

Openbaar

Zaaknummer hoofdzaak
822667

Zaaknummer deelzaak
822670

onderwerp	Motie Nieuwe natuur met agrarische bestemming
omschrijving onderwerp	Verzoek van CDA om de resterende opgaven van het Natuurnetwerk te realiseren door middel van agrarisch natuurbeheer
voorgesteld besluit	1. Instemmen met bijgaand voorstel voor afdoening van de motie 2. Instemmen met verzending van de brief aan Provinciale Staten
begrotingswijziging vervaardigen?	Nee
aanleiding	Bij motie van 6 juni 2025 (81) verzocht het CDA onderzoek te doen naar de mogelijkheid om met agrarisch natuurbeheer de resterende opgaven van het Natuurnetwerk Zeeland te realiseren en te borgen dat de gronden in agrarisch gebruik blijven en dat deelname door agrariërs op vrijwillige basis is.
portefeuillehouder - portefeuille	dhr. W.R.L. Nielen, MBA – Natuur en natuurbeleving
behandeld door:	
afdeling/programma/project:	Landelijk Gebied, Landbouw en Natuur
manager:	
telefoonnummer:	
afgestemd met:	

Overwegingen en advies

De motie beoogt om de resterende opgave van het Natuurnetwerk in Zeeland te realiseren door middel van agrarisch natuurbeheer en daarbij de agrarische bestemming en vrijwillige deelname door agrariërs te garanderen. Vesseur (CDA, mede namens JA21) verzoekt Gedeputeerde Staten:

- te onderzoeken of, en op welke wijze, de resterende opgaven van het Natuurnetwerk Zeeland kunnen worden ingevuld met behulp van langjarige agrarische natuurbeheerpakketten;
- daarbij expliciet te laten onderzoeken wat de juridische (on)mogelijkheden zijn om gronden binnen het NNZ te realiseren met behoud van agrarische bestemming, met inachtneming van Europese staatssteunregels;
- te borgen dat gronden agrarisch in gebruik kunnen blijven en dat deelname op vrijwillige basis plaatsvindt;
- hierover in overleg te treden met agrarische collectieven, terreinbeherende organisaties, het Rijk en andere relevante partners;
- Provinciale Staten uiterlijk in het vierde kwartaal van 2025 te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en de mogelijke vervolgstappen.

In de beantwoording is gebruik gemaakt van een juridisch advies van Pels Rijcken aan de Provincie Noord-Holland, die veel gelijkenis vertoont met onderhavig verzoek van Provinciale Staten van Zeeland. Het advies van Pels Rijcken is hierbij gevoegd en online gepubliceerd op de site van Provincie Noord-Holland als bijlage 4 van de Realisatiestrategie 2025 voor het NNN in Noord-Holland.

De conclusie is, dat de resterende opgaven van het Natuurnetwerk in Zeeland niet kunnen worden ingevuld met agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer voldoet niet aan het beschermingsregime van het Natuurnetwerk Nederland en de voorwaarden in het Subsidiestelsel Natuur en Landschap. Deze conclusie wordt als volgt onderbouwd.

Doel van het ANLb

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is een belangrijk instrument voor het realiseren van de (internationale) natuurdoelen. Het ANLb ondersteunt het beheer van natuurgebieden en kan natuurgebieden verbinden. Veel soorten vinden een leefgebied in het agrarisch gebied. Via het ANLb worden de leefgebieden voor deze soorten in stand gehouden.

ANLb en het Natuurnetwerk Nederland

Het ANLb is geen vervanging van natuurgebied. Bij de aanwijzing van het Natuurnetwerk Nederland zijn wezenlijke kenmerken en waarden bepaald met een gedetailleerd beschermingsregime. De aanpak van het ANLb voldoet niet aan dit beschermingsregime. Het ANLb kent een leefgebiedenbenadering op basis van een collectieve, gebiedsgerichte aanpak. Agrariërs die deelnemen aan het ANLb hebben – binnen een contractperiode van 6 jaar - jaarlijks een zekere mate van vrijheid in de keuze waar zij welke beheerpakketten uitvoeren. Daarmee is in vergelijking met het Natuurnetwerk slechts in beperkte mate sturing mogelijk op bepaalde natuurkwaliteiten.

Planologische bescherming

Bij het agrarisch natuurbeheer, dat wordt uitgevoerd op percelen met een agrarische bestemming, ontbreekt de planologische bescherming die natuurgebieden genieten onder de Omgevingswet (Besluit kwaliteit leefomgeving en Omgevingsverordening Zeeland).

Financieringsvoorwaarden

Het ANLb maakt deel uit van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). De subsidie wordt mede gefinancierd vanuit Europa en de uitvoering is EU-conform. In het SNL is bepaald dat ANLb alleen mogelijk is op agrarische grond. Wanneer de agrarische functie wordt omgevormd naar natuur, vervalt de mogelijkheid van ANLb en komen subsidies voor natuurbeheer beschikbaar.

Vrijwilligheid

Deelname aan het agrarisch natuurbeheer is een vrijwillige keuze van de agrariër-grondeigenaar. Ook eventuele verkoop of omvorming tot natuurgebied is een vrijwillige keuze van de eigenaar.

