

De Natuurschoonwet voor landbouwbedrijven in EHS en Nationale Landschappen

Aart Bakker (Ernst & Young)
Gabe Venema



Projectcode 30400

November 2006

Rapport 4.06.02

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

De Natuurschoonwet voor landbouwbedrijven in EHS en Nationale Landschappen
Bakker, A.J.J. en G.S. Venema
Den Haag, LEI, 2006
Rapport 4.06.02; ISBN-10: 90-8615-106-X; ISBN-13: 978-90-8615-106-6
Prijs €14,50 (inclusief 6% BTW)
72 p., fig., tab., bijl.

In dit onderzoek worden de (on)mogelijkheden geïnventariseerd om grondgebonden landbouwbedrijven binnen EHS of Nationale Landschappen onder de Natuurschoonwet 1928 (NSW) te brengen. Eerst is onderzocht in hoeverre het rangschikken van terreinen in gebruik voor grondgebonden landbouw past binnen de doelstelling en de huidige uitwerking van de NSW. Vervolgens wordt ingegaan op het (economisch) belang voor de landbouwsectoren en de budgettaire effecten voor de overheid. Ten slotte wordt aangegeven welke aanpassingen binnen de wet en/of het uitvoeringsbesluit nodig of wenselijk zijn, en met welke (beleids)alternatieven vergelijkbare effecten teweeggebracht kunnen worden.

This study catalogues the possibilities (and impossibilities) for placing land-based farms within the Ecological Main Network or National Landscapes under the Nature Conservation Act 1928 (NSW). Firstly, the degree to which the ranking of areas in use for land-based farming fits within the objective and the present interpretation of the NSW is examined. The study then addresses the interests (economic and otherwise) for the agricultural sectors and the budgetary impact for the government. Lastly, the study reports what adjustments within the act and/or the implementation decree are needed or desirable, and what alternatives (policy and otherwise) might achieve comparable effects.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	15
1. Inleiding	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Aanleiding onderzoek	19
1.3 Grondgebonden landbouw	20
1.4 Ecologische Hoofdstructuur en Nationale Landschappen	21
1.5 Kwantificering grondgebonden landbouwbedrijven in EHS en Nationale Landschappen	26
2. Natuurschoonwet 1928	29
2.1 Inleiding	29
2.2 In stand houden natuurschoon	29
2.3 Werkingsgebied	30
2.4 Rangschikkingsperiode	31
2.5 Openstelling landgoederen	31
3. NSW-rangschikken grondgebonden landbouwbedrijven	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Huidige voorwaarden NSW-rangschikking landbouwgronden	33
3.3 Huidige mogelijkheden NSW-rangschikking agrarische gebouwen	36
3.4 Aanpassen landbouwbedrijven aan NSW-rangschikkingscriteria	37
3.5 Aanpassing NSW-rangschikkingscriteria om grondgebonden landbouwbedrijven te kunnen rangschikken	38
3.6 Conclusies	39
4. Belang NSW-rangschikking voor grondgebonden landbouwbedrijven	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Inkomstenbelasting	41
4.3 Vennootschapsbelasting	42
4.4 Overdrachtsbelasting	43
4.5 Successie- en schenkingsrecht	44
4.6 Onroerendezaakbelasting en waterschapslasten	45
4.7 Budgettaire gevolgen	46
4.8 Budgettaire effecten 'ruime variant'	49
	5

	Blz.
4.9 Conclusies	50
5. Alternatieven	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Mogelijkheden voor alternatieven	52
5.3 Heffingskorting voor grondgebonden landbouwbedrijven	53
5.4 Vrijstelling verpachte gronden in box 3	54
5.5 Financieringsmogelijkheden	55
5.6 Betaling Groene en Blauwe Diensten	56
5.7 Vrijstelling waterschapslasten	56
6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	59
6.1 Grondgebonden landbouw	59
6.2 Beleid EHS, Nationale Landschappen en NSW	59
6.3 Mogelijkheden NSW-rangschikking grondgebonden landbouwbedrijven	60
6.4 Belang NSW-rangschikking grondgebonden landbouwbedrijven	60
6.5 Alternatieven ter verbetering economisch perspectief grondgebonden Landbouwbedrijven	61
Literatuur	65
Bijlage	
1. Kenmerken grondgebonden landbouw in EHS en NL's	67

Woord vooraf

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben het LEI en Ernst & Young onderzoek verricht naar de (on)mogelijkheden grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS of de Nationale Landschappen onder de Natuurschoonwet 1928 (NSW) te brengen.

In het LNV-beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen' is als actiepunt opgenomen, dat onderzocht zal worden of grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen onder de NSW gebracht kunnen worden. Daaraan is toegevoegd dat in dat onderzoek, gelet op het niet-gebudgetteerde karakter van de NSW, bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de beheersing van de budgettaire gevolgen op korte en lange termijn. Dit rapport geeft een weergave van dit toegezegde onderzoek. Daarnaast wordt aangegeven welke aanpassingen binnen de huidige NSW en/of het NSW-rangschikkingsbesluit nodig of wenselijk zijn en welke andere (beleids)alternatieven er zijn voor grondgebonden landbouwbedrijven om zich in deze gebieden duurzaam te kunnen blijven ontwikkelen.

De opdrachtformulering heeft plaatsgevonden in het LNV-onderzoeksprogramma Ecologische Hoofdstructuur. Het onderzoek is uitgevoerd door Ernst & Young (A. Bakker) en het LEI (G. Venema). De projectleiding was in handen van G. Venema.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep, die als volgt was samengesteld:

- H. Riphagen (ministerie van LNV, Task Force Economie); voorzitter;
- J. Urselmann (ministerie van LNV, Task Force Economie);
- P. van de Weegh (ministerie van LNV, Task Force Economie);
- P. Nedermeijer (ministerie van LNV, Directie Natuur);
- J. Dalhuisen (ministerie van LNV, Directie Platteland);
- W. van Tol (ministerie van Financiën, Directie Algemene Fiscale Politiek);
- R. van Woudenberg (Federatie Particulier Grondbezit).



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Inleiding en aanpak

Het LNV-Beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen' is als actiepunten opgenomen dat onderzocht zal worden of grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen onder de Natuurschoonwet 1928 (NSW) gebracht kunnen worden. In dit onderzoek is deze beleidsvraag nader uitgewerkt. Er is gestart met een inventarisatie naar de (on)mogelijkheden om grondgebonden landbouwbedrijven binnen EHS of Nationale Landschappen onder de NSW te brengen. Hierbij komen aspecten aan de orde als de definitie van grondgebonden landbouw, het beleid binnen de EHS en de Nationale Landschappen, en in hoeverre het rangschikken van terreinen in gebruik voor grondgebonden landbouw past binnen de doelstelling en de huidige uitwerking van de NSW. Naar aanleiding van deze analyse worden aanpassingen binnen de wet en/of het uitvoeringsbesluit van de NSW voorgesteld. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van het (economisch) belang van het instrument NSW voor de grondgebonden landbouwsectoren en welke budgettaire effecten voor de overheid dit met zich meebrengt. Het onderzoek eindigt met een korte behandeling van mogelijke (beleids)alternatieven die tot vergelijkbare effecten voor de grondgebonden landbouw kunnen leiden.

Definitie grondgebonden landbouwbedrijven

Grondgebonden landbouwbedrijven leveren een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het landschap en de natuurwaarden. Tevens dragen ze bij aan het verbeteren van de gewenste milieukwaliteit in het landelijk gebied. Om ervoor te zorgen dat de grondgebonden landbouwbedrijven die zijn gelegen binnen de begrenzings van de EHS en de Nationale landschappen deze bijdrage minimaal kunnen blijven leveren, dient deze bedrijven een duurzaam toekomstperspectief te worden geboden. Een definitie van 'grondgebonden landbouw' ontbreekt in enig wet of uitvoeringsbesluit. In dit onderzoek wordt onder 'grondgebonden landbouwbedrijf' verstaan een samenstel van grond én gebouwen, behorende tot een landbouwonderneming - daaronder begrepen zowel akkerbouw, vollegrondstuinbouw (inclusief fruitteelt) als veeteelt - die naast primaire landbouwproducten ook natuur- en landschappelijke waarden levert en voldoet aan zekere milieunormen.

Gezien het veelvuldige gebruik van het begrip 'grondgebonden landbouw', verdient het aanbeveling hiervoor een heldere omschrijving te geven die garant staat voor een uniformering van het begrip. Indien ten behoeve van de grondgebonden landbouw apart instrumentarium wordt ontwikkeld, zal er een sluitende definitie met eenduidige criteria vastgesteld worden voor wat onder een 'grondgebonden landbouw' wordt verstaan. Deze criteria zouden in een aparte regeling vastgelegd kunnen worden, zodat er uniformering komt in het begrip in zowel beleidsdocumenten als uitvoeringsprogramma's.

Beleid EHS, Nationale Landschappen en NSW

In het beleid betreffende de EHS staat het instandhouden en ontwikkelen van natuur centraal. Het handhaven van een duurzame landbouw binnen de EHS is geen doel op zich, maar kan wel een bijdrage vormen in het bereiken van de natuurdoelstelling. In de Nota Ruimte zijn voor ieder Nationaal Landschap kernkwaliteiten geformuleerd, zoals de mate van openheid, het verkavelingspatroon en het reliëf van het landschap. Ook hierbij is de handhaving van een duurzame landbouw geen doel op zich, maar wel voorwaarde voor de instandhouding van een aantal kernkwaliteiten van bepaalde Nationale Landschappen.

Het doel van de NSW is het behoud van landgoederen in het belang van het natuurschoon. De beleidsdoelstelling de kwaliteit van het landelijke gebied te verhogen door middel van het stimuleren van bepaalde vormen van landbouw past binnen de doelstelling van de NSW, indien daarmee het natuurschoon - in het algemeen en op die onroerende zaak in het bijzonder - wordt bevorderd. Ontegenzeggelijk levert de grondgebonden landbouw een bijdrage aan de instandhouding van het natuurschoon op het object en de directe omgeving. Om die reden past de rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven (en dan met name die bedrijven die zijn gelegen binnen de EHS en de Nationale Landschappen) bij de doelstelling van de NSW.

De NSW is van toepassing op alle in Nederland gelegen onroerende zaken. Een beperking tot bepaalde gebieden of beleidscategorieën is niet in de wet noch in enig uitvoeringsbesluit gegeven. Het zou een fundamentele wijziging van de NSW inhouden, indien niet alleen de verschijningsvorm en het gebruik van een onroerende zaak, maar ook de ligging ervan binnen of buiten de EHS of een Nationaal Landschap relevant wordt voor het kunnen rangschikken van een object als landgoed als bedoeld in de NSW.

Van de ruim 15.600 grondgebonden landbouwbedrijven in de Nationale Landschappen of de EHS hebben bijna 14.000 bedrijven minimaal 5 ha cultuurgrond in deze gebieden met veel natuur. Van deze groep bedrijven zullen maximaal 2.500 bedrijven een potentieel toekomstig gebruiker van de faciliteiten binnen de Natuurschoonwet zijn. Bij deze inschatting wordt verondersteld dat bedrijven naast landbouwproductie ook natuur- en landschappelijke waarden leveren.¹ Dit laatste is in dit onderzoek gelijkgesteld met het nu hebben van een natuurbeheerovereenkomst. De vereiste om aan een 'zekere milieunorm' te voldoen, is vooralsnog buiten de berekening gelaten. Onder de 2.500 bedrijven bevinden zich vooral graasdierenbedrijven (80%). De bedrijven liggen voor een groot deel in de Nationale Landschappen.

Mogelijkheden NSW-rangschikking grondgebonden landbouwbedrijven

Slechts een aantal grondgebonden landbouwbedrijven kan volgens de huidige wet en regelgeving reeds geheel of gedeeltelijk onder de NSW worden gerangschikt. Wanneer de in de Wet van 14 december 2000 aangekondigde verruiming van de definitie van landgoed van kracht is geworden, worden de mogelijkheden om landbouwgronden onder de NSW te rangschikken verruimd. De verruiming geldt met name indien toegestaan wordt dat de landbouwterreinen mogen worden omzoomd door natuurterreinen (in plaats van uitsluitend door bossen of houtopstanden).

¹ Hierbij is reeds uitgegaan van de tot op heden nog niet van kracht zijnde verruiming van de definitie van een landgoed, waarbij landbouwterreinen mogen worden omzoomd door natuurterreinen

Om veel meer grondgebonden landbouwbedrijven onder de NSW te kunnen rangschikken is een wijziging van de NSW-rangschikkingscriteria noodzakelijk. Gelet op de omschrijving van wat onder grondgebonden landbouw moet worden verstaan (met name de voorwaarde dat voldaan moet worden aan zekere milieunormen), zou aansluiting gezocht moeten worden bij een registratie van of certificaat voor grondgebonden landbouwbedrijven.

Als optie is in dit onderzoek ook een variant doorgerekend waarbij de locatie van het bedrijf binnen aangewezen gebieden gericht op natuurontwikkeling (EHS en Nationale landschappen) voldoende is om het landbouwbedrijf onder de NSW te rangschikken.

Belang NSW-rangschikking voor grondgebonden landbouwbedrijven en overheid

Alvorens over te gaan tot rangschikking onder de NSW van (een deel van) het grondgebonden landbouwbedrijf, zal de eigenaar de bedrijfsmatige afweging moeten maken of de fiscale faciliteiten opwegen tegen de kosten die verband houden met de NSW-rangschikking. Daarbij gaat het om eenmalige kosten en jaarlijks terugkerende kosten. De terugverdienperiode van deze kosten is voor veel bedrijven (te) lang. Voor de meeste belastingheffingen leidt de NSW-rangschikking van de grondgebonden landbouwbedrijven tot een beperkt voordeel van circa 400 euro per jaar. Uitsluitend indien de eigenaar van een grondgebonden landbouwbedrijf de gronden verpacht en/of indien de verkrijgers van grondgebonden landbouwbedrijven krachtens erfrecht of schenking geen beroep kunnen doen op de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten terzake van het successie- of schenkingsrecht, is er voor de belanghebbenden een substantieel belang bij de NSW-rangschikking. Slechts een beperkt deel van de bedrijven haalt dan ook een positieve prikkel van minimaal € 1.000 per jaar. Gezien de kleine groep bedrijven die een redelijk belastingvoordeel kan behalen, zal het budgettaire effect voor de overheid beperkt zijn. Het effect wordt geschat op een maximaal bedrag van €4 miljoen, rekening houdend met uitvoeringskosten voor de overheid.

Dit bedrag loopt op tot €18 miljoen indien geen landschappelijke aanpassingen nodig zijn voor grondgebonden bedrijven die gelocaliseerd zijn binnen EHS en Nationale Landschappen, gebruik te laten maken van NSW-faciliteiten. Op bedrijfsniveau worden de kosten beperkt tot de éénmalige kosten voor een formele rangschikkingsprocedure.

Conclusie

Gezien de mogelijkheden om grondgebonden landbouwbedrijven thans reeds onder de NSW te laten rangschikken en vooral gelet op het relatief beperkte economische belang op bedrijfsniveau voor de grondgebonden landbouwbedrijven bij NSW-rangschikking, wordt aanbevolen af te zien van het ontwikkelen van specifieke criteria om het rangschikken van grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen mogelijk te maken. Bij het vervangen van de huidige criteria door alleen een locatie-criterium (binnen EHS en Nationale Landschappen) zal het aantal potentiële gebruikers veel hoger kunnen zijn. Het voordeel van NSW-rangschikking leidt tot een inkomensverbetering, maar is niet van een dusdanig niveau dat voor veel extra bedrijven een beoogde duurzame verbetering van het economisch bedrijfsprospectief haalbaar is.

Teneinde de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen een beter duurzaam toekomstperspectief te kunnen bieden, heeft dit onder-

zoek zich gericht op het verlagen van de eigenaarslasten door middel van rangschikking van de onroerende zaken als NSW-landgoed. Nu geconcludeerd is, dat de NSW-rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven niet de beoogde duurzame verbetering van het economisch perspectief voor deze bedrijven oplevert, zijn alternatieven onderzocht.

Alternatieven ter verbetering economisch perspectief grondgebonden landbouwbedrijven

De financiële prikkel die door welk instrument dan ook aan het grondgebonden landbouwbedrijf wordt uitgedeeld, dient per saldo voldoende groot te zijn om effectief te zijn. Voorlopig wordt er hier van uitgegaan dat daartoe de prikkel na aftrek van de (administratieve) kosten ten minste €1.000 per bedrijf per jaar dient te zijn. Tegelijkertijd dient de maatregel op korte en lange termijn voor de overheid beheersbaar te zijn. Mogelijke alternatieven zijn:

- grondgebonden landbouwbedrijven gelegen in de EHS of een Nationaal Landschap zouden in aanmerking moeten komen voor een *heffingskorting*. De heffingskorting dient voldoende groot te zijn om (op korte termijn) effectief te zijn. Het instrument is eenvoudig, werkt direct en is goed beheersbaar voor de overheid. Door het generieke karakter is de regeling vermoedelijk niet aan te merken als (verboden) staatssteun;
- verhoging van rendement van (reguliere) pacht om als aantrekkelijk financieringsinstrument voor de landbouw in stand gehouden te worden is voor het economisch perspectief voor de grondgebonden landbouw van belang. Het (alsnog) introduceren van een *vrijstelling in box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor verpachte landbouwgronden* past in het pachtbeleid en kan ter stimulering van het perspectief van de grondgebonden landbouw in Nationale Landschappen en EHS tot deze regio's worden beperkt;
- voor *bepaalde projecten van aankoop en beheer van gronden* binnen (delen van) Nationale Landschappen (bijvoorbeeld Noord-Hollands Midden) waarbij de aankoop van de gronden noodzakelijk is voor de instandhouding en ontwikkeling van natuur- en landschappelijke waarden in het gebied, dan wel voor het produceren van dierlijke landbouwproducten, moet het mogelijk zijn deze als Groenprojecten geaccordeerd te krijgen. Om dit te bereiken zou het instandhouden van bestaande én het ontwikkelen van nieuwe natuur- en landschapswaarde in de EHS of een Nationaal Landschap als groenproject als bedoeld in de Regeling groenprojecten 2005 moeten worden opgenomen. Deze systematiek leidt tot een verlaging van de financieringslast van het in de grond vastliggend vermogen en een beter perspectief op een duurzame toekomst voor de grondgebonden landbouwbedrijven;
- maatschappelijk gewenste *groene diensten* beperken de rentabiliteit van de agrarische bedrijfsvoering en verdienen het om vergoed te worden. De vergoeding dient gerelateerd te zijn aan de geleverde prestatie richting de samenleving (ofwel waardering van de samenleving voor het cultuurlandschap), en is niet gekoppeld aan de kosten voor instandhouding en beheer van de landschappelijke en natuurlijke elementen op de landbouwbedrijven;
- voor het herinrichten van natuurterreinen en landschappelijke elementen zouden de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen in alle geval in aanmerking moeten kunnen komen voor de SN-inrichtingssubsidie en

- de SN-subsidie functieverandering;
een vrijstelling van de waterschapslasten omslag ongebouwd voor de binnen de grenzen van de EHS of een Nationaal Landschap gelegen landbouwgronden en natuurterreinen, heeft een (groot) direct en jaarlijks terugkerend effect op het bedrijfsresultaat van de grondgebonden landbouwbedrijven. Het ontlasten van de eigenaren van de grondgebonden landbouwgronden in de EHS of Nationale Landschappen is slechts mogelijk door de kosten van het waterkwantiteitsbeheer betreffende die gronden toe te rekenen aan het algemeen belang. Volgens de huidige systematiek zouden deze kosten dan via de ingezetenenheffing gedekt moeten worden. Gezien het algemeen belang van de instandhouding en ontwikkeling van de EHS en de Nationale Landschappen zouden de kosten van het watersysteembeheer die betrekking hebben op deze gebieden via de solidariteitsheffing (passend binnen het Kabinetsstandpunt, 2004) verhaald kunnen worden.

Aanbevolen wordt een aantal aangedragen alternatieven nader uit te werken en te onderzoeken bij welk economisch voordeel voor grondgebonden landbouwbedrijven instrumenten duurzaam effectief kunnen zijn.

Summary

The Nature Conservation Act for Land-based farms in Ecological Main Network and National Landscapes

Introduction and approach

The Ministry of Agriculture, Nature & Food Quality's Policy Programme *Vitaal en Samen* ('Vital and Together') includes the action point of investigating whether land-based farms can be placed within the Ecological Main Network and the National Landscapes under the National Conservation Act 1928 (NSW). This study is a further development in the pursuit of this policy issue. A start has been made towards cataloguing the possibilities (and impossibilities) for placing land-based farms within the Ecological Main Network or National Landscapes under the NSW. This addresses aspects such as the definition of land-based agriculture and farming, the policy within the Ecological Main Network and the National Landscapes, and the degree to which the ranking of areas in use for land-based farming fits within the objective and the latest interpretation of the NSW. As a result of this analysis, adjustments to the act and/or the implementing decree of the NSW will be proposed. Next, an assessment will be made of the interests (economic and otherwise) of the NSW instrument for the land-based farming sectors, and the budgetary impact this will entail for the government. The study concludes with a brief treatment of possible alternatives (policy-based and otherwise) that could achieve similar effects for land-based farming.

Definition of land-based farms

Land-based farms make a positive contribution to the quality of the landscape and the ecological value. They also contribute to raising the desired environmental quality in the rural area. To ensure that the land-based farms situated within the boundaries of the Ecological Main Network and the National Landscapes can continue to make the maximum possible contribution in these areas, they must offer a sustainable perspective for the future. No definition of the term 'land-based farming' is found in any law or implementing decree. This study defines 'land-based farm' as the totality of land and structures belonging to an agricultural business (including arable farming, open air farming (including fruit growing) and livestock farming), which, along with primary agricultural products, also provides ecological and landscape values and meets certain environmental standards.

In view of the varied uses of the term 'land-based farming', it should be assigned a very clear definition to guarantee uniform understanding of the term. If a separate set of instruments is developed for the purposes of land-based farming, an all-encompassing definition with unambiguous criteria will be set for what should be considered a 'land-based farm'. These criteria should be fixed in a separate system, so as to provide uniformity of understanding in both policy documents and implementation programmes.

Ecological Main Network, National Landscapes and NSW policy framework

The main focus of the Ecological Main Network policy is maintaining and developing natural areas. Pursuing sustainable agriculture within the Ecological Main Network is not an objective in itself, but can contribute to achieving the natural area objective. The Spatial Policy Document formulates core qualities for every National Landscape, such as the degree of openness, the parcellation pattern and the relief of the landscape. Here, too, pursuing sustainable agriculture within the Ecological Main Network is not an objective in itself, but it is a condition for maintaining a number of core qualities of the given National Landscape.

The goal of the NSW is the preservation of rural estates in the interest of the natural heritage. The policy objective of raising the quality of the rural area by means of providing incentives for certain forms of agriculture fits within the objective of the NSW, if doing so promotes the natural heritage (in general, and on the property in particular). Land-based farming makes an indisputable contribution to maintaining the natural heritage on the property and conservation in the immediate environment. For these reasons, the classification of land-based farms (and then, in particular, those operations situated within the Ecological Main Network and the National Landscapes) fits in with the objectives of the NSW.

The NSW applies to all properties situated in the Netherlands. Neither the act itself nor any implementing decree contains any restriction to certain areas or policy categories. It would mean a fundamental change to the NSW if not only the type and use of a property, but also its location within or outside the Ecological Main Network or a National Landscape became relevant to the eligibility for classification of a property as an estate as defined in the NSW.

Of the almost 15,600 land-based farms in the National Landscapes and the Ecological Main Network, have about 14,000 a minimum surface of 5 ha. Of this group a maximum of 2,500 farms are potential users of the facilities within the context of the Nature Conservation Act. In this estimate, it is assumed that farms provide natural and landscape-related values in addition to agricultural production. In this research, these natural and landscape-related values are put on a par with having a nature management agreement.¹ The requirement to satisfy a 'certain environmental standard' has been omitted from the analysis. Of the 2,500 farms concerned, most (80%) are grazing farms. A large proportion of the farms are situated in the National Landscapes.

Potential for NSW ranking of land-based farms

According to the current legislation and regulations, a select number of land-based farms can already be either fully or partially classified under the NSW. When the expansion of the definition of estate announced in the Act of 14 December 2000 becomes effective, the options for ranking agricultural land under the NSW will be expanded to a limited extent. The expansion applies primarily if the agricultural areas are allowed to be encircled by nature areas (instead of only by wooded areas or timber).

Ranking all (or more) land-based farms under the NSW requires a change in the NSW ranking criteria. In view of the description of what can be classified as land-based agriculture (in particular, the condition that certain environmental standards must be met),

¹ Here the new definition of rural estate is used even though it has not yet passed legislation

the requirements for a registration or certification of land-based commercial farms should be used as a model.

In this research an optional variant is considered. In this variant the only criteria for NSW-ranking is the location of the land-based farm within the Ecological Main Network and the National Landscapes

The importance of NSW ranking for land-based farms and the government

Before proceeding to rank some or all of the land-based farm under the NSW, the owner must make a commercial consideration of whether the fiscal benefits outweigh the costs associated with the NSW ranking. These costs are both one-off costs and annual costs. For many businesses, the earn-back period for these costs is very long, and may be too long.

For most types of tax, the NSW ranking of the land-based farms will lead to little or no tax advantage, on average €400. Only if the owner of a land-based farm leases out the land long term and/or if the acquirers of land-based farms are, pursuant to the law of inheritance or gift, barred from invoking company succession facilities under succession tax or gift tax, would the interested parties have a substantial interest in the NSW ranking. Only a few of the companies get a positive incentive of €1,000 per year or more. In view of the small number of companies that can obtain a reasonable tax benefit, the budgetary impact on the government will be limited. The impact is estimated at a maximum amount of €4 million, including the government's implementation costs. This amount will rise to €8 million when the location of the land-based farm within the Ecological Main Network and the National Landscapes is the only criteria for NSW-ranking. On farm-level only the non-recurring costs for a formal ranking procedure remain. This advantage will lead to an improvement of the yearly income, but is not high enough to give a lot of farms better economic perspectives for the longer time

Conclusion

In view of the already existing options to rank farms (both land-based and other farms) under the NSW, and in consideration of the limited economic interest for the land-based farms in an NSW ranking, the study recommends not developing specific criteria to enable the ranking of land-based farms within the Ecological Main Network and the National Landscape. To be able to offer the land-based farms within the Ecological Main Network and the National Landscapes a better sustainable perspective, this study focused on lowering owner costs by ranking the property as an NSW estate. Because the study concludes that the NSW ranking of land-based farms does not deliver these businesses the desired sustainable improvement in economic perspective, the study then investigated alternatives.

Alternatives for improving the economic perspective of land-based farms

The financial incentive that any instrument extends to the land-based farm must, on balance, be large enough to be effective. For the time being, the assumption for this is that the incentive must be €1,000 per company per year, after the deduction of administrative and other costs. At the same time, the measure must be manageable for the government, both in the short and long term. Potential alternatives are:

- land-based farms situated in the Ecological Main Network or a National Landscape should ideally be eligible for a tax deduction. The tax deduction must be sufficiently

high to be effective (in the short term). The instrument is simple, works immediately and is well manageable for the government. The generic nature of the scheme presumably separates it from what might be considered state support (which is prohibited);

- increase of the yield on (standard) agricultural lease to maintain it as an attractive financing instrument for the agricultural sector is important for the economic perspective for land-based farms. Introducing an exemption in box 3 of the Income Tax Act 2001 for agricultural lease farmlands fits in with the agricultural lease policy and, for the purposes of giving an impetus to improve the perspective of land-based farming in National Landscapes and the Ecological Main Network, can be restricted to these regions;
- for certain purchase and management projects for lands within National Landscapes or portions thereof (one example being *Noord-Hollands Midden*) in which the purchase of the land is required for maintaining and developing ecological and rural value in the area, or for producing animal agricultural products, the option to have these approved as green projects must be available. In order to achieve this, maintaining both existing ecological and landscape values and developing new ones in the Ecological Main Network or a National Landscape as a green project (as defined in the Green Projects Scheme 2005) must be included. This system leads to a reduction of the financing burden of the immovable assets located on the land and a better perspective on a sustainable future for the land-based farms;
- the green services desired by society are a check on the yield of farming operations and should be compensated. The compensation should be linked to the performance rendered to society (or the value society places on the cultural heritage landscape), and is not linked to the costs for maintaining and managing the rural and natural elements on the farms;
- for the redevelopment of natural areas and rural elements, the land-based farms within the Ecological Main Network and the National Landscapes must, in any case, be eligible for both the SN (nature management subsidy scheme) structure subsidy and the SN function change subsidy;
- an exemption from the water board charges levy for undeveloped land for the farmlands and nature areas within the boundaries of the Ecological Main Network or a National Landscape has a (sometimes large) direct and annually recurring impact on the operating results of the land-based farms. The exemption of the owners of the land-based farmlands in the Ecological Main Network or National Landscapes is only possible by ascribing the costs of the water-quantity management in relation to those areas to the general interest. Under the current system, these costs would then have to be covered via the water board levy. In view of the general interest of the maintenance and development of the Ecological Main Network and the National Landscapes, the costs of the water system management relating to these areas via the solidarity levy (fitting within the Cabinet Position 2004) should be recoverable.

The study recommends further development of a number of the alternatives put forward and the investigation of the level at which instruments can be sustainable effective correlated with the economic advantage.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Het ministerie van LNV heeft als beleidsdoelstelling de kwaliteit van het landelijke gebied te verhogen. Speerpunten zijn de gebieden die vallen onder de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en die als Nationale Landschappen zijn aangewezen. Het verhogen van de kwaliteit van het landelijk gebied in deze delen van Nederland zou gerealiseerd kunnen worden door de grondgebonden landbouwbedrijven een duurzaam toekomstperspectief te kunnen bieden.

De grondgebonden landbouw heeft op gebiedsniveau goede mogelijkheden in zich om de kwaliteit van het landschap en van de natuur te behouden en te versterken, en kan tevens een bijdrage leveren om te voldoen aan de gewenste milieukwaliteit¹ (bron: Kabinet, 2005).

1.2 Aanleiding onderzoek

In het LNV-Beleidsprogramma 2004-2007 'Vitaal en Samen' is als actiepoint opgenomen dat onderzocht zal worden of grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen onder de Natuurschoonwet 1928 (NSW) gebracht kunnen worden. Daaraan is toegevoegd dat in dat onderzoek, gelet op het niet-gebudgetteerde karakter van de NSW, bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de beheersing van de budgettaire gevolgen op korte en lange termijn.

Dit rapport is de weergave van het toegezegde onderzoek. Geïnventariseerd is allereerst wat onder de huidige NSW-rangschikkingsvoorwaarden de (on)mogelijkheden zijn om de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en in de Nationale Landschappen onder de werking van de NSW te brengen. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het additioneel onder de NSW rangschikken van grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen past binnen de doelstelling van de NSW. Hierbij wordt aangegeven welke aanpassingen binnen de NSW en/of het NSW-rangschikkingsbesluit nodig/wenselijk zijn. Daarna wordt ingegaan op het economisch belang om de grondgebonden landbouwbedrijven onder de NSW te rangschikken, zowel onder de huidige voorwaarden van de NSW, als een variant waarin de locatie van het bedrijf binnen de EHS en Nationale Landschappen reeds voldoende is.

¹ Zie het kabinetsstandpunt advies 'grondgebonden melkveehouderij: regionaal maatwerk' van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij (blz. 3 onderaan). Zie ook de sectorvisie voor de melkveehouderij van LTO Nederland: er is besloten dat de melkveehouderij grondgebonden moet worden om op deze wijze de license to produce te behouden. De melkveehouderij is van mening dat zij een functie heeft in het landelijk gebied (onder andere natuur, weidegang, cultuurhistorie, waterberging).

Ten slotte wordt ingegaan op een aantal alternatieven voor de grondgebonden landbouwbedrijven om zich duurzaam te kunnen blijven ontwikkelen.

1.3 Grondgebonden landbouw

Wat met grondgebonden landbouwbedrijven wordt bedoeld is in Vitaal en Samen niet gegeven. Een definitie van 'grondgebonden landbouw' ontbreekt in enige wet of uitvoeringsbesluit.

Toch wordt in menig recent beleidsdocument¹ van het ministerie van LNV het begrip 'grondgebonden landbouw' gebezigd. Grondgebonden landbouw wordt daarin een belangrijke drager van het open cultuurlandschap en de bijbehorende natuurwaarden (onder andere weidevogels) genoemd. Over grondgebonden landbouw wordt gesproken in de trant van 'koe in de wei', ofwel het in stand houden van de weidegang als cultureel erfgoed. Dus, naast het produceren van landbouwproducten heeft grondgebonden landbouw een belangrijke rol bij de instandhouding en het agrarisch beheer van grote delen van de groene ruimte. Of als verwoord in NMP4: naast primaire producten levert de grondgebonden landbouw ook 'groene diensten'.

Om van grondgebonden landbouw te kunnen spreken, zal bovendien voldaan moeten worden aan specifieke milieunormen. De agrarische productiewijze dient afgestemd te zijn op de draagkracht van het gebied en de kringloop op gebiedsniveau moet gesloten zijn. Betreffende de veehouderij zal - op gebiedsniveau bezien - een zodanige beperking aan de gemiddelde veebezetting per ha moeten worden gesteld, dat de geproduceerde dierlijke mest in het gebied kan worden afgezet met inachtneming van de algemene en gebiedsspecifieke milieukwaliteitdoelstellingen. Daarbij zal tevens binnen het gebied voldoende ruwvoer moeten worden geproduceerd.

Grondgebonden landbouw wordt zowel met akkerbouw als met (melk)veehouderij in verband gebracht. Daarbij wordt gesteld dat - bijvoorbeeld als gevolg van de liberalisering van de wereldmarkt - de grondgebonden landbouw voor een veranderingsopgave staat die aanzienlijke gevolgen kan hebben. Voor de continuïteit van de grondgebonden landbouw zouden de agrarische ondernemers meer ruimte moeten krijgen om hun bedrijfsvoering te kunnen verbreden.

Grondgebonden landbouw wordt gebruikt naast - complementair of contrair aan - niet-grondgebonden en/of kapitaalsintensieve landbouw (intensieve veehouderij, bollen-teelt, glastuinbouw en vollegrondstuinbouw) en gemengde bedrijven.² In de context van grondgebonden landbouw wordt bovendien gewezen op het handhaven van karakteristieke bebouwing.

¹ Onder andere in *Nota Ruimte* (29 435), *Agenda Vitaal Platteland* (29 576) en Kabinetsstandpunt op advies "Grondgebonden melkveehouderij: regionaal maatwerk" van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij (20 juli 2001).

² Tijdens het Nota-overleg van 4 oktober 2004 inzake de *Agenda Vitaal Platteland* is door de leden Schreijer-Pierik c.s. in motie nummer 7 gevraagd om in de integrale uitvoeringsprogramma's Nationale landschappen te bepalen dat niet alleen ruimte en aandacht nodig is voor de grondgebonden landbouw, natuur, toerisme en recreatie en de veenweideproblematiek, maar ook voor de aanwezige gemengde bedrijven, niet-grondgebonden landbouwbedrijven en intensieve veehouderij (Kst 2004-2005/29576, 7).

In dit onderzoek, gericht op toepassing van de Natuurschoonwet, wordt onder 'grondgebonden landbouwbedrijf' verstaan een samenstel van grond en gebouwen, behorende tot een landbouwonderneming - daaronder begrepen zowel akkerbouw, vollegrondstuinbouw (inclusief fruitteelt) als veeteelt - dat naast primaire landbouwproducten ook natuur- en landschappelijke waarden levert en voldoet aan zekere milieunormen.

Bij het inschatten van het aantal grondgebonden bedrijven dat onder de Natuurschoonwet zou kunnen vallen, is geabstraheerd van een milieunorm (paragraaf 1.5).

1.4 Ecologische Hoofdstructuur en Nationale Landschappen

Het onderzoek richt zich uitsluitend op grondgebonden landbouwbedrijven die binnen de EHS en de Nationale Landschappen liggen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze gebieden.

1.4.1 Ecologische Hoofdstructuur

De 'Ecologische Hoofd Structuur' (EHS), geïntroduceerd in 1990 in het Natuurbeleidsplan (NBP) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), is een netwerk van gebieden in Nederland waar de natuur (plant en dier) voorrang heeft (kaart 1.1.). Het netwerk helpt voorkomen dat planten en dieren in geïsoleerde gebieden uitsterven en dat de natuurgebieden hun waarde verliezen. Het EHS-beleid heeft betrekking op zowel het land als de zoete en zoute wateren. De EHS¹ bestaat uit (www.minlnv.nl):

- bestaande natuurgebieden, reservaten en natuurontwikkelingsgebieden en robuuste verbindingen;
- landbouwgebieden met mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer (beheersgebieden);
- grote wateren (zoals de kustzone van de Noordzee, het IJsselmeer en Waddenzee).

Voor de ontwikkeling van de EHS op het land zijn de volgende drie beleidslijnen uitgezet (Milieu- en natuurplanbureau 2005):

- vergroten: het areaal natuur uitbreiden en grote eenheden creëren;
- verbinden: een samenhangend netwerk tot stand brengen, inclusief het opheffen van barrières;
- verbeteren: (milieu)condities realiseren die het mogelijk maken om de in de natuurgebieden beoogde kwaliteit te bereiken.

¹ Het Rijk heeft in het *Structuurschema Groene Ruimte* van 1995 de algemene grenzen van de EHS neergelegd. De provincies geven in hun streekplannen meer concrete grenzen voor de EHS, terwijl de gemeenten voor de gebieden in het bestemmingsplan de juiste juridische bescherming geven. In natuurgebiedsplannen geven provincies aan waar grondeigenaren subsidie kunnen krijgen voor welke natuurdoelen.

Kaart 1.1
Ecologische Hoofd Structuur (EHS)



De EHS kan worden gezien als de ruggengraat van de Nederlandse natuur en moet rond 2018 gereed zijn.

Het beleid van het kabinet is in toenemende mate verschoven van gerichte grondaankoop¹, via Bureau Beheer Landbouwgronden, naar het stimuleren van natuurontwikkeling door agrariërs en andere particuliere grondeigenaren. Particulieren krijgen subsidie voor functieverandering van de grond (bestemming landbouw naar natuur), inrichting en beheer van natuurgebieden. Daarnaast kunnen agrarische ondernemers overeenkomsten afsluiten voor agrarisch natuurbeheer in gebieden die als beheergebied zijn aangegeven. De subsidieregelingen voor de EHS maken deel uit van het zogeheten Programma Beheer. Agrarische ondernemers maken veel gebruik van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Deze subsidie is gebaseerd op een compensatie van gedorven landbouwopbrengsten. De Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (SN) wordt tot op heden in beperkte mate door agrariërs toegepast, mede door de onzekerheden rond de belastbaarheid van de ontvangen subsidies. Inmiddels is duidelijk dat subsidies voor functieverandering onbelast zijn.

Mede als gevolg van diverse aanpassingen sinds de introductie van de EHS zien in 2005 de taakstellingen om de EHS op het land in 2018 te realiseren er als volgt uit (Milieu- en natuurplanbureau 2005):

- nieuwe natuur: 112.200 ha verworven in 2015, ingericht in 2018;
- particulier natuurbeheer: 42.800 ha, gerealiseerd in 2018;
- agrarisch natuurbeheer: 117.700 ha, gerealiseerd in 2018. Hiervan heeft 97.700 ha betrekking op de EHS. De rest (20.000 ha) ligt daarbuiten;
- natte natuur: 3.000 ha verworven en 6.500 ha ingericht in 2010.

Naast deze vergroting van de oppervlakte is de natuurkwaliteit, tot uiting komend in onder andere meer biodiversiteit en natuurlijkheid, van belang.

