

Statenvoorstel 29/16 A

Voorgestelde behandeling

Procedurevergadering : 9 mei 2016

PS-vergadering :

Onderwerp

Addendum grondnota t.b.v. aankoop gronden voor PAS-herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden - Kaderstellend

Datum

12 april 2016

Documentnummer

GS: 3918776

PS: 3984242

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

Om economische ontwikkelingsruimte ook in de toekomst mogelijk te maken, moeten er PAS-herstelmaatregelen (maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof) worden getroffen in Natura 2000-gebieden. Het grootste gedeelte van deze maatregelen moet in de eerste planperiode van de PAS getroffen worden. Dat betekent dat ze voor 1 juli 2021 uitgevoerd moeten zijn. Voor een gedeelte van deze maatregelen geldt dat zij getroffen moeten worden op gronden die op dit moment nog niet beschikbaar zijn voor natuur. Om de PAS-herstelmaatregelen tijdig te kunnen uitvoeren is het urgent om op korte termijn over de betreffende gronden te kunnen beschikken. Om dit mogelijk te maken is een aantal aanpassingen aan de Grondnota Ecologische Hoofdstructuur Noord-Brabant (hierna 'grondnota') van 2013 nodig. Deze aanpassingen hebben consequenties voor het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB).

Het voorstel

1. Instemmen met het addendum aan de Provinciale grondnota 2013, dat betrekking heeft op 14 Natura 2000-gebieden waar PAS-herstelmaatregelen genomen moeten worden
 - a. Instemmen met de inzet van het instrument minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling met als sluitstuk onteigening
2. Een Investeringskrediet te voteren voor € 207 mln. ten behoeve van grondverwerving
3. De Rijksuitkering voor natuur t/m 2027 voor te financieren uit natuureserves

Aanleiding

Op grond van artikel 19kg van de Natuurbeschermingswet heeft de Minister van Economische Zaken, samen met de Minister van Infrastructuur & Milieu en in overeenstemming met de provincies op 1 juli 2015 een programma vastgesteld. In dat programma zijn voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden PAS-herstelmaatregelen opgenomen, ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitats. Dit wettelijke programma koppelt economische ontwikkelingsruimte direct aan de zgn. PAS-herstelmaatregelen in de natuur. Deze maatregelen moeten getroffen worden in Natura 2000-gebieden waar momenteel een overbelasting van stikstofdepositie plaatsvindt. Juridisch is vastgelegd, dat het nemen van de herstelmaatregelen noodzakelijk is om de economische ontwikkelingsruimte terug te verdienen. Wanneer de maatregelen niet tijdig genomen worden, is de kans aannemelijk dat er na 2021 geen nieuwe economische ontwikkelingsruimte beschikbaar komt (voor een filmpje over de werking van de PAS [klik hier](#)). Voor tijdige uitvoering van herstelmaatregelen dienen de daarvoor benodigde gronden noodzakelijkerwijze ter beschikking te komen. Hiervoor is een aanvulling van de Grondnota Ecologische Hoofdstructuur Noord-Brabant 2013 (hierna 'grondnota') door middel van een "addendum" vereist. De grondnota ligt ten grondslag aan de werkwijze van het GOB en dus hebben wijzigingen op de grondnota consequenties voor de werking van het GOB.

Bevoegdheid

De bevoegdheid voor het aanpassen van de kaders uit de grondnota voor het verwerven van grond voor de realisatie van de PAS-herstelmaatregelen en omliggend Natuurnetwerk berust bij PS. Aanpassingen van de grondnota staan in het addendum. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering binnen door PS vastgestelde kaders.

Per gebied zullen er, waar nodig, grondstrategieplannen worden opgesteld. Een dergelijk plan bevat een analyse van de verwervingsopgave en de grondmarkt, beschrijft de instrumenten die ingezet zullen worden bij de verwerving, en geeft een raming van de verwervingskosten. Het vaststellen van de grondstrategieplannen is een bevoegdheid van GS.

De consequenties die het addendum heeft voor het GOB leiden tot het aanpassen van de Aandeelhouders Instructie (AI). De AI is in 2014 vastgesteld door PS, die de bevoegdheid aan GS hebben gegeven om een aangepast AI te kunnen vaststellen.

