

# Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet

30 juni 1998\DJZ/WBA/1998 273  
Centrale Directie Juridische Zaken

## 1. Inleiding en doel

In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) is als uitgangspunt vastgelegd, dat in bepaalde gebiedscategorieën in principe geen ruimtelijke ingrepen mogen plaatsvinden. Volgens het 'nietenzij'-principe zijn dergelijke ingrepen alleen toegestaan indien er sprake is van een aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijk belang en bij gebrek aan alternatieven. Op grond van het SGR dient de initiatiefnemer dan het verlies aan natuur, bos en/of recreatie te compenseren.

Als gebiedscategorieën waarop dit compensatiebeginsel van toepassing is zijn in het SGR aangemerkt:

- kerngebieden van de ecologische hoofdstructuur;
- gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden;
- kleinere natuurgebieden buiten de ecologische hoofdstructuur die als zodanig zijn aangewezen in het streekplan, onder de werking van de Natuurbeschermingswet vallen of zijn vastgelegd in een bestemmingsplan;
- biotopen van aandachtssoorten die op indicatie van de soortenbeschermingsplannen van het Rijk in streekplannen en/of bestemmingsplannen zijn opgenomen;
- bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de Boswet; groot-schalige openbare recreatievoorzieningen.

Het compensatiebeginsel dient gestalte te krijgen in de vorm van mitigatie en compensatie. Onder mitigatie wordt verstaan het verminderen van nadelige effecten van ingrepen/activiteiten op de omgeving door bepaalde maatregelen. Dergelijke maatregelen hebben een directe, fysieke relatie met het te maken werk, in die zin dat zij worden uitgevoerd aan, op of onder het werk zelf (denk aan ecoducten, dassentunnels en geluidsschermen). Onder compensatie wordt verstaan het creëren van nieuwe waarden die vergelijkbaar zijn met de verloren gegane waarden. Gaat het om volledig onvervangbare waarden dan heeft compensatie betrekking op het

creëren van zo vergelijkbaar mogelijke waarden. In tegenstelling tot mitigerende maatregelen kunnen compenserende maatregelen ook buiten het beheersgebied van een werk liggen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat compensatie in principe in de directe omgeving van de ingreep moet plaatsvinden en zoveel mogelijk aansluitend aan een gebied met vergelijkbare waarden.

Het voorgaande is van belang indien op grond van de Tracéwet de aanleg van infrastructuur in een SGR-gebied wordt overwogen. Volgens de lijn van het SGR zal moeten worden aangetoond dat de ingreep noodzakelijk is en zal voldoende zekerheid moeten worden geboden omtrent de realisering van de mitigerende en compenserende maatregelen. Deze lijn geldt evenzeer voor ingrepen buiten een SGR-gebied, indien hierop als gevolg van de ingreep negatieve effecten plaatsvinden (externe werking).

Doel van de beleidsregel is vanuit de juridische invalshoek aan te geven hoe met natuurcompensatie moet worden omgegaan, indien toepassing daarvan bij de voorbereiding van concrete projecten aan de orde is.

De beleidsregel moet leiden tot een uniforme aanpak bij de toepassing van het compensatiebeginsel in de praktijk, waarbij recht wordt gedaan aan zowel de Tracéwet als het SGR.

## 2. Wettelijk kader (Tracéwet)

De Tracéwet bevat regels voor de besluitvorming over de aanleg of wijziging van hoofd-wegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. Op grond van deze wet worden mogelijke tracés van een bepaald werk in een trajectnota beschreven. Het tracé waarnaar de voorkeur uitgaat wordt vastgesteld in een (ontwerp-)tracébesluit. In artikel 1 van de Tracéwet is onder meer aangegeven wat onder het begrip tracé moet worden verstaan. Volgens dit artikel (eerste lid, onder h) gaat het om de aanduiding op één of meer topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg, waarbij een nauwkeurige beschrij-

ving moet worden gegeven van de daarbij te realiseren maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard. In de memorie van antwoord is nog opgemerkt dat onder maatregelen van ecologische aard zowel mitigerende als compenserende maatregelen moeten worden verstaan.

## 3. Ingreep in SGR-gebied: twee facetten en uitwerking.

Wordt in de procedure op grond van de Tracéwet gekozen voor een ingreep in een SGR-gebied, dan dienen twee facetten uitdrukkelijk aan de orde te komen.

In de eerste plaats zal vanuit het 'nietenzij'-principe van het SGR gemotiveerd moeten worden aangegeven op grond van welk aantoonbaar maatschappelijk belang de aanleg van het werk in het gebied noodzakelijk is. Daarbij zal tevens moeten worden beargumenteerd dat er geen alternatieven zijn.

De motivering is gebaseerd op de trajectnota/MER, waarin op globale wijze de consequenties van het compensatiebeginsel voor elk van de onderscheiden alternatieven en varianten zijn weergegeven. De motivering dient gestalte te krijgen in de toelichting op het tracébesluit.

Is die noodzaak aangetoond, dan dient de initiatiefnemer in de tweede plaats het verlies aan natuur, bos en/of recreatie zoveel mogelijk te mitigeren en, indien dat onvoldoende is, te compenseren. In dat geval rijst de vraag in welke mate de te treffen maatregelen in het tracébesluit aan de orde moeten komen. Hiervoor is al gewezen op artikel 1, eerste lid, onder h, van de Tracéwet, waaruit volgt dat het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg op één of meer topografische of geografische kaarten moet worden aangeduid. Gelet op het feit dat mitigerende maatregelen direct aan, op of onder het werk zelf worden getroffen, kan hier niet worden volstaan met alleen een beschrijving. De mitigerende maatregelen moeten in het tracébesluit worden vastgesteld en het ruimtebeslag moet op

de kaarten worden aangeduid. Dit geldt ook voor mitigerende maatregelen in verband met de landschappelijke inpassing.

Compenserende maatregelen kunnen buiten het beheersgebied van een werk liggen, maar dat hoeft niet. Dergelijke maatregelen kunnen, via de uitwerking van het compensatiebeginsel in een landschapsplan, ook aan het tracé van een werk worden getroffen. Is dat het geval, dan dienen de compenserende maatregelen op gelijke wijze als de mitigerende maatregelen in het tracébesluit en de bijbehorende kaarten te worden behandeld. Met andere woorden: compenserende maatregelen die aan het tracé worden getroffen, moeten in het tracébesluit worden vastgesteld en het ruimtebeslag moet op de kaarten worden aangeduid.

Compenserende maatregelen die niet aan het werk worden getroffen dienen niet in het tracébesluit te worden vastgesteld, maar moeten op grond van de Tracéwet nauwkeurig worden beschreven. Deze beschrijving kan vorm krijgen in een hoofdstuk of paragraaf in de toelichting op het tracébesluit of in een als bijlage bij de toelichting op het tracébesluit te voegen compensatieplan. In de beschrijving dient zoveel mogelijk de inhoud van de compensatie aan de orde te komen, alsmede het proces waarlangs de compensatie zal worden gerealiseerd (zie hierna onder 4). In alle gevallen moet een einddatum worden genoemd, waarop de compensatie gerealiseerd dient te zijn.

#### **4. Realisering compensatie: huidige praktijk**

De compenserende maatregelen die in het kader van de compensatie zijn voorzien maar niet aan het tracé worden getroffen, worden in de praktijk via de volgende wegen gerealiseerd:

- de instanties die bij de realisering van de compensatie betrokken zijn kunnen in een bestuursovereenkomst vastleggen dat zij voor een bepaalde einddatum uitvoering zullen geven aan een ter zake opgesteld compensatieplan. Een dergelijke overeenkomst kan bijvoorbeeld aangeven welke partijen zorg dragen voor de grondaankopen dan wel de (tijdige) planologische inpassing van de maatregelen;

- ingespeeld kan worden op kansen die zich in een omgeving voordoen. Te denken valt aan het gedurende een aantal jaren – al dan niet anticiperend – op

vrijwillige basis verwerven van gronden die in een gebied vrijkomen;

- gebruik kan worden gemaakt van de instrumenten zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in de Landinrichtingswet.

De wet kent op dit moment vier vormen van landinrichting, namelijk de herinrichting, de aanpassingsinrichting, de ruilverkaveling en de ruilverkaveling bij overeenkomst. Gewerkt wordt aan een herziening van de Landinrichtingswet, met als doel de werking van genoemde instrumenten te verbeteren. Gevallen waarin de Tracéwet van toepassing is kunnen daarvan te zijner tijd profiteren.

Het benutten van deze wegen heeft de volgende voordelen:

- er is meer tijd voor de uitwerking en realisering van de compenserende maatregelen dan wanneer die in het tracébesluit worden gefixeerd. Hierdoor is de kans op een kwalitatief goed eindresultaat groter, omdat kansrijke situaties in de omgeving kunnen worden benut;

- kansen en mogelijkheden in de sfeer van de minnelijke verwerving van gronden kunnen beter worden benut, hetgeen positief kan worden beoordeeld uit hoofde van kostenbeheersing en draagvlakvergroting. Tevens kan worden aangehaakt bij lopende of te starten procedures, bijvoorbeeld in het kader van de landinrichting (zie hiervoor). Hierdoor zal minder sprake behoeven te zijn van gedwongen eigendomsontneming voor compensatie.

#### **5. Financiële compensatie.**

In het SGR is gesteld dat fysieke compensatie, 'wanneer die door overmacht niet of niet voldoende mogelijk is', kan worden vervangen door financiële compensatie. Zoals hiervoor opgemerkt, moet in alle gevallen een datum worden genoemd waarop de compenserende maatregelen gerealiseerd moeten zijn.

Tevens kan daarbij worden bepaald dat de gelden die op de vastgestelde einddatum niet aan fysieke maatregelen zijn besteed, zullen worden gebruikt voor financiële compensatie.

#### **6. Onteigeningswet.**

In het uiterste geval kan het noodzakelijk zijn om voor de realisering van de compenserende maatregelen te onteigenen. Titel IV van de onteigeningswet biedt daartoe naar mijn mening voldoende mogelijkheden. Op grond van deze Titel kan onder meer worden onteigend voor de uitvoering van een bestemmingsplan, hetgeen betekent dat

ook onteigend kan worden voor de realisering van de compenserende maatregelen die in een bestemmingsplan zijn vastgelegd. Titel IV kent twee procedures. In de eerste plaats kan de onteigening ten name van de gemeente geschieden, op grond van een door de Kroon goedgekeurd raadsbesluit tot onteigening (artikel 79 van de onteigeningswet). In de tweede plaats kan de onteigening ten name van een ander publiekrechtelijk lichaam dan de gemeente geschieden, zulks op verzoek van dat lichaam op grond van een aanwijzingsbesluit van de Kroon (artikel 87 van de onteigeningswet).

#### **7. Inwerkingtreding beleidsregel.**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 september 1998 en heeft betrekking op projecten waarvoor de trajectnota en het milieu-effectrapport na die datum worden vastgesteld.

Deze beleidsregel wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

*Den Haag, 30 juni 1998.*

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink.*