

Werkdocument Verklaring van Linschoten

Inleiding

Voor u ligt het “Werkdocument Verklaring van Linschoten”. De ondertekenaars van de Verklaring hebben dit document doen opstellen als een aanzet voor de verdere uitwerking van de maatregelen. Hierbij hebben deskundigen de hoofdlijnen van de Verklaring gevolgd. Zij werkten op persoonlijke titel en staan voor de technisch-inhoudelijke juistheid. In de loop van 2009 zal het ministerie van LNV de maatregelen verder uitwerken.

Op 10 september 2008 startte het traject in Huis te Linschoten met een brainstormdiner. Meer dan 35 aanwezigen die betrokken zijn bij particulier natuurbeheer bespraken daar de belangrijkste knelpunten die het realiseren van nieuwe natuur door particulieren in de weg zitten. Zij genereerden concrete ideeën voor het oplossen van deze knelpunten en het benutten van de aanwezige kansen.

In de maanden oktober 2008 tot en met maart 2009 hebben deskundigen uit diverse betrokken organisaties de ideeën van het brainstormdiner verder uitgewerkt.

Gaandeweg het traject zijn de ideeën gebundeld tot vier soorten van maatregelen:

1. Informeren, stimuleren en faciliteren.
2. Volledige grondwaardevergoeding.
3. Fiscale faciliteiten.
4. Overige kansrijke maatregelen.

Wij wensen u veel inspiratie bij het lezen van de uitwerkingen en zijn er van overtuigd dat de maatregelen gezamenlijk een belangrijke impuls voor particulier natuurbeheer in Nederland zullen betekenen.

*Harm Luisman &
Henk Smit
Wing*

1. Informeren, stimuleren en borgen van functieverandering

Aan de uitwerking van deze maatregel hebben gewerkt: Diederik Diepenhorst, Hans Veurink, Herman Cohen Stuart, Tjebbe de Boer en Walter Mommersteeg.

1.1 Analyse

Het stimuleren en faciliteren van particulieren om nieuwe natuur te realiseren kan een belangrijke bijdrage leveren aan de taakstelling. Enkele grote barrières die particulieren ervaren bij het realiseren van nieuwe natuur zijn de onduidelijkheid over regels en procedures, de grote regeldruk en de belemmeringen die worden opgeroepen door procedures voor bestemming en vergunningen. Daarnaast zou de aanvraagprocedure voor functieverandering beter geborgd moeten worden bij de provinciale en gemeentelijke besturen.

1.2 Voorstel

De particulier die natuur binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) realiseert moet aan het begin van het proces duidelijkheid krijgen of zijn idee kansrijk is of niet. Is dit het geval, dan moet de particulier een beroep kunnen doen op professionele ondersteuning voor functieverandering en vergunningaanvragen.

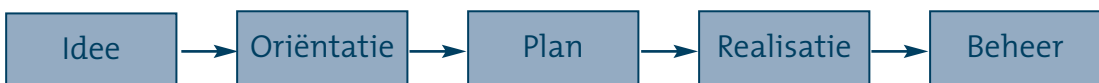
In de ideefase is de particulier mogelijk zelf al geïnteresseerd geraakt in functieverandering en wil hij zijn mogelijkheden op een rij zetten. De particulier kan ook nog niet actief geïnteresseerd zijn. In dit geval is het zinvol de particulier actief te benaderen met een aanbod van informatie en begeleiding. De maatregelen die in dit onderdeel van de Verklaring van Linschoten zijn uitgewerkt richten zich

vooral op de eerste twee fases: idee en oriëntatie. Heeft de particulier eenmaal de stap genomen om tot uitwerking over te gaan dan volgt de planvorming en realisatie. In de meeste gevallen wordt de ondersteuning en begeleiding door reguliere partijen opgepakt. Aan het einde van deze notitie wordt voorgesteld om de particulier in de planfase te helpen met een 'groene check'. In complexe situaties is borging van het proces gewenst, waarbij ook de plan- en realisatiefase wordt meegenomen. Dit wordt verderop in de beschrijving van deze maatregel uitgewerkt. De uiteindelijke fase van beheer is van groot belang. In andere kaders is voor de omvorming van Programma Beheer veel aandacht waardoor het niet in deze uitwerking wordt meegenomen.

Provinciale regie over gebiedsgerichte aanpak

In het nieuwe stelsel Programma Beheer en het ILG wordt gebiedsgericht werken steeds belangrijker en daarmee dus ook voor het particulier natuurbeheer. Bij de gebiedsgerichte aanpak ligt de regie bij de provincie. Uitgangspunten zijn de Natuurbeheerplannen (Natuurgebiedsplannen) en de provinciale realisatiestrategie. In deze strategie kunnen keuzes gemaakt worden voor prioritaire gebieden om een impuls te geven aan particulier natuurbeheer. Aan de andere kant kunnen er ook gebieden zijn waarbij de strategie is gericht op verwerving. In alle gevallen kunnen de ILG-gebiedscommissies een centrale rol spelen.

Bij het stimuleren van particulier natuurbeheer bin-



Figuur 1 Schetsmatige fasering bij de ontwikkeling van nieuwe natuur



Figuur 2

nen de EHS zal op de eerst plaats door provincie/gebiedscommissie een keuze gemaakt worden voor gebieden waar een gebiedsgerichte aanpak van toepassing is. Hierbij is meestal behoefte aan een faciliterende partij die op basis van deskundigheid en vertrouwen een goede ingang kan vinden bij de particuliere eigenaren. In die gebieden zal er steeds gekeken worden, afhankelijk van doelgroep en grondgebruik, wie de meest geëigende partijen zijn in het proces (ANV, FPG, NPN/LTO). Voor meer algemene dienstverlening zijn DLG en SNN beschikbaar De aanpak is resultaatgericht en gaat verder dan de ideefase, het accent ligt iets verder in het proces namelijk bij de oriëntatiefase. Activiteiten zijn gebiedsgerichte aanpak en keukentafelgesprekken (hieraan beschreven bij punt III. en IV.).