Doel

De provincie wil ruimte bieden aan economische ontwikkelingen en tegelijkertijd de unieke en onvervangbare Brabantse natuur behouden en versterken. Om dit mogelijk te maken moeten er tijdig PAS-herstelmaatregelen genomen worden. Met het instemmen met de PAS op 15 juni 2015 door GS heeft de provincie een resultaatverplichting voor het nemen van de PAS-herstelmaatregelen. Daarnaast is de provincie met het Natuurpact een inspanningsverplichting aangegaan voor de Rijks natuuropgave. Dit verplicht ons de Rijksmiddelen efficiënt in te zetten.

Argumenten

1.

1.1 De PAS-herstelmaatregelen moeten voor 1 juli 2021 uitgevoerd zijn, anders stagneert de economische ontwikkeling in Brabant

In het PAS programma is economische ontwikkelingsruimte direct gekoppeld aan de PAS-herstelmaatregelen in de natuur. Voor 1 juli 2021 moet een groot pakket aan maatregelen uitgevoerd zijn. Hiermee wordt de economische ontwikkelingsruimte terugverdiend, die in de vorm van Natuurbeschermingswetvergunningen (Nb-wetvergunning) gedurende de eerste PAS periode (2015-2021) zijn uitgegeven. Deze maatregelen zijn de borging voor het behalen van onze Europese doelstellingen voor natuur (Natura 2000) en een verplichting vanuit de Natuurbeschermingswet (tegengaan van verslechtering). Wanneer de PAS-herstelmaatregelen niet voor 2021 uitgevoerd zijn, is de kans groot dat er in de tweede PAS-periode (2021-2027) geen ontwikkelingsruimte beschikbaar komt. Daarnaast loopt de provincie het juridisch risico dat bij onvoldoende voortgang van de realisatie van de PAS-herstelmaatregelen in beroepsprocedures rondom Nb-wetvergunningen een rechter kan oordelen dat er onterecht ontwikkelingsruimte is toegekend. Dit heeft tot gevolg dat de economische ontwikkelingsruimte weer op slot gaat.

1.2 Met de uitvoering van PAS-herstelmaatregelen wordt een gedeelte van het Brabants Natuurnetwerk voltooid

De PAS-herstelmaatregelen vinden vrijwel allemaal plaats binnen het Natuurnetwerk Brabant (NNB). Met het realiseren van de PAS-herstelmaatregelen en de benodigde grondaankopen wordt dus een gedeelte van het Natuurnetwerk Brabant gerealiseerd. De totale taakstelling voor natuur in Brabant breidt niet uit door de PAS. Een klein percentage van de PAS-maatregelen vindt buiten het Natuurnetwerk plaats. Hiervoor wordt het NNB hectare neutraal herbegrensd (de benodigde gronden worden aan het Natuurnetwerk toegevoegd en elders wordt hetzelfde aantal hectares van het netwerk afgehaald). Hierdoor zal de totale omvang van het Natuurnetwerk Brabant niet groter worden.

1.3 In het addendum staan instrumenten beschreven die kunnen zorgen voor een tijdige en kosten efficiënte uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen

In 2013 is de huidige grondnota vastgesteld. Naast de PAS is er momenteel geen ander thema dat urgent om nieuw beleid vraagt, daarom wordt er enkel een addendum aan de huidige grondnota toegevoegd. Eind 2016/2017 zal er een integrale aanpassing van de grondnota volgen, welke aan PS wordt voorgelegd. Het addendum voor de PAS zal daar onderdeel van zijn. In het Addendum (bijlage 2) staan vier instrumenten beschreven die de grondverwerving kunnen versnellen en bijdragen aan een tijdige en kosten efficiënte uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen. Het instrument minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling (VSS) ter voorkoming van onteigening is het belangrijkste instrument. Dit instrument biedt de mogelijkheid tegen volledige schadeloosstelling gronden te verwerven. Mocht de minnelijke verwerving op basis van VSS in het uiterste geval niet slagen, dan zal het gerechtelijke onteigeningstraject worden ingezet. Dit is cruciaal om zeker te weten dat de provincie tijdig over de gronden beschikt die nodig zijn voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen. Om zo efficiënt mogelijk met het budget om te gaan, loont het om de inzet van de

instrumenten vanuit de totale opgave in een gebied integraal te bekijken (niet alleen PAS maar ook de rest van het Natuurnetwerk). Het vullen van een grondpot en faciliteren van kavelruil kan bijdragen aan het verbeteren van de landbouwstructuur. Uit de analyse van de grondstrategieplannen moet blijken waar welke instrumenten tot een positief resultaat kunnen leiden.

