

Decentralisatie van het natuurbeleid: ontwikkelingen op het vlak van provinciale natuursubsidies

Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2013

mr. R. Benhadi*

1. Inleiding

Na moeizame en complexe onderhandelingen hebben provincies en Rijk overeenstemming weten te bereiken over de toekomst van het Nederlandse natuurbeleid. 'Niet fraai en lastig uit te leggen',¹ zo kwalificeerde IPO-voorzitter Johan Remkes het op 20 september 2011 tussen Rijk en provincies bereikte akkoord over decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Desalniettemin hebben de provincies, mede gelet op het feit dat zij feitelijk gezien geen keus hadden, uiteindelijk ingestemd met het Natuurakkoord waarin de decentralisatie op hoofdlijnen is uitgewerkt. De precieze uitwerking van het Natuurakkoord zal de komende jaren verder vorm krijgen. Vaststaat dat de met het Natuurakkoord ingezette decentralisatie van het natuurbeleid grote gevolgen zal hebben voor het natuurbeleid. Het is ondoenlijk om in deze bijdrage alle gevolgen in kaart te brengen. Naast het feit dat de aangekondigde veranderingen nog slechts op hoofdlijnen zijn uitgewerkt, is het aantal veranderingen (ook op wetgevingsgebied) aanzienlijk. Complicerende factor hierbij is dat ontwikkelingen met betrekking tot het Natuurakkoord, elkaar in hoog tempo opvolgen. Gelet hierop is het noodzakelijk een afbakening aan te brengen. In deze bijdrage wordt ingegaan op de aanleiding en totstandkoming van het Natuurakkoord² en de gevolgen van het Natuurakkoord voor het provinciale subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer. Afsluitend stip ik kort nog enkele ontwikkelingen aan die van belang zijn voor natuursubsidies.

2. Achtergrond decentralisatie natuurbeleid

In het regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid van het Kabinet Rutte I hadden de coalitiepartijen afgesproken dat het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de gedachte 'Je gaat erover of niet' en 'Je levert tijdig'.³ Deze uitgangspunten moesten leiden tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid die zou worden gerealiseerd met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders. Tegen deze achtergrond is in het regeerakkoord afgesproken dat het natuurbeleid gedecentraliseerd zou worden. Amper een week na zijn aantreden pakte staatssecretaris Bleker de uitvoering van deze afspraak voortvarend ter hand en gooide met zijn beruchte brief van 20 oktober 2010,

die gericht was aan de twaalf provincies, de knuppel in het hoenderhok.⁴ De brief maakte aan de provincies in niet mis te verstane bewoordingen duidelijk dat het Rijk moest bezuinigen en dat de provincies rekening moesten houden met deze bezuinigingen. In het verleden op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) gemaakte en in bestuursakkoorden vastgelegde afspraken tussen Rijk en provincies waren niet (meer) heilig. De rijksbezuinigingen zouden gevolgen hebben voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS), robuuste verbindingsozones en recreatie om de stad. Daarnaast werd een algemene korting op de budgetten aangekondigd. Afsluitend werden de provincies opgeroepen om terughoudend om te gaan met het aangaan van nieuwe (natuur)verplichtingen.⁵

De nieuwe koers van het kabinet Rutte I was opzienbarend. Te meer als men beseft dat tussen Rijk en provincies bestuursovereenkomsten waren gesloten waarin partijen voor de periode 2007 tot en met 2013 (harde) contractuele afspraken hadden gemaakt over de besteding van het op grond van de Wet inrichting landelijk gebied verstrekte Investeringsbudget Landelijk Gebied. Deze afspraken zijn vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten. Het mag dan ook niet verwonderen dat de provincies daags na de brief van de staatssecretaris als door een bij gestoken reageerden. De reactie van de provincies kwam er in de kern op neer dat de door de regering voorgestane beleidswijziging in strijd werd geacht

* Rachid Benhadi is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. te Nijmegen. Hij dankt Nusin Higazi voor haar uitzoekwerk.

1. IPO, Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, 11 november 2011.
2. Het Natuurakkoord bestaat uit het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2012, het aanvullend akkoord d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 10 februari 2012.
3. Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid, p. 5.
4. Brief Staatssecretaris Economische Zaken Landbouw en Innovatie, d.d. 20 oktober 2010, kenmerk NLP 2010-3065.
5. Kritisch hierover: D.W. Bruil, 'Het Natuurakkoord', *Agr.* 2011, nr. 11/12, p. 435.

met de Wilg en de tussen het Rijk en de provincies gesloten bestuursovereenkomsten.⁶ De verhoudingen tussen Rijk en provincies stonden op scherp.

De handelwijze van het Rijk heeft grote gevolgen gehad voor de provincies. De eerste provincie die de verstrekken-gevolgen van de koerswijziging van het kabinet aan den lijve ondervond, betrof de provincie Flevoland. Provinciale staten van Flevoland hadden bij besluit van 2 december 2010, en derhalve ná de beruchte brief van staatssecretaris Bleker van 20 oktober 2010, het provinciaal inpassingsplan 'OostvaardersWold' vastgesteld. Het plan voorzag in een ecologische verbindingzone (het OostvaardersWold) tussen het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen en het Horsterwold bij Zeewolde. Met het plan werd beoogd een aaneengesloten natuurgebied te realiseren. De totstandkoming van het inpassingsplan 'OostvaardersWold' was terug te voeren op de Nota Ruimte, het Omgevingsplan Flevoland 2006, de provinciale Verordening groenblauwe zone en de provinciale Structuurvisie OostvaardersWold. Verschillende appellanten die zich niet konden verenigen met het inpassingsplan betoogden bij de Afdeling dat, mede gelet op de door staatssecretaris Bleker aangekondigde bezuinigingen, de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan niet was gewaarborgd. De Afdeling overweegt dat de tussen het Rijk en de provincie gesloten bestuursovereenkomst, in het licht van de brief van de staatssecretaris van 20 oktober 2010, 'onvoldoende zeker [was, toevoeging RB] om als onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid te kunnen dienen'.⁷ Het inpassingsplan 'OostvaardersWold' werd door de Afdeling vernietigd.⁸

Inmiddels is het kabinet Rutte I gevallen. In het nieuwe regeerakkoord van VVD en PVDA is de door het kabinet Rutte I ingezette koers om te komen tot decentralisatie van het Natuurbeleid doorgezet. Uitgangspunt is dat de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor de kaders en ambities op het gebied van het natuurbeleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het beleid, zoals in het Natuurakkoord is afgesproken.⁹ In het regeerakkoord is hierover het volgende afgesproken:

'De ecologische hoofdstructuur wordt uitgevoerd, inclusief de verbindingzones, maar we nemen er meer tijd voor. Daarom maken we afspraken met provincies en natuurbeheerorganisaties over prioriteiten, tijdpad en de inzet van middelen (in het Natuurakkoord, toevoeging RB). Bij een evaluatie in 2016 betrekken we de effecten van planologische claims.

Het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden krijgt voorrang. Hiervoor is de 200 miljoen die in het begrotingsakkoord 2013 voor natuur is bestemd geoormerkt via het Provinciefonds beschikbaar.

De Natuurbeschermingswet die in behandeling is wordt aangepast. Waar mogelijk worden de verschillende beschermingsniveaus geharmoniseerd en waar relevant in overeenstemming gebracht met de Vogel- en Habitatrichtlijn en andere relevante regelgeving. Zo zal de wet bijdragen aan de biodiversiteit in Nederland. Om een grotere private betrokkenheid mogelijk te maken bezien we de positionering van Staatsbosbeheer. Voor alle natuurbeheerorganisaties geldt dat zij zo veel mogelijk eigen middelen moeten genereren.