In gebieden waar geen gebiedsgerichte aanpak wordt gehanteerd zoals hiervoor beschreven, kan brede werking en stimulering plaatsvinden. Het gaat dan om werving via publiciteit of mailings of om het enthousiasmeren via veldexcursies of oriëntatieavonden (In deze tekst beschreven onder activiteit I. en II). Overigens kunnen deze activiteiten ook in een gebiedsgericht aanpak worden opgenomen.

Bij het bepalen van de strategie kan de provincie zich laten bijstaan door DLG en SNN, die beide een laagdrempelige faciliteit beheren die met publieke middelen is gefinancierd.

In het inmiddels afgeronde communicatieproject "Particulier natuurbeheer: Kansrijke onderneming", zijn door o.a. SBNL, FPG en Nationaal Groenfonds hiermee goede ervaringen opgedaan. Het Servicepunt Nieuwe Natuur is voortgekomen uit dit com-

municatieproject vanuit de behoefte die er bleek te zijn bij de doelgroepen. De strategie betreft hier de uitwerking van de in te zetten acties om breed particulier natuurbeheer te stimuleren en werven. Dit richt zich met name op de gebieden die buiten de gebiedsgerichte aanpak vallen. De inhoudelijke koers komt vooral vanuit de ILG-commissies. De strategie en inhoudelijke koers kunnen ook per provincie en per gebied verschillen.

In veel situaties is meer nodig dan het geven van informatie alleen. Bijvoorbeeld een planmatige aanpak op gebiedsniveau, net zoals dat bij het spoor van verwerving en beheer door TBO's nodig is en is geweest. Ook bestaat er bij de agrariër, landgoedeigenaar of particulier vaak de behoefte om te kunnen 'dealen' (bijvoorbeeld dat er in ruil voor de aanleg van nieuwe natuur één of meer wooneenheden gerealiseerd mogen worden). Dit kan via contacten met de provinciale gebiedscoördinator. Er zijn dus verschillen in activiteiten en aanpak mogelijk. Het gaat daarbij om de uitwerking van de stimuleringsacties. De inhoudelijke input voor de te volgen strategie komt vooral uit de ILG-gebiedscommissies waarin een brede groep organisaties vertegenwoordigd is. De uiteindelijke keuze wordt door de provincie gemaakt.

1.3 Overzicht van activiteiten

Bij de uitwerking van deze maatregel zijn onderstaande activiteiten benoemd. Activiteiten I en II richten zich op de ideefase waarbij vooral kennis en informatie wordt aangeboden om te stimuleren. Voor mensen die al wat verder in het proces zijn (oriëntatie) komen de derde en vierde activiteit in beeld. In zeer complexe situaties dient het hele proces geborgd te worden (activiteit V).

I Stimuleren via werving (ideefase)

Via gerichte media dient aandacht besteed te worden aan de mogelijkheden van Particulier Natuurbeheer. Ook de bekendheid van het Servicepunt als laagdrempelig loket wordt daarbij meegenomen. Werving kan tevens plaatsvinden door de doelgroep gericht te benaderen via direct mail. Hier zijn goede ervaringen mee opgedaan. Het gaat om een doelgroep van circa 20.000 grondeigenaren van landbouwgrond binnen de EHS. De adressen zijn via kadaster en Dienst Regelingen eenvoudig beschikbaar te maken. Per provincie kan een keuze gemaakt worden voor de gebieden die op deze wijze actief benaderd worden. Een aanpak met herhaling blijkt het effect te vergroten.

II Stimuleren via enthousiasmering (ideefase)

Bij deze activiteiten wordt een groepsaanpak gebruikt om particulieren te enthousiasmeren. Het accent ligt op twee soorten bijeenkomsten. Zeer geschikt om te enthousiasmeren zijn veldexcursies waarbij een groep kandidaten (mensen met landbouwgrond binnen de EHS) wordt uitgenodigd voor een veldbezoek bij een particulier die ervaring heeft met het omzetten van landbouwgrond in natuur. Het inzetten van deze ervaringsdeskundige werkt enthousiasmerend en stimulerend.

Als tweede wordt gewerkt met kleinschalige oriëntatie-avonden (circa 15 personen). Door een combinatie van deskundigen kan in één avond een compleet beeld geschetst worden van zaken die spelen bij inrichting en natuurbeheer (SNN), subsidies en procedures (DLG) en financiële en fiscale zaken (Nationaal Groenfonds).

Aangezien de activiteiten zich vooral richten op agrariërs (90% van de doelgroep) dienen met name LTO, NPN en ANV's betrokken te zijn bij het organiseren van activiteiten gericht op enthousiasmering.

III Faciliteren via gebiedsgerichte aanpak (oriëntatiefase)

Deze aanpak wordt vooral inzet wanneer sprake is van complexe gebiedsopgaven die verder gaan dan strikt de natuurontwikkeling in het kader van de EHS. Zo kunnen er doelstellingen zijn voor waterberging, infrastructuur, rode functies, landbouwonwikkeling, etc. In dergelijke situaties is het niet wenselijk om alle particulieren te benaderen met een aanpak die alleen op natuurontwikkeling is gericht. Het is beter om per gebied een regisseur in te schakelen die maatwerk levert en die kan inschatten welke mogelijkheden en ontwikkelingsrichtingen kansrijk zijn. DLG zal daarbij een belangrijke rol vervullen, maar ook andere partijen kunnen een rol hebben in de gebiedsgerichte aanpak. Particulieren die grond hebben binnen de EHS waarbij natuurontwikkeling kansrijk is zonder dat er sprake is van combinaties met andere functies, kunnen direct worden doorverwezen naar keukentafelgesprekken.