Communicatie

In de motie wordt verzocht om hierover in overleg te treden met agrarische collectieven, terreinbeherende organisaties, het Rijk en andere relevante partners.

In het Natuurpact (2013) hebben de Provincies met het Rijk afgesproken dat de Provincies verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en uitvoering van de ambities in hun natuurbeleid. Dit heeft het college bevestigd in het coalitieakkoord. Wij voeren de afspraken uit in samenwerking met de terreinbeherende organisaties, particuliere natuurbeheerders en het agrarisch collectief Poldernatuur Zeeland.

Het advies is om:

1. in te stemmen met bijgaand voorstel voor afdoening van de motie;
2. in te stemmen met verzending van de brief aan Provinciale Staten.

Afwijking t.o.v. provinciale doelstellingen en/of beleid

nvt

Bestuurlijke planning en doorlooptijd

Portefeuille Overleg
Gedeputeerde Staten

14 september 2026
22 september 2026

Consequenties besluit

Financiële consequenties

nvt

Juridische consequenties

nvt

Personele consequenties en inhuur

Er is geen externe inhuur nodig.

Inkoop & aanbesteding

Inkoop is niet van toepassing.

Provinciale Staten van Zeeland
t.a.v. de voorzitter
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

Onderwerp
Afhandeling motie Nieuwe natuur met
agrarische bestemming

Zaaknummer
822667

Behandeld door

Verzonden

Middelburg, 22 september 2026

Geachte voorzitter,

Met deze brief informeren wij u over de afdoening van de aangenomen motie van het CDA (81) over Nieuwe natuur met agrarische bestemming.

In de motie verzoekt u samengevat of agrarisch natuurbeheer kan bijdragen aan het vervullen van de resterende opgave van het Natuurnetwerk in Zeeland en daarbij de agrarische bestemming en vrijwilligheid voor de agrariër te borgen.

Agrarisch natuurbeheer wordt uitgevoerd op landbouwgrond, wordt Europees erkend en draagt bij aan natuur en landschap in Zeeland. De resterende opgave van het Natuurnetwerk in Zeeland kan echter niet worden ingevuld met agrarisch natuurbeheer, omdat agrarisch natuurbeheer niet voldoet aan het beschermingsregime van het Natuurnetwerk Nederland en de voorwaarden in het Subsiidiestelsel Natuur en Landschap.

Agrarisch natuurbeheer kan tijdelijk wel een meerwaarde hebben op locaties waar natuur de provinciale ambitie is, maar het natuurgebied nog niet is ingericht. En zodra een agrarisch perceel is omgevormd naar natuur en begrazing of hooibeheer gewenst is, kunnen agrariërs soms een rol vervullen. Hierbij bevestigen wij dat deelname van agrariërs aan agrarisch natuurbeheer, verkoop of omvorming tot natuurgebied een vrijwillige keuze is.

Bij de beantwoording van uw motie hebben wij gebruik gemaakt van het advies van Pels Rijcken aan Provincie Noord-Holland, opgesteld als onderdeel van de Realisatiestrategie 2025 voor het Natuurnetwerk in de provincie Noord-Holland. Het advies treft u in de bijlage.

Hiermee beschouwen wij motie 81 als afgedaan.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

Bijlage:

1. Advies Pels Rijcken ANLb binnen het Natuurnetwerk Nederland

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.

Advies

voor [REDACTED]
van [REDACTED]
datum 18 april 2025
inzake Advies ANLb binnen het NNN
zaaknr 11023199

1 Achtergrond en adviesvraag

- 1.1 De Provincie Noord-Holland staat voor de taak om binnen de provinciegrenzen de afgesproken hoeveelheid natuur in het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN) te realiseren. Daarbij is het de vraag hoe de subsidie voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer in de provincie (hierna: ANLb-subsidie of kortweg ANLb) zich tot het NNN verhoudt. U heeft ons gevraagd daarover te adviseren.
- 1.2 De hoofdvraag die u aan ons gesteld heeft is: is het mogelijk om de ANLb-subsidie toe te passen in NNN en wat zijn daarbij de juridische aandachtspunten?
- 1.3 In dit advies zullen wij antwoord geven op deze hoofdvraag. Wij beginnen dit advies met een samenvatting van onze bevindingen.

2 Samenvatting

Is het mogelijk om de ANLb-subsidie toe te passen in NNN en wat zijn daarbij de juridische aandachtspunten?

- De aanwijzing van NNN-gebied houdt in dat er specifieke wezenlijke kenmerken worden bepaald die een gedetailleerd beschermingsregime genieten. ANLb omvat een “leefgebiedenbenadering” die grofmaziger van aard is en niet alle mogelijke wezenlijke kenmerken erkent. Met andere woorden, een subsidieontvanger kan voldoen aan de ANLb-voorwaarden, terwijl hij niet de wezenlijke kenmerken beschermt en dus niet voldoet aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.
- Het NNN-beschermingsregime geldt voor een kadastraal perceel of zelfs slechts voor een deel ervan. ANLb-subsidieontvangers mogen binnen hun

eigen grond in een bepaalde mate kiezen waar zij agrarisch beheer toepassen. Dit strookt niet met de precieze aanwijzing van NNN-gebieden.

