

Compensatie van schade aan natuurgebieden

Vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden

2014



Compensatie van schade aan natuurgebieden

Vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden

De tekst van 'Compensatie van schade aan natuurgebieden; Vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden' is vastgesteld op 7 april 2014.
Het rapport is op 16 april 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort	3
Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer	7
1 Inleiding	8
1.1 Beschermde natuurgebieden in Nederland	8
1.1.1 Beschermingsregime Ecologische Hoofdstructuur	9
1.1.2 Beschermingsregime Natura 2000	9
1.2 Bevindingen uit ons onderzoek van 2007	9
1.3 Opzet vervolgonderzoek 2013	11
2 Natuurcompensatie in de praktijk anno 2013	12
2.1 Nieuwe afspraken over natuurcompensatie	12
2.2 Analyse van zes praktijksituaties	13
2.2.1 Naleving natuurcompensatieplicht	13
2.2.2 Toezicht op naleving natuurcompensatieplicht	16
3 Beschikbaarheid van informatie over natuurcompensatie	18
3.1 Registratie van natuurcompensatie	18
3.2 Kaartmateriaal	19
Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	20
Bijlage 2 Integrale weergave reactie staatssecretaris van EZ	21
Literatuur	24

Rapport in het kort

In beschermde natuurgebieden zijn bouwactiviteiten, zoals de aanleg van een haven, de verbreding van een snelweg of de bouw van woningen, alleen onder strikte voorwaarden toegestaan. De initiatiefnemer van zo'n project is wettelijk verplicht de schade die aan de natuur wordt aangebracht te compenseren door de aanleg van vervangende natuur elders. Deze zogenoemde natuurcompensatie is van belang om het gestaag teruglopen van de biodiversiteit (de verscheidenheid van aanwezige plant- en diersoorten) in Nederland een halt toe te roepen.

In ons rapport *Bescherming van natuurgebieden* uit 2007 constateerden wij dat de wettelijke verplichting tot natuurcompensatie bij de onderzochte projecten slechts gedeeltelijk werd nageleefd en dat effectief overheidstoezicht hierop ontbrak. In ons vervolgonderzoek van 2013-2014 is de centrale vraag in hoeverre op deze punten sinds 2007 verbeteringen zijn bereikt. Daarnaast hebben we onderzocht hoe het staat met de beschikbare informatie over natuurcompensatie.

Belangrijkste conclusies

Zowel bij initiatiefnemers als bij bestuurders is inmiddels de aandacht voor natuurcompensatie toegenomen. Dit is mede te danken aan aanpassing van het beleid en aan de *Spelregels EHS*, een document waarin Rijk en provincies hebben vastgelegd welke werkwijze bij natuurcompensatie in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet worden gevolgd.

De toegenomen aandacht voor natuurcompensatie is vooral zichtbaar in de voorbereidingsfase van bouwprojecten. De bescherming van de nieuw aangelegde natuur is echter nog niet goed geregeld. Het schort daarnaast nog steeds aan voldoende toezicht op de naleving van de compensatieplicht. De verantwoordelijkheid voor dit toezicht is nog niet goed geregeld. Daardoor blijft het onduidelijk of de compensatie daadwerkelijk leidt tot volwaardige en blijvende vervanging van de aangetaste natuur. Ook is niet alle benodigde informatie beschikbaar. Zo bestaat er geen actueel landelijk overzicht van natuurcompensatieprojecten. Ook ontbreekt, hoewel de technische middelen hiervoor beschikbaar zijn, een voor iedereen toegankelijke actuele, digitale kaart die alle beschermde natuur in Nederland zichtbaar maakt.

Meer aandacht voor natuurcompensatie

Onderdeel van ons onderzoek was het analyseren van het natuurcompensatiebeleid in vier provincies en van zes praktijkgevallen: lopende of recent afgeronde natuurcompensatieprojecten. De uitkomsten van dit praktijkonderzoek vormen een aanwijzing dat gemeenten en provincies inmiddels meer aandacht hebben voor de natuurcompensatieplicht.

Van tevoren had het bevoegde gezag bij deze casussen steeds duidelijk vastgelegd hoe en waar de schade die de natuur door het bouwproject zou oplopen, zou worden gecompenseerd. In vier van de zes gevallen was de compensatienatuur ook tijdig aangelegd of lag de uitvoering daarvan op schema.

Figuur 1 Kerngegevens natuurbescherming



Geen tijdige bescherming compensatienatuur

De bescherming van de compensatienatuur vraagt echter nog aandacht. Deze was in de meeste gevallen niet tijdig geregeld. Hierdoor is niet zeker of de nieuw aangelegde natuur voldoende kwaliteit heeft en of deze natuur op termijn wel intact zal blijven.

Toezicht op naleving nog onvoldoende

Het toezicht op de naleving van de natuurcompensatieplicht is in de praktijk nog onvoldoende. Wanneer over een voorgenomen bouwactiviteit en de bijbehorende compensatiemaatregelen eenmaal een besluit is genomen, neemt de actieve betrokkenheid van gemeenten en provincies af en vertrouwt men erop dat de initiatiefnemer de gemaakte afspraken nakomt. Deze praktijk biedt onvoldoende garanties dat er wordt opgetreden als de natuurcompensatieplicht niet wordt nageleefd.

Het onderliggende probleem is hier dat er niet één bestuurslaag rechtstreeks aanspreekbaar is op een goede uitvoering en tijdige voltooiing van de compensatie. Ook is aan geen van de betrokken overheden de verantwoordelijkheid toegewezen om na te gaan of de nieuw aangelegde compensatienatuur zich heeft ontwikkeld zoals beoogd. Daardoor is onzeker of de compensatienatuur daadwerkelijk het teruglopen van biodiversiteit voorkomt.

Geen actueel inzicht in stand van zaken

Provincies hebben geen goed overzicht van de feitelijke stand van zaken rond natuurcompensatieverplichtingen. Sommige provincies hebben wel een registratie opgezet of stappen in die richting ondernomen, maar andere hebben dat (nog) niet gedaan of hebben hun administratie niet goed bijgehouden. Hierdoor ontbreekt zowel de mogelijkheid om provincies onderling te vergelijken als een landelijk totaaloverzicht.

Nog geen eenduidige en actuele landelijke kaart van beschermde natuur

Er ontbreekt een eenduidige openbare landelijke digitale kaart van de beschermde natuurgebieden in Nederland. Er circuleren verschillende kaartversies van de EHS en de kaarten zijn niet altijd beschikbaar in de vorm van 'open data'. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van bouwprojecten niet eenvoudig te achterhalen in welke gebieden rekening moet worden gehouden met de natuurbeschermingsregimes behorend bij de EHS.

Aanbevelingen

Wij doen de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) de volgende aanbevelingen:

- Geef de provincies expliciet een regierol bij EHS-natuurcompensatie. Dit past bij hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het beheer van de natuur van de EHS.
- Leg vast dat tegelijk met het besluit over een bouwactiviteit in beschermd gebied en de aanleg van compensatienatuur, ook de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van de compensatienatuur dient te worden gewaarborgd.
- Zorg ervoor dat de provincies een onderling vergelijkbare registratie bijhouden van projecten die de beschermde natuur aantasten, dat zij de uitvoering van compenserende maatregelen volgen en hierover openbaar rapporteren.

- Zorg voor een eenduidige, actuele, openbare landelijke kaart van alle beschermde natuurgebieden, die online beschikbaar is in de vorm van open data.

De eerste twee aanbevelingen kunnen uitgewerkt worden bij de actualisatie van de *Spelregels EHS*. Deze is meermaals door de verantwoordelijke bewindspersonen aangekondigd en volgens ons dringend nodig. De andere twee aanbevelingen kunnen Rijk en provincies betrekken bij de uitwerking van de afspraken over monitoring en informatie-uitwisseling die zij maakten in het kader van het in september 2013 door hen gesloten Natuurpact. Die uitwerking biedt ook een kans om volledig te voldoen aan de uitgangspunten van het Actieplan Open Overheid.

Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie staatssecretaris van EZ

De staatssecretaris van EZ heeft op 11 april 2014 mede namens de minister van IENM op ons onderzoek gereageerd (zie bijlage 1). Zij deelt onze analyse dat op enkele punten verbeteringen nodig zijn in de uitvoering van de natuurcompensatieplicht. Ook schrijft zij dat deze verbeterpunten worden herkend door de provincies en dat deze met sommige aanbevelingen al aan de slag zijn gegaan.

De staatssecretaris is het met ons eens dat de provincies een regierol zouden moeten vervullen bij EHS-natuurcompensatie. Zij schrijft dat zij in het jaarlijkse voortgangs-overleg met de provincies over het Natuurpact zal bespreken welke afspraken uit het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact moeten worden opgenomen in de *Spelregels EHS*.

In reactie op onze aanbeveling om de bescherming van compensatienatuur te waarborgen schrijft de staatssecretaris dat nu alleen geregeld is dat compensatie moet plaatsvinden. Zij is voornemens om bij de invulling van de algemene maatregelen van bestuur op grond van de toekomstige Omgevingswet ook regels te stellen om de bescherming van de compensatienatuur te waarborgen.

Onze aanbeveling om te komen tot een eenduidige registratie van compensatieprojecten kan volgens de staatssecretaris worden meegenomen in de monitoring van het Natuurpact door de provincies.

Over onze aanbeveling om te zorgen voor een eenduidige, actuele, openbare landelijke kaart van alle beschermde natuurgebieden schrijft de staatssecretaris dat de provincies dit al regelen via hun provinciale verordeningen en omgevingsplannen en dat zij de kaarten al kunnen plaatsen op de website www.ruimtelijkeplannen.nl.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren met instemming dat de staatssecretaris van EZ al onze conclusies en aanbevelingen inhoudelijk onderschrijft. Wij vertrouwen erop dat zij de Tweede Kamer op korte termijn zal informeren over de concrete invulling die zij aan haar toezeggingen zal geven. Wij gaan ervan uit dat de staatssecretaris daarbij zal verduidelijken:

- wat zij zal doen om te bewerkstelligen dat provincies een regierol krijgen bij natuurcompensaties;
- wanneer zij de *Spelregels EHS* gaat actualiseren en wie daarbij het voortouw neemt;
- wanneer de registratie van ingrepen en compensatieprojecten openbaar zal worden (hetgeen volgens ons cruciaal is, zoals wij in § 3.1 van dit rapport beargumenteren);
- wie het initiatief zal nemen om in samenwerking met de provincies een eenduidige kaart van alle Nederlandse natuurgebieden samen te stellen (deze is namelijk nog niet beschikbaar op de website waarnaar de staatssecretaris verwijst) en wanneer deze openbaar in de vorm van open data beschikbaar zal zijn.

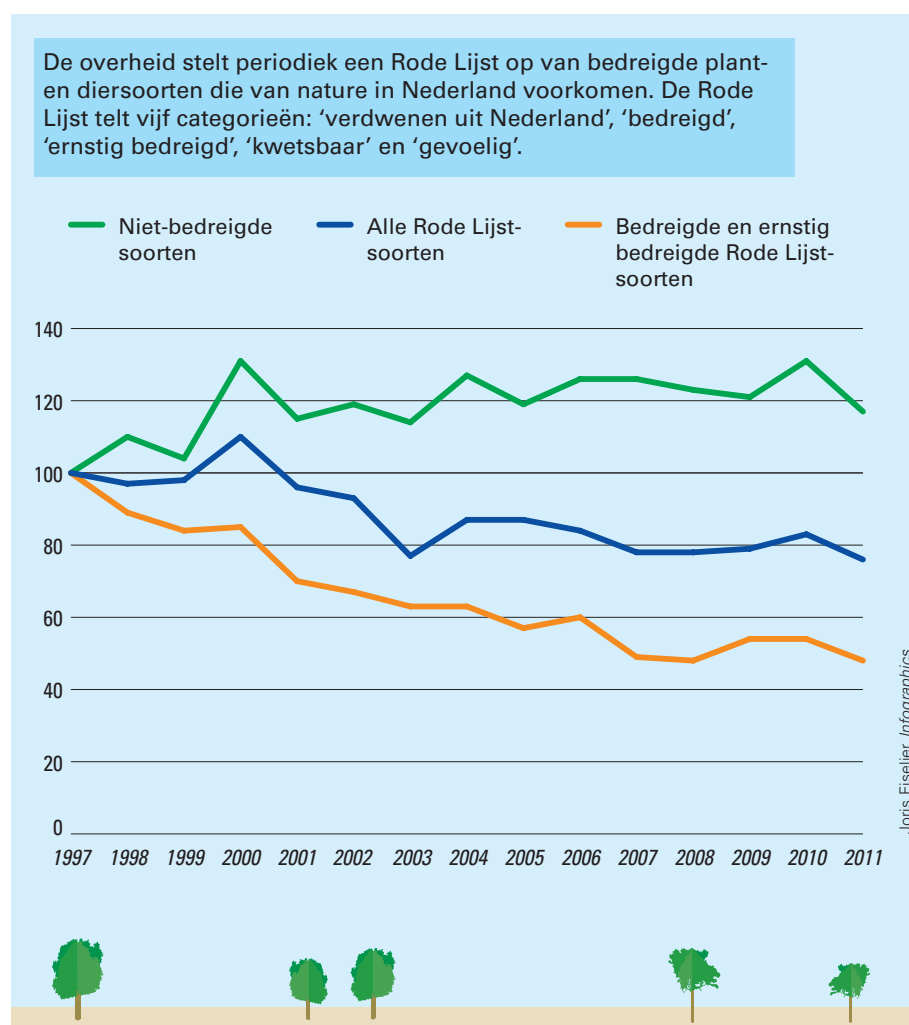
I Inleiding

I.1 Beschermde natuurgebieden in Nederland

In 1990 is de rijksoverheid begonnen met de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).¹ Het is de bedoeling dat dit een samenhangend netwerk wordt van beschermde, kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden.

De EHS is het belangrijkste overheidsinstrument om het teruglopen van de biodiversiteit (de verscheidenheid van aanwezige plant- en diersoorten) in Nederland een halt toe te roepen. Dat veel bedreigde soorten nog steeds achteruit gaan is zichtbaar in figuur 2 (gebaseerd op gegevens van CBS en PBL).

Figuur 2 **Ontwikkeling bedreigde plant- en diersoorten**
1997-2011, geïndexeerd (1997=100)



¹ Recent is de naam van de EHS veranderd in 'Natuur-netwerk Nederland' (EZ, 2013). Wij houden in dit rapport de naam EHS aan, die gangbaar was in de periode waarop ons onderzoek betrekking heeft.

In Europees verband is met hetzelfde doel een grensoverschrijdend netwerk van natuurgebieden ingesteld, Natura 2000. De in Nederland gelegen Natura 2000-gebieden bevinden zich bijna allemaal binnen de EHS. Figuur 3 laat dit zien.

1.1.1 Beschermingsregime Ecologische Hoofdstructuur

Als beschermde EHS-natuur moet plaatsmaken voor een snelweg, een jachthaven of een ander bouwproject, mag dat alleen na zorgvuldige afweging volgens het ‘nee, tenzij’-principe: ruimtelijke ingrepen zijn niet toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en het project een groot openbaar belang heeft. Als deze afweging ertoe leidt dat de ingreep in de natuur doorgaat, moeten schadelijke effecten voor plant en dier zoveel mogelijk worden vermeden.

Negatieve effecten die niet te vermijden zijn, moeten worden gecompenseerd. Dit moet zodanig gebeuren dat er netto geen verlies optreedt in de oppervlakte, de kwaliteit en de samenhang van de natuur. Meestal gebeurt compensatie door aanleg van nieuwe natuur op een andere locatie of door verbetering van bestaande natuur. Soms kan een afkoopsom worden betaald (financiële compensatie).

De natuurcompensatie moet binnen een afgesproken termijn door de initiatiefnemer van de bouwactiviteit worden gerealiseerd. De initiatiefnemer kan een particulier of een bedrijf zijn, maar ook een overheidsinstelling zoals een gemeente, provincie of Rijkswaterstaat.

1.1.2 Beschermingsregime Natura 2000

Voor Natura 2000-gebieden gelden Europese beschermingsregels die strenger zijn dan de EHS-regels. Aantasting van de natuur is niet toegestaan, tenzij is voldaan aan zeer strikte voorwaarden.² De compensatie moet in dat geval zijn gerealiseerd voordat de schade aan de natuur wordt toegebracht. Ook moet de compensatie de negatieve effecten op specifieke soorten en habitattypen ongedaan maken.

Financiële compensatie is bij Natura 2000-gebieden niet mogelijk. Verder moeten de compensatiemaatregelen worden gemeld aan de Europese Commissie. Omdat Natura 2000-gebieden vrijwel geheel binnen de EHS liggen, gelden daar doorgaans zowel de EHS- als de Natura 2000-beschermingsregels.

1.2 Bevindingen uit ons onderzoek van 2007

In 2007 publiceerden wij ons onderzoek *Bescherming van natuurgebieden* (Algemene Rekenkamer, 2007). Onze belangrijkste conclusie was dat de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid onvoldoende bijdroeg aan de bescherming van natuur in EHS- en Natura 2000-gebieden. Deze conclusie stelde op de volgende uitkomsten van het onderzoek:

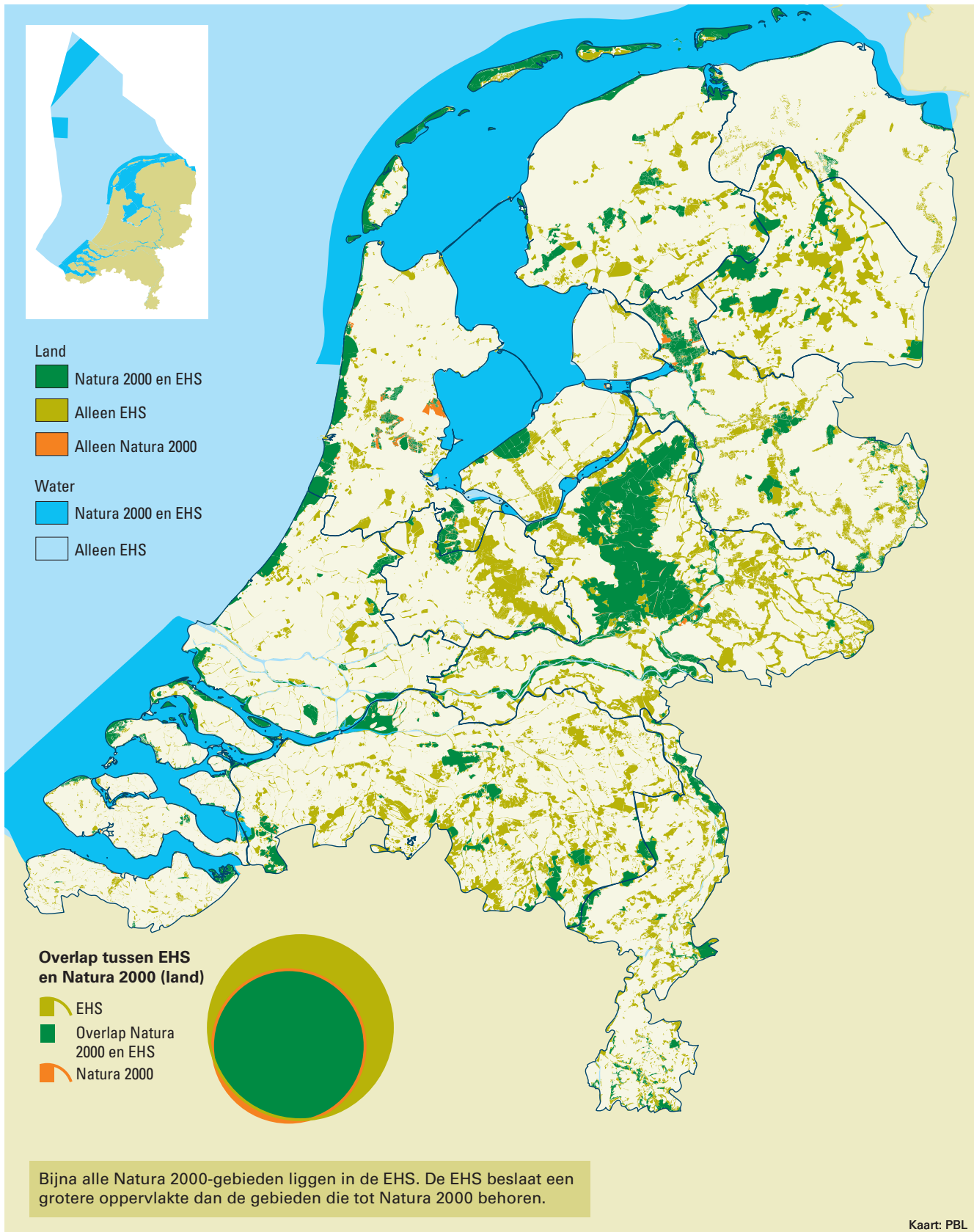
1. Het ‘nee, tenzij’-principe werd niet goed toegepast: natuur werd aangetast waar dat had kunnen en moeten worden vermeden. De procedures boden geen daadwerkelijke bescherming tegen aantasting van natuurgebieden; ze zorgden hooguit voor vertraging van een geplande ingreep in de natuur.
2. De natuurcompensatieplicht werd bij de door ons onderzochte ingrepen in de natuur slechts gedeeltelijk nageleefd.

We riepen de verantwoordelijke bewindspersonen onder meer op om (a) effectief toezicht en goede handhaving te organiseren, inclusief een systeem voor het registreren van compensatieplichtige projecten, (b) meer richting en ondersteuning te geven aan decentrale overheden en (c) de verschillende gebiedskaarten van de EHS beter op elkaar af te stemmen.

²

Een nadere toelichting op natuurbeschermingsregimes is beschikbaar als internetbijlage bij dit rapport, te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Figuur 3 **EHS- en Natura 2000-gebieden en de mate van overlap**
Peildatum 1 juli 2013



1.3 Opzet vervolgonderzoek 2013

Sinds ons onderzoek in 2007 is het natuurbeleid in een aantal stappen gedecentraliseerd naar de provincies. Deze zijn nu verantwoordelijk voor het aanleggen en beheren van de EHS-natuur en voor het monitoren van de kwaliteit van deze natuur. Zij vervullen deze taken binnen de kaders van de natuurwetgeving, waarvoor de staatssecretaris van EZ verantwoordelijk blijft. Het kabinet beschouwt de realisatie van de EHS als nationaal belang en de staatssecretaris van EZ verzorgt rapportages over de voortgang hiervan aan de Tweede Kamer. Daarnaast is de staatssecretaris van EZ verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan internationale verplichtingen, zoals die voor Natura 2000-gebieden. Ook heeft de door EZ ingestelde Stuurgroep natuurcompensatie (2013) tal van adviezen gegeven om knelpunten rondom natuurcompensatie op te lossen. Deze adviezen heeft de staatssecretaris van EZ in september 2013 aan de Tweede Kamer gezonden.

In deze nieuwe context hebben wij ons vervolgonderzoek verricht. Wij spitsen ons hierin toe op de naleving van de plicht om aangetaste natuur te compenseren en op de informatie over beschermde natuur en compensatie. Het ‘nee, tenzij’-principe hebben wij - als uitvloeisel van deze keuze - niet opnieuw onderzocht.

Dit rapport beantwoordt de volgende vragen:

1. Hoe functioneert natuurcompensatie anno 2013 in de praktijk?
2. Is het toezicht op de naleving van natuurcompensatieverplichtingen sinds 2007 beter geregeld?
3. Hoe pakken provincies registratie en monitoring van natuurcompensaties aan?
4. Is duidelijk welke natuurgebieden beschermd zijn en is de informatie daarover goed ontsloten?

De vragen 1 en 2 behandelen wij in hoofdstuk 2; de vragen 3 en 4 komen aan bod in hoofdstuk 3. Vraag 4 hebben wij beantwoord in nauwe samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Bij dit rapport horen vier internetbijlagen met achtergrondinformatie:

- een methodische verantwoording;
- een beschrijving van de bestudeerde praktijkgevallen (casussen);
- een toelichting op de beschermingsregimes voor natuurgebieden;
- een overzicht van de wijze waarop de wet- en regelgeving van het Rijk is doorvertaald in provinciale regels voor natuurcompensatie.

Deze documenten zijn te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

2 Natuurcompensatie in de praktijk anno 2013

In 2007 constateerden wij dat de wettelijke verplichting tot natuurcompensatie in de praktijk vaak slechts gedeeltelijk werd nageleefd en dat effectief toezicht hierop ontbrak. Hoe functioneert natuurcompensatie anno 2013 in de praktijk? Is het toezicht op de naleving van natuurcompensatieverplichtingen sinds 2007 beter geregeld? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

2.1 Nieuwe afspraken over natuurcompensatie

In 2007 hebben Rijk en provincies in het document *Spelregels EHS* (LNV, VROM & provincies, 2007) afspraken vastgelegd over de te volgen werkwijze bij natuurcompensatie. Er is rond deze afspraken sindsdien het nodige gebeurd. Enkele belangrijke elementen uit de *Spelregels EHS* zijn in oktober 2012 als bindende regels opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). De *Spelregels EHS* en het Barro zijn door de provincies doorvertaald en uitgewerkt in provinciale verordeningen en provinciaal beleid voor natuurcompensatie.

De nieuwe en deels aangepaste wetten en regels en de *Spelregels EHS* geven decentrale overheden meer houvast bij de praktische uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid. Uit ons onderzoek uit 2007 was gebleken dat vooral kleine gemeenten en initiatiefnemers hieraan behoefte hadden.

Voorts zijn met de nieuwe regels en afspraken de handelingsmogelijkheden voor zowel initiatiefnemers van bouwprojecten als voor het bevoegd gezag verruimd. Wij signaleerden in 2007 dat de wet- en regelgeving over natuurcompensatie overheden en initiatiefnemers soms te weinig handelingsvrijheid bood bij de invulling van de natuurcompensatieplicht. Deze mogelijkheden zijn op twee punten verruimd: er is meer vrijheid bij de keuze van de locatie van compensatienatuur (deze hoeft niet langer dicht bij de ruimtelijke ingreep te liggen en mag binnen al beschermd natuurgebied liggen) en er is meer vrijheid bij de keuze van het type compensatienatuur dat zal worden aangelegd (deze hoeft niet langer van dezelfde soort te zijn als de natuur die wordt aangetast).

Ondanks deze verbeteringen dreigen de *Spelregels EHS* thans aan kracht in te boeten. Dit komt doordat de spelregels niet zijn aangepast aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de andere wets- en beleidswijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Ook zijn de spelregels niet aangepast aan de situatie die is ontstaan na de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies; ze sluiten daardoor niet meer aan bij de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen tussen overheden. Ook geven de spelregels geen informatie over de werkwijze en de afwijkende regels bij bouwprojecten op grond van de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet. Wij achten het dringend gewenst dat de actualisatie van de *Spelregels EHS*, die door de verantwoordelijke bewindspersonen van EZ en IenM meermaals is aangekondigd, nu daadwerkelijk ter hand wordt genomen. De nieuwe spelregels zouden aan kracht winnen als zij houvast zouden geven bij alle gevallen van natuurcompensatie en als zij een duidelijker status krijgen in de vorm van bindende afspraken of beleidsregels.

2.2 Analyse van zes praktijksituaties

Wij hebben onderzocht hoe het natuurcompensatiebeleid anno 2013 in de praktijk wordt uitgevoerd. Wij hebben dit bekeken in vier provincies: Overijssel, Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland. We hebben voor deze provincies gekozen omdat we daarmee een dwarsdoorsnede van Nederland van oost naar west in beeld hadden, met een variërende bevolkingsdichtheid en natuuroppervlakte. Met deze provincies en Rijkswaterstaat hebben we gesprekken gevoerd over de vraag hoe zij omgaan met natuurcompensatie.

Om een indicatie te krijgen van de concrete uitvoering hebben wij zes praktijksituaties onderzocht: bouwprojecten in beschermd natuurgebied die onderworpen waren aan de plicht tot natuurcompensatie. De ‘nee, tenzij’-afweging was in deze gevallen dus al gemaakt, met als uitkomst dat de ingreep in de natuur mocht plaatsvinden op voorwaarde dat de schade zou worden gecompenseerd door de aanleg van nieuwe natuurelders. Het betreft drie rijksprojecten (met Rijkswaterstaat als initiatiefnemer) en drie decentrale projecten (met een gemeente of een particuliere partij als initiatiefnemer); zie figuur 4 op de volgende pagina.

Bij de selectie van de casussen hebben we gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie, zodat de verschillende processen die projecten doorlopen in de casussen zijn vertegenwoordigd. De zes praktijkgevallen geven een indicatie van de uitvoeringspraktijk, maar zijn niet statistisch representatief voor alle natuurcompensatieprojecten in Nederland.³

We zijn nagegaan hoe de natuurcompensatieplicht in de geselecteerde zes praktijkgevallen werd nageleefd en hoe de betrokken overheden hierop toezicht hielden. Opgeteld bedroegen de kosten van de bouwprojecten in de zes praktijkgevallen bijna € 936 miljoen. Met de natuurcompensatie was in totaal ongeveer € 11 miljoen gemoeid (i.e. gemiddeld circa 1,2% van de projectkosten). Ongeveer de helft van deze € 11 miljoen had betrekking op de aanleg van vervangende natuur in verband met de verbreding van de A2 tussen Deil en Everdingen, één van de zes onderzochte casussen.

2.2.1 Naleving natuurcompensatieplicht

Vorbereiding van de natuurcompensatie

In alle door ons onderzochte gevallen had de initiatiefnemer van de bouwactiviteit van te voren laten onderzoeken en vastleggen hoe de negatieve effecten van de ingreep op de beschermde natuur konden worden gecompenseerd. Ook was afgesproken waar de compensatienatuur zou worden aangelegd, hoe het compensatiegebied zou worden ingericht, wie dat zou doen en welk budget er voor de inrichting beschikbaar was. Uit de gesprekken die wij met de vier betrokken provincies hebben gevoerd kwam naar voren dat zij niet alleen bij deze zes projecten, maar meer in het algemeen natuurcompensatie in een vroeg stadium betrekken in de plannen voor bouwprojecten in beschermd natuurgebied. Dit doen zij tijdens het vooroverleg met gemeenten over bestemmingsplanwijzigingen. Deze nieuwe werkwijze vloeit voort uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die in 2008 is ingevoerd. Sindsdien moeten provincies vooraf aangeven welke kaders gelden bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen, terwijl voorheen de nadruk lag op goedkeuring van bestemmingsplannen achteraf.