In het beleid rond de EHS staat het realiseren van natuur centraal. Handhaving van een duurzame landbouw is geen doel op zich. Wel kunnen grondgebonden bedrijven met perspectief op langere termijn ervoor zorgdragen dat er meer dan voorheen aan particulier natuurbeheer wordt gedaan door agrarische ondernemers. De vraag is of het instrument Natuurschoonwet een voldoende (extra) economische bijdrage kan leveren om binnen bedrijfsstrategieën nu eens te kiezen voor functiewijziging van (een deel van de) aanwezige cultuurgrond op het bedrijf

Gezien het centraal stellen van natuur is er wel een redelijke kans dat landbouwgronden op grondgebonden bedrijven binnen de EHS eerder kunnen voldoen aan de criteria om voor de NSW in aanmerking te komen: het betreft hier vooral het criterium 'deel uitmaken van een groter geheel dat voldoende met bos en/of natuurterreinen is bezet en de landbouwgronden voldoende door houtopstanden zijn omzoomd'.

1.4.2 Nationale Landschappen

In de *Nota Ruimte* zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen (kaart 1.2). In deze gebieden neemt het Rijk de verantwoordelijkheid voor de landschappelijke kwaliteit op

¹ De natuurbeschermingsorganisaties richten dergelijke gebieden in en beheren ze.

zich. De Nationale Landschappen zijn gebieden met bijzondere landschappelijke, cultuur-historische en recreatieve waarden die van belang zijn voor het behoud van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Het zijn gebieden die nu of in de toekomst onder druk staan van verstedelijking of andere ingrepen die het landschap kunnen aantasten.

Een belangrijk uitgangspunt van het beleid in deze landschappen is behoud door ontwikkeling. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk indien de bijzondere kwaliteit van de gebieden wordt behouden of versterkt. Deze bijzondere kwaliteit komt tot uiting in een van de volgende kernkwaliteiten: openheid, kavelpatronen en kleinschaligheid/groen karakter. Per Nationaal Landschap worden in de *Nota Ruimte* de kernkwaliteiten aangegeven. De provincies werken deze kernkwaliteiten per nationaal landschap uit in hun streekplannen.¹

Ondanks dat het beleid voor de Nationale Landschappen nog nader moet worden uitgewerkt, kan wel een globale indicatie van de opgave ten aanzien van de kernkwaliteiten worden gemaakt (Milieu- en Natuurplanbureau 2005):

- grote mate van openheid van het landschap. Binnen de Nationale Landschappen betreft het 250.000 ha, zoals het laagveengebied en de droogmakerijen. Een deel van deze landschappen wordt aangetast door de druk van de verstedelijking;
- goede verkaveling. Ongeveer 150.000 ha. De verkavelingsgebieden hebben vaak een cultuurhistorische waarde;
- kleinschaligheid en/of groen karakter (deels gebieden waar ook verkaveling aanwezig is, maar niet voorop staat). Binnen deze gebieden zit een aanzienlijke overlap met de EHS-regio's die gericht zijn op grote eenheden aaneengesloten natuur of op mozaïeken van natuurgebieden. Dit biedt perspectief voor regio's als Noordoost-Twente, Graafschap, Achterhoek en Heuvelland.

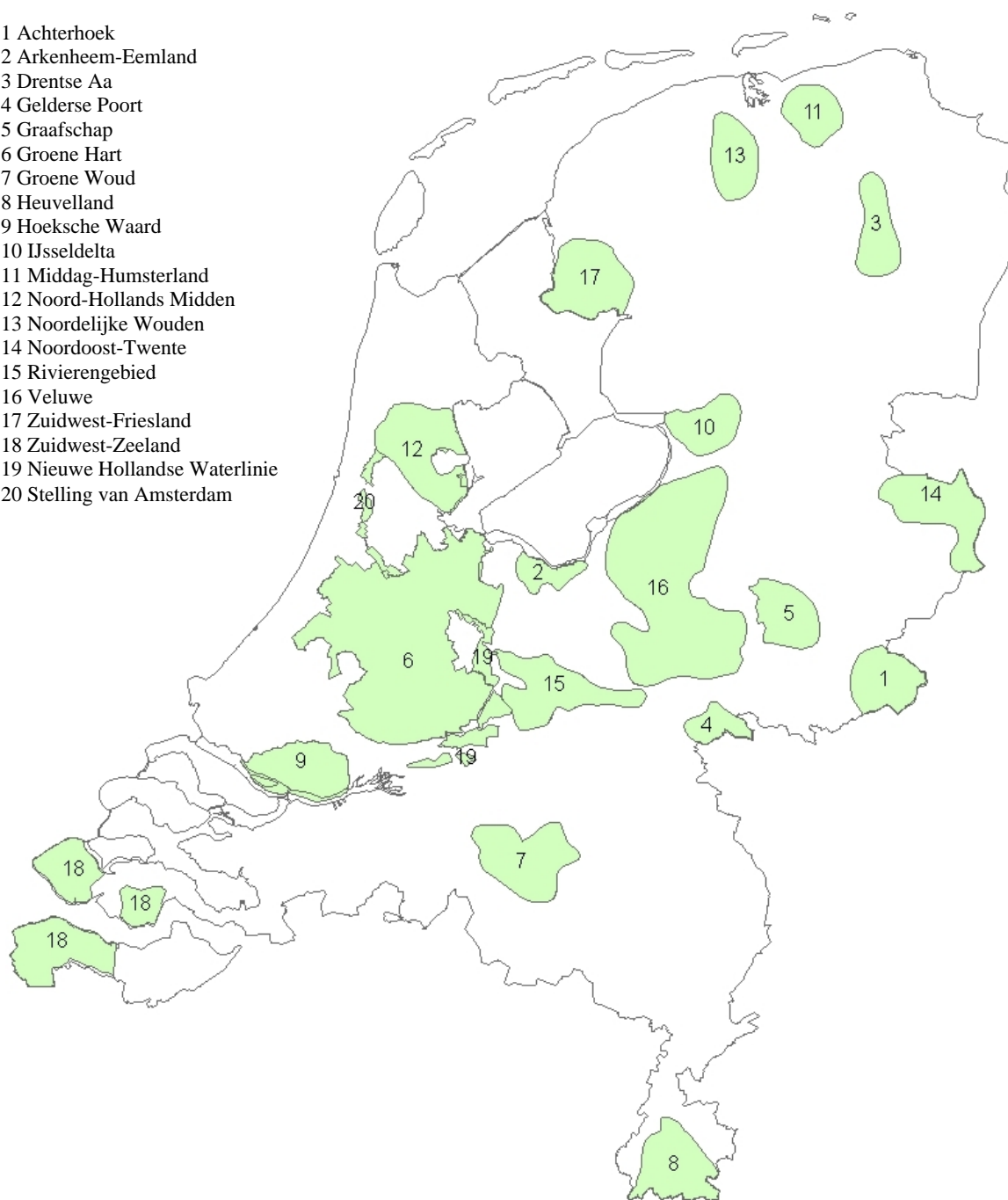
Het herstel en de versterking van de landschapskwaliteit vraagt om veel budget. Het Rijk heeft voor de periode 2005-2007 30 miljoen euro beschikbaar (Berkhout et al., 2005). Hetzelfde bedrag hebben de provincies beschikbaar. Deze gezamenlijke €20 miljoen per jaar is slechts een beperkt bedrag van de jaarlijks benodigde gelden van €225 miljoen euro (RLG, 2005). Per landschap zijn er grote verschillen in benodigd budget. Het Rijksgeld moet vooral als 'katalysatorgeld' worden gezien.

In de nationale landschappen is ruim de helft van de grond geconcentreerd op melkveebedrijven en 16% op zowel de akkerbouw als de overige graasdierbedrijven (Berkhout, et al., 2005). De gemiddelde grootte van een melkveebedrijf blijft iets achter bij het landelijke gemiddelde. De intensiteit in de melkveehouderij is vergelijkbaar met het nationale gemiddelde van 1,6 koeien per ha.

¹ Een indeling van de nationale landschappen in 'gelaagde landschappen' en 'liefhebberslandschappen' is afkomstig van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, 2005). Eerstgenoemde zijn de kleinschalige, vooral gesloten landschappen, gesitueerd op de zandgronden in het oosten en midden van Nederland. De liefhebbersgebieden zijn de open landschappen in het westen en noorden van Nederland.

Kaart 1.2 Nationale Landschappen in Nederland

- 1 Achterhoek
- 2 Arkenheem-Eemland
- 3 Drentse Aa
- 4 Gelderse Poort
- 5 Graafschap
- 6 Groene Hart
- 7 Groene Woud
- 8 Heuvelland
- 9 Hoeksche Waard
- 10 IJsseldelta
- 11 Middag-Humsterland
- 12 Noord-Hollands Midden
- 13 Noordelijke Wouden
- 14 Noordoost-Twente
- 15 Rivierengebied
- 16 Veluwe
- 17 Zuidwest-Friesland
- 18 Zuidwest-Zeeland
- 19 Nieuwe Hollandse Waterlinie
- 20 Stelling van Amsterdam



Vooral de karakteristieke open (polder)gebieden als Hoeksche Waard, Arkemheen-Eemland, Groene Hart en Noord-Hollands Midden zijn ter behoud van hun kernkwaliteiten gebaat bij een economisch duurzame grondgebonden landbouw. In de specifieke veenweidegebieden betreft de aard van de opgave vooral een integrale 'behoud en beheersproblematiek', met de grondgebonden veehouderij als drager van het open landschap met weidevogels (RLG, 2005). In veel gevallen is zowel een beheersproblematiek als een inrichtingsopgave aan de orde. Naast openheid en beheer spelen het hoge waterpeil en de versturende invloeden van wegen en gebouwen een rol.

De verkavelings- en opvolgingssituatie zijn in de open landschappen beter dan landelijk. Ook ligt in deze gebieden het percentage bedrijven met verbredingsactiviteiten (natuurbeheer, recreatie, huisverkoop) hoger dan landelijk. Hetzelfde geldt voor het aandeel bedrijven met natuurbeheer. Ook in de andere nationale landschappen scoren verbreding en deelname natuurbeheer ten opzichte van de landelijke cijfers relatief hoog.

Uit nader onderzoek (Overbeek et al., 2006) binnen een aantal Nationale Landschappen komt naar voren dat agrariërs de status van een Nationaal Landschap vooral als een extra kans zien. Bijvoorbeeld om in aanmerking te komen voor vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer, of het ontvangen van een compensatie voor de aanwezige landschapselementen die een ongunstige bedrijfsstructuur met zich meebrengen. Verbreders zien kansen om nieuwe economische activiteiten te starten. De landgoedeigenaren binnen de onderzochte Nationale Landschappen zijn positief over behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten, maar hebben wel vraagtekens bij de economische mogelijkheden.

1.5 Kwantificering grondgebonden landbouwbedrijven in EHS en Nationale Landschappen

Van de bijna 15.000 grondgebonden landbouwbedrijven in de Nationale Landschappen hebben ruim 13.000 bedrijven minimaal 5 ha cultuurgrond binnen een Nationaal Landschap. Het betreft met name graasdierenbedrijven (72%), akkerbouwbedrijven (13%) en combinatiebedrijven (9%). Voor het overige zijn het vollegrondsgroentebedrijven, fruitteelt- en boomkwekerijbedrijven. Bijna een vijfde deel van de bedrijven is kleiner dan 16 nge. Dit zijn grotendeels nevenberoepsbedrijven. Een iets kleiner aantal (17%) heeft een grootschalig karakter (>110 nge). Hoe groter de bedrijven, hoe intensiever de productie per ha is. Ook doen de grotere bedrijven meer aan natuurbeheer (25%). Over alle bedrijven ligt dit percentage op 22.

Van de 730 grondgebonden bedrijven binnen de EHS (waarbij de bedrijven die reeds bij de Nationale Landschappen zijn meegeteld, er buiten zijn gelaten) hebben 600 bedrijven minimaal 5 ha cultuurgrond binnen de EHS. Ook hier betreft het voor het overgrote deel gespecialiseerde graasdierenbedrijven die qua omvang aanzienlijk uiteenlopen. Qua bedrijfsgrootte en intensiteit (nge per ha) komen de bedrijven aardig overeen met die in de nationale landschappen. Wel is het aantal ha natuur op de bedrijven in de EHS beduidend lager dan in de Nationale Landschappen. Dit komt mede tot uiting in een lager percentage bedrijven met natuurbeheer.

Van alle bedrijven met meer dan 5 ha binnen een Nationaal Landschap hebben ongeveer 2.900 bedrijven een natuurovereenkomst (tabel 1.1). Het hebben van een natuurover-

eenkomst kan worden gezien als het leveren van een groene dienst, zoals omschreven in de definitie van een grondgebonden landbouwbedrijf in paragraaf 1.3 Er wordt verondersteld dat deze 2.900 bedrijven op basis van hun huidige interesse in natuurbeheer (gemiddeld 4 ha natuurbeheer) in potentie ook de toekomstige gebruikers van de NSW zullen zijn. Binnen de EHS betreft dit nog eens ruim 100 bedrijven extra (tabel 1.1). In totaal gaat het dan over 3.000 grondgebonden landbouwbedrijven.

Binnen de Nationale Landschappen heeft 40% van deze bedrijven een oudere ondernemer zonder opvolger, in de EHS-gebieden is dat zelfs 50%. Deze bedrijven zullen in de praktijk vaak (deels) worden gekocht door bestaande bedrijven. Een deel hiervan zal reeds binnen de NL of EHS aan natuurbeheer doen. Een ander deel zal door de aankoop van gronden kunnen starten met natuurbeheer. Een klein deel van de stoppende bedrijven zal in zijn geheel door een derde worden voortgezet. Al met al zal het potentiële aantal grondgebonden bedrijven die gebruik kunnen maken van de NSW duidelijk onder de 3.000 bedrijven liggen. Een ruime schatting komt uit op 2.500 bedrijven.

Wordt rekening gehouden met een zekere milieunorm waaraan grondgebonden bedrijven moeten voldoen (zie definitie van grondgebonden landbouw in paragraaf 1.3), bijvoorbeeld een maximaal aantal nge per ha, dan zullen met name grotere bedrijven hier moeite mee hebben (zie tabel 1.1). Bij een norm van 2 nge per ha zou het aantal grondgebonden onder de NSW dalen naar maximaal 2.000.

Tabel 1.1 Kenmerken van bedrijven met minimaal 5 ha cultuurgrond in EHS en Nationale Landschappen, naar omvang

	<16 nge	16-70 nge	70-110 nge	>110 nge	Totaal
<i>Nationale Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	2.573	5.324	3.081	2.221	13.199
Nge	10,3	40,8	88,5	160,8	66,2
Hectare	8,9	22,9	39,2	64,7	31,0
Nge/hectare	1,2	1,8	2,3	2,5	2,1
Hectare natuur	0,8	2,9	5,8	7,5	4,0
Hectare eigendom	6,0	13,5	23,3	37,8	18,4
Hectare pacht	2,1	6,9	12,1	19,5	9,3
Leeftijd	59,1	54,7	50,9	51,6	54,1
Bedrijf met natuurbeheer (%)	13,7	21,8	25,7	26,0	21,8
<i>EHS a)</i>					
Aantal bedrijven	156	253	117	111	637
Nge	9,7	38,6	88,5	197,5	68,4
Hectare	8,8	25,0	44,7	79,5	34,2
Nge/hectare	1,1	1,5	2,0	2,5	2,0
Hectare natuur	0,8	2,5	3,4	3,4	2,4
Hectare eigendom	5,1	10,4	21,4	36,9	15,7
Hectare pacht	2,6	11,7	18,9	31,5	14,3
Leeftijd	56,4	54,7	51,4	52,2	54,1
Bedrijf met natuurbeheer (%)	12,8	19,4	19,7	18,0	17,6

a) Exclusief de grondgebonden bedrijven die ook met minimaal 5 ha cultuurgrond in een van de Nationale Landschappen liggen.

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.

Bij het inschatten van de budgettaire effecten in paragraaf 4.7 wordt geabstraheerd van een specifieke milieunorm en wordt met maximaal 2.500 grondgebonden bedrijven gerekend. Het betreft ongeveer 2.000 graasdierbedrijven en naar schatting 150 à 200 akkerbouwbedrijven. Het aantal gemengde bedrijven (combinaties), vollegronds-, fruit- en boomkwekerijbedrijven is beperkt.

In paragraaf 4.8 wordt het maximaal budgettaire effect begroot voor de variant die veronderstelt dat alle grondgebonden bedrijven die gelokaliseerd zijn in de EHS en Nationale landschappen zonder aanvullende voorwaarden gebruik kunnen maken van de NSW-faciliteiten.

Conclusie

Van de bijna 14.000 grondgebonden landbouwbedrijven in de Nationale Landschappen en EHS zijn maximaal 2.500 van deze bedrijven potentieel gebruiker van de faciliteiten binnen de Natuurschoonwet. Hierbij is rekening gehouden dat de bedrijven een groene dienst (in dit geval natuurbeheerovereenkomst) uitvoeren en is geabstraheerd van een zekere milieunorm. Voor 80% zijn het graasdierenbedrijven.

2. Natuurschoonwet 1928

2.1 Inleiding

In 1928 is de Natuurschoonwet¹ (afgekort NSW) tot stand gekomen. De bedoeling was een verlaging van belastingen te verlenen voor terreinen en daarop voorkomende gebouwen waarvan het behoud nodig was in het belang van het natuurschoon. De facilitaire regeling gold daarbij voor de onroerende zaken die een bijeenhorend complex vormen, zodat ook gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaken als landgoed konden worden gerangschikt.

Met de ingrijpende wijziging van de wet in 1989² is nader gepreciseerd dat het moet gaan om in Nederland gelegen landgoederen. Het begrip landgoed is sindsdien als volgt in de NSW gedefinieerd:

'Een, in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak - daaronder begrepen dat waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen - voor zover het blijven voortbestaan van de onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is.'

Tevens zijn bij deze gelegenheid de criteria die in de praktijk werden gehanteerd om te beoordelen of van een landgoed sprake was, in de wettelijke regeling en het NSW-rangschikkingsbesluit opgenomen. In 1995³ is NSW-rangschikking ook mogelijk geworden voor gronden waarop bossen zullen worden aangelegd.

Met de wetswijziging van 2000⁴ is ten slotte beoogd de werking van de faciliteiten uit te breiden tot natuurterreinen. Voorts is ook een regeling getroffen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van de NSW door beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om aan elkaar grenzende onroerende zaken te laten rangschikken als landgoed. Beide wijzigingen zijn echter nog niet uitgewerkt en derhalve noch niet in werking getreden.

2.2 In stand houden natuurschoon

Het doel van de NSW is het bevorderen van de instandhouding van landgoederen voor de bewaring van natuurschoon. Hoewel in de definitie van landgoed de koppeling wordt gelegd tussen de onroerende zaak en het behoud van het natuurschoon, is het begrip 'natuurschoon' niet in de wet noch in een uitvoeringsbesluit gedefinieerd. Aanvankelijk werd,

¹ Wet van 15 maart 1928, *Stb. 1928, 63* (Natuurschoonwet 1928).

² Wet van 25 mei 1989, *Stb. 1989, 205*.

³ Wet van 16 november 1995, *Stb. 1995, 582*.

⁴ Wet van 14 december 2000, *Stb. 2000, 551*.

zoals bijvoorbeeld blijkt uit de discussie of ook heidevelden en plassen onder de NSW gerangschikt moesten kunnen worden¹, natuurschoon uitsluitend aanwezig geacht in bossen en andere houtopstanden. Later werd gesteld dat natuurschoon wordt bepaald door de hele verschijningsvorm van het landgoed, dus niet is beperkt tot de bossen, houtopstanden of natuurterreinen. Die zal voor elk landgoed anders zijn.

In de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 1986/1987, 20 089, nr. 3) werd over 'natuurschoon' het volgende opgemerkt:

'In de loop der jaren is het begrip natuurschoon in de uitvoeringspraktijk geconcretiseerd door bij de rangschikking en onttrekking van onroerende goederen onder andere de natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische aspecten daarvan een rol te laten spelen. Overwogen is hieraan tevens uitdrukking te geven in de definitiebepaling. Na ampele overweging is hiervan afgezien. Dit neemt echter niet weg dat deze aspecten, afhankelijk van de situatie per landgoed, in belangrijke mate van invloed kunnen zijn op het natuurschoon en dit mede kunnen bepalen. Natuurschoon wordt immers niet alleen bepaald door de houtopstanden, maar door de algehele verschijningsvorm die voor een bepaald landgoed kenmerkend is. Het gaat daarbij derhalve niet om "intrinsieke" waarden die niet of nauwelijks waarneembaar zijn maar om duidelijk herkenbare aspecten van een landgoed. Zo kunnen om enige voorbeelden te noemen beken met bijbehorende oever- en beekdalvegetaties, heideveldjes, vennen, poelen, bodemreliëf, bodemvegetaties van bijvoorbeeld oude bossen of van een kenmerkende vorm (stinzeflora) mede bepalend zijn voor het natuurschoon van een landgoed. Hetzelfde geldt voor een (historische) park- of tuinaanleg waarbij vaak ook zichtassen een rol spelen, grachten, lanenstelsels, solitaire boomgroepen of bomen en oude kavelpatronen.'

