

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort:

Bedrag: € 0,00

Financiële consequenties opdracht / uitbesteding:

Kostensoort:

Bedrag: € 0,00

Gedeputeerde
belast met
behandeling: mevr. C.M.M. Schönknecht-Vermeulen

Vergadering PS: 7 december 2018
Nr: 18928132
Agenda nr:
Vergadering GS: 30 oktober 2018
Nr: 18926961

Onderwerp: Beleidsnota Natuurwetgeving: meer prioriteit voor
Zeeuwse biodiversiteit

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

Eén van de actiepunten van de in 2017 vastgestelde Natuurvisie is het opstellen van een Beleidskader Natuurwetgeving. De startnota en de kadernota Natuurwetgeving zijn in Provinciale Staten vastgesteld in december 2017, respectievelijk juni 2018.

Dit voorstel is de uiteindelijke Beleidsnota Natuurwetgeving.

Beleidskeuzes hebben betrekking op de afgesproken negen onderwerpen: gebiedsbescherming, actieve en passieve soortenbescherming, jacht en beheer en schadebestrijding, faunaschaderegeling, exotenbeheer, houtopstanden, onderzoek en monitoring en handhaving.

De concept beleidsnota is voorgelegd aan vier bestaande overlegstructuren. Ook zijn enkele individuele reacties binnengekomen. In de tussentijd is het rapport van de Rekenkamer Zeeland over Natuurbeheer in Zeeland verschenen. In laatstgenoemd rapport zijn een aantal conclusies en aanbevelingen gedaan, die raakvlakken hebben met een aantal onderwerpen die in de beleidsnota aan de orde zijn. Provinciale Staten hebben in de vergadering van 26 oktober jl. daarom Gedeputeerde Staten verzocht deze te betrekken bij de voorliggende beleidsnota. In het document Beantwoording Reacties bij de beleidsnota is verwoord hoe Gedeputeerde Staten zijn omgegaan met alle reacties. Na afweging zijn een aantal tekstuele voorstellen en een voorkeursalternatief in de beleidskeuzes gewijzigd.

Wat nu voorligt is de Beleidsnota Natuurwetgeving en de wijziging Omgevingsverordening Zeeland 2018 waarin de reacties zijn verwerkt.

Wat willen we bereiken?

De Natuurvisie 2017-2021 is in april 2017 door Provinciale Staten van Zeeland vastgesteld. Hierin wordt het provinciaal natuurbeleid in de volle breedte op hoofdlijnen weergegeven. Eén van de actiepunten van de natuurvisie is het opstellen van een beleidsnota voor soortenbescherming/-beleid, faunabeleid en gebiedsbescherming om op deze onderdelen meer gedetailleerd te kunnen sturen.

Daarnaast is op 1 januari 2017 de wet Natuurbescherming in werking getreden. Vanwege tijdsdruk en de wens voor een soepele overgang is deze beleidsneutraal overgenomen. Daarbij is afgesproken dat keuzes die mogelijk zijn op een later moment zullen worden gemaakt en worden voorgelegd aan Provinciale Staten.

Het proces voor de op te stellen beleidsnota is gestart in 2017, waarbij met Provinciale Staten de reikwijdte en detailniveau zijn bepaald en het traject om te komen tot de beleidsnota Natuurwetgeving is vastgesteld. Onderdeel van dit traject is consultatie van het maatschappelijk veld. Dit heeft plaatsgevonden door zowel de concept startnota, als de concept kadernota, als ook de concept beleidsnota voor te leggen aan vier bestaande overlegstructuren. Dit betreft de Provinciale Commissie Groene Ruimte (PCGR), de Provinciale Commissie Omgeving (PCO), het Visserij Initiatief Zeeland (VIZ) en de Faunabeheereenheid Zeeland (FBE) ¹. Tevens is via internet en media het brede publiek geraadpleegd over de diverse keuzes in de concept kadernota, waarbij Jouw Zeeland² in het proces is betrokken door actief deze deelnemers uit te nodigen.

Tot slot heeft de Rekenkamer Zeeland onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor beheer en bescherming van natuurgebieden in Zeeland. De conclusies en aanbevelingen zijn aan Provinciale Staten voorgelegd, waarbij op 26 oktober jl. is besloten Gedeputeerde Staten te verzoeken deze te betrekken bij de beleidsnota.

Het voorstel wat nu voorligt is de laatste stap in het proces om te komen tot de Beleidsnota Natuurwetgeving, namelijk het vaststellen van de Beleidsnota Natuurwetgeving en de bijbehorende wijziging Omgevingsverordening Zeeland 2018.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

Het uiteindelijke doel is een beleidskader dat dienstbaar is bij en sturing geeft aan de uitvoering van provinciale taken op grond van de Wet natuurbescherming en waar burgers en bedrijfsleven op een heldere en overzichtelijke manier de bestuurlijke keuzes en afwegingen, die op het vlak van de Wet natuurbescherming worden gemaakt, kunnen vinden. Dit gebeurt met het aanbieden van deze beleidsnota Natuurwetgeving in december 2018 voor vaststelling aan uw Staten. Hier ontstaat Zeeuws maatwerk voor de natuurbescherming.

Wat doen we daarvoor?

Tijdstraject tot vaststelling van de beleidsnota Natuurwetgeving

product/maand	2017					2018												
	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.	jan.	feb.	maart	april	mei	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.	
startnota																		
opstellen	■																	
bespreken maatschappelijk veld		■	■	■	■													
behandeling commissie Ruimte				■	■													
behandeling PS					■	■												
kadernota																		
opstellen					■	■	■	■	■									
consulteren breed publiek						■	■	■	■	■								
consulteren Jouw Zeeland							■	■	■	■	■							
bespreken maatschappelijk veld								■	■	■	■	■						
behandeling commissie Ruimte									■	■	■	■	■					
behandeling PS										■	■	■	■	■				
beleidsnota																		
opstellen												■	■	■	■	■		
bespreken maatschappelijk veld													■	■	■	■	■	
behandeling commissie Ruimte														■	■	■	■	
behandeling PS															■	■	■	■

In bovenstaand schema is af te lezen hoe de planning eruit gezien heeft en waar we nu staan. We zijn bij het laatste deel van de planning, bespreking in de commissie Ruimte op 16 november 2018 en agendering in Provinciale Staten op 7 december 2018.

De Beleidsnota Natuurwetgeving omvat de wettelijke negen onderwerpen, verdeeld over de volgende hoofdstukken:

1. Inleiding
2. Gebiedsbescherming
3. Actieve en passieve soortenbescherming
4. Jacht, beheer en schadebestrijding
5. Tegemoetkoming faunaschade
6. Exoten en verwilderde dieren
7. Houtopstanden
8. Monitoring
9. Toezicht en handhaving
10. Uitvoering en middelen

¹ In deze overlegstructuren zijn de volgende sectoren vertegenwoordigd: landbouw, visserij, natuurbeheerders, recreatie, bedrijfsleven, jagers, particuliere grondeigenaren, natuur- en dierenbescherming en andere overheden.

² Het jongerenennetwerk van de Provincie Zeeland

Na de vaststelling van de Beleidsnota Natuurwetgeving zullen door Gedeputeerde Staten op verschillende onderdelen nog beleidsregels worden vastgesteld. Beleidsregels betreffen de uitvoering en zijn een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

De concept beleidsnota Natuurwetgeving is uitgezet voor reacties. Er zijn reacties binnengekomen van de alle geconsulteerde partijen. De volgende inzenders hebben een schriftelijke reactie ingediend:

- PCGR, Provinciale Commissie Groene Ruimte,
- Stichting FBE (Faunabeheereenheid) Zeeland;
- Visserij initiatief Zeeland (VIZ);
- Waterschap Scheldestromen;
- ZLTO, ook namens het ZAJK.

