Reactie Staatsbosbeheer op het Wetsontwerp Natuurcompensatiebank
23 december 2020

Hoewel het wetsvoorstel ook ziet op compensatie in het kader van soortbescherming, gaat deze reactie van Staatsbosbeheer alleen in op natuurcompensatie die nodig is in het kader van de bescherming van Natura 2000-gebieden, wanneer voor een plan of project (hierna: project) de zogenaamde A-D-C-criteria worden doorlopen. De reden voor deze beperking is dat het wetsvoorstel zich met name richt op compensatie in het kader van de bescherming van Natura 2000-gebieden.

In het systeem van de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming komt compensatie pas aan de orde als er geen alternatieve oplossingen voor het project zijn, en het project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Voor prioritaire soorten en habitats ligt de lat nog iets hoger. Het ware verstandig om in de MvT te verduidelijken dat het wetsontwerp niets wijzigt aan deze strenge eisen ten aanzien van de ADC-criteria, zodat er in dat opzicht geen onjuiste verwachtingen worden gewekt.
Het wetsontwerp heeft als doel een voorziening te treffen voor het geval compensatie nodig is voor projecten van overheden. Uitgangspunt voor deze compensatie is de wettelijke eis dat de ‘nodige compenserende maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft’. Daar verandert, zoals hierboven al vermeld, het wetsontwerp niets aan, en dat zou ook niet mogelijk zijn omdat dit criterium rechtstreeks uit de Habitatrichtlijn volgt. Consequentie daarvan is dat het bevoegd gezag dat over het doorgaan van het plan of project oordeelt, dus nog steeds zal moeten beoordelen of de beoogde compensatie voldoet aan dit criterium, ook als die compensatie verloopt via een natuurcompensatiebank.
Het is daarom bij het opzetten van een natuurcompensatiebank noodzakelijk om op een transparante en objectieve wijze te kunnen waarborgen dat de compensatie voor een concreet project, dat gebruikt maakt van de mogelijkheden van de natuurcompensatiebank, inderdaad “de algehele samenhang van Natura 2000 bewaart”. Dit komt in het wetsontwerp en in de MvT nog onvoldoende uit de verf.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om het wetsontwerp te beperken tot veiligheidsprojecten van het Rijk en van waterschappen. Nu is het volgens het wetsontwerp in beginsel mogelijk om elk ‘adc-project’ van een overheid onder de regeling te brengen. Staatsbosbeheer vindt dat vooralsnog niet wenselijk. Ten eerste kan er de onterechte indruk door ontstaan dat door de oprichting van een natuurcompensatiebank elk overheidsproject doorgang kan vinden, omdat de compensatie ‘geregeld’ is. Dit is niet zo, zoals hierboven toegelicht. In het gevoelige stikstofdossier is het echter verstandig om ook de verwachtingen dienaangaande goed te managen. Bovendien is bij veiligheidsprojecten zoals bescherming tegen hoogwater evident dat dit een overheidsproject is, maar bij uitbreiding van de reikwijdte kan ook de vraag ontstaan waarom een bepaald project ‘van’ de overheid is. Daarnaast kan uitbreiding van de reikwijdte afbreuk doen aan de acceptatie en de bereidheid van terreinbeherende organisaties of andere eigenaren om mee te werken aan de natuurcompensatie, omdat zij het risico niet willen nemen dat zij indirect meewerken aan projecten waar zij niet achter kunnen staan. Tot slot zou men de uitbreiding van de reikwijdte ook als prematuur kunnen zien, gezien de vragen die nog moeten worden opgelost.

Staatsbosbeheer staat in beginsel positief tegenover het idee van een natuurcompensatiebank, en zal in opdracht van de minister van LNV daarvoor ook een aantal pilots ontwikkelen. Staatsbosbeheer vindt het als eigenaar en beheerder van natuurgebieden vooral van belang dat compensatie daadwerkelijk en zinvol de aantasting van Natura 2000-gebieden opheft, die ontstaat door toekomstige projecten die uitgevoerd moeten worden vanwege hun belang voor de maatschappij. Dit betekent dat compensatie geen boekhoudkundige exercitie mag zijn, maar daadwerkelijk 'buiten' iets moet betekenen. De bundeling van compensatieopgaves biedt daarbij kansen, maar brengt helaas ook lastige problemen met zich mee. Een aantal daarvan wordt hieronder benoemd.

1. De bundeling van compensatieopgaves via een natuurcompensatiebank heeft niet automatisch als resultaat dat de opgetelde compensatie voor de natuur 'beter' is. Het is ook complex, onder andere omdat veel habitattypen stikstofgevoelig zijn en er dus in beginsel compensatie voor uiteenlopende soorten habitattypen nodig is. Op projectniveau zal een passende beoordeling op basis van ecologische expertise en gegevens uitsluitsel geven over wat er gecompenseerd moet worden. Ook wat betreft de compensatiemaatregelen die in de natuurcompensatiebank worden opgenomen zal echter een besluit (mede) gebaseerd moeten worden op basis van ecologische inzichten en gegevens, en een daarop gebaseerde visie op 'de algehele samenhang van Natura 2000'. En bij een compensatiebehoefte voor een concreet project zal een goede match gevonden moeten worden tussen hetgeen door het project verloren gaat en de compensatie daarvoor. Uit het wetsontwerp en de MvT wordt nog niet duidelijk hoe dit in zijn werk zal gaan, dit moet nog verder ontwikkeld worden.