De beleidsdoelstelling de kwaliteit van het landelijke gebied te verhogen door middel van het stimuleren van bepaalde vormen van landbouw past binnen de doelstelling van de NSW, indien daarmee het natuurschoon - in het algemeen en op die onroerende zaak in het bijzonder - wordt bevorderd.

2.3 Werkingsgebied

De NSW is van toepassing op alle in Nederland gelegen onroerende zaken. Een beperking tot bepaalde gebieden of beleidscategorieën is niet in de wet noch in enig uitvoeringsbesluit gegeven. Het past niet binnen het kader van de NSW om bepaalde delen van het landelijke gebied - zoals in dit onderzoek de EHS en in de Nationale Landschappen - een bevoorrechte positie te verlenen. Indien onroerende zaken voldoen aan bepaalde rangschikkingscriteria (gerelateerd aan de verschijningsvorm en het gebruik) dienen ze onder de NSW gerangschikt te kunnen worden.²

¹ Zie onder andere Circ.nr. 1931 en de aanschrijving d.d. 5 februari 1929, nr. 66 PW nr. 12 638.

² Of ze vervolgens ook feitelijk gerangschikt worden is aan de eigenaar. Deze kan een verzoek tot rangschikking onder de NSW indienen, maar is daartoe niet verplicht.

Het zou een fundamentele wijziging van de NSW inhouden, indien niet alleen de verschijningsvorm en gebruik van een onroerende zaak, maar ook de ligging ervan binnen of buiten de EHS of een Nationaal Landschap relevant wordt voor het kunnen rangschikken van een object als landgoed als bedoeld in de NSW.¹

2.4 Rangschikkingsperiode

De rangschikking van een onroerende zaak onder de NSW is voor onbepaalde tijd en gaat in op het moment dat de eigenaar van de onroerende zaak een aanvraag tot rangschikking heeft ingediend bij het ministerie van LNV.

Aan enkele fiscale faciliteiten die genoten kunnen worden in verband met de NSW-rangschikking van een onroerende zaak (met name de buiten invordering stelling van successie- en schenkingsrecht en de vrijstelling van overdrachtsbelasting) wordt de voorwaarde verbonden dat de onroerende zaak nog ten minste 25 jaar na het genieten van de faciliteit onder de NSW gerangschikt blijft. Wordt de NSW-rangschikking eerder verbroken, dan wordt het buiten invordering gehouden recht, respectievelijk de vrijgestelde belasting alsnog gevorderd.

Bij aantasting van het karakter van het landgoed gaat de NSW-rangschikking verloren. Van aantasting van het karakter is sprake indien natuurterreinen verloren zijn gaan door bijvoorbeeld onverantwoord beheer of omdat delen van het landgoed een andere inrichting of gebruik hebben gekregen.² Maakt het beheer of het gebruik van delen van het landgoed inbreuk op het natuurschoon, dan kan de rangschikking van een deel van het landgoed komen te vervallen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen voorwaardelijke en definitieve onttrekking. Een landgoed wordt voorwaardelijk aan de NSW onttrokken in geval de aantasting niet ernstig is en binnen betrekkelijk korte tijd kan worden hersteld. De voorwaardelijke onttrekking geldt voor maximaal vijf jaar.

Indien een wijziging van de verschijningsvorm van (een deel van) het landgoed is voorzien, dan houdt dat niet per definitie een onttrekking aan de NSW in. Aan de minister van LNV kan een verklaring worden gevraagd of de voorgenomen wijziging invloed heeft op de NSW-rangschikking ('verklaring voorgenomen handeling').

2.5 Openstelling landgoederen

Het openstellen van NSW-gerangschikte landgoederen is geen verplichting. Het is aan de eigenaar om het landgoed volgens de regels van de NSW open te stellen voor publiek of niet. Eigenaren van landgoederen die zijn opengesteld voor publiek genieten een groter

¹ In verordening 1.3.167, EU bulletin 1-2-2003, wordt de steun voor de kosten voor de instandhouding van traditionele landschappen en gebouwen aangemerkt als steun die kan worden verleend zonder voorafgaande toestemming van de Europese Commissie.

² Bij verbreding van het landgoedbedrijf door andere maatschappelijke en/of economische diensten te gaan leveren, kan er sprake zijn van een aantasting van het karakter van het landgoed. Zo leidt het inrichten kampeerterreinen boven een bepaalde grootte, of het gebruik van de gebouwen anders dan voor de instandhouding van het landgoed thans tot het niet kunnen rangschikken onder, respectievelijk onttrekken aan de NSW.

voordeel met betrekking tot het recht van successie, schenking en overgang dan wanneer zij hun landgoed niet opengesteld zouden hebben.¹

¹ Voor alle overige NSW-faciliteiten is de openstelling niet relevant.

3. NSW-rangschikken grondgebonden landbouwbedrijven

3.1 Inleiding

Volgens de huidige criteria voor rangschikking van onroerende zaken als landgoed in de zin van de NSW¹, kunnen ook landbouwbedrijven - landbouwgronden plus de bijbehorende opstallen - geheel of gedeeltelijk onder de NSW worden gerangschikt.

In dit hoofdstuk wordt allereerst inzicht gegeven in de thans geldende voorwaarden om landbouwgronden en de tot het landbouwbedrijf behorende gebouwen onder de NSW te kunnen rangschikken. Vervolgens worden de knelpunten geanalyseerd die de eigenaar van een binnen de EHS of Nationale Landschap gelegen grondgebonden landbouwbedrijf kan ontmoeten, wanneer deze zijn bedrijf wil laten rangschikken als NSW-landgoed.

3.2 Huidige voorwaarden NSW-rangschikking landbouwgronden

De voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil landbouwgrond thans voor NSW-rangschikking in aanmerking komen zijn de volgende:

- de landbouwgronden dienen deel uit maken van een voldoende groot (ten minste 5 ha aaneengesloten) object, waarvan een deel bezet is met bossen of andere houtopstanden;
- de omvang van de landbouwpercelen is beperkt (maximaal 20,0 ha per perceel). Maar op een landgoed mogen meerdere landbouwpercelen voorkomen;
- de landbouwpercelen moeten geheel of gedeeltelijk omzoomd zijn door houtopstanden. Afhankelijk van de oppervlakte van het landbouwperceel in relatie tot de totale oppervlakte van het NSW-landgoed, moet een landbouwperceel:
 - geheel omgeven zijn door bossen of andere houtopstanden;
 - voor minstens driekwart omgeven zijn door bossen of houtopstanden;
 - voor minstens de helft door bossen of houtopstanden omgeven zijn.

Deze omzoming moet nagenoeg aaneengesloten zijn. Ook dient het landbouwperceel visueel van het aangrenzende landbouwterreinen gescheiden te zijn door één of meer landschapsbepalende bomen.

3.2.1 Definitie landbouwgrond

In de NSW, noch in het NSW-rangschikkingsbesluit is gedefinieerd wat landbouwgronden zijn. Het NSW-rangschikkingsbesluit spreekt slechts van 'terreinen die worden gebruikt voor de landbouw'.²

¹ Vastgelegd in het NSW-rangschikkingsbesluit (Stb 1990, 612).

² NSW-rangschikkingsbesluit, art. 5, onderdeel g.

Een nadere differentiatie van de landbouwgronden is binnen de NSW niet aan de orde. Aan het gebruik van deze landbouwgronden worden geen voorwaarden gesteld, zolang het gebruik maar geen inbreuk maakt op het karakter van het landgoed (als voorbeelden daarvan worden genoemd het gebruik als crossterrein, stortplaats of opslagplaats voor andere materialen dan die afkomstig of bestemd zijn voor de land- en bosbouw op het landgoed).¹ Het landbouwkundige gebruik of eventuele beperkingen daarin - bijvoorbeeld vanwege een SAN-beschikking - zijn niet relevant.

3.2.2 Onderscheid landbouwgrond - natuurterrein

Het onderscheid tussen landbouwgrond en bepaalde typen natuurterreinen is - met beheersvormen van natuurterreinen door middel van extensieve beweiding of beperkt maaien en van landbouwgronden waarbij rekening wordt gehouden met natuurwaarden (het agrarisch natuurbeheer) - niet scherp te trekken. Voor wat betreft de NSW-rangschikking wordt de scheidslijn tussen landbouwgrond en natuurterrein gegeven door de definitie van natuurterrein in het NSW-rangschikkingsbesluit²:

'Heidevelden, hoogveenterreinen, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorzen, slikken, riet- en ruigtlanden, laagveenmoerassen, voor zover het geen landbouwgronden zijn.'

Volgens de toelichting bij dit besluit³ wordt daarmee aangesloten bij de definitie van natuurterreinen in de Wet agrarisch grondverkeer.⁴ Deze definieert natuurterrein vrijwel identiek, echter gesteld in enkelvoud: 'voorzover het geen landbouwgrond is.'

Landbouwgrond is in deze wet gedefinieerd als 'grond, waarop enige vorm van landbouw wordt of onmiddellijk kan worden uitgeoefend.' ofwel, indien een terrein voor de Wet agrarisch grondverkeer niet kwalificeert als landbouwgrond wordt dat terrein beschouwd als natuurterrein, ook voor de NSW.

Gronden onder Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (SN)

Gronden waarvoor in het kader van de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 (SN) door het ministerie van LNV een bijdrage is toegekend zijn door het ministerie van LNV erkend als bestaand of nieuw in te richten natuurterrein. In geval van omvorming van landbouwgrond in natuurterrein is deze feitelijk onomkeerbaar. Immers, in een overeenkomst met kwalitatieve verplichting (en boetebeding) tussen de eigenaar en de Staat is de bestemmingswijziging vastgelegd:

- a. de beheerder gedooft op het terrein voor onbepaalde tijd de ontwikkeling danwel instandhouding van het natuurdoelpakket waarvoor subsidie wordt of is verleend op grond van de regeling;

¹ NSW-rangschikkingsbesluit, art. 4.

² NSW-rangschikkingsbesluit, art 1, onderdeel e.

³ Stb. 1990, 612, blz. 8.

⁴ Stb 1981, 248.

- b. de beheerder laat al datgene na dat de ontwikkeling dan wel instandhouding van het natuurdoelpakket waarvoor subsidie wordt of is verleend op grond van de regeling belemmert, bemoeilijkt of verhindert;
- c. de beheerder gebruikt het terrein niet met het oog op de uitoefening van de landbouw, tenzij dit en voorzover dit in overeenstemming is met de ontwikkeling danwel instandhouding van het natuurdoelpakket waarvoor subsidie wordt of is verleend op grond van de regeling;
- d. de beheerder gebruikt het terrein niet voor andere doeleinden dan voor de ontwikkeling danwel instandhouding van het natuurdoelpakket waarvoor subsidie wordt of is verleend op grond van de regeling.

Kortom, op (voormalige landbouw)grond waarop een dergelijke kwalitatieve verplichting rust, is het uitoefenen van enige vorm van landbouw niet langer toegestaan. Bijgevolg voldoet die grond aan de definitie van natuurterrein die de NSW daarvoor stelt.

Gronden onder Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN)

De bijdragen van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) zijn een tegemoetkoming in de kosten en het bedrijfseconomische verlies vanwege overeengekomen - op de bevordering van natuurwaarden in natuurterrein gerichte - beperkingen in het agrarisch gebruik van landbouwgrond. De uitoefening van de landbouw blijft op deze gronden voorop staan, zowel in gebruik als juridisch (bestemmingsplan).

Ontegenzeggelijk heeft de SAN ten doel het natuurschoon op het object en de directe omgeving te bevorderen. Om die reden past de rangschikking van gronden waarop een SAN-beschikking is afgegeven goed bij de doelstelling van de NSW.

SAN-beschikkingen worden afgegeven voor de duur van 6 jaar. Na ommekomst van deze periode kan zonder consequentie de beperking in het landbouwkundig gebruik worden losgelaten. Dit verenigt zich niet met het - in feite onbeperkte duurzame karakter van de NSW.

Gronden waarvoor in het kader van de SAN door het ministerie van LNV een bijdrage is toegekend kwalificeren voor de Wet agrarisch grondverkeer als landbouwgrond. Het uitoefenen van enige vorm van landbouw blijft mogelijk. Derhalve voldoet grond waarop een SAN-beschikking rust voor de NSW niet als natuurterrein. Om deze gronden onder de werking van de NSW te brengen is rangschikking als landbouwgrond thans de enige optie.

Gronden met bestemming 'natuur'

Gronden welke in het bestemmingsplan zijn aangeduid als 'natuurgebied' en als zodanig gebruikt worden (ofwel niet meer vallen onder een overgangsrecht), voldoen volgens de Wet agrarisch grondverkeer - en dus als eerder gesteld ook voor de NSW - aan de definitie van natuurterrein. Een bestemming 'natuurgebied' impliceert immers een redelijk absoluut verbod tot handelingen die strijdig zijn met de instandhouding van het natuurterrein. In verband met de hoge landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde van een gebied kan het uitsluiten van bepaalde activiteiten gewenst zijn.¹ Om ervoor te zorgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen ontstaan, kan de gemeente bij strijdig handelen met het be-

¹ KB 25 oktober 1983, BR 1983, blz. 918.

stemmingsplan handhavend optreden door middel van een dwangsom dan wel bestuursdwang. Ook is het mogelijk om het Openbaar ministerie in te schakelen.

3.2.3 Wijziging NSW-rangschikkingscriteria bij uitvoering Wet van 14 december 2000

Bij Wet van 14 december 2000¹ is de definitie van landgoed in de NSW gewijzigd.² Deze komt als volgt te luiden:

'Een in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met natuurterreinen, bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak - daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen - voorzover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is.'

Alvorens deze gewijzigde de definitie van 'landgoed' in werking kan treden, dient ze te worden uitgewerkt in een wijziging van het NSW-rangschikkingsbesluit. Naar verwachting zal in de wijziging van het NSW-rangschikkingsbesluit onder andere een nadere invulling worden gegeven aan het begrip 'natuurterrein'.

Onduidelijk is voorts of na wijziging van het NSW-rangschikkingsbesluit de terreinen die worden gebruikt voor de landbouw nog omzoomd moeten zijn door bossen of houtopstanden, dan wel volstaan kan worden met omzoming door natuurterreinen. Op grond van recent onderzoek, waarbij is aangetoond dat op landbouwpercelen die omzoomd zijn door kruidenrijke randen volstaan kan worden met aanzienlijk minder pesticiden, zou hiervoor gepleit kunnen worden. Dit zou de NSW-rangschikking van landbouwgronden omgeven door een bloem- of kruidenrijke randen of grenzend aan een ecologisch ingerichte waterloop mogelijk maken, zonder dat een plant van opgaand hout nodig is.

Er is tot op heden geen uitsluitsel over de inhoud van het vernieuwde NSW-rangschikkingsbesluit, noch over de datum van inwerking treden.

3.3 Huidige mogelijkheden NSW-rangschikking agrarische gebouwen

In de NSW is in de definitie van landgoed opgenomen, dat de opstallen die op een landgoed voorkomen tot het landgoed gerekend - en dus in de NSW-rangschikking betrokken - worden indien ze passen bij het karakter van het landgoed.³ Opstallen die voor 1 januari 1940 zijn gebouwd en die nadien uiterlijk hun karakter hebben behouden komen in ieder geval voor rangschikking in aanmerking.⁴ Evenzo komen voor rangschikking in aanmerking, de opstallen van na 1 januari 1940 indien deze functioneel zijn voor de instandhouding of het beheer van het landgoed.⁵ Onder andere de woningen van de landgoedeigenaren, de beheerders en pachters, als ook agrarische bedrijfsgebouwen (met uitzondering van tuinbouwkassen en gebouwen voor de intensieve veehouderij) zijn geaccepteerd als functioneel voor de instandhouding van het landgoed. Ingeval de functionele

¹ Stb. 2000, 551.

² Art. II, onderdeel A.

³ NSW, artikel 1, onderdeel a.

⁴ NSW-rangschikkingsbesluit art. 5, onderdeel d.

⁵ NSW-rangschikkingsbesluit, art. 5, onderdeel e.

opstallen door hun verschijningsvorm inbreuk maken op het natuurschoon dienen ze door beplanting aan het oog onttrokken te worden.

3.4 Aanpassen landbouwbedrijven aan NSW-rangschikkingscriteria

Het rangschikken van grondgebonden landbouwbedrijven (zowel binnen als buiten de grenzen van de EHS of Nationale Landschappen is thans mogelijk, indien tot het eigendom tevens een zeker areaal bos of andere houtopstanden voorkomen en de landbouwpercelen voldoende omzoomd zijn door bos of houtopstanden. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, zou onderzocht en overwogen kunnen worden de NSW-rangschikking van een (deel van een) grondgebonden landbouwbedrijf te realiseren door het bos of de houtopstanden alsnog aan te planten.

3.4.1 Planologische mogelijkheden

Onderzocht zal moeten worden of de aanleg van bos of houtopstanden planologisch wordt toegestaan. In grote delen van het land zal het geen probleem zijn om enkele bosjes of andere houtopstanden nabij een boerderij in te richten. In de karakteristieke open gebieden, waaronder delen van de EHS en enkele Nationale Landschappen (Hoeksche Waard, Noord-Hollands Midden, Arkemheen-Eemland) zal de aanleg van opgaande beplantingen evenwel niet worden toegestaan. Het beleid ten aanzien van de Nationale Landschappen is er immers op gericht om bepaalde landschappen te behouden of te versterken. Het gaat daarbij om behoud en versterking van in de *Nota Ruimte* per Nationaal Landschap genoemde kernkwaliteiten met betrekking tot natuur, architectuur en cultuurhistorie, de gebruikswaarde (inclusief toeristisch-recreatieve voorzieningen en ontsluiting) en de belevingswaarde van het landschap. Het Nationaal Landschappenbeleid zal via de streekplannen en bestemmingsplannen planologisch worden gestuurd (en ontwikkelingen die niet binnen dit beleid passen zullen worden tegengehouden).

3.4.2 Bedrijfsmatige afweging

Zo de aanleg van bos of houtopstanden planologisch mogelijk is, zal de eigenaar van het landbouwbedrijf - alvorens over te gaan tot de landschappelijke aanpassingen aan het object teneinde de rangschikking onder de NSW van (een deel van) zijn bedrijf mogelijk te maken - de bedrijfsmatige afweging moeten maken of de fiscale faciliteiten vanwege de NSW-rangschikking opwegen tegen:

- de kosten voor de aanpassingen aan het object om te kunnen voldoen aan de NSW-rangschikkingscriteria;
- de kosten voor de formele rangschikkingsprocedure;
- de toekomstige kosten in verband met de plicht het landgoed in stand te houden;
- een eventueel verlies aan inkomsten door inkrimping van het productieareaal.

De hoogte van de totale eenmalige kosten zijn sterk afhankelijk van de benodigde landschappelijke aanpassingen en of hiervoor al dan niet een beroep op een subsidierege-

ling (met name SN of SAN) gedaan kan worden. Per saldo zullen de eenmalige kosten, voor aanpassingen en de formele rangschikkingsprocedure, minimaal € 5.000 bedragen. Ook de jaarlijkse kosten voor het in stand houden van de landschapselementen zijn afhankelijk van omvang en type landschapselementen. Gemiddeld zal het hierbij gaan om enkele honderden euro's per ha per jaar.

Overigens is het ook mogelijk om slechts een gedeelte van het bedrijf onder de NSW te rangschikken. De NSW-rangschikking zou bijvoorbeeld beperkt kunnen blijven tot een gedeelte van ten minste 5 ha waartoe het erf met woning en andere rangschikkingswaardige opstallen (het economisch meest waardevolle deel van het object). Zodoende kan de effectiviteit (economisch nut) van de NSW-rangschikking worden geoptimaliseerd.

3.5 Aanpassing NSW-rangschikkingscriteria om grondgebonden landbouwbedrijven te kunnen rangschikken

Onder de huidige criteria voor rangschikking van landbouwgronden onder de NSW (en evenmin na uitwerking van de aangekondigde wijzigingen in de Wet van 14 december 2000), zal een groot deel van de gronden behorende tot de grondgebonden landbouwbedrijven niet in aanmerking komen voor rangschikking onder de NSW. Om alle gronden die worden gebruikt in het kader van de grondgebonden landbouw onder de NSW te kunnen rangschikken, zal derhalve een wijziging van de NSW-rangschikkingscriteria moeten worden doorgevoerd.

Gelet op de omschrijving van wat onder grondgebonden landbouw moet worden verstaan - met name de voorwaarde dat voldaan moet worden aan zekere milieunormen - is een beoordeling op bedrijfsniveau uitsluitend in het kader van de NSW niet wenselijk.

Om gronden in gebruik bij grondgebonden landbouwbedrijven generiek onder de NSW te kunnen rangschikken, zou aansluiting gezocht moeten worden bij een (eventueel nog te ontwikkelen) certificaat voor grondgebonden landbouwbedrijven¹. Gronden die voldoen aan bedoeld keurmerk, zouden buiten de berekening gehouden dienen te blijven van de oppervlakte van het landgoed dat ten minste met natuurterreinen, bossen of andere houtopstanden bezet dient te zijn (NSW, artikel 1, derde lid onderdeel b).

Voorbeeld 1

Stel een onroerende zaak van 20 ha, bestaande uit een boerderijencomplex (woning, bedrijfsgebouwen en erf) van circa 1 ha, 18 ha landbouwgronden in gebruik voor grondgebonden landbouw en 1 ha overige grond. Om het geheel als NSW-landgoed te kunnen rangschikken moet ten minste 30% van de 20 ha, ofwel 6,0 ha bedekt zijn met bos of andere houtopstanden. Een - in het kader van het bieden van een perspectief aan de grondgebonden landbouwbedrijven - ongewenst verlies aan landbouwgrond.

Indien het areaal grond dat kwalificeert als grondgebonden landbouw niet in de berekening voor het minimale percentage bos wordt meegerekend, zou het gehele object voor

¹ Ook met het oog op een effectieve en efficiënte uitvoerbaarheid is certificering buiten de NSW aan te bevelen. De beoordeling of landbouwgronden kwalificeren als grondgebonden landbouwgrond kan niet aan de ambtenaren die de NSW-aanvraag in het veld controleren worden overgelaten, aangezien daartoe specifieke deskundigheid nodig is.

rangschikking in aanmerking komen indien tenminste 30% van de resterende 2 ha, ofwel 0,6 ha kwalificeert als bos of andere houtopstanden. Door erfbeplanting en bijvoorbeeld een kleine hoogstamboomgaard zou aan deze eis voldaan kunnen worden.

Gelet op de bijdrage van de grondgebonden landbouw aan het cultuurlandschap, zouden de gronden die kwalificeren als grondgebonden landbouwgrond wél moeten voldoen aan de NSW-omzomingscriteria, waarbij volstaan kan worden met omzoming door natuurterreinen (dus niet uitsluitend omzoming door bos of overige houtopstanden, maar ook door natuurlijk ingerichte waterlopen of natuurlijke akkerranden of zomen).

Voorbeeld 2

Volgens de NSW-rangschikkingscriteria zou de 18 ha landbouwgronden uit voorbeeld 1 geheel omzoomd moeten zijn door bos of andere houtopstanden. In een aantal Nationale Landschappen is het aanleggen van omzomende opgaande beplanting strijdig met de karakteristieke openheid van het gebied.

Indien de omzoming ook ingevuld mag worden door natuurterreinen, kan die openheid behouden blijven, indien de omzoming van de landbouwgronden voor de NSW-rangschikking ingevuld zou mogen worden door bijvoorbeeld kruidenrijke zomen, akkerflora randen, faunaranden of rietzomen.

3.6 Conclusies

Landbouwgronden welke agrarisch worden gebruikt kunnen volgens de huidige wet en regelgeving onder de NSW worden gerangschikt. Voorwaarde daartoe is, dat zij deel uit maken van een groter object dat voldoende met bos en/of natuurterreinen is bezet en de landbouwgronden voldoende door houtopstanden zijn omzoomd.

Gronden die voldoen aan de voorwaarden van de natuurdoeltypen als opgenomen in de SN en waarvoor door middel van een bestemmingsaanduiding of een privaatrechtelijke overeenkomst met kwalitatieve verplichting het agrarisch gebruik ondergeschikt is aan het beheer als natuurterrein, dienen voor de NSW als natuurterrein te kwalificeren.

Gronden waarop een SAN-beschikking rust kunnen onder de huidige criteria - aangezien zij niet kwalificeren als natuurterrein - uitsluitend als landbouwgrond onder de werking van de NSW worden gebracht.

Indien de gronden van een grondgebonden landbouwbedrijf onder de NSW zijn gerangschikt, worden vrijwel automatisch ook de daarop voorkomende (bedrijfs)gebouwen onder de NSW gerangschikt.

Wanneer de in de Wet van 14 december 2000 aangekondigde verruiming van de definitie van landgoed van kracht is geworden, worden de mogelijkheden om landbouwgronden onder de NSW te rangschikken slechts beperkt verruimd. De verruiming geldt met name, indien toegestaan wordt dat ook de landbouwterreinen mogen worden omzoomd door natuurterreinen.

Om alle gronden die worden gebruikt in het kader van de grondgebonden landbouw onder de NSW te kunnen rangschikken is een wijziging van de NSW-rangschikkingscriteria noodzakelijk. Gelet op de omschrijving van wat onder grondgebonden landbouw moet worden verstaan (met name de voorwaarde dat voldaan moet worden

aan zekere milieunormen), zou aansluiting gezocht moeten worden bij een registratie van of certificaat voor grondgebonden landbouwbedrijven.

Alvorens over te gaan tot rangschikking onder de NSW van (een deel van) het grondgebonden landbouwbedrijf, zal de eigenaar de bedrijfsmatige afweging moeten maken of de fiscale faciliteiten opwegen tegen de kosten die verband houden met de NSW-rangschikking. Daarbij gaat het om eenmalige kosten en jaarlijks terugkerende kosten.

4. Belang NSW-rangschikking voor grondgebonden landbouwbedrijven

4.1 Inleiding

Om de instandhouding van NSW-landgoederen te bevorderen, geniet de eigenaar van een onder de NSW gerangschikt landgoed bepaalde fiscale faciliteiten. Daarbij dient evenwel in het oog gehouden te worden, dat er ook fiscale faciliteiten ten behoeve van het beheer van het landelijk gebied van toepassing kunnen zijn op de grondgebonden landbouwbedrijven waarvoor de rangschikking onder de NSW van de onroerende zaak niet relevant is. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het belang dat de eigenaar van een grondgebonden landbouwbedrijf heeft bij de NSW-rangschikking.

De fiscale faciliteiten van de NSW die van belang kunnen zijn wanneer de grondgebonden landbouwbedrijven onder de NSW worden gerangschikt, betreffen (direct of indirect):

- inkomstenbelasting box 1: beperkte bijtelling privé-gebruik woning van de onderneming en eigenwoningforfait;
- inkomstenbelasting box 3: vrijstelling NSW-gerangschikte gronden;
- vennootschapsbelasting: vrijstelling bepaalde rechtspersonen met NSW-landgoederen;
- overdrachtsbelasting¹: vrijstelling verkrijging;
- rechten van successie, schenking en overgang: gehele of gedeeltelijke buiten invorderingstelling recht;
- de onroerendgoedbelastingen en de waterschapslasten omslag gebouwd: verlaagde grondslag.

In de volgende paragrafen wordt dit in detail behandeld. In paragraaf 4.7 wordt een raming gemaakt van de economische effecten op bedrijfsniveau en vervolgens van de budgettaire effecten voor de Rijksoverheid. In paragraaf 4.8 wordt hetzelfde gedaan indien de grondgebonden landbouwbedrijven alleen al om de locatie (binnen EHS en Nationale Landschappen) in aanmerking komen voor de fiscale faciliteiten van de NSW

4.2 Inkomstenbelasting

Box 1

Indien een woning, die tot het ondernemingsvermogen behoort, in gebruik is als hoofdverblijf van de belastingplichtige of personen die tot zijn huishouding behoren, dan wordt een percentage van 1,45 van de WOZ-waarde, met een maximum van €21.700, bij het belast-

¹ Ook voor de kapitaalsbelasting geldt een vrijstelling, maar omdat deze met ingang van 2006 is afgeschaft wordt deze verder buiten beschouwing gelaten.

baar inkomen geteld. Alle kosten en lasten met betrekking tot de woning - waaronder afschrijvingskosten, onderhoudskosten en financieringskosten - zijn in beginsel integraal aftrekbaar.

Indien deze woning gerangschikt is onder de NSW, moet de WOZ-waarde van de woning worden bepaald naar de zogenaamde bestemmingswaarde.¹ In deze bestemmingswaarde dienen de instandhoudingskosten van het landgoed tot uitdrukking te komen. De bestemmingswaarde bedraagt gemiddeld 80% van de waarde in het economische verkeer. Door de lagere WOZ-waarde resulteert de NSW-rangschikking van de woning op het grondgebonden landbouwbedrijf in een lagere bijtelling voor het privé-gebruik van de woning van de onderneming² dan wel in een lager eigenwoningforfait.³

De NSW-rangschikking van de landbouwgronden die tot het ondernemingsvermogen behoren, of worden aangewend in het kader van een werkzaamheid levert de rangschikking onder de NSW geen voordeel voor de inkomstenbelasting op.

De eventuele NSW-rangschikking van een tot een onderneming behorend grondgebonden landbouwbedrijf heeft geen invloed op de belastingheffing voor de inkomstenbelasting bij de verkrijging van een onderneming bij overlijden van de ondernemer.

Box 3

Alle onder de NSW gerangschikte onroerende zaken (met uitzondering van de daarop voorkomende gebouwde eigendommen) zijn vrijgesteld voor de vermogensrendementsheffing. Deze vrijstelling is alleen van toepassing indien de belastingplichtige volledig eigenaar is van de grond (ergo, dat op deze gronden geen recht van erfpacht of vruchtgebruik is gevestigd).⁴ De vrijstelling is aldus niet van toepassing op in erfpacht of vruchtgebruik uitgegeven gronden. De bloot eigenaar van onroerende zaken waarop het recht van erfpacht of vruchtgebruik is gevestigd dient de waarde in het economische verkeer van het bloot eigendom van de gronden tot het box 3-vermogen te rekenen.

De vrijstelling van onder de NSW gerangschikte gronden in box 3 van de inkomstenbelasting⁵ is derhalve slechts relevant, wanneer het om aan derden verpachte gronden gaat die niet tot het ondernemingsvermogen van belanghebbende behoren.

4.3 Vennootschapsbelasting

Rechtspersonen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, de zogenaamde NSW-lichamen, zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting.⁶ Die voorwaarden zijn:

- de bezittingen van het lichaam dienen hoofdzakelijk te bestaan uit gerangschikte NSW-landgoederen. Deze voorwaarde impliceert dat de bezittingen van de NSW-B.V. voor ten minste 70% van het totale vermogen van de vennootschap (de actief-

¹ Wet WOZ, artikel 17, lid 4.

² Wet IB 2001, artikel 3.19, lid 2.

³ Wet IB 2001, artikel 3.112, lid 1.

⁴ *NV, Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 7, blz. 521.*

⁵ Wet IB 2001, artikel 5.7, lid 1, letter c.

⁶ Wet VPB, artikel 5, lid 1, letter a.

zijde van de balans), berekend naar de waarde in het economische verkeer, dienen te bestaan uit NSW-gerangschikte landgoederen;

- de werkzaamheden van het lichaam moeten ten minste hoofdzakelijk (dat wil zeggen voor ten minste 70%) bestaan uit de instandhouding van die landgoederen;
- de overige werkzaamheden mogen niet worden aangemerkt als het drijven van een onderneming.

De vrijstelling van vennootschapsbelasting is uitsluitend van toepassing indien de vennootschap waartoe het grondgebonden landbouwbedrijf behoort, hoofdzakelijk gericht is op de instandhouding van één of meer NSW-landgoederen. In de heersende leer kwalificeert het drijven van een landbouwonderneming niet als een activiteit gericht op de instandhouding van het landgoed. Aldus zal een vennootschap waartoe een onder de NSW gerangschikt grondgebonden landbouwbedrijf behoort in de praktijk geen beroep kunnen doen op deze vrijstelling van vennootschapsbelasting.¹

4.4 Overdrachtsbelasting

Er is geen overdrachtsbelasting verschuldigd indien landgoederen worden verkregen door natuurlijke personen of door rechtspersonen die naar het oordeel van onze minister van Financiën hoofdzakelijk de instandhouding van een of meer landgoederen ten doel hebben. De belasting is alsnog verschuldigd, indien het landgoed onttrokken wordt aan de NSW (instandhoudingsplicht), dan wel de rechtspersoon naar het oordeel van de minister niet meer hoofdzakelijk de instandhouding van landgoederen ten doel heeft, dan wel werkzaamheden verricht welke met dat doel in strijd zijn.

Indien geen landgoederen maar aandelen c.q. certificaten van aandelen in de hiervoor bedoelde rechtspersonen worden verkregen door natuurlijke personen of de hiervoor bedoelde rechtspersonen is de vrijstelling van art. 9a NSW niet van toepassing. De minister van Financiën heeft echter goedgekeurd dat met een beroep op de hardheidsclausule² hiervoor een tegemoetkoming in de overdrachtsbelasting wordt verleend. Dit geldt ook indien een landgoedrechtspersoon eigen aandelen inkoopt. Aan deze tegemoetkoming worden overeenkomstige voorwaarden verbonden als die bedoeld in art. 9c NSW. Bovendien geldt de tegemoetkoming slechts voorzover de verkregen aandelen onder de NSW gerangschikte landgoederen vertegenwoordigen.

De NSW-vrijstelling van overdrachtsbelasting³ over de verkrijging van grondgebonden landbouwbedrijven is uitsluitend relevant indien er geen beroep gedaan kan worden op één van de vrijstellingen uit de Wet op belastingen van rechtsverkeer, zoals:

- de vrijstelling bij een bedrijfsoverdracht binnen familieverband⁴;

¹ Het aantal vennootschappen op grondgebonden landbouwbedrijven is tot op heden slechts beperkt. Deze ondernemingsvorm komt tot op heden met name voor in de glastuinbouw. Door een verdere schaalvergroting kan ook in de grondgebonden landbouw het aantal VPB-plichtige bedrijven toenemen.

² Art. 63 AWR.

³ NSW, artikel 9a.

⁴ WBR, artikel 15, lid 1 letter b.

- de vrijstelling bij verkrijging van landbouwgrond in het kader van een ruilverkaveling¹;
- ruiling van landerijen²; dan wel
- een verkrijging van grond welke leidt tot een verbetering van de landbouwstructuur.³

4.5 Successie- en schenkingsrecht

Over verkrijgingen van NSW-landgoederen krachtens erfrecht of schenking wordt het recht van successie, schenking of overdracht geheel of gedeeltelijk buiten invordering gelaten. Bij niet-opengestelde NSW-landgoederen worden belastingen krachtens de Successiewet ingevorderd over de helft van de bestemmingswaarde.⁴ Bij opengestelde NSW-landgoederen of gedeelten daarvan wordt de waarde waarover de belastingen krachtens de Successiewet worden ingevorderd, op nihil gesteld. Op de faciliteit van het recht van successie, schenking of overgang zijn de instandhoudingsplicht en de bezitseis van toepassing.

*Instandhoudingsplicht*⁵

De niet ingevorderde belasting wordt alsnog ingevorderd, indien binnen 25 jaar⁶ na de verkrijging de onroerende zaak aan de NSW wordt onttrokken. Daarbij wordt ook invorderingsrente in rekening gebracht. Wordt een gedeelte van het landgoed binnen de 25-jarige periode aan de NSW onttrokken, dan wordt het gedeelte van de niet ingevorderde belasting dat op dat gedeelte van het NSW-landgoed betrekking heeft alsnog ingevorderd.

*Bezitseis*⁷

De bezitseis koppelt het voordeel van gehele of gedeeltelijke buiten invordering blijven van de belastingen krachtens de Successiewet 1956 aan het in bezit houden van het landgoed bij de genietter van deze faciliteit. Wordt een landgoed binnen 25 jaar na een fiscaal gefaciliteerde vererving of schenking verkocht of in erfpacht of vruchtgebruik gegeven dan wel verkregen, dan wordt voor elk vol jaar van de periode van 25 jaar die nog rest 1/25-deel van het genoten voordeel ingevorderd (zonder invorderingsrente). Bij vervreemding van slechts een deel van het landgoed, wordt een evenredig deel van het voordeel ingevorderd.

¹ WBR, artikel 15, lid 1 letter l.

² WBR, artikel 15, lid 1 letter s.

³ WBR, artikel 15, lid 1 letter q.

⁴ De bestemmingswaarde is de waarde, welke op het tijdstip van verkrijging aan de zaak zou moeten worden toegekend, in geval daarop de last rustte om het gedurende een tijdvak van 25 jaar als zodanig in stand te houden en geen opgaand hout te vellen, anders dan volgens de regels van normaal bosbeheer noodzakelijk of gebruikelijk is. Deze zogenaamde bestemmingswaarde (welke ligt tussen de 60 en 90% van de waarde in het economische verkeer) is afhankelijk van de verhouding gebouwd - ongebouwd op het landgoed, de hoedanigheid van de gronden (bos/natuurterrein/landbouwgrond) en het gebruik van de gebouwen en gronden (eigen gebruik of verhuurd/verpacht).

⁵ Art. 8 NSW.

⁶ Deze termijn wordt verlengd met het aantal jaren dat het landgoed tijdelijk (maximaal vijf jaren) aan de NSW is onttrokken.

⁷ Art. 8a NSW.

Een uitzondering op deze regel geldt in situaties, waarin degene die een landgoed of een beperkt recht van vruchtgebruik of erfpacht heeft verkregen ten gevolge van een verdeling van de nalatenschap, dat landgoed of dat beperkt recht binnen de periode van 25 jaar overdraagt aan een van de (voormalige) deelgenoten in die nalatenschap.

Het NSW-voordeel is afhankelijk van de waarde van de verkrijging, en gerelateerd aan:

- verwantschap tussen de erflater/schenker en erfgenaam/begiftigde;
- het al dan niet openstellen van het NSW-landgoed; en
- de waarde van de verkrijging volgens de Successiewet (met inbegrip van de faciliteiten met betrekking tot bedrijfsovergang).

Aangezien het in dit onderzoek gaat om grondgebonden landbouwbedrijven, blijft het belang van de NSW-rangschikking voor het successie- of schenkingsrecht beperkt, aangezien in het kader van bedrijfsopvolgingen een beroep gedaan kan worden op de bedrijfsopvolgingsregeling in de Successiewet 1956.¹

4.6 Onroerendezaakbelasting en waterschapslasten

Ongebouwde eigendommen die deel uitmaken van een NSW-landgoed zijn vrijgesteld van OZB. Het al dan niet openstellen van het NSW-landgoed is niet relevant. De faciliteiten van de OZB zijn definitief. Voor de landgoederen die gerangschikt gaan worden op grond van de verruimde definitie van het begrip landgoed in de NSW² zal deze faciliteit niet gelden.³

De NSW-faciliteiten van de OZB en waterschapslasten zijn voor dit onderzoek in zoverre relevant, dat de lagere WOZ-waarde doorwerkt in de OZB en waterschapsbelasting voor de categorie gebouwd.

Voor wat betreft de OZB over de gronden behorende tot de grondgebonden landbouwbedrijven geldt - ook zonder NSW - reeds de vrijstelling voor ten behoeve van de landbouw bedrijfsmatig gebruikte cultuurgronden.⁴

De NSW-rangschikking van de gronden levert voor de waterschapslasten omslag ongebouwd geen voordeel op.⁵

¹ Artt. 35b, 35c, 53a, 53b en 53c Sw 1956; artt. 7a tot en met 7d Uitvoeringsregeling Sw 1956; art. 25, tiende tot en met dertiende lid IW 1990; artt. 6, 6a en 6b Uitvoeringsregeling IW 1990. Zie ook het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 16 maart 2004, nr. CPP2003/1717M, VN 2004/22.15.