Tevens worden de bevindingen van de Rekenkamer over natuurbeheer in Zeeland, voor zover deze de onderwerpen van de beleidsnota raken, op verzoek van Provinciale Staten als reactie meegenomen.

De reacties op de voorgelegde keuzes en de afweging die daarover in Gedeputeerde Staten heeft plaatsgevonden, zijn uiteengezet in een apart document "Resultaten consultatie Beleidsnota Natuurwetgeving". De wijzigingen die hebben plaatsgevonden tussen de concept beleidsnota en de hierbij voorgelegde Beleidsnota kunt u terugvinden in de Beleidsnota. Gewijzigde tekst is groen aangegeven, met rood is verwijderde tekst gemarkeerd.

Samenvattend is naar aanleiding van de reacties zijn enkele zaken van GS gewijzigd. Dit betreft:

Ganzenbeheer.

Dit betreft de uitbreiding van de periode om de Brandgans te bestrijden. In de concept beleidsnota was voorgesteld om de periode van bejaging van de Brandgans met 1 maand te verruimen; van 1 mei naar 1 april. Echter de reacties gaven aan dat er dan eenzijdig door Provincie Zeeland afgeweken zou worden van het Ganzenakkoord. Dit Ganzenakkoord loopt nog tot en met 2019 en zou niet éézijdig opgebroken moeten worden. Gedeputeerde Staten hechten grote waarde aan de instandhouding van het ganzenakkoord en heeft daarom besloten de voorgestelde wijziging van de rustperiode weer terug te draaien tot 1 mei. De uitgangspunten van het Ganzenakkoord blijven hierdoor in stand. Het gevolg hiervan is dat vergoeding van faunaschade veroorzaakt door de Brandgans in de periode van 1 april tot 1 mei blijft gehandhaafd.

Overgangsregeling ganzenschade

Naar aanleiding van het vaststellen van de criteria waar soorten aan dienen te voldoen alvorens deze op de vrijstellingslijst worden opgenomen hebben verschillende partijen een reactie ingediend ten aanzien van de consequenties die voortvloeien uit deze keuze.

Door vaststelling van deze criteria is het gevolgd dat verschillende soorten op de vrijstellingslijst komen waaronder de brandgans en de grauwe gans. Bij het opnemen van shadesoorten op de vrijstellingslijst is landelijk afgesproken dat hiervoor geen tegemoetkoming in de schade wordt uitgekeerd. Partijen geven aan dat de ganzenproblematiek hierbij geheel bij agrariërs wordt gelegd en hierdoor onevenredig worden getroffen.

Bij de tegemoetkomingen in schade ligt de nadruk momenteel volledig op het vergoeden van opgetreden schade. Dit is achteraf en nadat de schade zich al heeft voorgedaan. Omwille van een goede oogst en van een beteugeling van kosten zien grondgebruiker evenals de overheid liever dat de schade zich niet voordoet. In het voorliggende natuurbeleid wordt dan ook beleid geformuleerd waarbij de wens is om de omslag te maken op termijn van een tegemoetkoming achteraf naar het voorkomen van schade vooraf doormiddel van preventie invulling te kunnen geven. Er zal er extra worden geïnvesteerd in toepassing van innovatieve preventieve maatregelen die schade voorkomen. Hiervoor wordt jaarlijks een bedrag beschikbaar gesteld voor een subsidieregeling ten behoeve van de landbouw. Op deze manier wordt gestreefd naar een situatie waarbij schade zich niet voordoet.

Omwille van een goede oogst en van een beteugeling van kosten vinden Gedeputeerde Staten het van groot belang om deze beleidskeuze in stand te houden.

Gedeputeerde Staten is daarnaast ook van mening dat een omslag van schade achteraf, naar preventie vooraf, niet direct kan worden ingevoerd waarbij extra lasten bij agrariërs worden neergelegd, ook nu het uitsluitend de overzomerende ganzen van de brandgans en de grauwe gans betreft.

Gedeputeerde Staten zullen dan ook naast het opnemen van de brandgans en grauwe gans op de vrijstellingslijst, waarbij makkelijker en met minder administratieve lasten deze soorten kunnen worden bestreden,

ook een overgangsregeling in stellen van drie jaar inzake de schadetegemoetkoming. Hierbij zal de tegemoetkoming in de schade veroorzaakt door brandganzen en grauwe ganzen in de zomerperiode in stand blijven zoals dit in huidige situatie het geval is.

Na vaststelling van de nota zal dit worden uitgewerkt in de beleidsregels. Binnen twee jaar vindt de eindevaluatie van het Ganzenakkoord plaats en de evaluatie van de subsidieregeling voor innovatieve preventieve maatregelen, zodat na drie jaar besloten kan worden of de omslag naar preventie gemaakt kan worden of de schadetegemoetkoming in stand moet blijven.

Verzoek vrijstelling damhert in nulstand gebieden

Na de periode van consultatie is aanvullend op 29 oktober een vervolg reactie ingediend op de Beleidsnota Natuurwetgeving door de Faunabeheereenheid Zeeland. De Faunabeheereenheid Zeeland verzoekt in deze reactie om alle gronden waarvoor een nulstandbeleid geldt voor damherten, op te nemen in de vrijstelling van de wijziging omgevingsverordening 2018.

Hieronder wordt toegelicht waarom voor de bepaalde, aangrenzende gebieden is gekozen (zie in bijlage 22,23 en 24, de kaarten bij de wijziging van de omgevingsverordening):

In het verleden is ontheffing verleend voor afschot van damherten in de nulstandgebieden in geheel Zeeland. Deze ontheffing heeft in een gerechtelijke procedure geen stand gehouden. Met inachtneming van deze gerechtelijke uitspraak zijn afgelopen jaren meerjarige ontheffingen verleend aan de Faunabeheereenheid voor afschot van damherten in leefgebieden en zwervende damherten in gebieden grenzend aan deze leefgebieden. Deze ontheffingen hebben de gerechtelijke toets wel doorstaan.

Voor de gebieden, waarvoor in het verleden ontheffing is verleend, ligt een deugdelijke onderbouwing ten grondslag van de te onderbouwen wettelijke belangen en wordt voldaan aan de in de beleidsnota genoemde criteria voor het verlenen van een vrijstelling.

De FBE geeft na inwinning van juridisch advies aan dat het toch mogelijk is om het gehele nulstandgebied op te nemen in de vrijstelling.

Om het gehele nulstandsgebied op te nemen in een vrijstelling is het noodzakelijk dat er een goede onderbouwing van wettelijke belangen plaatsvindt, maar ook dat er aan de criteria voor vrijstellingen wordt voldaan. Op dit moment is een onderbouwing niet aanwezig en wordt bij een verruiming van de opgenomen vrijstelling niet meer voldaan aan de wettelijke vereisten en de criteria voor vrijstellingen die als uitgangspunt in de beleidsnota zijn opgenomen. Het risico, wanneer een wettelijke onderbouwing ontbreekt en niet aan de criteria wordt voldaan, is dat bij een gerechtelijke procedure de verordening onverbindend wordt verklaard. Provinciale Staten kunnen hier dan op worden aangesproken.

Als blijkt in de toekomst dat er toch sprake is van belangrijke schade of een probleem zich voordoet met betrekking tot verkeersveiligheid buiten de aangewezen gebieden, is er altijd de mogelijkheid om hiervoor een ontheffing aan te vragen. Bij een goede motivatie kan Gedeputeerde Staten dan ontheffing verlenen.

Naar aanleiding van de vervolg reactie van de Faunabeheereenheid zijn geen aanpassingen in de beleidsnota en de verordening doorgevoerd.

Aanpassingen naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek Natuurbeheer in Zeeland

Als gevolg van het rapport van de Rekenkamer zijn aanpassingen verwerkt in hoofdstuk 8 (monitoring) en hoofdstuk 9 (toezicht en handhaving).

Ten aanzien van monitoring zullen Gedeputeerde Staten ernaar streven elke drie jaar een rapportage aan Provinciale Staten aan te bieden waar in wordt gegaan op de natuurkwaliteit in Zeeland. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over de biodiversiteit van soorten in Zeeland of over kwaliteit van de natuur in het natuurnetwerk waarvoor subsidie wordt verstrekt. Het streven is om in 2019 een eerste rapportage te maken.

Voor handhaving heeft de Rekenkamer aangegeven dat de provincie Zeeland relatief weinig toezicht houdt op natuurgebieden in vergelijking tot andere provincies. De Rekenkamer heeft begin 2018 interviews afgenomen en sindsdien is, juist bij de kadernota van deze beleidsnota, besloten de capaciteit voor handhaving door de RUD te verhogen. Daarmee is al deels invulling gegeven aan de aanbeveling van de Rekenkamer, inclusief het beschikbaar stellen van de financiële middelen.

Landelijk vindt overleg plaats met terreinbeheerders over de zogenaamde toezichtsbijdrage. Terreinbeheerders geven aan dat openstelling van natuurgebieden voor bezoekers gepaard kan gaan met negatieve gevolgen zoals beschadigingen aan paden en andere infrastructuur en het verstoren van rust. Daarom is bij openstelling behoefte aan meer toezicht, dat niet in de reguliere beheervergoeding is opgenomen. Via het IPO wordt nu overleg gevoerd waarbij de terreinbeheerders als eerste stap inzichtelijk zullen maken waaruit deze kosten bestaan. Vervolgens zal hier een voorstel over worden gemaakt dat aan elke afzonderlijke provincie wordt voorgelegd. Dit voorstel is er nog niet, zodat de beleidsnota op dit onderdeel niet is aangepast om te voorkomen dat op het landelijke traject wordt vooruitgelopen. Invoering is voorzien voor 2020.

In de ter besluitvorming voorliggende Beleidsnota Natuurwetgeving en de wijziging Omgevingsverordening Zeeland 2018 zijn alle reacties verwerkt.

Wat zijn de klimaateffecten?

De klimaateffecten van een betere en duidelijkere natuurbescherming zijn niet te kwantificeren. Maar ze zijn er wel degelijk, bijvoorbeeld als het gaat om de herplant van bomen en biodiversiteit.

Wat mag het kosten?

Bij de behandeling van de begroting zullen jaarlijks alle kosten worden voorgelegd aan Provinciale Staten ter besluitvorming in hoofdstuk 1.3 bij het "Programma Landelijk gebied, Natuur en Landbouw".

In onderstaande tabel is het voorstel aangegeven voor de noodzakelijke aanvullende middelen.

Bedrag	Bestedingsdoel	Betreffende jaren
€ 150.000	Opstellen Passende Beoordelingen voortvloeiend uit hoofdstuk Gebiedsbescherming	2019, daarna op 0
€ 200.000	Stimuleringsregeling landbouw voor schadebeperkende maatregelen vraatschade	Structureel
€ 250.000	Exotenbestrijding	Structureel
€ 200.000	Inzetten voor Zeeuwse soorten met neerwaartse trend en invulling motie biodiversiteit, zoals besloten op 29 juni 2018	Structureel
€ 140.000	Uitbreiding capaciteit RUD met 1.85 fte voor € 120.000 en strippenkaart soorten € 20.000	Structureel

Samengevat leiden de keuzes tot een toename van € 150.000,- incidentele kosten en 790.000,- structurele kosten. Daarbij kunnen drie keuzes ertoe leiden dat er minder sprake is van landbouwschade (door investeringen in preventieve maatregelen en uitbreiding mogelijkheden bejaging).

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30 oktober 2018, nr. 18926961;

besluiten:

de "Beleidsnota Natuurwetgeving, meer prioriteit voor Zeeuwse biodiversiteit" vast te stellen.
de "Wijziging Omgevingsverordening Zeeland 2018" vast te stellen