

AANVULLENDE INFORMATIE COMPENSEREN OP VOORRAAD VANUIT DE PROVINCIES GELDERLAND EN NOORD-BRABANT

ONDERWERP	Aanvullende informatie compenseren op voorraad vanuit de provincies Gelderland en Noord-Brabant
DATUM	24-01-2023
VAN	Mirjam Sterk
AAN	Commissie RGW

1. Inleiding

Op 23 november 2022 heeft de SGP in de Statencommissie Ruimte, Groen en Wonen een opwaardeerverzoek ingediend met betrekking tot de statenbrief "*Realiseren natuurcompensatie op voorraad op locaties Valkenheide en Autenasekade*". Gedeputeerde Sterk heeft toegezegd aanvullende informatie te verstrekken over de bestaande praktijk van compensatienatuur in de provincies Gelderland en Noord-Brabant. Middels dit schrijven zal worden uiteengezet hoe compensatienatuur daar geregeld is.

2. Juridisch kader

Natuurnetwerk Nederland (hierna: "**NNN**") is een netwerk van aaneengesloten natuurnetwerken in Nederland. Op grond van artikel 1.12 lid 2 Wet natuurbescherming (hierna: "**Wnb**") is Gedeputeerde Staten belast met totstandkoming en instandhouding van het NNN binnen haar provincie. In Utrecht is dit geregeld in de Interim Omgevingsverordening (hierna: "**IOV**"). Artikel 6.5 e.v. zien op onder welke voorwaarden het NNN mag worden aangetast en op welke wijze dit gecompenseerd dient te worden.

De provincies Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht kennen alle drie regelingen die vooraf compenseren mogelijk maken. Wel zijn er verschillende benamingen voor hetzelfde principe en ook verschillen tussen de provincies. Gelderland spreekt van een *compensatiepool*, Noord-Brabant spreekt van *financiële compensatie* en Utrecht hanteert de term *compenseren op voorraad*. Het principe is hetzelfde; NNN wordt aangetast, fysieke compensatie is ter plaatse niet te realiseren en daarom wordt elders de compensatie uitgevoerd door de provincie zelf in plaats van door diegene die de aantasting veroorzaakt.

Gelderland

Zowel Noord-Brabant als Gelderland in hun respectievelijke verordening regelingen opgenomen omtrent vooraf compenseren dan wel financiële compensatie. Gelderland heeft de navolgende regeling:

"Artikel 2.51 (gebruik compensatiepool in plaats van fysieke compensatie)

1. De nadelige gevolgen voor de kernkwaliteiten, oppervlakte of samenhang van het Gelders natuurnetwerk kunnen worden gecompenseerd door gebruik te maken van een compensatiepool als:

- a. fysieke compensatie niet mogelijk is;
- b. voldoende grond beschikbaar is in een compensatiepool;
- c. een vergoeding aan de provincie wordt betaald; en
- d. de oppervlakte van het te compenseren areaal kleiner is dan 0,5 hectare.

2. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt bepaald aan de hand van de kosten voor de inrichting van een compensatiepool bestaande uit kosten voor:

- a. de aanschaf en de verwerving van vervangende grond;
- b. de inrichting van de natuur;
- c. het beheer gedurende de ontwikkeltijd; en

d. de procedure en plannen.”¹

In de toelichting wordt een compensatiepool als volgt gedefinieerd:

“Artikel 2.51 (gebruik compensatiepool in plaats van fysieke compensatie) Een compensatiepool is al ingerichte natuur, gelegen aan de rand van het Gelders natuurnetwerk, maar is hier nog geen onderdeel van. Initiatiefnemers die minder dan 0,5 hectare moeten compenseren kunnen gebruik maken van deze compensatiepool, mits de ruimte van de te compenseren oppervlakte nog beschikbaar is in de pool.”

Voorts wordt in een Statenbrief gericht aan Provinciale Staten provincie Gelderland, d.d. 27 maart 2018, documentnummer, 2018-000896, een aanvullende toelichting gegeven:

“4 Argumenten/afwegingen/risico's Het inrichten van compensatiepools op 4 a 5 locaties in de provincie (Gelderse Vallei, IJsselvallei, Veluwe, Achterhoek, Rivierengebied) wordt een locatie van 10 a 15 ha ingericht met verschillende hoogwaardige natuurtypen. Deze locaties liggen dichtbij of grenzen aan het GNN. Een initiatiefnemer die een compensatieplicht heeft op grond van de Omgevingsverordening of vanwege het vellen van houtopstanden (Wet natuurbescherming) kan door financiële compensatie deze plicht overdragen aan de provincie. De omvang van de financiële compensatie wordt bepaald op basis van de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen om de verloren natuurwaarden in de compensatiepools te realiseren.

