

Interprovinciaal Overleg
T.a.v. mw. M.P.J.M. Kroot
Postbus 16107
2500 BC DEN HAAG

AKD Prinsen Van Wijmen N.V.
Bijster 1
Postbus 4714
4803 ES BREDA

Rekening Derdengelden:
ING Bank 67.80.01.677

Breda, 10 februari 2009

Inzake : IPO / Verordening natuur- en landschapsbeheer
Uw ref. : LG 02331/2009
Onze ref. : 222543.21284 bjp

Geachte mevrouw Kroot,

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft mij verzocht de Verordening natuur en landschapsbeheer (nader aan te duiden als "de Verordening") te toetsen op juridische consistentie en de relatie met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daartoe heeft u mij het ontwerp van de Verordening toegezonden alsmede de tekst van het stelsel Natuur en Landschapsbeheer. In samenspraak met mr. P.C.E. van Wijmen kan ik u over de Verordening het navolgende berichten. Ik geef echter eerst een korte inleiding.

Het huidige subsidiestelsel voor natuurbeheer met de Provinciale Subsidieregelingen Natuurbeheer (PSN) en Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN) wordt over het algemeen ervaren als ingewikkeld met te hoge administratieve lasten. Bij de decentralisatie van het Programma Beheer als onderdeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied ILG per 1 januari 2007 is daarom afgesproken dat de provincies zich samen zullen inspannen om een nieuw, vereenvoudigd subsidiestelsel voor natuurbeheer in te voeren.

Voorafgaand aan het opstellen van de Verordening heeft het IPO een strategische visie ontwikkeld op het beheer van het landelijk gebied in de toekomst (oktober 2007). Daarin werd aangegeven dat de hoofdlijn van het nieuwe stelsel voor het beheer van natuur en landschap wordt gevormd door de volgende pijlers:

- Een integrale gebiedsgerichte benadering met regionaal maatwerk;
- De provincie stelt doelen/kaders en regisseert overleg (sturing op hoofdlijnen);
- Meer verantwoordelijkheid voor en vertrouwen in de beheerders;
- Regionale basis voor een vereenvoudigde, langjarige financiering van beheer, met de mogelijkheid tot aantrekken van privaat geld.

De primaire rol in dit stelsel is weggelegd voor de beheerders. Dit geldt zowel voor de agrarische natuurbeheerders, de terreinbeherende organisaties (TBO's) en de overige natuurbeheerders. Alle beheerders worden in het nieuwe stelsel gelijkwaardig behandeld. Er is alleen onderscheid tussen beheerders die meedoen aan natuurbeheer en aan agrarisch natuurbeheer, omdat de gronden een andere bestemming hebben (natuur respec-

tievelijk landbouw) en omdat agrarisch natuurbeheer moet voldoen aan strengere Europese regelgeving. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde beheerders. De gecertificeerde beheerder kan eenvoudiger subsidie aanvragen en heeft te maken met lichtere administratieve verplichtingen en controles. De gecertificeerde beheerders krijgen een deel van dit voordeel terug als bonus voor beheer. Daarom worden twee subsidietarieven gehanteerd: een standaardtarief voor de niet-gecertificeerde beheerder en een bonustarief voor de gecertificeerde beheerder.

Op grond van de Wet ILG heeft elke provincie een Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) voor het landelijk gebied vastgesteld. Beheer van (agrarische) natuur vormt een onderdeel van het pMJP. Het nieuwe stelsel voor natuurbeheer sluit aan bij de bestaande provinciale structuren.

De Verordening dient te voldoen aan een aantal voorwaarden:

- Overeenstemming met artikel 11, derde lid, Wet ILG, activiteiten, voorwaarden en bedragen moeten daarin worden genoemd;
- Uniformiteit in alle provincies;
- Zo simpel mogelijk, maar wel een gedegen juridische basis voor subsidieverlening;
- Geen dubbeling met de Awb, maar wel – waar nodig – met nadere uniforme invulling van soms ruime Awb bepalingen;
- Onderscheid tussen beheerders van natuur en agrarische natuurbeheerders;
- Onderscheid tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde beheerders.

Ik heb de Verordening mede in het licht van de hierboven genoemde voorwaarden bestudeerd.

DE AANHEF

De Verordening is gebaseerd op artikel 11, derde lid, Wet ILG. Dit betekent dat de Verordening onder omstandigheden aan goedkeuring door de Minister van LNV onderworpen is. Tijdens onze bespreking op 26 januari jl. heeft u aangegeven de Verordening aan de Minister ter goedkeuring voor te leggen.

Het woord “besluit” moet worden vervangen door “stellen vast”. Provinciale Staten stellen immers een Verordening vast, dan wel nemen het besluit deze vast te stellen.

In artikel 11, derde lid, Wet ILG is opgenomen dat de Verordening de activiteiten regelt waarvoor subsidie wordt verstrekt, de subsidievoorwaarden en het subsidiebedrag. Dit laatste tref ik in de Verordening niet aan. Wij spraken hier al over tijdens onze bespreking op 26 januari jl. In de Memorie van Toelichting van de Wet ILG (TK 2005-2006, 30 509 nr. 3, p. 39) is hierover de volgende passage terug te vinden:

“Ten derde dient het bij of krachtens het wetsvoorstel bepaalde in acht te worden genomen (eveneens artikel 11, eerste lid). In het bijzonder betreft het hier de provinciale verordeningen, bedoeld in het derde lid van artikel 11. Dit artikellid vordert de totstandbrenging van provinciale verordeningen, die waarborgen dat, voor zover ten laste van het ILG door gedeputeerde staten subsidie wordt verleend of overigens uitgaven worden gedaan die kunnen worden aangemerkt als staatssteun in de zin van de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-verdrag of die voor cofinanciering in aanmerking zijn gebracht op

grond van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling, dit geschiedt overeenkomstig de daarvoor geldende Europese regels.

Van belang is hierbij te vermelden dat het verstrekken van middelen van de rijksoverheid aan medeoverheden op zich overigens geen staatssteun is. Eerst bij de besteding van de verkregen middelen door die medeoverheden kan sprake zijn van staatssteunverlening aan ondernemingen. Bij die besteding op decentraal niveau is het daarom belangrijk om duidelijk te bepalen wie de financiering ontvangt en voor welke doeleinden. De koppeling van de financiering aan specifieke activiteiten kan helpen bij een eventuele aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie, maar ook bij de toepassing van de EG-verordeningen die bepaalde maatregelen van die aanmeldingsplicht vrijstellen. Op het terrein van plattelandsontwikkeling gelden in dit verband stringente voorschriften, hoofdzakelijk neergelegd in de Kaderverordening plattelandsontwikkeling. Deze hebben betrekking op de inhoud van mogelijke steunmaatregelen, alsmede, in voorkomend geval, op aan dergelijke steunmaatregelen te verbinden voorschriften, gericht tot de ontvanger van de steun. Zoals in paragraaf 4.5 is aangegeven, gaat het daarbij niet alleen om de voorwaarden en beperkingen die in de onderscheiden artikelen van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling zijn opgenomen, maar ook om de nadere precisering van de steunmaatregelen in het POP, zoals dat is goedgekeurd door de Europese Commissie. Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als beheersautoriteit voor een rechtmatige uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma, hebben de hierboven bedoelde provinciale verordeningen in elk geval betrekking op de uit hoofde van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling te cofinancieren maatregelen en is voorzien in het vereiste van goedkeuring van de verordeningen door deze minister. Goedkeuring zal worden onthouden als genoemde minister van oordeel is dat niet is uitgesloten dat ten laste van het ILG met de Kaderverordening onverenigbare steunmaatregelen worden gefinancierd. Onder omstandigheden zal de minister niet omtrent goedkeuring besluiten dan nadat hij de Commissie van de Europese Gemeenschappen hierbij op de door de verordening voorgeschreven wijze heeft betrokken (onderstreping, Roozendaal). Aanvullende voorschriften van de provincie over te cofinancieren maatregelen kunnen in voorkomend geval namelijk wijzigingen van het POP inhouden, die goedkeuring van de Commissie behoeven."

Artikel 10:27 Awb bepaalt dat goedkeuring slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven. Naar mijn mening staat vast dat indien een verordening onverenigbare en onrechtmatige staatssteun bevat, de Minister niet tot goedkeuring kan overgaan. De Minister moet dus wel in de gelegenheid worden gesteld om te oordelen over eventuele staatssteun. Op grond van artikel 10:30 Awb vindt gehele of gedeeltelijke goedkeuring niet plaats dan nadat het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid is geboden tot overleg. Dit formele overleg heeft onder meer tot doel om het bestuursorgaan in staat te stellen het ter goedkeuring voorgelegde besluit te herzien. Dit laat onverlet de vaak voorkomende bestuurspraktijk dat al voorafgaand aan het formele overleg contact plaatsvindt met het oog op de goedkeuring.

Opmerking verdient dat indien in de verordening exact zou zijn opgenomen aan welke organisatie subsidie wordt verleend, voor welke activiteiten, tegen welke voorwaarden alsmede de hoogte van de subsidie niet langer sprake zou zijn van een verordening maar

van een beschikking. Een verordening beoogt een algemeen kader te bieden dat voor herhaalde toepassing vatbaar is. Daarvan is geen sprake indien alle relevante onderdelen van een subsidiebeschikking reeds zijn opgenomen in een verordening. Daarmee verwordt de verordening tot een bundel van beschikkingen.

Er bestaat dus een spanningsveld tussen enerzijds de doelstellingen van de wet dat de verordening een zodanig inzicht dient te bieden dat de Minister bij zijn goedkeuringsbeslissing over eventuele onverenigbare en onrechtmatige staatssteun kan oordelen en anderzijds het algemene uitgangspunt dat een verordening algemeen van aard is en geen concrete beslissingen bevat. Indien de eisen van de Minister gericht zijn op zijn oordeel omtrent mogelijke elementen van staatssteun in de verordening, zijn deze in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 11, derde lid, Wilg. In de MvT is opgenomen dat goedkeuring zal worden onthouden indien niet is uitgesloten dat ten laste van het ILG met de Kaderverordening onverenigbare steunmaatregelen worden gefinancierd.

Telefonisch deelde u mij mede dat aan de Verordening de gedachte ten grondslag ligt dat de bedragen waarover artikel 11, derde lid, Wilg spreekt, worden opgenomen in de zogenaamde tariefbesluiten. Door middel van deze tariefbesluiten is het mogelijk om bedragen aan te passen aan de marktomstandigheden. Echter, in artikel 11, derde lid, Wilg is uitdrukkelijk opgenomen dat de bedragen zelf in de Verordening worden opgenomen en biedt niet de mogelijkheid om enkel te bepalen dat de bedragen door middel van tariefbesluiten worden vastgesteld.

Ik kom op dit punt tot de navolgende conclusie. Artikel 11, derde lid, Wilg legt op Provinciale Staten de verplichting om in de door hen op te stellen verordening in ieder geval de activiteiten te regelen waarvoor subsidie wordt verstrekt, de subsidievoorwaarden en het subsidiebedrag. Indien deze zaken in de Verordening niet zijn opgenomen, dan kan de Minister de Verordening niet goedkeuren. Dit is zeker het geval bij het subsidiebedrag. In de Verordening is niets opgenomen omtrent de omvang van het subsidiebedrag. Dat op grond van de Verordening tariefbesluiten dienen te worden genomen betekent niet dat aan de eis van artikel 11, derde lid, Wilg is voldaan. Op deze wijze wordt de Minister buiten staat gesteld invulling te geven aan zijn goedkeuringsbevoegdheid en zal de Minister niet anders kunnen dan goedkeuring onthouden.

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1

1.1e definieert het beheerjaar als een periode van 365 dagen. In een schrikkeljaar is dit niet correct aangezien het beheerjaar dan een periode van 366 dagen zal bestrijken. Ik vermoed dat zulks in de praktijk niet tot problemen zal leiden, doch helemaal correct is de definitie niet. Een meer volledige omschrijving zou zijn: *periode van 365 dagen, met uitzondering van het beheerjaar dat de datum van 29 februari bevat in een schrikkeljaar. Alsdan omvat het beheerjaar 366 dagen.*

1.1l gaat in de op de gecertificeerde begunstigde, maar de term begunstigde is niet gede-

finieerd. In de Awb wordt overigens niet gesproken over begunstigde, maar over subsidieontvanger. Dit kan worden ondervangen door een nieuwe definitie op te nemen:
Begunstigde: Subsidie-ontvanger.

1.1r definieert het natuurbeheerplan als een plan waarin de provincie aangeeft op welke percelen een subsidie in het kader van deze Verordening kan worden verstrekt. Het lijkt mij beter indien eenvoudigweg wordt verwezen naar artikel 2.1. Daarbij komt dat de gekozen omschrijving te beperkt is en om die reden niet overeenkomt met het bepaalde in artikel 2.1.

1.1cc typefout Europees

Artikel 1.2

Het derde lid van artikel 11 Wet ILG luidt:

Provinciale staten van de onderscheiden provincies stellen een verordening vast met betrekking tot ten laste van het investeringsbudget uitgevoerde steunmaatregelen als bedoeld in de artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en maatregelen die ingevolge Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PbEU L 277) voor cofinanciering uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling in aanmerking worden gebracht. De verordening regelt de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, de subsidievoorwaarden en het subsidiebedrag. De verordening behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

Uit de bespreking op 26 januari jl. heb ik begrepen dat enkele provincies de verordening niet als verordening door Provinciale Staten willen laten vaststellen, maar als nadere regeling door Gedeputeerde Staten. Artikel 11, vierde lid, Wet ILG maakt het mogelijk dat de regelgevende bevoegdheid wordt uitgeoefend door Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten kunnen de bevoegdheid, bedoeld in het derde lid, immers geheel of gedeeltelijk overdragen aan Gedeputeerde Staten, met dien verstande dat ook de op grond van deze overdracht door Gedeputeerde Staten vastgestelde verordeningen de goedkeuring van Onze Minister behoeven. Daarvoor is wel een uitdrukkelijk delegatiebesluit van Provinciale Staten noodzakelijk en dat ontbreekt voor zover ik heb kunnen nagaan. Het is niet voldoende indien in de ASV is opgenomen dat Gedeputeerde Staten nadere regels kunnen opstellen. Indien Gedeputeerde Staten de Verordening niet als verordening zouden vaststellen, maar als nadere regel, zou dat – zonder uitdrukkelijke delegatiebepaling - in strijd zijn met artikel 11, vierde lid, Wet ILG.

Voorts wijs ik er op dat indien de Verordening als nadere regel wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten de regels van de ASV onverkort van kracht blijven. In nadere regels kan niet worden afgeweken van de door Provinciale Staten vastgestelde ASV.

In het licht van het voorgaande adviseer ik de Verordening niet als aanvullende regel vast te laten stellen door Gedeputeerde Staten, maar als Verordening door Provinciale Staten.

Artikel 1.3

Gedeputeerde Staten worden bevoegd verklaard een subsidieplafond en een openstellingsperiode vast te stellen. Het vaststellen van een subsidieplafond (de definitie is opgenomen in artikel 4:22 Awb) geschiedt op basis van artikel 4:25 Awb en behoeft een wettelijke basis. De Verordening biedt deze. Het vaststellen van een subsidieplafond is een besluit van algemene strekking en in dit geval ook vatbaar voor bezwaar en beroep, gelet op de concreetheid van het besluit (zie bijv. AbRS 3 januari 2007, JB 2007, 31). Het vaststellen van een openstellingsperiode lijkt mij een besluit van algemene strekking dan wel een voorbereidingshandeling dat niet vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Artikel 1.4

Het derde lid bepaalt dat de hoogst gerangschikte aanvraag het eerst voor subsidie in aanmerking komt. Bedoeld wordt waarschijnlijk dat deze aanvraag het eerst in aanmerking komt voor beoordeling van de aanvraag en indien aan alle voorwaarden is voldaan, voor subsidiëring.

Aangezien sprake is van een subsidieplafond is het van belang dat aanvragen z.s.m. worden ingediend. Niet zelden worden aanvragen onvolledig ingediend. Het vierde lid bepaalt dat bij onvolledige aanvragen de datum van indiening wordt aangepast aan de hand van het aantal dagen tussen de bekendmaking van de onvolledigheid en het ontvangen van de aanvulling. Ik mis hier de verwijzing naar artikel 4:5 Awb. Ik stel voor dit artikellid als volgt te herformuleren:

“Als een aanvraag naar het oordeel van gedeputeerde staten onvolledig is, wordt de aanvraag voor de toepassing van het eerste lid geacht te zijn ontvangen op de datum waarop de indiening heeft plaatsgevonden plus het aantal dagen tussen de dag dat de aanvrager op grond van artikel 4:5 Awb de hoogte is gesteld van de onvolledigheid van de aanvraag en de dag waarop gedeputeerde staten de ontbrekende gegevens hebben ontvangen.”

Ik wijs er op dat het mogelijk is dat er discussie ontstaat tussen Gedeputeerde Staten en de aanvrager of de aanvraag volledig is. Indien Gedeputeerde Staten de datum van de aanvraag aanpassen op grond van het vierde lid en de aanvraag wordt vervolgens geweigerd wegens het bereiken van het subsidieplafond, dan kan de aanvrager in bezwaar aanvoeren dat de aanpassing van de indieningsdatum onjuist is bijvoorbeeld omdat de aanvraag wél volledig zou zijn. Indien het aanpassen van de indieningsdatum – achteraf bezien – onjuist was (de aanvraag was wél volledig) dan hebben Gedeputeerde Staten onjuist gehandeld en zullen dan de subsidie alsnog moeten toekennen, uiteraard voor zover aan de Verordening wordt voldaan. Indien het subsidieplafond bereikt is, zou een toekenning in strijd zijn hiermee. Alsdan resteert slechts de mogelijkheid van toekenning contra legem dan wel het betalen van schadevergoeding.

Artikel 1.5

In het tweede lid is opgenomen dat indien een aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde, de aanvraag vergezeld gaat van een bewijs van machtiging. Ik wijs er op dat een machtiging voldoende informatie bevat indien sprake is indien de aanvrager een natuurlijk persoon is. Indien het stichting betreft of een vennootschap is uit de machtiging niet af te leiden of de machtiging is verleend door de daartoe bevoegde personen. Dit blijkt wel uit de statuten. Ik adviseer derhalve het tweede lid aan te vullen met *“Indien de*

aanvraag wordt ingediend namens een rechtspersoon, dient de aanvraag tevens vergezeld te gaan van de statuten van de rechtspersoon."

Artikel 1.6

In afwijking van artikel 4:13 Awb wordt een beslistermijn gehanteerd van 10 weken, welke eenmalig kan worden verlengd. De Awb staat dit toe. Het is de bedoeling dat in de overgangsregeling wordt opgenomen dat in het eerste jaar een langere termijn geldt in verband met grote aantallen aanvragers voor het oversluiten oud-nieuw. Het overgangsrecht biedt echter geen ruimte de beslistermijnen te verlengen. Het overgangsrecht is bedoeld om een overgang te bieden tussen het oude en nieuwe recht, niet om de beslistermijn voor nieuwe aanvragen te verlengen. Ik adviseer u dit op te nemen in artikel 1.6 zelf. De tekst komt dan te luiden:

- 1. Gedeputeerde staten beslissen binnen tien weken na ontvangst van een ontvankelijke aanvraag. De beslissing kan eenmaal met ten hoogste tien weken worden verlengd.*
- 2. Het eerste lid is niet van toepassing voor aanvragen die worden ontvangen binnen één jaar na inwerkingtreding van deze verordening. Voor die aanvragen geldt een beslistermijn van 20 weken, waarbij de beslissing eenmaal met ten hoogste tien weken kan worden verlengd.*

Artikel 1.9

Publiekrechtelijke rechtspersonen worden uitgesloten van de mogelijkheid een aanvraag in te dienen. Hierop wordt onder meer een uitzondering gemaakt voor gemeenten. De uitzondering is thans algemeen vormgegeven, maar de bedoeling is alleen de gemeente gemeenschappelijke regelingen die per 31 december 2009 een subsidie in het kader van de pSN of pSAN ontvingen niet uit te sluiten. Om dit te bereiken kan het bepaalde onder a als volgt worden gewijzigd:

a. publiekrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van:

- 1. gemeenten en samenwerkingsverbanden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, waaraan in meerderheid gemeenten deelnemen, die voor 31 december 2009 subsidie ontvingen op grond van de Subsidieregeling Natuurbeheer of de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer voor zover de aanvraag een continuering van deze subsidie inhoudt.*

HOOFDSTUK 2 NATUURBEHEERPLAN

Artikel 2.1

Artikel 2.1. bevat een van de kernbepalingen van de Verordening. In het eerste lid wordt op Gedeputeerde Staten de verplichting opgelegd een natuurbeheerplan op te stellen. In de Verordening is geen termijn opgenomen, waarbinnen een natuurbeheerplan moet worden opgesteld. Indien er geen natuurbeheerplan is opgesteld kan geen subsidie op grond van deze Verordening worden verleend. De gedachte is dat de provincies het natuurgebiedplan derhalve tijdig zullen vaststellen. Daarbij is niet zonder belang dat indien Gedeputeerde Staten een aanvraag meten afwijzen wegens het ontbreken van een natuurbeheerplan niet is uitgesloten dat de Provincie voor de eventuele schade aansprakelijk is. Ik laat dat hier verder rusten.

Het natuurbeheerplan kijkt op onderdelen af van het natuurgebiedplan dat op basis van de (niet meer van kracht zijnde) SN en de thans van kracht zijnde pSN dient te worden opgesteld. In het oog springt de verplichting om in het natuurbeheerplan op te nemen op welke percelen een subsidie kan worden verstrekt en tot welke beheertypen natuur deze percelen behoren. Daarmee wordt aan het natuurbeheerplan een grote mate van concreetheid verbonden. Voor Gedeputeerde Staten is het dan welhaast niet meer mogelijk om subsidie te weigeren indien aan de andere voorwaarden is voldaan.

HOOFDSTUK 3 NATUURBEHEER

Geen opmerkingen

HOOFDSTUK 4 AGRARISCH NATUURBEHEER

Artikel 4.1.1.6

In dit artikel wordt op de ontvanger van de subsidie agrarisch natuurbeheer een aantal verplichtingen gelegd. Onder d, e en f dient de ontvanger onder bepaalde omstandigheden een melding te doen bij de Dienst Regelingen. In de Verordening is echter niets bepaald omtrent de positie van de Dienst Regelingen. Ik vernam dat de Dienst Regelingen middels mandaat besluiten zal nemen namens Gedeputeerde Staten. Dit betekent echter niet dat in een Provinciale verordening de verplichting kan worden opgelegd om een aan buiten de provinciale organisatie staande dienst meldingen te doen. De melding dient te worden gedaan aan het bevoegd gezag, zijnde Gedeputeerde Staten. Echter, om te bewerkstelligen dat de meldingen feitelijk bij de Dienst Regelingen terecht komt, kan in het daartoe vastgestelde formulier het adres van de Dienst Regelingen worden opgenomen. Daarmee wordt naar mijn mening hetzelfde resultaat bereikt. In de subleden d, e en f kan de verwijzing naar de Dienst Regelingen worden vervangen door "Gedeputeerde Staten". Ik neem aan dat aan de Dienst Regeling toereikende mandaten zijn of worden verstrekt voor alle besluiten die zij namens Gedeputeerde Staten in het kader van het uitvoeren van deze Verordening nemen.

Bij de subsidie agrarisch natuurbeheer is het de bedoeling dat Gedeputeerde Staten over de mogelijkheid beschikken de subsidie per jaar markconform aan te passen. Om die reden is in artikel 4.1.1.7 opgenomen dat de subsidie agrarisch natuurbeheer de som bedraagt van zes jaarvergoedingen, elke behorend bij één van de zes beheerjaren waarvoor de subsidie is verstrekt. In het tweede lid wordt dan verwezen naar de door Gedeputeerde Staten vast te stellen en te publiceren tarievenlijst. Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks voor verleende en nieuw te verlenen subsidie agrarisch natuurbeheer de tarieven per kalenderjaar vast voor het komende beheerjaar. Ingevolge het tweede lid wordt van dit besluit uiterlijk zes weken voorafgaande aan de openstellingsperiode mededeling gedaan door plaatsing in het Provinciaal Blad. Dit tarievenbesluit lijkt mij een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Beroep op de bestuursrechter staat dan niet open.

Artikel 4.1.1.9

In artikel 4.1.1.9 is opgenomen wat de beschikking tot verlening van een subsidie agrarisch natuurbeheer in elke geval vermeldt. Onder c wordt gesproken over een afwijking van artikel 4:31, tweede lid, Awb. Dit lijkt mij niet juist. Artikel 4:31, eerste lid, Awb geeft aan dat in de subsidiebeschikking het subsidiebedrag dan wel de wijze waarop het bedrag wordt bepaald wordt vermeld. Artikel 4:31, tweede lid, Awb bepaalt dat indien niet conform het eerste lid het bedrag of de berekeningswijze wordt vermeld, in ieder geval een maximumbedrag wordt opgenomen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is vermeld. Deze uitzondering is volgens de Memorie van Toelichting opgenomen bedoeld voor een beperkt aantal gevallen waarbij bepaalde activiteiten zozeer onder het door de overheid gewenste niveau liggen dat men deze bewust in beginsel onbeperkt wenst te stimuleren. Deze situatie doet zich niet voor. Aangezien onder c een berekeningswijze wordt opgenomen, wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4:31, eerste lid, Awb. Dit onderdeel kan derhalve luiden:

“dat de tarieven als bedoeld in artikel 4.1.1.8 voor het tweede tot en met zesde beheerjaar worden berekend op grond van de uitgangspunten opgenomen in artikel 39, vierde lid, van verordening (EG) nr. 1698/2005.”

Artikel 4.1.2.1

Dit artikel gaat uit van het bestaan van een goedgekeurd collectief beheerplan en het bestaan van een gebiedscoördinator. Ik ga hier bij mijn reactie op Hoofdstuk 8 nader op in.

Artikel 4.1.2.2.

Een subsidie agrarisch natuurbeheer in het kader van collectief agrarisch natuurbeheer kan worden verleend als het bij de aanvraag behorende goedgekeurde beheerplan voorziet in verlening van de betreffende subsidie. Dit betekent dat in het collectief beheerplan moet worden aangegeven waarvoor subsidie kan worden verstrekt. Dit lijkt mij alleen mogelijk indien en voor zover dit in het door Gedeputeerde Staten reeds vastgestelde natuurbeheerplan al is aangegeven. In het collectief beheerplan mag daarvan niet worden afgeweken. Gedeputeerde Staten zullen dan met het collectief beheerplan moeten instemmen dan wel dit plan zelf vaststellen. Door de concrete inhoud van het collectief beheerplan is het niet uitgesloten dat het collectief beheerplan, als een nadere uitwerking van het Natuurbeheerplan, openstaat voor bezwaar en beroep.

Artikel 4.2.6

In dit artikel wordt een aantal maal verwezen naar de Dienst Regelingen. Hiervoor geldt hetzelfde als hetgeen ik naar aanleiding van artikel 4.1.1.6 heb opgemerkt.

HOOFDSTUK 5 SUBSIDIE LANDSCHAPSBEHEER

Artikel 5.2

In artikel 5.2 is vermeld dat ook particulieren met een hobbyboerderij in aanmerking moeten kunnen komen voor subsidie. De gekozen formulering lijkt mij niet juist. Daarbij is niet duidelijk wat met een hobbyboerderij wordt bedoeld. De term particulier is ook niet eerder gebruikt. Telefonisch vernam ik echter dat inmiddels is besloten dit onderdeel niet meer

op te nemen.

Artikel 5.6

In dit artikel wordt verwezen naar de Dienst Regelingen. Hiervoor geldt hetgeen ik reeds eerder heb opgemerkt.

Artikel 5.7/5.9

Artikel 5.7 bepaalt de hoogte van de subsidie landschapsbeheer. Als ik het goed begrijp wordt de hoogte berekend aan de hand van het op dat moment vastgestelde tarief maal 6 en niet aan de hand van de jaarlijks aan te passen tarieven. Als dit juist is dan is niet duidelijk waarom in artikel 5.9 onder c wordt bepaald dat in afwijking van artikel 4:31, tweede lid, Awb, de tarieven bedoeld in artikel 4.1.1.8 (bedoeld wordt artikel 5.8!) voor het tweede tot en met het zesde beheersjaar worden berekend op grond van de uitgangspunten opgenomen in artikel 39, vierde lid, van de verordening (EG) nr. 1698/2005.

Ook de genoemde afwijking van artikel 4:31, tweede lid, Awb is mij niet duidelijk. Immers, artikel 4:31, eerste lid, Awb maakt het mogelijk dat in de subsidiebeschikking de wijze waarop het bedrag wordt bepaald wordt vermeld. Artikel 4:31, tweede lid, Awb bepaalt dat indien niet conform het eerste lid het bedrag of de berekeningswijze wordt vermeld, in ieder geval een maximumbedrag wordt opgenomen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is vermeld.

Telefonisch vernam ik van u dat het bij de subsidie landschapsbeheer niet de bedoeling is om per kalenderjaar een ander bedrag toe te kennen en dat artikel 5.9, c abusievelijk is opgenomen. Artikel 5.9 gaat dan als volgt luiden:

Een beschikking tot verlening van een subsidie landschapsbeheer vermeldt in ieder geval:

- a. Het beheerpakket landschap waarvoor subsidie wordt verleend;*
- b. De hoogte van de jaarvergoeding die hoort bij het eerste beheersjaar;*
- c. Het bedrag van de subsidie over de in artikel 5.5 bedoelde periode van zes kalenderjaren;*
- d. Of een subsidie wordt verstrekt in het kader van de uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma en of ze gedeeltelijk wordt gefinancierd met Europese middelen.*

Artikel 5.8

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks voor nieuw te verstrekken subsidie landschapsbeheer de tarieven per kalenderjaar vast voor de verschillende beheerpakketten landschap, uitgedrukt in een bedrag per meter of per stuk. Ingevolge het tweede lid wordt van dit besluit uiterlijk zes weken voorafgaande aan de openstellingsperiode mededeling gedaan door plaatsing in het Provinciaal Blad. Dit tarievenbesluit lijkt mij een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Beroep op de bestuursrechter staat alsdan niet open.

HOOFDSTUK 6 SUBSIDIE COÖRDINATIE AGRARISCH NATUURBEHEER EN SUBSIDIE ORGANISATIEKOSTEN

De subsidie coördinatie agrarisch natuurbeheer kan worden verstrekt aan gebiedscoördinatoren. Bij mijn reactie op Hoofdstuk 8 ga ik hier nader op in.

HOOFDSTUK 7 WIJZIGING EN INTREKKING

Algemeen: In titel 4.2 Awb is een groot aantal bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de wijziging en intrekking van beschikkingen tot subsidieverlening en subsidieverstrekking. Artikel 4:48 Awb geeft aan het bevoegd bestuursorgaan de mogelijkheid tot het intrekken en wijziging van een subsidieverlening ex tunc, terwijl artikel 4:49 Awb dezelfde bevoegdheid toekent voor wat betreft de subsidievaststelling. Artikel 4:50 Awb bevat de bevoegdheid tot het intrekken en wijzigen van lopende subsidieverleningen ex nunc. Aangezien de Awb een wet in formele zin is, is het niet mogelijk om in Hoofdstuk 7 van de Verordening bepalingen op te nemen die afwijken van de Awb. Wel is het mogelijk om de bevoegdheid nader vorm te geven. Zie ik het goed, dan bevat Hoofdstuk een aantal bepalingen die niet strijdig zijn met de Awb.

Artikel 7.1

Dit artikel kent aan de begunstigde van een subsidie de mogelijkheid toe om in geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden, bij een melding als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, onder j, een aanvraag in te dienen tot wijziging of intrekking van de subsidie. Het genoemde artikel 3.7, eerste lid, onder j, bestaat echter niet. Wellicht is bedoeld artikel 3.6, eerste lid, onder g of i?

Artikel 7.2

Bij overlijden kan de rechtsverkrijgende een aanvraag indienen de subsidie over te nemen voor de resterende looptijd van de subsidie. Niet gedefinieerd is wat onder een rechtsverkrijgende wordt begrepen en welk recht dus verkregen wordt. Is wellicht bedoeld de rechtsopvolger onder algemene titel op grond van het erfrecht?

In het vierde lid wordt de consequentie aangegeven indien niet binnen zes maanden na het overlijden een aanvraag wordt ingediend. Onder die omstandigheden zullen Gedeputeerde Staten overgaan tot intrekking van de subsidieverlening met ingang van de datum van het overlijden en stellen zij de subsidie vast. Dit kan tevens tot gevolg hebben dat teveel betaalde subsidie wordt teruggevorderd. In de praktijk kan dat tot problemen lijden, met name indien in die zes maanden een nieuw voorschot zou moeten worden verleend. Is het niet verstandig om te bepalen dat gedurende de termijn van zes maanden geen voorschotten zullen worden verleend? Indien wel een voorschot wordt verleend, dan maakt dat onderdeel uit van de te verdelen boedel en bij veel erven zal het – na verdeling – niet altijd even eenvoudig zijn om dit voorschot met succes terug te vorderen.

Artikel 7.5

Bij het tweede lid is het bereiken van het subsidieplafond niet als weigeringsgrond opgenomen. Indien dat niet wordt vermeld dan lijkt dat geen weigeringsgrond te kunnen zijn bij vergroting van het areaal.

HOOFDSTUK 8 GOEDKEURING COLLECTIEF BEHEERPLAN

Ingevolge artikel 1.1. onder k is een gebiedscoördinator een natuurlijk persoon of rechtspersoon die collectief agrarisch natuurbeheer coördineert en beschikt over een geldig certificaat coördinatie collectief agrarisch natuurbeheer, afgegeven door [nog niet ingevuld in het concept].