1.4 Minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling voorkomt onteigening

In veel Natura 2000-gebieden waar PAS-herstelmaatregelen genomen moeten worden, lopen al vele jaren projecten met als doel natuurrealisatie. Het laaghangend fruit met betrekking tot grondverwerving is in die gebieden dus al geplukt. De enige manier om met zekerheid tijdig de PAS-herstelmaatregelen te kunnen uitvoeren is wanneer het instrument minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening ingezet wordt op de benodigde PAS gronden. Deze strategie is vergelijkbaar met het realiseren van nieuwe infrastructuur. De ervaring leert dat uiteindelijk maar een zeer klein percentage van de grondeigenaren aan wie volledige schadeloosstelling wordt geboden, het aan laat komen op gerechtelijke onteigening.

1.5 Voor uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen is het noodzakelijk de instrumenten in te zetten die de provincie tot haar beschikking heeft

Vanwege het juridisch risico dat de provincie loopt wanneer de PAS-herstelmaatregelen niet tijdig uitgevoerd worden, is het belangrijk alle noodzakelijke instrumenten beschikbaar te stellen voor de uitvoering. Daarnaast hebben PS op 6 februari 2015 uitgesproken geen bezwaar te hebben tegen instemming van GS met de PAS. PS hebben hierbij aangegeven dat voor het nemen van sommige PAS-herstelmaatregelen het niet uitgesloten kan worden dat daarvoor de inzet van het onteigeningsinstrument nodig is om de maatregelen tijdig te realiseren (Statenvoorstel 14/15).

1.6 De aanpassing van de grondnota voor de PAS heeft consequenties voor het GOB

In Brabant werken we uitnodigend aan de opgave voor natuur. Hiervoor is in 2014 het GOB opgericht. De werking van het GOB berust op de uitgangspunten van de huidige grondnota. Het toevoegen van een addendum voor de PAS heeft consequenties voor de Aandeelhouders Instructie (AI) van het GOB. De gewijzigde AI zal worden vastgesteld door GS. Het wijzigen van de AI kan mogelijk consequenties hebben voor de businesscase van het GOB, zodat deze opnieuw door PS zal moeten worden vastgesteld. Wanneer dat het geval is zal er uiterlijk eind 2016 een aangepaste businesscase worden aangeboden aan PS.

1.7 In minimaal vijf Natura 2000-gebieden zal de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen achterblijven wanneer de huidige systematiek van het GOB gevolgd zal worden

Met de huidige systematiek van het GOB is de realisatie van de PAS-herstelmaatregelen afhankelijk van een initiatiefnemer. Het is voor eindbeheerders (zowel terreinbeherende organisaties als particulieren) voor met name de vijf grote gebieden tot nu toe niet mogelijk om op voorhand te tekenen voor de verplichte financiële bijdrage van 15%. Te verwachten valt dat hier op korte termijn ook geen

oplossing voor komt vanuit de terreinbeheerders. Om toch regie te houden op tijdige uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen wordt in de grondnota de mogelijkheid verruimd voor de provincie gronden zelf op naam te nemen. Hierdoor is de provincie beter in staat invulling te geven aan de resultaatverplichting van de PAS. Dit is een afwijking op wat is voorgelegd aan PS bij de instelling van fondsen in 2013, waarbij toen is aangegeven dat alle middelen voor het Rijksnatuurnetwerk jaarlijks aan het GOB zouden worden toegevoegd.

Voor de overige PAS-gebieden ligt het accent op verwerving door initiatiefnemers die ook direct eindbeheerder worden, conform het huidige beleid, maar is niet uitgesloten dat de provincie zelf gronden op naam moet nemen, mocht dit niet voortvarend genoeg verlopen.

1.8 Er is inzicht in de hoeveelheid middelen die maximaal nodig zijn voor de grondopgave van de PAS

De hoeveelheid grond die noodzakelijk is voor het nemen van de PAS-herstelmaatregelen is zeer bepalend voor de hoeveelheid middelen die benodigd zijn voor de PAS-opgave. De provincie heeft een methodiek ontwikkeld waarmee de onderbouwing tot op perceelsniveau is onderzocht. De methode is gebaseerd op de begrippen: nut, noodzaak en urgentie. Begrippen die van belang zijn mocht het tot gerechtelijke onteigening komen. Er is in beeld hoeveel hectare er maximaal in Brabant nodig is om de PAS-herstelmaatregelen te kunnen nemen. Voor een gedeelte van deze gronden moet nog nader onderzoek plaatsvinden om aan te tonen of ze daadwerkelijk nodig zijn voor de PAS. Met behulp van deze informatie is ook het maximale financiële scenario berekend.

1.9 De gronden die voor de PAS-herstelmaatregelen benodigd zijn moeten tijdig de bestemming natuur krijgen

De gronden die in de grondstrategieplannen worden aangemerkt als noodzakelijk voor de PAS moeten de bestemming natuur krijgen. Dit kan door middel van een bestemmingsplan, een provinciaal inpassingsplan (PIP) of een inrichtingsplan conform de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Het is, mocht het komen tot gerechtelijke onteigening, een vereiste dat een dergelijk plan onherroepelijk is vastgesteld en daarvoor dus alle openbare procedures heeft doorlopen. Vanwege de lange doorlooptijd is het urgent om snel met dit proces te starten. Het vaststellen van een PIP is een bevoegdheid van PS, het vaststellen van een inrichtingsplan conform de WILG is een bevoegdheid van GS.

2.

2.1 Er zijn nu middelen nodig om snel op grote schaal te kunnen starten met de uitvoering

Om de grondverwerving ter hand te nemen is een investeringskrediet nodig van maximaal €207 mln. Met name in de periode voor 2021 zal verwerving plaatsvinden, in deze periode vindt dus ook het grootste beslag op middelen plaats. Daarom is het van belang nu het gehele maximale investeringskrediet vast te leggen. De aan te kopen gronden en/of gebouwen zullen geactiveerd worden op de provinciale balans. De te ontvangen Rijksuitkering, in principe een oneindige reeks, voor PAS maatregelen en grondverwerving ten behoeve van de PAS-herstelmaatregelen dienen als dekking voor dit investeringskrediet.

3.

3.1 Voorfinanciering wordt opgevangen binnen het Programma Natuur

De provincie ontvangt van het Rijk middelen (in het provinciefonds) voor het voltooiën van het Rijksdeel van het Natuurnetwerk Brabant en middelen voor de uitvoering van Natura 2000/PAS en heeft daarvoor ook gronden van het Rijk gekregen. Wanneer grond voor de PAS op basis van volledige schadeloosstelling wordt aangekocht legt de PAS een grotere claim op deze middelen. Rijksmiddelen voor grondverwerving en inrichting van het Rijks Natuurnetwerk worden deels niet tijdig ontvangen om de investeringen die voor 2021 plaatsvinden te financieren. Voorgesteld wordt de natuurreserves in te zetten als tijdelijke dekking.

Kanttekeningen

1.

1.1 Aan een aantal verplichte procedures is een lange doorlooptijd verbonden

De (gerechtelijke) procedures rondom onteigening, het planologisch bestemmen van de gronden en het vergunningentraject voor uitvoering kunnen gepaard gaan met een lange doorlooptijd. Daarom is het van belang om dit jaar met het starten van deze procedures te beginnen. Wanneer de provincie dit niet doet, is er een grote kans dat de PAS-herstelmaatregelen in een aantal gebieden niet voor 2021 kunnen worden gerealiseerd.

1.2 Aan het op naam nemen van gronden zijn kosten verbonden

De door de provincie voor de PAS gekochte gronden zullen juridisch op naam van de provincie worden gesteld. Op de gekochte gronden worden daarna zo snel mogelijk PAS-herstelmaatregelen getroffen. De nog niet ingerichte gronden zullen tijdelijk worden beheerd (natuurpacht) en worden zo snel mogelijk verkocht aan eindbeheerders. Bij de verkoop aan de eindbeheerder komt 15% van de landbouwwaarde weer terug. Er is de mogelijkheid dat de gronden niet op korte termijn worden overgenomen door een eindbeheerder. Op dat moment blijft de provincie eigenaar van de gronden en zal er een actief beleid gevoerd worden om de gronden te verkopen.

2.