Binnen het natuurbeleid streven we naar synergie met andere maatschappelijke belangen zoals waterveilig-

heid, recreatie, ondernemerschap, gezondheid, energie en klimaat.

Alle alternatieven voor natuurcompensatie rond de verdieping van de Westerschelde zijn zorgvuldig gewogen op kosten en effecten. Op grond daarvan besluiten we de volledige ontpoldering van de Hedwigepolder zo spoedig mogelijk ter hand te nemen.¹⁰

Afgaande op hetgeen daarover in het regeerakkoord is opgemerkt, is het Natuurakkoord leidend bij de invulling en uitvoering van het huidig en toekomstig natuurbeleid. De inhoud van het Natuurakkoord zal de komende jaren verder uitgewerkt moeten worden. De exacte gevolgen van het Natuurakkoord zijn op dit moment dan ook nog niet volledig te overzien. Dat de in het Natuurakkoord vastgelegde afspraken tevens gevolgen zullen hebben voor het provinciale subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer, dat voor de provincies een belangrijk instrumentarium is voor het realiseren van gebiedsgericht beleid, is inmiddels wel duidelijk.

3. Natuurakkoord

Namens de provincies heeft het IPO de onderhandelingen met het Rijk gevoerd over het Natuurakkoord. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, het aanvullend akkoord van 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012. Deze drie stukken tezamen vormen het Natuurakkoord.

Het Natuurakkoord moest vervolgens geaccordeerd worden door de provincies. Al gauw bleek dat niet alle provincies onverdeeld tevreden waren met het door het IPO bereikte onderhandelingsresultaat. In een aantal provincies stemden provinciale staten tegen het onderhandelingsakkoord. Een aantal provincies bond naderhand in, wellicht door de dreiging van staatssecretaris Bleker om met een noodwet te komen om alsnog medewerking af te dwingen. De provincies Drenthe, Flevoland, Friesland en Groningen bleven echter tegen het Natuurakkoord. Dat de wetgever er serieus rekening mee hield dat niet alle provincies overstag zouden gaan, blijkt uit het feit dat in het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget)' (hierna: het wetsvoorstel Wilg) een regeling werd opgenomen voor het geval een provincie niet instemde met het natuurakkoord. Als stok achter de deur voor het geval provincies niet zouden instemmen met het natuurakkoord, is in het wetsvoorstel Wilg een regeling opgenomen om de in het bestuursakkoord vastgelegde afspraken van overeenkomstige toepassing te verklaren op de weigerachtige provincies. Het voorgestelde art. 93b bepaalt dat de tussen het Rijk en provincies gesloten ILG-bestuursovereenkomsten vervallen. Art. 93c van het wetsvoorstel verklaart

6. Brief IPO, d.d. 21 oktober 2010, kenmerk DIR 04156/2010.
7. ABRvS 7 maart 2012, zaaknummer 201102543/1/R2.
8. Het beroep van de provincie tegen het besluit tot vaststelling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied is door de rechtbank Zwolle in haar uitspraak van 22 maart 2012 (LJN BV9654) ongegrond verklaard.
9. Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, 29 oktober 2012, p. 38.
10. Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, 29 oktober 2012, p. 38.

de in het Natuurakkoord vastgelegde afspraken van overeenkomstige toepassing op de provincies die niet instemmen met het Natuurakkoord. De staatssecretaris heeft recent aan de Tweede Kamer medegedeeld dat niet meer teruggevallen hoeft te worden op de in art. 93c van het wetsvoorstel voorgestelde regeling. De staatssecretaris merkt het volgende op:

‘Er zal – gelet op de overeenstemming die met alle provincies is bereikt – niet teruggevallen behoeven te worden op de in de artikelen 93c, tweede lid, en 93e van het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen voor provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur en die evenmin hebben aangegeven mee te zullen werken met de uitvoering ervan (...).’¹¹

De hiervoor geciteerde mededeling van de Staatssecretaris behoeft enige nuancering. De provincies Drenthe, Flevoland, Friesland en Groningen wijzen het Natuurakkoord (nog steeds) af. Echter, in de tussen de provincies Drenthe, Flevoland, Friesland en Groningen en Rijk gesloten afrondingsovereenkomsten¹² is expliciet vastgelegd dat het Natuurakkoord voor het belangrijkste deel¹³ van overeenkomstige toepassing is op deze provincies (art. 6 van de afrondingsovereenkomst). In zoverre is het verzet van de provincies tegen het Natuurakkoord niet meer dan symbolisch verzet.

De bezuinigingen die de provincies voor de kiezen krijgen in verband met het Natuurakkoord zijn aanzienlijk. In dat kader kan onderscheid gemaakt worden tussen drie periodes.

Periode 2007-2010

Voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2010 heeft te gelden dat het Rijk de prestaties en de bestedingen die de provincies op basis van de met het Rijk ILG-bestuursovereenkomsten hebben uitgevoerd, volledig zal vergoeden aan de provincies (art. 2 van de afrondingsovereenkomst). Hiermee is een totaalbedrag van ruim 2 miljard euro gemoed.¹⁴

Periode 2011-2013

Voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 wordt een bedrag van ruim 1 miljard euro aan de provincies uitgekeerd. Dit bedrag wordt in de vorm van een decentralisatie-uitkering aan de provincies ter beschikking gesteld. De provincies beslissen autonoom over de besteding van deze middelen, zij het dat in het bestuursakkoord is afgesproken dat deze middelen worden ingezet voor het in dat akkoord omschreven natuurbeheer en ter voldoening aan de juridisch harde verplichtingen die de provincies in het verleden zijn aangegaan.¹⁵

Periode ná 2013

De provincies worden vanaf 1 januari 2014 verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Met ingang van 1 januari 2014 zullen de rijksmiddelen die voorheen waren opgenomen in het investeringsbudget landelijk gebied – na doorvoering van bezuinigingen daarop – via de algemene uitkering in het provinciefonds ter beschikking worden gesteld als autonome provinciale middelen. Dit betreft een structureel bedrag van 105 miljoen euro. Het is aan de provincies zelf om te bepalen op welke wijze zij de 105 miljoen euro inzetten voor een adequaat beheer.¹⁶ In het Natuurakkoord is verder afgesproken dat alle provincies tezamen 65

miljoen euro eigen middelen inzetten voor natuurbeheer binnen de EHS. Het is aan de provincies zelf om te bepalen op welke wijze zij de 105 miljoen euro en de aanvullende middelen inzetten voor een adequaat beheer. Uiteraard is hierbij het Natuurakkoord leidend: de daarin gemaakte afspraken moeten gehaald worden.¹⁷

Verder is tussen het Rijk en de provincies afgesproken dat de provincies het agrarisch natuurbeheer *buiten* de EHS tot en met 2013 voor hun rekening nemen. Het Rijk wordt met ingang van 1 januari 2014 verantwoordelijk voor het natuurbeheer buiten de EHS.¹⁸

4. Achtergrond en totstandkoming van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap

4.1. De Wet inrichting Landelijk gebied; instrumentarium voor gebiedsgericht beleid

4.1.1. Inleiding

De Nota Ruimte bevat de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijke beleid. In de Nota Ruimte zijn tevens doelen opgenomen voor verschillende plattelandsthema's zoals het hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing, verbetering van de toegankelijkheid van de groene ruimte en de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur, waaronder Natura 2000-gebieden. De doelstellingen zoals verwoord in de Nota Ruimte, voor zover deze betrekking hebben op het platteland, zijn vervolgens nader uitgewerkt in de Agenda Vitaal Platteland. Onderdeel van de Agenda Vitaal Platteland is het meerjarenprogramma waarin voor onder andere natuur en landschap de zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd.