De Verordening maakt niet duidelijk op welke wijze dit certificaat kan worden verkregen en wie bevoegd is het certificaat te verlenen. Zonder expliciete bevoegdheid kan een dergelijk certificaat echter niet worden afgegeven. Het is niet voldoende dit in de definitiebepalingen op te nemen. Ik geef u dringend in overweging om in de Verordening een hoofdstuk te wijden aan de certificering. Het ligt in de rede dat Gedeputeerde Staten bevoegd worden verklaard dit certificaat af te geven. Daartoe is dus wel noodzakelijk dat in de Verordening aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid wordt toegekend een dergelijk certificaat te verlenen. Dit geldt zowel voor:

- het certificaat natuurbeheer: zonder certificaat kan men geen gecertificeerd begunstigde zijn als bedoeld in artikel 3.2. onderdeel a of b. Dit houdt in dat aan andere eisen moeten worden voldaan bij het indienen en bij het afleggen van rekening en verantwoording. Ook kan ingevolge artikel 3.2, tweede lid, enkel aan een gecertificeerde begunstigde het onderdeel van de subsidie natuurbeheer, dat ziet op de monitoring van de kwaliteit van een beheertype, worden verstrekt.
- het certificaat samenwerkingsverband natuurbeheer: zonder certificaat kan men geen gecertificeerd begunstigde zijn als bedoeld in artikel 3.2. onderdeel a of b. Dit houdt in dat aan andere eisen moeten worden voldaan bij het indienen en bij het afleggen van rekening en verantwoording. Ook kan ingevolge artikel 3.2, tweede lid, enkel aan een gecertificeerde begunstigde het onderdeel van de subsidie natuurbeheer dat ziet op de monitoring van de kwaliteit van een beheertype worden verstrekt.
- het certificaat coördinatie collectief agrarisch natuurbeheer: zonder certificaat kan men geen gebiedscoördinator zijn. De subsidie ex artikel 6.1.1. kan enkel worden verleend aan gebiedscoördinatoren stelt artikel 6.1.2.

In de Verordening is een dergelijke bevoegdheidsattributie niet opgenomen. Het verlenen van een certificaat heeft rechtsgevolgen. Immers zonder certificaat zal geen subsidie kunnen worden verleend. Ik stel voor in hoofdstuk 1 toe te voegen artikel 1.11:

Artikel 1.11 (certificering)

- 1. Gedeputeerde staten zijn bevoegd af te geven het certificaat:*
 - a. natuurbeheer*
 - b. samenwerkingsverband natuurbeheer*
 - c. coördinatie collectief agrarisch natuurbeheer*
- 2. In aanmerking voor het certificaat natuurbeheer komen natuurlijke of rechtspersonen die zeggenschap hebben over het te voeren beheer van een natuurterrein, krachtens:*
 - I. eigendom*
 - II. erfpacht*
 - III. een recht van beklemming*
 - IV. artikel 45 van de Wet inrichting landelijk gebied*

V. een plan van tijdelijk gebruik als bedoeld in artikel 189 van de Landinrichtingwet zoals die gold tot 1 januari 2007

3. In aanmerking voor het certificaat samenwerkingsverband natuurbeheer komen samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, van natuurlijke personen of rechtspersonen, bedoeld in het tweede lid.

4. In aanmerking voor het certificaat coördinatie collectief agrarisch natuurbeheer komen natuurlijke personen of rechtspersonen die collectief agrarisch natuurbeheer coördineren.

Indien er sprake is van een organisatie die werkzaam is in twee of meerdere provincies, zoals Natuurmonumenten, kan het onwenselijk zijn dat deze organisatie in elke provincie een certificaat moet aanvragen. Om de certificering meer uniform te laten verlopen, is het mogelijk dat de bevoegdheid tot certificering wordt gemandateerd of gedelegeerd aan een (onafhankelijke, wellicht daarvoor opgerichte) Stichting. Daarbij wijs ik er op dat het krachtens artikel 10:3, derde lid, Awb niet is geoorloofd mandaat te verlenen aan degene die krachtens mandaat het besluit heeft genomen waartegen het bezwaar zich richt. Bij delegatie van een bevoegdheid geldt deze beperking niet.

Artikel 8:1 en 8:2

Dit artikel bevat de mogelijkheid tot goedkeuring van een collectief beheerplan of een wijziging daarvan. Artikel 1.1. onder i definieert een collectief beheerplan als een plan inzake de coördinatie en afstemming van collectief agrarisch natuurbeheer. In de Verordening is niet opgenomen wie het collectief beheerplan opstelt. Artikel 4.1.2.1 onder b bepaalt weliswaar dat het plan wordt ingediend door een gebiedscoördinator, maar dat heeft niet aan wie het plan opstelt. Telefonisch vernam ik van u dat het de bedoeling is dat het collectief beheerplan worden opgesteld door een gebiedscoördinator. Indien Gedeputeerde Staten uit wil sluiten dat ook andere (rechts)personen collectief beheerplannen opstellen, kan aan artikel 1.1. onder i worden toegevoegd *“opgesteld door een gebiedscoördinator”*.

Voor wat betreft de goedkeuring merk ik op dat hier geen sprake kan zijn van goedkeuring in de zin van artikel 10:25 Awb. Dit artikel definieert goedkeuring als de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan. Het enkele feit dat een gebiedscoördinator een collectief beheerplan opstelt en een aanvraag indient tot goedkeuring, maakt niet dat de gebiedscoördinator een bestuursorgaan is. Gedeputeerde Staten zullen het collectief beheerplan zelf moeten vaststellen ofwel hiermee schriftelijk instemmen. Tegen het vastgestelde collectief beheerplan dan wel tegen de instemming staat dan waarschijnlijk bezwaar en beroep open. Indien u hier prijs opstelt kan dit aspect nader worden uitgezocht.

De verwijzing naar een krachtens artikel 8.3 goedgekeurd collectief beheerplan is onjuist, dit dient artikel 8.2 te zijn.

Artikel 8.2 noemt een viertal voorwaarden waaronder Gedeputeerde Staten een collectief beheerplan dan wel een wijziging daarvan kunnen goedkeuren. Ik neem aan dat aan alle voorwaarden moet zijn voldaan, maar dat blijkt niet uit de tekst. Om dit te benadrukken en misverstanden te vermijden stel ik voor om achter voorwaarden a en b woord *“en”* te plaatsen en achter voorwaarde c *“alsmede”*. Dat maakt duidelijk dat aan al de genoemde voorwaarden moet worden voldaan.

HOOFDSTUK 9 SANCTIES

Hoofdstuk 5 Awb is gewijd aan handhaving. Afwijking van deze wet in formele zin in een provinciale verordening is niet mogelijk. Wel is onder omstandigheden een nadere invulling mogelijk, uiteraard binnen de grenzen van hoofdstuk 5 Awb. Opgemerkt zij dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de punitieve sancties en de reparatoire sancties. Hoofdstuk 9 van de Verordening lijkt dat niet te doen.

Artikel 9.1

Indien de ontvanger van een subsidie een toezichthouder verhindert controles uit te oefenen bepaalt artikel 9.1. dat de subsidie wordt ingetrokken. Deze sanctie heeft een duidelijk punitief karakter en is dwingendrechtelijke geformuleerd. Telefonisch heeft u mij medegedeeld dat deze bepaling dwingend uit het Europees recht zou voortvloeien. Gelet op de beschikbare tijd heb ik dit niet nagezien. Op zich is het wonderlijk dat een dergelijk rechtsgevolg wordt toegekend aan het verhinderen van controles aangezien de Awb de mogelijkheid kent zich te laten vergezellen van de sterke arm indien noodzakelijk, zie artikel 5:15, tweede lid, Awb. Indien het onmogelijk is om controles uit te voeren, dan kan een gevolg zijn dat het bestuursorgaan bij het uitoefenen van de aan hem toekomende bevoegdheid tot intrekking of wijziging van een subsidie daaraan de consequenties verbindt die hem geraden voorkomen. Intrekking van de subsidie kan een van deze gevolgen zijn. Echter, de bepaling dat het verhinderen van controle zonder meer leidt tot intrekking van de subsidie, lijkt mij in strijd met de aard en strekking van de Awb. Tot slot wijs ik er op artikel 5:20 Awb bepaalt dat een ieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijze kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Weigering van medewerking is strafbaar ingevolge artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

Artikel 9.2

Het voorgaande geldt ook voor artikel 9.2. Het opzettelijk indienen van een onjuiste aanvraag tot subsidieverlening in welke provincie dan ook leidt tot uitsluiting van de mogelijkheid om subsidie te verkrijgen voor het daarop volgende jaar. De Awb kent wel de bevoegdheid om bij het verstrekken van onjuiste gegevens bij een aanvraag, de subsidieverlening dan wel vaststelling te wijzigen of in te trekken (artikel 4:48 eerste lid onder c). Enig opzet daarbij is niet vereist. De Awb gaat echter niet zo ver dat subsidieverlening voor het daarop volgende jaar dan niet meer mogelijk is. Daarbij komt dat het bewijzen van opzet zeer lastig is. Ik begrijp dat Gedeputeerde Staten op deze wijze vooraf willen voorkomen dat onjuiste gegevens in de aanvraag worden opgenomen, maar de daarvoor gekozen methode is niet in overeenstemming met de Awb. Ik wijs er op dat Gedeputeerde Staten over de bevoegdheid beschikken om bij een volgende aanvraag zeer kritisch te toetsen, een gewaarschuwd mens telt voor twee, maar een categorale uitsluiting voor één jaar heeft een punitief karakter en vindt geen steun in de wet.

Artikel 9.3

De verlaging dient altijd naar evenredigheid te geschieden en niet enkel indien het niet nakomen van de verplichtingen het gevolg is van overmacht. Het evenredigheidsbeginsel is altijd van toepassing. Het tweede, derde en vierde lid in onderling verband bezien impli-

ceert dat het evenredigheidsbeginsel alleen van toepassing zou zijn bij overmacht. Hetgeen in het tweede, derde en vierde lid is bepaald valt onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten in het kader van de toepassing van artikel 4:48/49 Awb en behoeft derhalve geen afzonderlijke regeling. Mijn voorkeur gaat er naar uit om het tweede, derde en vierde lid te schrappen én de formulering van het eerste lid te wijzigen naar *“Gedeputeerde staten zijn bevoegd (...) te wijzigen als een ontvanger van een subsidie etc.”* Dit laatste is noodzakelijk omdat verlaging van het bedrag juridisch gezien een wijziging van de subsidieverlening of bevoorschotting betekent.

Artikel 9.3, eerste lid bevat de onderdelen a en b. Onderdeel b bestaan uit twee delen. Ik vermoed dat het deel achter de ; een apart onderdeel (c) is. In de daarop volgende zin staat abusievelijk het woordje “de” voor “verplichtingen”.

Artikel 9.4

Dit artikel is zonder nadere toelichting onbegrijpelijk. Voor wat de formulering geldt hetzelfde als ik bij artikel 9.3 heb opgemerkt.

HOOFDSTUK 10 CONTROLE

Artikel 10.2

Artikel 10.2 bepaalt dat de Algemene inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk is voor de coördinatie van de controles ter plaatse. In een provinciale Verordening kunnen geen verplichtingen worden opgelegd aan een dienst van een ministerie. Dit gaat de regelgevende bevoegdheid van Provinciale Staten te buiten en kan niet in deze Verordening worden opgenomen.

HOOFDSTUK 11 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 11.2

In artikel 11.2 tweede lid wordt geregeld dat op subsidieaanvragen ingediend op grond van de pSN en pSAN het recht van toepassing blijft voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze Verordening. De inwerkingtreding is afhankelijk van de goedkeuring van de Minister ex artikel 10:25 Awb en dat hoeft niet samen te vallen met de beoogde datum van 1 januari 2010. Om dit wel te regelen is het noodzakelijk om de goedkeuring ofwel tijdig te verkrijgen, dan wel om de Minister te verzoeken terugwerkende kracht te verbinden aan de goedkeuring.

Ik vertrouw er op u hiermee naar behoren te hebben geadviseerd. Indien u behoefte aan nadere toelichting of advisering dan verneem ik dat graag.

Met vriendelijke groet,
Mede namens P.C.E. van Wijmen



AKD Prinsen Van Wijmen N.V.
B.J.P.G. Roozendaal