- Het enkel inzetten van ANLb als middel om te bewerkstelligen dat NNN-gronden beschermd worden verhoudt zich hoe dan ook niet met de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provinciale Omgevingsverordening, aangezien deze regelgeving bepaalt dat NNN planologisch beschermd moet worden.
- Het voorgaande vormt ook de reden waarom het niet voldoende is om, naast het verstrekken van ANLb-subsidie, een kwalitatieve verplichting op te leggen. Dat is immers geen planologische borging.
- Indien het bevoegd gezag ervoor kiest om ANLb te verstrekken voor een stuk grond dat deel uitmaakt van het NNN, dan rijst de vraag hoe om te gaan met de toedeling van functies aan locaties. Immers, als de planologische bestemming "natuur" is, dan verhoudt dit zich niet tot de subsidievoorwaarde dat het moet gaan om landbouwgrond. Als voor de bestemming "agrarisch" (al dan niet met waarden) wordt gekozen, dan zullen per geval en per gemeente regels moeten worden geformuleerd die precies aansluiten op de bescherming van de wezenlijke kenmerken van dit stuk NNN-grond. De gebruikelijke regels die bij een agrarische bestemming gelden, beschermen immers de wezenlijke kenmerken niet.
- Het is dus in sommige gevallen mogelijk om ANLb te verstrekken voor gronden binnen NNN, maar het vraagt veel tijd en inzet om de gevallen te bepalen waarbij dit mogelijk is en om vervolgens te verzekeren dat zowel in overeenstemming met de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, alsmede de Omgevingswet, gehandeld wordt.
- Het verstrekken van een ANLb-subsidie voor NNN-gronden kan daarnaast leiden tot discussies over dubbele subsidiëring als de betreffende gronden waarvoor de ANLb-subsidie wordt verstrekt ook al (eerder) zijn afgewaardeerd vanwege functiewijziging naar natuurgrond en daarvoor reeds SKNL-subsidie (of een gelijksoortige (afwaarderings)subsidie) is ontvangen. Het verstrekken van ANLb voor de met SKNL afgewaardeerde gronden die de functieverandering naar natuur hebben ondergaan (of voor NNN-gronden die via vergelijkbare subsidies zijn gerealiseerd), is in strijd met de geldende subsidieregels. ANLb kan immers slechts voor landbouwgronden worden verstrekt. Het cumuleren van beide subsidies voor dezelfde grond kan daardoor eveneens tot staatssteunrisico's leiden.

3 Waarvoor is ANLb bedoeld?

- 3.1 ANLb is neergelegd in de Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland 2016-2021 (hierna: SVNl). ANLb kan door gedeputeerde staten van de provincie worden verstrekt voor een project met beheeractiviteiten gericht op behoud en versterking van leefgebieden. Leefgebieden zijn gedefinieerd als in het Natuurbeheerplan begrensde *landbouwgronden* die een geschikte omgeving vormen of kunnen vormen voor planten of dieren. Landbouwgrond is grond waarop een landbouwactiviteit wordt uitgeoefend, alsmede landschapselementen op of grenzend aan die grond die ter beschikking van de landbouwer of de andere gebruiker van landbouwgrond staan.¹ Voor de goede orde merken wij op dat reguliere pacht hier ook onder valt.
- 3.2 ANLb kan worden aangevraagd door een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid bestaande uit landbouwers en andere grondgebruikers van landbouwgrond.² Om voor ANLb in aanmerking te komen, moet de vereniging onder meer een certificaat agrarisch natuurbeheer bezitten.³ Dit is een verklaring van de provincie waarmee een agrarisch collectief bepaalde kwaliteitseisen voor beheer, organisatie en administratie garandeert. Voor subsidie komen in aanmerking de kosten voor het uitvoeren van beheeractiviteiten, gedeelde inkomsten voor het uitvoeren van beheeractiviteiten en transactiekosten.⁴ De hoogte van de subsidie is afhankelijk van het aantal hectares per leefgebied.⁵ Aan de subsidie is de verplichting verbonden dat de uitvoering plaatsvindt in deze leefgebieden.⁶
- 3.3 Kortom: hoewel ANLb voorziet in het realiseren van leefgebieden (zijnde natuurdoelen) op landbouwgrond, en daarmee de inkomensderving die met de lagere opbrengst samenhangt compenseert, is de subsidie niet bedoeld voor natuurgronden of voor omvorming van landbouwgronden naar natuurgronden. De leefgebieden-benadering sluit niet aan op de bescherming van de wezenlijke kenmerken. Door de subsidiesystematiek waarbij subsidie wordt toegekend voor het aantal hectares landbouwgrond, worden subsidieontvangers ook niet aangezet tot het omvormen van landbouwgronden naar natuurgronden. Zij krijgen immers alleen subsidie voor (natuurbeheer op) landbouwgrond.

¹ Artikelen 3.2 en 1.1 SVNl. Zie ook de toelichting bij artikel 3.2: "Er zijn vier agrarische leefgebieden en één categorie voor water. De vier leefgebieden komen overeen met de agrarische natuurtypen van de *Index Natuur en Landschap*: open grasland, open akkerland, natte dooradering en droge dooradering."

² Artikel 3.1 SVNl.