De hiervoor genoemde doelstellingen, zoals geformuleerd in de Nota Ruimte en nader geconcretiseerd in de Agenda Vitaal Platteland, zijn vervolgens nader uitgewerkt op gebiedsniveau, waarbij rekening werd gehouden met de plaatselijke omstandigheden en problemen. De Wet inrichting landelijk gebied bood hiervoor het kader. Het Rijk zorgde voor de

11. *Kamerstukken II* 2012/13, 33441, nr. 6, p. 7.
12. In de afrondingsovereenkomsten hebben provincies en Rijk afspraken gemaakt over de afronding van het Wilgtijdperk.
13. Op de provincie zijn van overeenkomstige toepassing de afspraken in het Natuurakkoord ten aanzien van: (a.) de toevoeging met ingang van 2014 van de middelen door het Rijk aan de algemene uitkering van het provinciefonds voor de financiering van de in het Akkoord beschreven beheeropgave, waaronder de afspraak dat deze middelen gericht worden ingezet voor de realisatie van internationale doelstellingen, (b.) de aanvullende eigen bijdrage van de provincie voor het beheer overeenkomstig een door de gezamenlijke provincies bepaalde verdeelsleutel, (c.) de opgave voor verwerving of functieverandering en voor inrichting van gronden ten behoeve van de herijkte EHS.
14. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 441, nr. 6, p. 3.
15. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 441, nr. 6, p. 3.
16. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 441, nr. 3, p. 9.
17. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 441, nr. 3, p. 9.
18. Uitvoeringsafspraken bij het natuurakkoord, d.d. 7 december 2011.

programmering en financiering van het gebiedsgerichte beleid, de provincies waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de inrichting en beheer in het verband met het gebiedsgerichte beleid.¹⁹

4.1.2. Systematiek Wilg

Van oudsher worden er door het Rijk subsidies beschikbaar gesteld ten behoeve van natuurbeheer.²⁰ Tot 1 januari 2007 stelde het Rijk deze gelden, voor zover relevant, beschikbaar via het Programma Beheer en de Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (hierna: SN) en Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (hierna: SAN). De SN richtte zich op beheer en ontwikkeling van permanente natuur, onder andere door functiewijziging van bijvoorbeeld landbouw naar natuur. De SAN had tot doel de bevordering van de ontwikkeling of het beheer van natuur, bos en landschap in gebieden waar uitoefening van landbouwactiviteiten voorop stond.²¹ Parallel aan de inwerkingtreding van de Wilg per 1 januari 2007 werden de SN en SAN door het Rijk naar de provincies gedecentraliseerd. Beide (rijks)subsidieregelingen werden ingetrokken en vervangen door de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer (hierna: PSN) en de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (hierna: PSAN).²²

De Wilg biedt de minister van ELI een instrumentarium om het gebiedsgerichte beleid vorm te geven. Wat onder 'gebiedsgericht beleid' moet worden verstaan, is vastgelegd in de Wilg, namelijk 'beleid, gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, in elk geval ten aanzien van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft inrichting, gebruik en beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijke gebied, met inbegrip van de reconstructie van de concentratiegebieden' (art. 1 aanhef en onder b van de Wilg). Het realiseren van het gebiedsgericht beleid is opgedragen aan gedeputeerde staten van de provincie (art. 2 lid 1 van de Wilg). De minister draagt zorg voor de bevordering en ondersteuning van de realisatie van het gebiedsgerichte beleid door onder meer het verstrekken van een investeringsbudget (art. 2 lid 2 van de Wilg). Afspraken over de besteding van het investeringsbudget worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten die het Rijk met de verschillende provincies sluit over de prestaties die de desbetreffende provincie op grond van het rijks- en provinciale meerjarenprogramma moet realiseren (art. 7 van de Wilg). De provinciebesturen zijn hiermee gebonden aan de uitvoering van de in de overeenkomsten opgenomen prestaties. Zij krijgen daartoe per provincie afzonderlijk de beschikking over middelen, afkomstig van de rijksbegroting, het zogenoemde Investeringsbudget Landelijk Gebied (hierna: ILG). Het ILG is een bijdrage ten laste van de rijksbegroting aan een provincie ter tegemoetkoming in de kosten van de uitvoering van een bestuursovereenkomst (art. 1 aanhef en onder c van de Wilg).

Aan gedeputeerde staten komt de bevoegdheid toe om ten laste van het verleende investeringsbudget verplichtingen aan te gaan door het aangaan van overeenkomsten, door het verlenen van subsidies, dan wel door op andere wijze de toegekende middelen te besteden. Restrictie hierbij is wel dat de aanwending van de middelen geschiedt ter verwezenlijking van de doelen die zijn vastgelegd in de tussen het Rijk en de provincies gesloten bestuursovereenkomst (art. 11 lid 1 van de Wilg). De op grond van de Wilg tussen Rijk en provincies gesloten bestuursovereenkomsten hadden be-

trekking op de periode 2007 tot en met 2013.²³ Aangezien subsidies slechts worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (art. 4:23 lid 1 van de Awb), zijn provinciale staten verplicht om een subsidieverordening vast te stellen (art. 11 lid 3 van de Wilg) ten behoeve van de besteding van het ILG. Dit heeft geresulteerd in de totstandkoming van het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (hierna: SNL).

4.1.3 Toekomst Wilg

In het Natuurakkoord zijn afspraken opgenomen over decentralisatie van de financiële middelen voor gebiedsgericht beleid en afronding van het stelsel van het investeringsbudget landelijk gebied. Om dit voornemen te realiseren is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied thans bij de Tweede Kamer aanhangig.²⁴ Het wetsvoorstel Wilg strekt – voor zover relevant – mede tot het laten vervallen van de hoofdstuk 2 (art. 3 en 4) en hoofdstuk 3 (art. 5 tot en met 15) van de vigerende Wilg. Om de Wilg-periode af te sluiten zijn tussen het Rijk en de verschillende provincies afzonderlijke afrondingsovereenkomsten gesloten.²⁵ Elke provincie heeft op individuele basis een afrondingsovereenkomst gesloten met het Rijk. De afrondingsovereenkomsten voorzien in het vervallen van de 12 afzonderlijke bestuursovereenkomsten ILG 2007-2013 en in het doorvoeren van bezuinigingen op het voor het investeringsstijdvak 2007-2013 verstrekte investeringsbudget landelijk gebied en de afspraak dat de overeengekomen bevoegdheidsverdeling zal worden verankerd in de (te wijzigen) Wet inrichting landelijk gebied en de in voorbereiding zijde natuurwetgeving.

4.2. Totstandkoming Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer

4.2.1. Inleiding

Vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Wilg op 1 januari 2007 zijn de provincies bezig geweest met een herziening van de subsidieregels voor natuurbeheer. Het doel van deze herziening was dat er een eenvoudiger stelsel zou ontstaan, met minder administratieve lasten voor de beheerders en minder uitvoeringslasten voor de subsidieverstrekker (de provincie). Dit resulteerde uiteindelijk in de totstandkoming van het Subsidiestelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer. Dit stelsel dient om de natuurwaarden in

19. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 509, nr. 3, p. 7.

20. Zie voor een historisch overzicht: C.H.W. Backes, A.A. Freriks en J. Robbe, *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu Uitgevers B.V., Den Haag, 2009, p. 140 e.v.

21. P.A. de Hoog, 'Pacht en Natuurbeheer', *Agr.r.* 2002/9, p. 497 e.v.; C.H.W. Backes, A.A. Freriks en J. Robbe, *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu Uitgevers B.V., Den Haag, 2009, p. 142.

