

Vereniging Gelijkberechtiging
Grondbezitters
Apeldoornseweg 250
7351 TA HOENDERLOO
KvK-nummer 08194922
vereniginggg@gmail.com
www.vereniginggg.nl

Datum
10 oktober 2013

Memorandum

Aan	M. van den Tweel Vereniging Natuurmonumenten	dr. ir. H.H. Bartelink 12Landschappen
Van	Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG)	
Datum	10 oktober 2013	
Betreft	De modelsubsidieregeling grondaankoop	

Geachte heren Van den Tweel en Bartelink,

Naar aanleiding van ons overleg doen wij u hierbij, zoals toen besproken, toekomen de kritiek van de VGG op de modelsubsidieregeling grondaankoop (ook wel bekend als 'de nieuw PNB-regeling', hierna te noemen: '**Subsidieregeling**'). De VGG merkt hierbij op dat deze kritiek zich beperkt tot de hoofdlijnen. Hierbij is aangesloten bij eerder door de VGG ingenomen standpunten. Voor meer gedetailleerd commentaar houdt de VGG zich aanbevolen, maar dat kan pas in een later stadium aan de orde zijn.

1. REIKWIJDTE

- (1) De VGG maakt zich in eerste instantie zorgen om de beperkte reikwijdte van de Subsidieregeling. De regeling bepaalt niets over de wijze waarop in het vervolg omgegaan zal worden met de doorlevering en de verkoop van grond. In de praktijk worden de TBO's (in hoofdzaak) bevoordeeld doordat gronden, mede via het Bureau Beheer Landbouwgronden ("**BBL**"), direct (om niet) aan hen doorgeleverd worden. De Subsidieregeling garandeert niet dat een dergelijke doorlevering niet (meer) zal voorkomen. Zolang die garantie niet bestaat, is de gelijkberechtiging van alle particulieren niet in zicht. De VGG wil om een eerlijk en transparant verkoop- en doorleveringsbeleid voor gronden (al dan niet in een wettelijke regeling neergelegd) op te stellen.
- (2) De Subsidieregeling bevat verder geen nadere regeling voor het scenario dat een provincie (of andere overheidsinstantie zelf grond (via BBL) aankoopt, al dan niet zelf die grond omvormt tot natuur en vervolgens de grond doorverkoopt (via BBL) aan een particulier. Dit

betekent dat provincies de vrijheid houden om zelf te bepalen aan wie zij hun grond verkopen. Veelal zijn er meerdere gegadigden voor gronden. Direct doorleveren aan één particulier (in het bijzonder een TBO) zonder dat andere gegadigden de kans hebben gehad om hun interesse kenbaar te maken, is in strijd met het beginsel van gelijkberechtiging. De nieuwe regeling lost dit verdelingsprobleem niet op aangezien zij geen mechanisme bevat om gronden van de provincie eerlijk en transparant te verkopen.

- (3) In dit verband legt de VGG u voor dat zij een aankoopsubsidierегeling zoals de Subsidierегeling onwenselijk acht. Een van de redenen daarvoor is dat deze Subsidierегeling een sterk prijsopdrijvend effect zal hebben op particuliere grond binnen de EHS. Tot op heden was er slechts één partij, namelijk een TBO, die een aankoopsubsidie kreeg voor de aankoop van een bepaald stuk grond (mede op basis van de invloedssferenkaart). Onder de Subsidierегeling kunnen alle particulieren die voldoen aan de vereisten van artikel 3 een aankoopsubsidie krijgen voor hetzelfde stuk grond (waarover hierna meer). Deze aankoopsubsidie zal een bodem leggen in de markt. Vervolgens zal boven dit bedrag alsnog een biedingstrijd ontstaan; de geïnteresseerde partijen die allen aanspraak kunnen maken op een aankoopsubsidie zullen elkaar met eigen geld gaan overbieden om de grond in handen te krijgen. Dit betekent dat grond (ver) boven de reële waarde zal worden verkocht.
- (4) Als voorbeeld verwijst de VGG naar de verkoop van kasteel Biljoen. Met behulp van een aankoopsubsidie kon het Geldersch Landschap de andere geïnteresseerde particulieren veruit overbieden. Uiteindelijk kocht het Geldersch Landschap het kasteel voor 11 miljoen euro, waarvan 8,5 miljoen euro afkomstig uit een aankoopsubsidie. De hoogte van deze aankoopsubsidie moet corresponderen met de taxatiewaarde. De nummer 2, een andere particulier, bood 5,5 miljoen euro. Zou deze particulier ook aanspraak hebben kunnen maken op de aankoopsubsidie van 8,5 miljoen euro dan zou deze particulier totaal 14 miljoen euro hebben kunnen bieden. Dit zou dus de prijs hebben opgedreven met 3 miljoen euro.
- (5) Uiteindelijk profiteert zo vooral de verkoper van grond binnen de EHS van de aankoopsubsidie. De aankoopsubsidie fungeert als 'bonus' naast de waarde die de verschillende geïnteresseerde partijen bereid zijn uit eigen zak te betalen. Dit staat haaks op het doel van de aankoopsubsidierегeling, namelijk de realisering van de EHS. Bovendien is het verspilling van overheidsgeld dat ook besteed kan worden aan natuurbeheer. In de Subsidierегeling wordt ten onrechte geen regeling getroffen om de zojuist geschetste marktverstoring te voorkomen.

2. DE KWALITATIEVE CRITERIA

- (6) Het bestaan van gelijkberechtiging hangt voorts vanzelfsprekend af van de criteria die de provincies (straks) zullen hanteren bij de toekenning van subsidies. Wat betreft de kring van begunstigden bepaalt sub a van artikel 3 van de Subsidierегeling:

"een ieder die duurzaam natuurbeheer verricht of voldoende aannemelijk maakt dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal verrichten overeenkomstig het natuurbeheertype zoals voorgeschreven in het

natuurbeheerplan"

- (7) Hoewel de VGG het feit dat de kring van begunstigden niet, zoals in het verleden, zonder meer beperkt is tot TBO's een vooruitgang vinden, acht zij (het gecursiveerde deel van) deze bepaling onvoldoende om gelijkberechtiging van alle grondbezitters te waarborgen. Dit om de volgende redenen.

2.1. **Het (deel)criterium 'voldoende aannemelijk maakt dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal'**

- (8) Om in aanmerking te komen voor een subsidie moet een aanvrager aannemelijk maken dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal verrichten. Dit terwijl noch uit de bepaling, noch uit een toelichting op de bepaling blijkt *hoe* een aanvrager aannemelijk dient te maken dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal verrichten. Deze onduidelijkheid kan ertoe leiden dat in de praktijk subsidies worden verstrekt aan begunstigden waarvan onvoldoende vaststaat dat deze daadwerkelijk duurzaam natuurbeheer gaan verrichten.

- (9) De VGG stelt derhalve voor om het (deel)criterium 'voldoende aannemelijk maakt dat hij duurzaam natuurbeheer kan en zal verrichten' te vervangen door het volgende criterium:

'toezegt dat hij duurzaam natuurbeheer zal verrichten, tenzij niet in alle redelijkheid uitgegaan kan worden van de geschikt- en betrouwbaarheid van de aanvrager'

- (10) Eenieder komt dan in aanmerking voor een aankoopsubsidie mits hij zich vooraf verplicht om de natuurbestemming op het betreffende stuk grond te respecteren en ook zijn medewerking te verlenen aan maatregelen van de overheid om dat juridisch te borgen. Indien hij zijn verplichtingen niet nakomt kan de verleende subsidie teruggevorderd worden. Een aanvraag wordt dus slechts afgewezen indien de overheid in alle redelijkheid niet mag uitgaan van de betrouwbaarheid van die aanvrager waar het betreft de natuurbestemming van het stuk grond. Een besluit waarin een aanvraag vanwege een gebrek aan betrouwbaarheid van de aanvrager afgewezen wordt, dient gemotiveerd te worden. De particulier krijgt vervolgens de gelegenheid om tegenbewijs te leveren

2.2. **Het (deel)criterium: 'overeenkomstig het natuurbeheertype zoals voorgeschreven in het natuurbeheerplan'**

- (11) Het is de VGG allereerst niet duidelijk welke inhoudelijke vereisten het natuurbeheerplan stelt aan de kwaliteit van de beheerder/subsidieaanvrager aangezien dit plan geen concrete en duidelijke criteria bevat.

- (12) De provincies stellen voorts ieder jaar een nieuw natuurbeheerplan op. Dit betekent dat de criteria voor subsidieverlening ieder jaar kunnen wijzigen. Dit is op zich zelf problematisch aangezien hierdoor de rechtszekerheid in het geding komt. De VGG weet voorts uit de ervaringen van haar leden dat TBO's substantieel meer invloed (kunnen) hebben op natuurbeheerplannen dan andere particulieren. Zij vreest dat via deze weg de TBO's zullen bewerkstelligen dat de groep van begunstigden – in strijd met de strekking van de

Subsidieregeling – gelimiteerd wordt.

- (13) De VGG wil daarom dat het criterium 'overeenkomstig het natuurbeheertype zoals voorgeschreven in het natuurbeheerplan' niet in de Subsidieregeling wordt opgenomen. Afschaffing van dit criterium betekent overigens niet dat geen controle kan worden uitgeoefend op verplichtingen van de subsidieaanvrager. De provincies hebben een aantal instrumenten waarmee zij kunnen waarborgen dat de natuurbestemming van de (met de aankoopsubsidie verkregen) gronden gerespecteerd worden. Voorgenoemde instrumenten zijn:
- Privaatrechtelijk (passief): voor de overdracht wordt op de grond bij wijze van notariële akte een kwalitatieve verplichting gevestigd op basis waarvan voor de eigenaar van de grond de verplichting bestaat de natuurbestemming te respecteren en mogelijk een deadline ten aanzien van de inrichting. Verder moet deze verplichting overigens niet gaan.
 - Publiekrechtelijk:
 - (passief) Middels een bestemmingsplan (of een provinciaal of Rijks inpassingsplan) wordt op de grond een natuurbestemming gelegd.¹
 - (actief) Middels (natuurbeheer)subsidies wordt het beheer van de natuur aantrekkelijk gemaakt en bovendien wordt middels de daaraan verbonden (subsidie)voorwaarden een aanvullende prikkel gecreëerd om de natuurwaarden te respecteren en te onderhouden.

3. DE VERDELING VAN DE AANKOOPSUBSIDIE

- (14) Een belangrijke zorg van de VGG betreft verder de wijze waarop de beschikbare subsidie zal worden verdeeld. Dit zal op een eerlijke en transparante wijze moeten geschieden waarbij bovendien de marktwerking niet wordt verstoord. Naar de opvatting van de VGG voorziet de Subsidieregeling daarin nog onvoldoende.
- (15) Dit komt in het bijzonder door de omstandigheid dat de Subsidieregeling niet uitsluit dat voor hetzelfde stuk grond meerdere keren een aankoopsubsidie kan worden verleend. Hierdoor zouden meerdere subsidieaanvragen (door meerdere partijen) gedaan kunnen worden voor hetzelfde stuk grond. Op basis van artikel 18 kan de aankoopsubsidie uiteindelijk echter slechts verstrekt worden aan één partij, te weten de daadwerkelijke koper van het betreffende stuk grond. Dit is problematisch omdat een aankoopsubsidie slechts kan worden verleend voorzover het subsidieplafond daardoor niet zou worden overschreden en omdat de subsidies verleend (dienen te) worden voordat de aanvrager het stuk grond heeft verworven. Op basis van het voorgaande lijkt het mogelijk te zijn dat fictief beschouwd, doordat meerdere subsidieaanvragen voor hetzelfde stuk grond gehonoreerd kunnen worden, op enig moment het subsidieplafond wordt overschreden en als gevolg daarvan nieuwe subsidie-

¹ Via deze weg kan een publiekrechtelijke handhavingsgrondslag worden gecreëerd.

aanvragen moeten worden afgewezen. Dit terwijl reëel gezien het plafond nog niet is bereikt omdat maar één partij uiteindelijk erin zal slagen om het stuk grond te verwerven.

- (16) De werking van de Subsidieregeling zou hierdoor ernstig verstoord kunnen worden. Zo zou dit partijen ertoe aan kunnen zetten om direct na het moment van de openstelling van de subsidieregeling zekerheidshalve zoveel mogelijk subsidieaanvragen in te dienen teneinde op die manier ervoor te zorgen dat hun aanvragen niet worden afgewezen wegens overschrijding van het subsidieplafond. Dit terwijl op dat moment nog onzeker is of deze partijen ook daadwerkelijk van de verleende aankoopsubsidie(s) gebruik zullen gaan maken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een deel van de beschikbare subsidiegelden uiteindelijk ongebruikt blijven, terwijl dat niet nodig is.
- (17) De VGG stelt voor om dit probleem op te lossen door in de Subsidieregeling te bepalen dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van de vraag of het subsidieplafond is of wordt overschreden, per stuk grond slechts één subsidieverlening in acht neemt, ook al is voor dat stuk grond wellicht aan meerdere partijen een aankoopsubsidie verleend. Dit hoeft niet te leiden tot overschrijding van het subsidieplafond omdat voor dat stuk grond uiteindelijk ook maar één keer een aankoopsubsidie kan worden verstrekt. Slechts één partij zal immers uiteindelijk het stuk grond kopen en derhalve kunnen voldoen aan de voorwaarde uit artikel 18 lid 1 sub a inhoudende dat het terrein waarvoor subsidie wordt ontvangen, moet worden verworven binnen 12 weken na de subsidieverlening.
- (18) Om de marktwerking, in het bijzonder de concurrentieverhoudingen, niet te verstoren zou het bovendien wenselijk zijn om in lijn hiermee te bepalen dat zodra aan één partij voor een bepaald stuk grond een aankoopsubsidie is verleend, andere subsidieaanvragen voor dat stuk grond niet meer mogen worden geweigerd wegens overschrijding van het subsidieplafond. Indien de subsidieaanvragen van andere geïnteresseerden in een stuk grond in dat geval namelijk wel zouden worden geweigerd, dan heeft dat tot gevolg dat in een biedingsproces één of meerdere geïnteresseerden wel kunnen beschikken over een aankoopsubsidie en de andere geïnteresseerden niet. Dat zou de marktwerking belemmeren. Nogmaals zij opgemerkt dat dit niet hoeft te leiden tot daadwerkelijke overschrijding van het subsidieplafond omdat de aankoopsubsidie uiteindelijk slechts aan de koper wordt verstrekt.
- (19) Met betrekking tot de marktwerking is hiernaast nog van belang de hiervoor gedane constatering dat de Subsidieregeling er niet in voorziet dat grond die in bezit is van de provincies middels een openbare inschrijvingsprocedure moet worden verkocht. Het lijkt er op dat provincies er vrij in blijven om hun grond slechts aan TBO's aan te bieden. Een andere particulier heeft er in dat geval niets aan indien hij net als de TBO's voor die grond een aankoopsubsidie kan verkrijgen. Dit is een belangrijke beperking van de marktwerking. Hiernaast wordt de marktwerking ook beperkt indien provincies ook in de toekomst gronden om niet zouden doorleveren aan TBO's. Om te komen tot gelijkberechtiging is het cruciaal dat provincies de garantie afgeven dat zowel de doorlevering als de directe onderhandse verkoop van haar gronden aan de TBO's in het vervolg niet meer zal plaatsvinden.

4. DE OPENSTELLINGSEIS

- (20) In artikel 18 lid 1 onder f van de Subsidieregeling is een openstellingseis opgenomen op basis waarvan het terrein dat wordt verworven middels een aankoopsubsidie 358 dagen per jaar kosteloos moet worden opengesteld. De VGG heeft meerdere bezwaren bij deze verplichting.
- (21) Een eerste bezwaar is dat het voor bepaalde terreinen bij voorbaat onmogelijk zal zijn om aan de openstellingsverplichting te voldoen. Het betreft bijvoorbeeld terreinen die door buiten de macht van de subsidieontvanger gelegen oorzaken blijvend geheel of gedeeltelijk niet bereikbaar of naar hun aard niet begaanbaar zijn voor het publiek (zoals het geval is bij moeras of dichtbegroeid gebied). Een ander voorbeeld betreft terreinen waarbij het wegens natuurwetenschappelijke redenen ongewenst is om publiek toe te laten, zoals het geval is bij rustgebieden voor onder meer edelherten. De harde openstellingsverplichting zou betekenen dat voor deze terreinen geen aankoopsubsidie kan worden verkregen. Dit terwijl deze terreinen wel – of wellicht zelfs: juist – van belang zijn voor de natuurontwikkeling in Nederland en de ontwikkeling van de EHS in het bijzonder. Een voorbeeld hiervan zijn de Oostvaardersplassen. Een groot deel van dit natuurgebied is afgesloten voor het publiek. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor Rottum, dat bestaat uit drie eilandjes boven de Groninger Waddenkust, en het eiland Griend, een vogelreservaat in de Waddenzee dat beheerd wordt door de Vereniging Natuurmonumenten.
- (22) Een tweede bezwaar bij de openstellingseis is dat deze ertoe leidt dat elk terrein dat middels een aankoopsubsidie wordt verworven tot in lengte van dagen kosteloos moet worden opengesteld. Dit is zelfs het geval indien dat op zeker moment – bijvoorbeeld wegens gewijzigde inzichten over de bescherming van natuur of een te grote toeloop van bezoekers – onwenselijk zou worden. Dat is merkwaardig en kan leiden tot een onevenredige last voor de subsidieontvanger.
- (23) Een derde bezwaar dat de VGG heeft bij de openstellingseis betreft het criterium dat de openstelling kosteloos moet zijn. In de praktijk blijkt dat een kosteloze openstelling in sommige gevallen niet mogelijk is, of onwenselijk omdat het beheer van het betreffende gebied anders te zwaar zou drukken op de algemene middelen. Hierbij zij gewezen op de volgende voorbeelden:
- (1) Het eiland Tiengemetten in het Haringvliet: dit eiland is omgevormd tot natuureiland en slechts te bezoeken met een pont tegen betaling van € 2,-.
 - (2) Landgoed Caprera dat is gelegen in het nationale park Zuid Kennemerland met het bijbehorende wandelpark is slechts toegankelijk tegen betaling van € 1,-.
 - (3) Het Nationale Park De Hoge Veluwe is slechts toegankelijk tegen betaling van € 8,40 (de prijs voor volwassenen).
 - (4) Rottumeroog, onderdeel van Rottum, is slechts in bepaalde seizoenen middels een excursie toegankelijk tegen betaling van € 35,-.

- (5) De Akerdijkse Plassen, een natuurgebied vlakbij Rotterdam, zijn slechts enkele keer per jaar middels een excursie te bezoeken tegen betaling van € 7,-.
- (24) Een vierde bezwaar van de VGG bij de openstellingseis is dat daardoor een ongelijke situatie ontstaat ten opzichte van de TBO's die in het verleden middels een aankoopsubsidie grond hebben verworven. De oude PNB-regeling verbindt aan de aankoopsubsidie geen openstellingseis. Derhalve ligt het in de rede dat TBO's in het verleden aankoopsubsidies hebben ontvangen zonder aan een dergelijke eis gehouden te zijn. Dit blijkt ook uit het feit dat de TBO's verschillende natuurgebieden hebben gesloten voor het publiek. Een voorbeeld is de Vereniging Natuurmonumenten die onder meer de hiervoor genoemde natuurgebieden Griend en de Akerdijkse Plassen heeft gesloten voor het publiek, maar ook natuurgebieden als Buurserzand bij Haaksbergen (deels gesloten) en het Jorisstuk in de Nieuwkoopse Plassen (volledig gesloten). Indien de openstellingseis gehandhaafd zou worden dan volgt daaruit dus dat TBO's in het verleden tegen gunstiger condities grond hebben kunnen aankopen met overheidsgeld dan andere particulieren in het vervolg kunnen doen. Dit staat haaks op het uitgangspunt dat de nieuwe regeling gelijkberechtiging tot stand moet brengen tussen TBO's en andere particulieren.
- (25) Uit het voorgaande blijkt dat het onwenselijk is om een (kosteloze) openstellingseis te verbinden aan de aankoopsubsidie. Naar de opvatting van de VGG is dat bovendien overbodig. De subsidieverordening Natuur- en landschapsbeheer die in alle provincies is geïmplementeerd verbindt namelijk reeds een openstellingseis aan natuurgebieden waarvoor een natuurbeheersubsidie wordt verstrekt (zie artikel 3.6 lid 1 onderdeel f van de IPO model-Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer). Aangenomen mag worden dat voor middels een aankoopsubsidie gekochte gronden ook een beheersubsidie zal worden aangevraagd. In dat kader wordt de openstellingseis reeds gesteld.
- (26) Tot slot merkt de VGG dat, in het kader van de openstellingseis, niet duidelijk is hoe die verplichting zich verhoudt tot de terreinen die de subsidieontvanger reeds in zijn bezit heeft. Naar de opvatting van de VGG zou met die terreinen – en de openstelling daarvan – rekening moeten worden gehouden bij de vraag of aan een aankoopsubsidie een openstellingsverplichting kan worden verbonden. Indien bijvoorbeeld de eigenaar van een bestaand natuurgebied waarvoor entree wordt geheven een aangrenzend terrein zou willen kopen met behulp van een aankoopsubsidie, dan zou het merkwaardig zijn indien de verplichting wordt opgelegd dat deze toevoeging – in tegenstelling tot de rest van het gebied waarvan dit terrein onderdeel zal gaan uitmaken – kosteloos opengesteld moet worden.

De VGG vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag eventuele op- en aanmerkingen van uw kant.

Hoogachtend,

drs. O.O Gorter
Voorzitter