

Vergaderjaar 2004–2005

**30 177**

## **Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met intrekking Wet deelneming Grevelingen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Achtergrond gemeenschappelijke regeling**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De Wet deelneming Grevelingen strekt tot deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling met twee provincies en tien gemeenten, waarbij een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, genaamd Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen, is opgericht. Dat lichaam behartigt in onderlinge samenhang de belangen van natuur, landschap en openlucht-recreatie in het gebied waarvoor de gemeenschappelijke regeling geldt. De gemeenschappelijke regeling heeft tot doel de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de inrichting en het beheer van het buitendijkse gebied in het Grevelingenbekken (met inbegrip van de nabij de dijken liggende havens), dat praktisch geheel aan het Rijk in eigendom toebehoort, te delen met de betrokken provincies en gemeenten. De inmiddels vervallen Nieuwe Inrichtingsschets voor het Grevelingenbekken, die op 13 mei 1977 is vastgesteld in de Ministerraad, vormde de basis voor de inrichting van het Grevelingenbekken. De schets had geen wettelijke status. De schets gaf de naar het oordeel van het Rijk meest wenselijke ruimtelijke ontwikkeling van het Grevelingenbekken weer. De drie bestuurslagen die in de gemeenschappelijke regeling samenwerken, hebben de inrichtingsschets als richtsnoer aanvaard en gezamenlijk gehanteerd bij de inrichting en het beheer van het gebied.

Het belangrijkste gevolg van de gemeenschappelijke regeling voor het Rijk was dat de provincies en gemeenten direct medeverantwoordelijk werden voor de besteding van het budget dat het Rijk ter beschikking stelde voor de (eerste) inrichting van het gebied. Tot dan toe werden de provincies en gemeenten weliswaar bij de voorbereiding van de plannen op diverse wijzen betrokken, de beslissingsbevoegdheid bleef evenwel bij het Rijk. Als gevolg van de regeling beperkt het Rijk zich in principe tot het jaarlijks beschikbaar stellen van een totaalbedrag, en bepaalt het lichaam de besteding ervan. Daartegenover nemen de provincies en gemeenten een gedeelte van het beheersbudget voor hun rekening. Ook ten aanzien van het beheer hebben de provincies en gemeenten rechtstreeks bevoegdheden gekregen.

De kosten van de algemene voorzieningen in het kader van de eerste inrichting van het Grevelingenbekken komen ingevolge artikel 3 van de

Wet deelneming Grevelingen en artikel 35, eerste lid, van de gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatiegebied De Grevelingen voor rekening van het Rijk. Ingevolge artikel 35, tweede lid, van de gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatiegebied De Grevelingen is het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de natuur- en recreatiegebieden en het water ondieper dan 1,50 meter. Het waterstaatkundig beheer blijft op grond van de Waterstaatswet 1900 en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat.

### **Uittreding Rijk uit gemeenschappelijke regeling**

Thans is de inrichting van De Grevelingen gereed en is de beheersfase ingetreden. Dit beheer kan op adequate wijze door de provinciale en gemeentelijke overheden worden uitgevoerd. Dit werpt de vraag op in hoeverre deelname van het Rijk aan de gemeenschappelijke regeling nog relevant is. Sinds de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling heeft immers een verschuiving van de taken en verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheid plaatsgevonden. Zoals neergelegd in de Kabinetsvisie «Andere Overheid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1) alsmede in de «Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling» (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1–3) gaat het Rijk minder «zorgen voor» en meer «zorgen dat» anderen eigen afwegingen kunnen maken. De verwezenlijking van meer regionale doelen ligt evenwel op het terrein van de andere overheden. Participatie in beheer van recreatieschappen behoort in die visie niet meer tot de Rijkstaken. Ingeval sprake is van financiële vergoedingen voor beheer is subsidie een geschikter instrument.

Thans ontvangt het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen ook voor het beheer van een deel van het – ongeveer 14.000 hectare omvattende – gebied subsidie op grond van de Subsidieregeling Natuurbeheer 2000. Gedurende het tijdvak 2000–2005 bedraagt die subsidie ongeveer 400.000,- euro per jaar voor ongeveer 7500 hectare. Als gevolg van die subsidie is het exploitatietekort de afgelopen jaren gedaald. Zolang het schap aan de toepasselijke subsidievoorwaarden voldoet kan het in aanmerking komen voor de desbetreffende subsidie.

Gelet op het bovenstaande wordt het verantwoord geacht de deelneming van het Rijk te beëindigen, zonder dat de waarde van het gebied voor natuur, landschap en openbare recreatie ter discussie staat.

Ingevolge artikel 2 van de Wet deelneming Grevelingen geschiedt de uittreding van het Rijk bij wet. Met het onderhavige voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt hieraan invulling gegeven. Vanwege de status van De Grevelingen als beschermd natuurgebied – het gebied is aangewezen in het kader van richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; Habitatrichtlijn), richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 193; Vogelrichtlijn) en de op 2 februari 1971 te Ramsar, Iran, tot stand gekomen Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Trb. 1975, 84 en Trb. 1980, 90) – is ervoor gekozen de bepalingen die samenhangen met de uittreding op te nemen in de Natuurbeschermingswet 1998. Zo wordt tevens invulling gegeven aan een van de acties die voortvloeien uit de hiervoor genoemde Kabinetsvisie «Andere Overheid», te weten het terugdringen van het aantal regels.

## Financiële gevolgen van uittreding Rijk

Ingevolge artikel 2 van de Wet deelneming Grevelingen worden in de wet die strekt tot uittreding van het Rijk uit de gemeenschappelijke regeling ook de (financiële) gevolgen van de uittreding geregeld.

Over deze gevolgen is herhaaldelijk overleg geweest tussen de bij het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen betrokken partijen, te weten het Rijk, de provincies Zeeland en Zuid-Holland en de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis, Oostflakkee en Schouwen-Duiveland (de toenmalige gemeenten Brouwershaven, Bruinisse, Duivenland, Middel-schouwen, Westerschouwen en Zierikzee zijn samengegaan in de huidige gemeente Schouwen-Duiveland). Ingevolge artikel 38 van de gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatiegebied De Grevelingen besluit de Raad van Bestuur immers bij meerderheid van stemmen over de voorwaarden waaronder een van de deelnemers kan uittreden. Dit heeft geresulteerd in het voorstel dat het Rijk een vergoeding van 9,75 miljoen euro betaalt aan het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen, waarmee de Raad van Bestuur op 7 november 2003 unaniem heeft ingestemd.

De bijdrage van het Rijk aan het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen betreft enerzijds 60% van het jaarlijkse exploitatietekort (artikel 36 van de gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatiegebied De Grevelingen) en anderzijds een bedrag van 115.034,- euro in verband met de afkoop van de erfpacht Kabbelaarsbank bij het ministerie van Financiën door de desbetreffende ondernemer. De vergoeding die het Rijk vanwege de uittreding betaalt aan het schap is berekend op 7,75 miljoen euro als afkoop voor de rijksbijdrage in het exploitatietekort en 2 miljoen euro als afkoop voor de erfpachtscanon Kabbelaarsbank. Beide bedragen zijn een kapitalisatie van de jaarlijkse bijdragen over een periode van 25 jaar. De bijdrage die samenhangt met de afkoop voor de erfpachtscanon Kabbelaarsbank is afgeroomd vanwege het voordeel van het ontvangen van de som ineens. De voorgestelde vergoeding is voldoende om het wegval-lende aandeel van het Rijk gedurende een lange periode te compenseren. Bij de hoogte van de vergoeding is rekening gehouden met:

- het feit dat het Rijk de kosten voor het tot stand brengen van de algemene voorzieningen in het gebied voor zijn rekening heeft genomen;
- een reële rente van 3%;
- een inflatie van 2,2%;
- een termijn van 25 jaar;
- compensatie van de bijdrage van het Rijk in de exploitatie door het schap vanaf 2005 en
- reeds voldoende geachte reserves en voorzieningen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal de vergoeding in drie jaarlijkse termijnen uitbetalen aan het schap, te weten in 2005, 2006 en 2007.

Aan de vergoeding is de voorwaarde verbonden dat deze wordt besteed aan de behartiging van de belangen van natuur, landschap en openlucht-recreatie in De Grevelingen. Het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen heeft in een beleidsplan de lange-termijnvisie opgenomen omtrent de wijze waarop het schap de te beheren gebieden in stand wenst te houden en welke doelstellingen daartoe gerealiseerd moeten worden. Dat plan biedt zo de basis voor het beheer en onderhoud van alle terreinen die onder de verantwoordelijkheid van het schap vallen. De begroting en de meerjarenraming, die ingevolge de gemeenschappelijke regeling moeten worden opgesteld, zijn gebaseerd op het beleidsplan. Opdat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan beoordelen of de vergoeding doelmatig en rechtmatig wordt besteed, is bepaald dat het schap jaarlijks een jaarrekening tezamen met een accountantsverklaring overlegt

aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (artikel I, met betrekking tot artikel 73a, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). In het licht van het streven naar vermindering van de lasten die samenhangen met toezicht – recentelijk verwoord in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, die in januari 2005 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitters van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is opgesteld – is onderzocht of die lasten verder konden worden beperkt door het schap niet te verplichten jaarlijks een accountantsverklaring te overleggen. Het is evenwel niet mogelijk gebleken verdergaand te vereenvoudigen zonder afbreuk te doen aan de combinatie van enerzijds voldoende vrijheid voor het schap bij de besteding van de middelen en anderzijds voldoende zicht voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van het geld. De thans voorgestelde werkwijze heeft de instemming van alle betrokken partijen. De verplichting tot het jaarlijks overleggen van een jaarrekening en een accountantsverklaring geldt, voor een periode van maximaal 25 jaar, zolang het schap, dan wel diens rechtsopvolger bestaat. Bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding is immers uitgegaan van een periode van 25 jaar. Mocht blijken dat de vergoeding anders wordt besteed, dan kan deze geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd (artikel I, met betrekking tot artikel 73a, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Zo wordt voorkomen dat de vergoeding voor andere doeleinden kan worden gebruikt dan waarvoor die is bedoeld.

Het voorstel leidt niet tot administratieve lasten voor burgers of bedrijven.

Het inwerkingtredingsbesluit, bedoeld in artikel II, zal tevens, op grond van artikel 74 van de Natuurbeschermingswet 1998, de datum van inwerkingtreding van artikel 73a van de Natuurbeschermingswet 1998 en daarmee de intrekking van de Wet deelneming Grevelingen bepalen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman