

Vergaderjaar 2012–2013

33 576

Natuurbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2013

Inleiding

In mijn brief «Vooruit met Natuurbeleid» (Kamerstuk 33 576 nr. 1) d.d. 8 maart 2013 heb ik aangekondigd dat ik samen met provincies een vernieuwing van het agrarisch natuurbeheer beoog. Hierin heb ik aangegeven dat ik de Kamer nog voor de zomer een beschrijving van het nieuwe stelsel agrarisch natuurbeheer zal aanbieden.

Het stelsel is samen met IPO/provincies ontwikkeld in nauwe afstemming met LTO, koepels van agrarisch natuurverenigingen, diverse soortenorganisaties en terreinbeherende organisaties.

Met deze brief ontvangt u ook mijn reactie op het onderdeel agrarisch natuurbeheer uit het rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, getiteld «Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid» (mei 2013).

De streek aan zet!

Het nieuwe stelsel biedt een kans om een breed gedragen beweging in de streek op gang te brengen, waardoor maatschappelijke doelen (natuur, water, recreatie) effectiever zullen worden verwezenlijkt met een efficiënte aansluiting op de agrarische bedrijfsvoering. Voor agrariërs biedt het nieuwe stelsel ook een kans om hun positie als duurzaam ondernemer in de streek te versterken. Het stelsel ondersteunt daarmee de ontwikkeling van inpasbaar agrarisch ondernemerschap in het landelijk gebied. Het nieuwe stelsel is gebaseerd op ervaringen die in de praktijk van het agrarisch natuurbeheer zijn opgedaan. Voorbeelden daarvan zijn de successen met mozaïekbeheer voor weidevogels in Laag Holland, Noord-Nederland en Eemland, de resultaten in Oost-Groningen met de grauwe kiekendief, velduil en patrijs, de toename van de boomkikker in Winterswijk door gericht beheer van poelen, landschapselementen en

overhoekjes en het beheer van houtsingels in de Noordelijke Friese Wouden.

De kern van het nieuwe stelsel is een collectieve benadering en agrarisch natuurbeheer daar toepassen waar dit het meest kansrijk is voor een goed natuurrendement. Boeren vragen niet meer individueel subsidie aan voor agrarisch natuurbeheer. In plaats daarvan doet een collectief een aanvraag bij de overheid. Een collectief kan bestaan uit agrariërs en andere landgebruikers in een streek (bijvoorbeeld een Agrarische natuurvereniging). Door het werken met collectieven wordt het systeem zowel effectiever als efficiënter. Effectiever doordat het agrarisch natuurbeheer in de streek minder versnipperd en meer integraal wordt toegepast in gebieden waar biodiversiteitswinst is te verwachten. Om te bepalen waar welke maatregelen in de streek worden ingezet, gaat het collectief in overleg met andere gebiedspartijen en de overheden. Doel hierbij is dat gebiedspartijen gezamenlijk de verschillende maatschappelijke doelen in een streek uitwerken. Hierdoor wordt de energie die er in de streek is benut. Daarnaast kunnen maatregelen worden genomen die daadwerkelijk bijdragen aan o.a. de biodiversiteit. Het systeem wordt efficiënter doordat aanvragen worden ingediend door professionele collectieven waardoor zowel het aantal aanvragen sterk wordt verminderd en de aanvragen met hogere kwaliteit digitaal bij de Dienst Regelingen (DR) worden ingediend.

Doelen

Mijn primaire doel met het stelsel is het voldoen aan internationale natuurdoelen. Deze kunnen niet alleen gerealiseerd worden in Natura 2000 gebieden en de Ecologische Hoofdstructuur. Ik zie het agrarisch natuurbeheer als belangrijk instrument om bij te dragen aan de realisatie van de internationale natuurdoelen. Daarom brengen de overheden (Rijk en provincies) die soorten in beeld, die vooral afhankelijk zijn van het agrarisch terrein en waarvoor agrarisch natuurbeheer hét instrument is. Het agrarisch natuurbeheer wordt vooral ingezet in gebieden met goede omstandigheden waar veel van de bovengenoemde soorten zitten. Daarnaast wordt het agrarisch natuurbeheer ingezet ter ondersteuning van het beheer van natuurgebieden en om natuurgebieden met elkaar te verbinden. Daarbij worden niet alleen biodiversiteitsdoelen in het agrarisch gebied als uitgangspunt genomen, maar ook de bescherming van waardevolle natuur door effecten van schadelijke activiteiten op een natuurgebied te beperken (buffering). Vaak gaat het daarbij over maatregelen als het verhogen van het waterpeil, verminderen van mineralen en verminderen van bestrijdingsmiddelenemissie. Ik streef tevens naar synergie met andere maatschappelijke doelen (water, milieu, recreatie en klimaat). Waar de overheden verantwoordelijk zijn voor het formuleren van de doelen zie ik een rol voor de streek om met kennis van het gebied hier invulling aan te geven. Ik verwacht dat beide aspecten terugkomen in de gebiedsplannen.

Het Rijk stelt in het kader van de internationale verplichtingen op hoofdlijnen de ambities voor het agrarisch natuurbeheer vast en geeft tegen de achtergrond van het GLB en POP de kaders aan waarbinnen die ambities gerealiseerd kunnen worden. Voor de EU-conforme uitvoering en daarmee de aansturing van de DR blijft het Rijk verantwoordelijk. Overheden stellen de doelen vast en de streek weet waar en hoe de doelen het beste gerealiseerd kunnen worden. De collectieven doen een aanbod (gebiedsaanvraag) die door provincies wordt beoordeeld op de na te streven doelen. De collectieven sturen op de samenhang in maatregelen en locaties, op de aansluiting van de maatregelen bij de doelen en op de continuïteit in de jaren. En het collectief stuurt op het daadwerkelijk

leveren van de afgesproken prestaties. Deze manier van werken sluit aan bij het werkmodel uit het rapport van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLi).

Rijk en provincies zijn gezamenlijk bezig met de voorbereidingen tot een stelselwijziging. Hiermee wordt invulling gegeven aan de bezwaren van het RLi rapport op het huidige stelsel. Ik zie het RLi rapport als aanmoediging om de door ons ingezette beleidswijziging door te zetten en daarmee ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te verbeteren. Middels dit stelsel wordt bewust gekozen voor die gebieden en soorten, waarvoor het agrarisch natuurbeheer werkt.

Het agrarisch natuurbeheer en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Het agrarisch natuurbeheer is nauw verweven met het GLB. Meer in het bijzonder als agromilieue- en klimaatmaatregel vormt het een belangrijke pijler in het plattelandsbeleid, de tweede pijler van het GLB. Dit vormt het juridisch kader waarbinnen het agrarisch natuurbeheer kan worden vormgegeven. Binnenkort wordt besloten over het nieuwe GLB 2014–2020. Nederland heeft zich met succes sterk gemaakt om collectief agrarisch natuurbeheer mogelijk te maken in het komende plattelandsprogramma. Dat zal een integraal onderdeel uit gaan maken van het nationale plattelandsontwikkelingsprogramma (POP 3) dat het komende half jaar gezamenlijk met de provincies wordt geschreven. De mogelijkheden die door GLB 2014–2020 ontstaan, beogen namelijk een doorontwikkeling die al door provincies in 2009 was bedoeld bij de introductie van het huidige Subsidiestelsel natuur en landschap, maar waarvoor het GLB 2007–2013 geen ruimte bood. Ik zal u te zijner tijd informeren over de beleidsprioriteiten van het Nederlandse POP 3.

POP 3 en collectieven

Zonder al te veel vooruit te lopen op de invulling van het te ontwikkelen POP 3 wil ik hier enige denkkaders schetsen.

Een van de Europese doelen van het plattelands beleid is «de verduurzaming van het landelijk gebied en het voldoen aan de groeiende maatschappelijke behoefte voor milieudiensten»¹. Dit betekent dat de beleidsambitie voor de Europese agromilieue- en klimaatmaatregelen in principe breder is dan agrarisch natuurbeheer. De collectieve aanpak biedt goede mogelijkheden om tot een bredere integrale aanpak te komen.

Het belang van een integrale aanpak werd ook door de Europese Rekenkamer benadrukt in haar rapport over de effectiviteit van het agromilieubeleid². Met de collectieve aanpak van agrarisch natuurbeheer wordt een grote stap gezet naar deze meer integrale benadering voor agromilieue- en klimaatdoelen.

Vergroening eerste pijler GLB

Het nieuwe agrarisch natuurbeheer heeft tevens raakvlakken met de eerste pijler van het GLB, met name met het onderdeel vergroening. Over de Nederlandse inzet in de hervorming van het GLB wordt u maandelijks geïnformeerd in de rapportages over de Landbouwraden. Wat betreft de

¹ Dit door het verzachten van effecten klimaatverandering, verbeteren van grond- en waterkwaliteit, behoud van landschap en versterken van biodiversiteit.

² Speciaal Verslag nr. 7/2011 – Is agromilieusteun goed opgezet en beheerd? ISBN 978-92-9237-211-8

vergroening van de eerste pijler wenst Nederland dat agrarisch natuurbeheer kan worden ingezet om te voldoen aan de vergroening, (met name voor het onderdeel Ecological Focus Area) mits het resultaat minstens equivalent is aan de algemeen geldende vergroeningseisen. Voorwaarde hierbij is dat dubbele betaling voorkomen moet worden. Ik zet erop in dat de vergroening binnen pijler 1 het agrarisch natuurbeheer kan versterken.

Uitvoering

Het uitgangspunt is dat met het nieuwe stelsel de uitvoeringskosten zeer sterk kunnen worden teruggebracht, in lijn met de motie Jacobi/Koopmans (Kamerstuk 30 825 nr. 106, d.d. 15 september 2011). Dit is een enorme opgave. De uitvoeringskosten worden bepaald door het aantal aanvragen, de kwaliteit daarvan en het aantal administratieve controles. Een reductie van de uitvoeringskosten wordt mogelijk door het werken met professionele collectieven. Het werken met collectieven kent namelijk het voordeel dat het aantal aanvragers afneemt van ca. 14.000 individuele aanvragen naar 75–150 collectieve aanvragen. Daarnaast wordt de kwaliteit van aanvragen versterkt door nauwe samenwerking tussen DR en de professionele collectieven. Daardoor neemt de beoordelingstijd bij administratieve controles af. Tevens wil ik er voor waken dat besparingen bij DR leiden tot hogere kosten bij agrariërs. Het uitgangspunt is dat de totale administratieve lasten van boeren én collectieven dalen. Dit komt omdat boeren niet allen afzonderlijk een aanvraag indienen, maar er één aanvraag per collectief wordt opgesteld. Voor collectieven nemen de administratieve lasten weliswaar toe, maar per saldo minder dan het totaal van alle individuele administratieve lasten volgend uit het huidige stelsel.

Start en overgang van het stelsel

Ik wil in één keer overstappen naar een nieuw stelsel zodat wordt voorkomen dat er meerdere stelsels voor agrarisch natuurbeheer naast elkaar operationeel zijn, met zeer hoge uitvoeringskosten als gevolg. Deze stelselwijziging wil ik dus zo spoedig mogelijk laten ingaan. Daarvoor is het nodig dat er eind 2014 een regeling is voor agrarisch natuurbeheer die is goedgekeurd door de Europese commissie als onderdeel van het POP 3.

Medio 2015 wordt deze regeling door de twaalf afzonderlijke provincies opengesteld, zodat de collectieven kunnen worden beschikt, nog voor het eerste beheerjaar in 2016 begint. Daardoor is duidelijk voordat het beheerseizoen begint, wat bij collectieven wordt vergoed.

Voor de tussenliggende periode heb ik met provincies de afspraak gemaakt dat het Subsidiestelsel natuur en landschap van kracht blijft maar waar mogelijk goedkoper en effectiever wordt uitgevoerd. Voor het beheerjaar 2014 en 2015 is het uitgangspunt dat de aflopende aanvragen via de gebiedscoördinator bij DR worden ingediend. Dit als opmaat naar het nieuwe stelsel.

Randvoorwaarden

Er zijn drie randvoorwaarden:

1. Om het nieuwe stelsel per 1 januari 2016 operationeel te kunnen laten zijn is het noodzakelijk dat deze aanpak door de Europese Commissie wordt goedgekeurd. Daarvoor behoort de aanpak in het POP 3 te worden opgenomen. Het lers voorzitterschap werkt er naar toe dat eind juni een akkoord wordt bereikt over de overkoepelende basisverordening. Daarna volgen de uitvoeringsverordeningen en zal

Nederland het nieuwe stelsel ter goedkeuring aan Brussel voorleggen.

2. Om dit stelsel EU-conform uit te kunnen voeren moeten collectieven aan een programma van eisen voldoen conform Europese en nationale wet- en regelgeving. Daarom heb ik met de agrarische sector afgesproken dat zij mede verantwoordelijk is voor de verdere professionalisering en opschaling van de sector.
3. Dit nieuwe stelsel vraagt van overheden en van alle partijen in de streek een commitment om (inter)nationale doelen en de praktische mogelijkheden voor inpassing in de bedrijfsvoering bij elkaar te brengen.

De sector is mede verantwoordelijk

Het nieuwe stelsel stelt de nodige eisen aan collectieven. Een belangrijk onderdeel daarbij is de professionalisering van de huidige Agrarische natuurverenigingen naar professionele collectieven. Het merendeel van de huidige collectieven, de agrarische natuurverenigingen is nog niet zo ver. De transitie richt zich primair op het versterken van de professionele organisatie rond het agrarisch natuurbeheer, gekoppeld aan eisen die gesteld worden vanuit het nieuwe stelsel.

Vandaar uit kunnen collectieven samen met andere gebiedsorganisaties doorgroeien naar een integrale gebiedsorganisatie waarmee meerdere gebiedsdoelen gerealiseerd kunnen worden (het zogenaamde groei-model). Het model gaat gepaard met een certificering op basis van een programma van eisen en een intern kwaliteitsborgingsstelsel, zowel administratief als in het veld.

De agrarische sector heeft een ambitieus plan van aanpak voor de professionalisering van collectieven opgesteld. Dit plan van aanpak zal door de agrarische sector in nauw overleg met het maatschappelijke veld, Rijk en provincies nader worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema