

**Verkenning van mogelijkheden tot vergoeding van
waardedaling van landbouwgrond bij vrijwillige
deelname aan gebruiksbeperkingen**



Verkenning van mogelijkheden tot vergoeding van waardedaling van landbouwgrond bij vrijwillige deelname aan gebruiksbeperkingen

Paul Terwan
Utrecht, september 2024



Paul Terwan
onderzoek & advies

Opdrachtgever: Stephon van der Hulst
Directie Netwerkfaciliteit/MT-lid Grondzaken
Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG)
Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Inhoud

1. Aanleiding en vraagstelling	1
2. Begrenzing van het speelveld	4
3. Provinciale ambities	7
4. Aandachtspunten bij afwaardering	10
4.1 Staatssteunkader	10
4.2 Vergoedingsberekening	15
4.3 Toepassingsmogelijkheden	18
4.4 Borging, toezicht en handhaving	18
4.4.1 Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke borging?	18
4.4.2 Publiekrechtelijke borging	20
4.4.3 Privaatrechtelijke borging	24
4.4.4 Financiële borging	28
4.5 Relatie tot ANLb en eco-regeling	29
4.6 Afwaardering en mestplaatsingsruimte	30
4.7 Transparantie	32
4.8 Overige financiële gevolgen	32
4.9 Kennis en communicatie	34
4.10 Overige aandachtspunten	34
4.11 Naar een landelijke kader- of voorbeeldregeling?	35
5. Samenvatting en conclusies	36
6. Handreikingen voor het vervolg	41
Bronnen	43
Bijlagen	
1. Vragenlijst voor de gesprekken met de afzonderlijke provincies	45
2. Lijst van aandachtspunten zoals gebruikt bij de interviews	46
3. Overzicht juridische aandachtspunten zoals besproken met juristen	48
4. Afwaarderingspassages uit de concept model-verleningbeschikking	50
5. Voorbeelden van afwaardering en nadeelcompensatie	51
6. Mogelijkheid van eenmalige afkoop van beheervergoedingen	54

1. Aanleiding en vraagstelling

Vraag naar ruimer extensiveringsinstrumentarium

Rijk en provincies hebben in hun ontwerpversies van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de provinciale uitwerkingen daarvan (PPLG's) doelen geformuleerd op het vlak van natuur, water en klimaat. Extensivering van het grondgebruik is één van de manieren om die doelen te verwezenlijken. Als de gebruiksbependingen leiden tot vermogens en/of inkomensverlies op de betrokken percelen, biedt vergoeding van (gedeeltelijke) afwaardering van grond de mogelijkheid om een duurzame verandering van het grondgebruik te waarborgen. In ruil voor een eenmalige vergoeding van overheidswege worden de gebruiksbependingen tot in lengte van jaren vastgelegd.

Vrijwel alle provincies hebben de toepassing van dit instrument opgenomen in hun ontwerp-PPLG's en de bijbehorende maatregelpakketten. Het instrument als zodanig kennen we al langer uit de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), maar daarbij gaat het om afwaardering naar natuur waarbij de grond vroeg of laat ook een natuurfunctie krijgt in het gemeentelijk omgevingsplan. Bij de vorm van afwaardering waarover deze notitie gaat, behoudt de grond zijn landbouwfunctie (in bijvoorbeeld omgevingsplannen of andere wet- en regelgeving), zij het wellicht in een iets aangepaste vorm – zoals we in hoofdstuk 4 zullen zien, maakt de nieuwe Omgevingswet het gemakkelijker om nieuwe functies (zoals extensieve of natuurinclusieve landbouw) in het omgevingsplan op te nemen. Anders dan bij de SKNL staat echter niet de functiewijziging centraal, maar het duurzaam vastleggen van gebruiksvoorschriften.

Blijvende extensivering kan bijvoorbeeld een geschikt instrument zijn voor de landbouw in en rond natuurgebieden (waaronder N2000-gebieden) om de milieudruk op natuurgebieden te verminderen. Maar het instrument kan ook – zoals in Friesland gebeurt – worden ingezet voor duurzaam weidevogelbeheer of andere vormen van duurzaam extensief grondgebruik. Ook Brabant heeft al geruime tijd een afwaarderingsregeling in het kader van het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB). Het beheer van de grond wordt in beide voorbeelden – afhankelijk van de beheerdoelen – vastgelegd in een kwalitatieve verplichting (KV) en/of via het ruimtelijk spoor, met eventueel aanvullende bepalingen (en vergoedingen) vanuit een beheerregeling zoals het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Uiteindelijk is het aan de provincies om te bepalen hoe en waar dit instrument het beste kan worden ingezet.

Gehanteerde definitie

Uit twee eerdere verkenningen naar het instrument afwaardering, door Roosemalen & Savelkoul (2022) en door WING (Van Lieshout & Van Es 2023) blijkt de noodzaak van een goede afbakening: maatschappelijke partijen blijken er verschillende invullingen aan te geven. Zo ziet een deel van het maatschappelijk veld afwaardering vooral ook als een nieuwe ruimtelijke-orderingscategorie, die moet worden vastgelegd in gemeentelijke omgevingsplannen. Daarmee krijgt het instrument sterk het karakter van een verplichting voorzien van nadeelcompensatie. Inmiddels wordt gedeeltelijke afwaardering juist ook gezien als een interessante nieuwe vorm van verweving van landbouw en natuur die kan bijdragen aan het realiseren van verschillende gebiedsopgaven (bijv. Janssen 2024).

Ook bij het uitvoeren van de verkenning waarover deze notitie gaat, kwamen verschillende beelden en wensen ten aanzien van afwaardering naar voren. In het kader op de volgende pagina geven we daarom nu alvast de definitie die we in deze verkenning hebben gehanteerd en die spoort met die in de opdracht van het ministerie. In hoofdstuk 2 plaatsen we het instrument in een bredere context.

In deze verkenning definiëren we het instrument afwaardering als een subsidie aan een grondgebruiker ter compensatie van de waardedaling van percelen waarop hij *vrijwillig* maatschappelijke opgaven realiseert en die ook na afwaardering zijn *landbouwfunctie blijft behouden* en waarbij aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik zijn gesteld die effect hebben op de *waarde en productiemogelijkheden van de grond*, een *permanent karakter hebben*, *juridisch zijn geborgd* en *transparant zijn vastgelegd*.

Deze verkenning gaat dus niet over:

- Door de overheid afgedwongen maatregelen die vergezeld gaan van nadeelcompensatie, zoals een door het waterschap genomen peilbesluit dat tot vernatting leidt (hiervoor is bijvoorbeeld de Compensatiesystematiek Veenweiden bedoeld) of een door het omgevingsplan afgedwongen extensivering (die niet op initiatief van de grondgebruiker in het omgevingsplan is opgenomen). Deze instrumenten horen zeker ook in de instrumentenkoffer voor het landelijk gebied, maar zijn geen onderwerp van deze verkenning.
- Maatregelen die geen vermogens- en/of inkomensnadeel met zich meebrengen. De vrijwillig overeengekomen gebruiksbependingen moeten een effect hebben op de grondwaarde: door de permanent vastgelegde bependingen daalt de marktwaarde van de grond. Bovendien is er tot in lengte van jaren sprake van een lagere productie (inkomenscomponent), die óf in de financiële afwaardering moet worden verrekend óf vanuit een aparte regeling moet worden betaald (op voorwaarde van een duurzame beschikbaarheid van middelen).

Nadere uitwerking van een aantal specifieke thema's

Hoewel afwaardering als extensiveringsinstrument al wordt toegepast zijn er nog veel aspecten die – op weg naar een bredere toepassing – nadere uitwerking vergen. Daarom heeft het ministerie van LVVN (DG RTLG/team grondzaken) op verzoek van de provincies het voortouw genomen om een verkenning te laten uitvoeren naar instrumentarium voor afwaardering van landbouwgronden. De opdracht voor de verkenning behelst drie onderdelen:

- Welke vragen en behoeften hebben de provincies ten aanzien van afwaardering, aanvullend op het overzicht dat ministerie en provincies al eerder hebben opgesteld?
- Op welke vragen kan gedurende de verkenning al een antwoord worden gegeven? Welke vragen resteren of welke aspecten vragen om een nadere uitwerking waarvoor deze (korte) verkenning geen ruimte bood?
- Welke bouwstenen en adviezen kunnen op basis van de verkenning worden meegegeven voor een eventuele (kader)regeling?

Werkwijze

Bij de verkenning is als volgt te werk gegaan:

1. Startpunt vormt een lijst met 20 aandachtspunten die LVVN en provincies voorafgaand aan de verkenning al hadden benoemd.
2. De aandachtspunten zijn onderdeel van een plan van aanpak voor de verkenning dat is besproken met het ministerie en de gezamenlijke provincies. Hieruit zijn nog weer extra aandachtspunten voortgekomen.
3. Er is een projectorganisatie ingericht met een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van LVVN en IPO een bredere klankbordgroep met beleidsmedewerkers LVVN, IPO en provincies.
4. Er zijn gesprekken gevoerd met en/of er is schriftelijke input ontvangen van alle twaalf afzonderlijke provincies. Hiervoor is een vragenlijst opgesteld en is de lijst met (intussen) 27 aandachtspunten meegestuurd. De resultaten van de gesprekken zijn besproken met de dagelijkse begeleidingsgroep die voor de verkenning in het leven is geroepen.
5. Enkele meer juridische getinte vragen zijn voorgelegd aan juristen van het ministerie van LVVN en RVO.

6. Op basis van dit alles is een eindrapportage opgesteld, waarvan concepten zijn besproken met de dagelijkse begeleidingsgroep en de bredere klankbordgroep.

Al dit basismateriaal is opgenomen in de bijlagen bij deze notitie: de vragenlijst voor de gesprekken met de provincies in **bijlage 1**, de 27 aandachtspunten in **bijlage 2** en de juridische aandachtspunten in **bijlage 3**. De aandachtspunten komen uiteraard ook terug in de tekst van de volgende hoofdstukken.

Dankwoord

Vele tientallen personen hebben op een of andere manier een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze rapportage. Allereerst zijn dat Stephon van der Hulst (LVVN), opdrachtgever voor de verkenning, en de dagelijkse begeleidingscommissie: Remco van den Bos, Jan Spijkerboer, Marieke de Groot (allen LVVN) en Gerard Agterberg (IPO).

Om privacyredenen noemen we alle anderen niet bij naam, maar mijn dank gaat uit naar de volgende groepen personen:

- de brede klankbordgroep met medewerkers van LVVN en een groot aantal provincies;
- de provincie-medewerkers die hebben deelgenomen aan de interviews per provincie;
- juridisch medewerkers van LVVN, provincies, RVO, BIJ12 en het Juridisch Beraad SNL;
- deelnemers in de Werkgroep afwaardering van het Aanvalsplan Grutto.

Disclaimer: deze opdracht dateert van vóór het regeerprogramma van het nieuwe kabinet

De opdracht voor deze verkenning is verstrekt voordat het nieuwe kabinet aantrad en dus voor de presentatie van het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma. Daarin komen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het Transitiefonds, waaruit onder meer de rijksbijdrage aan afwaardering zou worden betaald, te vervallen. Daarmee komen de uitgaven voor rekening van de reguliere begrotingen van de departementen en provincies. Het wegvallen van het Transitiefonds betekent niet dat er helemaal geen geld meer is: voor de eerstkomende jaren is ongeveer € 2 mld. beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van maatregelen. In de gesprekken met provincies is wel gevraagd naar de gevolgen van deze koerswijziging (zie hoofdstuk 3), maar in zijn algemeenheid is het nog afwachten in hoeverre de wensen en ambities ten aanzien van afwaardering zullen kunnen worden gerealiseerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 begrenzen we het speelveld: over welke vorm van afwaardering hebben we het precies, temidden van het scala aan instrumenten voor duurzaam grondgebruik? In hoofdstuk 3 geven we een beeld van de ambities van de provincies ten aanzien van afwaardering en van de doelen waarvoor zij afwaardering willen inzetten. In hoofdstuk 4 staan we per thema stil bij de verschillende aandachtspunten en geven we waar mogelijk aan wat de beste opties zijn of waarin oplossingen voor knelpunten kunnen zijn gelegen. In hoofdstuk 5 beschrijven we de conclusies van de verkenning en presenteren we bouwstenen voor de mogelijke invulling van een landelijke kaderregeling voor gedeeltelijke afwaardering. Hoofdstuk 6 ten slotte bevat een beknopte handreiking voor vervolgvactiteiten van LVVN en provincies.

2. Begrenzing van het speelveld

Verschillende instrumenten voor duurzaam grondgebruik

Afwaardering van landbouwgrond met gebruiksbependingen is één van de instrumenten voor duurzaam grondgebruik. Daarnaast bestrijkt het speelveld onder meer:

- a. Financiële afwaardering van gronden die van functie wijzigen: van landbouw naar natuur (SKNL, onderdeel functiewijziging). Dit is dus *niet* de afwaarderingsvariant waarover deze verkenning gaat – zie hoofdstuk 1.
- b. Overheden die hun eigen gronden tegen duurzaamheidsvoorwaarden verpachten, al dan niet in afwachting van definitieve verkoop. Dat kunnen gronden van decentrale overheden zijn, maar ook het Rijksvastgoedbedrijf waarmee overleg loopt over duurzaamheidscriteria bij verpachting.
- c. Als variant op b: grond waarvan het gebruik wordt verduurzaamd via aankoop door de overheid en uitgifte in pacht met beperkende voorwaarden (al dan niet door het vestigen van een kwalitatieve verplichting). Voorbeelden daarvan zijn de Brabantse regelingen *Grond voor natuurinclusieve landbouw* en *Grond voor graasdierhouderij* (zie **bijlage 5**).
- d. Private grondeigenaren zoals institutionele beleggers (bijv. ASR) en uiteraard de terreinbeherende organisaties die bij verpachting duurzaamheidsvoorwaarden stellen. Ook zijn er kleinschalige burgerinitiatieven die grond kopen en duurzaam (laten) beheren, zoals Land van Ons, Aardpeer en het Rijke Weide Vogelfonds in Idzegea (Fr).
- e. ‘Groene grondbanken’ of ‘beheergrondbanken’ (zoals die er waren in Laag Holland en Midden-Delfland) die actief vrijkomende gronden opkopen en tegen duurzaamheidsvoorwaarden verpachten. Een bijzondere variant hierop is het project Groenruil Drentsche Aa, opgezet om (natuur)gronden van provincie Drenthe, terreinbeherende organisaties en particulieren op een openbare, transparante en marktconforme manier te verkopen of te ruilen. De provincie hoopt de natuurgronden, die nu verspreid door het gebied liggen, door verkoop en ruil meer aaneengesloten te situeren.
- f. Gronden waarvan het gebruik wordt verduurzaamd door middel van overheidsingrijpen, bijvoorbeeld via het ruimtelijk beleid of via een peilbesluit. In dit geval is geen sprake van vrijwilligheid en heeft de vergoeding het karakter van planschadevergoeding of nadeelcompensatie. Zo is onlangs in het kader van het Friese veenweideprogramma de Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV) ontwikkeld (Weusthuis 2024), die financiële compensatie mogelijk maakt voor de gevolgen van het nemen van een peilbesluit op plekken waar dat leidt tot onevenredig financieel nadeel door vernatting. Wettelijke basis daarvoor zijn de Algemene wet bestuursrecht (titel 4.5) en afdeling 15.1 van de Omgevingswet.
- g. Vrijwillig aangaan van een overeenkomst voor extensief grondgebruik. Dat kan op verschillende manieren. Twee voorbeelden van GLB-regelingen:
 - deelname aan het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Hiermee kan de inkomenscomponent van extensiveringsmaatregelen worden vergoed. De huidige overeenkomsten lopen 6 jaar, maar inmiddels zijn overeenkomsten tot 12 jaar mogelijk en wordt er gewerkt aan overeenkomsten van 20 jaar (Nederland heeft hiervoor recent een NSP-wijzigingsvoorstel naar Brussel gestuurd). In plaats van jaarlijkse vergoedingen kan het beheer in bepaalde gevallen ook tot in lengte van jaren (eenmalig) worden afgekocht (zie hoofdstuk 4 en **bijlage 6**). Naast het ANLb zijn er ook andere regelingen voor groenblauwe diensten van decentrale overheden;
 - deelname aan de regeling *Samenwerking in veenweidegebieden en overgangsgebieden Natura 2000*. In het veenweidedeel van de regeling gaat het om peilverhoging en eventueel extensivering, in het Natura 2000-deel over extensivering (in termen van verminderen van de stikstofexcretie per dier). Overeenkomsten in het kader van deze regeling duren 4 jaar (in de verwachting dat dit in het volgende GLB-periode ‘staand beleid’ wordt).

Nu de omvang van de rijksbijdrage aan afwaardering onzeker is geworden, kijken diverse provincies ook weer naar ander instrumentarium om de opgaven op het gebied van biodiversiteit, water, bodem en klimaat te realiseren.

Korte historie van afwaardering

Op basis van de LNV-nota *Dynamiek en Vernieuwing* (1995) werd eind jaren '90 een nieuw instrument geïntroduceerd, dat vanaf 2000 een plaats kreeg in de subsidieregelingen voor natuurbeheer: particulier natuurbeheer, ook wel regeling functiewijziging genaamd. Hierbij komt de grond niet bij een terreinbeherende organisatie terecht, maar wijzigt de functie wel van landbouw naar natuur. Die functiewijziging wordt door middel van een kwalitatieve verplichting in de openbare registers vastgelegd. De vergoeding (subsidie) is gebaseerd op het verschil in marktwaarde tussen landbouw- en natuurgrond. Inmiddels is deze vorm van functiewijziging opgenomen in de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) die in alle provincies van kracht is voor zowel TBO's als particulieren.

In 2021 kwam Tweede Kamerlid Derk Boswijk met het idee van een tussenvorm van landbouw- en natuurgrond: landschapsgrond. De grond krijgt in dat concept gebruiksbeperkingen mee, maar blijft landbouwgrond. De beperkingen worden in één keer afgekocht (afgewaarderd), waardoor de boer extra liquiditeit krijgt om zijn bedrijf te herfinancieren of om vervangende grond te kopen. In 2022 organiseerde de Tweede Kamer een technische briefing en een hoorzitting over het onderwerp waarbij pakweg tien organisaties hun mening mochten geven. De term landschapsgrond bleek verschillende beelden en soms ongelukkige associaties op te roepen, waardoor hij inmiddels van tafel is. Inmiddels spreken we van (financiële) afwaardering of (maatschappelijke) herwaardering van landbouwgrond – ecologisch is er immers juist sprake van een opwaardering.

LVVN-criteria voor rijksfinanciering

De provincies hebben in 2024 maatregelpakketten ingediend bij het rijk voor realisatie van hun zogeheten koploperprojecten, waarvan verschillende een onderdeel afwaardering bevatten. In de concept-model-verleningsbeschikking hanteert het rijk de volgende vier randvoorwaarden ten aanzien van de financiering van afwaardering (zie ook **bijlage 4**):

- a. De afwaardering moet transparant worden vormgegeven, en wel op twee manieren:
 - voor de deelnemers moet helder zijn dat de afwaardering blijvend is;
 - de betrokken gronden en de daarop gevestigde kwalitatieve verplichtingen (KV's) moeten openbaar inzichtelijk zijn.
- b. De extensivering moet een permanent karakter hebben, zodat ook bij bedrijfsovername de beperkingen blijven gelden (bijvoorbeeld door de kwalitatieve verplichtingen in een notariële akte te vestigen en in te schrijven in het Kadaster en door in de uitvoeringsovereenkomst een kettingbeding op te nemen voor de rechtsopvolgers).
- c. De extensivering moet juridisch zijn geborgd. De gemaakte afspraken moeten rechtsgeldig vastliggen: zowel agrariërs als overheden hebben zekerheid over resp. hun bedrijfsexploitatie en een duurzaam extensief gebruik.
- d. De afwaardering moet financieel zijn geborgd. Er moet sprake zijn van rechtmatige besteding: staatssteun-proof, met gelijkberechtiging (bijv. bij doorverkoop van afgewaardeerde grond), geen overcompensatie etc.

Daarnaast bevat de model-beschikking nog passages over passieve bepalingen (vast te leggen in de KV) en actieve bepalingen (te financieren uit andere middelen).

Op veel van deze aspecten gaan we in hoofdstuk 4 nader in. Nu alvast vier belangrijke noties op basis van de verkenning:

- Sommige provincies vinden het te vroeg voor permanente afwaardering met permanente (juridische en financiële) borging en zouden liever een ‘proeftermijn’ van bijvoorbeeld tien jaar afspreken en op basis van de ervaringen en voortschrijdend inzicht na de proefperiode een permanente afspraak maken. Uit de bovengenoemde criteria vloeit voort dat het rijk aan zo’n proefperiode niet meebetaalt, althans niet onder de noemer ‘afwaardering’. Wel staat het provincies uiteraard vrij om tijdelijk andere instrumenten in te zetten, bijvoorbeeld uit het overzicht waarmee we dit hoofdstuk begonnen.
- Uit de verkenning wordt duidelijk dat de kwalitatieve verplichting (KV) lang niet door iedereen als ideaal instrument wordt gezien om de gebruiksbepalingen vast te leggen, en juridisch mogelijk zelfs als ontoelaatbare vermenging van publiek- en privaatrecht. Dat staat haaks op de voorwaarde van het rijk dat gebruik moet worden gemaakt van een KV, al lijkt de modelbeschikking enige ruimte te laten voor een andere invulling.
- In het verlengde daarvan: de gebruiksbepalingen moeten worden vastgelegd in een openbaar register dat kosteloos toegankelijk is. Aangezien het Kadaster (waar bij de SKNL en de twee provinciale afwaarderingsvoorbeelden de KV wordt vastgelegd) niet kosteloos toegankelijk is, moet er dus een nieuw register worden opgetuigd.
- De modelbeschikking vereist dat de kosten van ‘actieve’ gebruiksbepalingen uit een andere regeling dan die voor afwaardering worden betaald. Daarvoor zijn immers andere regelingen, zoals het ANLb. Maar omdat de financiering dan niet duurzaam is en het rekbaar is wat in een KV kan worden geregeld (met wat creativiteit kan actief beheer voor een deel passief worden geformuleerd), zijn verschillende provincies niettemin bezig om het beheer waar mogelijk in de KV vast te leggen.

Zoals gezegd: in hoofdstuk 4 gaan we op deze punten nader in.

Verskillende voorbeelden uitgelicht

Bijlage 5 van deze notitie bevat zeven voorbeelden van regelingen/instrumenten voor duurzaam grondgebruik. Drie daarvan voldoen aan onze definitie:

- de afwaardering van gronden in het concept *Boeren voor Natuur* (onderdeel Twickel). Het project startte in 2007 en is in 2024 beëindigd;
- afwaardering in het kader van het “Ondernemend Natuurnetwerk Brabant”, een provinciale aanvulling op het Brabantse NNN (sinds 2013);
- afwaardering van weidevogelgrasland in Friesland (een pilot sinds 2023).

De andere voorbeelden zijn opgenomen om het onderscheid met de drie bovenstaande te illustreren én omdat er gedurende de gesprekken met de provincies behoefte bleek aan meer informatie over enkele van de andere instrumenten voor duurzaam grondgebruik. Het gaat achtereenvolgens om:

- de SKNL-regeling voor functiewijziging van landbouw naar natuur (sinds 2000);
- twee andere Brabantse regelingen waar wel sprake is van een kwalitatieve verplichting, maar die wat meer een groundbank-karakter hebben (een grondgebruiker verkoopt zijn grond aan de provincie en pacht die met beperkingen weer terug);
- de Friese Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV), waarbij op grond van de nadeelcompensatieregeling uit de Omgevingswet (Ow) compensatie wordt overeengekomen vooruitlopend op een te nemen peilbesluit.

3. Provinciale ambities

Afwaarderingsambities

De afwaarderingsambities zijn in kaart gebracht op basis van de ontwerp-PPLG's, de bijbehorende maatregelpakketten en de gesprekken met de provincies. Daarnaast heeft onlangs ook het Planbureau voor de Leefomgeving de ambitie onderzocht in zijn ex ante-evaluatie van het NPLG (Boezeman e.a. 2024). Het is lastig om de ambitie nauwkeurig te berekenen en om de cijfers van het PBL en deze verkenning te vergelijken:

- de beschikbare cijfers deels gaan over de lange termijn en deels over de korte termijn (koploperprojecten);
- de provinciale ambities zijn nog niet overal uitgekristalliseerd. Daarom presenteren we hier geen uitsplitsing per provincie;
- sommige provincies nemen ook de afwaardering naar natuur (SKNL) mee in hun ramingen en maken geen uitsplitsing naar type afwaardering. Dat komt ook omdat dit wordt bepaald door de animo onder grondgebruikers voor de twee typen afwaardering;
- het PBL schaaft de Friese Compensatiesystematiek Veenweiden (68.000 ha, ruim € 1 mld.) onder het kopje afwaardering. In de verkenning hebben we dat niet gedaan (zie hoofdstuk 2);
- het PBL maakt onderscheid tussen de extensiveringsambitie (minimaal 165.000 ha) en het deel daarvan dat via afwaardering zal worden gerealiseerd.

De genoemde cijfers moeten dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd en vooral als een indicatie worden gezien. Er blijken grote verschillen tussen de provincies. Soms (Flevoland, Zeeland) is de ambitie bescheiden omdat er relatief veel grond in handen is van het Rijksvastgoedbedrijf en/of van institutionele beleggers, of omdat akkerbouw het dominante grondgebruik is, waar afwaardering minder vaak aan de orde is.