2. De natuurcompensatiebank is beperkt tot compensatie wegens 'stikstof-effecten'. Dit kan een complicatie zijn in het geval er sprake is van ook andere negatieve effecten op een Natura 2000-gebied, die ook gecompenseerd moeten worden. Voor die andere effecten zou de compensatie dan niet via de natuurcompensatiebank plaats kunnen vinden.

3. Essentieel is dat compensatie niet in de plaats mag komen van passende maatregelen of instandhoudingsmaatregelen die al in een Natura 2000-getroffen moeten worden om de goede staat van instandhouding te bereiken of te bewaren. De MvT besteedt daar terecht aandacht aan, maar het is de vraag of de theoretische benadering van de MvT in de praktijk juridisch houdbaar is. Dit probleem doet zich met name voor bij compensatie die bestaat uit kwaliteitsverbetering of het creëren van natuur binnen bestaande Natura 2000-gebieden.

4. Omdat compensatie geen 'passende maatregel' is, en dus – per definitie – ook niet samenhangt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied, zal bij een compensatieproject binnen een bestaand Natura 2000-gebied ook gekeken moeten worden hoe het zich verhoudt tot de instandhoudingsdoelen van het betreffende Natura 2000-gebied waar de compensatie plaatsvindt. Er kan niet bij voorbaat in zijn algemeenheid van worden uitgegaan dat een compensatieproject geen negatieve effecten heeft, dat zal op het niveau van het compensatieproject en het betreffende Natura 2000-gebied bekeken moeten worden.

5. Het idee van het wetsontwerp is – kort samengevat – dat reeds op voorhand compensatiemaatregelen worden uitgevoerd en dat deze worden opgenomen in een register. Zolang deze maatregelen nog in het register staan en nog niet zijn toebedeeld als compensatie voor een concreet project, moet in allerlei opzichten gedaan worden alsof de maatregelen niet zijn uitgevoerd. Dit volgt uit artikel 5a.6. Onder andere worden de maatregelen niet betrokken bij de passende beoordeling van andere projecten dan adc-projecten, bijvoorbeeld in de vorm van een positieve autonome ontwikkeling of mitigerende maatregel.

De initiatiefnemers van die andere projecten en het bevoegd gezag voor de Natura 2000-vergunning ter zake zullen de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van deze projecten dus moeten beoordelen zonder daarbij de in het natuurcompensatieregister geregistreerde maatregelen te betrekken. Theoretisch lijkt dit logisch, maar het is de vraag of dit juridisch houdbaar is en in de praktijk gaat werken. Met name bij compensatiemaatregelen die gericht zijn op kwaliteitsverbetering, is de vraag of in het veld deze compensatiemaatregelen daadwerkelijk ecologisch buiten beschouwing gelaten kunnen worden.

De positie van de eigenaar/beheerder behoeft aandacht, met name voor het geval de compensatiemaatregelen binnen een bestaand Natura 2000-gebied zijn beoogd. Daartoe is de medewerking van de betreffende eigenaar/beheerder vereist, die hiervoor een 100% vergoeding van zijn kosten zal moeten ontvangen. Ook in het geval van compensatie via een natuurcompensatiebank zullen er dus met de betreffende eigenaar/beheerder op basis van vrijwilligheid civielrechtelijke overeenkomsten moeten worden gesloten, dat is niet wezenlijk anders dan wanneer dat per afzonderlijk project gebeurt. Een punt van aandacht daarbij is welke maatregelen en welk beheer contractueel geacht wordt tot de compensatiemaatregelen te behoren, hoe lang dat moet worden voortgezet en hoe dit zich verhoudt tot het ‘gewone’ beheer dat in het Natura 2000-gebied wordt uitgevoerd.
Voor de praktijk zijn dit belangrijke vragen omdat vooraf geen zekerheid bestaat dat compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk zullen leiden tot een compenserend habitattype. De randvoorwaarden voor een beoogd type kunnen zo goed mogelijk worden gecreëerd, maar de realisatie van het type zal door de natuur zelf ontwikkeld en in stand gehouden moeten worden. Daarbij speelt een rol dat ook de beoogde compensatiemaatregelen vooralsnog met een te hoge stikstofbelasting zullen moeten worden uitgevoerd.

In de MvT wordt aandacht besteed aan de behoefte aan coördinatie, onder andere met gedeputeerde staten van de provincies, gelet op de belangrijke taken en verantwoordelijkheden die deze colleges hebben in het kader van de Wet natuurbescherming. De MvT gaat er daarbij te gemakkelijk aan voorbij dat de uitvoering van compensatiemaatregelen in een Natura 2000-gebied nooit in strijd mag komen met de verplichtingen op grond van artikel 6, lid 1 en 2 Habitatrichtlijn, simpelweg omdat deze laatste voorrang hebben. Het verdient aanbeveling om de voorgestelde coördinatie van Rijkswege goed af te wegen tegen de centrale rol die de provincie heeft, onder andere als bevoegd gezag voor de vergunningverlening en de totstandkoming van de Natura 2000-beheerplannen. Ook voor eigenaren en andere stakeholders kan het verwarrend zijn om in dit kader met verschillende bestuursorganen te maken te hebben.

Het is te verwachten dat de hiervoor genoemde punten ook aan de orde zullen komen bij de pilots die zullen worden uitgevoerd. Mede om die reden stelt Staatsbosbeheer het op prijs ook bij het vervolg van het wetgevingstraject betrokken te worden.