer delen?

2.2 Versnippering voorkomen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een scenario kan beschrijven waarbij daadwerkelijk sprake is van grotere toename in de verwachte compensatiebehoefte en wie, zowel beleidsmatig als operationeel, verantwoordelijk is voor voortdurende monitoring van de behoefte, waardoor de «natuur op voorraad» blijft aansluiten bij de toekomstige behoefte. Kan de regering onderbouwen op welke wijze de bank steeds beter in de behoefte zou kunnen voorzien en hierbij een tijdspad geven, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering behoefte heeft aan een gecoördineerde aanpak om versnippering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en daarmee bij te dragen aan robuuste en toekomstbestendige natuur. Deze leden zijn van mening dat het Natura 2000-netwerk reeds zeer versnipperd is. Zou een gecoördineerde aanpak van aanwijzing van compensatienatuur die toeziet op vergroting van een bestaand Natura 2000-gebied kunnen bijdragen aan het terugdringen van het versnipperde netwerk en daarmee aan een meer robuust en toekomstbestendig Natura 2000-netwerk, bijvoorbeeld door logischer indeling en/of bundeling mogelijk te maken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat verdere versnippering van het Natura 2000-netwerk moet worden voorkomen en vragen zich af of versnippering niet onontkoombaar is met de gekozen systematiek van natuurcompensatie. Is de regering dit met deze leden eens? Welke organisatie coördineert en maakt de afweging om bepaalde gebieden al dan niet aan te wijzen als compensatienatuur? Voorts vragen zij of compensatienatuur per definitie de status van Natura 2000-gebied verkrijgt. Bestaat daarbij de mogelijkheid voor betrokkenen en belanghebbenden voor inspraak en beroep?

De leden van de CDA-fractie lezen: «Vanwege de ecologische benadering zullen compensatiemaatregelen in eerste instantie binnen de Natura 2000-gebieden worden gezocht.» Over welke compensatiemaatregelen gaat het precies? Wanneer wordt besloten om buiten de Natura 2000-gebieden te zoeken naar compensatiemaatregelen? Aan wat voor maatregelen buiten Natura 2000-gebieden moet gedacht worden?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het zoeken naar compensatie plaatsvindt aan de hand van een ecologisch rapport over de uitgangspunten dat wordt opgesteld in samenspraak met de terreinbeherende organisaties (TBO's). Zijn dit ook TBO's die opgericht zijn door boeren, aangezien het waarschijnlijk is dat het aantal TBO's zal toenemen als gevolg van de motie die door het lid Boswijk is ingediend (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 147)?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks constateren dat het voorliggende wetsvoorstel beoogt om een versnipperde aanpak tegen te gaan met een natuurcompensatiebank, specifiek voor stikstofmaatregelen. Dit terwijl er ook een stikstofbank bestaat, waar ook de overheid gebruik van kan maken voor projecten van groot nationaal belang. Waarom is het nodig om een aparte stikstofbank hiervoor op te zetten? Zal dat juist niet een averechts effect hebben en zorgen voor minder draagvlak voor de gebiedsgerichte aanpak, mede gelet op het feit dat de natuurcompensatiebank alleen door het Rijk en eventueel medeoverheden gebruikt mag worden? Hoe draagt dit voorstel concreet eraan bij om de compensatieprojecten, (bouw-)ambities en natuurdoelen van het Rijk en regionale en lokale overheden met elkaar in lijn te brengen? Is er overeenstemming in de hiërarchie tussen de doelen en middelen van de verschillende overheden?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de behoefte aan een natuurcompensatiebank ook voortkomt uit de behoefte van een gecoördineerde aanpak. Deze leden onderschrijven deze behoefte en merken op dat er hoe dan ook een gecoördineerde aanpak moet zijn, gezien de huidige achterstanden van natuurcompensatie, als ook de staat van de natuur. Is de regering bereid om in elk geval een landelijk register voor alle natuurcompensatie-plichten, inclusief die van de provincie, op te stellen, waarin aangegeven wordt welke delen van welke natuurgebieden, gecompenseerd worden en om welke reden en hoe de compensatie dient plaats te vinden, ook voor natuurcompensatie als onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland? Is de regering het ermee eens dat er visie en strategie op natuurcompensatie moet zijn voor alle wettelijke verplichtingen en niet slechts voor ADC-projecten die een negatief effect hebben vanwege stikstof, omdat dit een gecoördineerde aanpak versterkt? Is de regering het ermee eens om dit register ook vanuit een landelijke visie en strategie op natuurherstel en het behalen van landelijke doelen te bestieren, waarin ook wordt gekeken naar kansen voor klimaatadaptatie en het versterken van verbindingen en spreiding met het oog op klimaatverandering? Zo nee, waarom niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen verder dat de regering stelt dat een gecoördineerde aanpak het mogelijk zou moeten maken om verschillende projecten van eenzelfde type habitat of leefgebied te combineren, waardoor compensatienatuur kan worden gerealiseerd die bij losse projecten niet in beeld komt omdat deze te duur is of te lange afstemming vereist. Kan de regering aangeven hoeveel natuur als onderdeel van een project die een vergunning verleend heeft gekregen via de ADC-toets niet is gecompenseerd vanwege bovenstaande? Klopt het dat dit een inbreuk is op de ADC-toets, vanwege het feit dat compensatie verplicht is en plaats dient te vinden voordat het project is uitgevoerd?