² De verruimde definitie (wet van 14 december 2000, *Stb.* 2000, 551) zal op een nog nader te bepalen tijdstip in werking treden.

³ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 030, nr. 3.

⁴ Gemeentewet, artikel 220d, lid 1, aanhef en letter a.

⁵ De waterschapslasten voor de categorie ongebouwd wordt geheven naar oppervlakte (Waterschapswet, artikel 120, lid 1). Hierop zijn geen uitzonderingen. Ook heeft de NSW-rangschikking geen invloed op de indeling in omslagklassen.

4.7 Budgettaire gevolgen

4.7.1 Algemeen

In doorsnee dragen agrarische bedrijven jaarlijks een relatief beperkt bedrag af aan de fiscus. De spreiding tussen bedrijven is echter groot. Een aanzienlijk deel van de bedrijven betaalt niet of nauwelijks inkomsten- of vennootschapsbelasting. Onder de 'veelbetalers' bevinden zich relatief veel glastuinbouwbedrijven en dus minder grondgebonden bedrijven. Ook betalen de bedrijven die zich richten op agrarische productie in doorsnee niet meer belasting dan bedrijven met verbreding en met of zonder natuurlijke handicap.¹ Ten opzichte van de jaren negentig, zijn in de periode 2001-2003 de belastingen afgenomen door vooral lagere inkomens. Een aanzienlijk deel van het gezinsinkomen uit bedrijf wordt vaak niet belast door onder andere investeringsaftrekposten, FOR, zelfstandigenaftrek en hoge fiscale afschrijvingen.

4.7.2 Inschatting van de effecten

Inkomstenbelasting

De genoemde effecten voor bedrijven in de vorige paragrafen zijn absoluut gezien gering. De mogelijkheid een bedrijfswoning te rangschikken onder de NSW zal tot iets lagere afdracht inkomstenbelasting leiden. Er van uitgaande dat de bestemmingswaarde gemiddeld ongeveer €50.000 onder de waarde in het economische verkeer ligt, zal dit het belastbaar inkomen van box 1 reduceren met €725, waardoor het voordeel voor de agrarische ondernemers die het betreffen, uitkomt op maximaal circa €300 per jaar².

De afdrachten inkomstenbelasting kunnen voor verpachters waarvan de grond niet tot het ondernemingsvermogen behoort³ een voordeel opleveren van gemiddeld € 159 (spreiding €97 tot €208) per ha per jaar.⁴ Het betreft hier dan geen direct voordeel voor een agrarische ondernemer c.q. bedrijf.

Vennootschapsbelasting

Komt vrijwel niet voor, effecten verwaarloosbaar.

Overdrachtsbelasting

De NSW-vrijstelling van overdrachtsbelasting over de verkrijging van grondbonden landbouwbedrijven is uitsluitend relevant indien er geen beroep gedaan kan worden op één van de vrijstellingen uit de Wet op belastingen van rechtsverkeer. In de grondgebonden landbouw betreft het in de praktijk vaak één van deze vrijstellingen, o.a. overname binnen familieverband. Toch wordt jaarlijks ongeveer 25.000 ha verhandeld buiten bedrijfsovername, waarvan 40% buiten de bestaande vrijstellingen valt. Bij een gemiddel-

¹ Gebaseerd op Drielagenmodel van minister Veerman van LNV; in de Nationale Landschappen en EHS liggen relatief veel bedrijven met een natuurlijke handicap;

² In de praktijk zal het marginale belastingtarief in veel gevallen lager uitvallen dan de hier gehanteerde 40%;

³ Ongeveer 20% van de verpachte grond is afkomstig van overige particulieren in Nederland.

⁴ Uitgaande van een gemiddelde waarde voor de vermogensrendementsheffing voor onverpachte grond van € 29.400 per ha, komt de vermogensrendementsheffing op $45\% * 4\% * 30\% * 29.400 = €159$.

de verkoopwaarde van €30.000 per ha geeft dat een voordeel voor de koper van €1.800 euro per ha.

Successiewet/schenkingsrecht

Na een verruiming van de mogelijkheden rond schenking en successie bij bedrijfsovername in 2004, zal het voordeel van een NSW-landgoed niet of nauwelijks extra voordeel opleveren.

Onroerendezaakbelasting en waterschapslasten

De lagere WOZ-waarde van het grondgebonden bedrijf vanwege de rangschikking onder de NSW (met name de bestemmingswaarde van de woning) leidt tot een voordeel tezamen gemiddeld €50 tot €100 per jaar.

Totaal

De ingeschatte belastingeffecten zijn voor een groot deel van de grondgebonden landbouwbedrijven economisch dusdanig klein, dat deze in veruit de meeste gevallen niet opwegen tegen de kosten die verband houden met de NSW-rangschikking (paragraaf 3.4.2). Derhalve betekent dit dat weinig bedrijven zullen kiezen voor rangschikking om hun perspectief te verbeteren.¹

4.7.3 Overheid

Gezien de werking van de huidige fiscale faciliteiten voor agrarische ondernemers zal het brengen van een (deel van) grondgebonden bedrijf onder de NSW niet leiden tot een noemenswaardige vermindering van betaalde belastingen door grondgebonden landbouwbedrijven. Het betreft slechts een zeer gering deel van de grondgebonden bedrijven (verpachtende ondernemers, een aantal overnamegevallen) in EHS en NL gebieden die een noemenswaardig voordeel kunnen realiseren. Daarnaast zal op veel bedrijven het marginale belastingtarief in de inkomstenbelasting geen 40% zijn.

De budgettaire effecten voor de overheid bestaan naast het minder ontvangen van belastingen ook uit uitvoeringskosten.

Het maximale budgettaire effect voor de overheid bij toetreding van de 2.500 grondgebonden bedrijven onder de NSW (zie paragraaf 1.5) zal rond de €4 miljoen per jaar bedragen (tabel 4.1). Een nadere onderbouwing van dit budgettaire effect ziet er als volgt uit:

Inkomstenbelasting

- voordeel van de bedrijfswoning onder de NSW:
 - 2.500 bedrijven maal €300 = €750.000
- het voordeel voor verpachters die onder de groep 'overige particulieren' vallen, en waarvan de verpachte grond onder de NSW gaat vallen is:
 - gemiddeld wordt 10 ha per bedrijf gepacht (bijlage 1);
 - 10 ha maal 2.500 grondgebonden bedrijven = 25.000 ha pachtareaal;

¹ Dit afgezien van het feit dat het oprichten van een NSW-landgoed op bedrijven kan leiden tot een toename van natuur op het bedrijf om zodoende aan het vereiste criterium van 30% natuur te voldoen.

- gemiddeld wordt 20% van het gepachte areaal verpacht door de groep 'overige particulieren', dat is 20% van 25.000 ha = 5.000 ha;
- 5.000 ha maal een gemiddeld voordeel van €159 per ha = €795.000.

Vennootschapsbelasting

Effect nihil

Overdrachtsbelasting

Jaarlijks wordt ongeveer 25.000 ha verhandeld buiten bedrijfsovername, waarvan 40% buiten de bestaande vrijstellingen valt. Van deze 10.000 ha zal, globaal geschat, een derde deel (3.300 ha) zich binnen de EHS en Nationale Landschappen bevinden. Omdat in deze paragraaf alleen de effecten worden bepaald van bedrijven die binnen de EHS en Nationale Landschappen liggen, maar daarnaast ook natuur- en landschappelijke waarden leveren (dit is 18% van de grondgebonden bedrijven in deze gebieden, zie paragraaf 1.5), betreft het nog ongeveer 600 verhandelbare ha per jaar. Bij een gemiddelde verkoopwaarde van € 30.000 per ha, een overdrachtbelasting van 6% en in totaal gemiddeld 600 ha per jaar, geeft dit voor de overheid een jaarlijks inkomstenverlies aan te betalen overdrachtsbelasting van €1.080.000.

Successie en schenking

Jaarlijks zijn er naar schatting rond de 1.000 overnames in familieverband op grondgebonden landbouwbedrijven in Nederland. Onder de 2.500 bedrijven in de EHS en Nationale Landschappen die in aanmerking komen voor de Natuurschoonwet, betreft het slechts 50 tot 75 bedrijven per jaar. Het te behalen voordeel door deelname aan de Natuurschoonwet zal, mede gezien de huidige mogelijkheden die de successie- en schenkingswet reeds biedt, beperkt zijn. Indien op bedrijfsniveau het voordeel wordt geschat op €10.000 dan levert dat het Rijk jaarlijks maximaal €750.000 minder aan successie en schenking op.

Onroerendezaak belasting en waterschapsbelasting

2.500 bedrijven grondgebonden bedrijven binnen EHS en nationale Landschappen maal een maximaal voordeel van €100 = €250.000.

Uitvoeringskosten overheid (aanvraag, controle)

Per aanvraag worden de kosten op €500 euro geschat. Voor 2.500 aanvragen is dat een bedrag van €1.250.000. Worden de aanvragen gelijkelijk verdeeld over een periode van 3 jaar, dan zijn de jaarlijkse kosten voor de overheid €417.000.

Tabel 4.1 Overzicht jaarlijkse effecten voor de Rijksoverheid

Onderdeel	Effecten	Cumulatie effecten
Opbrengstendaling uit:		
- Inkomstenbelasting	€1.545.000	€1.545.000
- Vennootschapsbelasting	€0	
- Overdrachtsbelasting	€1.080.000	€2.625.000
- Successie en schenking	€ 750.000	€3.375.000
- Onroerendezaak, waterschapslasten	€250.000	€3.625.000
Uitvoeringskosten a)	€417.000	€4.042.000

a) voor een periode van 3 jaar

4.8 Budgettaire effecten 'ruime variant'

Het aantal grondgebonden bedrijven binnen de EHS en nationale landschappen dat voldoet aan de NSW-rangschikkingscriteria is met 2.500 bedrijven beperkt. Hierbij is al rekening gehouden dat bedrijven niet aan een milieunorm hoeven te voldoen. Indien bijvoorbeeld een norm van maximaal 2 nge per ha zou worden gehanteerd zal het aantal in aanmerking komende bedrijven beneden de 2.000 bedrijven zakken. (zie paragraaf 1.5).

Indien er echter ook niet hoeft te worden voldaan aan de NSW-rangschikkingscriteria, is het voldoende om in aanmerking te komen voor de NSW-faciliteiten indien het grondgebonden bedrijf (gedeeltelijk) is gesitueerd binnen de EHS of binnen een van de Nationale Landschappen. Het aantal bedrijven dat dan in aanmerking komt stijgt dan naar 15.600 bedrijven. Hiervan zijn 14.900 gesitueerd binnen de Nationale Landschappen en liggen er ruim 700 alleen binnen de EHS.¹

Het maximale budgettaire effect voor de overheid bij toetreding van deze 15.600 grondgebonden bedrijven onder de NSW (zie paragraaf 1.5) zal ruim €18 miljoen bedragen (tabel 4.2). Een nadere onderbouwing van dit budgettaire effect ziet er als volgt uit:

Inkomstenbelasting

- Voordeel van de bedrijfswoning onder de NSW:
 - 15.700 bedrijven maal €300 = €4.710.000
- Het voordeel voor verpachters die onder de groep 'overige particulieren' vallen, en waarvan de verpachte grond onder de NSW gaat vallen is:
 - gemiddeld wordt 10 ha per bedrijf gepacht (bijlage 1);
 - 10 ha maal 15.600 grondgebonden bedrijven = 150.6000 ha pachtareaal;
 - gemiddeld wordt 20% van het gepachte areaal verpacht door de groep 'overige particulieren', dat is 20% van 150.600 ha = 30.120 ha;
 - 30.120 ha maal een gemiddeld voordeel van €159 per ha = €4.790.000.

Vennootschapsbelasting

Effect nihil

Overdrachtsbelasting

Jaarlijks wordt ongeveer 3.300 ha binnen de EHS en Nationale Landschappen verhandeld waarover overdrachtsbelasting moet worden betaald (zie paragraaf 4.7). Bij een gemiddelde verkoopwaarde van €30.000 per ha, een overdrachtbelasting van 6% en in totaal gemiddeld 600 ha per jaar, geeft dit voor de overheid een jaarlijks inkomstenverlies aan te betalen overdrachtsbelasting van €5.940.000.

Successie en schenking

Onder de 15.600 bedrijven in de EHS en Nationale Landschappen die in de ruime variant aanmerking komen voor de Natuurschoonwet, zullen ongeveer 300 tot 350 bedrijven per jaar in de familiesfeer worden overgenomen. Het te behalen voordeel door deelname aan de Natuurschoonwet zal, mede gezien de huidige mogelijkheden die de successie- en

¹ Een belangrijk deel van de bedrijven in de Nationale Landschappen liggen ook binnen de EHS

schenkingswet reeds biedt, beperkt zijn. Het geschatte nadeel voor de Rijksoverheid zal bij €10.000 minder opbrengsten op bedrijfsniveau maximaal €3,5 miljoen bedragen.

Onroerendezaakbelasting en waterschapsbelasting

15.600 bedrijven grondgebonden bedrijven binnen EHS en Nationale Landschappen maalt een maximaal voordeel van €100 = €1.56 miljoen

Uitvoeringskosten overheid (aanvraag, controle)

Per aanvraag worden de kosten op €500 euro geschat. Voor 15.600 nieuwe aanvragen bedragen de uitvoeringskosten in totaal €7.8 miljoen. Worden de aanvragen gelijkmatig verdeeld over een periode van 3 jaar, dan zijn de jaarlijkse kosten voor de overheid €2.6 miljoen

Tabel 4.2 Overzicht jaarlijkse effecten voor de Rijksoverheid in de ruime variant

Onderdeel	Effecten	Cumulatie effecten
Opbrengstendaling uit:		
- Inkomstenbelasting	€4.790.000	€4.790.000
- Vennootschapsbelasting	€0	
- Overdrachtsbelasting	€5.940.000	€10.730.000
- Successie en schenking	€3.500.000	€14.230.000
- Onroerendezaak, waterschapslasten	€1.560.000	€15.790.000
Uitvoeringskosten a)	€2.600.000	€18.390.000

a) voor een periode van 3 jaar

4.9 Conclusies

De NSW-rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS of de Nationale Landschappen heeft voor de belanghebbenden een beperkt fiscaal voordeel. In veruit de meeste gevallen zal dit voordeel niet opwegen tegen de (éénmalige en jaarlijks terugkerende) kosten die verband houden met de NSW-rangschikking. Derhalve ontberen veel van deze eigenaren van de grondgebonden landbouwbedrijven de financiële prikkel om hun bedrijf als NSW-landgoed te laten rangschikken.

Uitsluitend indien de eigenaar van een grondgebonden landbouwbedrijf de gronden verpacht en/of indien de verkrijgers krachten erfrecht of schenking geen beroep kunnen doen op één van de vrijstellingen van overdrachtsbelasting of de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten terzake van het successie- of schenkingsrecht, is er voor de belanghebbenden een substantieel belang bij de NSW-rangschikking. De rangschikking kan evenwel de verhandelbaarheid van de gronden beïnvloeden, bijvoorbeeld door de instandhoudingsplicht.

Gezien de kleine groep bedrijven met een belastingvoordeel en de in doorsnee niet al te hoge marginale belastingtarieven in de inkomstenbelasting, wordt het negatieve budgettaire effect voor de overheid begroot op hooguit €4 miljoen per jaar. Worden de toetredingsvoorwaarden versoepeld, zodat alle grondgebonden bedrijven binnen de EHS en Nationale Landschappen hun bedrijf als NSW-landgoed kunnen rangschikken, dan loopt het negatieve effect op tot jaarlijks ruim €18 miljoen.

5. Alternatieven

5.1 Inleiding

Teneinde de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen een duurzaam toekomstperspectief te kunnen bieden, richt dit onderzoek zich op het verlagen van de eigenaarlasten door middel van rangschikking van de onroerende zaken als NSW-landgoed. De conclusie uit de vorige hoofdstukken is tweeledig:

1. het rangschikken van grondgebonden landbouwbedrijven onder de NSW onder de huidige criteria die daarvoor staan, is voor een deel mogelijk is (en voor een aantal bedrijven ten minste gedeeltelijk reeds is geformaliseerd) en zo dit niet mogelijk zal een fundamentele aanpassing van het rangschikkingsbesluit doorgevoerd moeten worden;
2. het belang bij de rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven onder de NSW voor de eigenaren is marginaal.

Om de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen een duurzaam toekomstperspectief te kunnen bieden, zal het - eventueel na aanpassing van de rangschikkingscriteria - rangschikken van deze bedrijven onder de NSW niet het gewenste effect sorteren. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op een aantal alternatieven om in de EHS en de Nationale Landschappen de grondgebonden landbouw te steunen.

In het kabinetsstandpunt van juli 2001 op het advies 'Grondgebonden melkveehouderij: regionaal maatwerk' van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij is reeds een aantal instrumenten genoemd om het toekomstperspectief voor deze bedrijven te verbeteren.

Stimulans Duurzame Landbouw (SDL)

Bedrijven die beschikken over een SDL-certificaat komen in aanmerking voor fiscale voordelen.

Modulatie

Modulatie genereert middelen door de Europese inkomenssteun af te romen die bestemd kunnen worden voor kwaliteitsverbetering op het gebied van milieu, natuur en landschap.

Agrarisch natuurbeheer

Gebieden waar het vanuit de optiek van beheer en ontwikkeling van natuur en landschap passend is, kunnen worden opengesteld voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Subsidie Gebiedsgericht Beleid en reconstructie concentratiegebieden (SGB)

In aangewezen gebieden kan subsidie worden verleend voor activiteiten ten behoeve van verdrogingsbestrijding, waterbeheersing, milieu, verbrede landbouw.

Daarnaast heeft de Commissie Herstructurering Melkveehouderij nog een aantal instrumenten voorgesteld waarop het kabinet niet is ingegaan.

Groen beleggen

De fiscale faciliteit van groen beleggen van toepassing laten zijn op de grondgebonden landbouwbedrijven.

Overdrachtsbelasting

De vrijstelling van overdrachtsbelasting zodanig verruimen dat de grondgebonden landbouwbedrijven daarvan gebruik kunnen maken.

Verlagen grondlasten

Bedrijven die gaan extensiveren tegemoet komen in de grondlasten. Beleggers die gronden uitgegeven aan grondgebonden landbouwbedrijven zouden door de overheid gecompenseerd moeten worden voor de waardedaling van de grond.

Tot nog toe hebben deze instrumenten of voorstellen - om uiteenlopende redenen - niet geleid tot de gewenste ontwikkeling van het economisch perspectief voor de grondgebonden veehouderij. Meerdere zijn in de praktijk zelfs niet geconcretiseerd.

5.2 Mogelijkheden voor alternatieven

De keuze voor potentiële alternatieven is gericht op generieke maatregelen waarbij de prikkel voor de landbouwer voldoende groot is en op korte termijn effectueerbaar kan zijn. De in *Vitaal en Samen* genoemde eis dat tegemoetkoming op korte en lange termijn voor de overheid beheersbaar moet zijn, is in de beoordeling van de alternatieven meegenomen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- heffingskorting voor grondgebonden landbouwbedrijven (generiek of beperkt tot binnen de EHS of Nationale Landschappen gelegen);
- vrijstelling verpachte gronden in IB-box 3;
- financieringsmogelijkheden;
- een vergoeding voor groene en blauwe diensten;
- een voorstel voor een vrijstelling van de waterschapslasten voor de grondgebonden landbouwgronden.

In de volgende paragrafen wordt slechts een globale aanzet gegeven. Een nadere uitwerking is noodzakelijk om een weloverwogen beoordeling van een alternatief te geven. De potentiële effecten zijn dan ook niet of slechts globaal gekwantificeerd, waarbij geen rekening is gehouden met eventuele uitvoeringskosten.

5.2.1 Kantekeningen vooraf

Voor alle alternatieven geldt, dat er eenduidige criteria vastgesteld zullen moeten worden wat onder een grondgebonden landbouwbedrijf wordt verstaan. Deze criteria zouden in een aparte regeling vastgelegd kunnen worden, zodat er uniformering komt in het begrip in zowel beleidsdocumenten als uitvoeringsprogramma's.

