

Onderwerp

Vaststellen aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NNN in Zuid-Holland

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het realiseren van een kwalitatief goed, aaneengesloten netwerk van natuurgebieden en ecologische verbindingen en te zorgen dat deze duurzaam in beheer zijn bij de eindbeheerders.

Ten behoeve van het nakomen van onze afspraken met het Rijk (Natuurpact, 2013) en het bijdragen aan het halen van de Vogel- en Habitatrictlijn doelstellingen zoals ook vastgelegd in het Coalitieakkoord 2019-2023, stellen wij met dit Statenvoorstel het aangepaste Handelingskader voor de realisatie van het NatuurNetwerk Nederland (NNN) in Zuid-Holland vast (bijlage 1).

De aanpassing voorziet in een uitbreiding van de instrumentenkoffer waardoor meer sturingsmogelijkheden in de uitvoering ontstaan.

De aanpassingen aan het Handelingskader zullen worden verwerkt bij de Kadernota 2022 en bij de volgende wijziging van de Omgevingsverordening.

Inhoud

Maatschappelijke opgave

Natuur is van levensbelang. Met veel planten en dieren gaat het nu niet goed, de biodiversiteit is de afgelopen decennia met 85% afgenomen. Door druk op de ruimte en klimaatverandering is de leefomgeving voor velen van hen sterk verkleind of verdwenen. Sommige vogels zijn voor hun broedplaats volledig afhankelijk van natuurgebieden zoals onze veenweidegebieden. Om die teruggang een halt toe te roepen en te voldoen aan de Europese vogel- en habitatrictlijnen wordt gewerkt aan het versterken van natuur door bestaande natuur beter te beschermen, nieuwe natuur aan te leggen en de natuurgebieden te verbinden. Een robuust netwerk van natuur dat tegen een stootje kan: het NatuurNetwerk Nederland.

In 2013 is het versterken van natuur gedecentraliseerd naar de provincies. De opgave omvat een uitbreiding van het areaal natuur, gedefinieerd in een aantal hectares natuur, en daarmee verbetering van natuurkwaliteit omtrent soortenbescherming. Het NNN moet voor eind 2027 compleet ingericht zijn.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft eind 2020 een evaluatie van het Natuurpact afgerond¹. Deze evaluatie laat zien dat het in alle provincies lastig blijkt om het NNN uiterlijk in 2027 af te ronden omdat de laatste stukken grond moeilijk beschikbaar zijn te krijgen. Ook in Zuid-Holland speelt dit. Het Handelingskader van de huidige realisatiestrategie is niet toereikend om binnen de afgesproken termijn alle hectares van het NNN gerealiseerd te hebben, terwijl tegelijkertijd de urgentie voor de natuuropgave toeneemt vanwege de achteruitgang van de biodiversiteit en daaraan gekoppeld de stikstofcrisis.

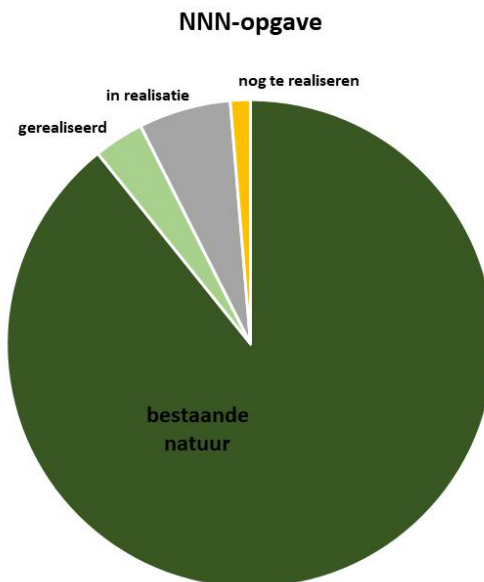
Vanuit het Rijk is in 2020 het nieuwe Programma Natuur (PN) gestart waarin 3 miljard wordt vrijgemaakt als extra inzet om de natuur de komende jaren te versterken en verbeteren. Ook extra investeringen voor de realisatie van het NNN maken onderdeel uit van het uitvoeringsprogramma Natuur:

Provincies voeren de gemaakte afspraken van het Natuurpact uit en voeren het tempo van uitbreiding van het NNN op. Ze stimuleren grondeigenaren actiever om mee te werken aan de uitbreiding en onderzoeken mogelijkheden en instrumenten voor versnelling van verwerving en inrichting van (sleutel)hectares, en werken die uit. (..) Zoals aangegeven zal ongeveer 30% van de inzet gaan naar versnellen van het verwerven en optimaliseren van de inrichting van gebieden.