Daarbij willen deze leden erop wijzen dat het niet alleen gaat om het type natuur dat gecompenseerd wordt, maar ook de staat van die natuur, zoals leeftijd, functie en kwaliteit en de samenhang in het geheel. Het kan hiermee dus goed zijn dat samenvoegen van compensatienatuur het geheel niet ten goede komt. Kan de regering bevestigen dat compensatienatuur meer is dan alleen type natuur compenseren? Hoe wil de regering hier rekening mee houden?

3. Werking van de natuurcompensatiebank

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks constateren dat er een beperkt aantal maatregelen mogelijk zijn die het nodige effect op natuurherstel kunnen bewerkstelligen, zeker als daar beperkte tijd voor is. Kan de regering de zorgen van deze leden wegnemen door te garanderen dat de natuurcompensatiebank geen voorrang krijgt op maatregelen die anders genomen zouden (moeten) worden?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks constateren dat de Raad van State erop wijst dat «de Europese Commissie in de richtsnoeren [heeft] opgemerkt dat habitat-banking als compenserende maatregel in het kader van artikel 6, vierde lid, nauwelijks zinvol is, aangezien compensatie ter bescherming van de samenhang van het netwerk aan strenge criteria gebonden is.» Wil de regering reflecteren op die opmerking? Denkt de regering dat het wel zinvol is? Zo ja, waarom? Wat gaat de regering doen als blijkt dat het niet tot nauwelijks zinvol is?

Het lid van de BBB-fractie vraagt of de regering voornemens is om het hoger vaststellen van de benodigde compensatie dan strikt noodzakelijk is volgens een passende beoordeling vaak in te zetten. Onder welke voorwaarden wil de regering dit toepassen? Wordt het effect van de negatieve afwenteling van het project en de opbrengst van de compensatie ook gemonitord? Ziet de regering ook mogelijkheden om de te hoge compensatie die gedaan is eventueel als ruimte voor andere projecten in te zetten?

3.1 Het «vullen» van de bank

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een voorbeeld kan geven van een compensatiemaatregel – in een bepaalde situatie – aanvullend op een maatregel die al nodig was in het kader van dergelijke passende of instandhoudingsmaatregelen. Acht de regering – gelet op de actuele staat van instandhoudingsverplichtingen – het bestaan en voorhanden hebben van dergelijke maatregelen überhaupt realistisch? Is of wordt het door de regering aangekondigde ecologisch rapport over uitgangspunten voor compensatiemogelijkheden openbaar en spreken hier naast TBO's ook agrarische belangenorganisaties mee? Kan de regering toelichten hoe zij de onafhankelijkheid waarborgt van de genoemde ecologische experts die maatregelen toetsen op de geschiktheid van de ADC-voorwaarden?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks menen dat maatregelen alleen als natuurcompensatie mogen dienen als en in zoverre ze daadwerkelijk tot resultaten hebben geleid. Dit is ook in lijn met de relevante jurisprudentie. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden strenge eisen gesteld aan de compensatie onder de ADC-toets: de positieve resultaten daarvan moeten in principe zijn behaald. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de natuurcompensatie in de bank al kan worden geregistreerd voordat de beoogde resultaten zijn bereikt. Wel moet in vergunningen door het bevoegd gezag voorschriften worden

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. Hoe wordt gegarandeerd dat deze voorwaarde consequent wordt opgenomen bij de vergunningverlening? En wat als achteraf of halverwege blijkt of dreigt dat de natuurdoelen niet gehaald worden? Wat is dan het effect op de reeds verleende vergunning? Wat als het niet mogelijk is om met additionele maatregelen of uitstel alsnog de compensatiedoelen te realiseren?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen wat er gaat gebeuren als er geen wetenschappelijke consensus is over het effect van de maatregelen of als deze naast voordelen ook nadelen hebben (zoals afplaggen). Is het dan aan het oordeel van de Minister? Waarom is het de Minister die uiteindelijk het besluit neemt om een maatregel wel of niet op te nemen in de natuurcompensatiebank? Waarom ligt de eindbeslissing niet bij ecologische deskundigen, zoals de nog op te richten ecologische autoriteit?

Voor de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks is de ecologische integriteit van de natuurcompensatiebank van het allergrootste belang. De regering geeft aan dat in de natuurcompensatiebank een maatregel uitsluitend wordt geregistreerd «als deze is uitgevoerd of als de uitvoering daarvan naar zijn oordeel voldoende zeker is» (voorgestelde artikel 5a.3 Wet natuurbescherming en artikel 2.47 Omgevingswet). Hoe wordt de ecologische kwaliteit van dit oordeel geborgd?