De pools worden verspreid over de provincie ingericht en het verst gevorderd is op dit moment een locatie in het Beekbergerbroek waar in samenwerking met de gemeente Apeldoorn de voorbereiding is opgepakt voor de inrichting van nieuwe natuur.

In de uiterwaarden bij Maurik ligt een tweede mogelijkheid. Hier heeft zich al een weidevogelgrasland ontwikkeld op grond die al in eigendom is van de provincie, buiten het GNN is gelegen en nog geen natuurbestemming heeft. Op de Veluwe zijn er nog mogelijkheden voor het inrichten van een pool op particuliere eigendommen, in de Gelderse Vallei en Achterhoek op provinciale eigendommen. De aankoop, inrichting en het beheer van de pools wordt (voor-)gefinancierd vanuit het budget dat beschikbaar is voor aankoop en inrichting GNN. In het geval dat een deel van de pool niet ingezet wordt als compensatiegrond, kan dit afgedekt worden door deze gronden onderdeel te maken van de provinciale GNN-opgave.

Het beschikbaar stellen van het geld vindt plaats door de eigenaar van de grond waarop de pool wordt aangelegd een aanvraag voor een begrotingssubsidie in te laten dienen bij PS.

De Omgevingsverordening biedt al enkele jaren de mogelijkheid om financieel te compenseren in het geval het niet lukt om in de omgeving een compensatielocatie te vinden. Nu er zicht is op de inrichting van enkele pools hebben verschillende initiatiefnemers de afgelopen maanden gebruik gemaakt van deze vorm van compensatie. 3 De behoefte blijkt toch wel groot te zijn al betreft het vooral kleine compensaties waarvan de realisatie relatief duur is. De eerste meters voor de aan te leggen pool zijn dus al verkocht.”

Noord-Brabant

Noord-Brabant heeft de navolgende regeling(en):

“Artikel 3.22 Compensatie

De verplichte compensatie vindt, naar keuze, plaats door:

1. fysieke compensatie, overeenkomstig [Artikel 3.23](#);
2. financiële compensatie, overeenkomstig [Artikel 3.24](#).

¹ Artikel 2.51, Omgevingsverordening Gelderland 2023, [Bijlage 3a omgevingsverordening NIEUW \(stateninformatie.nl\)](#)

Artikel 3.24 Financiële compensatie

Lid 1 De financiële compensatie wordt bepaald op grond van de omvang van de compensatieverplichting overeenkomstig Artikel 3.22, tweede lid, en omvat de volgende kostenelementen:

- a. kosten voor de planontwikkeling en planuitvoering;
- b. kosten van de aanschaf van vervangende grond;
- c. kosten van de basisinrichting;
- d. kosten van ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd.

Lid 2 De financiële compensatie wordt uiterlijk zes weken na de vaststelling van het bestemmingsplan gestort in de provinciale compensatievoorziening ter uitvoering van de geformuleerde compensatietaakstelling.

Artikel 5.28 Rapportage uitvoering financiële compensatie

Gelet op artikel 3.24 Financiële compensatie stellen Gedeputeerde Staten jaarlijks een rapportage vast waarin:

- a. verantwoording wordt gegeven over de bestedingen uit het compensatiefonds van het afgelopen jaar;
- b. een prioritering wordt gegeven aan de realisatie van het Natuur Netwerk Brabant voor het toekomstige jaar.”²

Toelichting Noord-Brabant

In de toelichting op de omgevingsverordening van Noord-Brabant worden de regels als volgt toegelicht:

“Artikel 3.22 Compensatie

De verordening biedt een keuzemogelijkheid voor fysieke of financiële compensatie. De voorwaarden die daarvoor gelden zijn in de navolgende artikelen uitgewerkt.

Op deze plaats wordt benadrukt dat hogere wetgeving, zoals de Natuurbeschermingswet en het Barro, altijd voorgaat op de provinciale verordening. Dat betekent dat er in de gevallen dat nationale wetgeving vereist dat er wordt voorzien in fysieke compensatie, zoals bijvoorbeeld in Natura 2000 gebied, er geen keuzemogelijkheid bestaat. In dergelijke gevallen gelden de voorwaarden zoals opgenomen in Artikel 3.23 Fysieke compensatie. Bovendien blijven ongeacht de keuze die wordt gemaakt ook altijd de verplichtingen op grond van de Boswet gelden (indien van toepassing).