2.1 Instemmen met dit voorstel betekent dat de algemene middelen uit het provinciefonds niet voor andere beleidsafwegingen kunnen worden ingezet

PS hebben als doel gesteld dat het provinciale en Rijks Natuurnetwerk in 2027 gerealiseerd dient zijn. Voor het Rijks Natuurnetwerk ontvangt de provincie middelen uit het provinciefonds. De PAS is onderdeel van het Rijks Natuurnetwerk. Op 1 juli 2015 hebben PS ingestemd met versnelde uitvoering van de PAS. De huidige decentralisatie (doel)uitkering voor Natuur wordt in 2017 omgezet naar een algemene uitkering, waarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen middelen voor verschillende doelen. Daardoor kunnen deze middelen bij de afweegmomenten heroverwogen worden. Indien PS instemmen met voorliggend voorstel betekent dit dat deze middelen langjarig (tenminste t/m 2027) bestemd worden voor natuur, hierdoor is er geen vrijheid t.a.v. een integrale afweging.

3.

3.1 Het Rijk kan besluiten de algemene uitkering uit het provinciefonds te verminderen

Er bestaat de mogelijkheid dat na een kabinetswijziging de algemene uitkering uit het provinciefonds wijzigt. Bij een substantiële afname van middelen kan dit door de provincie als een eenzijdige opzegging van het Natuurpact worden beschouwd. Op dat moment kan er opnieuw een afweging worden gemaakt over de inzet van middelen voor natuur. Daarnaast is het, wanneer er minder beschikbare middelen zijn, op ieder moment mogelijk om te stoppen met het aankopen van gronden. De aangekochte gronden behouden hun waarde, omdat ze weer verkocht kunnen worden.

Financiën

In de perspectiefnota is aangegeven dat het kasritme-probleem nader onderzocht zou worden. Dit heeft plaatsgevonden, waarbij vastgesteld is dat de provincie qua liquiditeit de voorfinanciering van de PAS-opgave kan opvangen binnen de beschikbare middelen (voor het Natuurnetwerk Brabant). Via bestuursrapportages zullen begrotingswijzigingen voorgesteld worden t.b.v. aankopen van gronden voor PAS-herstelmaatregelen.

Europese en internationale zaken

Met het tijdig uitvoeren van de PAS maatregelen wordt invulling gegeven aan Europeesrechtelijke verplichtingen t.a.v. de bescherming van waardevolle natuur (Natura 2000). Het niet tijdig uitvoeren van deze maatregelen, kan leiden tot een boete vanuit Europa. Deze boete zal in eerste instantie naar het Ministerie van Economische Zaken gaan, maar het Ministerie kan deze boete doorzetten naar de provincie.

Het uitvoeren van PAS-herstelmaatregelen is aangemerkt als een niet-economische activiteit zodoende dat subsidie of stimuleringsmaatregelen dienaangaande geen ongeoorloofde staatssteun opleveren.

Planning

Vaststelling van de kaders door PS en de nadere uitwerking door GS bieden duidelijkheid voor de realisatiemogelijkheden van de PAS. De uitwerking van de kaders zal plaatsvinden in grondstrategieplannen in samenwerking met de Manifestpartners. Deze zullen voor vaststelling aan GS worden voorgelegd. In deze plannen wordt de gehele opgave voor natuur in het gebied geanalyseerd, naast de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen.

Wanneer het aanpassen van de aandeelhoudersinstructie van het GOB consequenties heeft voor de businesscase van het GOB, dan zal deze opnieuw ter vaststelling aan PS worden aangeboden.

Zodra er een concreter zicht is op alle noodzakelijke informatie voor de grondstrategie zal er een integraal aangepaste Grondnota worden voorgelegd aan PS, waar het Addendum voor de PAS onderdeel van zal zijn. Dit staat op de planning voor eind 2016/2017.

Bijlagen

1. Addendum
2. Kaart met Natura 2000-gebieden waar PAS-herstelmaatregelen genomen moeten worden

Gedeputeerde Staten van Noord Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

mw. ir. A.M. Burger

Opdrachtgever: Erik van Herk, hvherk@brabant.nl,
Cluster Natuur, Water en Milieu; Programma Natuur

Opdrachtnemer: Klazien Witteveen, kwitteveen@brabant.nl,
Cluster Natuur, Water en Milieu; Programma Natuur