³ Artikel 3.4 lid 21 SVNl.

⁴ Artikel 3.5 SVNl.

⁵ Artikel 3.7 SVNl en artikel 3.14 SVNl.

⁶ Artikel 3.11 SVNl.

4 Omgevingsrechtelijke aspecten van ons advies

- 4.1 De aan ons voorgelegde (hoofd)vraag komt, kort samengevat, er op neer dat u advies wenst over de inzet van ANLb als beheerinstrument in NNN-gebied, al dan niet met aanvullende maatregelen. Voor wij deze vragen beantwoorden, is het nodig dat wij eerst kort enkele opmerkingen maken over NNN in het algemeen.

Natuurnetwerk Nederland

- 4.2 Het NNN betreft gebieden die op grond van de toenmalige Wet natuurbeheer zijn aangewezen als beschermd natuurgebied. Veel van deze gebieden waren hiervoor al deel van de ecologische hoofdstructuur (meestal aangeduid als EHS-gebieden), maar pas bij de invoering van de Wet natuurbeheer is de aanwijzing als NNN wettelijk vastgelegd. De gedachte achter de EHS- en NNN-gebieden is dat er een samenhangend landelijk ecologisch netwerk moet zijn. De aanwijzing van NNN kan zien op percelen, maar ook op delen van percelen.

Het NNN is niet hetzelfde als Natura 2000-gebied. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden geschiedt op een andere grondslag, en soms ook om andere redenen. De meeste Natura 2000-gebieden maken wel deel uit van het NNN, maar NNN-gebieden zijn lang niet altijd Natura 2000-gebied.

- 4.3 De totstandbrenging (en instandhouding) van het NNN is een instrument waarmee Nederland invulling geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer het Verdrag van Bonn, het Verdrag van Bern en de Vogelrichtlijn (hierna: Vrl) en de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Die verplichtingen strekken tot het bevorderen van biodiversiteit door bescherming te bieden aan bedreigde dier- en plantensoorten en maatregelen te nemen om deze in een gunstige staat van instandhouding te houden en te brengen.⁷
- 4.4 Het is daarom nodig om zowel naar het Nederlandse recht als naar het Europese recht te kijken. Daarover het volgende.

Nationale wet- en regelgeving

- 4.5 Sinds 1 januari 2024 worden NNN-gebieden aangewezen op grond van artikel 2.44, vierde lid, Omgevingswet jo. paragraaf 7.3.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Artikel 7.6, eerste lid, Bkl bepaalt dat NNN-gebieden bij omgevingsverordening worden aangewezen. Daarover bepaalt artikel 7.8 Bkl het volgende:

⁷ J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 33.

1. Bij omgevingsverordening worden in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland regels gesteld over:

- a. regels in omgevingsplannen als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet; en*
- b. projectbesluiten als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, aanhef en onder a, onder 4°, van de wet.*

2. De regels verzekeren in ieder geval dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland niet achteruitgaan, dat de samenhang tussen de gebieden van het natuurnetwerk wordt behouden en dat, als binnen het natuurnetwerk activiteiten worden toegelaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, deze gevolgen tijdig worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven.

3. (...)

- 4.6 In de provincie Noord-Holland is hier invulling aan gegeven in de Omgevingsverordening NH2022 (hierna: de Omgevingsverordening).⁸ Bijlage 6 van de Omgevingsverordening bevat de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden die als NNN zijn aangewezen.
- 4.7 Artikel 6.53, eerste lid, Omgevingsverordening bepaalt dat omgevingsplannen die betrekking hebben op NNN-gebieden, regels moeten bevatten die gericht zijn op de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden en dat deze moeten verzekeren dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang niet achteruitgaan, alsmede dat de samenhang tussen de NNN-gebieden wordt behouden. Deze taak ligt bij de gemeenteraden als planwetgever. Het eerste lid ziet op gebieden waar het natuurnetwerk of de natuurverbinding al is gerealiseerd. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat voor een locatie waar het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbinding nog niet is gerealiseerd en die nog in gebruik is voor een andere functie dan natuur, geldt dat een omgevingsplan regels bevat die in ieder geval inhouden dat realisatie van de wezenlijke kenmerken en waarden niet verder wordt belemmerd.
- 4.8 Artikel 6.53 Omgevingsverordening bepaalt niet dat NNN-gronden specifiek de bestemming "natuur" in het omgevingsplan moeten hebben. Strikt genomen zouden deze gronden dus ook een andere planologische bestemming kunnen hebben, als er maar sprake is van regels die gericht zijn op de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden en dat deze moeten verzekeren dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang niet achteruitgaan alsmede dat de samenhang tussen de NNN-gebieden wordt behouden, of regels die de realisatie van de wezenlijke kenmerken en waarden niet verder wordt belemmeren.

⁸ Uiteraard is het NNN ook in de Omgevingsvisie opgenomen, maar de concrete normen volgen uit de Omgevingsverordening.