22. De overgang naar dit nieuwe subsidiestelsel werd ingegeven vanuit de roep om meer eenvoud.

23. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, is als gevolg van het Natuurakkoord een vroegtijdig einde gekomen aan deze bestuursovereenkomsten.

24. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 441, nrs. 1-3.

25. Te raadplegen via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten>.

landbouwgebieden en natuurterreinen te behouden en verder te ontwikkelen. Het subsidiestelsel gaat uit van afstemming en samenwerking tussen alle partijen die landschap en natuurgebieden beheren en een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de natuurkwaliteit. Het subsidiestelsel gaat tevens uit van een uniforme systematiek in subsidieverstrekking in de twaalf provincies. Om de uniformiteit en eenduidigheid op landelijk niveau te waarborgen heeft het IPO twee modelsubsidieverordeningen opgesteld. Het betreft de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer (hierna: SVNL) en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur- en landschapsbeheer (hierna: SKNL). De SVNL en SKNL vormen het juridisch instrumentarium voor de verlening van subsidies ten behoeve van alle vormen van natuur- en landschapsbeheer in Nederland.²⁶

Op 1 januari 2010 zijn de SVNL en de SKNL in de provincies voor zover het betreft de onderdelen agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer betreft in werking getreden. Het onderdeel natuurbeheer is op 1 januari 2011 in werking getreden.²⁷ Dit heeft te maken met het feit dat de subsidieverordeningen, nu zij voorzien in steunmaatregelen, ter goedkeuring moesten worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

De juridische grondslag van de SVNL en de SKNL is vinden in art. 11 lid 3 van de Wilg. Op grond van deze bepaling zijn provinciale staten verplicht tot het opstellen van een verordening met betrekking tot ten laste van het ILG uitgevoerde steunmaatregelen. Het gaat hierbij tevens om maatregelen die op basis van de Europese verordening inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling voor cofinanciering in aanmerking komen.²⁸ De SVNL en SKNL zijn modelverordeningen die jaarlijks door het IPO worden opgesteld. Hoewel uniformiteit het streven is, blijft maatwerk op provinciaal niveau mogelijk.

Uit het voorgaande blijkt dat decentralisatie van het Natuurbeleid reeds is ingezet met de totstandkoming van de Wilg. Het Rijk bepaalde de kaders en de doelen, de provincies werden belast met de uitvoering. De in het Natuurakkoord afgesproken maatregelen kunnen worden gezien als een nieuwe stap in het decentralisatietraject.

4.2.3. Natuurbeheerplan, SVNL, SKNL en openstellingsbesluit

Het natuurbeheerplan vormt de ruggengraat van het subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer. In het natuurbeheerplan legt elke provincie, aan de hand van de Index natuur en landschap,²⁹ vast welk soort subsidie waar kan worden verstrekt. Het natuurbeheerplan wordt vastgesteld door gedeputeerde staten (art. 2.1 van de SVNL). Subsidies kunnen – kort gezegd – worden verstrekt voor (1) natuurterreinen, (2) landbouwgronden en (3) landschapsbeheertypen. In de SVNL is nader gedefinieerd wat verstaan dient te worden onder natuurterrein, landbouwgrond en landschapsbeheertypen. Natuurterrein is binnen de provincie gelegen grond met als hoofdfunctie natuur (art. 1 aanhef en onder t van de SVNL). Landbouwgrond betreft binnen de provincie gelegen grond waarop een landbouwactiviteit wordt uitgeoefend, niet zijnde een natuurterrein (art. 1 aanhef en onder n van de SVNL). Onder landschapsbeheertypen wordt verstaan de in de bijlage bij de SVNL beschreven landschapselementen (zoals bepaalde boomsoorten). Gedeputeerde staten kunnen alleen subsidie verlenen voor natuurterreinen,

landbouwgronden en landschapsbeheertypen die zijn opgenomen in een natuurbeheerplan.

Voor natuurterreinen en landbouwgronden heeft te gelden dat in het natuurbeheerplan op topografische kaarten op perceelsniveau wordt aangegeven welke percelen voor subsidie in aanmerking komen en welk soort subsidie op de betreffende percelen kan worden verstrekt. Dit betekent voor natuurbeheer dat van alle percelen waar gedeputeerde staten een subsidie natuurbeheer willen kunnen verstrekken, wordt bepaald tot welk natuurbeheertype dat perceel behoort. Op basis van het natuurbeheerplan kan zo exact worden bepaald waar welke subsidie kan worden verstrekt. Voor agrarisch natuurbeheer vindt de aanwijzing plaats op het niveau van agrarische beheertypen: voor ieder perceel waar gedeputeerde staten een subsidie agrarisch natuurbeheer willen kunnen verstrekken, wordt bepaald tot welk agrarisch beheertype dat perceel behoort. Dat laatste is toch ook op basis van het natuurbeheerplan? Je schrijft het volledig uit, wat is het onderscheid tussen natuurbeheer en agrarisch beheer?

Voor de derde categorie, namelijk de landschapsbeheertypen, heeft te gelden dat het beheerplan niet op perceelsniveau regelt welke subsidie kan worden verstrekt. Er wordt slechts aangegeven binnen welke gebieden voor welke landschapsbeheertypen subsidies landschapsbeheer kunnen worden verstrekt. Dit is ingegeven door de omstandigheid dat het voor veel landschapselementen – bijvoorbeeld knotwilgen – ondoenlijk is om exact aan te geven waar deze zijn gelegen.

Op grond van de SKNL kunnen inrichtingssubsidies, functieveranderingssubsidies en subsidies voor kwaliteitsverbetering van de natuur worden verstrekt. Deze verordening heeft tot doel om eenmalige subsidies voor eenmalige maatregelen in terreinen ten behoeve van natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer te verstrekken. De SKNL geeft dus een vergoeding voor de inrichting van nieuwe natuurgebieden en compensatie van vermogensverlies dat optreedt door functieverandering naar natuur.

Jaarlijks stellen gedeputeerde staten van de verschillende provincies, door middel van een openstellingsbesluit, de subsidieplafonds vast. Elke provincie kan op grond van eigen beleidsprioriteiten en financiële ruimte die daarvoor is een maximum beschikbaar subsidiebudget vaststellen (het subsidieplafond). Indien de verstrekking van een subsidie

26. S.D.P. Kole, 'De subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap. Geschikte instrumenten voor de bescherming van Natura 2000-gebieden?', *M&R* 2011, nr. 29, p. 1.
27. S.D.P. Kole, 'De subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap. Geschikte instrumenten voor de bescherming van Natura 2000-gebieden?', *M&R* 2011, nr. 29, p. 1-2.
28. S.D.P. Kole, 'De subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap. Geschikte instrumenten voor de bescherming van Natura 2000-gebieden?', *M&R* 2011, nr. 29, p. 2.
29. In de Index Natuur en landschap zijn beheertypen opgenomen voor het beheer van natuur en landschap. De Index bestaat uit de onderdelen natuur (N), agrarische natuur (A) en landschapselementen (L).

ertoe zou leiden dat het subsidieplafond wordt overschreden, dient de subsidie geweigerd te worden (art. 4:25 lid 2 van de Awb).

4.3. Gevolgen Natuurakkoord voor SVNL en SKNL

4.3.1. Provinciale afspraken over bezuinigingen op subsidies natuurbeheer

De SVNL en SKNL blijven, ook na het Natuurakkoord, in de toekomst de voor de provincie aangewezen instrumenten voor natuurbeheer. De inhoud van het Natuurakkoord heeft echter wel gevolgen voor de subsidieverstrekking op grond van de SVNL en SKNL. Net als in 2012 hebben de provincies ook voor 2013 bezuinigingen aangekondigd op de provinciale natuursubsidies. De provincies hebben hierover afspraken gemaakt.

Als gevolg van het Natuurakkoord ligt de focus op natuurbeheer binnen de EHS. De provincies maken hierbij onderscheid - voor zover relevant - tussen (1) natuurbeheer binnen de EHS en natuurbeheer buiten de EHS en (2) agrarisch natuurbeheer binnen de EHS en agrarisch natuurbeheer buiten de EHS. Vanaf 2014 tot en met 2021 stellen de provincies gezamenlijk 80 miljoen euro per jaar beschikbaar voor natuurbeheer binnen de EHS. Natuurbeheer buiten de EHS is een aflopende zaak. In 2014 stellen de provincies daarvoor nog gezamenlijk 3 miljoen euro beschikbaar. In 2017 is dit teruggebracht tot nihil.

Vanaf 2014 tot en met 2021 stellen de provincies gezamenlijk 30 miljoen euro per jaar beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer binnen de EHS. De subsidieverstrekking voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS bedraagt in 2014 2,2 miljoen euro. Vanaf 2016 stellen de provincies geen subsidiegelden meer beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS.

Het valt tevens op dat de provincies de komende jaren beperkt financiële middelen beschikbaar zullen stellen voor SKNL subsidies. Zoals opgemerkt, worden de SKNL subsidies onder andere gebruikt voor functieveranderingen (omvormen van landbouw naar natuur). Voor functieveranderingen stellen de provincies jaarlijks een gezamenlijk bedrag van 4,7 miljoen euro beschikbaar.³⁰

4.3.2. Eenmalige natuurimpuls

In het regeerakkoord is afgesproken dat in 2013 eenmalig 200 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld voor het natuurbeleid. Met de provincies zijn afspraken gemaakt over de inzet van deze gelden. De middelen worden door de provincies als volgt ingezet:

1. om het natuurbeheer op voldoende niveau te kunnen uitvoeren en de kwaliteit van de bestaande natuur te verbeteren, is hiervoor is 65,6 miljoen euro beschikbaar. Van dit bedrag is 30 miljoen euro bestemd voor subsidieverstrekking op grond van de SNL;³¹
2. ten behoeve van het doen van investeringen in extra natuur die bijdraagt aan de robuuste EHS., wordt 126,9 miljoen euro beschikbaar gesteld;
3. het restant van het budget (7,5 miljoen euro) wordt gereserveerd voor de natuur op Caribisch Nederland.³²

Op dit moment werken Rijk en provincies samen met maatschappelijke organisaties aan een Hoofdlijnennotitie met kaders en ambities voor het gebiedsgerichte deel van het natuurbeleid. De Hoofdlijnennotitie zal belangrijke uitgangspunten bevatten voor de verschillende onderdelen van

het natuurbeleid in Nederland, zoals de robuuste EHS, het agrarisch natuurbeheer en de inzet van de beschikbaar gestelde 200 miljoen euro. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat de Hoofdlijnennotitie dit voorjaar nog aan de Tweede Kamer wordt toegezonden.³³ Het agrarisch natuurbeheer zal in de Hoofdlijnennotitie een belangrijke rol spelen. De staatssecretaris merkt daar het volgende over op:

‘Een goed voorbeeld van de door mij beoogde vernieuwing is het agrarisch natuurbeheer. Ik wil het stelsel vereenvoudigen en beter laten aansluiten bij de internationale biodiversiteitsdoelen. Collectieven in een streek krijgen daarbij een centrale rol. Zij worden verantwoordelijk voor het opstellen van een gebiedsofferte. Deze werkwijze sluit aan bij de energie die er in een streek is en creëert ruimte voor partijen in het gebied om effectiever te werken aan samenhang tussen biodiversiteits- en andere doelen. Bovendien worden de uitvoeringskosten lager doordat de collectieve aanvraag de verschillende individuele aanvragen vervangt. In de Hoofdlijnennotitie kom ik op deze beoogde vernieuwing terug. Daarnaast zal ik uw Kamer nog voor de zomer een beschrijving van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer aanbieden, dat ik opstel in nauw overleg met provincies en andere betrokkenen.’³⁴

4.3.3. Beperkte openstelling SNL en SKNL

De gevolgen van het Natuurakkoord worden pas echt duidelijk als men de provinciale openstellingsbesluiten naast elkaar legt. Alle provincies hebben na het Natuurakkoord bezuinigingen doorgevoerd op subsidies voor natuurbeheer. De subsidieplafonds die de provincies hanteren, worden op een symbolisch bedrag van € 0,00 of € 1,00 gesteld. Door het hanteren van zulke lage subsidieplafonds lopen de provincies geen financiële risico's. Immers, een aanvraag die boven het gestelde subsidieplafond komt, moet worden geweigerd omdat subsidieverlening ertoe zou leiden dat het subsidieplafond wordt overschreden (art. 4:25 lid 2 van de Awb). Deze handelwijze van de provincies is ingegeven door het feit dat in de praktijk nog erg veel onduidelijkheden over en onzekerheden in het Natuurakkoord zitten. Uit vrees voor deze onduidelijkheden en onzekerheden kiezen provincies ervoor om de subsidieplafonds laag te houden. Dit neemt niet weg dat er ook provincies zijn die potentiële subsidieaanvragers oproepen om, ondanks het gehanteerde lage subsidieplafond, toch subsidieaanvragen in te dienen. In plaats van dat deze aanvragen worden afgewezen in verband met het overschrijden van het subsidieplafond, wordt de beslissing op de aanvraag aangehouden. Vervolgens kunnen, afhankelijk van hetgeen is bepaald in het openstellingsbesluit, de aanvragen na een eventuele verhoging van het

30. De hiervoor genoemde bedragen zijn ontleend aan Bijlage 1 bij de Toelichting op het onderhandelingsakkoord.

31. Kamerstukken II 2012/13, 30 825, nr. 185, p. 3.

32. Kamerbrief staatssecretaris Dijkema, d.d. 17 januari 2013, kenmerk DGNR-NB / 13005395.

33. Kamerbrief staatssecretaris Dijkema, Vooruit met natuurbeleid, d.d. 8 maart 2013, DGNR-NB / 13033541.

34. Kamerbrief staatssecretaris Dijkema, Vooruit met natuurbeleid, d.d. 8 maart 2013, DGNR-NB / 13033541.

subsidieplafond afgehandeld worden waarbij de volgorde van binnenkomst (al dan niet in combinatie met loting) van doorslaggevend belang is. De provincie Drenthe laat weten dat afhankelijk van het onderhandelingsresultaat van de decentralisatie van het natuurbeleid, de subsidieplafonds in een later stadium kunnen worden verhoogd. Het feit dat de provincies zeer lage subsidieplafonds hanteren voor de verschillende beheersubsidies, duidt erop dat de provincies (vooralsnog) niet genegen zijn eigen financiële middelen beschikbaar te stellen voor continuering van het natuurbeheer.