IV Faciliteren via keukentafelgesprekken (oriëntatiefase)

Uiteindelijk draait het bij het faciliteren vooral om persoonlijk contact. In een direct gesprek aan 'de keukentafel' kunnen alle relevante zaken en persoonlijke wensen aan bod komen. De kwaliteit van de adviseur als gesprekspartner aan de keukentafel is van belang. Deze moet beschikken over ruime ervaring met aanvragen over functieverandering en het inrichten van nieuwe natuur. De ervaring leert dat een particuliere eigenaar meteen in het eerste gesprek het naadje van de kous wil weten, dus kennis van zaken en ervaring staan voorop om de particulier een goed beeld en realistisch beeld van zijn mogelijkheden te geven.

Dergelijke 'keukentafelgesprekken' worden al vaak voor andere doeleinden ingezet. De organisatoren van dit soort gesprekken worden benaderd en ge-

vraagd om aan particulieren de mogelijkheden van nieuwe natuur door te geven of hen te wijzen op het Servicepunt Nieuwe Natuur.

V Borgen van functieverandering (alle fases t/m plan en mogelijk ook realisatie)

Dit is een proces dat alleen in bijzondere gevallen van toepassing is. In complexe situaties (zie paragraaf over gebiedsgerichte aanpak) waarbij tevens onzekerheid bestaat over de ontwikkelingsmogelijkheden en het bestuurlijk draagvlak zijn de provincies verantwoordelijk voor het coördineren van het proces. Zij bevorderen dat de eerste fase van besluitvorming plaatsvindt waardoor binnen één jaar helderheid ontstaat over het al of niet doorgaan van het initiatief. De provincies stellen per geval een stappenplan op dat daartoe leidt. Dit stappenplan is mede gebaseerd op de vraagstelling van de particuliere initiatiefnemer. Op basis daarvan kan de initiatiefnemer zijn plannen concretiseren.

Het stappenplan kan er als volgt uit zien:

- De initiatiefnemer meldt voornemen aan provincie.
- Controle of het een complexe of relatief simpele aanvraag betreft. Als het een complexe aanvraag betreft treedt het stappenplan inwerking. Bij een meer reguliere aanvraag is het stappenplan niet nodig.

Stappenplan:

1. Bestuurlijk gesprek over het voornemen tussen provincie en betrokken gemeenten (coördinatie door provincie).
2. Toetsing bij Provinciale Staten en / of gemeenteraad (indien nodig).
3. Bij positieve uitkomst: concretisering van het plan op hoofdlijnen door de initiatiefnemer in de vorm van een ontwikkelingsvisie met berekeningen en begroting.
4. De provincie organiseert / coördineert overleg met gemeenten en initiatiefnemer over plan op hoofdlijnen, uitmondend in concept-afsprakenkader. Dit kader beschrijft de ondersteuning die bij de realisering van het plan door provincie en gemeente

wordt gegeven en legt de medewerking vast die de overheidspartijen bij de ruimtelijke procedure zullen verlenen.

5. Als er sprake is van (ingrijpende) ruimtelijke consequenties dan is het noodzakelijk dat provincie c.q. gemeente belanghebbenden consulteren, omdat het van belang is dat provinciale staten c.q. gemeenteraad bij de besluitvorming (zie stap 6.) op de hoogte zijn van de zienswijzen van belanghebbenden.
6. Bespreking en vaststelling van afsprakenkader in Provinciale Staten en / of gemeenteraad. Het afsprakenkader wordt geformaliseerd in de vorm van een intentieovereenkomst.
7. Start van formele procedures.

De gemeente is verantwoordelijk voor het doorlopen van de benodigde besluitvormingsprocedures op gemeentelijk niveau, waaronder indien nodig de aanpassing van het bestemmingsplan.

Het doorlopen van het stappenplan gaat vooraf aan de formele (ruimtelijke) procedures.

Multifunctionele landgoederen is een categorie waarvoor deze borging bijzonder belangrijk kan zijn. Bij deze landgoederen staat het totaal aan kwaliteiten voorop en worden functies zoals natuur, waterberging, recreatie, agrarisch gebruik en woningen of andere bedrijvigheid gecombineerd. Deze combinatie maakt het beheer van het landgoed als totaal op lange termijn betaalbaar. Het toestaan van dergelijke multifunctionele landgoederen biedt perspectief voor particulieren en de EHS taakstelling. Door ruimte binnen de EHS (bv. recreatie, omvorming bestaand rood en mogelijk het bergen van water) en buiten de EHS (bv. agrarisch gebruik, recreatie, uitbreiding van rood) wordt niet alleen de EHS gerealiseerd maar ook de omstandigheden die de realisatie bevorderen. Het beheer van het totaal aan elementen en kwaliteiten wordt ook wel 'Ensemble beheer' genoemd. Vanuit de deelnemers is aangegeven dat Ensemble beheer veelbelovend is om te sturen op de kwaliteit van grotere multifunctionele eenheden. Overheden zouden dit mogelijk moeten maken.

Een andere categorie zijn Agrarische Natuurverenigingen of andere samenwerkingsverbanden die verder gaan dan agrarisch natuurbeheer en via een collectieve aanpak tot het ontwikkelen van nieuwe natuur willen overgaan. De groep die hiervoor belangstelling heeft groeit. Vaak gaat het om relatief grote gebieden.

VI Facilitatie van idee tot concept-plan (van idee tot plan en uiteindelijk realisatie)

Het ontwikkelen van nieuwe natuur is ingewikkeld en de regeldruk en tijdsduur kunnen voor een particulier overweldigend zijn. Ondersteuning door adviseurs met kennis (bijvoorbeeld DLG, het Servicepunt Nieuwe Natuur, rentmeester of adviesbureau) vanaf de ideefase tot en met de aanvraag zal deze oprichtingsfase vergemakkelijken en verduidelijken. Het is belangrijk dat partijen waar particulieren mee in contact komen, van agrarische natuurverenigingen tot gemeentelijke ambtenaren, doorverwijzen naar de instanties die de particulier kunnen faciliteren.