Voorstellen voor wijziging van het Handelingskader voor de realisatie voor het NNN-programma

Het NNN in Zuid-Holland bestaat uit ca 45.000 ha begrensd gebied. De nog resterende realisatieopgave bestaat uit 3.300 ha en 110 km ecologisch verbindingzones (EVZ). Daarvan is reeds 2.750 ha 'in realisatie'. Dat wil zeggen dat realisatie van het NNN voor deze hectares vrijwel zeker afgerond is uiterlijk 2027. Voor de realisatie van de laatste 800 hectares (inclusief ecologische verbindingen), treden er serieuze knelpunten op. Voor deze laatste hectares is realisatie uiterlijk 2027 binnen het huidige Handelingskader nog onzeker.

¹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-lerende-evaluatie-van-het-natuurpact-2020-tweede-rapportage-3852.pdf>



De totale NNN onderverdeeld in 4 categorieën: bestaande natuurgebieden (donkergroen), natuurgebieden die tussen 2013 en 2020 nieuw zijn gerealiseerd (lichtgroen), natuurgebieden die op dit moment in realisatie zijn (grijs) en nog te realiseren natuurgebieden waarvoor realisatie uiterlijk 2027 nog onzeker is (geel)

Vanuit de visie dat maatschappelijke inbedding essentieel is voor een duurzaam behoud van natuur, is zelfrealisatie door grondeigenaren het uitgangspunt van de NNN-opgave. De nog te realiseren NNN-gronden zijn echter voor een groot deel in handen van eigenaren die (nog) niet geïnteresseerd zijn in zelfrealisatie of voor wie het economisch onhaalbaar is om over te gaan tot zelfrealisatie. Dat maakt het realiseren van de natuurdoelstelling sterk afhankelijk van derden. Daar waar draagvlak is, wordt natuurontwikkeling soms bemoeilijkt doordat gronden (gedeeltelijk) buiten de NNN-begrenzing vallen. Bovendien gaat het door het verspreid liggen van de gebieden om een zeer grote hoeveelheid stakeholders. Om deze knelpunten op te lossen en te zorgen dat de realisatie van de natuur ook hier mogelijk wordt, wordt een aanpassing voorgesteld in het beschikbare instrumentarium voor realisatie van de 800 NNN-hectares waar nu knelpunten optreden bij tijdige realisatie.

Voor de aanpassing van het instrumentarium is gebruik gemaakt van ervaringen uit lopende en afgeronde gebiedsprogramma's. Om de aanpassing van het Handelingskader voor de realisatie van het NNN mogelijk te maken, wordt voorgesteld om het vigerende instrumentarium te verbreden met instrumenten waarmee in het verleden succes is geboekt. Het voorstel tot aanpassing van het instrumentarium is in lijn met het Programma Natuur van het Rijk en biedt meer sturingsmogelijkheden om de deadline van 2027 te halen.

De aanpassingen betreffen:

1. Verbreding van het subsidie-instrumentarium voor zelfrealisatie:
 - De subsidie voor natuurbeheer (SNL) wordt verhoogd van 75% naar 84%;

- De subsidie voor NNN-ontwikkeling op eigen grond (SKNL) wordt ook opengesteld voor overheden;
 - Er wordt een regeling toegevoegd aan de huidige Subsidieregeling Groen waarmee het makkelijker wordt voor particulieren om grond aan te kopen ten behoeve van NNN-ontwikkeling.
2. Versnelling van proces van NNN-grenswijzingen doorvoeren;
 3. Voeren van een meer actieve verwervingsstrategie.

De laatste twee aanpassingen worden hieronder nader toegelicht.

Formele bevoegdheid van Provinciale Staten

De voorstellen voor versnelling van het proces van NNN-grenswijzingen en voor het voeren van een meer actieve verwervingsstrategie vragen om (vervolg)besluiten van PS:

Versnelling van proces van NNN-grenswijzingen doorvoeren

De begrenzing van het NNN vormt het kader waarbinnen de natuurrealisatie plaatsvindt. Daar waar op de ene locatie realisatie moeilijk is, zijn er op andere plekken kansen voor natuurontwikkeling net buiten de begrenzing. Om deze kansen te benutten is snelle aanpassing van de begrenzing soms noodzakelijk. De bevoegdheid voor het aanpassen van de begrenzing van het NNN ligt bij PS. De procedure voor het wijzigen van de begrenzing is dat aanpassingen van de begrenzing worden opgenomen wanneer de Omgevingsverordening wordt gewijzigd. Dit proces vindt gemiddeld één keer per jaar plaats, wat betekent dat het soms twee keer per jaar gebeurt en soms één keer in de twee jaar. GS kan de gewijzigde begrenzing pas opnemen in het provinciale Natuurbeheerplan als PS ermee hebben ingestemd. En initiatiefnemers kunnen pas subsidie voor (afwaardering en) inrichting van het NNN aanvragen op het moment dat een gebied is opgenomen in het Natuurbeheerplan.

Het voorstel is om deze bevoegdheid voor grenswijziging van nog te realiseren NNN-gebieden voor een beperkte tijd en onder strikte voorwaarden aan GS te delegeren conform de procedure bij Krimpenerwaard en Bodegraven-Noord. Hierdoor is wijziging van de begrenzing vaker mogelijk waardoor initiatieven voor natuurontwikkeling buiten het NNN sneller gehonoreerd kunnen worden en natuur sneller gerealiseerd kan worden. In de nieuwe Omgevingswet wordt de bevoegdheid voor grenswijzigingen al neergelegd bij GS, deze delegatie geldt dus tot invoering van de nieuwe Omgevingswet.

Hierbij wordt gewerkt met dezelfde voorwaarden als bij de gebieden Krimpenerwaard en Bodegraven-Noord:

- De bevoegdheid geldt alleen voor de nog te realiseren NNN-gebieden en -verbindingen;
- Wijzigingen zijn hectare-neutraal of positief: het NNN-oppervlak blijft minimaal even groot;
- De functionaliteit van het Natuurnetwerk blijft onaangetast.

Voor het verschuiven van de bevoegdheid voor grenswijzigingen in het NNN van PS naar GS, wordt de Omgevingsverordening gewijzigd.

Een meer actieve verwervingsstrategie

Aanpassing van de NNN-verwervingsstrategie biedt handvatten voor meer sturing op het proces. Daar waar grondeigenaren en gebiedspartijen geen of onvoldoende interesse hebben in NNN-realisatie, kan de provincie door aankoop en planologie meer regie nemen op het proces.

Onder een actieve verwervingsstrategie verstaan we het aankopen van NNN-gronden door de provincie, aankoop van ruilgronden buiten de NNN-begrenzing ten behoeve van grondruil en de mogelijkheid om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden voor grond. Dat laatste betekent als ultieme consequentie dat gronden onteigend zullen worden. Onder de Omgevingswet is onteigenen een bevoegdheid van PS.

Volledige schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die een eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn grond lijdt. Door budget beschikbaar te stellen voor volledige schadeloosstelling wordt impliciet al besloten tot onteigening als *ultimum remedium* en kan worden gestart met het bieden van deze schadeloosstelling bij minnelijke onderhandelingen ter *voorkoming* van een onteigening.

De dekking van de meerkosten van volledige schadeloosstelling/ontteigening wordt gevonden binnen het Programma Natuur. Onteigening wordt enkel ingezet voor cruciale delen van het NNN die niet geherlocaliseerd kunnen worden, waar na een uitvoerige verkenning zelfrealisatie onmogelijk blijkt en een minnelijke overeenkomst over aankoop van gronden niet bereikt kan worden. Om onteigening mogelijk te maken moet de planologie worden vastgelegd via bestemmingsplan of Provinciaal inpassingsPlan (PiP)/Projectbesluit als basis voor een hierna door PS te nemen onteigeningsbeschikking.

Met bovengenoemde grondinstrumenten ontstaan er meer kansen voor het verkrijgen van de benodigde gronden en hebben we meer grip op het behalen van de doelen binnen de afgesproken termijn.

Ten behoeve van het mogelijk maken van een actieve verwervingsstrategie wordt in de Voorjaarnota/Kaderbesluit 2022 de financiën beschikbaar gesteld voor volledige schadeloosstelling/ontteigening. Op basis van dit besluit is het mogelijk om volledige schadeloosstelling te bieden voor NNN-hectares.

Integrale aanpak van de NNN-realisatie

Omdat de realisatie van het NNN raakvlakken heeft met meerdere provinciale opgaven in het landelijk gebied, is het uitgangspunt dat de NNN-realisatie zoveel mogelijk integraal wordt opgepakt. Opgaven meekoppelen en het totaal aan instrumentarium daarvoor inzetten biedt kansen voor meer realisatiekracht. De verbreding van het NNN instrumentarium zorgt daarbij voor extra realisatiekracht. Deze integrale aanpak gebeurt op meerdere niveaus:

1. op opgaveniveau, waarbij verkend wordt welke opgavedoelen elkaar kunnen versterken;
2. op gebiedsniveau waarbij verkend wordt welke opgaven op locatie overlappen

Opgaven van andere bestuurslagen worden daarbij steeds meegenomen. Met name het Klimaatakkoord met de Veenweide-aanpak en de Bodemdalingsaanpak en de gebiedsgerichte

aanpak Stikstof en de Kaderrichtlijn Water bieden logische aanknopingspunten voor meekoppelen en worden bij de uitwerking dan ook als eerste verkend.

Financieel en fiscaal kader

Voor het huidige NNN-programma is voldoende dekking in de groene reserves bedoeld voor NNN en de toekomstige verwachte opbrengsten grond voor grond. De meerkosten voor het aanpassen van het handelingskader kunnen worden gedekt uit het Programma Natuur, waarvoor het Rijk tot 2030 financiële compensatie geeft. Op basis van de huidige verwachtingen zullen de incidentele meerkosten uitkomen op 34 mln. De meerkosten voor het verhogen van de beheervergoeding natuur bedraagt 16 mln tot en met 2030, dit is onderdeel van het Programma Natuur en vergt geen additionele provinciale middelen. Net zoals in de vorige Handelingskader zitten er een aantal financiële risico's in het programma.

Juridisch kader

Dit besluit is zelfbindend. Het heeft geen rechtsgevolgen voor externe partijen, maar vormt de basis voor nadere besluitvorming. De nadere besluitvorming wordt onder bij Procedure verder toegelicht.

Proces

Uitgangspunt bij het NNN is een maatschappelijke verankering van natuurontwikkeling en – behoud. Samenwerking met grondeigenaren, terreinbeherende organisaties, andere natuurorganisaties, omgeving en andere betrokken overheden is daarmee een van de pijlers in de werkwijze. In de periode voorafgaand aan dit voorstel voor aanpassing van het handelingskader van de realisatie van het NNN, heeft intensief overleg ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de natuur- en milieuorganisaties (TBO's, Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, Nationaal Park Hollandse Duinen (in oprichting), Nationaal Park Hollandse Delta (in oprichting), IVN) en (vertegenwoordigers van) grondeigenaren (LTO en Boeren natuur, Federatie Particulier Grondbezit).

Procedure

Na vaststelling van het handelingskader zal GS de subsidieregelingen hierop aanpassen. Het besluit om een meer actieve verwervingsstrategie mogelijk te maken, zal bij het Kaderbesluit 2022 worden voorgelegd.

Het besluit om, onder strikte voorwaarden, de bevoegdheid voor grenscorrecties van het nog te realiseren NNN naar GS te delegeren (vergelijkbaar met in- en uitdeuken), wordt PS voorgelegd bij de wijziging van de Omgevingsverordening.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30 maart 2021, met het besluitnummer PZH-2021-773294522

Gelet op Artikel 158, lid 1b van de Provinciewet;

Besluiten:

1. Vast te stellen het aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NNN;
2. Het College te vragen de uitvoering hiervan ter hand te nemen en:
 - a. De subsidies hierop aan te passen;
 - b. De besluitvorming over de actieve verwervingsstrategie aan PS voor te leggen bij in het Kaderbesluit 2022;
 - c. De delegatie voor NNN-grenswijzigingen aan PS voor te leggen bij de actualisatie van de Omgevingsverordening;

Den Haag, 2021

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

Bijlagen:

1. Aangepast Handlingskader voor de realisatie van het NNN in Zuid-Holland

Den Haag, 30 maart 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,



drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit