

Vergaderjaar 1998–1999

25 420

Uitkomsten Programma Beheer en Interdepartementaal beleidsonderzoek natuurbeheer

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR- BEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 oktober 1998

Eind 1997 heeft uw Kamer in een nota-overleg over de uitkomsten van het Programma Beheer gesproken. Bij deze gelegenheid heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij u toegezegd jaarlijks te zullen rapporteren over de uitwerking en de voortgang met betrekking tot de implementatie van de voorstellen van het Programma Beheer. Bij deze wil ik u informeren over de uitwerkingen van de voorstellen van het Programma Beheer en de voortgang van de implementatie.

Daarnaast zijn in het nota-overleg een aantal onderwerpen aan de orde geweest, waarover de Kamer gedurende de uitwerking van het Programma Beheer nadere informatie is toegezegd. Voor de stand van zaken van deze onderwerpen verwijs ik u naar de bijlagen bij deze brief.¹

Nieuw subsidiestelsel

Bij de start van de implementatie van het Programma Beheer begin dit jaar is vooral aandacht besteed aan het opstellen van een nieuw subsidiestelsel bestaande uit twee regelingen. De Subsidieregeling natuurbeheer (voor gebieden met de hoofdfunctie natuur en/of bos) en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer en landschap (voor gebieden met de hoofdfunctie landbouw) zullen de basis vormen voor het toekomstig natuurbeheer in ons land. De Subsidieregeling natuurbeheer is inmiddels vastgesteld en naar de commissie van de EU gezonden voor toetsing op toelaatbare steun en cofinanciering.

De Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer en landschap is in ontwerp. Voor beide subsidieregelingen zijn ook tijdelijke regelingen ontwikkeld, met als doel projecten, die als experiment in het kader van het Programma Beheer zijn ontwikkeld, te kunnen blijven subsidiëren vooruitlopend op de definitieve regelingen.

¹ Bijlage 2 is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De omschakeling van het huidige subsidiestelsel naar een nieuw stelsel is een ingrijpend proces waarbij het maatschappelijk veld nauw betrokken

is. Er zijn signalen afgegeven, die het naar mijn mening noodzakelijk maken de mogelijkheden tot vereenvoudiging van het nieuwe stelsel en de controle en handhaving nader te bezien. Deze hebben geleid tot de wens om in dat kader in vervolgfase van het programma aandacht te besteden aan de aspecten van doelmatigheid, flexibiliteit en mogelijke stimulansen voor extra prestaties. Ook zal een beperking van het aantal doelpakketten verkend kunnen worden, zonder het risico van kwaliteitsverlies te lopen.

Deze vervolgfase zal in goed overleg plaatsvinden met de partners in het natuurbeheer. Ik zal daartoe over bovengenoemde onderwerpen mogelijkheden en opties uitwerken en voorleggen aan de betrokken partijen. De resultaten hiervan zullen worden verwerkt in de bovengenoemde subsidieregelingen. Deze regelingen zullen begin 1999 voor toetsing naar de Commissie van de Europese Unie worden gezonden. Dit betekent dat de Subsidieregeling Natuurbeheer, die inmiddels bij de EU is aangemeld, eventueel zal worden aangepast.

De afronding en opstelling van de regelingen zal daardoor nog enige tijd in beslag nemen. Dat lijkt mij uit oogpunt van zorgvuldigheid verstandig. Voorshands ga ik ervan uit dat beide subsidieregelingen uiterlijk met ingang van 1 januari 2000 van kracht kunnen worden. Om deze tijd te kunnen overbruggen, zal de Tijdelijke regeling particulier natuurbeheer ook in 1999 in werking blijven en zal er een Tijdelijke regeling landbouw van kracht worden. Op deze wijze kan met behoud van het elan van het particulier en agrarisch natuurbeheer het nieuwe subsidiestelsel op een verantwoorde manier worden geïmplementeerd.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

Verfijning van de regionale normen voor de toeslag bij functiewijziging

In de uitkomsten van het Programma Beheer is sprake van toeslag op de beheersubsidie in geval van een functiewijziging van bijvoorbeeld landbouwgrond naar natuur of bos. De hoogte van deze toeslag wordt beïnvloed door de grondprijzen en kent daarmee regionale verschillen. In de voorstellen van 1997 werden zes verschillende normen gehanteerd om deze verschillen in prijsniveau te laten doorwerken in de hoogte van de toeslag en toegepast in zes aaneengesloten gebieden.

Inmiddels is een verfijning van deze regionale normen uitgewerkt, waardoor nu sprake is van tien prijsklassen in circa zestig onderscheidde gebieden in Nederland. Daarnaast is het prijsniveau van de toeslag geactualiseerd aan de hand van recente transacties. Voor de Tijdelijke regeling particulier natuurbeheer (voor 1998) zijn grondtransacties tot en met 1996 meegerekend; voor de Subsidieregeling natuurbeheer worden de transacties tot en met 1997 meegerekend. Een afschrift van de regionale normen voor de Subsidieregeling natuurbeheer wordt bijgesloten (bijlage 2)

Invloed van landinrichtingsrente op de eigenaarslasten van beheerders

Naar aanleiding van vragen heeft de toenmalige minister toegezegd de omvang van de problematiek van de landinrichtingsrente te onderzoeken, ervan uitgaande dat het in bepaalde specifieke situaties kan gaan om een relatief zware doorwerking van deze rente in de eigenaarslasten van een perceel.

Met landinrichtingsrente wordt bedoeld op de betalingsverplichting waarmee particuliere eigenaren van grond in een afgesloten landinrichtingsproject hun aandeel in de financiering van landbouwkundige verbeteringen voldoen. De betalingsverplichting is een eigenaarslast, evenals bijvoorbeeld de waterschapslasten. Met de huidige instrumenten voor beheer worden deze lasten niet gesubsidieerd en ook in de nieuwe regelingen zullen deze lasten voor rekening van de eigenaar blijven.

Hoewel bij functiewijziging naar natuur sommige van de gedane investeringen hun nut verliezen, blijft een belangrijk deel daarvan zijn waarde behouden. De hoogte van de betalingsverplichting is veelal gering in vergelijking met de spreiding van grondprijzen binnen een grondprij regio, zoals deze gehanteerd wordt voor het bepalen van de hoogte van de toeslag bij functiewijziging. Daarnaast blijkt dat het effect van de aanwezigheid van landinrichtingsrente niet of nauwelijks invloed heeft op de gemiddelde normen binnen deze grondprij regio's. Dit laatste effect werkt gunstig uit voor eigenaren die nog aan een relatief zware betalingsverplichting moeten voldoen. Er is derhalve onvoldoende rechtvaardiging om bij de bepaling van de toeslag op de beheerbijdrage of anderszins rekening te houden met specifieke situaties, waarin de eigenaar een relatief hoge landinrichtingsrente verschuldigd is.

Mogelijkheid van integratie van de twee subsidieregelingen

In het Programma Beheer zijn twee vergoedingenstelsels te onderscheiden voor respectievelijk gebieden met de hoofdfunctie natuur en met de hoofdfunctie landbouw. De toenmalige minister heeft naar aanleiding van een vraag van de heer Passtoors (VVD) toegezegd de mogelijkheden

te zullen onderzoeken voor samenvoeging van beide vergoedingstelsels toe één regeling.

Een belangrijk verschil tussen beide stelsels is dat in gebieden met de hoofdfunctie landbouw de subsidie wordt gebaseerd op inkomstenderving, terwijl in de gebieden met de hoofdfunctie natuur de kosten van de beheeractiviteiten uitgangspunt zijn voor de vergoeding. Daarnaast geldt dat in de landbouwgebieden een vergoeding wordt verstrekt, waarvan de hoogte niet afhankelijk is van de grondprijs, terwijl in gebieden met de hoofdfunctie natuur bij functiewijziging een verhoging van de beheerbijdrage wordt verstrekt, waarvan de hoogte wordt bepaald door de grondprijs in de regio.

Dit verschil kan in beginsel worden weggewerkt. Op welke wijze dat ook gebeurt, een dergelijke wijziging betekent een zodanig fundamentele aanpassing dat daar uitvoerige studie voor nodig is, onder meer in relatie tot het fiscale stelsel. Daarnaast zal, afhankelijk van de wijze waarop het verschil wordt opgeheven, mogelijk ook de medefinanciering door de EU voor het (huidige) relatienotabeleid in gevaar worden gebracht. Belangrijke voordelen levert integratie in één systeem niet op.

Op grond van deze analyse is besloten de uitwerking van de subsidie-regelingen voor het beheer te bundelen in twee regelingen, conform het oorspronkelijke voorstel.

De situatie met betrekking tot het overgangsbeheer in reservaten

Bij de behandeling van het Programma Beheer in de Tweede Kamer is gevraagd bij wijze van uitzondering het overgangsbeheer door middel van beheerovereenkomsten te handhaven in situaties die vallen onder de zogenaamde 1 december 1977-regeling. Nader beraad over deze vraag heeft het volgende opgeleverd.

De problematiek van «de 1 december 1977-regeling» speelt in reservaten, waarvan de grond in eigendom is van Staatsbosbeheer of één van de grote particuliere natuurbeschermingsorganisaties en waarvan de grond verpacht is aan derden. Indien er sprake is van een grondgebruiker met een ononderbroken gebruik van vóór 1 december 1977 (Rbon art. 21, onder e) dan kan er een beheerovereenkomst worden gesloten in deze reservaten. Thans valt circa 1900 ha reservaatgebied onder deze regeling.

Bij de uitwerking van de beperking (in tijd en reikwijdte) van het overgangsbeheer is gekozen voor een verlengingsmogelijkheid tot uiterlijk het jaar 2009. Vóór die tijd dient het provinciaal bestuur een keuze gemaakt te hebben van de te realiseren doelen. Indien het huidige beheer deze doelstelling kan bereiken ligt het voor de hand het gebied de hoofdfunctie landbouw te geven. Indien dat niet realistisch is dient het overgangsbeheer te worden beëindigd.

Analyse van de situatie leert dat beëindiging op deze termijn van het overgangsbeheer voor pachters die gebruik maken van «de 1 december 1977-regeling» niet wezenlijk anders uitpakt dan voor andere partners. Een uitzondering in de zin van een ongelimiteerde verlenging van het overgangsbeheer voor «de 1 december 1977-gronden» zou als gevolg hebben dat het eindbeheer conform de gekozen natuurdoelen hier buiten beeld zou raken. Dat acht ik een ongewenste situatie.

Ik overweeg wel specifieke maatregelen te nemen, die de kans verkleinen dat deze groep agrarische ondernemers na beëindiging van het

overgangsbeheer de gronden puur landbouwkundig gaan beheren en die tevens het eindbeheer dichterbij brengen. De essentie daarvan is dat de pachters wordt aangeboden het duurzaam eindbeheer voor hun rekening te nemen.

Eigendomsoverdracht van de grond aan de pachters of duurzame ingebruikgeving zouden daarvoor de basis moeten vormen. Een alternatief voor het bovenstaande zou kunnen zijn een «uitsterfbeleid» te hanteren voor de bestaande afspraken in het kader van het overgangsbeheer. Hierover zal ik nog nader overleg voeren met onder andere de LTO.

Problematiek van de waterschapslasten

In het nota-overleg is gesproken over de waterschapslasten als onderdeel van de eigenaarlasten van grondeigenaren. De eigenaarlasten maken geen onderdeel uit van de subsidiabele kosten in het huidige instrumentarium voor beheer. In de nieuwe subsidieregelingen zal dat ook niet het geval zijn.

Op vragen van uw Kamer over de redelijkheid van deze keuze heeft de toenmalige minister geantwoord dat hij de resultaten van de Commissie Togtema wilde afwachten. Deze commissie is in opdracht van de Unie van Waterschappen belast met het uitbrengen van een advies over de grondslagen van de heffing van de waterschapslasten.

Inmiddels heeft de Commissie Togtema een voorlopige rapportage opgesteld ten behoeve van het overleg met de belangenorganisaties, overheden en waterschappen. Deze voorlopige rapportage bevat voorstellen voor een aanzienlijke wijziging van de grondslagen voor de heffingen. Het overleg over deze voorstellen zal nog leiden tot aanpassing van de voorstellen van de commissie. Nadat de commissie haar advies heeft afgerond, hetgeen naar verwachting in het begin van 1999 zal plaatsvinden, zal ik u over de gevolgen van het advies voor het beheer van natuur, bos en landschap nader informeren.

Problematiek van het beheer van de gemeente bossen

Over de mate waarin gemeenten kunnen worden gesubsidieerd voor het beheer van bossen en natuurterreinen in gemeentelijke eigendom is overleg gestart met de VNG. Daarin is afgesproken dat de huidige en de gewenste kwaliteit van deze terreinen in beeld wordt gebracht, alsmede de intensiteit van het recreatief gebruik. Aan de hand van deze informatie zal de bijdrage voor gemeenten, die in de oorspronkelijke voorstellen op 50% van de subsidie was vastgesteld, opnieuw worden beoordeeld. Ik verwacht het overleg hierover met de VNG te kunnen afronden, voordat de subsidieregeling natuurbeheer opengesteld wordt.

Stedelijke omgeving

Op 24 augustus 1998 is het Besluit natuur in en om de stad gepubliceerd in de Staatscourant. Deze subsidieregeling beoogt eenmalig projecten te stimuleren die een kwaliteitsimpuls geven aan bestaande of te ontwikkelen natuur in de stedelijke omgeving. Combinaties van zogenoemde rode en groene functie worden hierbij maximaal benut. De subsidieregeling is vooral bedoeld voor gemeenten en waterschappen.

Vorbereiding van de uitvoering

Inmiddels wordt gewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe subsidieregelingen. Daartoe is onder andere een samenwerking tot stand gebracht tussen de uitvoerende diensten van LASER en de Dienst Landelijke Gebied. Door hen wordt gezamenlijk één uitvoeringsloket gevormd. Rondom dit loket zullen per provincie, naast de uitvoering van de regeling, ook afspraken worden gemaakt met organisaties en instituten over een toegankelijke ontsluiting van de benodigde kennis voor de gebruikers van de regelingen. Het gaat daarbij zowel om informatie over de regelingen en voorwaarden voor subsidiëring als om inhoudelijke kennis van het natuurbeheer.