- 4.9 Hoewel een gemeenteraad dus in theorie de NNN-gebieden niet als “natuur” hoeft te bestemmen in de omgevingsplannen, zou het niet goed voor te stellen zijn dat hij bewust voor een andere bestemming zou kiezen. Omgevingsplannen worden voor een groot deel volgens een bepaalde standaard vormgegeven, en het bevordert de rechtszekerheid als gekozen wordt voor bestemmingen die het beste aansluiten bij wat het toegestane en bedoelde gebruik van de gronden is. Bij een natuurbestemming is de koppeling met de bescherming van de wezenlijke kenmerken logisch en relatief eenvoudig te verwoorden. Stel dat gekozen zou worden voor de bestemming “agrarisch gebruik”, dan zou in het omgevingsplan verduidelijkt moeten worden dat hier het gebruik dat normaliter gezien wordt als agrarisch gebruik, niet is bedoeld. Dat leidt tot verwarring. Gemeenteraden moeten dan bovendien veel extra regels op maat vaststellen om toch de wezenlijke kenmerken van het NNN te beschermen. Het is daarom praktischer en duidelijker om de bestemming “natuur” voor de beoogde gronden na te streven en in het omgevingsplan op te nemen. Een andere mogelijkheid zou “agrarisch met waarden” kunnen zijn, maar ook daarbij zal door de gemeentelijke planwetgever op maat moeten worden bepaald welk planologisch gebruik wel en niet toegestaan is.
- 4.10 De toelichting bij het eerste en tweede lid van artikel 6.53 Omgevingsverordening luidt:

Lid 1

De bijzondere natuurwaarden en de enorme biodiversiteit van het Natuurnetwerk Nederland zijn van grote betekenis voor een gezonde leefomgeving. Om de biodiversiteit te vergroten, is een sterk natuurnetwerk met hoge natuurwaarden van groot belang. In het eerste lid is daarom bepaald dat omgevingsplannen met betrekking tot het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen gericht moeten zijn op de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden. Ook moeten deze plannen verzekeren dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk Nederland en de natuurverbindingen niet achteruit gaan. Een omgevingsplan dat ziet op het natuurnetwerk Nederland of een natuurverbinding zal de hiervoor genoemde doelen - bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden - dus tot uitdrukking moeten brengen in de regels van het omgevingsplan [onderstreping toegevoegd].

Lid 2

Het tweede lid betreft een uitzondering op de verplichting om een omgevingsplan met betrekking tot het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen te richten op de in het eerste lid genoemde doelen. Die uitzondering geldt voor een locatie binnen het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen waar het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbinding nog niet is gerealiseerd en die nog in gebruik is voor een andere functie dan natuur. Een dergelijke locatie is dus wel

reeds begrensd als natuurnetwerk Nederland of als natuurverbinding, maar nog niet als zodanig ingericht. Deze locaties hebben veelal nog een andere functie dan natuur, zoals agrarisch bedrijf, niet-agrarisch bedrijf of recreatiewoning. Met het tweede lid wordt geregeld dat de huidige toegestane functies en bebouwing in het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen kunnen blijven voortbestaan, maar dat tegelijkertijd de realisatie van de wezenlijke kenmerken en waarden niet verder wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt. Een gebied dat deel uitmaakt van het natuurnetwerk Nederland dient immers, ondanks de bestaande functies, te worden beschermd. De provincie zet zich momenteel in om de niet gerealiseerde delen van het NNN om te zetten naar gerealiseerde NNN door deze gebieden in te richten naar het ambitietype zoals is beschreven in de wezenlijke kenmerken en waarden van de verschillende gebieden. In dit proces faciliteert de provincie waar dat nodig is, bijvoorbeeld door het omzetten van agrarische gronden naar natuur. [onderstreping toegevoegd]

- 4.11 Uit het voorgaande volgt dat de gebieden die tot het NNN behoren planologisch moeten worden beschermd en dat dit beschermingsregime (binnen de kaders van de Omgevingswet en het Bkl) in de Omgevingsverordening is opgenomen.
- 4.12 Dit leidt wat ons betreft al tot een eerste deelconclusie: de nationale wetgeving en de daarop gebaseerde provinciale verordening schrijven voor dat een gebied dat als NNN is aangewezen, planologisch moet worden beschermd. Het is aangewezen om voor deze grond de bestemming natuur in het omgevingsplan op te nemen, althans in ieder geval de daarbij passende regels.

Europees recht

- 4.13 Naast (en in zekere zin: boven) de planologische bescherming op grond van ons nationale recht, is uiteraard het Europese recht van belang. Daarover het volgende.
- 4.14 Op grond van artikel 6, eerste lid, Hrl moet Nederland "de nodige" instandhoudingsmaatregelen treffen voor gebieden die op grond van de Hrl zijn aangewezen. In artikel 4, vierde lid, Vrl is een vergelijkbare bepaling opgenomen. Het doel van de instandhoudingsmaatregelen van artikel 6, eerste lid, Hrl is het behalen en behouden van een gunstige staat van instandhouding (artikel 6, eerste lid, jo. artikel 1 sub a Hrl).⁹ De lidstaten mogen zelf kiezen welke maatregelen ze nemen. Uit artikel 6, eerste lid, Hrl blijkt dat de instandhoudingsmaatregelen de vorm kunnen aannemen van "passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen" en "zo nodig" de vorm van "passende beheersplannen".

⁹ Art. 1, sub a) instandhouding: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en i).