In bepaalde situaties is het nodig om met een groter areaal te compenseren dan het areaal dat verloren gaat, om zo dezelfde ecologische kwaliteit te realiseren. Hierbij is van belang hoeveel tijd het betreffende natuurtype nodig heeft om tot optimale kwaliteit te komen en welke functie het natuurtype heeft binnen het lokale ecosysteem. De compensatie van dit kwaliteitsverlies houdt er dan rekening mee dat het enige tijd duurt voordat het compenserende gebied dezelfde kwaliteit heeft als het gebied dat verloren is gegaan. De toeslag wordt uitgedrukt in extra te compenseren oppervlakte natuur.

Artikel 3.24 Financiële compensatie

Dit artikel bevat de richtlijnen voor het berekenen van de financiële compensatie. De berekening hiervan maakt deel uit van de toelichting op het bestemmingsplan. Het is nodig dat bij de terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan bij de provincie bekend is wie de financiële compensatie voldoet.

De verplichting om financieel te compenseren vloeit rechtstreeks voort uit deze verordening en ontstaat zodra het bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad. Betaling hiervan moet vervolgens binnen 6 weken geschieden, ongeacht of de uitvoering van het project dan al gestart is. De provincie bepaalt de

² Omgevingsverordening Noord-Brabant, [Mapviewer \(tercera-ro.nl\)](#)

hoogte van de financiële compensatie op basis van de berekening in het bestemmingsplan en stelt de inhoud van de verplichting tot betaling vast in een beschikking overeenkomstig titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden van de Algemene wet bestuursrecht

Financiële compensatie wordt gestort in de provinciale compensatievoorziening.”

Beleidsregel Noord-Brabant

Naast de verordening en de toelichting heeft Noord-Brabant een beleidsregel vastgesteld omtrent financiële compensatie. Het relevante artikel is hieronder integraal geciteerd:

“Artikel 8: Financiële compensatie

1. Financiële compensatie is niet toegestaan, tenzij:

- a. na gedegen onderzoek fysieke compensatie binnen de gemeentegrenzen of in de regio niet mogelijk is of
- b. de compenserende bestemmingsplanherziening slechts gedeeltelijk dan wel niet kan doorgaan als gevolg van het gegrond verklaren van beroepschriften door een rechtscollege of
- c. er sprake is van een gering tot zeer gering effect op beschermde natuurwaarden, hetgeen wil zeggen dat er geen bedreigde biotopen of soorten in het geding zijn, het te vernietigen/aan te tasten natuurterrein of landschapselement kleiner is dan 0,25 ha en het element geen verbindingsfunctie vormt voor bedreigde soorten.

2. De bij financiële compensatie verkregen gelden dienen in de provinciale compensatievoorziening te worden gestort; 3. Indien gebruik wordt gemaakt van de compensatievoorziening dient een overeenkomst tussen de provincie en de initiatiefnemer te worden opgesteld waarin onder meer voorwaarden worden opgenomen over de besteding van het geld voor het realiseren van de uit te voeren compensatietaakstelling(en). De statencommissie(s) belast met Ruimtelijke Ordening en Milieu wordt hiervan in kennis gesteld.

Toelichting bij artikel 8.

Financiële compensatie Uitgangspunt bij de toepassing van financiële compensatie blijft dat fysieke compensatie plaatsvindt. Met het afkopen van de compensatie door middel van een financiële vergoeding wordt zeer terughoudend omgegaan. Dit zou de initiatiefnemer te gemakkelijk ontslaan van zijn verplichting te zoeken naar goede compensatiemogelijkheden. De natuur is niet gebaat bij een financiële afkoop, maar bij de realisatie van nieuwe (compenserende) natuur. Alleen in die gevallen waarbij het fysiek niet mogelijk is natuur te compenseren kan een financiële compensatie aan de orde zijn. Hiervan kan sprake zijn indien na gedegen onderzoek blijkt dat fysieke compensatie binnen de gemeentegrenzen of een andere gemeente in de regio niet mogelijk is of in geval de compenserende bestemmingsplanherziening slechts gedeeltelijk dan wel niet door kan gaan, als gevolg van het gegrond verklaren van beroepschriften door een rechtscollege. Voorts zijn wij van mening dat indien er sprake is van een aantasting van geringe omvang met geringe tot zeer geringe effecten op beschermde natuurwaarden financiële compensatie mogelijk moet zijn. Dit biedt de mogelijkheid om met geld van diverse geringe aantastingen in één gebied natuur te realiseren hetgeen de robuustheid ten goede komt. Dit heeft de voorkeur boven het afzonderlijk en versnipperd compenseren van de geringe aantastingen. Wij spreken van geringe aantastingen wanneer er sprake is van een zeer beperkte omvang (0,25 ha), er geen sprake is van bedreigde biotopen of soorten en het element geen verbindingsfunctie vervult.

In het geval van financiële compensatie dient de initiatiefnemer het overeengekomen bedrag te storten in de provinciale compensatievoorziening, waarmee de provincie elders nieuwe natuur kan ontwikkelen of stimuleren. De hoogte van het bedrag voor financiële compensatie wordt bepaald door alle met de compensatie samenhangende kosten (zie definitie boetebeding onder toelichting artikel 7).

De provinciale compensatievoorziening is ingesteld op 22 oktober 1993 door Provinciale Staten. Wanneer van deze compensatievoorziening gebruik wordt gemaakt, dient er een overeenkomst tussen de provincie en initiatiefnemer te worden opgesteld, waarin onder andere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de besteding van het geld. Te denken valt aan voorwaarden ten aanzien van soort natuur en realisatietermijn, zodat het geld in lijn met onderhavige beleidsregel wordt besteed.”

Utrecht

In Utrecht is op dit moment de mogelijkheid tot compensatie op voorraad niet gecodificeerd, de IOV kent nog geen regeling hieromtrent. Echter, in december 2014 hebben PS een motie aangenomen waarin zij GS verzoeken een natuurcompensatiebank te vormen. In 2018 is de compensatiebank door GS ingesteld.

- Motie 45B van PS van 8 december 2014 om een natuurcompensatiebank te vormen.
- Besluit GS, documentnummer 81CE5ED4, Instellen compensatiebank, 26 juni 2018.

Daarnaast is op 1 november 2022 door Gedeputeerde Staten besloten om twee locaties aan te kopen en in te richten als natuur. Het betreft de locaties Autenasekade en Valkenheide. In de praktijk wordt er wel al gewerkt met een compensatiebank waarbij kleine aantastingen tegen vergoeding door de provincie gecompenseerd worden.

Om gebruik te kunnen maken van de compensatiebank sluit de aantaster een privaatrechtelijke overeenkomst met de provincie waarin afspraken omtrent de uitvoering van de compensatieplicht worden gemaakt. De aantaster betaalt aan de provincie alle kosten die door de provincie worden gemaakt voor de aanleg van de compensatienatuur, waarin ook een toeslag voor risico's is opgenomen.

3. Juridische risico's

- 3.1. Er zijn risico's verbonden aan vooraf compenseren, zeker gezien Utrecht op dit moment nog geen formele regeling hieromtrent kent. Echter, bij de herziening van de IOV zal een regeling voor compenseren op voorraad worden opgenomen. Daarnaast wordt nu gewerkt aan beleid(sregels) hieromtrent. Ook wordt een systeem gemaakt in GIS waarop de compensatie geregistreerd wordt. In dat systeem is inzichtelijk welke compensatie waar terecht is gekomen. Dit geschiedt middels gedetailleerde webkaarten. Om de risico's te beperken is het vereist dat er een goede registratie van de compensatie is.
- 3.2. Van belang is om te benoemen dat er verschillende soorten compensatie zijn. Voor de compensatie van NNN aantasting zijn de risico's beperkt aangezien Gedeputeerde Staten het bevoegde gezag zijn hierover. Voor Wnb en N2000 aantastingen ligt het genuanceerder. Vooraf compenseren gaat in tegen de letter van de wet (Wnb), dit geldt ook voor N2000 aantastingen. Derhalve bestaat in de provincies Gelderland en Noord-Brabant alleen de mogelijkheid om NNN aantastingen vooraf te compenseren.

Jurisprudentie

- 3.3. De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: “**de Afdeling**”) heeft zich tot op heden niet uitgelaten over compenseren op voorraad of financiële compensatie. Wel heeft de Afdeling een aantal zaken behandeld die in Noord-Brabant speelden, maar die zagen op de herbegrenzing van het NNN, niet op het principe van de mogelijkheid tot financiële compensatie.

4. Conclusie

- 4.1. De praktijk in de provincies Gelderland en Noord-Brabant valt kort samen te vatten. Het dient te gaan om kleinschalige aantastingen en fysieke compensatie door de aantaster zelf geniet de voorkeur. Financiële compensatie dient als laatste redmiddel beschouwd te worden, ten einde NNN aantastingen niet makkelijker te maken. Bovengenoemde praktijk van kleinschalige aantasting wordt ook in Utrecht gehanteerd.

- 4.2. Het verdient daarom sterk aanbeveling om bij de herziening van de IOV regels omtrent de reeds bestaande praktijk op te nemen in de verordening, met eventueel aanvullende beleidsregels over wie en onder welke omstandigheden en voorwaarden gebruik mag maken van de compensatiebank.