Voorts wijzen de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks erop dat er hoge eisen gelden voor compensatie. Artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn vraagt om compensatie van de specifieke schade die het ADC-project veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied. De Raad van State benadrukt dat dit per ADC-project vraagt om een passende beoordeling van de geschiktheid van de compensatiemaatregelen. Klopt het dat de regering meent dat tijdens de vergunningverlening volledig gegarandeerd moet worden dat de gebruikte compensatiemaatregelen uit de natuurcompensatiebank geschikt zijn voor compensatie van de specifieke schade door het ADC-project?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks onderschrijven het belang van een gebiedsgerichte aanpak. Deze leden zijn van mening dat ook in het geval van een natuurcompensatiebank het gebiedsoormerk essentieel is voor eventuele compensatie. Hoe kan de regering garanderen dat de maatregelen aansluiten op het gebied van een beoogd project? Kan de regering ook reflecteren op de kans dat compensatiemaatregelen te generiek of onvoldoende geografisch gebalanceerd bevonden zullen worden door een rechter om als compensatie te gelden voor ADC-projecten?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of het uitsluitend om stikstofmaatregelen gaat of wellicht ook om stikstofgerelateerde maatregelen. Zo ja, kan de regering hier voorbeelden van noemen? Is het aanplanten van een nieuwe stuk bos bijvoorbeeld ook een maatregel voor de natuurcompensatiebank? Zo ja, welke eisen zullen worden gesteld aan de natuurwaarde van dit stuk bos? Wanneer is een nieuw bos voldoende compensatie voor een oud bos? Is een habitat type zoals H9190 (200 jaar oud eikenbos) te vervangen of compenseren?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat een natuurcompensatiebank voor die ADC-projecten alleen kan werken wanneer niet alleen de basiskwaliteit van de natuur in goede staat van instandhouding

is, maar wanneer ook compensatie ruim van tevoren plaatsvindt en bewezen natuurwaarden toevoegt aan het Nederlandse natuurareaal. Dit betekent dat de natuurcompensatiebank al gerealiseerd en bewezen effectief moet zijn ruim voordat een ADC-project gestart wordt. Kan de regering aangeven wat er bedoeld wordt met het doel om op een zo kort mogelijk termijn te starten met het realiseren van natuurcompensatie? Hoe lang duurt het minimaal voordat natuur bewezen kwalitatief en kwantitatief is gerealiseerd, graag uitgesplitst naar die habitats die het makkelijkst en het moeilijkst te realiseren zijn? Hoe verhoudt het opzetten van de natuurcompensatiebank zich tot de wens tot versnellen? Hoe worden verschillende leeftijden, functies en kwaliteit van habitats gecompenseerd? Hoe lang na inwerkingtreding zullen naar verwachting de eerste natuurcompensatiemaatregelen kunnen worden toegedeeld aan ADC-projecten? In welk stadium van ontwikkeling moet de compensatienatuur volgens de regering minimaal zijn om ingezet te kunnen worden als compensatiemaatregel? Beamt de regering dat het juridisch niet gaat om de compensatiemaatregel, maar om het resultaat en de effectiviteit, dus om de uiteindelijke natuurwaarden? Hoe verschilt dit van de huidige werkwijze via de adc-toets? Kan de regering toelichten op grond van welke overwegingen zij verwacht dat de Europese Commissie uitzonderingen zal toestaan op het uitgangspunt dat het resultaat van een natuurcompensatiemaatregel gerealiseerd moet zijn op het moment waarop een Natura 2000-gebied schade ondervindt van een project? Verwacht de regering vaak een beroep te moeten doen op deze uitzonderingsgrond? Is de regering het ermee eens dat natuurcompensatie ruim van tevoren en bewezen dient plaats te vinden voordat het überhaupt in een bank wordt meegerekend? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag meer inzicht in de wijze waarop de regering ervoor wil gaan zorgen dat natuurcompensatiemaatregelen ten behoeve van de natuurcompensatiebank genomen worden, mede gelet op het beschikbaar gestelde budget van 125 miljoen euro.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering gaat voorkomen dat natuurcompensatiemaatregelen die gerealiseerd en opgenomen worden lang in de natuurcompensatiebank blijven zitten, omdat een goede match met projecten van groot maatschappelijk belang heel lastig zal zijn, en dat daarmee de ruimte beperkt wordt voor private partijen om natuurcompensatiemaatregelen in dezelfde gebieden te nemen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de afgelopen jaren bij ADC-projecten sprake is geweest van overcompensatie. Is het mogelijk deze overcompensatie in kaart te brengen, inclusief de daadwerkelijke realisatie ervan, en de natuurcompensatie op te nemen in de voorgestelde natuurcompensatiebank, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering, gelet op de beperkende maatregelen die compensatie met zich mee kan brengen, primair kiest voor compensatie binnen de begrenzing van bestaande Natura 2000-gebieden.

Kan de regering aangeven hoeveel projecten er sinds 2019 via de ADC-route een vergunning verleend is, en daarbij een overzicht geven van de compensatie die daarmee gepaard zou gaan? Graag zou het lid van de BBB-fractie een prognose ontvangen met onderbouwing hoeveel compensatie er voor toekomstige projecten verwacht wordt.