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd komt de ambitie op basis van deze verkenning voor alle provincies tezamen uit op een totaalbedrag van € 3 mld. en ruim 150.000 ha. Dat komt uit op een gemiddeld budget van € 0,27 mld. per provincie en een gemiddelde afwaardering van € 20.000,- per ha. Zouden we de Friese Compensatiesystematiek meenemen (om de getallen enigszins vergelijkbaar te maken met die van het PBL), dan komen we op circa € 4 mld. en 220.000 ha.

Het PBL komt tot een totale (lange termijn) ambitie voor afwaardering van € 2,7 mld. op basis van de cijfers van vier provincies (Friesland, Drenthe, Utrecht en Noord-Holland). Zouden we in de PBL-cijfers de Friese Compensatiesystematiek niet meenemen, dan komen we voor vier provincies op € 1,7 mld., een gemiddelde van € 0,43 mld. per provincie. Dat is aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde van deze verkenning, maar zoals gezegd kunnen de cijfers niet goed worden vergeleken. Voor de korte termijn (2024-2025) komt het PBL op basis van zes provincies (Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg) op € 360 mln.

Gevolgen van Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma voor de provinciale ambities

Zoals al in hoofdstuk 1 naar voren kwam, is in het Hoofdlijnenakkoord van mei 2024 en het Regeerprogramma van september 2024 een streep gezet door het NPLG en het Transitiefonds (waaruit een substantieel deel van de rijksbijdrage aan afwaardering zou worden betaald). Momenteel beraden alle provincies zich – net als LVVN zelf – op de gevolgen daarvan. Toch is er bijna geen enkele provincie die zijn ambities helemaal in de ijskast zet. De meeste provincies geven aan dat ze de ambities vooralsnog overeind houden: de opgaven blijven immers onveranderd groot en de deadlines – zeker waar die zijn vastgelegd in Europese of mondiale afspraken – blijven staan. Wel is er een bedrag beschikbaar voor een selectie van provinciale projecten die in 2024 en 2025 kunnen worden uitgevoerd (versnellingsgelden, koploperprojecten). Daarin is voor enkele honderden miljoenen euro's aan afwaardering opgenomen. Inmiddels is er wat meer tijd om deze projecten tot een goed eind te brengen: in de meest recente versie van de *Regeling provinciale maatregelen*

landelijk gebied (Regeling van de Minister voor Natuur en Stikstof etc. van 7 juni 2024) staat dat hiervoor een periode van vier jaar beschikbaar is (vanaf de datum van de verleningsbeschikking) en dat hieraan in bepaalde gevallen en mits goed onderbouwd, nog eens vier jaar aan kan worden toegevoegd. Afwaarderingprojecten worden hierbij expliciet genoemd.

Typen doelen die via afwaardering kunnen worden gerealiseerd

Er is sprake van een brede inzetbaarheid van afwaardering. De provincies noemen de volgende doelen/gebiedstypen:

- extensivering van de veehouderij (beperken stikstofemissies);
- extensivering in overgangsgebieden N2000, in grondwaterbeschermingsgebieden en waterwingebieden, en in beekdalen;
- waterberging;
- vernatting veenweiden/beperken CO₂-emissie;
- behoud en verbetering van weidevogelgraslanden (Aanvalsplan Grutto);
- realiseren van groenblauwe dooradering.

Daarnaast geven enkele provincies aan dat zij ook geïnteresseerd zijn in de inzet van afwaardering voor 'passieve diensten' zoals instandhouding van kleinschalig landschap en bescherming van cultuurhistorische of archeologische objecten. Die laatste zijn vanwege hun betekenis soms als NNN begrensd, maar dat biedt voor deze objecten vaak geen geschikt instrumentarium.

Kijken we naar het beoogde toepassingsbereik, dan lijkt vernatting/beperken CO₂-emissie – voor zover dat gebeurt op basis van een peilbesluit – minder geschikt voor afwaardering; hiervoor kan beter het instrument nadeelcompensatie worden ingezet (zie hoofdstuk 2). Als we bij afwaardering uitgaan van het gebruik van een kwalitatieve verplichting (zie echter § 4.4), lijkt bovendien het realiseren van groenblauwe dooradering lastig, omdat hier sprake is van afwaardering (ter compensatie van de verminderde productiecapaciteit) in combinatie met een actieve prestatie (aanleg/inrichting/onderhoud) die uit een andere bron moet worden gefinancierd.

In onderstaand kader zijn – mede op basis van de bestaande regelingen – voorbeelden opgenomen van bepalingen die wél in een kwalitatieve verplichting passen. Daaruit wordt duidelijk dat het in beginsel mogelijk is om een belangrijk deel van de gebruiksbepalingen (bijvoorbeeld vrijwel het gehele maatregelenpalet dat nodig is voor goed weidevogelbeheer) in 'passieve' termen (dulden of nalaten) te formuleren, waarmee ze in de afwaarderingssberekening zouden kunnen worden meegenomen. Daarmee vervaagt de scheidslijn enigszins tussen passief en actief beheer, en daarmee tussen de bepalingen die in de afwaarderingssubsidie worden meegenomen en de bepalingen die via een aparte beheerregeling moeten worden betaald (zie hoofdstuk 2 en bijlage 4).

Mogelijke onderdelen van een kwalitatieve verplichting

Op basis van het beoogde toepassingsbereik van afwaardering geven we hier voorbeelden van bepalingen die naar hun aard in een kwalitatieve verplichting passen. Daarbij maken we onderscheid tussen meer algemene verplichtingen (die bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar een te realiseren type beheer waarover buiten de KV om afspraken zijn gemaakt (bijv. in de subsidiebeschikking) en specifieke verplichtingen, die heel concreet aangeven wat de grondgebruiker moet dulden of nalaten. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de 'invuloefening' die de werkgroep afwaardering van het Aanvalsplan Grutto heeft uitgevoerd.

Algemeen geformuleerde verplichtingen:

- De eigenaar of pachter gebruikt de grond overeenkomstig het overeengekomen beheertype (hierbij kan worden verwezen naar een bepaald ANLb-pakket of het Natuurbeheerplan).
- Of: de grondgebruiker laat al datgene na wat de instandhouding en ontwikkeling van het beoogde beheertype (bijv. weidevogelgrasland) op de desbetreffende percelen in gevaar brengt of verstoort.

Specifieke verplichtingen:

- De grondgebruiker ziet af van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Varianten: geen gebruik van glyfosaat, of: geen gewasbeschermingsmiddelen op minimaal 90% van de oppervlakte).

- De grondgebruiker ziet af van het gebruik van meststoffen. Varianten: geen kunstmest, geen drijfmest, maximaal x ton ruige mest per ha.
- De grond wordt alleen als grasland gebruikt.
- De grondgebruiker ziet af van graslandvernieuwing. Variant a: graslandvernieuwing is hooguit eens per zes jaar toegestaan. Variant b: graslandvernieuwing is alleen toegestaan door middel van doorzaaien.
- De grondgebruiker brengt geen veranderingen aan in de drooglegging van het perceel.
- De grondgebruiker voert geen werkzaamheden uit die wijzigingen tot gevolg hebben van de perceelsstructuur en het patroon van sloten en greppels.
- De grondgebruiker voert geen werkzaamheden uit die wijzigingen tot gevolg hebben in het (micro)reliëf en/of het bodemprofiel.
- De grondgebruiker past geen beweiding toe met een veebezetting hoger dan x gve per ha.
- De grondgebruiker voert geen landbouwkundige werkzaamheden uit vóór datum x of tussen datum x en datum y.
- De grondgebruiker past geen vruchtwisseling toe met een rotatie van hoger dan (bijvoorbeeld) 1:6. Variant: het bouwplan minimaal uit de volgende gewassen: xx (bijvoorbeeld bepaalde vlinderbloemigen).

4. Aandachtspunten bij afwaardering

In dit hoofdstuk staan we stil bij alle aandachtspunten die in de verkenning naar voren zijn gekomen en zeggen we waar mogelijk ook iets over oplossingsrichtingen.

4.1 Staatssteunkader

In de ronde langs de provincies kwam het vinden van een geschikt staatssteunkader voor afwaardering als urgent aandachtspunt naar voren. In deze paragraaf nemen we daarom de verschillende mogelijkheden die zijn genoemd of al worden gebruikt nader onder de loep.

Nogmaals, en wellicht ten overvloede: omdat het in deze verkenning gaat om een vrijwillige dienst, kijken we niet naar het instrument nadeelcompensatie, dat bovendien naar zijn aard geen staatssteun is. Het feit dat de Friese Compensatiesystematiek Veenweiden nu toch naar Brussel is gestuurd, heeft te maken met het feit dat er door enkele forfaitaire aannamen en door een lager normaal maatschappelijk risico toe te passen dan bij zulke regelingen gebruikelijk is, overcompensatie zou kunnen plaatsvinden, waardoor een deel van de compensatie het risico loopt om als ongeoorloofde staatssteun te worden aangemerkt.

Friesland betaalt de afwaardering bij wijze van pilot uit een LIFE-IP-project (een EU-fonds voor natuurherstelprojecten). Voor een structurele regeling is dit geen geschikt instrument.

Noodzaak van een staatssteunkader

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat beperkingen die voortvloeien uit een kwalitatieve verplichting (of een ander borgingsinstrument; zie § 4.4) financieel mogen worden gecompenseerd. De meest gebruikelijke vorm is een vergoeding van de waardedaling van de grond op basis van taxatie. Beredeneerd zou kunnen worden dat de compensatie voor waardedaling geen staatssteun is maar een schadevergoeding, althans zolang deze marktconform (op basis van onafhankelijke taxatie) wordt vastgesteld. De vergoeding van waardevermindering bij functiewijziging naar natuur is – in het kader van de regeling Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) – door de Europese Commissie echter beoordeeld als (geoorloofde) staatssteun. Dit betekent echter niet dat hiermee elke afwaarderingsregeling is goedgekeurd. Varianten op de SKNL zullen in Brussel evengoed de staatssteunprocedure moeten doorlopen. Om dat te voorkomen, is het instrument (gedeeltelijke) afwaardering opgenomen in de nieuwe tekst van de Catalogus Groenblauwe Diensten die nu ter toetsing in Brussel ligt. Er zijn ook andere EU-kaders mogelijk om een afwaarderingsvergoeding te kunnen betalen.

We staan eerst kort stil bij twee staatssteunkaders die in de verkenning naar voren kwamen, maar die bij nadere beschouwing (meestal) niet voldoen. Daarna bespreken we drie sporen die wèl kansrijk lijken.

Genoemde, maar niet kansrijke regelingen

We staan eerst kort stil bij twee staatssteunkaders die in de verkenning naar voren kwamen, maar die bij nadere beschouwing (meestal) niet voldoen:

- a. De *de-minimis*regeling, die bepaalt dat kleine bedragen aan staatssteun niet aan Brussel hoeven te worden gemeld. Het *de-minimis*plafond voor agrarische bedrijven is maximaal € 20.000,- over drie belastingjaren (en maximaal € 25.000,- als Nederland een centraal register invoert voor alle *de-minimis*steun, maar zo ver is het nog niet). Dit plafond is (veel) te laag voor de bedragen waarover het bij afwaardering gaat. Voor niet-agrarische ondernemingen is het plafond veel

hoger: € 300.000,- over drie belastingjaren. Als de begunstigde van afwaarderingssubsidie een niet-agrarische onderneming is, kan deze regeling dus wel soelaas bieden.

- b. De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Steun op basis van de AGVV hoeft niet bij de Europese Commissie te worden gemeld; de initiatiefnemer kan volstaan met een kennisgeving en jaarlijkse rapportages over de verleende steun. Op grond van artikel 53(2)(b) kan steun worden verleend voor “natuurerfgoed met een rechtstreekse band met cultuurerfgoed of indien dit door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat formeel is erkend als cultuur- of natuurerfgoed”. Daartoe moet de overheid de gebieden waar afwaardering wordt toegepast wel als zodanig aanwijzen. Vervolgens kan steun worden verleend voor de instandhouding en bescherming van het gebied. Beperkingen:
- inhoudelijk past de kwalificatie ‘cultuur- of natuurerfgoed’ bij slechts een deel van de toepassingsvormen van afwaardering;
 - belangrijker: de AGVV bepaalt dat de steun de vorm moet krijgen van investeringssteun en/of exploitatiesteun. Een afwaarderingssubsidie past hier niet goed onder.

Drie kansrijke staatssteunkaders

We behandelen hierna achtereenvolgens:

- a. De mogelijkheid die paragraaf 1.3.1 van de EU-Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022/C 485/01) biedt voor gehele of gedeeltelijke sluiting van productiecapaciteit van percelen of bedrijven om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische, milieu- of klimaatredenen. Dit is de titel waarop de Catalogus Groenblauwe Diensten een beroep doet en die het ministerie ook heeft gebruikt voor de Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB) voor het geheel dan wel gedeeltelijk beëindigen van productielocaties van agrarische ondernemers. Als de Europese Commissie de nieuwe Catalogustekst goedkeurt, kan de Catalogus dus het staatssteunkader bieden voor afwaardering.
- b. De mogelijkheid die paragraaf 1.1.4 (steun voor agromilieuklimaat-verbintenissen) van de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022/C 485/01) biedt voor eenmalige afkoop van de beheervergoeding (de vermogenscomponent blijft dan buiten beschouwing).
- c. De mogelijkheid die het DAEB-vrijstellingsbesluit (Besluit C(2011) 9380) biedt om groenblauwe diensten vorm te geven als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Dat is gerechtvaardigd voor diensten die het algemeen belang dienen en onvoldoende van de grond komen via reguliere marktwerking. Natuur- en landschapsbeheer is door de Europese Commissie inmiddels erkend als DAEB. Brabant heeft zijn afwaarderingsregeling op deze titel gebaseerd.

a. Gedeeltelijke sluiting van productiecapaciteit (Catalogus Groenblauwe Diensten*)

Uit de gesprekken met de provincies blijkt dat er grote behoefte is aan een snel bruikbaar landelijk staatssteunkader. Daarbij zijn de ogen vooral gericht op de herziene Catalogus Groenblauwe Diensten waarover nu overleg met de Europese Commissie plaatsvindt. In de nieuwe Catalogustekst worden de spelregels beschreven die bij afwaardering moeten worden gevolgd. Als de nieuwe tekst wordt goedgekeurd, kunnen op basis hiervan diverse typen afwaarderingsregelingen worden opgesteld. Deze hoeven dan alleen nog aan de Catalogus te worden getoetst door de Adviescommissie van de Catalogus. Helaas is de goedkeuring van de Catalogus vertraagd; deze wordt nu op zijn vroegst voorjaar 2025 verwacht. De staatssteungrondslag is zoals gezegd dezelfde als die van de SKNL en de MGB: gedeeltelijke sluiting van productiecapaciteit. De SKNL is destijds goedgekeurd onder paragraaf 1.3.1 (randnummers 421 – 436) van de richtsnoeren voor landbouwsteun over sluiting van productiecapaciteit om (onder meer) milieu- en klimaatredenen (de

* De Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD) is een gereedschapskist waarmee overheden regelingen kunnen ontwikkelen op gebied van aanleg en beheer van natuur, landschap, water, recreatie en cultuurhistorie. De Catalogus bevat een grote hoeveelheid mogelijke maatregelen en de (door Brussel goedgekeurde) maximale vergoeding bij elk van die maatregelen.

EU hanteert een brede definitie van milieu, incl. natuur en landschap). Bij de SKNL gaat het om volledige sluiting van de productiecapaciteit (de grond krijgt een natuurfunctie), maar de richtsnoeren bieden onder randnummer 425 ook de mogelijkheid tot gedeeltelijke sluiting, mits dit goed wordt beargumenteerd. Daarmee lijkt dit onderdeel van de richtsnoeren ook bruikbaar voor gedeeltelijke afwaardering. De richtsnoeren vereisen ook het volgende:

- een wettelijk bindende toezegging dat de sluiting van de betrokken productiecapaciteit definitief en onomkeerbaar is en dat de begunstigde dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plaats. Aan het eerste deel van deze bepaling wordt voldaan doordat bij afwaardering de permanentie een belangrijk uitgangspunt is (bijvoorbeeld vorm te geven door het vestigen van een kwalitatieve verplichting). Aan het tweede deel kan minder gemakkelijk worden voldaan. Maar omdat dit bij de SKNL ook geen harde voorwaarde is, lijkt deze bepaling geen belemmering. Wel kan het goed zijn om na te denken over een bepaling die voorkomt dat extensivering op de ene plek wordt 'gecompenseerd' door intensivering elders (zie bijvoorbeeld ook § 4.7 over mestplaatsingsruimte).
- Een waarborg dat de overeengekomen gebruiksbepalingen ook bindend zijn voor een toekomstige koper van de betrokken grond of voorziening. Ook dat is geen probleem: het permanente karakter is zoals gezegd een belangrijk uitgangspunt bij afwaardering.

De Richtsnoeren bepalen dat bij sluiting om milieuredenen de vergoeding maximaal 120% van de kosten mag bedragen.

Naast het feit dat de notificering van de nieuwe Catalogus tijd in beslag neemt, schuilt er nog een ander addertje onder het gras: Nederland heeft met de Europese Commissie een budgetafspraken bij de Catalogus gemaakt: jaarlijks kan voor maximaal € 120 mln. aan regelingen onder de Catalogus worden gebracht/gefinancierd. Voor de nieuwe Catalogus zal dat waarschijnlijk maximaal € 150 mln. per jaar worden. Boven dat bedrag zal de Commissie extra verplichtingen opleggen aan de regelingen onder de Catalogus, waaraan Nederland op dit moment niet (goed) kan voldoen.

Er ging in 2023 ongeveer € 15 mln. om in regelingen die onder de Catalogus vallen, maar BIJ12 geeft aan dat er in 2024 en 2025 regelingen bijkomen (anders dan afwaardering) die het nog beschikbare bedrag zullen doen afnemen. Stel dat er jaarlijks € 100 mln. beschikbaar zou zijn voor afwaarderingsregelingen, dan zouden eventueel nog wel (gefaseerd) de korte-termijnambities (enkele honderden miljoenen) onder de Catalogus kunnen worden gebracht, zeker nu er wat meer tijd is (4 tot 8 jaar) om deze projecten uit te voeren (zie hoofdstuk 3). Maar voor de lange-termijnambities (ca € 3 mld.) is er sowieso onvoldoende ruimte. Bovendien is er dan jarenlang geen ruimte meer voor andere regelingen die overheden onder de Catalogus willen brengen.

Alternatief is dat – met dezelfde staatssteungrondslag – een nieuw onderdeel aan de SKNL wordt toegevoegd. Dit onderdeel zou dan – los van de Catalogus – de staatssteunprocedure moeten doorlopen. Ook voor de SKNL geldt echter dat Nederland een budgetafspraken met de Europese Commissie heeft gemaakt waarbinnen grootschalige afwaardering niet past. Wellicht is de veiligste route dan toch dat er een zelfstandige (generieke) afwaarderingsregeling wordt opgesteld en aan Brussel wordt voorgelegd met een passend budgetplafond. Dit alles betekent dat de verwachtingen rondom de Catalogus enigszins moeten worden getemperd en dat het (bij de keuze voor een nieuwe regeling) nog wel even kan duren voordat deze de staatssteunprocedure heeft doorlopen.

b. Eenmalige afkoop van de beheerkosten (Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandgebieden (2022/C 485/01))

Naast afkoop van de waardedaling van de grond in het economisch verkeer compenseert de afwaarderingssubsidie ook het jaarlijkse inkomensverlies dat de gebruiksbepalingen met zich meebrengen. Daarnaast kan er sprake zijn van 'actief beheer' dat boven op de afwaarderingssom uit een aparte (beheer)regeling wordt betaald. Voorwaarde voor de rijksbijdrage is dat ook de

beheerkosten permanent zijn geborgd (zie hoofdstuk 4). We komen hier verderop in dit hoofdstuk op terug, maar schetsen nu alvast een mogelijkheid voor eenmalige afkoop van de jaarlijkse beheerkosten (nog even los van de vraag of deze binnen of buiten de afwaarderingssom vallen). Ook deze mogelijkheid komt voort uit de eerder genoemde richtsnoeren voor steun aan de landbouw, die onder randnummer 214 (steunkader voor agromilieuklimaat-verbintenissen, paragraaf 1.1.4) de mogelijkheid bieden om de beheervergoeding te sommeren over bijvoorbeeld 20 of 30 jaar en deze in één keer uit te betalen. Dit kan alleen in gevallen waar het 'commercieel gebruik' van de grond duurzaam (dus langer dan de periode waarover de vergoeding is gekapitaliseerd) wordt beëindigd en er bijvoorbeeld duurzaam extensief gebruik wordt overeengekomen – zie ook § 4.2 en **bijlage 6**, waarin een Deens voorbeeld is opgenomen. Aandachtspunten hierbij:

- De invulling van de bepaling 'afzien van commercieel gebruik' luistert nauw. Hierover vindt momenteel al overleg plaats met de Europese Commissie. In Denemarken ging het om natuurgronden met agrarisch medegebruik, in deze verkenning gaat het om gronden die landbouwgrond blijven.
- De overeenkomst waarin het beheer tot in lengte van jaren wordt vastgelegd, moet zorgvuldig worden gekozen (KV, kettingbeding of anderszins – zie ook § 4.4) en bevat bij voorkeur mogelijkheden voor periodieke herijking van het beheer.
- Als voor het beheer gebruik wordt gemaakt van het ANLb of een 'erkende' ANLb-achtige regeling, kan in beginsel aanspraak worden gemaakt op EU-medefinanciering (tot 75%).

c. Afwaardering als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

Zoals gezegd hanteert Brabant als grondslag voor het vergoeden van afwaardering het Vrijstellingsbesluit Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) (Besluit C(2011)9380). Voor DAEB geldt een vrijstelling van melding en toetsing als ze aan een aantal strikte voorwaarden voldoen. Het is aan de betrokken overheid zelf om te beoordelen of betalingen onder het DAEB-regime kunnen worden gebracht. Om als DAEB te kwalificeren, moet in ieder geval aan de volgende vier criteria worden voldaan:

1. De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de publieke dienst en de verplichtingen daartoe moeten duidelijk omschreven zijn.
2. De berekeningswijze van de compensatie moet vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen.
3. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de publieke dienst, rekening houdend met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken.
4. Als de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Bij de selectie van een onderneming mag een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen worden meegerekend.

Aan het eerste criterium wordt kan relatief simpel worden voldaan door het publieke karakter van de dienst (bijdragen aan biodiversiteit, water, klimaat etc.) en de daarbij behorende gebruiksbepalingen helder te beschrijven (in een kwalitatieve verplichting of anderszins; zie § 4.4). Aan de andere drie (financiële) voorwaarden kan worden voldaan door meteen bij de start een inzichtelijk document op te stellen over de berekeningswijze van de compensatie (zoals ook Brabant dat heeft gedaan).

Europa Decentraal (2023) besteedt op zijn website aandacht aan natuurbeschermingsactiviteiten als DAEB en concludeert dat dit onder een aantal voorwaarden goed mogelijk is. Op grond van het

DAEB-Vrijstellingsbesluit kan steun worden verleend zonder dat deze steun eerst ter goedkeuring bij de Commissie moet worden gemeld. Naast de reeds genoemde voorwaarden geldt:

- De onderneming moet op de juiste wijze worden belast met het beheer van de DAEB (art. 4): openbaar vastgelegd met vermelding van de betrokken ondernemingen en/of het betrokken grondgebied, met een duidelijke uitleg over de compensatie en over de manieren om overcompensatie te voorkomen. Bij art. 5 over de aard en hoogte van de compensatie staat dat alle relevante kosten in aanmerking komen; er staat niet dat het moet gaan om jaarlijkse exploitatiekosten of jaarlijkse vergoedingen.
- De steun bedraagt maximaal € 15 mln. per bedrijf per jaar.
- Elke twee jaar moet aan de Commissie worden gerapporteerd over de verleende steun.
- Het DAEB-vrijstellingsbesluit geldt voor maximaal 10 jaar. Daarna wordt opnieuw getoetst of aan alle voorwaarden uit het Vrijstellingsbesluit wordt voldaan. De onderneming mag daarna opnieuw met het beheer van de betrokken DAEB worden belast. Een langere periode dan 10 jaar is alleen toegestaan als de onderneming die de DAEB uitvoert een aanzienlijke investering voor het verrichten van de DAEB heeft gedaan, die boekhoudkundig over een langere periode moet worden afgeschreven. Als niet langer van het Vrijstellingsbesluit gebruik kan worden gemaakt, is het zaak om een andere staatssteungrondslag te gaan hanteren – de afspraken over het grondgebruik blijven immers wel langer dan tien jaar gelden.

De overheid die de afwaarderingsregeling uitvoert, moet voor de dienst een zogeheten aanwijzingsbesluit opstellen dat minimaal de volgende gegevens moet bevatten (*Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang*, 2014)

- de inhoud en de duur van de openbare dienstverplichtingen;
- de betrokken onderneming(en);
- het betrokken grondgebied;
- of de overheidsinstantie de onderneming die de DAEB gaat verrichten een uitsluitend of bijzonder recht heeft verleend (bijvoorbeeld een alleenrecht of een concessie voor diensten);
- een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, toezicht en eventuele herziening van de compensatie;
- de maatregelen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen.