- 4.15 Bij gebieden die “op grond van de Hrl” zijn aangewezen denken we in beginsel aan Natura 2000-gebieden, maar aangezien met het aanwijzen van NNN-gebieden óók uitvoering gegeven wordt aan de verplichtingen uit de Hrl en Vrl, geldt de jurisprudentie van het EU-Hof over Natura 2000-gebieden hier ook. Deze jurisprudentie wordt later in dit advies besproken.
- 4.16 De vraag is vervolgens: moeten de lidstaten de gebieden die zij als NNN aanwijzen de bestemming “natuur” geven, en/of moeten er ook privaatrechtelijke maatregelen worden genomen, of kan het werken met de ANLb-subsidie voldoende zijn om aan de hiervoor genoemde bepalingen te voldoen? Deze vraag moet volgens ons als volgt worden beantwoord.
- 4.17 De tekst van artikel 6, eerste lid, Hrl bepaalt dat lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen moet treffen. Deze maatregelen behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. Het woordje “of” is hierbij onderstreept om te benadrukken dat hier keuzes gemaakt kunnen worden. De Nederlandse wetgever heeft de vorm, waarmee we invulling geven aan deze Europeesrechtelijke verplichtingen gekozen door te bepalen dat instandhoudingsmaatregelen in het omgevingsplan worden opgenomen. Daarmee is de Nederlandse regelgeving qua inhoud niet strenger dan de Europese normen voorschrijven, maar is slechts een keuze gemaakt in de manier waarop we dit regelen.
- 4.18 Het is in ieder geval duidelijk dat het enkel werken met de ANLb-subsidie niet voldoende is om aan de instandhoudingsmaatregelen te voldoen. Wij wijzen in dat kader naar het arrest van het EU-Hof van 25 november 1999, waarin de overweging staat dat zogenoemde “agromilieumaatregelen”, in dat geval contracten tussen de Franse staat en landbouwers, hoe dan ook geen doeltreffende aanvulling van de beschermingsregeling vormen vanwege het feit dat ze een vrijwillig karakter hebben.¹⁰ Hoewel het agrarisch natuurbeheer vandaag de dag in Nederland een serieus stelsel met controles, certificering en boetes omvat, doet dat niet af aan het feit dat een subsidierelatie een vrijwillige relatie is. ANLb is een subsidie waarbij het verrichten van activiteiten niet kan worden afgedwongen, maar deze alleen stimuleert, laat staan dat die niet is gericht op het realiseren en in stand houden van natuur, ook al zijn aan de subsidie verplichtingen verbonden. Dat ligt anders dan bij het opleggen van kwalitatieve verplichtingen in combinatie met planologische bescherming.

¹⁰ HvJEU 25 november 1999, zaak C-96/98, ECLI:EU:C:1999:580.

- 4.19 Los daarvan wijst de door ons geraadpleegde jurisprudentie van het EU-Hof erop dat ook om andere redenen niet volstaan kan worden met enkel het toepassen van de ANLb-subsidie. Zo is er een arrest waaruit volgt dat een regeling die niet voor alle landbouwgronden gold en die ook geen specifieke verwijzing naar de in artikel 4 Vrl bepaalde ornithologische overwegingen bevatte, niet als 'passende maatregelen' (die op grond van de Hrl en Vrl verplicht zijn) kwalificeerde.¹¹ Het vormde ook geen coherent geheel, zo overwoog het EU-Hof, en dat is wel nodig om aan de richtlijnen te voldoen. De richtsnoeren uit de mededeling van de Europese Commissie over beheer van Natura 2000-gebieden wijzen in dezelfde richting.¹²
- 4.20 In dat kader vermelden wij ook een recent arrest over een Griekse zaak waarin werd geoordeeld dat artikel 4, leden 1 en 2, Vrl en artikel 6 Hrl verplichten om voor elke speciale beschermingszone¹³ individuele instandhoudingsdoelstellingen en beschermingsmaatregelen vast te stellen ten aanzien van alle in bijlage I bij de Vrl vermelde vogelsoorten die in het gebied voorkomen en geregeld voorkomende trekvogels, alsmede hun leefgebied.¹⁴ Wij betwijfelen of de ANLb-verplichtingen in de praktijk zo precies zijn en zo ver reiken. Dit lichten wij toe.
- 4.21 Hoewel ANLb wel uitgaat van beheer waarbij leefgebieden in stand gehouden moeten worden ten behoeve van diersoorten waarvoor Nederland op grond van de Vrl en Hrl de internationale verplichting heeft om de staat van instandhouding te verbeteren of te behouden, menen wij dat de subsidieverplichtingen in het overgrote deel van de gevallen onvoldoende specifiek zijn en onvoldoende aansluiten op de wezenlijke kenmerken. U heeft ons in overweging gegeven dat bijvoorbeeld de verplichtingen ten aanzien van kruiden- en faunarijk grasland in alle gebieden in Nederland dezelfde verplichtingen vanuit de subsidieverstreking kennen, terwijl de wezenlijke kenmerken per (deel van) perceel kunnen verschillen. Daar waar het agrarische gebruik precies aansluit bij wat een soort nodig heeft, kan zo'n subsidie(verplichting) wellicht de juiste prikkel zijn om het benodigde leefgebied te realiseren en te behouden, maar zekerstellen doet een subsidieverplichting dat niet. Het betreft een vrijwillige subsidierelatie, waarbij een subsidieontvanger bovendien nog kan "schuiven" binnen diens areaal. Bovendien geldt dat het agrarische gebruik van de gronden geen negatief effect mag hebben op alle precies omschreven soorten en habitattypen. Sterker nog, het agrarische gebruik zou de staat van instandhouding moeten verbeteren of behouden. Die kans is – vooral bij gronden die meerdere te beschermen soorten en habitattypen rijk is – erg klein.

¹¹ HvJEU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2006:569.

¹² Mededeling van de Commissie van 21 november 2018, C(2018) 7621 over Beheer van Natura-2000-gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG). Weliswaar wijst de titel op Natura 2000-gebieden, maar aangezien het ook gaat over het voldoen aan de verplichtingen van de Hrl en Vrl is dit ook van toepassing op NNN-gebieden.

¹³ Hoewel de term speciale beschermingszone ziet op Natura 2000-gebieden menen wij dat toch met deze jurisprudentie rekening gehouden moet worden, aangezien lidstaten bij het (laten) aanwijzen van NNN-gebieden ook uitvoering beogen te geven aan de Vrl en Hrl.

¹⁴ HvJEU 12 september 2024, ECLI:EU:C:2024:733.

- 4.22 Zelfs al zou er precies aansluiting bestaan tussen de subsidiebeschikkingen en de soorten en hun leefgebieden die op grond van de Hrl en Vrl beschermd moeten worden – hetgeen wij dus niet aannemelijk achten – dan signaleren wij nog een (aanvullend) juridisch risico als alleen het instrument van de ANLb wordt ingezet om de (Europese) doelstellingen te behalen. Dat lichten we hierna toe.
- 4.23 Uit de Vrl en de Hrl en de jurisprudentie van het EU-Hof volgt niet expliciet dat een lidstaat geen privaatrechtelijke middelen kan inzetten in het licht van artikel 6 Hrl en artikel 4 Vrl, of dat een lidstaat verplicht is om maatregelen langjarig planologisch te borgen. Echter, het EU-Hof lijkt wel een probleem te zien in maatregelen die enkel een vrijwillig karakter hebben en niet doelgericht zijn en/of geen coherent geheel vormen.

Tussenconclusie

- 4.24 Gelet op het voorgaande zien wij dus twee aanzienlijke juridische risico's als (alleen) met ANLb gewerkt wordt: ten eerste wordt niet aan de nationale wetgeving (de Omgevingswet, het Bkl en de provinciale omgevingsverordening) voldaan en ten tweede lijkt dit niet in lijn te zijn met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.
- 4.25 De voornoemde nationale wetgeving en de daarop gebaseerde provinciale verordening schrijven voor dat een gebied, wil het kwalificeren als NNN, planologisch moet worden beschermd. Het is aangewezen om voor deze gebieden de bestemming natuur in het omgevingsplan op te nemen.

5 Is ANLb een geschikt subsidie-instrument om de provinciale doel- en taakstelling binnen het NNN te bereiken?

- 5.1 Deze vraag moet gelet op het voorgaande ontkennend worden beantwoord. ANLb is bedoeld voor (beheer van) landbouwgronden en de hoogte daarvan is afhankelijk van de omvang van deze gronden. Los van het specifieke (en vooral: theoretische) geval waarin natuurbeheer van agrarische grond precies datgene is wat nodig is om de wezenlijke kenmerken en de beschermde plant- en diersoorten te beschermen en te behouden, of de realisatie daarvan niet verder te belemmeren, kunnen deze landbouwgronden in beginsel niet als natuurgrond in de zin van NNN worden bestempeld (zie hiervoor hfd. 4). De vraag of er gronden zijn waarbij de behoefte van de te beschermen waarden precies samenvalt met agrarisch natuurbeheer van de grond vergt een zeer casuïstische beoordeling en zover reikt dit advies niet. Onze inschatting is echter dat het in de regel zo is dat de in het NNN te beschermen planten- en diersoorten niet allemaal gebaat zijn bij agrarisch natuurbeheer.¹⁵ In een klein aantal gevallen zal het wellicht mogelijk zijn om de wezenlijke kenmerken van een gebied te beschermen met agrarisch natuurbeheer, maar dan nog is de

¹⁵ Zie ook randnummers 4.19-4.21 van dit advies.

subsidierelatie vrijwillig en moet de planologische bescherming nog steeds geborgd worden.

- 5.2 Met het oog hierop verhoudt het (enkel) verstrekken van ANLb zich niet goed tot de (bestuurlijke) wens om landbouwgronden daadwerkelijk om te vormen naar natuurgrond (en te laten kwalificeren als NNN). Wij zijn daarom van mening dat ANLb geen geschikt instrument is om de provinciale doel- en taakstelling binnen het NNN te bereiken. Daarmee zou immers subsidie worden verstrekt voor een doel dat niet in overeenstemming is met het (bestuurlijke) voornemen om landbouwgronden naar natuurgronden om te vormen.