1.4 Effect

De verwachting is dat de combinatie van stimuleren, facilitatie en borging een groot effect zal hebben op de regeldruk en de kosten voor het realiseren van nieuwe natuur. Door het verminderen van deze barrières is de kans groter dat de taakstelling behaald zal worden.

Meer geïnteresseerde particulieren

- Door het actief benaderen van geïnteresseerden middels keukentafel gesprekken wordt een nieuwe groep particulieren gestimuleerd mee te werken aan de realisatie van nieuwe natuur.
- De grotere naamsbekendheid van het Servicepunt Nieuwe Natuur leidt ertoe dat meer particulieren de weg naar informatie over functie verandering vinden.
- Het is de inschatting dat het aantal particulieren dat uit zich zelf nieuwe natuur gaat realiseren iets groter zal zijn dan de afgelopen jaren. Deze nieuwe groep vraagt vooral begeleiding. De groei wordt veroorzaakt door de:

- Vergoeding voor grondwaarde.
- Vergrootte bekendheid van het Servicepunt Nieuwe Natuur.
- Helderheid en zekerheid over het nieuwe Stelsel Programma Beheer.
- Diverse provinciale stimulerings- en begeleidingsprojecten die gestart zijn.
- Beter begeleiding gedurende de aanvraag.
- Borging van de aanvraag bij provincie en gemeente.
- Nieuwe fiscale voordelen.

Facilitatie leidt tot hogere slagingskans en verlaagde regeldruk

- De facilitatie van idee tot en met aanvraag leidt tot een grotere slagingskans van de plannen en zorgt ervoor dat minder particulieren vroegtijdig afhaken.
- Doel bij de complexe processen waarbij borging speelt, is dat het stappenplan van de provincie binnen 1 jaar helderheid geeft aan initiatiefnemers. Daardoor weten particulieren binnen deze termijn beter waar ze aan toe zijn.
- Door met maatwerk ruimte te geven aan particulieren buiten de EHS kunnen multifunctionele landgoederen bijdragen aan de realisatie van de EHS en de kwaliteit van het landschap buiten de EHS. Door ruimte te bieden kan het voor particulieren financieel aantrekkelijk worden om natuur te realiseren. Flexibiliteit in de begrenzingen van het natuurbeheerplan, met behoud van natuursresultaat, is gewenst.

1.5 Benodigde inspanning

Stimuleren en faciliteren (fase idee en oriëntatie)

De totale kosten voor het benaderen van particulieren op initiatief van de overheid bedragen grofweg 200 euro per hectare. Dit is gebaseerd op een benodigde inzet van 7 FTE per jaar met aanvullende kosten voor werving, mailings, uitvoering bijeenkomsten, etc. Daarnaast zullen er kosten gemaakt moeten worden voor een reclame campagne voor het SNN (ongeveer 50.000 euro).

De benodigde uren van DLG kunnen gedragen worden uit bestaande capaciteit.

Het Servicepunt Nieuwe Natuur zal binnen de huidige capaciteit zorg dragen voor het doorverwijzen en informatie verstrekking.

Faciliteren van planvorming (planfase)

Als de particuliere initiatiefnemer – nadat de fases idee en oriëntatie doorlopen zijn – de stap neemt om tot concrete planvorming over te gaan, zijn er nog steeds onzekerheden (ecologisch, financieel, bestemmingsprocedures, etc.). Vele partijen kunnen dan ondersteuning bieden: belangenorganisaties, marktpartijen, ANV's, etc.

Om deze ondersteuning te bieden is, in navolging van Provincie Limburg, een groene cheque te creëren. Provincies kunnen in hun uitvoeringsstrategie bepalen wie, wanneer in aanmerking komt voor de cheque. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om de hoogte van een cheque te bepalen op een vast bedrag van bijvoorbeeld 500,- euro per gerealiseerde hectare natuur.

2. Maatregel volledige grondwaarde vergoeding

Aan de uitwerking van deze maatregel hebben gewerkt: Ad de Schutter, Anne-Marie Nacinovic, Jan Spijkerboer en Willem de Beaufort.

2.1 Voorstel uitbreiden TBO status

Een aantal bestaande stichtingen kunnen voor kwalificatie als Natuur Beherende (NB)-organisatie in aanmerking komen. Daarmee worden ze erkend als NB-organisatie.

Sinds 14 februari 2008 is de PNB regeling van het Rijk overgegaan naar provinciale regelingen. Elke provincie heeft nu een eigen PNB regeling. De PNB regeling bevat bepalingen/voorwaarden waaronder Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen in aanmerking kunnen komen voor volledige grondwaarde vergoeding voor de aankoop van grond en bijkomende kosten. Niet alle provincies hebben dezelfde regeling (in sommige provincies is de PNB regeling aangepast voor het Provinciaal Meerjarenprogramma). In de huidige regeling staat dat alleen Natuurmonumenten en het betreffende Provinciale Landschap er gebruik van kunnen maken.

Als deze maatregel definitief is uitgewerkt vragen de ondertekenaars van de Verklaring van Linschoten de minister om bij de provincies te pleiten voor het openstellen dan wel oprichten van een vergelijkbare regeling voor stichtingen en/of verenigingen die volgens de statuten voldoen aan de volgende criteria:

- a. Natuur is doelstelling van organisatie.
- b. Organisatie heeft geen winstdoelstelling.
- c. Organisatie beheert natuur voor onbepaalde tijd.
- d. Organisatie vervult een publieke functie (instandhouding van bos en natuur en de bos- en natuurterreinen in hun publieke gebruiksruimte).
- e. Bij bestemmingswinst moet het kapitaal weer worden ingezet voor het natuurdoel.

Financiering van de aankoopsubsidies is nu geregeld via een leenfaciliteit bij de Vereniging Natuurmonumenten. Deze leent bij het Groenfonds, het ministerie van LNV betaalt de rente en aflossing. Voor de PNB regeling is bepaald dat alleen Natuurmonumenten en Landschappen er gebruik van kunnen maken. Voor nieuwe organisaties moet de PNB regeling worden aangepast en een aanvullende financiële faciliteit in het leven worden geroepen. Het ligt voor de hand de beschikbare middelen voor particulier beheer, die in de SN zijn ondergebracht, hiervoor te benutten.

2.2 Volledige vergoeding grondwaarde en grondwaardedaling vergoeding voor particulieren

Afhankelijk van de mogelijkheden binnen de regels van Brussel kan de volledige grondwaarde vergoeding ook aan particulieren aangeboden worden. In deze notitie wordt verder voor de eenvoud gesproken over 100% en 80% vergoeding. Met 80% wordt bedoeld het verschil tussen de agrarische- en de natuurwaarde dat door taxatie wordt bepaald (de huidige functieveranderingsvergoeding).

Verder wordt voorgesteld om 20% via renteloze lening te financieren en 80% via de vigerende SN-regeling. In feite wordt daarmee de gefinancierde grond onttrokken aan het economisch krachtenveld en wordt de economische waarde van de grond op nul euro gesteld. De gronden staan op de balans voor € 1,-.

Aan de lening wordt een aantal voorwaarden gesteld die rechtvaardigen dat er een renteloze betaling van 20% plaatsvindt zonder dat er sprake is van staats-

steun. Het stelsel moet zo zijn ingericht dat de particuliere eigenaar geen belang meer heeft (meerwaarde) bij bestemmingsverandering. Alle extra voorwaarden worden vastgelegd in de leningvoorwaarden. Het is geen overcompensatie (staatssteun) aangezien de extra voorwaarden ervoor zorgen dat het geen onderwerp meer is van economisch handelen (de gronden staan voor 1 euro in de boeken).

Dat leidt tot de volgende leningvoorwaarden:

- Een overeenkomst voor particulier beheer op basis van de PSN regeling.
- De natuurkwaliteit wordt geborgd middels een Kwalitatieve Verplichting. Bovendien wordt geborgd dat de grond eeuwig natuur en zoveel mogelijk toegankelijk blijft.
- Het sturen op kwaliteit (natuurdoelen) moet geborgd worden.
- Optierecht van koop voor de overheid bij verkoop waarbij de grond tegen nul-waarde wordt overgedragen.
- Boetebedingen bij het niet nakomen van de verplichtingen.
- Indien mogelijk koppelen aan de NSW-bepalingen. Hierdoor worden een aantal zaken vanzelf geregeld.

Discussiepunten

Verder discussie is nodig over gerealiseerde meerwaarde. Deze zou bij een 100% vergoeding weer terug moeten vloeien naar het maatschappelijk doel: realisatie van natuur. De vraag is of dit zich moet beperken tot het tegengaan van speculatie winst (omzetten van natuur naar bijvoorbeeld rood) of dat ook inflatie winst daaronder valt. Vooralsnog gaan we uit dat het speculatiewinst betreft. Daarom is het voorstel dat de grond tegen nul-waarde aan de overheid wordt overgedragen om de natuurdoelstelling blijvend in te vullen. De compensatieregels EHS zijn uiteraard van toepassing. Storting van compensatiegelden in een fonds is ook een mogelijkheid. De uitwerking van dit punt is nog niet uitgekristalliseerd. Er is namelijk ook een relatie met de fiscale behandeling van de bestemmingswijzigingswinst. Dit punt moet staatssteun-proof verder worden uitgewerkt.

Er zijn overigens ook alternatieve constructies te bedenken:

- Erfpacht (eigendom altijd bij Staat der Nederlanden) met gebruik door natuurbeheerder.
- Een regeling, goedgekeurd door de EU, waarbij gegarandeerd is dat organisaties of particulieren die voor 100% opteren geen onderneming meer zijn.

Naast de mogelijkheid voor particulieren om via een lening op 100% uit te komen blijft de mogelijkheid van 80%, thans geregeld in de SN. De eigenaar heeft in die situatie de vrijheid om de grond aan een derde te verkopen met overdracht van de bestaande particulier beheer overeenkomst en de Kwalitatieve Verplichting.

2.3 Benodigde inspanning

De grotere stichtingen zullen naar alle waarschijnlijkheid kiezen voor de 100% regeling (opengestelde TBO status).

Een beperkt aantal landgoedeigenaren zal mogelijk kiezen voor 100%, misschien maar 10% van de nog te realiseren 30.000 hectare. Voor het overgrote deel van de nog te realiseren taakstelling gaat het om agrariërs die vooral kiezen voor de 80% regeling.

Bovenstaande denkrichtingen dienen nog juridisch te worden getoetst op haalbaarheid en EU proof gemaakt te worden.

3. Fiscale faciliteiten ten behoeve van particulier beheer

Aan de uitwerking van deze maatregel hebben gewerkt: Aart Bakker en Jan Rietema.

3.1 Analyse

Op 1 januari 2008 was 17% van de geplande 42.771 hectare natuur in eigendom en beheer van particulieren¹. Dat dit percentage nog niet hoger is geeft aan dat het financieel nog niet interessant genoeg is voor particulieren om natuur te realiseren. De volgende fiscale maatregelen pakken de twee grootste knelpunten aan:

- › De inrichtings- en beheerskosten van natuur kunnen door particulieren worden opgevoerd als persoonsgebonden kosten, net als het geval is bij uitgaven voor Rijksmonumenten. Voor exacte invulling wordt aangesloten bij de monumentenregeling van artikel 6:31 Wet op inkomstenbelasting 2001.
- › Wanneer een agrarisch bedrijf wordt beëindigd om mee te werken aan realisatie van de EHS, wordt de landbouwvrijstelling verruimd tot alle bedrijfsmiddelen die worden opgeofferd in het belang van Natuur en Landschapsontwikkeling.