Het aanwijzingsbesluit is vormvrij. Een overheid kan dus zowel op basis van een bestuursrechtelijke als op een privaatrechtelijke titel een DAEB aanwijzen in overeenstemming met het Vrijstellingsbesluit, zolang bovenstaande criteria in het aanwijzingsbesluit worden opgenomen.

Wat zou kunnen knellen, of althans aandacht behoeft bij toepassing van afwaardering als DAEB:

- De Commissie bindt de toepassing aan concreet begrensde (waardevolle) gebieden, om enige garantie te hebben dat de dienst een maatschappelijk doel dient, c.q. dat grondgebruikers een publieke taak vervullen. Daarom twijfelt de provincie Brabant inmiddels of de inzet van DAEB buiten het NNN toekomstbestendig is, hoewel de regeling wèl is beperkt tot het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant. Wellicht biedt het koppelen van de toepassing aan één of meer ANLb-leefgebieden, die immers ook zijn begrensd, uitkomst.
- De rijksbijdrage is primair bedoeld voor de afwaardering als zodanig, terwijl DAEB doorgaans 'actieve' diensten zijn, al staat dat in de EU-verordening nergens expliciet als voorwaarde vermeld. Er moet dus aannemelijk worden gemaakt welke publieke dienst een bedrijf levert door middel van afwaardering. Dit is een punt dat in het overleg tussen rijk en provincies moet worden opgelost.

Concluderend: gebruik maken van het DAEB-Vrijstellingsbesluit is een serieuze optie, zeker als tijdelijke maatregel zolang het onderdeel afwaardering van de Catalogus nog niet is goedgekeurd.

Conclusies

- Er zijn twee staatsteungrondslagen die voor afwaardering kunnen worden gebruikt: gedeeltelijke sluiting van productiecapaciteit (hiervan maakt de Catalogus Groenblauwe Diensten gebruik) en de EU-Vrijstelling voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).
- De Catalogus heeft een budgetplafond van € 120 mln. per jaar, waarvan nog ca € 100 mln. onbenut is. De korte-termijnprojecten zouden hier (gefaseerd in de tijd) nog net onder passen, maar de lange-termijnambitie niet. Ook de SKNL kent een budgetplafond, waardoor toevoeging van een nieuwe vorm van afwaardering lastig wordt (en apart moet worden getoetst).
- Voor de korte termijn kan het definiëren van afwaardering als Dienst van Algemeen Economisch Belang – zoals Brabant dat nu doet – soelaas bieden. Maar gezien de budgetomvang van het instrument afwaardering kan wellicht tegelijk worden gestart met het vormgeven en (laten) toetsen van een nieuwe regeling. Dat zou een argument kunnen zijn voor een landelijke kaderregeling (zie § 4.11).
- De EU-Richtlijnen voor staatssteun aan de landbouw voorzien ook in de mogelijkheid van eenmalige afkoop van beheervergoedingen (bijvoorbeeld door de vergoeding over 20 of 30 jaar te kapitaliseren). Dit kan een manier zijn om de inkomenscompensatie duurzaam te waarborgen (zie ook § 4.2 en 4.4.1).

4.2 Vergoedingsberekening

De financiële gevolgen van het duurzaam vastleggen van gebruiksbeperkingen zijn tweërlei:

- de gebruiksbeperkingen veroorzaken bij grondoverdracht een lagere marktwaarde van de grond. Dit is een eenmalige kostenpost;
- de gebruiksbepalingen veroorzaken een jaarlijks inkomensverlies voor de grondgebruiker. Deze kunnen het gevolg zijn van verlies aan productiecapaciteit en/of van de arbeidskosten van uitgevoerde werkzaamheden (actief beheer).

Hoewel beide kostenposten kunnen overlappen (de verminderde productiecapaciteit van de grond is deels ook onderdeel van de waardedaling), beschrijven we ze hier niettemin apart. Op de mate van overlap komen we daarna nog terug.

Vermogens- en inkomenscomponent

Conform de nieuwe tekst van de Catalogus Groenblauwe Diensten (nog in het notificatietraject) kunnen we zoals gezegd een vermogens- en inkomenscomponent onderscheiden.

De vermogenscomponent is gelegen in de waardedaling van de grond in het economisch verkeer door (de zwaarte van) de overeengekomen gebruiksbeperkingen. Hij wordt vastgesteld op basis van twee taxaties: één van de marktwaarde als landbouwgrond en één van de waarde van de grond met gebruiksbeperkingen. Er kan maximaal 100% van het waardeverschil worden vergoed. De regelingseigenaar bepaalt hoe hij de vergoeding uitbetaalt: als eenmalig bedrag of in jaarlijkse termijnen. In het laatste geval is het billijk om ook rente uit te keren en/of om indexatie toe te passen. Bij de SKNL wordt momenteel – voor zover bekend – alleen nog gewerkt met eenmalige betalingen.

De inkomenscomponent wordt bepaald door het jaarlijkse inkomensverlies en/of de jaarlijkse kosten door toedoen van de gehanteerde verplichtingen. In de verkenning bleek er geen consensus te zijn tussen de betrokkenen over de vraag of het permanente inkomensverlies wel of niet al onderdeel is van de getaxeerde waardedaling. Dit punt leent zich dus voor nadere uitwerking. Zo ja, dan is hiermee meteen ook de financiële duurzaamheid gewaarborgd. Het zal echter ook afhangen van de aard van de overeengekomen gebruiksbepalingen of deze (voldoende) tot uiting komen in de taxatie

van de waardedaling. Afspraken die niet zozeer productiederving opleveren, maar vooral extra arbeid met zich meebrengen (zoals duurzaam onderhoud van groenblauwe dooradering), zullen wellicht apart moeten worden gefinancierd. Om ongeoorloofde cumulatie, c.q. overcompensatie te vermijden, zal dus – afhankelijk van de aard van de gebruiksbepalingen – maatwerk nodig zijn om te bepalen welk deel van de kosten in de afwaarderingssubsidie wordt meegenomen.

Voor alle duidelijkheid: de SKNL-vergoeding voor functiewijziging kent geen inkomenscomponent, omdat deze bij een hoofdfunctie natuur niet relevant is; hier wordt gerekend met normkosten (standaardkostprijzen) van een groot aantal beheeractiviteiten.

Kiest een regelingseigenaar ervoor om de in de afwaardering overeengekomen gebruiksbepalingen aan te vullen met (actief) beheer vanuit een separate beheerregeling zoals het ANLb, dan moet eveneens worden gewaakt voor ongeoorloofde cumulatie. Als elementen van de bij afwaardering gehanteerde gebruiksbepalingen ook onderdeel uitmaken van het separate beheercontract, moet dubbelbetaling worden voorkomen, bijvoorbeeld door die elementen uit de beheervergoeding te schrappen. In deze variant vergt de financiële duurzaamheid aandacht: beheerregelingen hebben meestal een begrensde contractduur. Wel kan de beheervergoeding eenmalig worden afgekocht (zie § 4.1 en verderop in deze paragraaf).

De Werkgroep afwaardering in het kader van het Aanvalsplan Grutto heeft bij wijze van vingeroefening vier scenario's opgesteld met oplopende 'zwaarte' van het beheer en legt die voor aan een rentmeesterskantoor om het afwaarderingsbedrag te berekenen. Zo kan een indicatie worden verkregen van de mate waarin de gebruiksbepalingen de afwaardering beïnvloeden. De resultaten hiervan zijn waarschijnlijk in oktober 2024 beschikbaar.

Andere mogelijke kosten en vergoedingen

Naast de vermogens- en inkomenscomponent van de grond kunnen desgewenst ook de volgende kosten worden vergoed:

- a. Waardedaling van opstallen. Los van de Friese Compensatiestrategie Veenweiden (waarin bijv. funderingsschade wordt vergoed) kunnen er situaties zijn waarbij de waardedaling van de grond samengaat met waardedaling van aanwezige opstallen. Uit de ronde langs de provincies blijkt dat vooralsnog alleen Drenthe hiervoor een post in de begroting heeft opgenomen. Dat is bewust gebeurd omdat de provincie complete oplossingen wil (kunnen) bieden. De instrumentenkoffer waarvan afwaardering deel uitmaakt, wordt immers ook voor andere thema's ingezet, zoals stikstof, waar soms hele bedrijven worden uitgekocht, incl. erf en gebouwen. De grond kan daarna in afgewaardeerde vorm in het gebiedsproces worden ingebracht en aan andere bedrijven worden toebedeeld. Andere provincies regelen de opkoop van opstallen liever via de uitkoop- en verplaatsingsregelingen. Het lijkt goed om in het kader van de afstemming van afwaarderingsregelingen nader te bezien of het logisch/gewenst is dat afwaardering van opstallen onderdeel is van zo'n regeling. De systematiek daarvoor is al beschikbaar vanuit de diverse beëindigingsregelingen (LBV, LBV+ en MGB).
- b. Transactiekosten zoals de kosten voor taxaties, het opstellen van een notariële akte of voor inschrijving van de gebruiksbepalingen in de openbare registers. In de regeling moet worden opgenomen wie deze kosten draagt. In de beschreven voorbeelden (bijlage 2) is dit de overheid.

Welke eisen stellen de genoemde staatssteunkaders aan de vergoedingsberekening?

De Catalogus groenblauwe diensten maakt het bovengenoemde onderscheid in tweeën (vermogens- en inkomenscomponent). De staatssteungrondslag zijn de Richtsnoeren voor landbouwsteun, waar bij gedeeltelijke sluiting van productiecapaciteit mag worden betaald voor:

- het waardeverlies van de activa, berekend op basis van de actuele verkoopwaarde van de activa. Bij sluiting van productiecapaciteit om milieu- of klimaatredenen mag hierbij een financiële stimulans van ten hoogste 20% van de waarde van de activa worden gegeven;

- de kosten die verbonden zijn aan de eventuele vernietiging van de productiecapaciteit. Aangezien grond onderdeel uitmaakt van de activa van een landbouwbedrijf, net als meerjarige productiemiddelen zoals vee, bomen en andere blijvende teelten, lijkt het berekenen van een vergoeding hier in beginsel goed mogelijk.

Het berekenen van de vergoeding voor Diensten van Algemeen Economisch Belang is (zoals we zagen in § 4.1) redelijk vormvrij. De belangrijkste voorwaarden: de vergoedingsberekening is transparant en kostendekkend (geen overcompensatie).

Mogelijkheden voor regionale in plaats van perceelsgewijze taxaties

Wat betreft de systematiek met een dubbele taxatie hebben enkele provincies de wens om tot een regionale taxatie van de agrarische waarde te komen (in plaats van de gebruikelijke perceelsgewijze taxatie) en daarop een vast percentage in mindering te brengen op basis van de 'zwaarte' van de gebruiksbepalingen – een soort 'standaardpakketten' met vaste afwaarderingspercentages. Zo hanteert Brabant een enkele taxatie met een standaard afwaardering van 50%.

Bij het hanteren van een regionale taxatiewaarde en/of een standaard afwaarderingspercentage zijn twee aspecten van belang:

- Accepteren de grondgebruikers de werkwijze met een standaard-afwaardering, blijft de regeling op deze manier voor hen voldoende aantrekkelijk? In Brabant lijkt dit – afgaande op de deelname aan de regeling – geen probleem.
- Accepteert de Europese Commissie zo'n benadering, die er immers op neerkomt dat er bij een deel van de deelnemers sprake zal zijn van overcompensatie? In Brabant wordt dit als mogelijk struikelblok gezien voor een regionale taxatiewaarde en/of een vast afwaarderingspercentage. Gezien de discussie met de Commissie over de SKNL, die aanvankelijk een standaard-afwaardering van 85% kende, maar onder druk van de Commissie van een dubbele taxatie is voorzien, is het niet waarschijnlijk dat dit in Brussel veel kans maakt.

Verschillen tussen grondsoorten

Een punt van aandacht dat in de verkenning naar voren kwam, zijn de verschillen tussen de grondsoorten, die de komende jaren door de wet- en regelgeving zullen toenemen. Zo werkt een dubbele taxatie in zandgebieden prima. In veenweidegebieden echter zal de grondprijs in toenemende mate worden bepaald door aanscherpingen in de regelgeving (bijv. beleid voor "Water en Bodem Sturend", GLB-conditionaliteiten). Het zal nog moeten blijken of dit de bestaande regionale grondprijverschillen zal vergroten of verkleinen en wat de relatieve invloed van gebruiksbepalingen op de grondprijs is. Dit is ook de achtergrond van de aparte Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV) en van het feit dat de Friese afwaarderingsregeling voor weidevogels niet van kracht is in het Friese veenweidegebied, maar alleen op de klei (om niet te interfereren met de CSV).

Mogelijkheden voor eenmalige afkoop van het beheer

Zoals eerder naar voren kwam, kunnen de inkomenseffecten van de gebruiksbepalingen worden meegenomen in de afwaarderingsom, maar kunnen ze ook uit een andere regeling (bijvoorbeeld die voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, het ANLb) worden betaald. Op de rol van het ANLb gaan we in § 4.5 verder in, maar in deze context is vooral van belang dat ook bij toepassing van het ANLb de beheerkosten eenmalig kunnen worden 'afgekocht' – we gingen hier in § 4.1 al nader op in. De vraag is vooral hoe de bepaling 'afzien van commercieel gebruik' moet worden uitgelegd. Zoals blijkt uit de Deense toepassing hiervan, is er nog wel enig agrarisch gebruik mogelijk. Als nadeel van deze mogelijkheid zien veel provincies dat het beheer voor lange tijd wordt 'bevroren', waarmee de mogelijkheden voor maatwerk en het voor het doorvoeren van nieuwe beheerinzichten teniet worden gedaan. Dat geldt echter ook voor de situatie waarin de gebruiksbepalingen in de

afwaarderingssom worden verdisconteerd. Het is dus zaak om in de overeenkomst waarin het grondgebruik wordt vastgelegd, de mogelijkheid van periodieke herijking op te nemen. Zo bevat de model-kwalitatieve verplichting die Brabant voor enkele van zijn regelingen hanteert (<https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2022/07/202201-model-Kwalitatieve-Verplichting-pub.docx>), een evaluatieparagraaf waarin eens in de tien jaar de balans wordt opgemaakt en zo nodig bijstelling mogelijk is. Dit laat onverlet dat de flexibiliteit van de gebruiksbepalingen beperkter is dan bij een 'reguliere' beheerregeling.

4.3 Toepassingsmogelijkheden

De toepassingsmogelijkheden van afwaardering zijn in drie categorieën in te delen:

- a. Extensivering van het grondgebruik ten behoeve van water-, klimaat- en natuurdoelen. Het gaat hierbij vaak om grasland, maar soms ook om akkerbouw.
- b. Realiseren van groenblauwe dooradering. Hierbij worden nieuwe (lijnvormige) elementen gerealiseerd op landbouwgrond of worden bestaande elementen in stand gehouden (het laatste is overigens vaak al wettelijk vastgelegd). Afwaardering compenseert hier alleen voor het productieverlies, niet voor aanleg en inrichting.
- c. Handhaven van de status quo, c.q. instandhouding van aanwezige waarden (bijv. behoud van oud grasland/greppelland en van cultuurhistorische of archeologische elementen). Hierbij regelt de afwaardering in feite het afzien van intensivering van het grondgebruik. Sommige provincies regelen zulke 'passieve diensten' liever in het omgevingsplan; nadeel is dan wel dat er geen vergoeding tegenover staat (behalve wellicht soms planschadevergoeding).

Bij het opstellen van een regeling lijkt het verstandig om deze drie toepassingsmogelijkheden apart te onderscheiden, omdat ze sterk (kunnen) verschillen in de invulling van de gebruiksbepalingen (zie ook het kader in hoofdstuk 3) en in de balans tussen wat je met het instrument afwaardering regelt en wat langs andere sporen – zie ook § 4.5. Ook kunnen ze andere financiële/bedrijfsmatige consequenties hebben, bijvoorbeeld waar het gaat om mestplaatsingsruimte (zie § 4.6).

4.4 Borging, toezicht en handhaving

Een belangrijk aspect van de beoogde afwaardering is de permanentie of duurzaamheid van zowel de afgesproken gebruiksbepalingen als de betaling daarvoor. Daarvoor bestaan verschillende instrumenten. In dit hoofdstuk gaan we daarop nader in en bespreken we de voor- en nadelen.

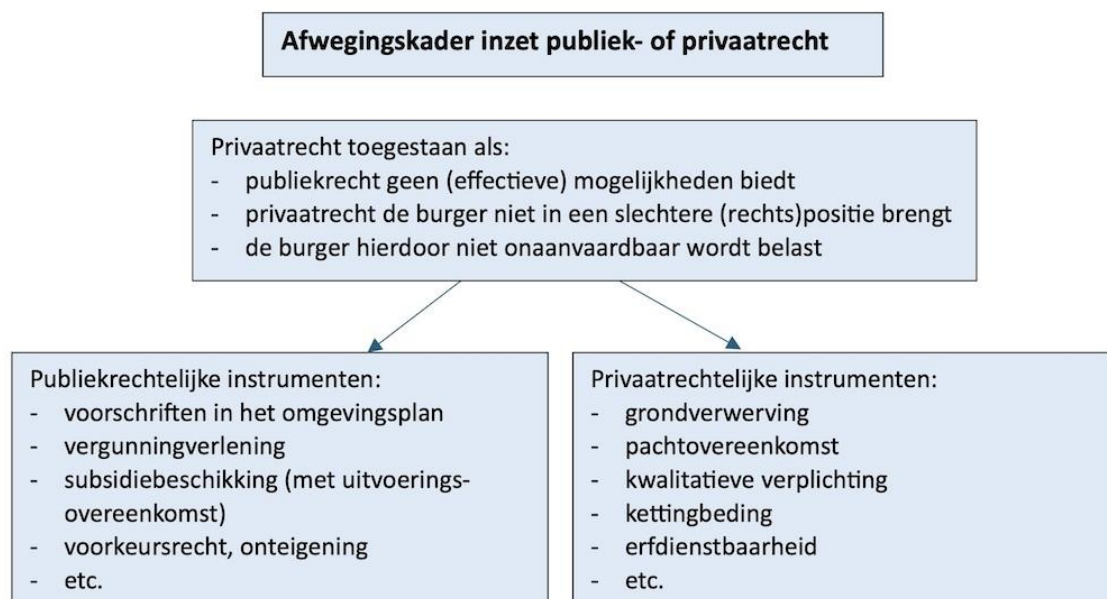
4.4.1 Publiek- of privaatrechtelijke borging?

In de bestaande voorbeelden van afwaardering (incl. SKNL) wordt meestal de kwalitatieve verplichting (KV) gebruikt om de afspraken duurzaam vast te leggen. Het ministerie van LNV noemt in zijn concept-verleningsbeschikking de KV als het gewenste instrument om permanentie te borgen. Uit de gesprekken met de provincies blijkt dat een aantal van hen de gebruiksbepalingen óók graag vastlegt in het ruimtelijk beleid (omgevingsplan). De KV is een privaatrechtelijk instrument, het omgevingsplan een publiekrechtelijk. Sommige provincies zouden liever alleen publiekrechtelijk instrumentarium gebruiken, ook vanwege de beperking dat in de KV alleen 'passieve' bepalingen (dulden en nalaten) kunnen worden opgenomen (zie § 4.4.3). Ook enkele van de geraadpleegde juristen hebben vraagtekens bij de inzet van de KV, of – beter gezegd – bij de inzet van privaatrecht door overheden en de mogelijk ongewenste doorkruising van publiekrecht met privaatrecht. Voordat

we ingaan op de mogelijkheden voor publiek- en privaatrechtelijke borging, staan we daarom eerst stil bij de verhouding tussen beide sporen.

Tweewegenleer, Windmill-arrest en doorkruisingsleer

Tot 1990 gold de zogeheten tweewegenleer: overheden konden naar believen van het privaatrecht gebruik maken. Daaraan kwam in 1990 een eind door het Windmill-arrest, dat voorwaarden stelde aan de inzet van privaatrecht door overheden. Het gaat daarbij om de vraag of en wanneer een overheid bij het introduceren van een (publiekrechtelijke) regeling ook privaatrechtelijke bevoegdheden mag inzetten, zoals de bevoegdheid om volgens het burgerlijk recht overeenkomsten (bijv. in de vorm van een kwalitatieve verplichting) te sluiten. De daarbij geldende criteria zijn weergegeven in onderstaand schema. Wordt niet aan de criteria voldaan, dan is sprake van 'onaanvaardbare doorkruising' van publiekrecht met privaatrecht. Aan de 'doorkruisingsleer' zijn daarna veel publicaties gewijd (bijv. Duijkersloot e.a. 2010).



Het effectiviteitscriterium is vaak zwaarwegend en heeft vooral ook betrekking op de handhavingsmogelijkheden. Kan geen vergelijkbaar resultaat worden bereikt met publiekrechtelijke handhaving, dan is gebruik van het privaatrecht toegestaan. Omgekeerd geldt: kan met publiekrechtelijke instrumenten wèl een vergelijkbaar resultaat worden bereikt, dan gaat het publiekrecht voor het privaatrecht. Het vastleggen van de kwalitatieve verplichting in de openbare registers creëert hierbij overigens een hybride situatie: hierdoor krijgt de KV in zekere zin een zakelijke (goederenrechtelijke) werking: de verplichting gaat over op degene die de 'kwaliteit' van eigenaar of gebruiker verkrijgt.

Rechtspositie burgers

Daarnaast moet dus ook worden gekeken naar de rechtspositie van burgers, bijvoorbeeld waar het gaat om de beschikbaarheid van overheidsinformatie en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op overheidshandelen. Weer even de kwalitatieve verplichting als voorbeeld: het ministerie eist weliswaar dat deze in een openbaar register wordt opgenomen dat kosteloos kan worden geraadpleegd, maar de burger wordt in beginsel niet actief geïnformeerd (zoals het Verdrag van Aarhus bepaalt) en heeft geen zeggenschap over de inhoud van de verplichting. Dit is anders bij (bijvoorbeeld) het omgevingsplan, dat actief ter visie wordt gelegd en waarop burgers een zienswijze kunnen indienen. Ook is er geen publiekrechtelijke rechtsbescherming beschikbaar bij de inzet van

een kwalitatieve verplichting, voor de grondgebruiker en voor derden. Privaatrechtelijk procederen is duurder en duurt langer.

Dit alles wil dus niet zeggen dat een publiekrechtelijke regeling zich alleen van publiekrechtelijke instrumenten mag bedienen, maar wel dat een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt. Zo moet worden verkend in hoeverre de Omgevingswet toelaat dat het gebruik van grond beperkt wordt via het privaatrechtelijk spoor. En ook publiekrechtelijke instrumenten kunnen belangrijke beperkingen hebben. Die passeren in § 4.4.2 de revue. Daarnaast wordt de instrumentkeuze bepaald door het afwaarderingsdoel. Zo kwam in hoofdstuk 3 al naar voren dat actieve diensten zoals aanleg en beheer van groenblauwe dooradering zich niet goed lenen voor een overeenkomst met kwalitatieve verplichtingen.

Combinatie van publiek- en privaatrecht

Zoals gezegd betekent het Windmill-arrest zeker niet het einde van de inzet van privaatrecht door de overheid. Sterker nog, het komt – met name in de sfeer van het grondbeleid – nog regelmatig voor dat bepalingen zowel privaat- als publiekrechtelijk worden vastgelegd (Bregman e.a. 2023). Het arrest waarmee dat door de Hoge Raad ook werd toegestaan, dateert echter al van 1991 (kort na het Windmill-arrest dus) en ging over de combinatie van gebruiksbepalingen in het bestemmingsplan en in gronduitgiftecontracten (bijv. pachtovereenkomsten). Volgens het Informatiepunt Leefomgeving is het echter bij het opstellen van een omgevingsplan niet nodig om hierin bepalingen op te nemen die elders al (effectief) zijn vastgelegd – de crux zit ‘m dan in het criterium ‘effectief’. In de gesprekken met de provincies kwam naar voren dat verschillende provincies willen inzetten op zo’n combinatie. We komen hier in § 4.4.2 op terug.

Nader uitzoekwerk gewenst

Zoals hiervoor al enkele malen naar voren kwam, is nog wat nader uitzoekwerk gewenst om een zorgvuldige afweging tussen publiek- en privaatrecht te kunnen maken, bijvoorbeeld op de volgende punten:

- In welke gevallen is er precies sprake van ongewenste doorkruising van publiekrecht door privaatrecht? Daarbij is het bijvoorbeeld van belang om te kijken wat de Omgevingswet hierover zegt. Zo mag de provincie alleen regels voor de fysieke leefomgeving opnemen in haar omgevingsverordening, waarbij de Omgevingswet bepaalt welke onderwerpen geregeld moeten en mogen worden en welke niet.
- In hoeverre heeft de overheid in de hoedanigheid van eigenaar van grond (zoals in twee Brabantse voorbeelden in bijlage 5) een andere positie dan de overheid die afspraken maakt met de grondgebruiker zonder eigenaar te zijn of te worden van de grond?
- Kan het publiekrechtelijk spoor dezelfde zekerheid en flexibiliteit bieden als het privaatrechtelijk spoor?

4.4.2 Publiekrechtelijke borging

De twee publiekrechtelijke instrumenten die het meest worden genoemd, zijn:

- voorschriften in de provinciale Omgevingsverordening en/of het gemeentelijke omgevingsplan;
- voorschriften vastleggen in de subsidiebeschikking (in combinatie met een realisatieplan of uitvoeringsovereenkomst),

a. Gebruiksbeperkingen vastleggen in het omgevingsplan

Bij de functiewijziging naar natuur (via de SKNL) is het al jarenlang gebruikelijk om de functiewijziging niet alleen vast te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst (als kwalitatieve verplichting), maar

om deze ook in de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan, thans omgevingsplan) op te nemen. Omdat het omgevingsplan vaak jaren achterloopt op de vastlegging van kwalitatieve verplichtingen, wordt dit doorgaans niet als deelnamevoorwaarde gehanteerd. Slechts twee provincies (Utrecht en Gelderland) benoemen in hun SKNL de plicht tot functiewijziging in de ruimtelijke ordening.

Resultaten van de gespreksronde

Uit de gespreksronde blijkt dat een aantal provincies ook bij de 'lichtere' vorm van functiewijziging sterk hecht aan het borgen daarvan in de ruimtelijke ordening:

- omdat dit als de ultieme vorm van duurzaamheid ('slot op de deur') wordt beoordeeld;
- omdat sommige provincies van mening zijn dat er zonder functiewijziging geen solide basis is voor afwaardering;
- omdat bij planologische vastlegging de gemeente aan zet is voor de wijziging en handhaving van het omgevingsplan. Zij vinden dat het toezicht op de naleving van kwalitatieve verplichtingen tekortschiet om te behouden wat je wilt behouden.

Andere provincies vragen zich af of verankering in het omgevingsplan nodig en/of haalbaar is:

- Zij zien weinig meerwaarde in vastlegging in het omgevingsplan ten opzichte van het vastleggen in een kwalitatieve verplichting: ook bij een uitvoeringsovereenkomst met daarin een kwalitatieve verplichting-beding en een kettingbeding is het gebruik juridisch gezien goed verankerd. Toch is die meerwaarde er wel: de rechtsbescherming is beter geregeld en het kan voordelen hebben om alle regels voor de fysieke leefomgeving op één plek te registreren en te kunnen raadplegen. De winst zou ook kunnen liggen in een actievere handhaving (zie boven), maar dat potentiële winstpunt wordt door sommige provincies weer betwist: bij grootschaliger uitrol zijn gemeenten (qua capaciteit en kennis) lang niet allemaal toegerust voor deze extra taak.
- Doorvoeren van een functiewijziging of van (extra) gebiedsbepalingen kan geen deelnamevoorwaarde zijn, omdat het jaren kan duren voordat een gemeentelijk omgevingsplan is aangepast aan de nieuwe situatie. Wel kan het *aanvragen* hiervan bij de gemeente (door de grondgebruiker die de subsidieaanvraag doet) als deelnamevoorwaarde worden opgenomen, zoals Utrecht dat heeft gedaan. Het is dus ook niet noodzakelijk om meteen het omgevingsplan aan te passen.
- Aangezien de afgewaardeerde grond landbouwgrond blijft, is het de vraag hoeveel ruimte er is voor een functiewijziging. Als de functie 'agrarisch' is, zijn er twee mogelijkheden. De eerste: ook binnen de functie 'agrarisch' kunnen verschillende gradaties worden aangebracht in de mate van gebruiksbeperking, zoals nu soms ook al gebeurt. De tweede: de functie kan worden gewijzigd in 'agrarisch met waarden' of in een nieuw te introduceren functie die beter past bij de gebruiksbeperkingen die de subsidieverstrekker voor ogen heeft. Sommige provincies hebben ruimtelijke categorieën in hun Omgevingsvisie opgenomen (zoals de 'Groenblauwe Mantel' in Limburg) die zich zouden kunnen lenen als een nieuw type functie voor afgewaardeerde grond, op voorwaarde dat de gebruiksbepalingen passend zijn (te maken). En de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft wel voorgesteld om een nieuwe functie (bijv. extensieve of natuurinclusieve landbouw) te introduceren. Hoe dan ook, in alle gevallen zal maatwerk nodig zijn om de gebruiksfunctie en de gebruiksbeperkingen met elkaar in evenwicht te brengen. Op de mogelijkheden voor gebruiksbeperkingen gaan we hierna nog verder in.
- Het is lastig om een bepaalde functie of set gebruiksbepalingen alleen toe te passen op afzonderlijke (afgewaardeerde) percelen. Doorgaans zijn grotere gebieden of zones aangewezen waar identieke gebruiksbepalingen gelden.
- Een functiewijziging heeft invloed op het verzilveren van GLB-premies, op mestplaatsingsruimte etc., waardoor grondgebruikers aanspraak zouden kunnen maken op nadeelcompensatie. Om dubbelbetaling te voorkomen is hier dus een keuze nodig tussen nadeelcompensatie (die niet onder de staatssteunregels valt) en een afwaarderingssubsidie op basis van (bijvoorbeeld) een

kwalitatieve verplichting. De provincies die al een afwaarderingsregeling hebben (Brabant en Friesland), hebben om die reden geen plicht tot functiewijziging opgenomen. Als de grondgebruiker de functiewijziging/gebruiksbeperkingen zelf aanvraagt, heeft hij overigens géén recht op nadeelcompensatie.

- Functiewijziging en de separate gevolgen daarvan zijn doorgaans onder grondgebruikers niet populair en kunnen zo de animo voor afwaardering, c.q. voor het gewenste grondgebruik verkleinen.

Omgevingswet vergemakkelijkt opname van gebruiksbeperkingen

Met het van kracht worden van de Omgevingswet per 1 januari 2024 heet het bestemmingsplan omgevingsplan en zijn de mogelijkheden vergroot om hierin gebruiksbeperkingen op te nemen. Bestemmingsplannen mochten onder de Wet ruimtelijke ordening weliswaar de gebruiksmogelijkheden van de grond beperken en randvoorwaarden stellen aan gebruiksfuncties, maar het stellen van regels die een bepaald gebruik onvoorwaardelijk afdwingen was niet mogelijk. De Omgevingswet heeft daarin verandering gebracht: het is nu wèl mogelijk om gebodsbepalingen op te nemen in het omgevingsplan en het is gemakkelijker geworden om nieuwe gebruiksfuncties toe te kennen. De gebodsbepalingen zijn vooral bedoeld om ongewenst grondgebruik met onmiddellijke ingang te kunnen beëindigen, maar ze kunnen uiteraard ook worden ingezet om gewenst gebruik te bevorderen. Zoals we al eerder aangaven, gaat het in deze verkenning niet om gebodsbepalingen die eenzijdig, zonder medeweten van de grondgebruiker, worden opgenomen (in dat geval er sprake van het uitoefenen van overheidsgezag), maar om bepalingen die met instemming van de grondgebruiker worden opgenomen. Wel is in dit geval een belangrijke vraag of de subsidie pas wordt toegekend zodra het beoogde gebruik in het omgevingsplan is verankerd (als subsidievoorwaarde dus), of dat er alleen een plicht is om de gebodsbepalingen (later, c.q. zo snel als mogelijk) te laten opnemen. In het eerste geval kan het jaren duren voordat het gewenste gebruik werkelijkheid wordt en zal het grondgebruik dus ook langs andere weg moeten worden vastgelegd.

Eisen aan gebodsbepalingen in het omgevingsplan

Een gebodsbepaling is een voorschrift dat een burger een onvoorwaardelijke en rechtstreekse verplichting oplegt om een bepaalde handeling te verrichten met het oog op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een grondeigenaar wordt bij zo'n bepaling direct verplicht zijn grond zodanig te gebruiken dat de bestaande situatie overeenkomt met de gewenste activiteit in het omgevingsplan. Een gebodsbepaling verschilt naar zijn aard niet zoveel van een kwalitatieve verplichting (zie § 4.4.3): het gaat ook hier vooral om gebods- en verbodsbepalingen, c.q. om dulden en nalaten.

Gebodsbepalingen moeten zijn ingebed in de gemeentelijke omgevingsvisie, de provinciale omgevingsvisie en de nationale omgevingsvisie. Die laatste bevat de volgende twee nationale belangen, waaronder alle afwaarderingsdoelen uit deze verkenning kunnen worden geschaard:

- het realiseren van een goede omgevingskwaliteit;
- het behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten.

Een gemeente kan grotendeels zelf bepalen welke regels zij wil stellen in het omgevingsplan. Maar vanwege het (potentieel) ingrijpende effect van gebodsbepalingen voor de grondgebruiker, worden gemeenten geacht een redelijke balans te vinden tussen het publieke belang dat met de bepalingen wordt gediend en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op de grondeigendom. Dit betekent dat dat het evenredigheidsbeginsel en het eigendomsrecht het juridisch kader vormen om de toelaatbaarheid van een gebodsbepaling te beoordelen. Daarnaast gelden de volgende twee uitgangspunten:

- gebodsbepalingen hebben – zoals de term al aangeeft – vooral het karakter van ge- en verboden (net als de kwalitatieve verplichting; zie § 4.4.3). Er is in beginsel geen ruimte voor het vastleggen van actief beheer;

- de gebodsbepalingen passen bij de gebruiksfunctie van de gronden zoals die in het omgevingsplan is vastgelegd. Zoals gezegd kunnen wel nieuwe functies worden geïntroduceerd die beter passen bij de beoogde gebodsbepalingen.

Behoud van de status 'landbouwgrond'

Uitgangspunt voor het type afwaardering waarover we het hier hebben, is dat de grond de functie van landbouwgrond behoudt. Dat kan weliswaar in een andere vorm zijn (agrarisch met waarden, extensieve landbouw, natuurinclusieve landbouw), maar de hoofdfunctie blijft een agrarische. In de verkenning is benadrukt dat het feit dat je in een afwaarderingsregeling opneemt dat de grond de status landbouwgrond behoudt, niet wil zeggen dat dit ook voor andere regelingen geldt, zeker als die andere regelingen van andere bestuursorganen zijn. Om te waarborgen dat de grond daadwerkelijk de status landbouwgrond behoudt, zouden rijk en provincies moeten coördineren dat deze status geldt voor alle regelingen die onder het Geïntegreerde Beheer- en Controlesysteem vallen (dit zijn alle grond- en diergebonden steunmaatregelen).

Ter illustratie: in 2023 ontstond er ophef over gronden die in de jaren '90 waren ingebracht voor de subsidieregeling voor tijdelijke bebossing van landbouwgrond (SBL). Ook hier was het uitgangspunt dat de grond zijn landbouwfunctie zou behouden. Bij de verkoop van SBL-gronden bleek echter de Belastingdienst van mening dat de grond al die jaren bosgrond was geweest en legde een aanzienlijke (na)heffing op. Vanwege de landbouwvrijstelling is landbouwgrond namelijk fiscaal voordeliger omdat agrarisch ondernemers geen belasting hoeven te betalen over de boekwaarde van de grond.

b. Gebruiksbeperkingen opnemen in de subsidiebeschikking

Enkele provincies hebben een duidelijke voorkeur geuit voor een tweede publiekrechtelijk spoor: het opnemen van gebodsbepalingen in de subsidiebeschikking die de aanvrager ontvangt, voorzien van een uitvoeringsovereenkomst. In die laatste wordt dan een kettingbeding opgenomen en zo nodig ook de plicht tot het vestigen van een kwalitatieve verplichting. Op de privaatrechtelijke instrumenten gaan we straks in. Het werken met een uitvoerings- of realisatieovereenkomst vindt ook al plaats bij de uitvoering van de SKNL, waar de aanvrager in een (zelf opgesteld) realisatieplan aangeeft hoe hij de beoogde natuurfunctie gaat realiseren. Handhavingstechnisch kun je dan eerst handhaven op de 'publieke' beschikking, vervolgens het nakomen van de overeenkomst en het kettingbeding en dan eventueel nog op het nakomen van de KV.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt in artikel 4:36 lid 1 dat overheden ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst kunnen afsluiten, de zogenoemde uitvoeringsovereenkomst. De subsidiebeschikking moet dan de voorwaarde bevatten dat er een uitvoeringsovereenkomst tot stand moet komen. De subsidiebeschikking moet in ieder geval enkele essentiële bepalingen bevatten: de aanduiding van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, de verplichtingen en het subsidiebedrag, c.q. de wijze waarop het subsidiebedrag is bepaald. Op grond van Awb-artikel 4:36, lid 2 kan in een uitvoeringsovereenkomst worden bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is om de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, ook daadwerkelijk te verrichten ('afdwingovereenkomst'). Het opleggen van zo'n verplichting in de subsidiebeschikking zelf is niet mogelijk. Wel is het mogelijk om deze elementen in algemene zin in de subsidiebeschikking op te nemen en vervolgens nader uit te werken in de uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst mag echter geen dubbele zijn van de beschikking, of omgekeerd. De subsidie kan zo nodig ook worden verleend onder de opschortende of ontbindende voorwaarde dat er een uitvoeringsovereenkomst tot stand komt (Van Hekesen-Van Bruggen 2006).

De provincie is zelf verantwoordelijk voor de handhaving van de uitvoeringsovereenkomst en het toezicht op het nakomen van parallelle privaatrechtelijke overeenkomsten (kettingbeding, KV).

4.4.3 Privaatrechtelijke borging

Privaatrechtelijke instrumenten zijn in feite alle typen overeenkomsten die volgens het burgerlijk recht tussen tweede partijen kunnen worden gesloten. In de context van deze verkenning zijn dat bijvoorbeeld:

- pachtovereenkomst;
- overeenkomst met kwalitatieve verplichtingen (hierna kortweg: de kwalitatieve verplichting);
- kettingbeding;
- erfdiensbaarheid.

Omdat een overeenkomst met kwalitatieve verplichtingen bij afwaardering het vaakst wordt genoemd (ook in de concept-verleningsbeschikking van LVVN) en al wordt gebruikt bij de SKNL en bij de Brabantse en Friese afwaarderingsregelingen, staan we het meest uitgebreid stil bij de kwalitatieve verplichting (KV). We besteden daarnaast aandacht aan de overeenkomsten en verschillen met het kettingbeding en de erfdiensbaarheid.

De kwalitatieve verplichting nader bezien

Anders dan het kettingbeding is de kwalitatieve verplichting bij wet geregeld (voor de liefhebbers: in artikel 6:252 BW, over het verbintenisrecht). Het wetboek stelt dat “bij een overeenkomst kan worden bedongen dat de verplichting van een der partijen om iets te dulden of niet te doen ten aanzien van een haar toebehorend registergoed, zal overgaan op degenen die het goed onder bijzondere titel zullen verkrijgen, en dat mede gebonden zullen zijn degenen die van de rechthebbende een recht tot gebruik van het goed zullen verkrijgen”. Om een zakelijke werking te krijgen, moet de kwalitatieve verplichting worden vastgelegd in een notariële akte die vervolgens wordt geregistreerd in de openbare registers (bijv. het Kadaster). Een kadastraal uittreksel vermeldt zowel de KV als de akte waarin de KV is gevestigd.

Voordelen van de kwalitatieve verplichting zijn:

- de spelregels zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek;
- de verplichting is gekoppeld aan de grond. De wet bepaalt dat de verplichting – als deze tenminste is ingeschreven bij het Kadaster – bij verkoop of overdracht van de grond overgaat op de nieuwe eigenaar;
- als aan de verplichting een tegenprestatie (bijv. beloning) is gekoppeld, gaat ook deze automatisch mee naar de volgende eigenaar;
- de verplichtingen gelden voor zowel de eigenaar als de gebruiker van de grond.

Beperkingen van de kwalitatieve verplichting zijn:

- de wet bepaalt dat het gaat om het dulden of nalaten van handelingen op – in dit geval – een perceel grond. Voor het vastleggen van actief beheer is dit instrument dus niet geschikt;
- hoewel de verplichtingen bij een eigendomswissel automatisch overgaan, wordt vaak het zekere voor het onzekere genomen en wordt ook een apart kettingbeding in de KV opgenomen;
- de KV geldt niet jegens een persoon die de grond onder een bijzondere titel verwerft of jegens een persoon wiens (gebruiks)recht bestond vóór het vestigen van de KV (zie art. 6:252 Burgerlijke Wetboek).

Looptijd kwalitatieve verplichting

Een kwalitatieve verplichting geldt in beginsel voor onbepaalde tijd, maar de betrokken partijen kunnen desgewenst een looptijd in de overeenkomst opnemen. De verplichting kan – anders dan na afloop van een afgesproken looptijd – op twee manieren worden opgeheven of gewijzigd:

- als zich onvoorziene omstandigheden voordoen waarna het niet langer redelijk is om de verplichting in de oude vorm te handhaven. Een verzoek tot wijziging of opheffing kan wederom

op basis van een akte van doorhaling bij de notaris en – als er tussen de partijen geen overeenstemming kan worden bereikt – via een verzoekschrift bij de rechtbank;

- als de ‘eisende partij’ na tenminste tien jaar na het sluiten van de overeenkomst geen redelijk belang meer heeft bij de verplichting en het niet aannemelijk is dat dit belang zal terugkeren.

De provincie Brabant heeft in zijn kwalitatieve verplichting opgenomen dat elke tien jaar evaluatie plaatsvindt van de vorderingen en dat de KV-bepalingen op basis hiervan kunnen worden bijgesteld. Een andere vraag is of een wijziging in de KV ook een financiële wijziging teweeg kan brengen. In beginsel is het in de KV overeengekomen beheer al afgekocht en kan er bezwaarlijk geld worden teruggevorderd; bijbetalen zou eventueel nog wel kunnen. Niettemin kan dit een argument zijn om het beheer zoveel mogelijk in een aparte beheerregeling onder te brengen, omdat daar veel meer mogelijkheden zijn om het beheer en de beheervergoeding aan te passen (zie § 4.5). Een verandering in het nagestreefde beheertype lijkt door bovenstaande bepalingen wel goed door te voeren (dit wordt gedekt door de term ‘redelijk belang’). Maar meer in zijn algemeenheid wringt hier de eenmaligheid van de afwaarderingssubsidie en de voortdurend veranderende economische context (grondprijzen, beheervergoedingen etc.).

Verschillen tussen kwalitatieve verplichting, erfdienstbaarheid en kettingbeding

Een kwalitatieve verplichting (KV) is een overeenkomst tussen twee partijen waarin wordt afgesproken dat de ene partij activiteiten nalaat of duldt op een bepaald perceel of een aantal percelen. Opnemen van actieve (beheer)maatregelen is niet mogelijk. De overeenkomst wordt vastgelegd bij notariële akte en ingeschreven in de openbare registers. De KV is aan de grond gekoppeld en gaat automatisch over op een volgende eigenaar of gebruiker.

Een instrument dat sterk lijkt op de kwalitatieve verplichting, is de erfdienstbaarheid. Ook deze wordt vastgelegd bij notariële akte. Bij erfdienstbaarheid is sprake van een ‘heersend’ en een ‘dienend’ erf, waarbij het heersende iets oplegt aan het dienende (bijv. recht van overpad). Omdat de verplichtingen zijn gebonden aan een ‘erf’ (een fysiek stuk grond), gaan deze automatisch mee naar eventuele volgende gebruikers. Omdat het in dit geval gaat om een afspraak met de overheid, is er echter geen sprake van een ‘heersend erf’. Daarom is dit instrument niet geschikt voor een afwaarderingsregeling.

Een kettingbeding is een persoonlijk recht waar bij de verkoper van de grond een overeenkomst sluit met de koper waarin hij bepaalde verplichtingen oplegt aan de koper, inclusief de plicht om die door te zetten naar eventuele latere kopers. De voorschriften moeten dus bij elke eigendomswissel opnieuw worden vastgelegd. Als één van de volgende kopers het kettingbeding niet opnieuw opneemt in de koopovereenkomst of leveringsakte, vervalt het kettingbeding. Meestal wordt dit onaantrekkelijk gemaakt door hiervoor hoge boetes op te nemen in de overeenkomst. Een beperking van een kettingbeding is ook dat het niet bestand is tegen executoriale verkoop van de grond: in dat geval telt het goederenrecht zwaarder. Voordeel van een kettingbeding is dat je er – anders dan in een KV – ook actief beheer in kunt regelen.

Inhoud van de kwalitatieve verplichting

Voor de inhoud van een KV kan te rade worden gegaan bij de SNKL (functiewijziging naar natuur), maar ook bij model-KV die Brabant hanteert voor afwaardering ten behoeve van het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (zie het kader op de volgende pagina). Welke bepalingen er in de KV worden vastgelegd, hangt ook af van het gebruiksdoel:

- Instandhoudingsbeheer (kleinschalig landschap, oud grasland, cultuurhistorische of archeologische elementen) kan uitstekend in de KV worden geregeld zonder dat nog een aanvullende beheerovereenkomst nodig is. Ook in de Friese regeling voor weidevogels is instandhoudingsbeheer (geen wijzigingen doorvoeren in de waterhuishouding, het sloot- en greppelpatroon, het reliëf en de bodemopbouw) een belangrijk onderdeel van de KV-bepalingen. Friesland heeft ervoor gekozen om naast het instandhoudingsbeheer alleen een

bemestingsbeperking op te nemen in de KV en het overige beheer via het ANLb te regelen. Ook voor groenblauwe dooradering zal er vaak sprake zijn van instandhouding van bestaande en nieuwe elementen; het beheer van deze elementen is met een KV bijna niet realiseerbaar.

- Sommige provincies overwegen om een groter deel van het weidevogelbeheer in de KV te regelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om maadata (niet maaien voor bijv. 15 juni), de veebezetting (niet beweiden met een veebezetting van bijv. meer dan 1,5 gve) en het waterpeil (de drooglegging is niet meer dan x cm beneden maaiveld). Zoals gezegd wordt hieraan momenteel gerekend in het kader van het Aanvalsplan Grutto.
- Voor andere toepassingen zal steeds zorgvuldig moeten worden gekeken welke bepalingen naar hun aard passen in de KV en welke beter op een andere manier kunnen worden geregeld. Zo zijn bepalingen in de trant van 'dulden van peilverhoging' of van andere hydrologische maatregelen die andere partijen zullen nemen (2^e bullet in het kader over Brabantse regeling) eigenlijk niet geschikt voor een KV gezien de doorkruising van publiekrecht door privaatrecht (zie § 4.4.1). Dit soort bepalingen kan beter publiekrechtelijk (met nadeelcompensatie) worden vormgegeven. Dat ligt anders voor vrijwillige peilverhoging, bijvoorbeeld met behulp van individuele stuwtjes. Maar dit is 'actief beheer' dat naar zijn aard ook niet in de KV past.

Voorbeeld van de inhoud van een kwalitatieve verplichting: Brabant

In de Brabantse regeling voor financiële compensatie van waardevermindering in het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) wordt een model-KV gebruikt waarin onder meer de volgende bepalingen staan (zie <https://www.groenontwikkefondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2022/07/202201-model-Kwalitatieve-Verplichting-pub.docx>):

- De eigenaar verplicht zich tot de ontwikkeling en instandhouding van het natuurbeheertype [...], overeenkomstig (de voorwaarden en verplichtingen uit) deze overeenkomst en het daaraan ten grondslag liggende Inrichtingsplan.
- De eigenaar is verplicht om rekening te houden met de effecten op de betreffende gronden van de hydrologische maatregelen die in de omgeving van de gronden zijn of nog zullen worden getroffen ten behoeve van de realisering van natuurdoelen voortvloeiende uit Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water.
- Er vindt geen kerende grondbewerking plaats en geen toepassing van bestrijdingsmiddelen en meststoffen (behalve soms max. 20 ton/ha ruige mest als dit dienstig is aan het natuurbeheertype).
- De eigenaar laat al het overige na wat het gebruik van de gronden ten dienste van het natuurbeheertype belemmert, bemoeilijkt of verhindert.
- Er is een boetebeding opgenomen voor situaties waarin de bepalingen uit de KV niet (correct) worden nageleefd.
- Evaluatie: elke tien jaar wordt beoordeeld hoe de realisering van het natuurdoel ervoor staat. Zo nodig worden op basis van de evaluatie de KV-bepalingen aangepast.
- Er is vastgelegd dat de bepalingen voor de betreffende gronden overgaan op de volgende gebruiker (kettingbeding).

Positie van de akkerbouw

Veel van de bestaande voorbeelden spelen zich af in de veehouderij, c.q. in graslandgebieden. Ook in de akkerbouw is uiteraard extensivering mogelijk, bijvoorbeeld door beperken van de bemesting, verruiming van het bouwplan of een milieu- of natuurvriendelijke gewaskeuze. Verschillende provincies benadrukken dat de situatie in de akkerbouw – doordat hier sprake is van vruchtwisseling en bouwplansaldo's – lastiger is om een overeenkomst te sluiten voor een vast perceel of vaste delen van percelen. Bij toepassing op vaste percelen wordt de vruchtwisseling lastiger en zal de afwaarderingssubsidie hiervoor dus ook moeten compenseren. Wel kan de KV worden gevestigd op vaste *delen* van percelen die niet in de vruchtwisseling meegaan. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan landschapselementen (voor zover die in een KV passen) of aan extra brede bufferstroken (breder dan wettelijk is verplicht).

Wat via afwaardering regelen en wat daarbuiten?

De balans tussen wat je – met welke overeenkomst dan ook – in de afwaarderingsbepalingen vastlegt en wat daarbuiten (bijv. actief beheer) luistert nauw. Overwegingen hierbij kunnen zijn (zie ook § 4.5):

- De gebruiksbeperkingen die via afwaardering worden vergoed, zijn in principe tot in de eeuwigheid gegarandeerd. Separate beheerregelingen zoals het ANLb hanteren meestal een contractduur van zes jaar (binnenkort 12 jaar en over enkele jaren wellicht 20 jaar). Zie ook § 4.4.4 over financiële borging.
- Vastleggen van een groot deel van het beheer in de afwaarderingsovereenkomst maakt het beheer star. Weliswaar kunnen ook in zo'n overeenkomst evaluatie- en herijkingmomenten worden opgenomen, maar met het ANLb kan veel beter (minimaal jaarlijks, maar soms zelfs *last minute*) worden ingespeeld op weersomstandigheden, de feitelijke aanwezigheid van vogels, voortschrijdend inzicht etc.
- Het tot in lengte van jaren minutieus vastleggen van het beheer staat enigszins op gespannen voet met de wens van veel provincies tot doelsturing. In vrijwel alle PPLG's is hierover een passage opgenomen. In dit licht kan in de afwaarderingsovereenkomst beter een doelvoorschrift worden opgenomen (bijvoorbeeld: het realiseren van beheertype x, net als bij de SKNL). Beperking hiervan is wel dat dit het toezicht op het naleven van de overeenkomst lastiger maakt.
- De geringe flexibiliteit geldt ook voor het doorvoeren in de overeenkomst van relevante verplichtingen vanuit de wet- en regelgeving (bijv. mestwetgeving, N2000, KRW, GLB-conditionaliteiten). Brabant heeft daartoe wel een bepaling opgenomen in zijn model-KV (zie het kader op de vorige pagina).
- Het ANLb is niet overal inzetbaar (alleen in daartoe begrensde gebieden) en kan niet alle afwaarderingsdoelen bedienen. Althans, iets specifiek: voor de ANLb-leefgebieden open grasland en open akker zijn alleen de meest kansrijke gebieden begreund, bij de leefgebieden water, bodem en klimaat hebben veel provincies alle landbouwgrond begreund. Het is de vraag hoe zich dit – met het oog op de sterke toename van het ANLb-budget – de komende jaren zal gaan ontwikkelen; er gaan stemmen op voor het loslaten van de leefgebiedsbegrenzingsen. Alternatief kan zijn het openstellen van alle typen beheerpakketten in alle leefgebieden.
- Anderzijds: provincies zullen toch gebieden moeten aangeven waar afwaardering kan worden toegepast, al was het alleen maar omdat de staatssteunregels dat vereisen (zie § 4.1).
- Bij het regelen van de bemesting via het ANLb gelden iets ruimere regels voor de mestplaatsingsruimte op afgewaardeerde grond (zie § 4.6).
- Hoe groter de inzet van het ANLb (of andere beheerregelingen), hoe lager de afwaarderingkosten voor het rijk. In de huidige beleidscontext (opheffen Transitiefonds, sterke stijging ANLb-budget) kan dit budgettaire voordelen hebben. Bovendien kan ongeveer driekwart van de ANLb-uitgaven in Brussel worden gedeclareerd.
- In het verlengde daarvan: het ministerie benadrukt dat de versnellingsgelden (SPUK-gelden) primair zijn bedoeld voor afwaardering en niet zijn bedoeld om via een omweg het (actieve) beheer van afgewaardeerde gronden te financieren.

Vastleggen van een beheerplicht?

Als het beheer niet (geheel) in de overeenkomst wordt vastgelegd, zouden verschillende provincies graag een beheerplicht overeenkomen om het beheer alsnog tot in lengte van jaren te waarborgen. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden:

- In de overeenkomst kan worden opgenomen dat de eigenaar/gebruiker al het mogelijke moet doen om beoogde beheertype te realiseren – een soort uitvoerings- of prestatieovereenkomst dus. Daarmee is echter nog niet vastgelegd om welke manier dat moet gebeuren (ook bij de SKNL wordt dat overigens in het midden gelaten: een SNL-beheeraanvraag is niet verplicht en onder het SNL gelden alleen beheeradviezen voor het realiseren van natuurdoeltypen).

- Net als in het SKNL kan bij de subsidieaanvraag een realisatieplan worden vereist waarin de gebruiker aangeeft hoe hij het doel gaat realiseren. Bij honorering van de aanvraag kan in de subsidiebeschikking worden opgenomen dat het realisatieplan bindend is.
- De maximale contractduur bij het ANLb gaat binnen enkele jaren waarschijnlijk omhoog naar 20 jaar. Dat is weliswaar niet permanent, maar wel aanzienlijk langer dan nu.
- Er kan een aparte overeenkomst worden gesloten die de duurzaamheid van het beheer (buiten de afwaardering om) regelt.

Toezicht, monitoring en evaluatie

Er zal moeten worden afgesproken wie gaat toezien op de naleving van de overeengekomen gebruiksbeperkingen. Het ligt in de rede dat de verantwoordelijkheid voor deze taak bij de regelingseigenaar ligt, maar die kan het toezicht uiteraard uitbesteden aan een andere partij.

De provincies geven op dit punt het volgende aan:

- Controle op de naleving van de bij de SKNL gehanteerde kwalitatieve verplichtingen is een ‘beleidsarm’ thema. Ook Roosemalen & Savelkoul (2022) geven aan dat controle van de KV-bepalingen aandacht verdient. Een logisch ijkmoment lijkt in ieder geval een wijziging in eigendom (om erop toe te zien dat de verplichtingen overgaan naar de nieuwe eigenaar).
- Waarschijnlijk zullen lang niet alle gebruiksbeperkingen goed controleerbaar zijn. Aan dit knelpunt kan natuurlijk tegemoet worden gekomen door de bepalingen zo SMART mogelijk te formuleren.
- De meeste provincies hebben serieuze capaciteitstekorten voor het uitoefenen van adequaat toezicht.

De provincies geven aan dat de gebrekkige (mogelijkheden tot) toezicht met voorrang moet worden opgelost (bepalingen SMART formuleren, toezichtcapaciteit bij provincies uitbreiden) voordat afwaardering grootschalig wordt toegepast.

Daarnaast zullen afspraken moeten worden gemaakt over de monitoring en evaluatie van de effecten van de gebruiksbeperkingen: draagt het naleven daarvan ook daadwerkelijk bij aan het realiseren van de gebiedsdoelen? Hierover zijn voor zover ons bekend nog geen afspraken gemaakt. Brabant past zoals gezegd een tienjaarlijkse evaluatie van zijn overeenkomsten toe. De provincies beschikken uiteraard over verschillende meetnetten (ecologie, waterkwaliteit etc.), maar die zullen over het algemeen te grofmazig zijn om het effect van afwaardering van specifieke percelen te kunnen meten.

4.4.4 Financiële borging

Over de duurzaamheid van de financiële afspraken is in de voorgaande paragrafen al het een en ander gezegd. Samengevat:

- Alle compensatie van gebruiksbeperkingen die in de afwaarderingssubsidie is meegenomen (zowel het vermogens- als het inkomensdeel), is blijvend geborgd (want afgekocht voor de eeuwigheid).
- De vergoeding voor beheerafspraken buiten de afwaarderingssubsidie om zijn nu geborgd voor 6 jaar, binnenkort voor 12 jaar en over enkele jaren waarschijnlijk voor maximaal 20 jaar. Dat is lang, maar uiteraard niet eeuwigdurend. De overheid loopt dan dus het risico dat het separaat overeengekomen beheer na 20 jaar vervalt. De vraag is dan hoe groot dit risico is (het ANLb en zijn voorgangers bestaan al 45 jaar) en of de overheid bereid is om dit risico te nemen.
- De beoogde duurzaamheid van een aparte beheervergoeding kan wèl worden bereikt door de vergoeding eenmalig af te kopen op basis van de *Richtsnoren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandgebieden* (EU-Mededeling 2022/C 485/01, paragraaf 1.1.4, randnummer 213 en 214). Daartoe moet (a) meer overleg met de Europese Commissie

plaatsvinden over de precieze invulling van deze mogelijkheid (vooral waar het gaat om behoud van de landbouwfunctie), en (b) worden verkend of hiervoor animo bestaat onder grondgebruikers; het instrument is in Nederland immers nog nooit toegepast. Op enkele specifieke aspecten van de relatie tot het ANLb gaan we hierna nader in.

4.5 Relatie tot ANLb en eco-regeling

Het deel van het beoogde beheer dat niet wordt verdisconteerd in de afwaarderingssubsidie, kan zoals gezegd uit een aanvullende beheerregeling komen. Dat kan het ANLb zijn, maar ook een andere decentrale regeling voor groenblauwe diensten.

Omdat het rijksbudget voor afwaardering waarschijnlijk sterk afneemt (uit de nadere uitwerking van het regeerprogramma moet nog blijken in welke mate), maar het ANLb-budget waarschijnlijk sterk toeneemt (vanaf 2026 komt een deel van € 500 mln. per jaar extra beschikbaar boven op het huidige budget van ca € 120 mln. per jaar), kijken verschillende provincies met hernieuwde belangstelling naar het ANLb. Dat heeft verschillende redenen:

- In sommige provincies ligt afwaardering vanwege zijn permanente karakter momenteel bestuurlijk gevoelig. Zij verkennen ook de mogelijkheden om de provinciale opgaven meer met het ANLb dan met afwaardering te realiseren.
- Doordat het ANLb-budget toeneemt, is de verwachting dat het toepassingsbereik (zowel ruimtelijk als inhoudelijk) sterk zal worden verruimd. Daardoor is het ANLb (nog) vaker inzetbaar voor de afwaarderingsdoelen.
- Bij die werkwijze is bovendien het risico op dubbelbetaling (afwaardering + ANLb) veel kleiner. De overlap die resteert, kan worden opgelost door speciale ‘ANLb-pluspakketten’ te maken die boven op de afwaarderingsvergoeding kunnen worden gecontracteerd (net zoals er nu enkele pluspakketten zijn goedgekeurd die een ANLb-plus vormen op de eco-regeling). Sommige provincies zijn voorstander van zulke pluspakketten, andere vinden het op deze manier veel te ingewikkeld worden.
- Nu er langjarige ANLb-contracten mogelijk worden, wordt het ANLb qua duurzaamheid interessanter. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid van eenmalige afkoop van ANLb-vergoeding interessant gevonden.

Vermijden van ongewenste cumulatie

De beloning voor de gebruiksbepalingen in de afwaarderingssubsidie mag niet overlappen met beloningen voor dezelfde bepalingen die uit andere regelingen op hetzelfde perceel terechtkomen. Beloningen mogen elkaar wel aanvullen, maar tweemaal betalen voor een identieke maatregel is uiteraard niet toegestaan. Regelingen waarmee overlap kan optreden, zijn bijvoorbeeld:

- Al genoemd: het ANLb. Dit risico is bijvoorbeeld de reden waarom in Brabant deelnemers aan afwaardering niet kunnen deelnemen aan het ANLb. Een minder rigoureuze, maar bewerkelijker spoor is om per perceel te beoordelen waar sprake is van ongewenste dubbelbetaling en deze in mindering te brengen (bijv. door de bovengenoemde ‘pluspakketten’).
- De eco-regeling. Ook deze bevat activiteiten die kunnen overlappen met de bepalingen die al in de afwaarderingssom of in een beheerregeling zijn opgenomen. Omdat het bij de eco-regeling gaat om jaarlijks te bepalen activiteiten, kan de mate van overlap van jaar op jaar wisselen. Eco-regeling en ANLb kunnen ook onderling nog overlappen; daarvoor is een uitgebreide cumulatietabel beschikbaar.
- Regelingen voor nadeelcompensatie als gevolg van het uitoefenen van overheidsgezag, zoals de in Friesland ontwikkelde Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV). Vanwege het risico van dubbelbetaling heeft Friesland ervoor gekozen om de Friese afwaarderingsregeling voor

weidevogels alleen van kracht te laten zijn buiten de veenweidegebieden waar de CSV van kracht wordt.

- De regeling *Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-gebieden*, die vergoedingen bevat voor vrijwillige extensivering en/of peilverhoging.
- Beloningsregelingen op basis van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) zoals die in Drenthe, Brabant en Utrecht van kracht zijn. Hier is dubbelbetaling lastig vast te stellen, omdat de beloning geldt voor behaalde prestaties en niet voor uitgevoerde maatregelen.

Punt van aandacht is dat de mate van dubbelbetaling lastig is vast te stellen, omdat de gebruiksbepalingen die in de afwaarderingssubsidie worden meegenomen niet apart 'op waarde worden gezet', maar door middel van dubbele taxatie worden bepaald op basis van het verschil tussen de situatie met en zonder beperkingen.

Het risico van dubbelbetaling is een serieus punt van aandacht. Daarom is op initiatief van RVO een overleg gestart over de toenemende risico van dubbelbetaling (niet specifiek bij afwaardering, maar in algemene zin). Daarbij zijn ook enkele provincies en IPO/BIJ12 betrokken.

4.6 Afwaardering en mestplaatsingsruimte

Er leven veel vragen over de positie van afgewaardeerde gronden in de mestwetgeving. Als de gebruiksbepalingen een (gehele of gedeeltelijke) beperking van de bemesting omvatten en deze leiden tot vermindering van de mestplaatsingsruimte op het bedrijf, vrezen sommige provincies dat de animo onder agrariërs niet groot zal zijn. Omgekeerd erkennen veel provincies dat afwaardering nu juist een instrument is om duurzame extensivering te realiseren, en behoud van mestplaatsingsruimte (door de verminderde mestgift op afgewaardeerde percelen te verevenen met die op niet afgewaardeerde) past niet in dat streven. Bovendien plaatst dat de basis voor financiële compensatie in een wat vreemd daglicht: afwaardering heeft dan wel gevolgen voor de productie(capaciteit) van de afgewaardeerde percelen, maar door de mogelijkheid tot verevening wellicht voordelen op de rest van de bedrijfsoppervlakte.

Om te beginnen: de afgewaardeerde grond blijft landbouwgrond waarover de gebruiker de beschikkingsmacht heeft; hij behoudt dus in beginsel de wettelijk bepaalde (gewasafhankelijke) gebruiksruijme. Voor grasland is die bijvoorbeeld 170 kg stikstof per ha, inclusief eventueel toegekende derogatie (vervalt in 2026). De vraag is vervolgens of en hoe de gebruiksruijme verandert door toedoen van de overeengekomen gebruiksbepalingen in de sfeer van bemesting.

Bij afwaardering zijn de bemestingsbeperkingen hetzij onderdeel van een publiekrechtelijke afspraak (subsidiebeschikking), hetzij van een privaatrechtelijke overeenkomst zoals een KV, maar is die overeenkomst wel met de overheid gesloten en in de openbare registers vastgelegd. Daardoor zijn ze ook in het laatste geval op te vatten als onderdeel van overheidsbeleid. Bovendien kan in beide gevallen worden vereist dat ze (na subsidieverlening) in het omgevingsplan worden opgenomen, waardoor ze sowieso een publieke werking krijgen. Daarmee ligt het voor de hand dat bemestingsbeperkingen bij afwaardering leiden tot een lagere mestplaatsingsruimte op bedrijfsniveau. Beslaan de afgewaardeerde percelen een substantieel deel van de bedrijfsoppervlakte, dan kunnen ze in de praktijk noodzaken tot het afstoten van vee en krijgt de regeling het karakter van een (gedeeltelijke) beëindigingsregeling. Het is aan de betrokken regelingseigenaar om te bepalen welke mate van extensivering gewenst is en om te waken voor eventuele overlap met beëindigingsregelingen.

Cruciale vraag daarbij is wel: welke openbare registers raadpleegt RVO om na te gaan of er sprake is van landbouwgrond met of zonder gebruiksbeperkingen? RVO zal in elk geval kijken naar de functie van de grond in het gemeentelijke omgevingsplan en naar eventuele bepalingen bij die gebruiksfunctie – dit kan dus een extra reden zijn om de gebruiksbeperkingen achteraf ook hierin op te nemen. Maar doordat het lang kan duren voor de bepalingen hierin zijn verankerd, bestaat de kans dat ze voor RVO lange tijd onzichtbaar blijven. RVO raadpleegt op dit moment niet standaard de openbare registers (zoals het Kadaster) voor het vaststellen van de functie en gebruiksmogelijkheden van de grond, maar bij een grootschaliger toepassing van afwaardering behoort dit zeker tot de mogelijkheden. Dat past ook in een ontwikkeling waarbij (mede onder druk van de Europese Commissie) het feitelijke grondgebruik steeds meer leidend zal zijn voor de plaatsingsruimte op perceelsniveau.

Bij het formuleren van bemestingsbeperkingen kunnen we drie situaties onderscheiden:

- a. De gebruiksbeperkingen stellen wel eisen aan de toegestane typen mest, maar niet aan het totale volume. Zo kennen zowel de Brabantse regeling ‘Ondernemend Natuurnetwerk’ als de Friese weidevogelregeling een verbod op het gebruik van drijfmest en kunstmest. In principe kan de veehouder hier de bemestingsruimte geheel volmaken met andere mest (m.n. ruige mest). Hier is dus geen sprake van een lagere gebruiksruimte op bedrijfsniveau.
- b. De gebruiksbeperkingen bevatten een verbod op of een beperking aan het gebruik van alle soorten mest. In dit geval wordt de gebruiksruimte op bedrijfsniveau navenant kleiner.
- c. De gebruiksbeperkingen gelden ook voor (delen van) percelen waar de bemestingsnorm al voorkomt uit een wettelijke verplichting (bijv. op basis van de Nitraatrichtlijn of het GLB), c.q. als afgewaardeerde percelen overlappen met:
 - verplichte bufferstroken (GLMC4 en 10);
 - percelen waarop de niet-productieve eco-activiteiten ‘bufferstrook met kruiden’ of ‘groene braak’ worden uitgevoerd;
 - niet-productief areaal (bijv. kruidenrijke randen, groene braak, houtopstanden) dat wordt opgegeven onder GLMC8. Opgaande landschapselementen zoals houtopstanden kwalificeren sowieso niet als landbouwgrond in het kader van de Meststoffenwet.

Hierbij moet ook worden bedacht dat de gebruiksbeperkingen tot in lengte van jaren op eenzelfde locatie rusten, terwijl de elementen die voor het GLB (GLMC’s, eco-activiteiten) worden aangemeld van jaar op jaar kunnen verschillen.

Verschillen met de situatie onder het ANLb

De situatie is deels vergelijkbaar met die bij het ANLb voor beheerpakketten waarin bemestingsbeperkingen zijn opgenomen, maar er is een belangrijk verschil: in het ANLb zijn de bemestingsbeperkingen niet opgenomen in de beheereisen (dat zijn de afspraken tussen collectief en provincie), maar in de aanvullende beheerbepalingen (dat zijn de afspraken tussen collectief en grondgebruiker). Daarmee is de bemesting niet publiekrechtelijk (met de overheid), maar privaatrechtelijk (met het collectief) vastgelegd. Hierdoor blijft de gebruiksruimte op bedrijfsniveau gelijk en kan de grondgebruiker een lagere bemesting op het ene perceel dus verevenen met een hogere bemesting op een ander perceel. Hierop zijn twee uitzonderingen:

- a. Voor percelen met een bemestingsverbod geldt de gebruiksruimte *zonder* eventuele derogatie (dit verschil is in 2026, na het vervallen van de derogatie, niet langer relevant).
- b. Het bovenstaande geldt niet als de bemestingsnorm voor ANLb-gronden voorkomt uit een wettelijke verplichting. Hier geldt hetzelfde al bij het bovenstaande punt c.

4.7 Transparantie

Bij het thema ‘transparantie’ maken we onderscheid tussen transparantie vooraf (welke gebieden of percelen komen voor afwaardering in aanmerking?) en transparantie achteraf (is helder geadministreerd waar afwaardering is overeengekomen?). Transparantie is niet alleen van belang voor potentiële aanvragers, maar ook voor de mogelijkheid tot het uitoefenen van ‘democratische controle’ op en/of medezeggenschap over de besteding van overheidsgeld (Verdrag van Aarhus).

Transparantie vooraf

Waar het gaat om de transparantie vooraf denken veel provincies aan een soort kaartviewer zoals die bij het Natuurbeheerplan wordt gebruikt. Wel zal het sterk afhangen van het doel waarvoor afwaardering wordt ingezet of gebieden tot op het perceel nauwkeurig kunnen worden begrensd. Vaak zal er eerder sprake zijn van ‘zoekgebieden’ die nog verder moeten worden ingevuld. Zo schakelt Friesland de expertise van de agrarische collectieven in om te beoordelen of een perceel kansrijk is voor weidevogels. Als je helder bent over de doelen van de inzet van afwaardering en over de spelregels voor het selecteren van gebieden of percelen (die overigens ook zullen worden bepaald door de criteria die LVVN meegeeft bij de rijksbijdrage), is een globale aanduiding op kaart voldoende, zo vinden veel provincies. Daar staat tegenover:

- dat potentiële aanvragers toch wel graag exact willen kunnen zien welke percelen wel en niet in aanmerking komen;
- dat het ook uit een oogpunt van effectiviteit (welke percelen dragen het meest bij aan doelrealisatie?) goed kan zijn om exact(er) te begrenzen;
- dat de Europese Commissie wellicht behoefte heeft aan een duidelijke begrenzing (afhankelijk van de gebruikte staatssteungrondslag; zie § 4.1).

Bij het begrenzen van gebieden moet uiteraard het gelijkheidsbeginsel in acht worden genomen en moet helder worden beargumenteerd waarom het ene perceel of gebied wel in aanmerking komt en het andere niet. Omdat de begrenzing per afwaarderingsdoel kan verschillen, zijn ook verschillende begrenzingen mogelijk (net als bij het ANLb de begrenzing per leefgebied verschilt).

Transparantie achteraf

Het is de bedoeling dat de overeengekomen gebruiksbeperkingen worden geregistreerd in de openbare registers (wellicht worden ze ook in het omgevingsplan vastgelegd, maar daar zijn ze pas na verloop van tijd operationeel). Bij openbare registers wordt vaak gedacht aan het Kadaster, maar dat is niet volledig openbaar: je moet betalen om toegang te krijgen tot specifieke gegevens. Daarom zijn veel provincies voorstander van een apart landelijk ‘register’ waarin alle gebieden en percelen zijn opgenomen waar afwaarderingssubsidie is verstrekt. Tenzij er bij het Kadaster mogelijkheden zijn voor kosteloze toegang, zal dat niet onder het Kadaster vallen. Zo’n register zou de vorm kunnen krijgen van een landelijke kaartviewer (een combinatie van provinciale kaarten waaraan een kaartlaag met realisatie is toegevoegd) waarop de afgewaardeerde percelen zichtbaar zijn en via een informatiefunctie de gebruiksbepalingen kunnen worden opgeroepen. Met het oog op de democratische controle is het gewenst dat ook te zien is waar men terecht kan voor uitleg, vragen en opmerkingen.

4.8 Overige financiële gevolgen

In deze paragraaf beschrijven we de (mogelijke) fiscale en bancaire gevolgen van afwaardering.

Fiscale gevolgen

Hier is sprake van twee aandachtspunten:

- a. Voor diverse subsidies gericht op natuurbeheer en -ontwikkeling geldt een vrijstelling voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting:
 - natuur- en landschapsbeheer op natuurterreinen (SVNL, SVNL16);
 - landschapsbeheer op landbouwgrond (SVNL);
 - inrichting en functieverandering (SKNL).De vrijstelling voor deze subsidies is opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en artikel 6 van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001. Belastingplichtigen kunnen een beroep doen op deze wet- en regelgeving bij hun aangifte. Voor de afwaarderingsvariant waarom deze verkenning draait, geldt (nog) geen fiscale vrijstelling. Sommige provincies geven aan daarvan wel voorstander te zijn, maar de kansen bij behoud van de landbouwfunctie lijken niet zo groot. Zo is ook voor het ANLb al tevergeefs fiscale vrijstelling bepleit, en we zouden gedeeltelijke afwaardering kunnen beschouwen als “ANLb-achtig”. Het verschil zit ‘m in het feit dat de vergoeding compenseert voor inkomensverlies waarna het belastbaar inkomen (incl. vergoeding) weer op hetzelfde peil is. Bij SNL/SKNL speelt het agrarisch inkomen geen rol in de vergoedingsberekening.
- b. Natuurterreinen en landbouwgronden zijn vrijgesteld van onroerendezaakbelasting (OZB); de afwaardering heeft hierop dus geen invloed. Worden ook opstallen afgewaardeerd, dan beïnvloedt de waardedaling de WOZ-aanslag in het voordeel van de grondeigenaar.
- c. In het verlengde daarvan: bij functieverandering naar natuur heeft de belastingrechter van de rechtbank Noord-Nederland geoordeeld dat er een fiscaal aftrekbaar verlies kan ontstaan. De landbouwvrijstelling bepaalt weliswaar dat een verlies op landbouwgrond niet aftrekbaar is, maar doordat de afwaarderingssubsidie belastingvrij is en de waardedaling aftrekbaar, ontstaat er fiscaal alsnog een (aftrekbaar) verlies (zie o.a. Nijhuis 2021 en uitspraak *Rechtbank Noord-Nederland 2023*). Omdat de subsidie bij de onderhavige vorm van afwaardering *niet* belastingvrij is, zal het verlies waarschijnlijk alsnog niet aftrekbaar zijn.
- d. De waterschapslasten voor landbouwgrond en natuurgrond zijn bij veel waterschappen verschillend. Hoewel de gebruiksfunctie van de grond niet wordt omgezet naar natuur, is het in de toekomst denkbaar – bijvoorbeeld als er voor afgewaardeerde grond een nieuwe gebruiksfunctie in het omgevingsplan wordt geïntroduceerd – dat er ook op dit vlak een voordeel ontstaat.

Door het ontbreken van een vrijstelling van inkomstenbelasting vloeit er bij afwaardering veel overheidsgeld via de begunstigde naar de Belastingdienst. Omdat het in dit geval om eenmalig hoge bedragen gaat, kan dit voor de aanvrager betekenen dat hij wel 50% van de afwaarderingssubsidie aan de Belastingdienst moet afdragen. Dat wordt door verschillende partijen als een opmerkelijk en ongewenst fenomeen gezien. Ten eerste om principiële redenen: de subsidie is immers (net als bij functiewijziging naar natuur) bedoeld voor het maatschappelijk doel dat met de afwaardering wordt gediend. Ten tweede om praktische redenen: het zou grondgebruikers kunnen weerhouden om deel te nemen. Dat komt het doelbereik niet ten goede. Het is gewenst om nog eens goed te kijken naar mogelijke oplossingen.

Bancaire gevolgen

Verandert er bij afwaardering iets in de bancaire mogelijkheden voor bedrijfsfinanciering, met name omdat de waarde van de grond als onderpand daalt? Onder grondgebruikers wordt deze vrees wel geuit. Toch lijken de gevolgen mee te kunnen vallen. Banken, en zeker de Rabobank, kijken steeds minder naar de waardeontwikkeling van de grond en steeds meer naar duurzaamheid en naar de vraag of de ondernemer in staat is om zijn rente en aflossing te betalen vanuit de onderneming. Omdat de afwaarderingsvergoeding bijdraagt aan de liquiditeit van het bedrijf, kan het bedrijf gemakkelijker bestaande leningen aflossen en/of nieuwe leningen aangaan. Zo blijkt de

afwaarderingssubsidie bij de SKNL ook geregeld te worden gebruikt voor aankoop van extra grond. In dit licht zouden bedrijven met afgewaardeerde grond dus juist in het voordeel kunnen zijn.

4.9 Kennis en communicatie

Hoewel sommige provincies de regelingen van Brabant en Friesland als voorbeeld gebruiken om eigen regelingen in het leven te roepen, leven er nog veel kennisvragen over afwaardering – in deze verkenning hebben er een groot aantal benoemd en voor een deel ook beantwoord. Uit de gesprekken met de provincies blijken de volgende behoeften:

- Er is behoefte aan intensivering van de kennisuitwisseling en afstemming, zowel tussen LVVN en provincies als tussen provincies onderling. Het gevoel bestaat dat iedereen nu zijn eigen wiel aan het uitvinden is. Afstemming op landelijk niveau is ook gunstig om te zorgen voor een gelijk speelveld tussen agrariërs en andere grondeigenaren, financieel en qua kennis.
- Effectief afwaarderingsinstrumentarium vereist binnen de provincies kennis en inzet van de medewerkers van grondzaken en van die van de beleidsafdelingen (natuur, water etc.). Ook *binnen* de provincies is een intensieve(re) communicatie tussen beide specialismen gewenst.
- Afwaardering heeft ten onrechte een negatief aura gekregen. Heldere, objectieve communicatie over de voordelen en beperkingen is zeer gewenst.

4.10 Overige aandachtspunten

In deze paragraaf beschrijven we enkele aandachtspunten die in de ronde langs de provincies en/of in de reacties op een eerdere versie van deze rapportage naar voren kwamen en die we in de voorgaande paragrafen nog niet of nauwelijks hebben genoemd.

1. Afwaardering gaat uit van eeuwigdurende afspraken. Maar hoe realistisch is dat:
 - met het oog op de sterk dynamische grondmarkt en ruimtelijke ontwikkeling, vooral in verstedelijkte gebieden?
 - gezien de ontwikkelingen in de landbouw zelf, die wellicht noodzaken tot periodieke bijstelling van afspraken?
2. Hoe werkt afwaardering in pachtsituaties? Moeten er dan twee overeenkomsten worden gesloten? Hier kunnen we te rade gaan bij bestaande regelingen voor afwaardering, die uitwijzen dat er twee benaderingen mogelijk zijn:
 - de SKNL sluit alleen een overeenkomst met de eigenaar van de grond. In het geval van een kwalitatieve verplichting (die immers aan de grond is gekoppeld) geldt deze automatisch ook voor de gebruiker van de grond (als dit niet de eigenaar is);
 - bij de Brabantse regeling kan de overeenkomst worden gesloten met zowel de subsidieontvanger als de grondeigenaar, als de subsidieontvanger niet de grondeigenaar is. In de overeenkomst wordt vastgelegd dat de bepalingen gelden voor “degene die het terrein toebehoort, beheert of degene die het recht van erfpacht verwerft”.
3. In het verlengde daarvan uiten sommige provincies de wens om een afwaarderingsregeling ook open te stellen voor niet-agrarische grondeigenaren zoals institutionele beleggers, kerken, stichtingen en verenigingen, lokale overheden etc. De wenselijkheid van openstelling voor lokale overheden vergt een zorgvuldige afweging, maar tegen openstelling voor de andere genoemde typen eigenaren is in principe geen bezwaar. Brabant heeft voor niet-agrarische grondeigenaren wel de voorwaarde opgenomen dat ze moeten aantonen dat de grond niet reeds als natuurgrond o.i.d. wordt gebruikt.

4. Dat brengt ons bij de volgende vraag: staat een afwaarderingsregeling ook open voor percelen die al extensief worden gebruikt, dus voor percelen waar de gebruiksbeperkingen naadloos passen en geen extra gevolgen met zich meebrengen? Principieel is er niets op tegen om reeds extensieve bedrijven te belonen voor het feit dat ze extensief zijn. De grondslag voor afwaardering is dan gelegen in het feit dat de bedrijven blijvend afzien van intensivering. Daarvoor zouden 'onbeperkte' percelen in de omgeving dan als referentie kunnen dienen. Het subsidierecht (artikel 4:21 Awb) kan hier echter een spelbreker zijn: dit bepaalt dat een subsidie voor bepaalde (concreet aangeduide) activiteiten moet worden verstrekt. Het handhaven van de status quo, hoe waardevol die ook is, staat daarmee op gespannen voet, wellicht tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat de status quo een waardevolle bijdrage levert aan de overheidsdoelen voor het betrokken gebied. In de Brabantse regeling is in elk geval de bepaling opgenomen dat het project "ten opzichte van het bestaand gebruik substantieel en aanwijsbaar bijdraagt aan het verbeteren van de ecologische situatie ter plekke."

4.11 Naar een landelijke kader- of voorbeeldregeling?

De behoefte aan een landelijke kader- of voorbeeldregeling blijkt per provincie te verschillen:

- Enkele provincies zijn voorstander van een landelijke regeling à la SKNL of van een verbreding van de SKNL met 'lichtere' vormen van afwaardering. Om voldoende ruimte te houden voor provinciaal maatwerk, zou zo'n regeling dan wel op maat moeten kunnen worden gesneden. Dat kan met de SKNL in feite ook al, maar het idee bestaat dat provincies de SKNL en SKNL 1:1 moeten kopiëren, terwijl dat in feite niet zo is. Advies over de mogelijkheden voor het 'op maat snijden' is dan wel gewenst. Eén provincie is voorstander van een omvattende rijksregeling met verschillende gradaties van extensivering (incl. SKNL en beëindigingsregelingen zoals MGB en LBV), een regeling dus die ook vergaande vormen van extensivering omvat. Uiteraard moet ook zo'n regeling voldoende ruimte bieden voor provinciaal maatwerk. Extra argument voor een landelijke kaderregeling is wellicht het volgende: nu het zo zou kunnen zijn dat een afwaarderingsregeling vanwege zijn budgetbeslag toch zelfstandig de staatsteunprocedure moet doorlopen (zie § 4.1), is het effectiever om daarvoor één kaderregeling op te stellen dan om twaalf provinciale regelingen naar Brussel te sturen. Het gaat dan wel om een regeling die nog sterker dan de SKNL (die alleen over natuur gaat) op maat kan worden gesneden.
- De meeste provincies hebben niet zozeer behoefte aan een landelijke kader- of voorbeeldregeling, maar willen een aantal zaken wel graag landelijk regelen, zoals de stroomlijning van het staatssteunkader (zie boven) en de beantwoording van alle kennisvragen die hiervoor zijn geformuleerd. Enkele provincies geven aan dat ze zelf nog beter moeten nadenken over de vraag wat ze precies willen met het instrument afwaardering, andere staan in de startblokken om met een regeling te komen. Vooral de weidevogelprovincies willen in het kader van het Aanvalsplan Grutto het instrument graag snel introduceren om de animo onder grondgebruikers te behouden. Zij kijken daarbij vooral naar de Friese weidevogelregeling.

De meeste provincies willen een afwaarderingsregeling bij voorkeur zelf uitvoeren; de meeste provincies voeren de SKNL ook zelf uit. Bij enkele provincies loopt dit via RVO, maar één daarvan neemt de uitvoering vanaf 2025 weer in eigen hand. Voor veel provincies is de vraag over de uitvoering nog wat prematuur, omdat ze nog beter moeten nadenken over de vormgeving van een afwaarderingsregeling. Diverse provincies sluiten echter niet uit dat ze de agrarische collectieven een rol willen geven bij de uitvoering, in lijn met de rol die een aantal provincies voor de collectieven in petto heeft bij de uitvoering van hun PPLG.

5. Conclusies en samenvatting

In dit hoofdstuk vatten we de resultaten van de verkenning puntsgewijs samen en presenteren we de conclusies.

1. Nogmaals ter afbakening: deze verkenning gaat over afwaardering van landbouwgrond waarvoor op vrijwillige basis gebruiksbeperkingen worden overeengekomen ten behoeve van (bijvoorbeeld) natuur, landschap, bodem, water en/of klimaat. De hoofdfunctie van de grond blijft een agrarische, zij het (eventueel) 'met waarden' of in termen van extensieve of 'natuurinclusieve landbouw – de nieuwe Omgevingswet maakt het introduceren van nieuwe gebruiksfuncties gemakkelijker. De verkenning gaat *niet* over gebruiksbeperkingen die op basis van overheidsgezag (bijv. een peilbesluit of onvrijwillige opname in het gemeentelijk omgevingsplan) tot stand komen, zoals de in Friesland ontwikkelde Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV).
2. Uit de PPLG's, de bijbehorende maatregelpakketten en de gesprekken met de provincies blijkt een forse (lange termijn) afwaarderingsambitie ten behoeve van het realiseren van een breed scala aan doelen. Voor alle provincies tezamen gaat het (op basis van deze verkenning) om grofweg 150.000 ha en € 3 mld. Ook het PBL heeft voor vier provincies (Friesland, Drenthe, Utrecht en Noord-Holland) een kwantitatieve inschatting gemaakt en komt tot een totale (lange termijn) afwaarderingsambitie van € 1,7 mld. (excl. de Friese Compensatiesystematiek Veenweiden). Er zijn ook korte-termijnambities: afwaardering maakt onderdeel uit van provinciale koploperprojecten waarvoor inmiddels budget bij LVVN beschikbaar is, dat via Specifieke Uitkeringen (SPUK's) aan provincies wordt toegekend. De korte-termijnambities zijn uiteraard bescheidener, maar beslaan nog steeds enkele duizenden hectares en enkele honderden miljoenen euro's. Voor de langere termijn is realisering van de ambities sterk afhankelijk van de nadere uitwerking van het regeerprogramma van september 2024, waarin het Transitiefonds is opgeheven.
3. Omdat de aan provincies toegekende budgetten (koploperprojecten) waaruit een deel van de afwaarderingsprojecten wordt betaald, in vier jaar moeten worden besteed (met een uitlooptermijn van nog eens vier jaar), hebben veel provincies enige haast met het opstellen van een regeling en het vinden van een goede staatssteungrondslag. Daarbij wordt vooral reikhalzend uitgezien naar de nieuwe Catalogus groenblauwe diensten waarin nu ook afwaardering is opgenomen. De Brusselse goedkeuring van de Catalogus wordt op zijn vroegst voorjaar 2025 verwacht. Belangrijke beperking is dat de Catalogus momenteel een jaarlijks budgetplafond heeft van ca € 100 mln. Voor de korte-termijnambitie is dat – bij een gefaseerde uitrol – wellicht net toereikend, maar voor een bredere uitrol volstaat het niet. Als de lange-termijnambities kunnen worden gerealiseerd, is het handiger om hiervoor een nieuwe (kader)regeling in het leven te roepen die de zelfstandig (en met een eigen budgetplafond) de staatssteunprocedure doorloopt. Voor de korte termijn lijkt het vormgeven van afwaardering als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) een goede (tijdelijke) optie te kunnen zijn, omdat provincies – als ze op een correcte manier gebruik maken van het DAEB-Vrijstellingsbesluit – zelf kunnen beslissen om afwaardering als DAEB aan te merken. De Vrijstelling geldt voor maximaal 10 jaar; daarna moet opnieuw worden besloten of verlenging met 10 jaar wenselijk is. Zodra er een aparte regeling is goedgekeurd, kan deze als staatssteungrondslag worden gebruikt. Naar een naadloze overgang van de ene naar de andere regeling moet wellicht nog wat uitzoekwerk plaatsvinden – de staatssteungrondslag bepaalt immers voor een deel ook de inhoud van de afwaarderingsregeling.

4. Enkele provincies vrezen dat een passende staatssteungrondslag niet op tijd beschikbaar zal komen om snel aan de slag te gaan. Gezien de onzekere beleidsomgeving zijn er ook provinciebesturen die huiverig zijn om nu afspraken 'voor de eeuwigheid' te maken. Een versterkte inzet op het ANLb wordt daarbij genoemd als één van de opties. Daarvoor komt vanaf 2026 substantieel extra geld beschikbaar en bovendien zijn nu contracten tot 12 jaar en binnenkort waarschijnlijk tot 20 jaar mogelijk (een verzoek voor dit laatste ligt nu in Brussel). Ook bij het ANLb bestaat trouwens de mogelijkheid tot nog verdere verduurzaming van het beheer: de EU-Richtlijn voor landbouwsteun bieden de mogelijkheid van eenmalige afkoop van de beheervergoeding in combinatie met een overeenkomst voor permanente extensivering. Deze mogelijkheid is in Nederland nooit benut, maar bijvoorbeeld wel in Denemarken (in de vorige GLB-periode). De vermogenscomponent van de grond blijft dan dus buiten beschouwing. Daarnaast kunnen er natuurlijk andere, meer tijdelijke grondinstrumenten worden ingezet, zoals een provinciale groundbank die gronden met gebruiksbeperkingen uitgeeft, of regelingen zoals die in Brabant waar de provincie vrijwillig gronden aankoopt en met gebruiksbeperkingen terug verpacht aan de oorspronkelijke eigenaar. In Brabant gebeurt dit overigens met een KV (dus alsnog voor de eeuwigheid), maar er kan natuurlijk ook een overeenkomst met beperkte duur worden gesloten.
5. Voor het duurzaam borgen van aangepast grondgebruik wordt doorgaans naar de kwalitatieve verplichting (KV) gekeken. Daarmee is al ervaring opgedaan in de SKNL (regeling functiewijziging) en in de afwaarderingsregelingen van Brabant en Friesland. Ook komt hij voor in de concept-criteria voor een rijksbijdrage voor afwaardering. De KV biedt weliswaar – doordat hij aan de grond is gekoppeld – een goede mogelijkheid om de afspraken over het grondgebruik over te laten gaan op volgende eigenaar/gebruiker. Maar de KV heeft ook belangrijke nadelen. Ten eerste: in de KV kan alleen worden geregeld dat iets moet worden geduld of nagelaten. Ten tweede is het de vraag of inzet van een privaatrechtelijk instrument (zoals een KV) leidt tot een 'onaanvaardbare doorkruising' van het publiekrecht, in het bijzonder van de Omgevingswet. Gebruik van privaatrechtelijke instrumenten door overheden is namelijk aan voorwaarden gekoppeld, waarbij de belangrijkste is dat inzet van privaatrecht alleen is toegestaan als het bewezen effectiever is dan inzet van publiekrecht. Hier hoort dus een goede afweging plaats te vinden. Ook is nader onderzoek gewenst naar de vraag wanneer er (in het geval van vrijwillige afwaardering) precies sprake is van onaanvaardbare doorkruising en of het publiekrecht dezelfde zekerheid en flexibiliteit kan bieden als het privaatrecht.
6. Kijken we naar de publiekrechtelijke mogelijkheden, dan zijn de belangrijkste:
 - Opname van gebruiksbeperkingen in de omgevingsverordening en/of het omgevingsplan. Omdat het om vrijwillige afwaardering gaat, gaat het om opname op verzoek van of in overleg met de eigenaar/grondgebruiker/subsidieaanvrager. Omdat dit vaak (veel) tijd kost, kan dit geen aanvraagcriterium zijn, maar een afspraak om dit na subsidieverlening te regelen. De nieuwe Omgevingswet biedt ruimere mogelijkheden voor introductie van nieuwe gebruiksfuncties (bijv. extensieve landbouw of natuurinclusieve landbouw) met daaraan gekoppelde gebodsbepalingen (veelal in termen van ge- en verboden).
 - Opname van gebruiksbeperkingen in de subsidiebeschikking, c.q. in de uitvoeringsovereenkomst die aan de beschikking wordt gekoppeld. In de uitvoeringsovereenkomst kan dan een kettingsbeding worden opgenomen. Dit is vergelijkbaar met de realisatieovereenkomst die bij de SKNL is vereist. Deze methode heeft bij enkele provincies de voorkeur. Hij is juridisch gezien zeker zo effectief als het borgen van gebruiksbeperkingen langs privaatrechtelijke weg.

7. Kijken we naar de privaatrechtelijke mogelijkheden, dan zijn (even los van de doorkruisingsleer) de kwalitatieve verplichting (KV) en het kettingsbeding de meest effectieve. De KV heeft als voordeel dat hij een wettelijke basis heeft en dat hij automatisch overgaat op de volgende eigenaar of gebruiker. Een belangrijk nadeel is dat er geen actief beheer mee kan worden overeengekomen, maar alleen activiteiten in de sfeer van 'duldend en nalatend'. Actief beheer past wèl in een kettingsbeding. Beperking daarvan is echter dat de bepalingen bij elke eigenaarswissel opnieuw moeten worden vastgelegd.
8. Het overeenkomen van permanente gebruiksbeperkingen brengt twee soorten kosten met zich mee: een lagere waarde van de grond in het economisch verkeer (de vermogenscomponent) en een blijvende daling van de productiecapaciteit en/of blijvende kosten van beheer en onderhoud (de inkomenscomponent). De verkenning heeft geen consensus opgeleverd over de vraag of – in geval van taxatie van de grondprijs in de oude en de nieuwe situatie – de inkomenscomponent al (geheel) in de taxatie is verdisconteerd. Daarom is het gewenst om per geval (op basis van het afwaarderingsdoel en het overeengekomen gebruik) te bezien in hoeverre sprake is van ongeoorloofde cumulatie van het vermogens- en inkomensverlies. Het is gewenst om hiervoor – aan de hand van enkele casussen – een richtlijn te ontwikkelen.
9. Sommige provincies zijn er voorstander van om zoveel mogelijk gebruiksbeperkingen in de afwaarderingssubsidie mee te nemen, omdat ze daarmee voor de eeuwigheid zijn vastgelegd en gefinancierd. Andere provincies willen het beheer juist grotendeels via aparte regelingen zoals het ANLb laten lopen. Beide opties hebben voor- en nadelen. Bij de afweging is een belangrijk gegeven dat het ministerie benadrukt dat het afwaarderingsbudget primair voor afwaardering (de vermogenscomponent) is bedoeld en niet om via een omweg beheer te financieren dat ook uit het ANLb (waarvan het budget de komende jaren juist sterk toeneemt) kan worden betaald. De situatie is natuurlijk anders als de gewenste dienst niet past in het ANLb of als de betrokken gronden niet zijn begrensd voor toepassing van het ANLb. Welke balans optimaal is, hangt af van de afwaarderingsdoelen en van de situatie ter plekke (bijv. wel/niet begrensd voor ANLb).
10. Van de gebruiksbeperkingen die in de afwaardering zijn meegenomen, is de financiële duurzaamheid vanzelf geregeld. Als aanvullende beheersbepalingen (buiten de afwaardering om) nodig zijn om de beoogde gebiedsdoelen te realiseren, is het van belang dat ook deze afspraken zo duurzaam mogelijk zijn verankerd (inhoudelijk en financieel). Daarvoor zijn drie mogelijkheden:
 - Mikken op snelle introductie van langjarig ANLb (20 jaar). Dat is lang, maar voor veel provincies nog niet lang genoeg.
 - Gebruik maken van de mogelijkheid van eenmalige afkoop (voor de eeuwigheid) van de ANLb-vergoeding (zie terug). Hiervoor is eerst nader overleg met Brussel nodig over de agrarische gebruiksmogelijkheden en een binnenlandse verkenning naar de animo onder grondgebruikers voor dit instrument, dat in Nederland nog nooit is toegepast.
 - Opname van de beheermaatregelen die buiten de afwaardering vallen in de uitvoeringsovereenkomst bij de subsidiebeschikking (zie punt 6) of in een aparte overeenkomst met een 'beheerplicht'. Het eerste is wellicht lastig omdat de afwaarderingssubsidie niet voorziet in betaling daarvoor.
11. Ongeoorloofde cumulatie van de steunmaatregel met andere beloningsregelingen (ANLb, eco-regeling, andere decentrale regelingen voor groenblauwe diensten, regeling samenwerking N2000 en veenweidegebieden, beloningsregelingen op basis van KPI's etc.) is een serieus punt van aandacht. Hier zijn twee benaderingen mogelijk:

- De rigoureuze: toepassing van afwaardering ruimtelijk helemaal afsplitsen van die van andere regelingen (zoals Brabant en Friesland hebben gedaan).
 - De precieze: nagaan waar de ongeoorloofde overlap zit en deze eruit filteren (bijv. door het toepassen van 'pluspakketten').
12. Zowel bij het publiekrechtelijke als het privaatrechtelijke spoor is handhaving, c.q. toezicht op naleving nodig. Bij de bestaande voorbeelden zoals de SKNL zijn handhaving, monitoring en evaluatie (dragen de gebruiksbeperkingen bij aan het realiseren van de gebiedsdoelen?) relatief 'beleidsarme' thema's. Mede daarom vrezen veel provincies serieuze capaciteitsproblemen als afwaardering grootschalig(er) wordt uitgerold, en benadrukken zij dat hiervoor snel een oplossing moet worden gevonden. Hoeveel extra capaciteit nodig is, en met welke expertise, zal ook moeten blijken uit nog op te stellen plannen voor handhaving en toezicht.
 13. Er is behoefte aan een brede (boeren, burgers en buitenlui) en kosteloze toegankelijkheid van gegevens over of kaarten van de gebieden waar afwaardering mogelijk is (transparantie vooraf) en aan een nieuw landelijk register waarin zichtbaar is waar welke afspraken zijn gemaakt (transparantie achteraf). Dit is niet alleen in het belang van kandidaat-aanvragers, maar ook met het oog op de mogelijkheid van democratische controle op de besteding van overheidsgeld. Voor het vastleggen van de (geografische) werkingssfeer van de regeling kunnen provincies gebruik maken van bestaande beleidskaders (bijv. Natuurbeheerplan, Omgevingsverordening) of bij de regeling zelf een kaart met de werkingssfeer publiceren.
 14. Er leven veel vragen over de mestplaatsingsruimte op afgewaardeerde grond als de gebruiksbepalingen ook bemestingsbepalingen omvatten die verder gaan dan wat in de wet- en regelgeving of op basis van het GLB (conditionaliteiten, gekozen eco-activiteiten) wordt vereist. De grond blijft voor de Meststoffenwet weliswaar landbouwgrond (en houdt daarmee in beginsel de plaatsingsruimte van landbouwgrond), maar de vraag is of en hoe beperking van de bemesting de plaatsingsruimte op bedrijfsniveau beïnvloedt. Daarbij gaan we ervan uit dat de overeengekomen bemestingsbepalingen zowel via het publiekrechtelijke spoor als via het privaatrechtelijke (de overeenkomst is gesloten met de overheid en krijgt door opname in de openbarere registers een zakelijke werking) onderdeel van overheidsbeleid zijn geworden. Als alleen het gebruik van bepaalde typen mest (bijv. drijfmest) is verboden, blijft de mestplaatsingsruimte intact. Wordt alle mestgebruik verboden of beperkt, dan neemt de plaatsingsruimte af. De verminderde plaatsingsruimte op de afgewaardeerde percelen kan dus niet worden veevend met een extra mestgift op de overige bedrijfsoppervlakte. Hoewel sommige provincies vrezen dat hierdoor de animo voor afwaardering zal afnemen, erkennen ze tegelijkertijd dat afwaardering nu juist bedoeld is om duurzame extensivering te realiseren en dat behoud van mestplaatsingsruimte niet past in dat streven.
 15. Het feit dat de afgewaardeerde grond landbouwgrond blijft (eventueel onder een iets andere titel (bijv. agrarisch met waarden, extensieve landbouw, natuurinclusieve landbouw) betekent niet automatisch dat overheden de grond ook bij de toepassing van andere grondgebonden of diergebonden regelingen (zoals die vanuit het GLB) als landbouwgrond zullen classificeren. Het is dus gewenst dat de overheid hier één lijn trekt.
 16. De afwaarderingssubsidie is – anders dan bij de SKNL – niet vrijgesteld van inkomstenbelasting. De gevolgen daarvan zijn uiteraard sterk afhankelijk van de fiscale positie van het bedrijf, maar per saldo zal dit betekenen dat een deel van het afwaarderingsbudget via de grondgebruiker bij de Belastingdienst terechtkomt. Dit is bij het ANLb ook het geval, maar bij afwaardering gaat het om veel grotere bedragen die rechtstreeks aan de bedrijfswinst worden toegerekend. Het risico

is dan ook groot dat de eenmalige subsidie voor circa 50% aan de belastingdienst moet worden afgedragen. Dat doet afbreuk aan het streven naar een reële vergoeding voor een maatschappelijke dienst en kan grondgebruikers weerhouden van deelname, waardoor het doelbereik afneemt. Het is gewenst om nog eens goed te kijken naar vrijstellingsmogelijkheden.

17. Enkele provincies zijn voorstander van een landelijke regeling voor gedeeltelijke afwaardering, bijvoorbeeld als aanvulling op de SKNL. Voldoende mogelijkheden voor provinciaal maatwerk is dan een belangrijke voorwaarde. Het feit dat er vanwege het verwachte budgetbeslag wellicht toch een nieuwe regeling naar Brussel moet worden gestuurd, kan een extra argument zijn voor een landelijke kaderregeling. Andere provincies hebben niet zozeer behoefte aan een landelijke regeling, maar wel aan:

- landelijke kaders/bouwstenen voor decentrale regelingen;
- een landelijk toegepast staatssteunkader voor decentrale regelingen;
- een landelijk register van afgewaardeerde gronden;
- landelijke uitwisseling van kennis en ervaringen en landelijk opvullen van kennishiaten.

Ook binnen de provincies kan de communicatie worden verbeterd, met name die tussen de medewerkers van grondzaken en die van de beleidsafdelingen – de expertise van beide groepen is nodig om afwaardering zowel inhoudelijk als regelingstechnisch tot een succes te maken.

6. Handreikingen voor het vervolg

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de verkenning omgezet naar adviezen voor overheden die met afwaardering aan de slag willen. Daarbij moet uiteraard in het achterhoofd worden gehouden dat de verkenning niet bij alle aandachtspunten al volledige helderheid heeft kunnen brengen. Daarom zijn ook aanbevelingen voor verder uitzoekwerk opgenomen. Het uitzoekwerk lijkt niet van dien aard dat dit overheden ervan hoeft te weerhouden om al op korte termijn op een verantwoorde manier met afwaardering aan de slag te gaan.

1. Voor provincies die tempo willen maken met afwaardering, c.q. voor de korte-termijnambities lijkt de volgende aanpak het meest geschikt:
 - a. Geef afwaardering vorm als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). De herziene Catalogus is pas medio 2025 van kracht; bovendien moet de regeling dan nog worden goedgekeurd door de Adviescommissie van de Catalogus (al kan dit laatste wellicht al plaatsvinden op basis van de nog niet geheel goedgekeurde tekst).
 - b. Zorg voor een zorgvuldige gebiedsbegrenzing en een heldere vergoedingsberekening (eisen vanuit het DAEB-Vrijstellingsbesluit), beide op basis van de beoogde doelen en maatregelen.
 - c. Stel een regeling op. Brabant kan voor het DAEB-aspect desgewenst als voorbeeld dienen.
 - d. Neem de gebruiksbeperkingen op in de subsidiebeschikking en in een daaraan gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (publiekrechtelijke borging) en neem daarin ook een kettingbeding op. Dat kunnen zowel passieve (duldend en nalatend) als actieve bepalingen zijn.
 - e. Neem eventueel (maar niet noodzakelijk) de voorwaarde op om de passieve bepalingen ook in het omgevingsplan (publiek) of een kwalitatieve verplichting (privaat) op te nemen. Als er veel actieve bepalingen zijn overeengekomen, is deze extra borging niet bijster effectief.
 - f. Beoordeel of (een deel van) het actieve beheer onder een aparte beheerregeling kan worden gebracht en of het effectief is om deze beheervergoeding eenmalig af te kopen.
 - g. Beoordeel de maatregelen en vergoedingen op ongeoorloofde cumulatie (dubbelbetaling) met andere regelingen die voor hetzelfde perceel van kracht zijn.
 - h. Stel een plan op voor handhaving, monitoring en evaluatie.
2. Voor provincies die iets minder haast hebben en een budgettair bescheiden afwaarderingsvolume op het oog hebben: wacht op de goedkeuring van de nieuwe Catalogus groenblauwe diensten en leg de conceptregeling intussen alvast voor aan de Adviescommissie van de Catalogus. Budgettair is hier (vooral nog) ruimte voor zo'n € 100 mln. per jaar. Overleg met andere provincies over de aspiraties voor de eerstvolgende jaren en stel gezamenlijk een planning op voor gefaseerde indiening van nieuwe regelingen. Voer vervolgens de bovengenoemde stappen b tot en met h uit (zij het dat bij b en c niet binnen het DAEB-kader, maar binnen de Catalogus-kaders moet worden gewerkt).
3. Voor de provincies die geen haast hebben en/of een forse financiële ambitie hebben: stel in samenspraak met LVVN een aparte (kader)regeling op en stuur die met een substantieel, zelfstandig budget naar Brussel om de staatssteunprocedure te doorlopen. Zodra de regeling is goedgekeurd, kunnen ook weer de stappen b tot en met h worden doorlopen (met het staatssteunkader van de nieuwe regeling in het achterhoofd). Met het opstellen en indienen van een nieuwe regeling kan het beste snel worden gestart (dit hoeft niet te wachten op de stappen 1 en 2). Wel is het gewenst om eerst meer duidelijkheid te hebben over het lange-termijnperspectief van afwaardering op basis van de nadere uitwerking van het regeerprogramma.

4. Wees transparant: welke provincies willen (bijvoorbeeld omdat ze haast hebben) hun eigen weg gaan en welke willen in samenspraak met andere provincies en/of LVVN werken aan de meest effectieve invulling?
5. Diep een aantal aandachtspunten verder uit, bij voorkeur gezamenlijk. Bijvoorbeeld:
 - de mogelijkheden en beperkingen van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten (in het publiekrechtelijke domein vooral die van het omgevingsplan) en de situaties waarin sprake is van onaanvaardbare doorkruising van publiek- en privaatrecht;
 - de vraag of en in welke mate er dubbelbetaling optreedt bij het gestapeld vergoeden van de vermogens- en inkomenscomponent van blijvende gebruiksbeperkingen;
 - de mogelijkheden om ongeoorloofde cumulatie met andere regelingen te voorkomen. Hierover loopt op initiatief van RVO al een landelijk overleg;
 - het samenstellen van maatregelenmenu's, c.q. sets van gebruiksbeperkingen die voor een bepaald doel kunnen worden ingezet (in het tekstkader in hoofdstuk 3 zijn ze nu op één hoop gegooid);
 - de mogelijkheden voor fiscale vrijstelling (met name van de inkomstenbelasting) en de verkenning van mogelijke andere fiscale gevolgen;
 - de mogelijkheden voor een nieuw, gratis toegankelijk openbaar register (bijvoorbeeld met kaartviewer) waarop zichtbaar is welke gebieden zijn begrensd voor afwaardering en waar welke afwaarderingsafspraken zijn gemaakt;
 - een 'protocol' voor handhaving/toezicht, monitoring en evaluatie;
 - de mogelijkheden en beperkingen van eenmalige afkoop van beheervergoeding (blijven er voldoende gebruiksmogelijkheden?).
6. Creëer een platform voor kennisuitwisseling waarin de expertise van grondspecialisten, juristen en beleidsmedewerkers bijeenkomt. Dat kan bijvoorbeeld door de klankbordgroep die voor deze verkenning in het leven is groepen, in aangepaste samenstelling voort te zetten. Of door hiervoor plek in te ruimen in het Juridisch uitvoeringsoverleg RTLG.

Bronnen

Beleidsregel Grond voor natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant. 2022.

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR637262/2>

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 16 januari 2024 omtrent de aankoop, het in erfpacht geven en de verkoop van landbouwgrond buiten het Natuur Netwerk Brabant ten behoeve van behoud graslandareaal (Beleidsregel grond voor graasdierhouderij).

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR714433/1>

Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (Kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 9380) (DAEB-Vrijstellingsbesluit). 2011. Europese Commissie, Brussel.

Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân houdende regels omtrent subsidie voor het creëren en duurzaam behouden van weidevogelgrasland (Subsidieregeling duurzaam weidevogelgrasland). 2023. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR691183/1>.

Boezeman, D., B. Silvius, M. Vink, W. Kuindersma, B. Breman, M. Hoogvliet & J. van den Roovaart. 2024. *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen.* Planbureau voor de Leefomgeving, publicatie nr. 5411.

Boswijk, D. 2021. *Landschapsgrond, wat is dat?* (Folder van het CDA)

Bregman, A.G., J.J. Karens & M.A. Bonthuis-Broekman. 2023 *Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling.* Instituut voor Bouwrecht, Den Haag.

Duijkersloot, A.P.W., A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens & B.J. Schueler. 2010. *De doorkruisingsleer in perspectief - Een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk.* Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Europa Decentraal. 2023. *Kan de provincie steun voor natuurbeheer inrichten als compensatie voor de uitvoering van een DAEB?* <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/kan-de-provincie-steun-voor-natuurbeheer-inrichten-als-compensatie-voor-de-uitvoering-van-een-daeb/>

Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang. 2014. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hekesen-van Bruggen, G. van. 2006. *Subsidieovereenkomsten: op het glijvlak van privaatrecht en publiekrecht.* In: *Contracteren 2006* (2): 33-37.

Janssen, J. 2024. *De scheiding tussen landbouw en natuur voorbij.* In: *Christen Democratische Verkenningen* (2): 43-46.

Lieshout, M. van & K. van Es. 2023. *Verkenning van het concept landschapsgrond – een basis voor vervolgesprekken.* WING – partner in ruimte en ontwikkeling.

Mededeling van de Commissie: Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022/C 485/01). 2022. Europese Commissie, Brussel.

Nijhuis, R. 2021. *Natuursubsidie en de fiscus*. In: Nieuwe Oogst 29 mei 2021.

Oostrom-Streep, N. C. van. 2006. *De kwalitatieve verplichting*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

Rechtbank Noord-Nederland, 2023. ECLI:NL:RBNNE:2023:1688, Zaaknummer AWB - 21_1189.

Regeling van de Minister voor Natuur en Stikstof van 7 juni 2024, nr. WJZ/58032956, houdende regels voor het verstrekken van specifieke uitkeringen aan provincies voor de gebiedsgerichte aanpak voor natuur, stikstof, water en klimaat (Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied). Staatscourant Nr. 18131 d.d. 10 juni 2024.

Roosemalen, W. & H. Savelkoul. 2022. *Nationale Grondbank en Afwaarderen*. Roosemalen & Savelkoul - Managementadviseurs ruimtelijke ontwikkeling. Juli 2022.

Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant. 2023. Provincie Noord-Brabant.
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR672466/9>

Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (Algemene Groepsvrijstellingsverordening of AGVV). 2014. Europese Commissie, Brussel.

Weusthuis, C. (eindred.) 2024. *Compensatie Systematiek Veenweiden*. Feangreide Fryslân. Vastgesteld door DB Wetterskip Fryslân en GS Fryslân d.d. 4 juni 2024.

https://veenweidefryslan.frl/uploads/Downloads/Compensatie_Systematiek_Veenweiden.pdf

Bijlage 1. Vragenlijst voor de gesprekken met de afzonderlijke provincies

1. Zijn er (op basis van het eerder toegestuurd plan van aanpak) nog vragen over de aard en bandbreedte van de verkenning?
2. Op welke manier/in welke vorm(en) wil uw provincie afwaardering inzetten? Voor welke doelen? Uit het PPLG en de maatregelpakketten destilleren we voor de provincie het volgende:

Provincie	Doel(en)	Hectares en/of aantallen opstallen	Euro's
xx	xx	xx	xx

Kloppen de hierboven genoemde doelen? Kunt u de doelen specificeren? Welke oppervlakten en budgetten heeft de provincie daarbij voor ogen?

3. Wat betekent de voorgenomen korting op het Transitiefonds (Coalitieakkoord) voor de provinciale plannen met afwaardering? Meer specifiek:
 - Gaat de provincie de PPLG-ambities bijstellen?
 - Vallen er projecten waarin afwaardering een rol speelt onder de € 1,5 mld. aan koploperprojecten die nu zijn gehonoreerd?
 - T.a.v. afwaardering: wil de provincie wellicht minder in de Kwalitatieve Verplichting gaan regelen en meer via het ANLb, waarvan het budget wel toeneemt (zie ook vraag 6)?
4. In het verlengde daarvan: wat is de planning voor de realisatie van de genoemde hectare-taakstelling?
5. Hoe wil de provincie invulling geven aan de vier randvoorwaarden die LNV heeft meegegeven bij afwaardering: duurzaamheid (permanentie), transparantie, juridische borging en financiële borging?
6. Apart bijgevoegd is een lijst met aandachtspunten die in de aanloop naar de verkenning zijn verzameld (o.a. bij de provincies):
 - Met welke aandachtspunten hebt u al ervaring? D.w.z. op welke vragen kunt u al antwoorden geven?
 - Welke aandachtspunten moeten naar uw idee met voorrang worden uitgezocht?
 - Hebt u nog aanvullende aandachtspunten?
 - Hoe kijkt u aan tegen de verhouding tussen wat je in de Kwalitatieve Verplichting regelt en wat daarbuiten (bijv. actief beheer via het ANLb)?
7. Ziet u iets in een landelijke kader- of voorbeeldregeling met veel ruimte voor provinciaal maatwerk?
8. Ziet u in de voorbereiding en/of uitvoering van de regeling een rol voor (bijvoorbeeld) LNV, BIJ12, RVO en agrarische collectieven?

Bijlage 2. Lijst van aandachtspunten zoals gebruikt bij de interviews

Vergoedingen en staatssteunaspecten

1. Vergoedingensystematiek: wordt de afwaarderingsom net als bij SKNL berekend op basis van twee taxaties van de grond of komen er nog andere methoden in aanmerking?
2. Hoe zit het met de staatssteunaspecten? Is een nieuwe toetsing door en/of een gesprek met de Europese Commissie noodzakelijk voor een nieuwe (kader)regeling?
3. Wat neem je mee bij financiële afwaardering: vermogensschade, inkomensschade en/of andere schadeposten?
4. Het is zinvol om te verkennen of je de mogelijkheid tot eenmalige 'afkoop' van ANLb-vergoedingen (conform de EU-Richtsoeren) kan benutten voor afwaardering.

Typen diensten die via afwaardering kunnen worden gerealiseerd

5. Een analyse van de PPLG's en de PPLG-maatregelpakketten geeft al een aardig overzicht van de brede inzetbaarheid van afwaardering: voor extensivering, overgangsgebieden N2000, KRW-opgaven, beekdalen, vernatting veenweiden, groenblauwe dooradering. Dit nemen we in de interviews mee. Het instrument zou ook geschikt moeten zijn voor 'passieve diensten' zoals instandhouding van kleinschalig landschap. Bijv. om percelen met cultuurhistorische objecten onder te brengen (Noord-Holland heeft ideeën in die richting). Anderzijds: als de bestemming agrarisch moet blijven, gaat dit dan wel altijd samen met cultuurhistorie of (realiseren van) groenblauwe dooradering?

Borging

6. Vindt de borging publiek- of privaatrechtelijke plaats?
7. In hoeverre is de handhaving van de kwalitatieve verplichting een verantwoordelijkheid van de decentrale overheden? Kunnen de agrarische collectieven hierin een rol spelen?
8. De planologische bestemming blijft landbouw of 'agrarisch met waarden'. Is bij de bestemming landbouw een bestemmingswijziging naar de laatstgenoemde categorie gewenst? Is een andere 'tussencategorie' (tussen landbouw en natuur) denkbaar?
9. Hoe regel je de duurzaamheid als gronden van eigenaar veranderen?

Transparantie

10. Transparantie t.a.v. de vraag in welke gebieden financiële afwaardering mogelijk is (waar?). Friesland hanteert voor zijn weidevogel-afwaardering selectiecriteria op basis waarvan percelen moeten kwalificeren.
11. Transparantie t.a.v. de vraag waar extensivering met financiële afwaardering is overeengekomen (realisatie).
12. Eenduidigheid in de registratie zodat het mogelijk is om een landelijk beeld van de realisatie te krijgen. Dat kan bijvoorbeeld in het provinciaal natuurbeheerplan, gemeentelijk bestemmingsplan of provinciale omgevingsvisie (met een extra kaartlaag van gedeeltelijk afgewaardeerde agrarische gronden). Of is een landsdekkende viewer hiervoor wenselijker? Ook ten aanzien van de transparantie waarop bij punt 10 wordt bedoeld (kwalificerende gebieden/percelen)?

Regelingskader

13. Onderzoeken of een nieuwe (kader)regeling onderdeel kan zijn van de herijking catalogus groenblauwe diensten die in de komende tijd speelt (NB: er is al een tekst over afwaardering opgenomen in de catalogusversie die nu in Brussel ligt.)
14. Is een aparte landelijke regeling zinvol, bijvoorbeeld een regeling die lijkt op de SKNL (functiewijziging)? Of zijn alleen landelijk kaders/ingrediënten gewenst met veel mogelijkheden voor provinciaal maatwerk? Wat zijn de voor- en nadelen van beide modellen?
15. Wat kan bij een decentrale regeling de rol zijn van LVVN, BIJ12, RVO en/of agrarische collectieven?
16. Onderzoek wat er nu ligt aan verschillende aanpakken in de provincie rond extensivering die op dit moment in ontwikkeling zijn (GLB-NSP openstelling, Samenwerking in veenweiden en

overgangsgebieden N2000 en herwaardering op basis van SKNL-systematiek) en in hoeverre deze ontwikkelingen bruikbaar zijn in deze nieuwe regeling.

Wat regelen in Kwalitatieve Verplichting (KV), wat daarbuiten?

17. De balans tussen wat je in de KV vastlegt en wat daarbuiten (bijv. actief beheer) luistert nauw. Sommigen willen ook een groot deel van het beheer (nalaten van handelingen zoals bemesten en maaien voor een bepaalde datum) in de KV vastleggen, anderen leggen juist het beheer bij voorkeur via het ANLb (maatwerk door de collectieven) vast. Of kun je wellicht een soort basisbeheer in de KV opnemen (bijv. voor weidevogels geen werkzaamheden tussen 1 april en 1 juni) en de fijnregeling via het ANLb doen? Utrecht heeft hiervoor een minimum- en een maximumvariant uitgewerkt die we als voorbeeld kunnen gebruiken.
18. Kun je naast de KV een beheerplicht overeenkomen, zodat er een beheergarantie is? De contractduur bij het ANLb gaat immers naar 12 jaar en binnenkort wellicht zelfs naar 18 of 20 jaar. Zo ja, hoe kun je dit het beste regelen?
19. De balans tussen KV en beheerregeling hangt ook sterk af van het doel waarvoor je afwaardering inzet, dus wellicht moet je voor elk doel specifieke minimum- en maximumvarianten uitwerken.

Fiscale en andere financiële aspecten

20. Fiscale aspecten (de subsidies voor functiewijziging van landbouw naar natuur zijn vrijgesteld van inkomstenbelasting). Kan dit voor deze (kader)regeling ook? Voor diverse subsidies gericht op natuurbeheer en –ontwikkeling geldt een vrijstelling voor inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit betreft de volgende subsidies:
 - a. natuurbeheer en landschapsbeheer op natuurterreinen (SVNL, SVNL16);
 - b. landschapsbeheer op landbouwgrond (SVNL)
 - c. inrichting en functieverandering (SKNL).De vrijstelling voor deze subsidies is opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en artikel 6 van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001. Belastingplichtigen kunnen een beroep doen op deze wet- en regelgeving bij hun aangifte. Subsidies in het kader van de Catalogus Groenblauwe Diensten vallen niet onder deze fiscale vrijstelling.
21. Kijk naar de bancaire aspecten: wat verandert er bij afwaardering in de mogelijkheden voor leningen/bedrijfsfinanciering?
22. Het gerucht gaat dat de mestplaatsingsruimte op afgewaardeerde grond vervalt. Dat lijkt sterk (het blijft landbouwgrond), maar moet wel goed worden uitgezocht. LNV gaat dit momenteel na.
23. Hoe ga je om met braakligging of vruchtwisseling bij akkerbouw of gemengde bedrijven (gelet op de voorwaarde van permanente afwaardering)? In dit geval brengt afwaardering beperkingen in de vruchtwisseling met zich mee; die hebben ook een financiële component.
24. Een aantal provincies rekent alleen met afwaardering van grond, andere ook met afwaardering van opstallen, woningen en eventuele andere kostenposten. Kunnen we hierover een redeneerlijn opzetten: welke posten in welke situaties?
25. De afwaarderingsvergoeding kan ongeoorloofde cumulatie opleveren met andere vergoedingen, bijv. in het kader van de eco-regeling, het ANLb, de Samenwerkingsregeling N2000 en veenweiden, etc. Diverse provincies en RVO hebben dit al in het vizier.

Omvang opgave

26. De omvang van de opgave per provincie wordt globaal in beeld gebracht: wat is het volume, en om welke bedragen gaat het? Deze inventarisatie is deels al door de verschillende provincies uitgevoerd ter voorbereiding van het PPLG. Deze is in en ander daglicht komen te staan nu het Coalitieakkoord en flinke bezuiniging op het Transitiefonds bevat. Overijssel heeft al aangegeven zijn PPLG op te schorten. Daar staat tegenover dat er fors meer budget komt voor het ANLb. Heeft dit ook invloed op de verhouding tussen wat je in de KV regelt en wat in het ANLb (zie de punten 17-19)?

Kennis

27. Hoe kunnen provincies van elkaar leren? Is een centrale 'kennisbank' gewenst?

Bijlage 3. Overzicht juridische aandachtspunten zoals besproken met juristen

De verkenning over afwaardering van landbouwgrond gaat over de situatie waarbij de ingebrachte grond (anders dan bij regeling functiewijziging onder de SKNL) wel landbouwgrond blijft, maar met een aangepast beheer. In hun PPLG 's geven de provincies aan deze vorm van afwaardering te willen inzetten voor (onder meer) weidevogelbeheer (Aanvalsplan Grutto), voor extensivering in en rondom N2000-gebieden, in beekdalen en drinkwaterbeschermingsgebieden, voor het realiseren van groenblauwe dooradering en voor vernatting van veenweidegebieden. Hiervoor wordt een kwalitatieve verplichting (KV) ingezet; voor de fijnregeling van het beheer (het deel dat niet in de KV past) kan bijvoorbeeld de regeling voor agrarisch natuurbeheer (ANLb) worden ingezet.

In de discussies over afwaardering komt een aantal juridisch getinte vragen naar voren waarover we graag van gedachten willen wisselen:

1. Geregeld komt de vraag naar voren hoe je regelt dat de KV-bepalingen op de grond blijven rusten als deze van eigenaar verandert. Ik heb altijd begrepen dat dit juist het principe van een KV is, anderen zeggen dat zo'n kettingbeding expliciet in de KV moet worden opgenomen. Hoe zit het precies?
2. Sommige provincies willen het beheer van de grond zoveel mogelijk in de KV opnemen en via de afwaardering willen bekostigen (bemestingsbeperkingen, maaidatumbepalingen, maximale veebezetting etc.), andere willen hiervoor juist het ANLb gebruiken. Voordeel van opname in de KV is de duurzaamheid (eeuwigdurende beheergarantie), nadeel is dat het beheer tot in lengte van jaren 'statisch' is, terwijl je via het ANLb maatwerk kunt leveren en kunt inspelen op veranderende omstandigheden. Wat ziet u als voor- en nadelen van beide varianten?
3. In het verlengde daarvan: hoe meer beheer in de KV wordt geregeld en vergoed:
 - hoe lastiger het wordt om het ANLb toe te passen, tenzij er allerlei nieuwe ANLb-pakketten ('pluspakketten' boven op de KV) met aangepaste vergoedingen worden ontwikkeld;
 - hoe meer er moet worden gewaakt voor ongeoorloofde cumulatie met andere regelingen (niet alleen het ANLb, maar ook de eco-regeling, de nieuwe Samenwerkingsregeling voor N2000 en veenweiden, provinciale regelingen voor groenblauwe diensten etc.Hoe lijkt u hier tegenaan? Zijn dit extra argumenten om niet te veel beheer vast te leggen in de KV of compliceert dit de lopende cumulatiediscussies niet te zeer?
4. Eveneens in het verlengde daarvan: voor de beheermaatregelen die niet in de KV kunnen worden geregeld (en bijvoorbeeld het ANLb wordt ingezet), zoeken provincies naar een duurzame 'beheergarantie'. In het ANLb zijn inmiddels overeenkomsten van 12 jaar mogelijk en in de toekomst wellicht van 18 of 20 jaar, maar dat is nog steeds niet echt duurzaam. Er worden drie mogelijkheden gezien voor zo'n beheergarantie:
 - Net zoals bij de SKNL de KV verplicht tot realisatie van een bepaald beheertype en daartoe bij de aanvraag een realisatieplan moet worden overlegd, zou hier een beheerplan kunnen worden vereist.
 - Er zou een separate overeenkomst kunnen worden gesloten waarin de beheergarantie gestalte krijgt.
 - In de subsidiebeschikking zou de voorwaarde van duurzaam beheer kunnen worden opgenomen. Welk spoor is het meest haalbaar? Ziet u nog andere oplossingen?
5. De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw van 2022 bieden onder randnummer 214 de mogelijkheid voor het eenmalig uitkeren van beheervergoeding (gekapitaliseerd over een langere periode) als wordt afgezien van het 'commercieel gebruik' van die gronden. Denemarken heeft deze mogelijkheid voor eenmalig afkoop van ANLb-vergoeding bijvoorbeeld benut voor het belonen van duurzaam extensief gebruik van graslanden in N2000-gebieden. Het begrip 'commercieel gebruik' kan echter een addertje onder het gras vormen. In Denemarken is in overleg met de Commissie vastgelegd dat het grasland mag wel worden gebruikt voor beweiding, hooiwinning of anderszins verwijderen van biomassa als dat nodig is om het gewenste natuurdoel te bereiken, maar zo'n bepaling sluit bepaalde

gebruiksvormen wel uit. Welke mogelijkheden en beperkingen ziet u bij het gebruik van deze mogelijkheid?

6. Een deel van de provincies wil de (nieuwe) functie van de grond, c.q. de gebruiksbepalingen ook graag vastleggen in de ruimtelijke ordening (het omgevingsplan) als ultiem 'slot op de deur'. Hier zijn twee aandachtspunten:
 - Aangezien er (anders dan bij de SKNL) geen sprake is van functieverandering naar natuur, kan er hooguit sprake zijn van een bestemmingswijziging van 'agrarisch' naar 'agrarisch met waarden' o.i.d. En als de grond die laatste bestemming al heeft, zijn er geen mogelijkheden voor bestemmingswijziging.
 - Wel kunnen er aan de bestaande bestemming extra gebruiksbepalingen worden opgelegd. Dat zal echter het draagvlak voor het instrument afwaardering in de landbouw niet ten goede komen. Vraag is: heeft het vastleggen van de KV-bepalingen in de ruimtelijke ordening een duidelijke meerwaarde? Zo ja, wat is het meest kansrijke spoor?
7. Enkele provincies hebben ook interesse in de inzet van afwaardering voor behoud van cultuurhistorische of archeologische elementen in boerenland (incl. behoud van oud grasland/greppelland etc.). Instandhoudingsbepalingen passen in beginsel ook prima in een KV. Andere provincies hanteren voor zulke 'passieve diensten' toch liever het RO-spoor. Hoe kijkt u aan tegen de inzet van afwaardering voor zulke diensten?
8. Er leven veel vragen over de positie van afgewaardeerde gronden in de mestwetgeving – het gerucht gaat dat de mestplaatsingsruimte op deze gronden vervalst. Omdat de grond landbouwgrond blijft (zij het met een extensiever gebruik), lijkt dit gerucht nergens op gebaseerd. Dat kan anders liggen als afwaardering wordt gebruikt voor het realiseren van groenblauwe dooradering in de vorm van niet-productieve elementen (bijv. houtopstanden). In welke gevallen zou er sprake kunnen zijn van verandering in mestplaatsingsruimte?
9. De SKNL is door de Commissie goedgekeurd, maar voor de afwaarderingsvariant waarover we het hier hebben, is nog geen staatssteungrondslag aanwezig. Hij is wel opgenomen in de nieuwe Catalogus Groenblauwe Diensten die nu in Brussel ligt voor toetsing, maar daarover wordt pas voorjaar 2025 goedkeuring verwacht. Brabant hanteert voor zijn afwaarderingsregeling het concept van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarbij natuur- en landschapsbeheer inmiddels is erkend als DAEB. Toch twijfelt Brabant aan het blijven gebruiken van deze grondslag, zeker bij toepassing buiten het Nationaal Natuurnetwerk. Is dat in uw ogen terecht of is het DAEB-concept een veilig alternatief voor de Catalogus?
10. Sommige provincies willen de afwaarderingsvergoeding graag baseren op regionale grondprijzen in plaats van een perceelsgewijze taxatie. Brabant hanteert nu zelfs een standaard afwaarderingspercentage voor de hele provincie, maar vreest dat de Commissie dit niet lang meer zal goedkeuren. Hoe ziet u de kansen voor perceelsoverstijgende (arbeidsbesparende) taxaties?
11. Ook is er discussie over de (mogelijke) fiscale en bancaire aspecten van afwaardering:
 - SKNL- en SNL-vergoedingen zijn geheel vrijgesteld van inkomstenbelasting. Is dat in dit geval ook haalbaar?
 - Er bestaat vrees dat afgewaardeerde grond bij de kredietverstrekking door banken ook minder waarde heeft als onderpand. Daar staat tegenover dat juist duurzaamheid van bedrijven belangrijker wordt in de kredietverstrekking. Daarom: is deze vrees reëel?

Bijlage 4. Afwaarderingspassages uit de concept model-verleningsbeschikking

In de conceptversie van de model-verleningsbeschikking van het rijk aan de provinciale maatregelpakketten bij de PPLG's op grond van artikel 5 van de Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied (Rpml) staat het volgende over de rijksbijdrage aan afwaardering:

Onderdeel 7.2

De uitkering die met deze beschikking wordt verleend bestaat deels uit een uitkering voor afwaardering van grond door functieverandering of gebruiksbepalingen. Voor dat gedeelte gelden de volgende verplichtingen:

1. De provincie zorgt ervoor dat de verplichtingen die samenhangen met de functieverandering of de gebruiksbepalingen permanent gelden voor alle gebruikers.
2. Passieve verplichtingen (dulden of nalaten) worden als kwalitatieve verplichting vastgelegd in een notariële akte en ingeschreven bij het kadaster, en worden indien mogelijk ook vastgelegd in een peilbesluit, in de beheerplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden of in het omgevingsplan.
3. Actieve verplichtingen (stimuleren en realiseren) worden schriftelijk vastgelegd op een door de provincie te bepalen wijze.
4. De provincie besteedt de uitkering in de vorm van een eenmalige vergoeding en niet in de vorm van een vergoeding voor meerjarig beheer.
5. De provincie zorgt dat eenieder zonder betaling kan raadplegen waar de percelen met de onder 1 bedoelde verplichtingen gelegen zijn.

Bijlage, onderdeel 3

Over de wijze waarop de extensivering en daarmee de afwaardering gaat plaatsvinden zijn er diverse mogelijkheden (flexibiliteit), dit is primair aan de provincie om dit nader uit te werken. Bij besteding van middelen, bestemd voor de afwaardering van grond, is het voor de rapportage van belang dat de provincie aangeeft op welke wijze zij de functieverandering of gebruiksbepalingen en de vergoeding daarvan heeft geborgd. Concreet betekent dit dat moet worden aangegeven hoe de provincie de voorwaarden heeft ingevuld:

- a. Transparant. Het is voor iedereen duidelijk en vindbaar dat, na realisatie, op de afgewaardeerde gronden beperkingen blijven gelden. Het ligt in de rede om de gronden met kwalitatieve verplichtingen op kaart vast te leggen (niet op individuele beperkingen, maar op een meer algemeen niveau). Van belang is dat sprake is van een openbaar systeem dat voor iedereen kosteloos raadpleegbaar is (aan het raadplegen van de openbare registers van het kadaster zijn kosten verbonden).
- b. Permanente. Zowel in de tijd gezien als bij verkoop van de gronden dienen de beperkingen te blijven gelden. Dit kan door de kwalitatieve verplichtingen notarieel vast te leggen en deze in te schrijven bij het kadaster (dat is nu ook gebruikelijk). Kwalitatieve verplichtingen regelen wat de eigenaar moet dulden of nalaten (passieve verplichtingen), maar regelen niet het actieve beheer (stimuleren en realiseren, actieve verplichtingen). De provincie bepaalt hoe zij de actieve verplichtingen vastlegt, bijvoorbeeld in een overeenkomst met kettingbeding.
- c. Juridisch geborgd. De kwalitatieve verplichtingen worden in elk geval vastgelegd in een notariële akte, die wordt ingeschreven bij het kadaster. Indien mogelijk worden zij ook vastgelegd in een peilbesluit, in de beheerplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden of in het omgevingsplan.
- d. Financieel geborgd. Van belang is dat er financiële zekerheid is rond de afwaardering, zowel voor de eigenaar, de provincie als voor het Rijk. Een en ander dient zodanig geïnstrumenteerd te worden dat sprake is van rechtmatige besteding (inclusief het voldoen aan de regels voor staatssteun), gelijkberechtiging (bijvoorbeeld bij doorverkoop van afgewaardeerde grond), geen overcompensatie, en garantstelling. De vergoedingen als gevolg van de afwaardering worden meestal bepaald aan de hand van een onafhankelijke taxatie (bij huidig agrarisch gebruik en bij toekomstig agrarisch gebruik met extensivering). De provincie geeft bij de verantwoording aan hoe een en ander is vastgelegd.

Bijlage 5. Voorbeelden van afwaardering en nadeelcompensatie

1. Kwalitatieve verplichting bij particulier natuurbeheer (regeling functiewijziging)

Op basis van de nota *Dynamiek en Vernieuwing* werd eind jaren '90 een nieuw instrument geïntroduceerd, dat vanaf 2000 een plaats kreeg in de subsidieregelingen van het Programma Beheer: particulier natuurbeheer, ook wel regeling functiewijziging genaamd. Hierbij blijft de grond in particuliere eigendom (dat wil zeggen: hij komt niet bij een terreinbeherende organisatie terecht), maar wijzigt de functie van landbouw naar natuur. Die functiewijziging moet in de openbare registers worden vastgelegd. Daarvoor is het instrument van de kwalitatieve verplichting gekozen. Daarnaast wordt de functiewijziging vastgelegd in het gemeentelijke omgevingsplan. De vergoeding is vormgegeven als een subsidie die compenseert voor het inkomensverlies door de omvorming van de landbouwgrond naar natuurgebied. Hij is gebaseerd op het verschil in marktwaarde tussen landbouw- en natuurgrond, waarbij Nederland is ingedeeld in dertien grondprijsklassen. Het prijsverschil was aanvankelijk gestandaardiseerd op 85% van de waarde als landbouwgrond; inmiddels kunnen provincies ook lagere percentages hanteren (op basis van een dubbele taxatie). De eerste jaren kon de afwaardering ineens worden uitbetaald of in jaarlijkse termijnen over 30 jaar; nu is alleen eenmalige betaling mogelijk.

2. Kwalitatieve verplichting in het concept "Boeren voor Natuur"

In het project 'Boeren voor natuur' (2001-2024) is op het landgoed Twickel (Ov.) een langdurig 'naturrecht' op de grond gevestigd, waarvoor de agrariër een jaarlijkse rendementsuitkering krijgt uit een fonds waarin de overheid de grondwaarde van het element stort. De Stichting Twickel heeft daartoe in 2007 een kwalitatieve verplichting gevestigd op de betrokken grond. Deze betreft het niet-aanvoeren van mineralen, het niet-gebruiken van chemische bestrijdingsmiddelen en het dulden van de ontwikkeling van het streefbeeld (landschapselementen en waterhuishouding). De inhoud van de kwalitatieve verplichting is (met instemming van de Grondkamer) doorvertaald in de pachtcontracten.

In de polder van Biesland, het andere gebied waar "Boeren voor Natuur" wordt toegepast, is om diverse redenen uiteindelijk niet gekozen voor een kwalitatieve verplichting, maar voor een apart vormgegeven contract voor een 'groene dienst' met een apart door de Europese Commissie getoetste vergoeding (thans onderdeel van de Catalogus Groenblauwe Diensten).

3. Kwalitatieve verplichtingen in het "Ondernemend Natuurnetwerk Brabant" (ONNB)

De provincie Brabant realiseert sinds 2013 een deel van zijn natuurbeleid via het 'Ondernemend Natuurnetwerk Brabant': gedeeltelijke functiewijziging van landbouwgrond (*Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant*, 2023). De grond behoudt zijn agrarische functie en met een kwalitatieve verplichting wordt geborgd dat inrichting en gebruik blijvend worden aangepast met oog op de natuurdoelen. De gronden moeten zijn gelegen binnen het Natuurnetwerk Brabant, dat ruimer is begrensd dan het NNN. De waardedaling van de grond in het economisch verkeer wordt bepaald door taxatie en vervolgens vergoed door een eenmalige afkoopsom. Taxatie gebeurt marktconform en houdt rekening met van toepassing zijnde vergoedingen of toeslagen (zoals GLB-premies). Voor de kwalitatieve verplichting is een modelovereenkomst ontwikkeld. Hierin treedt het Groen Ontwikkefonds Brabant (GOB), waarin alle relevante partijen deelnemen, op als contractpartij voor de grondeigenaar. De overeenkomst legt (in grote lijnen) vast:

- dat de eigenaar of pachter de grond niet mag gebruiken als landbouwgrond, maar moet gebruiken overeenkomstig het natuurbeheertype of landschapstype zoals voorgeschreven in het provinciaal Natuurbeheerplan;
- dat hij de effecten zal dulden van eventuele hydrologische maatregelen in zijn omgeving ten behoeve van natuurdoelen, Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water;
- dat hij alles nalaat wat de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten in gevaar brengt of verstoort.

De provincie heeft deze 'dienst' en de bijbehorende vergoeding in staatssteunrechtelijke termen vormgegeven als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waardoor ze onder een vrijstellingsbesluit vallen waar het gaat om staatssteun – zie § 4.1 van deze notitie.

4. Afwaardering voor weidevogels in Friesland

- Friesland heeft sinds 2023 een regeling voor afwaardering van weidevogelgrasland (Subsidieregeling duurzaam weidevogelgrasland; <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR691183/1>).
- In een kwalitatieve verplichting vastgelegd dat de eigenaar al datgene nalaat wat de ontwikkeling en instandhouding van weidevogelgrasland op de desbetreffende grond in gevaar brengt of verstoort. Meer specifiek betekent dit dat het grasland helemaal intact moet blijven (handhaven greppels, microreliëf, drooglegging etc.) en dat er geen kunstmest en drijfmest mag worden uitgereden.
- De vergoeding is gebaseerd op het verschil tussen twee taxaties (met en zonder kwalitatieve verplichting); de afwaardering bedraagt gemiddeld 35% van de grondprijs voor de ca 100 ha die nu onder de regeling is gebracht.
- Om overlap/dubbelbetaling te voorkomen met de Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV; zie voorbeeld 7), is de regeling alleen van kracht op de Friese klei. Binnen de zoekgebieden stelt de provincie op basis van de expertise van de agrarische collectieven vast welke percelen kwalificeren voor deelname.
- Insteek is dat er wel gewoon ANLb kan worden gecontracteerd. De bemestingsbepaling in de kwalitatieve verplichting zorgt wel voor overlap met een aantal ANLb-pakketten (bijv. kruidenrijk grasland, opbrengen vaste mest), die je daar dan niet meer kunt sluiten, of je zou de vergoeding hiervoor moeten corrigeren. Daarom is nu in discussie of die bepaling wel moet worden gehandhaafd, of moet worden vervangen door bijvoorbeeld een verbod op mestinjectie.
- De afwaardering bevat geen verplichting tot ANLb en biedt ook geen recht op ANLb; dit blijft een vrije keus.
- De regeling is een pilot-regeling, gefinancierd met LIFE-IP-geld (een EU-fonds voor natuurherstel). Vanwege het pilotkarakter is er geen formeel staatsteunkader gezocht.

5. Beleidsregel Grond voor natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant

- Deze regeling (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR637262/2>) is bedoel om de betaalbaarheid van extensivering te vergemakkelijken. De grondgebruiker verkoopt tegen marktwaarde grond aan de provincie, die de grond vervolgens terug verpacht (in 26-jarige erfpacht) aan dezelfde gebruiker. Het pachtcontract bevat gebruiksbeperkingen die ook in een kwalitatieve verplichting worden vastgelegd.
- De grondgebruiker kan de regeling ook gebruiken voor grond die hij van een andere grondgebruiker koopt in de wetenschap dat hij de grond aan de provincie kan verkopen en terug kan pachten. Met de opbrengst kan hij zijn bedrijf versterken.
- De aanvrager is agrarisch ondernemer met minimaal 10 ha landbouwgrond die beschikt over een Businessplan Natuurinclusieve Landbouw waarover een adviescommissie positief heeft geadviseerd en waaruit blijkt dat de veebezetting (na toevoeging van de betreffende percelen) maximaal 2 gve/ha is.
- De gronden liggen voor minimaal 50% binnen de zogeheten Groenblauwe Mantel of binnen een straal van 1.500 m vanaf de grens van het Natuurnetwerk Brabant.
- Erfpachtvoorwaarden zijn er in vier smaken: twee voor de ontwikkeling van kruidenrijk grasland en twee voor een natuurinclusieve vruchtwisseling. Voor kruidenrijk grasland geldt: geen gebruik van gewasbescherming, geen kunstmest en drijfmest (of hooguit een beperkte hoeveelheid runderdrijfmest), maximaal eens per zes jaar graslandvernieuwing. Voor een natuurinclusieve vruchtwisseling gelden dezelfde bepalingen, en daarnaast een vruchtwisselingsstelsel van zes jaar waarbij gedurende een aaneengesloten periode van minimaal drie jaar ofwel kruidenrijk grasland ofwel gras-klaver wordt afgewisseld met maximaal drie jaar bouwland bestaande uit teelt van de voedergewassen granen, mais, voederbieten of vlinderbloemigen.
- De erfpachtcanon van 2% wordt niet berekend over de marktwaarde van de grond ten tijde van de aankoop door de provincie, maar over een lager bedrag waarbij rekening is gehouden met de gestelde gebruiksbeperkingen. Het erfpachtcontract bevat daarnaast bepalingen over het opzeggen of wijzigen van het recht van erfpacht, waaronder het doorgeven van het erfpachtrecht aan de rechtsopvolgers.

6. Beleidsregel Grond voor graasdierhouderij Brabant

- Met deze regeling (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR714433/1>) faciliteert de provincie graasdierhouderijen rond Natura 2000-gebieden, Natte Natuurparels en in beekdalen die willen extensiveren. Grondeigenaren kunnen hun grond aan de provincie verkopen en tegen een aantrekkelijke prijs terug pachten. Voorwaarde is dat ze de grond alleen als grasland gebruiken. De pachtperiode is 26 jaar. Met de opbrengst kunnen bedrijven investeren in verduurzaming, bijvoorbeeld door meer grond te kopen.
- De gronden moeten buiten het Natuurnetwerk Brabant liggen, maar binnen de 'attentiezone waterhuishouding' of in de zone 'herstel' watersysteem', waar extra inspanningen nodig zijn voor de grondwaterkwaliteit.
- De minimale oppervlakte is 2 ha. De grond moet in de drie voorafgaande jaren al als landbouwgrond zijn gebruikt. Er mag niet al uit anderen hoofde (bijv. omgevingsplan, beheercontract) een graslandplicht gelden. Graslandvernieuwing is toegestaan.
- De provincie koopt de grond voor de actuele marktwaarde (eerste taxatie), vestigt er een kwalitatieve verplichting (KV) op en verpacht de grond weer terug (in erfpacht). De pachter mag ook een andere persoon zijn dan de verkoper. In de KV wordt opgenomen dat de grond alleen als grasland wordt gebruikt. De erfpachtcanon is gebaseerd op de marktwaarde van de grond inclusief deze gebruiksbeperking (tweede taxatie).
- De graslandplicht wordt gecontroleerd op basis van de gecombineerde opgave (RVO).
- Na afloop van de pachtperiode kan de provincie de gronden verkopen of weer in (erf)pacht uitgeven. In beide gevallen heeft de pachter een voorkeursrecht. Omdat de overeenkomst zonder deze afspraak niet tot stand komt, is het voorkeursrecht niet strijdig met het Arrest van Didam.

7. Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV) Fryslân

- De CSV (Weusthuis 2024) is ontwikkeld in het kader van het Friese veenweideprogramma en is bedoeld om veehouders die (door peilbesluiten of anderszins) te maken krijgen met peilverhoging – doel van de nota Bodem en Water Sturend is dat het grondwaterpeil zich tussen 20 en 40 onder maaiveld beweegt – te compenseren voor alle nadeel die zij hiervan ondervinden.
- Insteek is nadeelcompensatie/planschade door rechtmatig overheidsingrijpen. De juridische basis daarvoor is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.5) en de Omgevingsregeling-Waterwet (artikel 15.1: nadeelcompensatie). Daarmee valt de regeling niet onder de noemer staatssteun. De systematiek is in juni 2024 officieel gepubliceerd en wordt binnenkort naar Brussel gestuurd voor beoordeling van enkele gevoelige onderdelen.
- De regeling geldt voor alle grond die ook echt als landbouwgrond wordt gebruikt, dus niet voor natuurgronden.
- Er wordt onderscheid gemaakt in vermogensschade (doorgaans voor rekening van de eigenaar/verpachter, behalve in geval van erfpacht) en van inkomensschade (doorgaans voor rekening van de pachter/feitelijke gebruiker). Die wordt berekend met de Waterwijzer Landbouw, een rekenmodel ontwikkeld door de WUR.
- De vermogensschade wordt in beginsel gecompenseerd in extra grond, tenzij de veehouder voorkeur heeft voor financiële compensatie. Bij het compenseren van de inkomensschade wordt de opbrengst van de eventuele extra grond op de schade in mindering gebracht.
- Naast vermogens- en inkomensschade kan er sprake zijn van aanvullende schadeposten (bijv. het inhuren van schade-experts, ongunstige belastingeffecten) die kunnen worden gecompenseerd.
- Als een grondgebruiker ook via het ANLb subsidie krijgt voor peilverhoging, zal de ANLb-vergoeding hiervoor moeten worden gecorrigeerd. Meer in de breedte verkent de provincie momenteel de relatie tussen CSV en ANLb.
- De CSV is getest op 30 bedrijven in het gebied Aldeboarn-De Deelen en wordt binnenkort op grotere schaal uitgerold.

Bijlage 6. Mogelijkheid van eenmalige afkoop van beheervergoedingen

De *Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden* (EU-Mededeling 2022/C 485/01) bieden de mogelijkheid voor het eenmalig uitkeren van beheervergoeding (gekapitaliseerd over een langere periode) als wordt afgezien van het ‘commercieel gebruik’ van die gronden. Dit staat in het steunkader voor agromilieuklimaatverbintenissen, paragraaf 1.1.4 ‘Steun voor agromilieuklimaatverbintenissen’, randnummer 197 e.v. Voor de in aanmerking komende kosten, zie randnummer 213 en 214:

(213) De steun, met uitzondering van steun voor verrichtingen voor de instandhouding van genetische hulpbronnen als bedoeld in punt (211), dient om de begunstigden volledig of gedeeltelijk te vergoeden voor de extra kosten en gederfde inkomsten die voortvloeien uit de door hen aangegane verbintenissen. De steun moet jaarlijks worden verleend.

(214) In naar behoren gemotiveerde gevallen, bijvoorbeeld bij op milieubehoud gerichte verrichtingen of verbintenissen om af te zien van het commerciële gebruik van areaal, kan steun worden verleend in de vorm van een eenmalige betaling per eenheid, berekend op basis van de gemaakte extra kosten en het gederfde inkomen.

Het beheer, c.q. het afzien van commercieel gebruik wordt dan wel tot in lengte van jaren vastgelegd. Het ‘afzien van commercieel gebruik’ is voor meerdere uitleg vatbaar, maar maakt wel duidelijk dat het alleen gaat over ‘zwaar beheer’ waarbij de natuurdoelen voorop staan (zie ook de Deense invulling hieronder).

Het Deense voorbeeld (EU-file: *State aid/Denmark SA.51551 (2018/N), Aid for extensification of contiguous areas in Natura 2000 sites*) ziet er als volgt uit:

- Het gaat om permanente extensivering van voorheen intensief gebruikte (aan elkaar grenzende) landbouwgronden in N2000-gebieden en om verbindingen te creëren tussen (potentieel) waardevolle gronden.
- De regeling was open van 2019-2020, budget € 20 mln., mikkend op 50-100 bedrijven.
- Voorwaarden: (a) landbouwgrond wordt blijvend omgezet in extensief grasland of natuur; (b) geen grondbewerking; (c) geen bemesting behalve van weidend vee; (d) geen bodemverbeteraars; (e) geen gewasbescherming; (f) geen bosaanplant; (g) geen akkerbouw, energieteelten, kerstbomen etc.
- Bestaand extensief gebruik mag worden voortgezet. Officieel mag er van de EU geen commerciële productie plaatsvinden, maar het grasland mag wel worden gebruikt voor beweiding, hooiwinning of anderszins verwijderen van biomassa als dat nodig is om het gewenste natuurdoel te bereiken.
- De overeenkomst is blijvend, ook als de grond van eigenaar verandert.
- De bepalingen worden vastgelegd bij het kadaster, zodat eventuele toekomstige eigenaren op de hoogte zijn van de beperkingen op het perceel.
- De vergoeding is gebaseerd op het duurzaam afzien van commercieel agrarisch gebruik: de sommatie van 20 jaar inkomensverlies (op basis van de gangbare Deense landbouwstatistieken), verrekend als een eenmalige betaling. Er wordt van uitgegaan dat de handelingen die nodig zijn om het land in goede conditie te houden (c.q. om bosopslag tegen te gaan) geen winst opleveren.
- Op basis daarvan is de eenmalige vergoeding (berekend over 20 jaar) vastgesteld op € 7.333,- voor een hectare bouwland en € 3.733,- voor grasland.
- De Commissie heeft de regeling getoetst aan de hand van de EU-Richtsnoeren voor landbouwsteun, onderdeel eenmalige betalingen voor agromilieuklimaat-verbintenissen.

Een soortgelijke regeling heeft Denemarken voor de bosbouw in Natura 2000-gebied (*State aid/Denmark SA.47357 (2017/N) Aid for private untouched forest*), waar op basis van onderdeel 559 van de Richtsnoeren een eenmalige vergoeding wordt betaald op basis van de oorspronkelijke productiewaarde van het bos.