3.2 Reservering en toedeling van maatregelen uit de bank

De leden van de D66-fractie lezen dat de natuurcompensatiebank gebruikt zal worden voor ADC-projecten gerelateerd aan «infra- of waterveiligheid, de nationale veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang». Deze leden vinden het onduidelijk welk type projecten precies in aanmerking zullen komen voor de natuurcompensatieregeling en vragen hierover opheldering. Kan de regering dit nader toelichten? Kan zij bijvoorbeeld toelichten wat zij bedoelt met «een andere dwingende reden van groot openbaar belang»? Welk type projecten wordt hiermee precies bedoeld? Voor welk type projecten wil de regering de natuurcompensatiebank gebruiken? Kan zij een aantal voorbeelden geven? Bovendien vragen deze leden of de regering kan toelichten welke infraprojecten in aanmerking komen voor de natuurcompensatiebank. Vallen wegprojecten hier bijvoorbeeld ook onder, zoals de verbreding van snelwegen of het aanleggen van nieuwe snelwegen? Kan de regering bevestigen dat wegprojecten onder projecten vallen met een dwingende reden van groot openbaar belang? Waarom is er niet voor gekozen om het wetsvoorstel te beperken tot veiligheidsprojecten van het Rijk, maar om het mogelijk te maken om elk type ADC-project van een overheid onder de regeling te brengen? Is de regering van mening dat dit de Kamer weinig controle biedt over welk type projecten in aanmerking zal komen voor deze regeling?

De leden van de D66-fractie constateren daarbij dat projecten die in aanmerking komen voor de natuurcompensatiebank ook andere gevolgen en consequenties kunnen hebben voor hun omgeving dan enkel stikstofdepositie. Denk bijvoorbeeld aan geluidsoverlast of habitatverlies. Hoe wordt dit precies geregeld in het vergunningverleningsproces? Moeten voor andere negatieve effecten ook compensatie of mitigerende maatregelen worden gezocht?

De leden van de D66-fractie signaleren dat gesteld wordt dat «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». In hoeverre verwacht de regering dat deze wetswijziging zorgt voor extra Natura-2000 gebieden? Kan zij toelichten hoe dit bijdraagt aan de algehele staat van onze natuur? Kan zij bevestigen dat dit een positief effect heeft voor de algehele biodiversiteit in Nederland? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting: «In de passende beoordeling wordt vervolgens gemotiveerd beschreven wat – na toepassing van beschermingsmaatregelen (mitigerende maatregelen) – de aard en omvang is van de mogelijke aantasting die het project kan veroorzaken in de verschillende gebieden en wordt de omvang van de compensatieopgave bepaald. Of deze motivering deugdelijk is, wordt beoordeeld door het bevoegd gezag voor de natuurvergunning.» De vraag die bij deze leden opkomt is of deze beoordeling wel onafhankelijk gebeurt, aangezien vaak provincies het bevoegd gezag zijn voor natuurvergunningen, terwijl zij in dit geval ook regelmatig de initiatiefnemer zullen zijn.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de beoogde resultaten nog niet bereikt hoeven te zijn, maar dat het wel noodzakelijk is dat de resultaten de continuïteit borgen van de ecologische processen die van essentieel belang zijn voor de structuur en functie van het Natura 2000-netwerk. Kan de regering aangeven of dit in lijn is met de uitspraak van de Raad van State omtrent het PAS van 29 mei 2019?

Vervolgens wordt in de memorie van toelichting gesteld dat de compensatieopgave hoger vast gesteld kan worden, zodat met zekerheid geen nettoverlies optreedt voor het Natura 2000-netwerk. Klopt het dat er in dat geval per saldo meer wordt gecompenseerd dan eigenlijk nodig is? Kan de regering aangeven wat er gebeurt met de «overcompensatie»? Komt deze ook terecht in de natuurcompensatiebank?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe lang de betreffende maatregelen uit de natuurcompensatiebank maximaal kunnen worden gereserveerd, aangezien vergunningaanvragen zeer lang kunnen duren.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vinden het van groot belang dat alleen in uitzonderlijke gevallen aanspraak mag worden gemaakt op natuurcompensatie. Deze leden verzoeken de regering om uit te weiden over welke soorten projecten in aanmerking zullen komen, graag met concrete of bekende voorbeelden. Is daar een toetsingskader of iets dergelijks voor beschikbaar? Is het bijvoorbeeld denkbaar dat een uitbreiding of aanleg van een snelweg hiervoor in aanmerking komt? Hoe wordt de onafhankelijkheid van deze besluiten gewaarborgd? Wanneer is er sprake van «groot openbaar belang» en hoe is dat afgebakend? Zijn alternatieven die in een eerder stadium van een MIRT-verkenning om andere redenen zijn afgewezen, zoals kosten of onvoldoende oplossend vermogen, weer een alternatief in het kader van een ADC-toets?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks wijzen de regering erop dat Greenpeace heeft onderzocht dat 14 strikt beschermde habitats onder onze ogen onherstelbaar beschadigd worden. Om deze habitats te redden moet de stikstofuitstoot voor 2025 drastisch worden teruggedrongen. Hoe gaat de natuurcompensatiebank om met dergelijke extreem kwetsbare gebieden? Is de regering bijvoorbeeld van plan om een algehele stop op stikstofuitstotende projecten in de omgeving van deze habitats in te voeren? Waarom wel of niet?