De invoering van nieuwe fiscale faciliteiten ten bevordering van natuurbeheer moeten niet ten kosten gaan van bestaande faciliteiten voor natuur. Speciale aandacht vraagt de aangekondigde herziening van het successierecht. Het is van groot belang dat de bestaande NSW-faciliteiten niet in de herziening worden beperkt. Daarnaast is het wel wenselijk dat de uitvoeringspraktijk van de NSW op enkele punten wordt herzien om de effectiviteit te vergroten, onder andere ten aanzien van openstelling van aanleunende landgoederen van na 1940.

3.2 Voorstel: Persoonsgebonden aftrek voor natuur

De persoonsgebonden aftrek is alleen van belang

voor particulieren die de (nieuwe) natuurgrond fiscaal niet als ondernemingsvermogen hebben gekwalificeerd. En dan nog voor zover de inrichtings- en beheerskosten niet gedekt worden door subsidies wat zowel binnen als buiten de EHS mogelijk is. Voor de particuliere (IB of VpB-) ondernemer die natuur inricht of beheert zijn de kosten als ondernemerskosten fiscaal verrekenbaar met de genoten voordelen.

De persoonsgebonden aftrek kan ingezet worden voor werkzaamheden die gekwalificeerd worden als normaal actief beheer onroerend goed (in aangiften te verantwoorden in box 3)². De faciliteit is nadrukkelijk ook van toepassing op onroerende zaken waarvoor een vrijstelling voor de grondslag van belastingheffing geldt (zoals voor bossen, natuurterreinen en landgoederen)³.

Persoonsgebonden aftrek voor natuur is van toepassing op de som van bepaalde uitgaven gemaakt door een belastingplichtige. Tevens worden naar analogie van de monumentenregeling een aantal vaste eigendomslasten tot de persoonsgebonden aftrek gerekend. Samen met eventuele andere persoonsgebonden aftrekposten wordt de som in mindering gebracht op het inkomen uit werk en woning (box 1), doch niet verder dan nihil. Resteert daarna nog een bedrag aan persoonsgebonden aftrek, dan wordt dat in mindering gebracht op het inkomen uit sparen en beleggen (box 3), doch niet verder dan nihil. Resteert er daarna nog een bedrag aan persoonsgebonden aftrek, dan wordt dat in mindering gebracht op het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2), maar ook nu niet verder dan tot nihil. Indien ook daarna nog een bedrag aan persoonsgebonden aftrek resteert, dan wordt dit bedrag bij de persoons-

gebonden aftrek voor het volgende jaar opgeteld. Voor aftrek komen alle uitgaven die verband houden met het beheer en/of de ontwikkeling van (bestaande en nieuwe) natuurterreinen in aanmerking. Enkele voorbeelden zijn:

- › De feitelijke beheers- en inrichtingskosten van een natuurterrein (waaronder ook de sloopkosten en andere kosten die ten dienste staan voor de ontwikkeling van een natuurterrein).
- › De advieskosten met betrekking tot de planvorming (opstellen van een natuurbeheersplan of een natuurontwikkelingsplan).
- › De kosten van de procedures voor de ruimtelijke ordening met betrekking tot natuurontwikkeling (wijziging of vrijstelling van bestemmingsplan) en vergunningen (ontgrondingsvergunning, aanlegvergunning).
- › De financieringskosten (renten van schulden, kosten van geldleningen) die zijn aangegaan ter verwerving en/of instandhouding van de grond waarop de natuurontwikkeling zal plaatsvinden.
- › De waardedaling van de grond bij omzetting van landbouwgrond in natuur (het verschil tussen de waarde in het economische verkeer bij voortzetting van het grondgebruik in het kader van een landbouwbedrijf – afgekort wevab - en de waarde in het economische verkeer van het natuurterrein.)
- › De vaste eigenaarslasten, waaronder:
 - de heffing van het Bosschap,
 - het eigenaarsdeel van de onroerendezaakbelasting,
 - de waterschapslasten - omslag ongebouwd,
 - de premies van bossenverzekering (verzekering tegen brand, storm, sneeuw en ijzel).

De eventuele opbrengsten uit het beheer of de ontwikkeling van de natuurterreinen worden op de aftrekbare kosten in mindering gebracht. Het kan daarbij gaan om opbrengsten uit de verkoop van; bij beheer of natuurontwikkeling vrijkomende producten (bijvoorbeeld hout, vlees of zand), inkomsten uit het ter beschikking stellen van de terreinen (inscharing vee, jachtrechten) en ontvangen subsidies (met name de provinciale subsidieregeling natuurbeheer, onderdelen beheerssubsidie, inrichtingssubsidie en

subsidie functieverandering). Figuur 3 toont schematisch de werking van de persoonsgebonden aftrek maatregel.

NB: in de bepaling van de subsidies voor natuurbeheer zijn de inkomsten al in mindering gebracht.

3.3 Beperken belastingheffing bij staking landbouwbedrijven in kader realisatie EHS

Voorstel

Wanneer een agrariër zijn agrarisch bedrijf beëindigt om daarmee de realisatie van de EHS op zijn gronden mogelijk te maken, wordt de landbouwvrijstelling⁴ verruimd tot alle bedrijfsmiddelen die worden opgeofferd in het belang van Natuur en Landschapsonwikkeling.