4.3.4. Inzet provinciale middelen op collectief agrarisch natuurbeheer

Opvallend is dat alle provincies met uitzondering van Limburg en Groningen, (aanzienlijke) subsidiebedragen beschikbaar stellen voor collectief agrarisch natuurbeheer, zij het dat de ene provincie meer gelden beschikbaar stelt dan de andere. Bij collectief agrarisch beheer werken verschillende agrarische ondernemers, onder supervisie van een gebiedscoördinator, aan de totstandkoming van een collectief beheerplan. In het collectief beheerplan stemt de gebiedscoördinator de gewenste maatregelen af op het gebied waarvoor het beheerplan wordt opgesteld. De gebiedscoördinator legt vervolgens het collectieve beheerplan en de kaart die hierbij hoort, ter goedkeuring voor aan de provincie. In het natuurbeheerplan staat waar de provincie collectief beheer wenst en voor welke beheertypen. Collectief beheer wordt voornamelijk voorgeschreven voor weidevogel- en akkervogelbeheer.

Ter illustratie, de provincie Noord-Holland stelt bijvoorbeeld een bedrag van 4,5 miljoen euro beschikbaar, de provincie Groningen en Limburg stellen geen gelden beschikbaar voor collectief agrarisch natuurbeheer. Tussen de hiervoor genoemde uitersten opereren de overige provincies:

- Provincie Noord-Brabant: uit het openstellingsbesluit SNL 2013 blijkt dat de provincie Noord-Brabant, in tegenstelling tot eerdere jaren nog enkel subsidiegelden beschikbaar stelt voor collectief agrarisch natuurbeheer. Voor de overige subsidies op grond van de SVNL en SKNL worden de subsidieplafonds op € 0,00, dan wel € 1,00 gesteld.
- Provincie Utrecht: uit het openstellingsbesluit SNL 2013 blijkt dat de provincie Utrecht aanzienlijk bezuinigt op beheersubsidies. De provincie stelt voornamelijk subsidiegelden beschikbaar voor collectief agrarisch natuurbeheer en subsidies voor functieverandering.
- Provincie Flevoland: uit het openstellingsbesluit SNL voor het jaar 2013 blijkt dat de provincie Flevoland nog beperkt subsidiegelden voor natuurbeheer beschikbaar stelt. Een beperkt bedrag wordt beschikbaar gesteld voor collectief agrarisch natuurbeheer.
- Provincie Gelderland: uit het openstellingsbesluit SNL 2013 blijkt dat de provincie Gelderland subsidiegelden beschikbaar stelt voor agrarisch natuurbeheer binnen de EHS en daarnaast ook nog gelden beschikbaar stelt voor collectief agrarisch natuurbeheer. Op andere subsidies, bijvoorbeeld voor functieverandering van landbouw naar natuur, worden geen subsidiegelden (meer) beschikbaar gesteld.

Een verklaring voor het feit dat de provincies voornamelijk geld beschikbaar stellen voor collectief agrarisch natuurbe-

heer kan worden gevonden in het feit dat collectief agrarisch natuurbeheer versnippering voorkomt. Daarnaast, zo is de gedachte, kunnen door de samenwerking tussen de verschillende beheerders betere natuurresultaten behaald kunnen worden. Zoals hierna nog zal blijken is het Rijk voornemens om vanaf 2014 Europese landbouwsubsidies in te zetten voor collectief agrarisch natuurbeheer buiten de EHS.

5. Overige ontwikkelingen

5.1. Vervallen rijkstaken

Een aantal taken waar het Rijk via het Investeringsbudget Landelijk Gebied gelden voor beschikbaar stelde, vervalt. De taken die het Rijk niet meer zal financieren zijn: leefgebiedenbenadering, overige natuur, nationale parken, grondgebonden landbouw (kavelruil en gebiedsinrichting voor glastuinbouw), duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid boerenland, nationale landschapen, landschap generiek, milieukwaliteit EHS, duurzaam bodemgebruik, reconstructie zandgebieden, leefbaarheid, recreatie om de stad en robuuste verbindingzones. Aan de provincies wordt overgelaten of zij nog inzet plegen op deze onderwerpen.

5.2. Planologische begrenzing en afronding EHS

De herijkte EHS dient uiterlijk in 2021 te zijn gerealiseerd. Om planologische schaduw schade te voorkomen zullen provincies voor 1 juli 2013 in provinciale verordeningen de EHS gebieden aanwijzen. Via de band van de provinciale verordening werkt het EHS-beleid door in het ruimtelijk (bestemmingsplan)spoor.³⁵ Provincies zijn op dit moment druk bezig om de herijking van de EHS te implementeren. Zo heeft bijvoorbeeld de provincie Drenthe een ontwerpbesluit voor de herijking van de EHS ter inzage gelegd. Als gevolg van de herijking verdwijnt in de provincie Drenthe circa 4.900 hectare EHS.³⁶ Provinciale staten zullen naar verwachting binnenkort hierover een knoop doorhakken. De herijking van de EHS heeft ook gevolgen voor de subsidieverstrekking, aangezien de provincies uitsluitend natuursubsidie zullen verstrekken voor binnen de EHS gelegen gronden.

5.3. Realisatie opgave door middel van grond-voor-grond principe

Voor het realiseren van de herijkte EHS zullen de provincies circa 17.000 ha natuur moeten verwerven en 40.000 ha inrichten. Voor de provincies wordt dit een complexe opgave. Enerzijds wordt de geldkraan dichtgedraaid, anderzijds worden van hen investeringen verwacht om de hiervoor genoemde taakstelling te realiseren. Om deze opgave toch mogelijk te maken is het grond-voor-grond principe bedacht. In de kern komt dit principe erop neer dat gronden die in het verleden zijn gekocht met het oogmerk om daar natuur op te

35. Het Decentralisatieakkoord Natuur brengt geen wijzigingen aan in het niveau van planologische bescherming. Het 'nee, tenzij'-regime en de Spelregels EHS blijven dus ook op de herijkte EHS van kracht. Toepassing van het 'nee, tenzij'-regime en de Spelregels EHS was ook vóór het Decentralisatieakkoord Natuur al een taak van de provincies.
36. Brief gedeputeerde staten van Drenthe aan provinciale staten, d.d. 10 januari 2013, kenmerk51/3.5/201 2008623; <http://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/ecologische/@87771/ontwerp-ehs-kaart/>.

ontwikkelen, maar die voor dit doel niet geschikt zijn omdat deze gronden geïsoleerd liggen, van een lage (natuur)kwaliteit zijn of nog als natuur moeten worden ingericht, zullen worden verkocht. Met de opbrengst uit deze grondverkoop worden gronden binnen de grenzen van de herijkte EHS aangekocht of al bestaande gronden omgevormd tot hoogwaardige natuur.³⁷ Voor de afronding van de verwerving en inrichting stelt het Rijk tot 2016 maximaal 6.000 ha ruilgrond beschikbaar.³⁸ In de grondnota van 20 juni 2012 worden de uitgangspunten bij verkoop genoemd:

- de gronden zullen gedoseerd op de markt worden gebracht, dus er zal geen sprake zijn van dumping. Er zullen niet nu al voor de periode tot en met 2015 gronden aangewezen die verkocht gaan worden, om op deze manier speculatie te voorkomen;
- verkoop vindt plaats op grond van openbare verkoop. Er zal geen voorkeur bij verkoop gehanteerd worden. Regels met betrekking tot staatssteun worden gevolgd;
- gronden die op korte termijn nodig zijn voor de realisatie van overheidsprojecten zullen eerst ter verkoop worden aangeboden aan de betreffende overheid;
- de verkoop van gronden zal voor de jaren 2012-2015 na overleg met de provincies plaatsvinden. Er worden geen gronden verkocht die provincies nodig hebben voor de realisatie van de herijkte EHS;
- de verkoop mag niet tussen het Rijk en de provincies afgesproken ontwikkelopgave beïnvloeden.³⁹

Om de ontwikkelopgave en de daarvoor in te zetten (ruil) gronden over de provincies te verdelen, is de Commissie Jansen ingesteld die daar recent over heeft geadviseerd.⁴⁰