In antwoord op de kritiek van de Raad van State op het wetsvoorstel over het registreren van compensatiemaatregelen waarvan de resultaten nog niet zijn behaald, geeft de regering aan dat de ADC-projecten ook zelf vaak pas op een later moment negatieve gevolgen zullen hebben. De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks constateren dat dit een algemene aanname is die niet bij ieder ADC-project opgaat. Gedacht kan worden aan een uitbreiding van het aantal vliegbewegingen op een (militaire) luchtbasis die zonder grote investeringen en tijdverloop van start kan gaan. Kan de regering toezeggen dat het is uitgesloten dat dergelijke projecten van start gaan voordat de resultaten van de natuurcompensatie zich hebben voorgedaan?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering de opmerking van de Raad van State onderschrijft dat compensatiemaatregelen steeds ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie, of kan naar haar oordeel volstaan worden met het achteraf informeren van de Europese Commissie? Is de regering voornemens om de compensatieopgave standaard hoger vast te stellen dan strikt noodzakelijk is op grond van de passende beoordeling? Kan de regering aangeven aan welke termijn gedacht wordt om mogelijke «overschotten» aan bepaalde natuurwaarden uit de natuurcompensatiebank te halen en onderdeel te laten worden van het Natuurnetwerk Nederland wanneer deze «overschotten» niet zijn gebruikt?

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe op een objectieve wijze bepaald wordt hoeveel natuurcompensatie nodig is voor een bepaalde mate van stikstofdepositie als gevolg van een bepaald project.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het nodig kan zijn om een deel van de PAS-knelgevallen te legaliseren via een ADC-toets en compenserende maatregelen. Deze compenserende maatregelen wordt wel meegenomen in het legalisatieprogramma (artikel 1.13a, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming), maar worden niet genoemd in het voorliggende wetsvoorstel. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om expliciet in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen dat de natuurcompensatiebank zo nodig ook ingezet kan worden ten behoeve van het legalisatieprogramma (artikel 1.13a), zo vragen deze leden. Zij onderkennen dat het voor de korte termijn geen oplossing zal bieden, maar zouden gelet op de urgentie, dit ook niet uit willen sluiten.

4. Bescherming en status van compensatienatuur

De leden van de VVD-fractie constateren dat uitgangspunten gericht op «verslechtering» en «instandhouding» tot veel verwarring en onduidelijkheid leiden. Immers, deze begrippen omvatten inherent een ontwikkeling van het ene moment ten opzichte van een oorspronkelijke situatie. De verwarring en onduidelijkheid ontstaat vooral bij de onafhankelijkheid van de vaststelling hiervan. Dit is cruciaal omdat conform de systematiek van de Vogel- en Habitatrichtlijn hier grote belangen, namelijk vergunningverlening, aan verbonden zijn. Is de regering dit met deze leden eens? Ditzelfde risico zien zij in het door de regering gehanteerde uitgangspunt dat het moment van toestemmingverlening voor een project zodanig dient te zijn ontwikkeld en van een zodanige kwaliteit dient te zijn, dat verzekerd is dat de positieve effecten van de compenserende maatregelen zich tijdig voordoen; in beginsel op het moment dat ook de nadelige effecten van het project zich voordoen. Net als bij de uitgangspunten van instandhouding en het verslechteringsverbod zien zij de theoretische ratio achter dit uitgangspunt zeker. Zij vragen zich echter kritisch af hoe dit in praktische zin is aan te tonen, te bewijzen en op onomstotelijke juridische waarde te schatten.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State meldt dat onvoldoende verzekerd is dat de te treffen compenserende maatregelen ook daadwerkelijk passend zullen zijn om de schadelijke gevolgen van ADC-projecten te kunnen compenseren. Hoe beoordeelt de regering deze kritiek? Hoe waarborgt zij dat voor een project een goede match wordt gevonden voor welke natuur verloren gaat en wat hierbij gecompenseerd wordt?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten of er genoeg capaciteit, geld en mankracht is om de natuurcompensatie goed te monitoren en de bestaande en nieuwe natuur te beheren en onderhouden.

Een van de compensatiemaatregelen is het aanleggen van nieuwe natuurlijke habitats van hetzelfde type als dat wordt aangetast. In de memorie van toelichting staat dat deze ook kunnen worden aangewezen als zelfstandig Natura 2000-gebied. Kan hieruit geconcludeerd worden dat het areaal Natura-2000 in Nederland zal groeien? In dat geval maken de leden van de CDA-fractie zich ernstige zorgen over de gevolgen die dit met zich meebrengt voor de industriële en agrarische bedrijven in de buurt en de economische activiteiten die hierdoor mogelijk nog verder stil komen te liggen. In hoeverre deelt de regering deze zorgen? Wat doet de regering eraan om deze zorgen weg te nemen? Daarnaast nemen deze leden aan dat de ontwikkeling van nieuwe Natura 2000-gebieden ten koste gaat van (vruchtbare) landbouwgrond. Kan de regering aangeven of deze aanname klopt, hoeveel landbouwgrond dit kost en wat zij hiervan vindt? Op welke manier en door welk overheidsorgaan zullen de gronden

hiervoor verworven worden? Zal onteigening worden toegepast bij de verwerving van deze gronden? Kan de regering aangeven op welke locaties nieuwe Natura 2000-gebieden zijn beoogd, voor zover bekend?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de toegang tot het betrokken terrein kan worden beperkt of verboden (met instandhouding van reële gebruiksmogelijkheden voor de eigenaar of gebruiksgerechtigde). Heeft de regering in beeld hoeveel natuur hierdoor ontoegankelijk wordt?

Voor de wettelijke beschermingsmaatregelen is aangesloten bij de regeling die op grond van artikel 2.11 van de Wet natuurbescherming geldt voor bijzondere nationale natuurgebieden. Een van de gevolgen hiervan is dat «feitelijke maatregelen kunnen worden getroffen die de eigenaar of gebruiker moet gedogen». Deze leden zijn bezorgd over het woord «moet» in de vorige zin. Over welke eigenaren gaat het hier? Kan het zo zijn dat grondeigenaren straks opeens een stuk natuurcompensatie opgelegd krijgen en dat hierover geen inspraak mogelijk is? Gaat de waarde van de grond hierdoor achteruit? Wat gebeurt er als de betreffende grondeigenaar dit niet ziet zitten, bijvoorbeeld in verband met waardevermindering van de grond of andere geplande activiteiten op de grond? Is hierbij onteigening mogelijk?

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks lezen dat artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn vraagt om compensatie van de specifieke schade die het ADC-project veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied. De Raad van State benadrukt dat dit per ADC-project vraagt om een passende beoordeling van de geschiktheid van de compensatiemaatregelen. Klopt het dat de regering meent dat tijdens de vergunningverlening volledig gegarandeerd moet worden dat de gebruikte compensatiemaatregelen uit de natuurcompensatiebank geschikt zijn voor compensatie van de specifieke schade door het ADC-project? Als die schade vooral extra stikstofdepositie is, volstaat dan een even effectieve stikstofemissiereductie? Als er een even effectieve stikstofemissiereductiemaatregel mogelijk was om een gebied te ondersteunen dat nu niet aan de instandhoudingsverplichting voldoet, waarom is die maatregel dan niet eerder genomen? Hoe is de natuurcompensatiebank iets anders dan het moedwillig achterhouden dan wel niet uitvoeren van effectieve maatregelen die nu al nodig zijn?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat wanneer compensatienatuur niet de aanwijzing krijgt als (onderdeel van een) Natura 2000-gebied, dezelfde bescherming als bijzondere nationale natuurgebieden zou gaan gelden. Dit betekent dat er geen specifieke vergunningplicht komt te gelden. Deze leden merken op dat hiermee de compensatienatuur minder beschermd is dan de natuur waarvoor wordt gecompenseerd (Natura 2000-gebied). Dit kan mogelijk leiden tot verdere verarming van de natuur in Nederland. Is de regering het ermee eens dat deze verdere verarming van de natuur onwenselijk is? Kan de regering inschatten hoe vaak het zal voorkomen dat compensatienatuur als zelfstandig Natura 2000-gebied zal worden aangewezen in het kader van dit wetsvoorstel? Is de regering voornemens om het zelfstandig Natura 2000-gebied aan te wijzen bij de Europese Commissie volgens de huidige Natura 2000-procedure? Zo nee, hoe moet de «volle bescherming» van Natura 2000-gebied worden geïnterpreteerd? Is de regering het ermee eens dat alle compensatienatuur op zijn minst voor een bepaalde periode in elk geval altijd dezelfde beschermde status als een Natura 2000-gebied zou moeten krijgen, omdat we anders voor niets aan het compenseren zijn? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering onteigening van landbouwgronden ten behoeve van het realiseren van compensatienatuur kan uitsluiten.

Het lid van de BBB-fractie vraagt of bij het aanwijzen van compensatienatuur rekening wordt gehouden met de activiteiten die reeds in de regio aanwezig zijn.

5. Gevolgen

5.1 Regeldruk burgers, ondernemers en overheid

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op de specifieke vergunningplicht die komt te gelden bij nieuwe Natura 2000-gebieden die in het kader van natuurcompensatie als zodanig zijn aangewezen. Aan welke nadere verplichtingen dient bijvoorbeeld een nabijgelegen bedrijf te voldoen in de nieuwe situatie ten opzichte van de oude situatie, voordat sprake was van nabijgelegen natuurcompensatie en wanneer een dergelijk bedrijf voornemens is tot uitbreiding van een economische activiteit?

De leden van de PVV-fractie merken op dat het onderhavige wetsvoorstel niet voorziet in beperkingen aan het grondgebruik van agrariërs. Dit lijkt in tegenspraak met: «Burgers en ondernemers die activiteiten rond compensatienatuur verrichten, krijgen te maken met beperkingen vanuit het Natura 2000-beschermingsregime en daarop vooruitlopend het voorlopige beschermingsregime als geregeld in het voorgestelde artikel 5a.5 Wnb.17.» Waarom is dit niet in tegenspraak?

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de economische schade voor de door vergroting van Natura 2000-gebied wordt gecompenseerd voor eigenaren en ondernemers. Geldt dat hoe dichter de nabijheid van een Natura 2000-gebied, hoe minder activiteiten er toegestaan zijn?