Als het doel is om landbouwgrond om te vormen naar natuurgrond, dan is de subsidie voor functieverandering een geschikt(er) middel. Die subsidie is opgenomen in de Uitvoeringsregeling subsidie kwaliteitsimpuls natuur en landschap Noord-Holland (hierna: SKNL). De subsidie voor functieverandering wordt (onder meer) verstrekt voor de functieverandering van landbouwgrond in natuurterrein.¹⁶ De subsidie wordt verstrekt onder de voorwaarde dat een kwalitatieve verplichting op het perceel tot stand komt.¹⁷ Wij merken op dat de subsidie voor functieverandering niet kan worden verstrekt voor zover op de landbouwgrond nog verplichtingen rusten op grond van ANLb.¹⁸

- 5.3 Het is ook niet goed mogelijk om ANLb te verstrekken voor NNN-gronden waarop een kwalitatieve verplichting rust om de grond niet te gebruiken of te doen gebruiken als landbouwgrond. Dan zou immers subsidie worden verstrekt voor agrarische (beheer)activiteiten op deze gronden die in strijd zijn met de op die gronden rustende kwalitatieve verplichting. Dat is niet doelmatig. Andersom is het ook niet mogelijk om in het kader van verstrekking van ANLb zelf een dergelijke kwalitatieve verplichting aan de subsidieontvanger op te leggen, omdat de subsidieontvanger door de (beheer)activiteiten op de landbouwgronden onverwijld in strijd zou handelen met die verplichting.¹⁹

6 Is ANLb-subsidie op afgewaardeerde NNN-gronden mogelijk; risico's op dubbele subsidiëring en staatssteun?

- 6.1 Bij de beantwoording van deze vraag gaan wij er vanuit dat met "afgewaardeerde NNN-gronden" bedoeld wordt dat het gronden betreft die eerder planologisch als agrarische grond waren bestemd en die thans de bestemming "natuur" hebben

¹⁶ Artikel 15 SKNL.

¹⁷ Artikel 19 SKNL. De kwalitatieve verplichting houdt in dat de eigenaar van de grond de betreffende grond niet te gebruiken of laat gebruiken als landbouwgrond en overigens datgene nalaat wat de ontwikkeling van het te realiseren natuurbeheertype dan wel landschapsbeheertype en de daaropvolgende instandhouding daarvan op de desbetreffende grond in gevaar brengt of verstoort.

¹⁸ Artikel 16a sub d SKNL.

¹⁹ ANLb blijft daarom een vrijwillig karakter houden, zoals besproken in randnummers 4.16-4.18 van dit advies.

gekregen en de eigenaren van de gronden in verband met de financiële gevolgen van die herbestemming (bijvoorbeeld als gevolg van waardevermindering of inkomstenverlies) subsidie hebben ontvangen.

- 6.2 Het verstrekken van een ANLb-subsidie voor NNN-gronden kan leiden tot discussies over dubbele subsidiëring als de betreffende gronden waarvoor de ANLb-subsidie wordt verstrekt ook al (eerder) zijn afgewaardeerd (vanwege functiewijziging naar natuurgrond) en daarvoor reeds SKNL-subsidie (of een gelijksoortige (afwaarderings)subsidie) is ontvangen.
- 6.3 Zowel de ANLb (als onderdeel van de SVNl) als de SKNL kwalificeren als staatssteun, maar beide regelingen zijn door de Europese Commissie goedgekeurd.²⁰ Voor “functieverandering” kan conform de SKNL-goedkeuring rechtmatig subsidie worden verstrekt (ter compensatie van het waardeverlies van de grond), mits alle landbouwactiviteiten op de grond definitief worden beëindigd omdat er natuur wordt aangelegd.²¹ Voor die natuurgrond kan daarna dus geen ANLb-subsidie meer worden verstrekt, omdat de ANLb-subsidie alleen kan worden verstrekt voor (beheeractiviteiten op) landbouwgronden. In zoverre lijkt cumulatie tussen ANLb en de SKNL (juridisch) dus uitgesloten. Het verstrekken van ANLb voor de met SKNL afgewaardeerde gronden die de functieverandering naar natuur hebben ondergaan of voor NNN-gronden die via vergelijkbare subsidies zijn gerealiseerd²², is in strijd met de geldende subsidieregels. Het niettemin in strijd met de subsidieregels verstrekken van beide subsidies voor dezelfde grond kan daardoor eveneens tot staatssteunrisico's leiden.

7 Afsluiting

- 7.1 Voor onze conclusies verwijzen wij naar onderdeel 2 van dit advies.
- 7.2 Wij zijn vanzelfsprekend bereid ons advies nader toe te lichten en denken graag mee over de te zetten vervolgstappen.

* * *

²⁰ Het goedkeuringsbesluit SKNL is te vinden onder SA.37960 en is voor het laatst gewijzigd en goedgekeurd onder nummer SA.101117. Het goedkeuringsbesluit SVNl is te vinden onder SA.37961 en is voor het laatst gewijzigd en goedgekeurd onder nummer SA.56811.

²¹ Vgl. het goedkeuringsbesluit SKNL (SA.37960), punten 16, 20 en 66 .

²² Zoals via aankoopsubsidies, waaronder de Uitvoeringsregeling subsidie pachtafkoop en aankoop van NNN-terreinen Noord-Holland 2024.