3

Een uitgebreidere toelichting op onze werkwijze bij het casuonderzoek is te vinden in de internetbijlage ‘Verantwoording onderzoeksmethoden’, te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Figuur 4 Onderzochte praktijkgevallen



	A	B	C	D	E	F
Initiatiefnemer	Gemeente Heerhugowaard	Recreatiegemeenschap Veluwe	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat projectdirectie Ruimte voor de Rivier, overgedragen aan gemeente Gorinchem	Rijkswaterstaat	Gemeente Nijmegen
Bevoegd gezag	Gemeente Heerhugowaard, provincie Noord-Holland, Ministerie van EZ	Gemeente Hattem, provincie Gelderland, Ministerie van EZ	Ministeries van IenM en EZ, provincie Overijssel, gemeente Hellendoorn	Ministerie van EZ, provincie Zuid-Holland, gemeente Gorinchem	Ministeries van IenM en EZ, provincies Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland, gemeenten Culemborg, Geldermalsen, Neerijnen, Zaltbommel en Maasdriel	Gemeenten Nijmegen, Overbetuwe en Rheden, provincie Gelderland, Ministerie van EZ (voorheen LNV)
Compensatienatuur						
↳ Omvang	↳ 4,5 hectare	↳ 5,07 hectare	↳ 19,79 hectare	↳ 3,5 hectare	↳ 71,4 hectare	↳ 36,18 hectare
Ⓢ Kosten*	Ⓢ Circa 10%	Ⓢ Circa 14-20%	Ⓢ Minder dan 1%	Ⓢ Minder dan 1%	Ⓢ Circa 1,5%	Ⓢ Minder dan 1%

*Percentage van projectkosten ingreep

Joris Fiselier Infographics

Uitvoering van de natuurcompensatie

In vier van de zes door ons onderzochte praktijkgevallen was de natuurcompensatie volledig en tijdig uitgevoerd of lag de uitvoering op schema. Tijdige uitvoering houdt voor eenvoudige projecten die in een EHS-gebied worden uitgevoerd in: binnen twee jaar nadat de afspraken over de compensatiemaatregelen zijn vastgelegd.

Bij middelgrote projecten in EHS-gebied bedraagt de uitvoeringstermijn maximaal vijf jaar, bij grote projecten in EHS-gebied kan het gaan om een termijn van tien jaar.

Wanneer het gaat om een project in EHS-gebied dat wordt uitgevoerd in het kader van de Tracéwet geldt de termijn die in het desbetreffende tracébesluit staat genoemd. In Natura 2000-gebieden moet de natuurcompensatie al gereed zijn vóórdat de aantasting van het gebied plaatsvindt.

In één praktijkgeval, de doortrekking van de Oosttangent bij Heerhugowaard, was de helft van de compensatienatuur tijdig gerealiseerd. De inrichting van de andere helft was vertraagd doordat de provincie de compensatienatuur wilde realiseren als onderdeel van een breder nog uit te werken plan voor een landgoederenzone ter plekke.

In een ander praktijkgeval, de uitbreiding van de jachthaven in Hattem, was maar voor een deel van de natuurcompensatie afgesproken wanneer deze gereed moest zijn. De compensatie was bovendien vijf jaar na de besluitvorming slechts voor een deel uitgevoerd. Sindsdien lijkt de uitvoering te stagneren.

Hoewel wij dus incidenteel haperingen hebben geconstateerd in de uitvoering, geldt voor de meeste praktijkgevallen die wij hebben onderzocht dat er serieus werk was gemaakt van de afgesproken natuurcompensatie.

Bescherming van compensatienatuur

Wij zijn nagegaan of de nieuw aangelegde compensatienatuur in de door ons onderzochte praktijkgevallen tijdig dezelfde bescherming heeft gekregen als de oorspronkelijke (door de ruimtelijke ingreep verdwenen) natuur. Voor de bescherming van de EHS is het nodig dat de provincie het compensatie-gebied begrenst als EHS en dat de gemeente de bescherming van het gebied waarborgt in het bestemmingsplan. Voor de bescherming van een Natura 2000-gebied is een aanwijzingsbesluit van de staatssecretaris van EZ nodig.

In één van de zes casussen, de aanleg van een tunnel en een spoorlijn bij Nijverdal, was de compensatienatuur tijdens de besluitvorming al volledig beschermd als EHS-gebied. In de andere vijf casussen die wij onderzochten had de compensatienatuur echter nog geen volwaardige bescherming als EHS-gebied gekregen. In de meeste gevallen waren de betrokken provincie- en gemeentebesturen wel van plan om dit te gaan regelen, maar waren de daarvoor benodigde besluiten nog niet genomen.

Bij de stadsbrug bij Nijmegen ging het om compensatie voor een ingreep in een Natura 2000-gebied. De staatssecretaris van EZ had de compensatiegebieden nog niet als Natura 2000-gebied aangewezen en beschermd, terwijl dat volgens de Natuurbeschermingswet 1998 wel zou moeten.

Ons casusonderzoek laat zien dat de bescherming van compensatienatuur vaak niet tijdig is geregeld in provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen (in het geval van EHS), respectievelijk in het aanwijzingsbesluit van de staatssecretaris van EZ (in het geval van Natura 2000). Daardoor is het duurzaam voortbestaan van

deze nieuwe natuur en ontwikkeling tot kwalitatief gelijkwaardige natuur nog onvoldoende gewaarborgd.

In reactie op ons rapport uit 2007 heeft de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid (LNV) ons laten weten dat het de bedoeling was dat tegelijk met het besluit over een ingreep in EHS-natuur met compensatieplicht, óók de bescherming van de compensatienatuur zou worden aangepakt. Afgaande op de onderzochte praktijkgevallen heeft dit standpunt van de minister na 2007 niet geleid tot een andere uitvoeringspraktijk.

2.2.2 Toezicht op naleving natuurcompensatieplicht

Wie is verantwoordelijk?

Over de procedures die bij natuurcompensatie moeten worden gevolgd hebben het Rijk en de provincies afspraken vastgelegd in het hiervoor al genoemde document *Spelregels EHS*. Hierin is bepaald dat het ‘bevoegd gezag’ moet toezien op de naleving van de natuurcompensatieplicht.

De bevoegdheden die zijn verbonden met de procedures rond bouwactiviteiten zijn in de wet echter toebedeeld aan verschillende overheden. Daardoor is bij ruimtelijke plannen met een compensatieplicht doorgaans meer dan één bevoegd gezag betrokken (dit geldt ook voor de door ons onderzochte projecten; zie figuur 4). Wie nu precies verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de natuurcompensatieplicht, is zodoende onduidelijk.

Het ligt voor de hand om de betrokken provincie te beschouwen als de partij die verantwoordelijk is voor het toezicht op natuurcompensatie. Immers, sinds het natuurbeleid van het Rijk de afgelopen jaren is gedecentraliseerd, zijn de provincies verantwoordelijk voor het beheer van beschermde natuurgebieden en zijn zij aangewezen als ‘gebiedsregisseur’. Het Rijk heeft echter niet expliciet met de provincies afgesproken dat zij die rol ook bij natuurcompensaties hebben.

Uit ons onderzoek blijkt dat voor de provincies niet altijd duidelijk is of zij toezicht moeten houden op de uitvoering van een natuurcompensatie en of zij moeten ingrijpen als de realisatie stagneert. Uit gesprekken die wij hebben gevoerd, kwam naar voren dat de vier in het onderzoek betrokken provincies (nog) geen centrale regierol bij natuurcompensatie vervullen. Daardoor kan het voorkomen dat een onvolledige of te late uitvoering van de compensatiemaatregelen onopgemerkt blijft.

Sommige provincies rekenen het wél tot hun taak om in hun rol als gebiedsregisseur toezicht te houden op de uitvoering van natuurcompensaties. Dit blijkt uit een onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van natuurcompensatie in de provincie Limburg, dat in oktober 2013 is verschenen. De provincie Limburg beschouwt het als haar taak om toe te zien op de natuurcompensaties en vervult daarbij een handhavende rol. Naar het oordeel van de Zuidelijke Rekenkamer treedt de provincie daarbij echter nog te vaak onvoldoende krachtig op als gemeenten hun afspraken niet (voldoende) nakomen (Zuidelijke Rekenkamer, 2013).

Kwaliteit van compensatienatuur

Belangrijk is dat natuur die ter compensatie van natuurschade wordt aangelegd de afgesproken kwaliteit heeft, dat wil zeggen: is voorzien van de overeengekomen

natuurwaarden. Hierop moet niet alleen op lange termijn worden toegezien, maar ook al vrij snel na de aanleg van de natuur, bijvoorbeeld om na te gaan of de vegetatie zich goed ontwikkelt en of het nieuwe gebied op passende wijze wordt gebruikt en beheerd.

In geen van de door ons onderzochte praktijkgevallen waren de betrokken overheden nagegaan of de compensatienatuur zich ontwikkelde zoals beoogd. Ons is gebleken dat de vier provincies dit niet monitoren en dat gemeenten dit evenmin als hun verantwoordelijkheid beschouwen (zie ook § 3.1). De initiatiefnemers van bouwactiviteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de compensatiemaatregelen, hoeven daarover ook meestal niet te rapporteren.

Al met al bestaat het risico dat de betrokken overheden niet weten of de nieuwe natuur die ter compensatie van een bouwactiviteit is aangelegd wel de afgesproken kwaliteit heeft of zal krijgen. Doordat de monitoring hiervan niet duidelijk aan een van de betrokken partijen is toebedeeld, dreigt deze taak tussen wal en schip te raken. Het risico van ontbrekende monitoring is dat er niet wordt bijgestuurd als de compensatienatuur niet goed tot ontwikkeling komt. Daardoor is onzeker of de compensatienatuur daadwerkelijk het teruglopen van biodiversiteit voorkomt.

3 Beschikbaarheid van informatie over natuurcompensatie

In ons rapport van 2007 stelden wij dat een goed registratiesysteem van ruimtelijke ingrepen in de natuur en van de daarmee samenhangende natuurcompensatieprojecten noodzakelijk was. Ook constateerden wij dat er verschillende gebiedskaarten van de EHS in omloop waren, die beter op elkaar moesten worden afgestemd. Wat is er sinds 2007 rond bovengenoemde knelpunten veranderd?

3.1 Registratie van natuurcompensatie

Rijk en provincies hebben na ons onderzoek van 2007 in de *Spelregels EHS* vastgelegd dat de provincies de natuurcompensaties zullen registreren en de uitvoering daarvan zullen monitoren. Verder is afgesproken dat de gemeenten jaarlijks over de voortgang van compensatieverplichtingen zullen rapporteren aan de provincie. Daarmee zijn de afspraken over de registratie en monitoring van natuurcompensaties nu duidelijker dan tijdens de uitvoering van ons onderzoek in 2007. Maar hoe is het in de praktijk hiermee gesteld?

Wij hebben onderzocht of anno 2013 de provincies een goed overzicht hebben van ingrepen in beschermde natuur, de opgelegde natuurcompensatieplicht en de stand van zaken in de uitvoering van de natuurcompensatieprojecten. Wij hebben op dit punt een wisselend beeld aangetroffen bij de provincies die in ons onderzoek betrokken zijn.

Sommige provincies hebben een registratie opgezet of stappen in die richting ondernomen, maar andere hebben dat niet gedaan of hun administratie is niet goed bijgehouden.

Van alle provincies blijken alleen Limburg en Zuid-Holland op hun website een openbare rapportage te hebben staan over de voortgang van natuurcompensatieprojecten. Zulke openbare rapportages zijn naar ons oordeel waardevol, omdat zij voor de provincie een stimulans zijn om actief toezicht te houden. Ook bieden zij betrokken maatschappelijke groeperingen en burgers de mogelijkheid om de verantwoordelijke partijen aan te spreken op de naleving van de natuurcompensatieplicht.

De registratie van de natuurcompensaties zou zo moeten worden ingericht dat de informatie onderling vergelijkbaar is. Hiertoe zouden bindende afspraken moeten worden gemaakt over de inrichting van de provinciale registraties.

De vergelijkbaarheid van de door provincies geregistreerde informatie over natuurcompensaties is om twee redenen van belang. In de eerste plaats kan de staatssecretaris van EZ zich hiermee een totaalbeeld van Nederland vormen en volgen hoe de bescherming van natuurgebieden die van nationaal of Europees belang zijn, in de praktijk functioneert. Zij dient over dit totaalbeeld te beschikken met het oog op haar verantwoordelijkheid voor de natuurwetgeving en het nationale belang dat de regering heeft toegekend aan de EHS. Ook van de stand van zaken rond compensaties in Natura 2000-gebieden moet de staatssecretaris van EZ op de hoogte zijn, omdat in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is afgesproken dat het Rijk verantwoordelijk is en door de EU aanspreekbaar op de internationale verplichtingen voor Natura 2000-gebieden.

Een tweede belangrijk voordeel van het op vergelijkbare wijze registreren van gegevens is dat de informatie daarmee onderling uitwisselbaar is, zodat provincies van elkaar kunnen leren. Dergelijke informatie hebben provincies ook nodig om hun regierol voor het EHS-beleid goed te kunnen vervullen.

3.2 Kaartmateriaal

Voor het monitoren van natuurcompensaties is het van belang dat geplande, lopende en afgeronde ingrepen in beschermdde natuur eenduidig worden vastgelegd op actuele geografische kaarten. Nieuwe digitale technieken die gebruikmaken van geodata bieden daartoe goede mogelijkheden. Wanneer deze kaarten online als ‘open data’ beschikbaar zijn en duidelijk de actuele begrenzing van de beschermdde natuur in Nederland tonen, kunnen belanghebbenden zoals initiatiefnemers van ruimtelijke projecten eenvoudig zien wanneer hun beoogde project ingrijpt in de beschermdde natuur. Wij zien hier een uitgelezen kans voor het Rijk en de provincies om de uitgangspunten van het *Actieplan Open Overheid* in praktijk te brengen (BZK, 2013).

Van de Nederlandse Natura 2000-gebieden is een eenduidige en landelijke kaart beschikbaar op internet (Alterra, 2013). Voor de EHS-gebieden zijn diverse kaarten in omloop, met uiteenlopende benamingen, categorie-indelingen en grensafbakeningen. Een eenduidige en landelijke kaart voor de EHS is er niet.

In samenwerking met het PBL is het ons gelukt om met aanvullende informatie van de provincies een landelijke kaart samen te stellen van alle beschermdde natuur. Dit is de kaart die in hoofdstuk 1 is opgenomen als figuur 3. Op deze kaart staan de gebieden die de provincies op 1 juli 2013 als EHS-gebied hadden begrensd en alle Natura 2000-gebieden.⁴ Wij vinden het gewenst dat zo’n landelijke kaart van alle beschermdde natuurgebieden (EHS en Natura 2000) online beschikbaar komt als open data en steeds wordt aangepast als provincies (EHS) of het Rijk (Natura 2000) de grenzen van beschermdde natuurgebieden aanpassen.

4

Op www.rekenkamer.nl is een inzoombare kaart met enkele kleine correcties beschikbaar.

Bijlage 1 Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen staatssecretaris van EZ
Natuurcompensatie in de praktijk anno 2013			
§ 2.1	Bij initiatiefnemers en bestuurders toegenomen aandacht voor natuurcompensatie, mede dankzij aanpassing van beleid en gemaakte afspraken in <i>Spelregels EHS</i> . Maar <i>Spelregels EHS</i> zijn niet meer actueel en niet aangepast aan nieuwe wetten en aan decentralisatie van natuurbeleid.	Geef provincies regierol bij natuurcompensatie in de EHS. Dit past bij hun verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en beheer van natuur. Betrek dit bij actualisatie spelregels.	Staatssecretaris onderschrijft dat provincies regie moeten voeren, maar doet geen toezegging. Staatssecretaris gaat natuurcompensatie en <i>Spelregels EHS</i> bespreken bij overleg over voortgang Natuurpact.
§ 2.2	Toegenomen aandacht voor natuurcompensatie, vooral zichtbaar in voorbereidingsfase van projecten. Bescherming van nieuw aangelegde natuur nog niet goed geregeld. Nog steeds onvoldoende toezicht op naleving compensatieplicht en geen monitoring kwaliteit compensatienatuur. Verantwoordelijkheid hiervoor nog niet goed geregeld. Daardoor onduidelijk of compensaties echt leiden tot volwaardige en blijvende vervanging van aangetaste natuur.	Leg vast dat tegelijk met besluit over bouwactiviteiten in beschermd gebied en aanleg van compensatienatuur ook bescherming van compensatienatuur moet worden gewaarborgd. Maak dit onderdeel van regierol provincies en maak afspraken hierover bij actualisatie spelregels.	Staatssecretaris is voornemens om bij invulling algemene maatregelen van bestuur op grond van toekomstige Omgevingswet ook regels te stellen over bescherming van compensatienatuur. Staatssecretaris geeft niet aan wanneer zij <i>Spelregels EHS</i> gaat actualiseren en wie daarbij voortouw neemt.
Beschikbaarheid van informatie over natuurcompensatie			
§ 3.1	Afspraken over registratie door provincies onvoldoende nageleefd, daardoor geen goed en actueel overzicht van natuurcompensatieprojecten beschikbaar.	Zorg dat provincies onderling vergelijkbare registratie bijhouden van bouwprojecten in beschermde natuur, dat zij uitvoering van compenserende maatregelen volgen en hierover openbaar rapporteren.	Staatssecretaris onderschrijft dat registratie nodig is voor regierol provincies. Aanbeveling kan volgens haar worden meegenomen in jaarlijkse rapportage provincies over Natuurpact.
§ 3.2	Voor iedereen toegankelijke actuele, digitale kaart van alle beschermde natuur in Nederland ontbreekt.	Zorg voor eenduidige en actuele landelijke kaart van alle beschermde natuurgebieden (EHS en Natura 2000), online beschikbaar als open data.	Begrenzing van EHS door provincies is volgens staatssecretaris beschikbaar via verordeningen en op www.ruimtelijkeplannen.nl .

Bijlage 2 Integrale weergave reactie staatssecretaris van EZ

11 april 2014

Geachte mevrouw Stuiveling,

Hierbij doe ik u, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu, de reactie toekomen op uw rapport 'Compensatie van schade aan natuurgebieden', waarin de Algemene Rekenkamer een vervolgonderzoek heeft uitgevoerd naar compensatie van verlies aan natuur als gevolg van activiteiten.

Ik spreek mijn waardering uit voor deze rapportage van de Algemene Rekenkamer en de achterliggende documenten. Het is gedegen en helder.

De beschouwing geeft een goed beeld van de ontwikkelingen op het terrein van natuurcompensatie sinds 2007, het jaar waarin de Rekenkamer het eerste onderzoek heeft uitgevoerd. De conclusies en aanbevelingen ondersteunen mijn beleid om de biodiversiteit te versterken.

Conclusies uit het rapport 'Compensatie van schade aan natuurgebieden'

In uw onderzoek 'Bescherming van natuurgebieden' uit 2007 heeft u geconstateerd dat de wettelijke verplichting tot natuurcompensatie slechts gedeeltelijk werd nageleefd en dat effectief overheidstoezicht ontbrak. Sinds die tijd is de situatie in het natuurbeleid ingrijpend veranderd. In 2006 zijn tussen Rijk en provincies afspraken gemaakt over de uitvoering van het natuurbeleid door provincies via het Investeringsbudget Landelijk Gebied ILG. In 2010 heeft het kabinet Rutte I bezuinigingen op het natuurbudget aangekondigd. Deze zijn in 2011 doorgevoerd gelijktijdig met het decentraliseren van het natuurbeleid naar de provincies. Dit heeft geleid tot het bestuursakkoord natuur van 2011 en 2012.⁵ Het kabinet Rutte II heeft voor de realisatie van zijn natuurambities extra financiële middelen beschikbaar gesteld. De afspraken hierover met de provincies zijn vastgelegd in het Natuurpact dat ik op 18 september 2013 met de provincies heb gesloten. De provincies zijn hiermee eindverantwoordelijk geworden voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen: EHS).⁶

In deze periode van snel wijzigende politieke, bestuurlijke en budgettaire omstandigheden wordt door u geconstateerd dat zowel bij initiatiefnemers als bij bestuurders de aandacht voor natuurcompensatie is toegenomen, vooral in de meest cruciale fase bij bouwprojecten, namelijk de voorbereidingsfase van dergelijke projecten. Aanpassing van het beleid en de totstandkoming van de 'Spelregels EHS' hebben in belangrijke mate hiertoe bijgedragen. Dit komt tot uiting in de door u onderzochte praktijkgevallen. Het bevoegde gezag had van tevoren steeds duidelijk vastgelegd hoe en waar de schade die de natuur door het bouwproject zou oplopen, zou worden gecompenseerd. Een belangrijke constatering uit uw rapport is dat in de meeste gevallen de compensatienatuur ook tijdig was aangelegd of de uitvoering op schema lag. Deze conclusie geeft aan dat Rijk en provincies sinds uw onderzoek uit 2007 grote stappen hebben gezet om de natuurcompensatie in ons land te verbeteren.

Verbeteringen

Uw rapport constateert dat op enkele punten verbeteringen noodzakelijk zijn. Het gaat om de beschermingsregimes van de compensatienatuur en toezicht op de compensatieplicht. Ook met betrekking tot de registratie van en informatie over natuurcompensatie zijn verbeteringen mogelijk.

5

Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, te weten het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012, wordt geduid als 'Bestuursakkoord Natuur'.

6

In het Natuurpact (september 2013) gaat de EHS op in het Natuurnetwerk Nederland, waarbij het gaat om een robuust netwerk van natuur in heel Nederland en voor alle mensen. De inzet van het Natuurnetwerk Nederland richt zich op meer kwaliteit, op grotere natuurgebieden en op het realiseren van natuurlijke verbindingen met omliggende gebieden. In de meeste vigerende regelgeving en beleidsdocumenten wordt nog gesproken over EHS.

Uw analyse deel ik. Als stelselverantwoordelijke voor de Nederlandse bijdrage aan de Europese natuur en biodiversiteit, rapporteer ik periodiek aan de Europese Commissie. Voor het kabinet is in dit verband het op orde hebben van de natuurcompensatie van essentieel belang.

De door u geconstateerde verbeteringsmogelijkheden zijn ook herkend door de provincies, die sinds de decentralisatie verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het natuurbeleid, waaronder ook natuurcompensatie en de ruimtelijke bescherming ervan.

Het Rijk heeft in 2012 de 'Spelregels EHS' verwerkt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). De provincies vertalen de regels uit het Barro in provinciale verordeningen. Hierin zijn wezenlijke bepalingen vastgelegd zoals de digitale begrenzing, het beschermingsregime en de compensatieregels voor het Natuurnetwerk Nederland. Voor een effectieve bescherming (en de naleving ervan) is de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland van belang. In de meeste provincies is de begrenzing afgerond en in de meeste overige gevallen zal de definitieve besluitvorming voor de zomer 2014 gereed zijn. Daarmee kunnen de provincies de bescherming van de compensatienatuur beter regelen.

Verder heeft op initiatief van het toenmalige ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in 2013 een brede Stuurgroep Natuurcompensatie een eindrapport heeft uitgebracht, inclusief enkele aanbevelingen tot verbetering. Ik heb de Tweede Kamer daarvan op 27 september 2013 op de hoogte gesteld (TK, 2013–2014, 30 825, nr. 197).

De aanbevolen verbeteringen uit het eerdergenoemde advies van de Stuurgroep natuurcompensatie zijn gedeeltelijk dezelfde als die uit het rapport van 'Compensatie van schade aan natuurgebieden' van de Algemene Rekenkamer. De provincies hebben het advies van de stuurgroep besproken en zijn aan de slag gegaan met de aanbevelingen uit het advies en daarmee ook met enkele aanbevelingen uit uw rapport.

Aanbevelingen

In uw rapport doet u vier aanbevelingen:

1. Geef de provincies expliciet een regierol bij EHS-natuurcompensatie;
2. Leg vast dat tegelijk met het besluit over een bouwactiviteit in beschermd gebied en de aanleg van compensatienatuur, ook de bescherming van de compensatienatuur dient te worden gewaarborgd;
3. Zorg ervoor dat de provincies een onderling vergelijkbare registratie bijhouden van projecten die beschermde natuur aantasten, dat zij de uitvoering van compenserende maatregelen volgen en hierover openbaar rapporteren;
4. Zorg voor een eenduidige, actuele, openbare landelijke kaart van alle beschermde natuurgebieden, die online beschikbaar is.

Ad 1. Regierol provincies bij natuurcompensatie

Vanuit de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid, zoals geregeld in het Natuurpact, en de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke ordeningsbeleid geven de provincies invulling aan natuurcompensatie. Hiertoe behoort ook de regierol van de provincies om natuurcompensatie te realiseren.

Ik spreek de provincies jaarlijks over de voortgang van het Natuurpact. Hoewel het thema natuurcompensatie niet expliciet in het Natuurpact is geregeld, zal ik wel om aandacht vragen voor de verschillende aanbevelingen en provincies zullen dit overleg

ook gebruiken om knelpunten te signaleren. In dit verband zal ik met de provincies overleggen welke afspraken uit het bestuursakkoord natuur en het Natuurpact en de daaruit voortvloeiende rol van de provincies opgenomen moeten worden in de 'Spelregels EHS'. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de provincies het beleid in de provinciale ruimtelijke verordeningen regulier te actualiseren. Voor Rijks(infra-structurele) projecten blijft het Rijk verantwoordelijk voor de realisatie van de natuurcompensatie, maar zal dat in overleg doen met de provincies.

Ad 2. Bescherming compensatienatuur vooraf regelen

Zoals ik hierboven al vermeldde, zal in de loop van 2014 de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland zijn voltooid. Dit is een belangrijke stap om de bescherming van de natuur tevens juridisch te borgen. Niet alleen kwantitatief. Ook kwalitatief zullen de provincies de essentie van het Natuurnetwerk Nederland borgen, namelijk de realisatie van verbindingen tussen natuurgebieden onderling en tussen natuurgebieden en hun omgeving. In het Barro is nu alleen geregeld dat compensatie moet plaatsvinden. Het voornemen is om ook regels te stellen om de bescherming van de compensatienatuur te waarborgen.

Dat zal worden meegenomen bij de invulling van de algemene maatregelen van bestuur op grond van de toekomstige Omgevingswet.

Ad 3. Registratie projecten die de beschermde natuur aantasten

De in de eerste aanbeveling opgenomen regierol van de provincies kunnen zij pas goed uitvoeren als er een onderling vergelijkbare registratie van ruimtelijke projecten, die liggen in beschermde natuur, aanwezig is. Een dergelijke aanbeveling heeft ook de Stuurgroep Natuurcompensatie gedaan. De provincies volgen al de totale omvang en kwaliteit van de natuur via hun reguliere monitoring en doen hierover verslag in de jaarlijkse rapportage over de voortgang van de ambities uit het Natuurpact. Deze aanbeveling kan goed wordt meegenomen in dit traject.

Ad 4. Landelijke, openbare digitale kaart van alle beschermde natuurgebieden

Deze laatste aanbeveling voor een landelijke digitale kaart van beschermde natuurgebieden acht ik wenselijk om het proces tot vergunningverlening van bouwactiviteiten met natuurcompensatie te versnellen. Initiatiefnemers kunnen bij de voorbereiding van projecten in natuurgebieden, online zien of het om beschermde natuur gaat en hiermee dus bij de planning en kostenbegroting rekening houden. Dit voorkomt onnodige vertraging van projecten en kan de initiatiefnemer tijdig op zoek naar ruimte en middelen voor compensatie. Provincies regelen dit al via hun provinciale verordeningen en ruimtelijke instrumenten, inclusief de digitalisering van een kaart met beschermde natuurgebieden en de openbare toegankelijkheid ervan. Hierbij kan ook geanticipeerd worden op de Omgevingswet, waarin regelgeving met betrekking tot natuur zal worden opgenomen. Vooruitlopend op de Omgevingswet kunnen de provincies de natuurkaarten - voor zover het Natuurnetwerk Nederland al is begrensd - in beginsel plaatsen op de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Via een groei-model kunnen belanghebbenden en belangstellenden alvast op deze website terecht.

Sharon A.M. Dijkma

Staatssecretaris van Economische Zaken

Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2007). *Bescherming natuurgebieden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 074, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Alterra (2013). *Gebiedendatabase Natura 2000-gebieden*. Beschikbaar op www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.

BZK (2013). *Visie Open Overheid en Actieplan Open Overheid*. Bijlage bij Kamerstuk 32 802, nr. 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Den Haag: Sdu.

BZK, EL&I & IPO (2011-2012). *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Tekst van de afspraken zoals opgenomen in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, de aanvullende afspraken van 7 december 2011 en de aanvullende uitvoeringsafspraken van 10 februari 2012. Den Haag: eigen beheer.

EZ (2013). *Natuurpact; Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 18 september 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 576, nr. 6. Den Haag: Sdu.

LVN, VROM & provincies (2007). *Spelregels EHS; Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS. Een gezamenlijke uitwerking van Rijk en provincies*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Stuurgroep natuurcompensatie (2013). *Eindrapport Stuurgroep natuurcompensatie. Versie 11, februari 2013*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 27 september 2013, kenmerk DGNR-NB / 13155059. Den Haag: eigen beheer.

Zuidelijke Rekenkamer (2013). *Kwaliteit natuurcompensatie provincie Limburg (vervolgonderzoek)*. ISBN 978-90-8768-042-8. Eindhoven: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet. Staatscourant 1998, nr. 124.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Staatsblad 2011, 391. (Wijziging met uitbreiding voor de EHS: Staatsblad 2012, 388).

Boswet. Staatsblad 1961, 256.

Crisis- en Herstelwet. Staatsblad 2010, 136.

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen PB L 206 van 22 juli 1992.

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (*gecodificeerde versie*) (Vogelrichtlijn). Publicatieblad van de Europese gemeenschappen PB L 20/7 van 26 januari 2010. Vervanging van Richtlijn 79/409/EEG. Publicatieblad van de Europese gemeenschappen, PB L 103 van 25.4.1979.

Flora- en faunawet. Staatsblad 1998, 402.

Natuurbeschermingswet 1998. Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap. Staatsblad 1998, 403.

Tracéwet. Staatsblad 1993, 582.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Staatsblad 2008, 496.

Wet revitalisering generiek toezicht. Staatsblad 2012, 233.

Wet ruimtelijke ordening. Staatsblad 2006, 566.

Onderzoeksteam

Mevr. drs. S.J. van Leeuwen (projectleider)

Dhr. drs. G.P.A. Bakker

Mevr. C.M. Blokdijk RA

Dhr. drs. J.F.H.A. Diederiks (PBL)

Mevr. drs. F.T.G. de Graaf

Dhr. mr. dr. P. Jong

Dhr. A.E. de Meij

Dhr. J.L.M. Schreurs

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: René Manders / Fotopersbureau

Van de Meulenhof B.V.

(Natuurcompensatie bij verkeersknooppunt
de Hogt in Veldhoven)

Den Haag, april 2014