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de aanleg van compensatienatuur een externe werking met zich mee kan brengen. Deze compensatienatuur zal veelal stikstofgevoelige habitattypen betreffen. Als deze compensatienatuur dicht bij bestaande activiteiten komt te liggen dan bestaande stikstofgevoelige natuur, kan dat beperkingen met zich meebrengen voor activiteiten in de omgeving. Wordt deze externe werking ingeschat en gewogen alvorens compensatienatuur te realiseren en op te nemen in de natuurcompensatiebank, zo vragen deze leden.

5.2 Milieueffecten

Voor de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks staat voorop dat de Nederlandse natuur moet worden verbeterd en in stand gehouden. Uit de memorie van toelichting is niet goed op te maken wat er gebeurt als de milieueffecten van een project tegenvallen. Kan de regering hierover uitweiden?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie menen dat niet zonder meer gesteld kan worden dat het milieueffect van de natuurcompensatiebank positief is. In de eerste plaats niet omdat er al compenserende maatregelen en vooral positieve natuureffecten nodig zijn om de huidige staat van de natuur te herstellen, maar bovendien niet omdat niet onomstotelijk kan worden gesteld dat compenseren werkt, additioneel is, nodig had moeten zijn, de juiste bescherming en uitvoering krijgt, et cetera. Ziet de regering deze beperkingen ook? Zo nee, waarom niet?

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat het bij de ADC-toets gaat om vergunningverlening van projecten die mogelijk een negatief effect kunnen hebben op nabijgelegen natuur, maar dat de absolute zekerheid van dat negatieve effect ontbreekt. Hoe gaat de regering voorkomen dat er onnodig compensatie ingezet gaat worden? Op welke manier gaat de regering inzichtelijk maken of de verwachte negatieve effecten zijn opgetreden of uitgebleven? Hoe gaat de regering voorkomen dat er te veel compensatienatuur wordt gerealiseerd? Kan de regering in beeld brengen of via de ADC-route vooral sprake is van vergunningverlening met een structurele depositietoename, of zijn er ook projecten vergund waarvan de depositie slechts tijdelijk toeneemt? Komt de genomen maatregel of compensatienatuur dan weer «vrij» voor nieuwe projecten?

5.3 Uitvoering

Hoeveel fte stelt de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beschikbaar voor de werkzaamheden die samenhangen met de inrichting en het algemene beheer van het natuurcompensatieregister? Kan de regering hiervan een uitgesplitste taakcategorisering geven en heeft de regering op het wetsvoorstel een uitvoeringstoets gedaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Voorts vernemen deze leden graag wat de opdracht was en wat de resultaten en de aanbevelingen zijn van de genoemde pilot die in 2020 door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in opdracht is gegeven aan Staatsbosbeheer en waarmee een bedrag van 12,6 miljoen euro was gemoeid.

Het lid van de BBB-fractie vraagt wanneer de regering verwacht de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving aan de Kamer te kunnen sturen.

5.4 Financiële gevolgen

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering een nadere onderbouwing kan geven van de 125 miljoen euro die beschikbaar is gesteld voor de natuurcompensatiebank. Hoeveel van de compensatiebehoefte die op dit moment bekend is zou hiermee gerealiseerd kunnen worden? Kunnen er al uitkomsten gedeeld worden van de pilot die Staatsbosbeheer heeft uitgevoerd?

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag meer inzicht in de mogelijkheden die inzet van de genoemde 125 miljoen euro kan bieden. Inmiddels zijn al verschillende projecten middels een ADC-toets en natuurcompensatie gerealiseerd. Kan de regering op basis hiervan of aan de hand van een aantal voorbeelden nader inzicht geven in de compensatiemogelijkheden op basis van het beschikbare budget van 125 miljoen euro, zo vragen deze leden.

6. Consultatie

– Reikwijdte van het wetsvoorstel, artikel 5a.1

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid biedt om de bank bij ministeriële regeling open te stellen voor andere bestuursorganen. In welke gevallen zal deze optie worden toegepast? Welke bestuursorganen zullen gebruik kunnen maken van deze regeling? Wordt hier nog onderscheid in gemaakt en op welk type projecten zal dit betrekking hebben?

De leden van de D66-fractie lezen dat de Raad van State kanttekeningen plaatst bij de vereisten voor te registreren compenserende maatregelen. Zo stelt de afdeling: «Uitgangspunt bij de toepassing van compenserende maatregelen is niet alleen dat de maatregelen zijn uitgevoerd, maar in principe moet het daarmee beoogde resultaat ook bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade ondervindt van het te vergunning ADC-project. Weliswaar kunnen in het natuurcompensatieregister gerealiseerde of voldoende zekere maatregelen worden geregistreerd, maar zij kunnen pas worden toegepast als het beoogde resultaat is bereikt. Het voorstel sluit niet uit dat maatregelen als compenserende maatregelen worden ingezet voor ADC-projecten, waarvan het beoogde resultaat nog niet is gerealiseerd. Daarmee voldoet het voorstel niet aan de eis dat een compenserende maatregel uit het register pas kan worden toegepast, als het beoogde resultaat is bereikt.» Deze leden constateren dat de regering ervoor kiest om het wetsvoorstel niet aan te passen op dit vlak, omdat zij van mening is dat uit de richtsnoeren blijkt dat bij wijze van uitzondering geaccepteerd kan worden dat positieve effecten van compenserende maatregelen zich later voordoen dan de potentiële negatieve effecten van het project. Er moet dan wel extra compensatie plaatsvinden, zo stelt de regering. Hoe snel moet die extra compensatie in zo'n geval plaatsvinden? Hoeveel extra compensatie moet dan plaatsvinden? Welke mate van negatieve potentiële effecten wordt hierbij gedoogd? Kan de regering nogmaals ingaan op de kritiek van de Raad van State en waarom zij het niet nodig acht het wetsvoorstel op dit punt aan te passen?