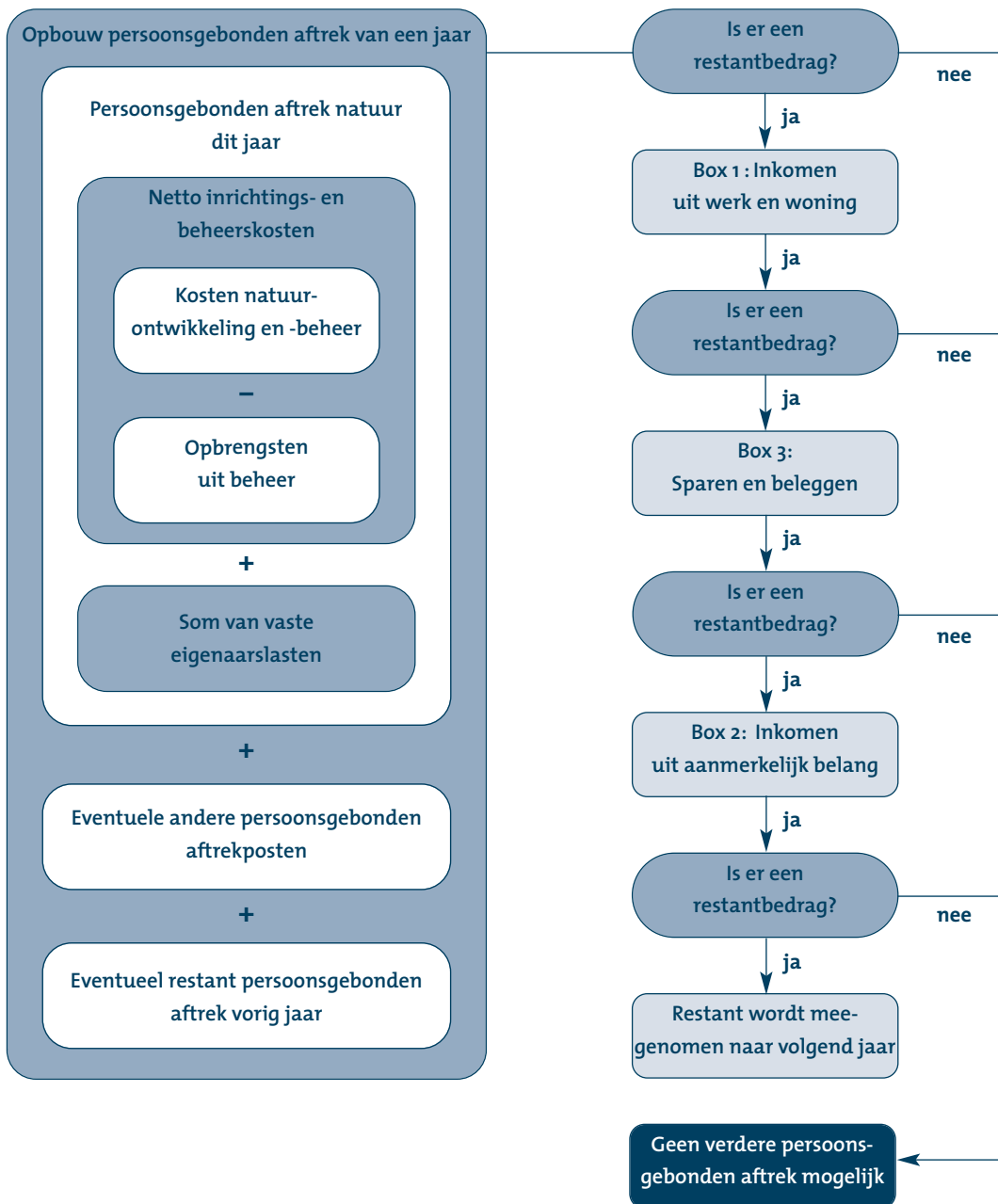
Toelichting

Een agrariër die overgaat op natuur(beheer) en daarvoor het agrarische bedrijf beëindigt komt in aanmerking voor de voorgestelde maatregel. Bij staking wordt belasting geheven over het verschil in actuele economische waarde en boekwaarde van de bedrijfsgebouwen, machines en quota belastingen. Voor ondernemers betekent dit forse extra lasten, immers wanneer een bedrijf stopt om plaats te maken voor natuur (EHS) of landschap (Nationale Landschappen) zal het in veel gevallen gewenst zijn de resterende bedrijfsgebouwen te slopen. In de praktijk is deze fiscale afwikkeling van het agrarisch bedrijf een grote belemmering voor het realiseren van natuur door agrarisch ondernemers.

Voorwaarde

De fiscus kan aan de uitbreiding van de vrijstelling de voorwaarde verbinden dat de gebouwen daadwerkelijk worden afgebroken of niet voor andere bedrijfstvormen worden gebruikt.

Dit zou ook moeten gelden wanneer het agrarisch bouwblok van een bedrijf zelf (net) buiten de EHS ligt, maar het overgrote deel van de tot het bedrijf behorende gronden (in eigendom of pacht) binnen de EHS is gelegen. Na afstoting van EHS gronden zou



Figuur 3 Schematische weergave werking van persoonsgebonden aftrek

	Boekwaarde (€)	Werkelijke waarde (€)	Stakingswinst (€)		
			Huidige situatie	Voorgestelde situatie	
Opstallen	100.000,-	1.000.000,-	900.000,-	0,-	
Woning	50.000,-	400.000,-	350.000,-	Slopen	1,-
				Woning naar privé	350.000,-
Landbouw grond	250.000,-	1.000.000,-	Vrijstelling	Vrijstelling	
Machines	50.000,-	50.000,-	0,-	0,-	
Quota	0,-	150.000,-	150.000,-	150.000,-	
Totaal			1.400.000,-	150.000,- tot 500.000,-	
Voordeel	Als woning gesloopt wordt		1.250.000,-		
	Als woning privé bewoond gaat worden		900.000,-		
Belasting voordeel	Als woning gesloopt wordt		52% * 1.250.000,- = 624.000,-		
	Als woning privé bewoond gaat worden		52% * 900.000,- = 468.000,-		

Rekenvoorbeeld: melkveebedrijf met 25 hectare land

de verruimde landbouwwijziging van toepassing moeten zijn, indien door afstoten van de gronden geen sprake meer is van een levensvatbaar bedrijf.

Ondernemer wil blijven wonen

Voor het geval dat de (ex) ondernemer in zijn woning wil blijven wonen, en de woning is nog onderdeel van de onderneming, dan zal hij over de waarde van de woning gewoon belasting over de stakingswinst betalen (de woning wordt immers niet opgeofferd ten behoeve van natuur of landschap). Ook wanneer een andere onderneming in de bedrijfsgebouwen gestart wordt zal hierover de normale stakingswinst betaald moeten worden.

3.4 Effect

Fiscale experts geven aan dat met de twee voorgestelde maatregelen de grootste drempels voor particulieren aangepakt zijn.

De kosten van inrichting en beheer schrikken veel particulieren af. Door de persoonsgebonden aftrek voor natuurbeheer worden de kosten verminderd waardoor deze drempel verlaagd wordt.

De stakingswinst is een belemmering voor agrariërs om plaats te maken voor de EHS en om hun bedrijfs-

voering te stoppen voor natuur. Door de landbouwwijziging te verruimen wordt dit probleem sterk verminderd.

Schatting kosten beperken belastingheffing bij staking landbouwbedrijven

In de berekening wordt uitgegaan van een verdubbeling tot verdrievoudiging van de snelheid van realisatie. Deze is nodig om de EHS tijdig te kunnen realiseren. Het aantal boerderijen dat gebruik zal maken van deze maatregelen kan stijgen van 10 tot 25 per jaar. Per jaar zal bij beëindiging door 25 bedrijven globaal tussen de 12 en 16 miljoen euro aan belastinginkomsten gemist worden (€ 900.000,- of € 1.250.000,- * 52% * 25 bedrijven).

3.5 Noten

- 1) Percentage is berekend aan de hand van peilgegevens van 1 januari 2008 in de voortgangsrapportage van het Groot project Ecologische Hoofdstructuur.
- 2) Voor de overige fiscale kwalificaties van gronden in eigendom van particulieren is immers al aftrek van de feitelijk gemaakte kosten voor beheer en ontwikkeling van natuur mogelijk.
- 3) Artikel 5.7, Wet inkomstenbelasting 2001
- 4) Artikel 3.12 Wet Inkomsten Belasting 2001

3.5 Benodigde inspanning

Persoonsgebonden aftrek voor natuurbeheer

Berekening gemiddelde beheer kosten en subsidies					
Beheertypen	in part. beheer %	kostprijs beheer (€)	kosten x % (€)	PB subsidie (€)	subsidie (€)
Gemaaid rietland	2	589	1.178	179	358
Droge heide	5	216	1.080	86	430
Vochtig hooiland	5	1.239	6.195	955	4.775
Kruidenrijk grasland	5	301	1.505	138	690
Vochtig weidevogelgrasland	5	519	2.595	430	2.150
Dennen eiken beukenbos	35	104	3.640	80	2.800
Droogbos met Productiefunctie	40	0	0	53	2.120
Hakhout middenbos	3	2964	8.892	1.514	4.542
Toeslag recreatie over 80% van oppervlak	70	31	2.170	31	2.170
Totaal	100		27.255		20.035
Totale kosten beheer	273	Euro per hectare			
Gemiddelde subsidie	200	Euro per hectare			

Eigenaarslasten (bron LEI)	
Heffing/verzekeringen	31
Toezicht algemeen	28
Totaal kosten eigendom	59 Euro per hectare

Berekening PGA natuurbeheer aftrekpost	
Totaal gemiddelde kosten natuurbeheer	332 Euro per hectare
Subsidie uitvoering beheer niveau 2009	202 Euro per hectare (beleid van 74% van kosten beheer en berekening van daadwerkelijke subsidie komen zo goed als overeen)
Resterende kosten voor de eigenaar voor persoonsgebonden aftrek	130 Euro per hectare
Aftrekpost bij gemiddeld belasting tarief van 35%	45 Euro per hectare

Kosten van PGA natuurbeheer		
Totaal areaal particulier natuurbeheer in NL	200.000	Hectare
Totale gedeerde belasting inkomsten	9.090.410	Euro per jaar
Aantal begunstigden	ca. 20.000	Particulieren

4. Nader uit te werken maatregelen

Naast de geselecteerde maatregelen zijn nog veel andere perspectief volle maatregelen denkbaar, de ondertekenaars werken deze graag in een nader traject verder uit:

- Over alle werkzaamheden in het natuurbeheer zou het lage BTW tarief moeten gelden (geen 19% maar 6% BTW).
- Goede interprovinciale samenwerking moet mogelijk maken dat tijdelijke uitputting van verweringsbudgetten geen beletsel meer vormt voor aankoop.
- Transparantie over BBL gronden die beschikbaar zijn voor particulieren.
- Meer inzetten op SAN als middel ter realisatie van de EHS en een makkelijke overschakeling van SAN naar SN (nu kan dit maar één keer per zes jaar).
- Vaste restwaarde bij grondwaarde daling vergoeding (in plaats van de 80-85%).
- Transparante taxatie van de agrarische waarde.
- Discussie met BBL en andere grootgrondbezitters over beschikbaar stellen van hun gronden voor ruil zodat ruimte ontstaat.
- Regelingen om pachters te compenseren of te verplaatsen.
- Handhaven van de fiscaal gunstige behandeling van 'steunstichtingen'. Deze kunnen een belangrijke rol spelen bij de realisatie van maatschappelijk gewenste maar onrendabele activiteiten op particuliere bezittingen.