Natuurbeheerplan Zeeland 2016
Aanvulling 2021 beleidsregels SNL

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten

op 12 oktober 2021

Provincie Zeeland

1. Inleiding

Het Natuurbeheerplan Zeeland is het provinciale beleidskader voor ontwikkeling en beheer van natuurgebieden en agrarische beheergebieden van het Natuurnetwerk Zeeland en voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer van leefgebieden buiten het Natuurnetwerk Zeeland. Het Natuurbeheerplan Zeeland is een nadere uitwerking van de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 en het Omgevingsplan Zeeland 2018. De natuurgebieden en agrarische beheergebieden van het Natuurnetwerk Zeeland zijn in de Omgevingsverordening Zeeland 2018 planologische begrensd en beschermd. Voor de wezenlijke kenmerken en waarden van deze gebieden geldt het Natuurbeheerplan Zeeland. Met het oog op de subsidieverlening voor natuur- en landschapsbeheer via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), wordt het Natuurbeheerplan Zeeland jaarlijks geactualiseerd. Daarbij worden ook verzoeken van eigenaren en beheerders behandeld.

Het Natuurbeheerplan Zeeland is tevens het formele beleidskader voor de subsidieverlening voor functieverandering, inrichting en beheer via het SNL. De algemene beleidsregels van het subsidiestelsel staan beschreven in hoofdstuk 3 (Subsidiestelsel) en hoofdstuk 5 (Subsidieverlening) van het Natuurbeheerplan Zeeland 2016. In de planwijzigingen in 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020 zijn nadere beleidsregels met betrekking tot de subsidieverlening SNL door GS vastgesteld:
- Planwijziging natuurgebieden 2016 (GS 20 september 2016, nr 16013475): beleidsregels collectief particulier natuurbeheer, begrenzing vaargebieden, openstelling natuurgebieden, subsidiekaart SVNL, koppeltabel par. 4.5;
- Planwijziging natuurgebieden 2017 (GS 19 september 2017, nr 17019352): beleidsregels openstelling natuurgebieden, subsidie SVNL voor gebiedscategorieën;
- Planwijziging 2018 (GS 25 september 2018, nr 18922719): beleidsregels categorie water, koppeltabel par. 4.3-4.5,
- Planwijziging 2019 (GS 24 september 2019, nr 19424442): toetsing aan beheertypen, ambitietypen en leefgebieden, en
- Planwijziging 2020 (GS van 22 september 2020, nr 20027714): beleidsregels toezichtsbijdrage SVNL.

Ten behoeve van de subsidieverlening SNL in 2022 zijn wederom enkele nadere beleidsregels bij de Subsidieverordening natuur en landschap (SVNL) en de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) in het Natuurbeheerplan noodzakelijk. Dit vloeit voort uit de wijzigingen die in 2021 in deze beide regelingen worden doorgevoerd en die van toepassing worden op de subsidies met ingang van 2022. De gewijzigde (model)regelingen zijn in 2020 ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie. De commissie heeft de beide voorstellen goedgekeurd. Vervolgens is de besluitvorming verder voorbereid in de vorm van landelijke modellen voor de regelingswijzigingen die door de provincies kunnen worden vastgesteld. Daarbij dienen de provincies, voor zover nodig, hun beleidsregels voor de uitvoering van de beide regelingen aan te passen.

Op 29 jun 2021 hebben Gedeputeerde Staten de Planwijziging 2021 Natuurbeheerplan Zeeland 2016 vastgesteld (besluit nr 64031). Daarin is een Aanvulling beleidsregels SNL aangekondigd. Deze Aanvulling 2021 beleidsregels SNL voorziet hierin.

Deze aanvulling betreft de volgende punten:
1 Wijziging beleidsregels SVNL
1.1 Subsidievereisten toezichtsbijdrage
1.2 Voortijdige vaststelling subsidie
2 Wijziging beleidsregels SKNL
2.1 Subsidie voorbereidingskosten

2.2 Subsidie aanloopbeheer
2.3 Hoogte subsidiabele investeringskosten
2.4 Afwaardering bij functieverandering

Deze aanvulling betreft alleen enkele wijzigingen van beleidsregels SNL van hoofdstuk 3 (Subsidiestelsel) en hoofdstuk 5 (Subsidieverlening) van het Natuurbeheerplan Zeeland die voortvloeien uit de wijzigingen van de SVNL en SKNL in 2021. De overige onderdelen van het Natuurbeheerplan worden hierbij niet gewijzigd.

Deze aanvulling betreft bovendien alleen de wijzigingen in de regelingen met directe subsidiegevolgen, waarvoor de werkwijze door de provincie nader moet worden bepaald. Voor de overige, meest administratieve wijzigingen van de regelingen wordt verwezen naar de beide regelingen en de daarbij behorende toelichtingen.

Deze aanvulling is van toepassing op de subsidies SVNL2016 en SKNL met ingang van het subsidiejaar 2022.