– Oppervlakte Natura 2000-gebied

In antwoord op de door een aantal sprekers uitgesproken zorg dat ten gevolge van het wetsvoorstel de oppervlakte van Natura 2000-gebieden toeneemt reageert de regering niet concreet, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Zij antwoordt immers: «De natuurmaatregelen uit de natuurcompensatiebank creëren niet per se meer oppervlakte natuur.» Kan de regering aangeven in welke situatie deze maatregelen niet leiden tot meer oppervlakte van Natura 2000-gebieden, in welke situatie de oppervlakte van Natura 2000-gebieden in omvang gelijk blijft en in welke situatie de oppervlakte van Natura 2000-gebieden toeneemt en welke van deze drie scenario's de regering het meest aannemelijk acht?

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 5a.1 Wnb (begripsomschrijvingen)

De leden van de VVD-fractie lezen dat het bij de aanwijzing van compensatienatuur als Natura 2000-gebied om drie situaties kan gaan: compensatie binnen een bestaand Natura 2000-gebied, vergroting van een bestaand Natura 2000-gebied en aanwijzing van een afzonderlijk – en dus nieuw – Natura 2000-gebied. Kan de regering voor deze drie situaties een voorbeeld uit de praktijk geven? Welke referentiejaar gaat voor de uitgebreide of nieuwe Natura 2000-gebieden gelden? Hoe wordt bepaald welke soorten en habitats aangewezen worden als beschermd, inclusief bijbehorende kritische depositiewaarden?

Artikel 5a.2 Wnb (natuurcompensatieregister)

De leden van de D66-fractie lezen dat onderscheid kan worden gemaakt tussen natuurcompensatiemaatregelen die beschikbaar zijn voor ADC-projecten voor het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid en maatregelen die beschikbaar zijn voor andere ADC-projecten. Waarom wordt hier

onderscheid in gemaakt? Kunnen deze leden uit dit artikel afleiden dat er een bepaalde prioritering wordt aangebracht in het type projecten?

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

Het lid van de BBB-fractie vraagt of de regering kan uitleggen of lid 3 en 4 van dit artikel betekent dat als compensatieruimte van een maatregel «overblijft» deze kan worden benut voor een ander project, en dat eenzelfde maatregel dus voor meerdere projecten inzetbaar is.

Artikel 5a.4 Wnb

De leden van de D66-fractie lezen dat een gereserveerde maatregel geheel of gedeeltelijk kan worden toegedeeld aan een ADC-project in verschillende situaties. Zo wordt gesteld: «Een maatregel die volgens het register beschikbaar is voor ADC-projecten voor het voorkomen of beperken van overstromingen, de veiligheid van infrastructuur of de nationale veiligheid, kan niet worden gereserveerd voor andere ADC-projecten.» Kan de regering bevestigen dat hier sprake is van een toedeling vooraf aan veiligheidsprojecten? Waarom wordt dan niet gekozen om dit wetsontwerp toe te spitsen op enkel veiligheidsprojecten?

BIJLAGEN CONSULTIEREACTIES

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de verschillende reacties op de internetconsultatie. Deze leden zijn in het bijzonder benieuwd naar de reactie van de regering op de consultatiereacties van Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en LandschappenNL. Kan de regering toelichten hoe zij de kritiek van de genoemde organisaties beoordeelt? Kan de regering bijvoorbeeld toelichten hoe zij kijkt naar de kritiek van Natuurmonumenten, in het kader van het aantonen van de additionaliteit? Is de regering het met de volgende stelling van Natuurmonumenten eens: «Om discussie omtrent de legitimiteit van de additionaliteit te voorkomen moet dat oordeel worden bepaald door een ecologische autoriteit met onafhankelijkheid»? Hoe ziet zij de beoordeling dat de governance een blinde vlek is, omdat niet duidelijk is op basis van welk ecologisch gevalideerd oordeel wordt besloten tot opname van een maatregel? Is sprake van een bindend advies van onafhankelijke deskundigen aan de Minister? Hoe beoordeelt de regering de kanttekening van Staatsbosbeheer dat het noodzakelijk is dat de compensatie voor een concreet project de algehele samenhang van een Natura 2000- gebied bewaart en dat dit op dit moment nog onvoldoende geborgd is in het voorstel? Graag ontvangen deze leden hierop een uitgebreide toelichting.