5.4. Verklaring van Linschoten

5.4.1. Inleiding

Een ander aspect wat het signaleren waard is – en wat op zichzelf losstaat van het Natuurakkoord – betreft het feit dat meer organisaties dan in het verleden in aanmerking zullen komen voor subsidie voor de aankoop van grond voor natuur binnen de EHS. Tot op heden kunnen alleen terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, de 12 Landschappen en Staatsbosbeheer, hierna gezamenlijk aangeduid als: TBO's) voor subsidie in aanmerking komen. Op 27 mei 2009 hebben Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied, Natuurlijk Platteland Nederland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, De 12 Landschappen en het Nationaal Groenfonds in de Verklaring van Linschoten afspraken gemaakt over – kort gezegd – gelijkberechting van TBO's en particulieren. Afgesproken is dat ook particulieren in aanmerking moeten kunnen komen voor subsidieverstreking ten behoeve van de aankoop van gronden binnen de EHS. Aanleiding voor deze stap was het achterblijven van de particuliere bijdrage aan het realiseren van EHS. Tot nu toe voegden particulieren jaarlijks minder dan 1000 ha nieuwe natuur aan de EHS toe, terwijl het overheidsstreven is dat particulieren tot 2018 nog ruim 35.000 ha zullen realiseren. Daarnaast speelde op de achtergrond mee dat verschillende particulieren, die zich verenigd hebben in de Vereniging Gelijkberechting Grondbezitters, zich bij de Europese Commissie hebben beklagd hebben over de ongelijke berechting van TBO's en particuliere grondbezitters. Een oordeel over deze klacht(en) is er, voor zover ik heb kunnen nagaan, nog niet. Desalniettemin lijkt niets in

de weg te staan voor het oordeel dat de in het verleden verstrekte subsidies aan TBO's niet verenigbaar zijn met de regels inzake staatssteun.⁴¹

De Verklaring van Linschoten heeft uiteindelijk geleid tot de totstandkoming van de Ontwerpsubsidieregeling voor grondverwerving ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur.⁴² De Ontwerpsubsidieregeling is de beoogde opvolger van de subsidieregeling⁴³ voor grondaankopen door particuliere terreinbeherende organisaties (PNB-regeling).⁴⁴ De Europese Commissie heeft bij beschikking van 13 juli 2011, nadat zij eerst stevige kritiek had geuit op de oude subsidieregeling, haar goedkeuring verleend aan de Ontwerpsubsidieregeling.⁴⁵ De Ontwerpsubsidieregeling is primair bedoeld ter vervanging van deze provinciale PNB-regelingen. De provincies zijn met de decentralisatie van het natuurbeleid immers primair verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS. De nieuwe subsidieregeling wijkt in twee opzichten af van de PNB-regeling. Ten eerste werd binnen de PNB-regeling uitsluitend de grondverwerving ten bate van natuur door Natuurmonumenten en de 12 Landschappen vergoed. In de nieuwe subsidieregeling komt eenieder voor vergoeding in aanmerking die in staat is duurzaam natuurbeheer te verrichten overeenkomstig het natuurbeheertype zoals voorgeschreven in het provinciale natuurbeheerplan.⁴⁶ Ten tweede wordt in de nieuwe regeling niet langer de betaalde prijs vergoed, maar de laagste van de taxatiewaarde of transactiewaarde.⁴⁷ Alle provincies hebben de provinciale PNB-regeling inmiddels ingetrokken of zullen dit op korte termijn doen.⁴⁸

5.4.2. De Ontwerpsubsidieregeling voor grondverwerving

Het is de bedoeling dat de nieuwe subsidieregeling een impuls aan de gebiedsontwikkeling geeft. De door te leveren grond kan namelijk door middel van openbare aanbesteding/inschrijving bij een ieder die aan de voorwaarden voldoet in eigendom komen. Nu iedereen van de regeling gebruik kan

37. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/09/21/onderhandelingsakkoord-tussen-rijk-en-provincies-over-natuurbeleid.html>.
38. Rijk en provincies voeren in 2016 een evaluatie uit. Indien uit de evaluatie blijkt dat resterende gronden ook nodig zijn om de internationale doelen te realiseren, worden de resterende gronden hiervoor ingezet conform het grondvoor-grond principe (Ministerie van ELI, Vijfde voortgangsrapportage Groot Project EHS, 4 maart 2013, p. 4).
39. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, grondnota 20 juni 2012.
40. Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, Provincies, natuurlijk...!, d.d. 2 oktober 2012.
41. Beschikking van het Gerecht, d.d. 19 februari 2013, T-15/12 en T-16/12; Europese Commissie, C(2011) 4945, 13 juli 2011.
42. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 30 825, nr. 181.
43. De PNB-regelingen voorzien in de subsidiëring van verwerving van grond en de vergoeding van de kosten voor beëindiging van pachtovereenkomsten.
44. Provinciale subsidieregelingen voor particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.
45. Europese Commissie, C(2011) 4945, 13 juli 2011.
46. *Kamerstukken II* 2012/13, 30 825, nr. 181, p. 14.
47. *Kamerstukken II* 2010/11, 30 825, nr. 83, p. 1.
48. *Kamerstukken II* 2012/13, 30 825, nr. 181, p. 4.

maken, zo is de verwachting, zullen er meer particuliere eigenaren natuurgebieden gaan beheren. De subsidieregeling is in het bijzonder bedoeld voor de verwerving van gronden die zijn gelegen binnen de EHS.⁴⁹ Voor deze binnen de EHS gelegen gronden kan uitsluitend subsidie worden verleend, indien de grond door de provincie is begrensd als EHS en daartoe in het natuurbeheerplan van de provincie als 'te verwerven' is aangeduid en als is aangegeven welk natuurbeheertype op die grond in stand kan worden gehouden.⁵⁰ In verband met de realisatie van de EHS is het ook van belang dat ruilgrond voor de realisatie van de EHS met subsidie kan worden verworven.⁵¹ In de meeste gevallen zal het dus gaan om de verwerving van landbouwgrond die wordt omgezet in natuurgrond. Voorts kan het, ingevolge art. 2, tweede lid, onderdeel c en d van de Ontwerpsubsidieregeling, gaan om de verwerving van terreinen die zijn gelegen in gebieden die door de provincie zijn aangemerkt als gebieden met belangrijke natuurwaarden, of bos- en landschapselementen die zijn aangelegd in het kader van landinrichtingsprojectgronden.⁵² Subsidie voor aankoop van die bestaande natuur is dus in beginsel ook mogelijk. Die aankoop kan echter alleen gesubsidieerd worden als daar naar het oordeel van provincies de noodzaak daartoe bestaat.⁵³ In art. 15 van de Ontwerpsubsidieregeling wordt bepaald welke kosten subsidiabel zijn.⁵⁴ De verwerving in de zin van verkrijging van recht als bedoeld in art. 2 is subsidiabel, maar ook de verkrijging van recht van erfpacht.⁵⁵ Binnen twee weken na de subsidieverlening sluiten de subsidieontvanger en gedeputeerde staten een overeenkomst, waarin is opgenomen de verplichting, inhoudende dat degene aan wie het terrein toebehoort, het betreffende terrein niet gebruikt of doet gebruiken als landbouwgrond, het terrein beheert overeenkomstig het natuurbeheertype zoals voorgeschreven in het natuurbeheerplan en datgene nalaat wat de veiligstelling van ecosystemen met daarbij behorende soorten in gevaar brengt of verstoort.⁵⁶ Voorts gelden ingevolge art. 18 van de Ontwerpsubsidieregeling na de subsidieverlening voor de subsidieontvanger nog een aantal andere verplichtingen. Een van die verplichtingen is dat het verworven terrein direct na verwerving als natuurgrond moet worden beheerd en binnen 2 jaar na verwerving overeenkomstig het natuurbeheertype, dat ingevolge het natuurbeheerplan op dit terrein in stand moet worden gehouden.⁵⁷ In paragraaf 3 van de Ontwerpsubsidieregeling wordt vervolgens de subsidie voor het pachtvrij maken van grond geregeld. Het is namelijk ook mogelijk subsidie aan te vragen voor de verwerving van grond en los daarvan ook voor de beëindiging van pachtovereenkomsten.⁵⁸ Het is immers mogelijk dat gronden verworven zijn, waarop nog pachtrechten rusten. Om te voorkomen dat in dergelijke gevallen geen subsidie voor de beëindiging van pacht meer kan worden verleend, is de mogelijkheid opgenomen om subsidie te verlenen voor de kosten die verbonden zijn aan de beëindiging van de pachtovereenkomst.⁵⁹

5.4.3. Ontwerpsubsidieregeling toegepast in provincies?

In de verschillende provincies worden voorbereidingen getroffen om de door de Europese Commissie goedgekeurde Ontwerpsubsidieregeling vast te stellen. In hoeverre de provincies de goedgekeurde Ontwerpsubsidieregeling daadwerkelijk zullen vaststellen, hangt mede af van de wijze waarop de provincies de resterende middelen voor de realisatie van de herijkte EHS willen inzetten.⁶⁰ Het is hierbij van belang

op te merken dat de regeling nog door de provincies nader uitgewerkt moet worden. Tevens is niet zeker of de regeling in alle provincies toegepast gaat worden. De verwachting is dat medio 2013 meer hierover bekend wordt.

5.5. Inzet gelden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor agrarisch natuurbeheer

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt het Rijk vanaf 2014 verantwoordelijk voor (collectief) agrarisch natuurbeheer buiten de EHS. Het Rijk wil hiervoor Europese landbouwsubsidies inzetten. Het Rijk streeft hierbij naar een koppeling tussen collectief agrarisch natuurbeheer en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: *het GLB*). Het GLB is erop gericht om binnen de EU agrarische ondernemers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten te voorzien van kwaliteitsvoedsel voor een eerlijke prijs. Het GLB bestaat uit twee pijlers. De 1e pijler is gericht op inkomens-, markt- en prijsbeleid. De 1e pijler omvat het Europese landbouwgarantiefonds (hierna: Elgf) voor de directe steunbetalingen aan agrariërs en marktmaatregelen. De 2e pijler omvat het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (hierna: Elfpo) en is gericht op plattelandsontwikkeling. Een belangrijk verschil tussen de beide pijlers is gelegen in het feit dat voor de subsidies in de 1e pijler alleen Europese middelen worden ingezet, terwijl er voor de inzet van de Europese middelen uit de 2e pijler altijd nationale cofinanciering noodzakelijk is. Staatssecretaris Bleker heeft tien boeren, de zogenaamde Schipluidengroep, gevraagd om mee te denken over een nieuw stelsel van agrarisch natuurbeheer. De Schipluidengroep heeft inmiddels advies uitgebracht aan de staatsecretaris. Het advies komt er in de kern op neer dat voor het agrarisch natuurbeheer in de toekomst volstaan kan worden met drie eenvoudige pakket-

49. Ontwerpsubsidieregeling voor grondverwerving ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur, toelichting, p. 9.
50. Art. 2, tweede lid, onder a Ontwerpsubsidieregeling.
51. Art. 2, tweede lid, onder b Ontwerpsubsidieregeling.
52. Art. 2, eerste lid, onderdeel c en d Ontwerpsubsidieregeling.
53. Art. 2, derde lid, Ontwerpsubsidieregeling. De subsidieaanvrager zal dan moeten aantonen dat de aankoop van bestaande natuur noodzakelijk is en bescherming van bestaande natuur niet toereikend of mogelijk is.
54. In art. 6 Subsidieregeling worden de niet voor subsidie in aanmerking komende kosten opgesomd.
55. Art. 15, eerste lid, onder b Ontwerpsubsidieregeling.
56. Art. 17 lid 1 onder a Ontwerpsubsidieregeling. Voorts is in de overeenkomst opgenomen dat de verplichting, bedoeld onder a, zullen overgaan op degenen die het terrein onder bijzonder of algemene titel zullen verkrijgen of dat mede gebonden zullen zijn degene die van de rechthebbende een recht op gebruik van het goed zullen verkrijgen, blijkens art. 17 lid 1 onder b.
57. Art. 18, eerste lid, onder b Ontwerpsubsidieregeling. GS kunnen een andere termijn vaststellen (art. 18 lid 2). Zie voor de verdere verplichtingen voor de subsidieontvanger art. 18, eerste lid, a t/m g.
58. Art. 20 Ontwerpsubsidieregeling.
59. Ook paragraaf 3 van de Ontwerpsubsidieregeling is weer opgebouwd uit artikelen over voorwaarden voor subsidieverlening (art. 21) en verplichtingen voor de subsidieaanvrager (art. 22).
60. *Kamerstukken II* 2012/13, 30 825, nr. 181, p. 15

ten (namelijk grasland, akkerland en landschap). Deze pakketten beschrijven het beheer voor drie biotopen: grasland, akker en kleinschalig landschap. Uitgangspunt hierbij is dat de leiding voor de realisatie wordt gelegd bij een collectief van beheerders in de desbetreffende gebieden.⁶¹ De verdere invulling van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS is sterk afhankelijk van het verloop van de Europese discussie over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013.⁶² De komende maanden zal hierover meer duidelijk worden.

6. Conclusies

Op natuurbeheer wordt de komende jaren aanzienlijk bezuinigd. De provincies zullen naar verwachting vanaf 1 januari 2014 de beperkte subsidiegelden voor natuurbeheer zo goed als uitsluitend inzetten voor natuurbeheer *binnen* de EHS. Het SNL blijft hiervoor het belangrijkste instrumentarium. Het valt op dat de provincies, uitzonderingen daargelaten, uitsluitend gelden beschikbaar stellen voor collectief agrarisch natuurbeheer binnen de EHS. Provincies zijn terughoudend met het beschikbaar stellen van subsidiegelden voor overige vormen van natuurbeheer. Door de subsidieplafonds laag te stellen worden financiële risico's voorkomen. Het Rijk wordt vanaf 1 januari 2014 verantwoordelijk voor het natuurbeheer *buiten* de EHS. Het Rijk zal hieraan voornamelijk invulling geven door middel van het stimuleren van agrarisch natuurbeheer.⁶³ Het Rijk zal vanaf 2014 verantwoordelijk worden voor (collectief) agrarisch natuurbeheer buiten de EHS. Het Rijk wil hiervoor Europese landbouwsubsidies inzetten. Het Rijk streeft hierbij naar een koppeling tussen agrarisch natuurbeheer en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De verdere invulling van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS is sterk afhankelijk van het verloop van de discussie over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013.⁶⁴ Hierover komt dit jaar duidelijkheid.

-
61. Schipluidengroep, Het nieuwe agrarisch natuurbeheer in het GLB vanaf 2014, d.d. 26 september 2012. Te raadplegen via: www.toekomstglb.nl.
 62. *Kamerstukken II* 2012/2013, 30 825, nr. 185, p. 3.
 63. *Kamerstukken II* 2012/2013, 30 825, nr. 185, p. 3.
 64. *Kamerstukken II* 2012/2013, 30 825, nr. 185, p. 3.