Voorts dient de financiële prikkel die door welk instrument dan ook aan het grondgebonden landbouwbedrijf wordt uitgedeeld, per saldo voldoende groot te zijn om effectief te zijn. Voorshands wordt ervan uitgegaan dat daartoe de prikkel na aftrek van de (administratieve) kosten ten minste € 1.000 per bedrijf per jaar dient te zijn. Hiermee wordt een duurzame bijdrage geleverd aan een verbetering van het toekomstperspectief van de bedrijven.

Dit onderzoek beperkt zich tot de EHS en de Nationale Landschappen. Voor de EHS zijn de begrenzingen nagenoeg volledig vastgelegd. Voor de Nationale Landschappen is de planning dat deze ultimo 2006 op kaart staan. Er wordt in eerste instantie van uitgegaan dat de hierna volgende alternatieven alleen van toepassing zijn op het aantal (2.500) grondgebonden landbouwbedrijven in de EHS en Nationale Landschappen, zoals gekwantificeerd in paragraaf 1.5. Bij een beperking van dit aantal bedrijven door ook een milieunorm te hanteren (nge per ha) of een verruiming van het aantal bedrijven door bijvoorbeeld alleen een locatie criterium zal het budgettaire effect voor het Rijk respectievelijk kleiner dan wel groter uitpakken.

5.3 Heffingskorting voor grondgebonden landbouwbedrijven

Het onderzoek richt zich primair op het verlagen van de fiscale lasten van de grondgebonden landbouwbedrijven. Binnen de belastingheffing op winst zijn de mogelijkheden daartoe beperkt, temeer daar de agrarische bedrijven in het algemeen (en de grondgebonden landbouwbedrijven vormen daarop geen uitzondering) zowel relatief als absoluut een laag belastbaar inkomen hebben. Meest effectief in dit kader is de introductie van een heffingskorting¹ voor landbouwbedrijven die kwalificeren als 'grondgebonden landbouwbedrijf'.

De heffingskorting dient voldoende groot te zijn om effectief te zijn. De heffingskorting zou in omvang eenvoudig gekoppeld kunnen worden naar de oppervlakte grondgebonden landbouwgrond, eventueel gedifferentieerd naar grondsoort. De systematiek van een heffingskorting werkt direct - de landbouwer heeft onmiddellijk profijt, zelfs in het jaar via een negatieve voorlopige aanslag - en komt jaarlijks terug.

De maatregel is voor de overheid goed beheersbaar. Mocht de maatregel te veel gaan kosten, dan kan de overheid de omvang van de korting bijstellen. Voor de overheid is bovendien van belang, dat de belastingplichtige betrekkelijk weinig ruimte heeft om de omvang van de korting te beïnvloeden, zodat de regeling niet fraudegevoelig zal zijn. Door het generieke karakter is de regeling vermoedelijk niet aan te merken als (verboden) staatssteun.

¹ Toeslagen zijn politiek gezien meer in beeld dan heffingskortingen.

Dit voorstel komt in hoofdlijnen overeen met een van de instrumenten die het kabinet heeft voorgesteld inzake de grondgebonden melkveehouderij. De keuze voor een heffingskorting boven een ondernemersaftrek, omdat:

- het voor de heffingskorting niet relevant is of het landbouwbedrijf in de ondernemingsfeer (IB box 1) of de vermogensfeer (IB box 3) belast wordt; en
- het effect voor iedereen gelijk is (onafhankelijk van het progressieve tarief van IB box 1).

Het belangrijkste nadeel van het introduceren van een heffingskorting voor grondgebonden landbouwbedrijven is, dat de financiële prikkel niet de - met name kleine - bedrijven die geen inkomstenbelasting betalen bereikt.

Bij een gemiddelde heffingskorting van €1.000 euro per bedrijf, en de veronderstelling dat een derde deel van de 2.500 grondgebonden bedrijven in EHS en Nationale Landschappen geen belastingen betaalt, betekent dit een inkomstenderving voor de overheid van bijna €1,7 miljoen.

5.4 Vrijstelling verpachte gronden in box 3

Het rendement voor de eigenaar van landbouwgronden die op basis van reguliere pacht-overeenkomsten aan derden voor landbouwdoeleinden in gebruik zijn gegeven, is zeer gering: gemiddeld over geheel Nederland berekend op 0,75% over het in de grond vastliggend vermogen¹. Wil pacht, en dan met name de reguliere pacht, als een aantrekkelijk instrument voor de landbouw in stand gehouden worden, dan zal het rendement voor de eigenaar/verpachter verhoogd moeten worden.

Een substantiële verhoging van de pachtprizen is zeker bij verpachtingen aan de grondgebonden landbouwbedrijven - en mede gezien de discussie in de Tweede Kamer² - geen reële optie, aangezien die hogere pachtprizen door de pachter zullen moeten worden betaald uit het onder druk staande agrarisch resultaat dat op die gepachte grondgebonden landbouwgronden kan worden behaald.

Het introduceren van een vrijstelling in box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor verpachte grondgebonden landbouwgronden gelegen binnen de EHS of Nationale Landschappen past in het pachtbeleid. Indien voor regulier verpachte landbouwgronden een vrijstelling van de rendementsgrondslag zou worden ingevoerd, zou het rendement voor de eigenaar/verpachter uitkomen op gemiddeld € 380 per ha³, ofwel nog steeds 'slechts' 1,29% over het in de grond vastliggend vermogen.

¹ Notitie *Vermogensrendementsheffing over verpachte gronden* van Ernst & Young Belastingadviseurs in opdracht van de Federatie Particulier Grondbezit (2006).

² Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 924, nr. 33.

³ Nu is dat €220, een stijging van bijna €160 (zie paragraaf 4.7.2, effecten inkomstenbelasting).

De invoering van een vrijstelling voor alle in box 3 verantwoorde regulier verpachte landbouwgronden, leidt tot een derving van inkomsten voor het Rijk van in totaal circa €9,5 miljoen¹. Blijft de voorgestelde vrijstelling beperkt tot de regulier verpachte grondgebonden landbouwgronden gelegen binnen de EHS of de Nationale Landschappen, dan zal de inkomstenderving maximaal €3 miljoen bedragen.

5.5 Financieringsmogelijkheden

Agrarische bedrijven hebben vaak te maken met een zware financieringslast, waardoor een duurzaam toekomstperspectief moeilijk te realiseren is. Indien die financieringslast verlaagd zou kunnen worden, wordt het perspectief op een duurzame toekomst voor de grondgebonden landbouwbedrijven eerder haalbaar.

De provincie Noord-Holland heeft het initiatief genomen tot het opzetten van een Grondbank Laag Holland. Deze Grondbank Laag Holland voor aanvullend grondbeheer zou een financieringsinstrument moeten zijn voor het behoud van het agrarisch historisch landschap in het Nationaal Landschap Noord-Hollands Midden, met name voor de veenweidegebieden en de droogmakerij de Beemster. Grondbank Laag Holland zal daartoe gronden aankopen waarna deze gronden al dan niet met gebruiksbeperkingen in pacht of in erfpacht worden uitgegeven aan boeren. Voor bepaalde projecten van aankoop en beheer van gronden binnen (delen van) het Nationale Landschap Noord-Hollands Midden, waarbij de aankoop van de gronden noodzakelijk is voor de instandhouding en ontwikkeling van natuur- en landschappelijke waarden in het gebied, dan wel voor het produceren van dierlijke landbouwproducten, moet het mogelijk zijn deze als Groenprojecten geaccordeerd te krijgen. Door tussenkomst van een Groen Fonds kan voor deze projecten tegen een lagere 'groene' rente² kapitaal geleend worden. Voorwaarde daartoe is, dat de leningen die gerelateerd zijn aan de grondgebonden landbouwbedrijven in de EHS of de Nationale Landschappen omgezet zouden moeten kunnen worden in leningen die vallen onder fiscale groenregeling. Om dit te bereiken zou het instandhouden van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe natuur- en landschapswaarde in de EHS of een Nationaal Landschap als groenproject als bedoeld in de Regeling groenprojecten 2005 moeten worden opgenomen.

Deze systematiek zou de financieringslast van het in de grond vastliggend vermogen van grondgebonden landbouwbedrijven in de Nationale Landschappen of de EHS kunnen verlichten. Echter, willen we komen tot een effectieve prikkel van minimaal €1.000 per

¹ Van het landbouwareaal wordt circa 400.000 ha gebruikt op basis van een reguliere pachtovereenkomst. Hiervan behoort circa 83.000 ha in eigendom toe aan 'overige particuliere' eigenaren. Een (onbekend) percentage daarvan behoort tot het ondernemingsvermogen van de eigenaar/verpachter, dan wel kwalificeert die voor de inkomstenbelasting als een werkzaamheid. Naar schatting zal circa 50.000 à 60.000 ha regulier verpachte landbouwgrond betrokken worden in de vermogensrendementsheffing.

Een regulier verpacht areaal van 60.000 ha vertegenwoordigt (bij een gemiddelde van €29.400 per ha in onverpachte staat) in totaal een waarde van €1.764 miljoen. Volgens het besluit voor de bepaling van de grondslag voor de vermogensrendementsheffing komt de waarde in verpachte staat op 45% hiervan, oftewel €794 miljoen. Het fictieve rendement wordt dan vastgesteld op €31,8 miljoen, hetgeen het rijk aan vermogensrendementsheffing per saldo €9,5 miljoen oplevert.

² Het rentepercentage op een groene lening is circa één procentpunt lager dan de reguliere rente (voor een groene lening 10 jaar rentevast is de rente thans circa 2,5%).

jaar dan betekent dit dat het bedrijf een groene lening van minimaal €100.000 moet lenen. In de praktijk zal dat slechts beperkt voor komen.

5.6 Betaling Groene en Blauwe Diensten

In de inleiding is reeds aangegeven dat met het begrip 'grondgebonden landbouw' wordt verwezen naar de natuurwaarden (onder andere weidevogels) in het open cultuurlandschap. Naast de agrarische productie leveren de grondgebonden landbouwbedrijven in de EHS en de Nationale Landschappen belangrijke natuurwaarden, landschappelijke waarden en recreatieve ('koe in de wei') diensten. Deze maatschappelijk gewenste groene diensten beperken de rentabiliteit van de agrarische bedrijfsvoering en verdienen het om vergoed te worden.

De vergoeding dient gerelateerd te zijn aan de geleverde prestatie richting de samenleving, en is niet gekoppeld aan de kosten voor instandhouding en beheer van de landschappelijke en natuurlijke elementen op de landbouwbedrijven. Uit de prijs die de grondgebonden landbouwbedrijven zouden moeten ontvangen voor de geleverde groene diensten zou de waardering van de samenleving voor het cultuurlandschap moeten spreken.

Voor het inrichten van natuurterreinen en landschappelijke elementen zouden de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen in alle geval in aanmerking moeten kunnen komen voor de SN-inrichtingssubsidie en de SN-subsidie functieverandering (waarbij met betrekking tot de SN-subsidie functieverandering ook rekening gehouden zou moeten worden met een afname van de agrarische productiviteit in de strook landbouwgrond langs de landschapselementen). Voorts zouden alle¹ grondgebonden landbouwgronden binnen de EHS en de Nationale Landschappen in aanmerking moeten kunnen komen voor een SAN-beheersvergoeding.

5.7 Vrijstelling waterschapslasten

In de laaggelegen delen van de EHS en Nationale Landschappen drukken de waterschapslasten op de grond zwaar op het bedrijfsresultaat van de landbouwbedrijven. Voor de grondgebonden landbouwbedrijven is de belastingdruk extra hoog, omdat het hierbij gaat om bedrijven met een relatief groot oppervlak. In onderstaande tabel is - ter indicatie - het tarief voor de omslag ongebouwd gegeven voor de gronden in een aantal Nationale Landschappen.

Een vrijstelling van de waterschapslasten omslag ongebouwd voor de binnen de grenzen van de EHS of een Nationaal Landschap gelegen landbouwgronden en natuurterreinen, heeft een direct en jaarlijks terugkerend effect op het bedrijfsresultaat van de grondgebonden landbouwbedrijven. Bij een gemiddelde oppervlakte van 30 ha op deze grondgebonden landbouwbedrijven is de hoogte van dit voordeel maximaal gemiddeld € 1.500 per bedrijf.²

¹ Tot op heden kaart gerelateerd, opgemaakt door provincies.

² Een deel van het voordeel zal bij de verpachter terecht komen. Gemiddeld wordt 10 ha (een derde van de oppervlakte) gepacht.

Tabel 5.1 Tarief voor de omslag ongebouwd voor de gronden in een aantal Nationale Landschappen

Nationaal Landschap	Waterschap	Omslag ongebouwd €/ha
Noord-Hollands Midden	Hhs Hollands Noorderkwartier	75,50
Groene Hart	Hhs van Rijnland	47,30
Hoeksche Waard	Ws Hollandse Delta	82,67
Zuidwest-Zeeland	Ws Zeeuwse Eilanden	59,22
	Ws Zeeuws Vlaanderen	75,46
Arkemheen-Eemland	Ws Vallei & Eem	34,17
Zuidwest-Friesland	Ws Fryslân	55,25
Rivierengebied	Ws Rivierenland	63,84

Bron: Internetsite waterschappen.

Binnen de huidige systematiek van de waterschapsbelastingen is het met betrekking tot de omslagheffing van onroerende zaken slechts mogelijk differentiatie in de belastingheffing aan te brengen, indien een onroerende zaak vanwege de ligging of hoedanigheid minder baat heeft bij de waterschapstaak.¹ De indeling in omslagklassen, waarmee vervolgens voor de heffingsmaatstaf rekening kan worden gehouden, kan zijn ingegeven door onderscheid tussen hoog en laag gelegen gronden, maar bijvoorbeeld ook tussen cultuurgrond en natuurgrond.² Het uitgangspunt voor het instellen van omslagklassen dient evenwel bepalend te zijn voor de te treffen waterschapsvoorzieningen (i.c. gerelateerd te zijn aan de omvang van de kosten die veroorzaakt wordt door de taakuitoefening van het waterschap in een bepaald gebied).

Aangezien de aanduiding van EHS of Nationaal Landschap alléén in de meeste situaties niet er niet toe leidt dat het waterschap daar inzake haar taakuitoefening ten behoeve van het waterkwantiteitsbeheer geen kosten maakt, is een vrijstelling van de in deze gebieden gelegen grondgebonden landbouwgronden in beginsel niet mogelijk. Het ontlasten van de eigenaren van de grondgebonden landbouwgronden in de EHS of Nationale Landschappen is slechts mogelijk door de kosten van het waterkwantiteitsbeheer betreffende die gronden toe te rekenen aan het algemeen belang. Volgens de huidige systematiek zouden deze kosten dan via de ingezetenenheffing gedekt moeten worden.

Met betrekking tot de bekostiging van het regionale waterbeheer heeft het kabinet in februari 2004 een standpunt ingenomen.³ Dit standpunt is de reactie op het rapport van een interdepartementaal beleidsonderzoek waarin is gekeken naar de toekomstige bekostiging van het regionale waterbeheer.

Het kabinet heeft zich uitgesproken om te komen tot één heffing voor het regionale watersysteem in plaats van de huidige drie heffingen (waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit). Deze watersysteemheffing zal voornamelijk worden gebaseerd op profijt en gedeeltelijk op solidariteit. De betaling naar profijt zal plaatsvinden naar rato van het belang dat iemand heeft bij de wijze waarop het watersysteembeheer wordt uitgevoerd. Hierbij wordt gekozen voor de waarde van een onroerende zaak in het economische verkeer, waarbij in het kabinetsstandpunt is opgenomen dat de uitwerking voor de bos- en natuurterreinen nadrukkelijk aandacht behoeft. Omdat in het watersysteem ook maatregelen wor-

¹ Waterschapswet, artikel 120, zevende lid.

² Kamerstukken II 1988/89, 19 995, nr. 6 NEV, (ontwerp-Waterschapswet).

³ Zie: Brief van de staatssecretaris Schultz van Haegen aan de Tweede Kamer d.d. 16 februari 2004.

den getroffen die eenieder in het gebied min of meer gelijkelijk ten goede komen, zal een deel van de kosten van het watersysteembeheer op basis van solidariteit worden verrekend. Het zal daarbij gaan om maatregelen die het wonen, werken en recreëren in een gebied mogelijk maken. Gezien het algemeen belang van de instandhouding en ontwikkeling van de EHS en de Nationale Landschappen zouden de kosten van het watersysteembeheer die betrekking hebben op deze gebieden via de solidariteitsheffing (ingezetenenheffing) verhaald kunnen worden.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Grondgebonden landbouw

Grondgebonden landbouwbedrijven leveren een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het landschap en de natuurwaarden. Tevens dragen ze bij aan het verbeteren van de gewenste milieukwaliteit in het landelijk gebied. Om ervoor te zorgen dat de grondgebonden landbouwbedrijven die zijn gelegen binnen de begrenzings van de EHS en de Nationale landschappen deze bijdrage minimaal kunnen blijven leveren, dienen ze een duurzaam toekomstperspectief te worden geboden.

Wat met grondgebonden landbouwbedrijven precies wordt bedoeld is nergens vastgelegd. Een definitie van 'grondgebonden landbouw' ontbreekt in enig wet of uitvoeringsbesluit. In dit onderzoek wordt onder 'grondgebonden landbouwbedrijf' verstaan een samenstel van grond en gebouwen, behorende tot een landbouwonderneming - daaronder begrepen zowel akkerbouw, vollegrondstuinbouw (inclusief fruitteelt) als veeteelt - welke naast primaire landbouwproducten ook natuur- en landschappelijke waarden levert en voldoet aan zekere milieunormen.

Aanbeveling 1

Gezien het veelvuldige gebruik van het begrip 'grondgebonden landbouw', verdient het aanbeveling hiervoor een heldere omschrijving te geven die garant staat voor een uniformering van het begrip. Indien ten behoeve van de grondgebonden landbouw apart instrumentarium wordt ontwikkeld, zal er een sluitende definitie met eenduidige criteria vastgesteld worden voor wat onder een 'grondgebonden landbouw' wordt verstaan. Deze criteria zouden in een aparte regeling vastgelegd kunnen worden, zodat er uniformering komt in het begrip in zowel beleidsdocumenten als uitvoeringsprogramma's.

6.2 Beleid EHS, Nationale Landschappen en NSW

In het beleid betreffende de EHS staat het instandhouden en ontwikkelen van natuur centraal. Het handhaven van een duurzame landbouw binnen de EHS is geen doel op zich, maar kan wel een bijdrage vormen in het bereiken van de natuurdoelstelling.

In de Nota Ruimte zijn voor ieder Nationaal Landschap kernkwaliteiten geformuleerd, zoals de mate van openheid, het verkavelingspatroon en het reliëf van het landschap. Ook hierbij is de handhaving van een duurzame landbouw geen doel op zich, maar wel voorwaarde voor de instandhouding van een aantal kernkwaliteiten van het bepaalde Nationale Landschappen.

Het doel van de NSW is het behoud van landgoederen in het belang van het natuurschoon. De beleidsdoelstelling de kwaliteit van het landelijke gebied te verhogen door middel van het stimuleren van bepaalde vormen van landbouw past binnen de doelstelling

van de NSW, indien daarmee het natuurschoon - in het algemeen en op die onroerende zaak in het bijzonder - wordt bevorderd.

Conclusie 1

Ontegengesteld levert de grondgebonden landbouw een bijdrage aan de instandhouding van het natuurschoon op het object en de directe omgeving te bevorderen. Om die reden past de rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven (en dan met name die bedrijven die zijn gelegen binnen de EHS en de Nationale Landschappen) bij de doelstelling van de NSW.

De NSW is van toepassing op alle in Nederland gelegen onroerende zaken. Een beperking tot bepaalde gebieden of beleidscategorieën is niet in de wet noch in enig uitvoeringsbesluit gegeven.

Conclusie 2

Het zou een fundamentele wijziging van de NSW inhouden, indien niet alleen de verschijningsvorm en gebruik van een onroerende zaak, maar ook de ligging ervan binnen of buiten de EHS of een Nationaal Landschap relevant wordt voor het kunnen rangschikken van een object als landgoed als bedoeld in de NSW.

6.3 Mogelijkheden NSW-rangschikking grondgebonden landbouwbedrijven

Een aantal grondgebonden landbouwbedrijven kan volgens de huidige wet en regelgeving reeds geheel of gedeeltelijk onder de NSW worden gerangschikt. Wanneer de in de Wet van 14 december 2000 aangekondigde verruiming van de definitie van landgoed van kracht is geworden, worden de mogelijkheden om landbouwgronden onder de NSW te rangschikken slechts beperkt verruimd. De verruiming geldt met name, indien toegestaan wordt dat de landbouwterreinen mogen worden omzoomd door natuurterreinen (in plaats van uitsluitend door bossen of houtopstanden). Zodra landschappelijke aanpassingen aan het object nodig zijn om aan de NSW-rangschikkingscriteria te kunnen voldoen, leidt dit over het algemeen tot hoge kosten voor inrichting en beheer (en, indien grond aan het landbouwbedrijf moet worden onttrokken, bovendien tot inkomstenderving).

Conclusie 3

Om meer grondgebonden landbouwbedrijven onder de NSW te kunnen rangschikken is een wijziging van de NSW-rangschikkingscriteria noodzakelijk. Gelet op de omschrijving van wat onder grondgebonden landbouw moet worden verstaan, zou aansluiting gezocht moeten worden bij een registratie van of certificaat voor grondgebonden landbouwbedrijven (zie aanbeveling 1).

6.4 Belang NSW-rangschikking grondgebonden landbouwbedrijven

Alvorens over te gaan tot rangschikking onder de NSW van (een deel van) het grondgebonden landbouwbedrijf, zal de eigenaar de bedrijfsmatige afweging moeten maken of de

fiscale faciliteiten opwegen tegen de kosten die verband houden met de NSW-rangschikking. Daarbij gaat het om eenmalige kosten en jaarlijks terugkerende kosten. Wanneer geen landschappelijke aanpassingen nodig zijn om een grondgebonden landbouwbedrijf onder de NSW te kunnen rangschikken, zijn de (uitsluitend eenmalige) kosten beperkt. Zodra er voor de NSW-rangschikking aanpassingen aan het object nodig zijn, worden die uitsluitend terugverdiend wanneer een groot fiscaal NSW-voordeel kan worden genoten.

Voor de meeste belastingheffingen leidt de NSW-rangschikking van de grondgebonden landbouwbedrijven tot een beperkt voordeel (circa €400 per jaar). Indien de grondeigenaar de gronden verpacht aan een grondgebonden landbouwbedrijf, dan levert de NSW-rangschikking de grondeigenaar een fiscaal voordeel op van circa €159 per ha. per jaar. Ook wanneer een grondgebonden landbouwbedrijf krachtens erfrecht of schenking overgaat en de verkrijgers geen beroep kunnen doen op de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten terzake van het successie- of schenkingsrecht, is er voor de belanghebbenden een substantieel belang bij de NSW-rangschikking. Indien rekening wordt gehouden met de te maken kosten om in aanmerking te komen voor een NSW-rangschikking, zal dan ook slechts een beperkt deel van de bedrijven een positieve prikkel van minimaal €1.000 per jaar behalen.

Conclusie 4

Indien alle gronden en opstallen die behoren tot een grondgebonden landbouwbedrijf onder de NSW zouden kunnen worden gerangschikt, heeft dit voor een grote groep belanghebbenden niet meer dan een beperkt economisch belang. Slechts voor een beperkte groep levert de NSW-rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven de beoogde duurzame verbetering van het economisch bedrijfsprospectief.

Gezien de kleine groep bedrijven die een redelijk belastingvoordeel kan behalen, zal het budgettaire effect voor de overheid beperkt zijn. Het effect wordt geschat op maximaal €4 miljoen, rekening houdend met uitvoeringskosten voor de overheid. In het hypothetische geval de NSW-rangschikkingscriteria te vervangen door alleen een locatiecriterium (binnen Nationale Landschappen of NSW) loopt het geschatte (negatieve) budgettaire effect voor de overheid op naar €18 miljoen.

Aanbeveling 2

Gezien de mogelijkheden om (grondgebonden) landbouwbedrijven thans reeds onder de NSW te laten rangschikken en gelet op het beperkte belang voor de grondgebonden landbouwbedrijven bij NSW-rangschikking, wordt aanbevolen af te zien van het ontwikkelen van specifieke criteria om het rangschikken van grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen mogelijk te maken.

6.5 Alternatieven ter verbetering economisch perspectief grondgebonden landbouwbedrijven

Teneinde de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen een duurzame verbetering van het toekomstperspectief te kunnen bieden, heeft dit onderzoek zich gericht op het verlagen van de eigenaarlasten door middel van rang-

schikking van de onroerende zaken als NSW-landgoed. Nu geconcludeerd is, dat de NSW-rangschikking van grondgebonden landbouwbedrijven slechts voor een klein deel van de doelgroep de beoogde duurzame verbetering van het economisch perspectief voor veel bedrijven oplevert, zijn alternatieven onderzocht.

Aanbeveling 3

Aanbevolen wordt de duurzame verbetering van het economisch perspectief voor de grondgebonden landbouwbedrijven te verwezenlijken door middel van generieke maatregelen, waarbij de prikkel voor de landbouwer voldoende groot is en op korte termijn effectueerbaar kan zijn.

De financiële prikkel die door welk instrument dan ook aan het grondgebonden landbouwbedrijf wordt uitgedeeld, dient per saldo voldoende groot te zijn om effectief te zijn. Voorshands wordt er van uit gegaan dat daartoe de prikkel na aftrek van de (administratieve) kosten ten minste €1.000 per bedrijf per jaar dient te zijn.

Tegelijkertijd dient de maatregel op korte en lange termijn voor de overheid beheersbaar te zijn.

Grondgebonden landbouwbedrijven gelegen in de EHS of een Nationaal Landschap zouden in aanmerking moeten komen voor een heffingskorting. De heffingskorting dient voldoende groot te zijn om effectief te zijn. Het instrument is eenvoudig, werkt direct en goed beheersbaar voor de overheid. Door het generieke karakter is de regeling vermoedelijk niet aan te merken als (verboden) staatssteun.

Verhoging van rendement van (reguliere) pacht om als aantrekkelijk financieringsinstrument voor de landbouw in stand gehouden te worden is voor het economisch perspectief voor de grondgebonden landbouw van belang. Het (alsnog) introduceren van een vrijstelling in box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor verpachte landbouwgronden past in het pachtbeleid en kan ter stimulering van het perspectief van de grondgebonden landbouw in Nationale Landschappen en EHS tot deze regio's worden beperkt.

Voor bepaalde projecten van aankoop en beheer van gronden binnen (delen van) Nationale Landschappen (voorbeeld is Noord-Hollands Midden) waarbij de aankoop van de gronden noodzakelijk is voor de instandhouding en ontwikkeling van natuur- en landschappelijke waarden in het gebied, dan wel voor het produceren van dierlijke landbouwproducten, moet het mogelijk zijn deze als Groenprojecten geaccordeerd te krijgen. Om dit te bereiken zou het instandhouden van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe natuur- en landschapswaarde in de EHS of een Nationaal Landschap als groenproject als bedoeld in de Regeling groenprojecten 2005 moeten worden opgenomen.

Deze systematiek leidt tot een verlaging van de financieringslast van het in de grond vastliggend vermogen en een beter perspectief op een duurzame toekomst voor de grondgebonden landbouwbedrijven.

Maatschappelijk gewenste groene diensten beperken de rentabiliteit van de agrarische bedrijfsvoering en verdienen het om vergoed te worden. De vergoeding dient gerelateerd te zijn aan de geleverde prestatie richting de samenleving (ofwel waardering van de samenleving voor het cultuurlandschap), en is niet gekoppeld aan de kosten voor instandhouding en beheer van de landschappelijke en natuurlijke elementen op de landbouwbedrijven.

Voor het herinrichten van natuurterreinen en landschappelijke elementen zouden de grondgebonden landbouwbedrijven binnen de EHS en de Nationale Landschappen in alle geval in aanmerking moeten kunnen komen voor de SN inrichtingssubsidie en de SN-subsidie functieverandering

Een vrijstelling van de waterschapslasten omslag ongebouwd voor de binnen de grenzen van de EHS of een Nationaal Landschap gelegen landbouwgronden en natuurterreinen, heeft een (groot) direct en jaarlijks terugkerend effect op het bedrijfsresultaat van de grondgebonden landbouwbedrijven. Het ontlasten van de eigenaren van de grondgebonden landbouwgronden in de EHS of Nationale Landschappen is slechts mogelijk door de kosten van het waterkwantiteitsbeheer betreffende die gronden toe te rekenen aan het algemeen belang. Volgens de huidige systematiek zouden deze kosten dan via de ingezetenenheffing gedekt moeten worden. Gezien het algemeen belang van de instandhouding en ontwikkeling van de EHS en de Nationale Landschappen zouden de kosten van het watersysteembeheer die betrekking hebben op deze gebieden via de solidariteitsheffing (passend binnen het Kabinetsstandpunt, 2004) verhaald kunnen worden.

Aanbeveling 4

Aanbevolen wordt de aangedragen alternatieven nader uit te werken.

Literatuur

Bakker, A.I., D. Albregtse, R.B. Doorneweert, P. Kavelaars, G.S. Venema en M. van Wijk, *Fiscale faciliteiten en knelpunten bij natuurontwikkeling door particulieren*. Rapport 5.05.06. LEI, Den Haag, 2005.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2005*. Periodiek rapport 05.01. LEI, Den Haag, 2005

Kabinet, *Kabinetsstandpunt advies 'grondgebonden melkveehouderij: regionaal maatwerk' van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij*. Kabinet, Den Haag, 2005 (blz. 3 onderaan).

Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, H. van Blitterswijk, M. van Wijk en G.S. Venema, *Funcieverandering van landbouw naar natuur: naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren*. Rapport 7.04.07. LEI, Den Haag, 2004.

Milieu- en Natuurplanbureau, *Natuurbalans 2005*. Rapport 408763002. MNP, Bilthoven, 2005.

Overbeek, M.M.M., S. van der Kroon, H. Leneman en N. Somers, *Landeigenaren in Nationale Landschappen*. Rapport 7.06.07. LEI, Den Haag, 2006.

Bijlage 1 Kenmerken grondgebonden landbouw in EHS en NL's

In onderstaande tabellen zijn grondgebonden bedrijven opgenomen die minimaal 5 ha grond in een Nationaal Landschap of in de EHS hebben. Het aantal bedrijven binnen de Nationale landschappen geeft een volledig beeld. Ten behoeve van voorkoming van dubbelstellingen zijn de bedrijven die zowel binnen de NL's als de EHS liggen, niet bij de weergave van het aantal bedrijven binnen de EHS opgenomen

A Totaal Nederland

Tabel B1.1 Kenmerken van bedrijven in EHS en NL naar omvang, totaal Nederland

	<16 nge	16-70nge	70-110nge	>110nge	Totaal
<i>EHS a)</i>					
Aantal bedrijven	156	253	117	111	637
Nge	9,7	38,6	88,5	197,5	68,4
Hectare Kadastraal	8,8	25,0	44,7	79,5	34,2
Nge/hectare	1,1	1,5	2,0	2,5	2,0
Hectare natuur	0,8	2,5	3,4	3,4	2,4
Hectare cultuurgrond in eigendom	5,1	10,4	21,4	36,9	15,7
Hectare cultuurgrond in pacht	2,6	11,7	18,9	31,5	14,3
Leeftijd	56,4	54,7	51,4	52,2	54,1
Bedrijven met natuurbeheer (%)	12,8	19,4	19,7	18,0	17,6
<i>Nationale Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	2.573	5.324	3.081	2.221	13.199
Nge	10,3	40,8	88,5	160,8	66,2
Hectare Kadastraal	8,9	22,9	39,2	64,7	31,0
Nge/hectare	1,2	1,8	2,3	2,5	2,1
Hectare natuur	0,8	2,9	5,8	7,5	4,0
Hectare cultuurgrond in eigendom	6,0	13,5	23,3	37,8	18,4
Hectare cultuurgrond in pacht	2,1	6,9	12,1	19,5	9,3
Leeftijd	59,1	54,7	50,9	51,6	54,1
Bedrijven met natuurbeheer (%)	13,7	21,8	25,7	26,0	21,8

a) Exclusief de grondgebonden bedrijven die ook met minimaal 5 ha cultuurgrond in een van de Nationale Landschappen liggen.

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.

Tabel B1.2 Kenmerken van bedrijven in EHS en NL naar leeftijd en opvolging, totaal Nederland

	< 40	40-50	>50		Totaal
			met opvolg.	zonder opv.	
<i>EHS</i>					
Aantal bedrijven	86	158	87	306	637
Nge	95,7	65,9	116,0	48,4	68,4
Hectare Kadastraal	44,5	32,7	49,1	27,7	34,2
Nge/hectare	2,2	2,0	2,4	1,7	2,0
Hectare natuur	2,0	3,2	1,6	2,3	2,4
Hectare cultuurgrond in eigendom	25,8	12,5	21,5	12,9	15,7
Hectare cultuurgrond in pacht	15,0	15,5	25,2	10,3	14,3
Leeftijd	35,5	45,0	63,7	61,3	54,1
Bedrijven met natuurbeheer (%)	19,8	19,6	13,8	17,0	17,6
<i>Nationale Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	1.863	3.159	2.001	6.176	13.199
Nge	78,0	75,1	95,9	48,4	66,2
Hectare Kadastraal	34,3	33,7	41,4	25,2	31,0
Nge/hectare	2,3	2,2	2,3	1,9	2,1
Hectare natuur	5,5	4,9	4,9	2,7	4,0
Hectare cultuurgrond in eigendom	18,3	19,5	25,3	15,7	18,4
Hectare cultuurgrond in pacht	12,3	10,8	11,9	6,8	9,3
Leeftijd	36,4	44,9	64,9	60,7	54,1
Bedrijven met natuurbeheer (%)	26,3	25,9	23,1	18,0	21,8

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.

B Naar bedrijfstype en omvang

Tabel B1.3 Kenmerken van akkerbouwbedrijven in EHS en NL naar omvang

	<16 nge	16-70nge	70-110nge	>110nge	Totaal
<i>EHS</i>					
Aantal bedrijven	58	53	18	14	143
Nge	8,9	36,3	89,4	213,2	49,2
Hectare Kadastraal	9,6	33,2	76,0	159,0	41,3
Nge/hectare	0,9	1,1	1,2	1,3	1,2
Hectare natuur	0,2	0,6	1,1	2,2	0,6
Hectare cultuurgrond in eigendom	4,9	16,6	36,3	95,3	22,0
Hectare cultuurgrond in pacht	3,5	13,3	25,4	36,7	13,1
Leeftijd	51,8	53,6	53,8	51,9	52,7
Bedrijven met natuurbeheer (%)	5,2	5,7	22,2	7,1	7,7
<i>Nat. Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	608	800	271	206	1.885
Nge	9,7	37,3	86,7	176,9	50,8
Hectare Kadastraal	10,0	30,7	63,5	113,2	37,8
Nge/hectare	1,0	1,2	1,4	1,6	1,3
Hectare natuur	0,3	0,5	1,1	1,3	0,6
Hectare cultuurgrond in eigendom	6,3	16,0	32,2	56,4	19,6
Hectare cultuurgrond in pacht	2,9	11,4	24,9	38,1	13,5
Leeftijd	57,6	54,6	52,4	50,4	54,8
Bedrijven met natuurbeheer (%)	4,6	11,8	13,7	15,5	10,1

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.

Tabel B1.4 Kenmerken van graasdierenbedrijven in EHS en NL, naar omvang

	<16 nge	16-70nge	70-110nge	>110nge	Totaal
<i>EHS</i>					
Aantal bedrijven	84	169	90	73	416
Nge	9,7	39,5	88,8	158,9	65,1
Hectare Kadastraal	7,7	23,5	39,8	64,6	31,0
Nge/hectare	1,3	1,7	2,2	2,5	2,1
Hectare natuur	0,8	3,2	4,3	4,0	3,1
Hectare cultuurgrond in eigendom	5,0	9,2	18,7	27,4	13,6
Hectare cultuurgracht in pacht	1,8	11,1	18,7	28,8	14,0
Leeftijd	59,3	55,4	51,5	52,4	54,8
Bedrijven met natuurbeheer (%)	15,5	23,1	21,1	21,9	20,9
<i>Nat. Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	1.681	3.714	2.504	1.664	9.563
Nge	10,4	41,8	88,7	150,8	67,5
Hectare Kadastraal	8,5	22,2	38,2	61,7	30,9
Nge/hectare	1,2	1,9	2,3	2,4	2,2
Hectare natuur	1,0	3,8	6,9	9,5	5,1
Hectare cultuurgrond in eigendom	5,9	13,6	23,4	37,8	19,0
Ha cultuurgrond in pacht	1,8	6,3	11,2	18,0	8,8
Leeftijd	59,8	54,8	50,9	51,8	54,1
Bedrijven met natuurbeheer (%)	17,1	25,4	28,8	30,5	25,7

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.

C Naar bedrijfstype en leeftijd

Tabel B1.5 Kenmerken van akkerbouwbedrijven in EHS en NL, naar leeftijd en opvolging

	< 40	40-50	>50		Totaal
			met opvolg.	zonder opvolg.	
<i>EHS</i>					
Aantal bedrijven	27	37	11	68	143
Nge	75,5	42,4	50,8	42,2	49,2
Hectare Kadastraal	66,0	32,6	41,4	36,3	41,3
Nge/hectare	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
Hectare natuur	1,4	0,3	0,5	0,5	0,6
Hectare cultuurgrond in eigendom	50,5	10,5	22,0	17,0	22,0
Hectare cultuurgrond in pacht	15,4	15,7	11,6	11,1	13,1
Leeftijd	35,1	44,6	65,8	62,0	52,7
Bedrijven met natuurbeheer (%)	14,8	8,1	9,1	4,4	7,7
<i>Nat. Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	244	426	197	1.018	1.885
Nge	57,2	59,0	80,9	39,9	50,8
Hectare Kadastraal	40,2	43,0	54,5	31,8	37,8
Nge/hectare	1,4	1,4	1,5	1,3	1,3
Hectare natuur	0,6	0,9	0,8	0,5	0,6
Hectare cultuurgrond in eigendom	16,7	21,0	28,2	18,0	19,6
Hectare cultuurgrond in pacht	17,9	17,4	18,6	9,9	13,5
Leeftijd	36,3	45,0	65,0	61,3	54,8
Bedrijven met natuurbeheer (%)	15,6	11,7	9,6	8,3	10,1

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.

Tabel B1.6 Kenmerken van graasdierenbedrijven in EHS en NL, naar leeftijd en opvolging

	< 40	40-50	>50		Totaal
			met opvolg.	zonder opvolg.	
<i>EHS</i>					
Aantal bedrijven	45	105	67	199	416
Nge	74,6	67,1	105,3	48,3	65,1
Hectare Kadastraal	34,4	32,1	45,6	24,8	31,0
Nge/hectare	2,2	2,1	2,3	1,9	2,1
Hectare natuur	2,9	4,7	1,8	2,7	3,1
Hectare cultuurgrond in eigendom	14,2	12,7	21,1	11,5	13,6
Hectare cultuurgrond in pacht	16,5	14,8	23,4	9,8	14,0
Leeftijd	35,6	45,0	62,8	61,6	54,8
Bedrijven met natuurbeheer (%)	26,7	24,8	13,4	20,1	20,9
<i>Nat. Landschappen</i>					
Aantal bedrijven	1.328	2.330	1.549	4.356	9.563
Nge	79,3	75,8	97,2	49,0	67,5
Hectare Kadastraal	35,5	33,2	41,5	24,4	30,9
Nge/hectare	2,2	2,3	2,3	2,0	2,2
Hectare natuur	7,3	6,2	6,1	3,5	5,1
Hectare cultuurgrond in eigendom	20,0	20,1	26,1	15,6	19,0
Hectare cultuurgrond in pacht	12,0	9,9	11,5	6,3	8,8
Leeftijd	36,5	45,0	64,9	60,6	54,1
Bedrijven met natuurbeheer (%)	30,9	30,4	26,2	21,5	25,7

Bron: Landbouwtelling CBS, bewerking LEI.