2. Aanvulling 2021 beleidsregels SNL

2.1 Wijziging beleidsregels SVNL

2.1.1 Subsidievereisten Toezichtsbijdrage

Aan artikel 2.4 (subsidievereisten) van de SVNL is een bepaling toegevoegd waarbij Gedeputeerde Staten nadere regels kunnen vaststellen met betrekking tot het verstrekken van de Toezichtsbijdrage SVNL. Dit heeft tot doel de Toezichtsbijdrage effectief en efficiënt in te kunnen zetten. De Toezichtsbijdrage is in Zeeland reeds beschikbaar voor alle opengestelde en beleefbare natuurgebieden.
In een pilot Toezicht 2020 van natuurbeheerders, provincie en RUD is gebleken dat het toezicht in de praktijk ook plaatsvindt in afgesloten, niet beleefbare natuurgebieden, met en/of zonder lopend SVNL beheer en dat er behoefte is om de bijdrage ook voor deze gebieden beschikbaar te stellen. Dit laatste betreft met name vele slikken en platen in de deltawateren waarvoor weinig beheeractiviteiten nodig zijn maar waarvoor, naar nu blijkt, wel veel toezicht nodig is. Op grond van de gewijzigde regeling wordt de Toezichtsbijdrage met ingang van 2022 ook van toepassing op nieuwe subsidieaanvragen voor afgesloten, niet-beleefbare natuurgebieden met SVNL beheer.
Op grond van artikel 2.4 lid 2 kan de toezichtsbijdrage echter alleen worden toegekend als aanvulling op de SVNL subsidie voor natuurbeheertypen en dus niet los daarvan. Uitbreiding naar slikken en platen in de deltawateren zonder lopend SVNL beheer is dus vooralsnog niet mogelijk.

2.1.2 Voortijdige subsidievaststelling

In de gewijzigde SVNL is een nieuw artikel 2.16 Voortijdige vaststelling wegens wijziging natuurbeheertype opgenomen. De SVNL bevatte nog geen bepalingen voor het wijzigen van een lopende subsidie in het geval dat er een kwaliteitsverbetering moest worden doorgevoerd. Strikt genomen was dat gedurende de looptijd van de beschikking niet mogelijk zonder terugvordering van de gehele ontvangen subsidie voor het betreffende terrein. Het nieuwe artikel 2.16 bepaalt dat de beheersubsidie voor een perceel voortijdig kan worden vastgesteld met ingang van het jaar waarin op dat perceel een kwaliteitsverbetering wordt uitgevoerd. De beheersubsidie voor het verbeterde perceel (en het gewijzigde beheertype) kan vervolgens weer worden aangevraagd tijdens de openstellingsperiode die volgt op de aanvraag tot vaststelling van de SKNL subsidie. Dit maakt het mogelijk om de overstap van beheersubsidie SVNL naar inrichtingssubsidie/kwaliteitsimpuls SKNL en weer verder naar beheersubsidie SVNL efficiënt te kunnen maken.

De beleidsregels natuurbeheer SVNL van par. 5.2 in het Natuurbeheerplan Zeeland worden hiermee gewijzigd.

2.2 Wijziging beleidsregels SKNL

2.2.1 Subsidie voorbereidingskosten

In de wijziging van de SKNL is bij artikel 13 een toelichting opgenomen betreffende subsidiabele voorbereidingskosten.
Voorbereidingskosten zijn kosten die gemaakt moeten worden vóórdat de aanvraag voor subsidie kan worden ingediend. In beginsel zijn enkel de kosten die gemaakt worden na het indienen van de subsidieaanvraag subsidiabel. Uitzondering daarop zijn noodzakelijke

voorbereidende werkzaamheden, zoals het opstellen van een investeringsplan. Om een investeringsplan te kunnen opstellen is bovendien soms explosievenonderzoek, hydrologisch onderzoek of onderzoek naar archeologische waarden nodig. Wanneer dergelijke onderzoeken daadwerkelijk noodzakelijk zijn voor het bepalen van de in het investeringsplan te treffen inrichtingsmaatregelen, kunnen de kosten van die onderzoeken als voorbereidende werkzaamheden voor vergoeding in aanmerking komen onder artikel 13, lid 1, onder a van de SKNL.

2.2.2 Subsidie Aanloopbeheer

In de gewijzigde SKNL is verder onder artikel 13 (subsidiabele kosten) een nieuwe bepaling opgenomen met betrekking tot aanloopbeheer. Aanloopbeheer is daarin gedefinieerd als het beheer dat noodzakelijk is om het beheertype te realiseren na afronding van de inrichting en vóór de start van het reguliere beheer via SVNL. Met de bepaling in de regeling wordt duidelijk wat het aanloopbeheer is en dat het subsidiabel is onder de SKNL. In feite moet het aanloopbeheer het gat opvullen tussen het einde van de inrichting en de start van het structurele natuurbeheer via de SVNL, normaliter met ingang van het volgende subsidiejaar. Het aanloopbeheer is daarmee eveneens een belangrijk onderdeel van het SKNL project waarmee een goede aansluiting en voorbereiding op de beheerfase kan worden bereikt. Het aanloopbeheer kan dus deel uitmaken van de subsidieaanvraag SKNL.

2.2.3 Maximale hoogte subsidiabele kosten investeringen

In de gewijzigde SKNL is met ingang van 2022 een nieuwe bepaling toegevoegd aan artikel 14 (hoogte investeringssubsidie).

Tot nog toe waren de subsidiemogelijkheden voor investeringen SKNL in Zeeland financieel gelimiteerd door één maximumbedrag per ha. Gedeputeerde Staten kon er ook voor kiezen om geen maximum bedrag vast te stellen. Daarvoor werd niet gekozen omdat projecten dan onvoldoende zekerheid zouden hebben over de te ontvangen subsidie, dit zou leiden tot het principe wie het eerst komt het eerst maalt en dit zou kunnen resulteren in vertragingen in de uitvoering.
Sinds de invoering van het subsidiestelsel SNL in 2010 was het maximumbedrag voor investeringen SKNL in Zeeland bevroren op 9000 euro/ha. Mede door de toegenomen behoefte aan diverse natuurinrichting- en herstelmaatregelen, onder andere door de versnelling van de realisatie van het Natuurnetwerk en het Programma Natuur, is het maximumbedrag aan herziening toe.
De regelingswijziging biedt nu de mogelijkheid om de subsidiëring concreet te baseren op subsidiabele activiteiten en normkosten. Naast een absoluut maximumbedrag aan subsidiabele kosten per hectare kunnen Gedeputeerde Staten nu ook een maximumbedrag per subsidiabele kostensoort vaststellen.
De Provincie heeft aan Bureau Ruimte en Groen de opdracht gegeven om subsidiabele activiteiten behorende bij natuurinvesteringen in Zeeland te inventariseren en gemiddelde kosten per activiteit en totaal te bepalen. Daarbij is geput uit landelijk vastgestelde normen (referentie 2020) en uit projecten die de laatste jaren in Zeeland zijn uitgevoerd.
Bureau Ruimte en Groen heeft tevens opdracht gekregen tot het ontwerpen van een model voor natuurinvesteringen SKNL in Zeeland waarmee maximale kosten per categorie en totaal kunnen worden bepaald. Op basis van een aantal uiteenlopende referentieprojecten uit de afgelopen jaren is geïnventariseerd welke activiteiten in welke frequentie en over welk gemiddeld oppervlaktepercentage in Zeeland aan de orde zijn.
Aan de hand van de normkosten per activiteit zijn met dit model de gemiddelde kosten per categorie en de gemiddelde totale kosten bepaald.
De inventarisatie van Bureau Ruimte en Groen <datum, zaaknummer, bijlage #> dient als referentie voor het bepalen van het maximumbedrag aan subsidiabele kosten per hectare

door Gedeputeerde Staten in het Openstellingsbesluit SNL met ingang van het subsidiejaar 2022.
Het opgestelde model biedt de mogelijkheid tot periodieke actualisering van activiteiten, normkosten, percentages en frequenties. Het model zal de komende jaren worden verfijnd naar aanleiding van nieuwe informatie uit projecten en kostennormen. Daarbij zal ook worden nagegaan of beter maximale subsidiebedragen per kostensoort kunnen worden bepaald in plaats van een algemeen maximumbedrag, zoals tot dusver gebruikelijk is, of dat er naast dan wel binnen dat maximumbedrag per hectare ook maxima per kostensoort kunnen worden vastgesteld.

2.2.4 Afwaardering bij functieverandering

De gewijzigde SKNL bevat een nieuwe werkwijze voor het vaststellen van de subsidie functieverandering. In een nieuw lid 1 van artikel 20 is bepaald dat de subsidie functieverandering ten hoogste het verschil bedraagt tussen de marktwaarde van de landbouwgrond en de marktwaarde van de grond na functieverandering. Voorts is in een nieuw lid 2 bepaald, dat de marktwaarde van de landbouwgrond en de marktwaarde van de grond na functieverandering worden bepaald op basis van een taxatie, die in opdracht van de provincie wordt uitgevoerd door een onafhankelijk taxateur.
Onder de oude SKNL regeling werd de subsidie functieverandering in feite alleen bepaald op basis van taxatie van de marktwaarde van de landbouwgrond vóór de omvorming. De afwaardering bedroeg standaard 85% van die landbouwkundige waarde. Er was in alle gevallen dus een restwaarde van de natuurgrond van 15% van de landbouwkundige waarde. Door de Europese Commissie is kritiek geuit op de berekening van de restwaarde. Dit omdat de natuurgrond in de praktijk soms nog wel enig economisch rendement kan hebben, bijvoorbeeld als er vee wordt ingeschaard. Volgens de gewijzigde SKNL moet ook de restwaarde van de grond door taxatie worden vastgesteld. Dit betekent dat de subsidie functieverandering hoger of lager kan uitvallen dan 85% van de marktwaarde. De nieuwe werkwijze bij afwaardering is van toepassing op subsidiebeschikkingen SKNL met ingang van 2022.

De beleidsregels functieverandering en investeringen SKNL van par. 5.4 in het Natuurbeheerplan Zeeland worden hiermee gewijzigd.