



ALTERRA

WAGENINGEN UR

Onbekende mogelijkheden

Recepten voor Boeren voor Natuur met ingrediënten uit de Catalogus Groenblauwe Diensten

J. Westerink

Alterra-rapport 1805, ISSN 1566-7197



Onbekende mogelijkheden

Onbekende mogelijkheden

**Recepten voor Boeren voor Natuur met ingrediënten uit de
Catalogus Groenblauwe Diensten**

J. Westerink

Alterra-rapport 1805

Alterra, Wageningen, 2009

REFERAAT

Westerink, J. 2009. *Onbekende mogelijkheden. Recepten voor Boeren voor Natuur met ingrediënten uit de Catalogus Groenblauwe Diensten*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1805. 28 blz.; 10 ref.

Met de Catalogus Groenblauwe Diensten is beoogd mogelijkheden te scheppen voor diverse overheidslagen om subsidieregelingen te ontwerpen voor maatschappelijke diensten door landbouwbedrijven, zonder dat daarvoor een staatssteunprocedure moet worden doorlopen bij de Europese Commissie. Boeren voor Natuur als maatregel is in de Catalogus niet opgenomen. Dit rapport beschrijft mogelijkheden om een Boeren voor Natuurvergoeding samen te stellen op basis van de Catalogus Groenblauwe Diensten.

Trefwoorden: Boeren voor Natuur, Catalogus Groenblauwe Diensten, landbouwmilieu-maatregelen, staatssteun, agrarisch natuurbeheer, beheerovereenkomsten, groene en blauwe diensten, maatschappelijke diensten, agrarisch landschapsbeheer.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.boomblad.nl/rapportenservice.

Foto omslag: Polder van Biesland. Foto Mark Kras

© 2009 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 480700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	11
1.2 Het verschil tussen Boeren voor Natuur en de Catalogus Groenblauwe Diensten	13
1.3 Onderzoeksaanpak	13
2 Is Boeren voor Natuur mogelijk via de Catalogus?	15
2.1 Optie A: extensivering	15
2.2 Optie B en C: uit landbouwkundige productie	17
2.3 Investeringen	17
3 Contracten	19
3.1 Contractduur en duurzaamheid	19
3.2 De inhoud van het Boeren voor Natuur-contract	21
4 Conclusie	23
Literatuur	25
Bijlage 1 Opzet berekening vergoedingen	27

Woord vooraf

Dit rapport is tot stand gekomen naar aanleiding van een Helpdeskvraag van Gerard van Wakeren van Directie Regionale Zaken van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Gerard, nogmaals dank voor de mogelijkheid dit uit te zoeken.

In de loop van deze verkenning heb ik met een aantal deskundigen gesproken die ik op deze plek wil bedanken (in alfabetische volgorde):

Michiel van Amersfoort, Aequator
Wim Dijkman, CLM
Jos Mense, Waternet
Raymond Schrijver, Alterra/ LEI
Anton Stortelder, Alterra
Warmelt Swart, Dienst Landelijk Gebied

Samenvatting

Boeren voor Natuur gaat ervan uit dat een gesloten nutriëntenkringloop in combinatie met een aangepast waterbeheer optimale condities schept voor biodiversiteit op de boerderij, een goede waterkwaliteit en een aantrekkelijk agrarisch landschap. De Europese Commissie heeft na een staatssteuntoets bepaald dat 5 boeren in 2 gebieden gedurende 10 jaar een vergoeding betaald kan worden voor omschakeling naar een natuurgericht Boeren voor Natuur-bedrijf. De eerste 5 jaar is uitbreiding met meer bedrijven en meer gebieden nog niet aan de orde.

De Catalogus Groenblauwe Diensten is ontwikkeld om subsidieregelingen te ontwerpen voor diverse diensten door landbouwbedrijven zonder dat daarvoor een staatssteuntoets nodig is. Boeren voor Natuur is niet als zodanig opgenomen in de Catalogus Groenblauwe Diensten. Als op basis van de Catalogus een Boeren voor Natuur-vergoeding kan worden berekend, is Boeren voor Natuur toch mogelijk in andere dan de twee gebieden uit de staatssteunbeschikkingen met betrekking tot Boeren voor Natuur.

In dit rapport worden mogelijkheden beschreven om vergoedingen te berekenen op basis van de Catalogus, ten bate van overeenkomsten Boeren voor Natuur.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Boeren voor Natuur is een extensieve vorm van landbouw die gericht is op het leveren van diensten aan de maatschappij. De boer produceert niet meer alleen melk en vlees, maar ook landschap, natuur, waterkwaliteit en waterberging. Het middel daartoe is een gesloten mineralenkringloop in combinatie met een natuurlijk of flexibel peilbeheer (Stortelder et al 2001). Een Boeren voor Natuur-bedrijf is per definitie een gemengd bedrijf met vee, grasland, akkers en landschapselementen. De productie per hectare daalt, evenals de productie per dier. Een deel van de productiekosten daalt (mest en voer), maar over het geheel genomen stijgt de kostprijs van het product. De grootste extra kostenposten zijn grond, arbeid, gebouwen en infrastructuur (Niemeijer 2007).

Voor de pilots in de polder van Biesland en op landgoed Twickel zijn modelberekeningen gemaakt om de inkomstenderving te kunnen vaststellen die gepaard gaat met de aanpak van Boeren voor Natuur (zie Niemeijer 2007). De modelberekeningen leidden tot maximale vergoedingen per ha voor verschillende typen gemengde bedrijven in deze gebieden. De berekeningen zijn gebruikt bij de onderbouwing van de staatssteuntoets door de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de betaling van € 1223,- per ha per jaar bij uitvoering van Boeren voor Natuur in de polder van Biesland, en € 1040,- per ha per jaar op Twickel (Europese Commissie 2006 resp. 2007a). Nadrukkelijk is de goedkeuring de eerste 5 jaar van uitvoering beperkt tot deze gebieden. In beide gebieden zijn de contracten met de boeren op 1 januari 2008 ingegaan.



De Bieslandse Bovenpolder met slik en de toren van Delft aan de horizon. Foto Mark Kras.

In 2007 is de Catalogus Groenblauwe Diensten na een staatssteunprocedure beschikbaar gekomen (Europese Commissie 2007b) als instrument om groenblauwe diensteninitiatieven te ontwikkelen. De Catalogus is opgesteld om gebiedsgericht maatwerk te kunnen leveren, zonder dat voor ieder afzonderlijk initiatief een staatssteunprocedure nodig is (IPO 2007). De Catalogus is een ‘bouwpakket’ met allerlei mogelijke maatregelen per perceel of delen daarvan, per landschapselement of per dier (zeldzame huisdierrassen). Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen op basis van de Catalogus hun eigen subsidieregelingen ontwerpen, zonder een extra Brusselse toets. Wel moet bij het ministerie van LNV een melding worden gemaakt van iedere regeling die op basis van de Catalogus wordt opgesteld.



Koeien en recreanten op landgoed Twickel. Foto Bert de Vos/ Buiten-Beeld

In de voorbereiding van de Catalogus is ervoor gekozen om Boeren voor Natuur niet mee te nemen. Ten eerste liep de procedure voor de beide pilots Boeren voor Natuur al en ten tweede wilde men een zo groot mogelijke kans voor een zo snel mogelijke goedkeuring van de Catalogus. De maatregelen in de Catalogus zijn daarom voor het grootste deel gebaseerd op de destijds reeds goedgekeurde regelingen zoals SAN en het puntensysteem Midden-Delfland.

Het ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken, vraagt zich af of een Boeren voor Natuur-contract ook op basis van de door Brussel goedgekeurde Catalogus Groenblauwe Diensten kan worden opgesteld. Dit zou ruimte kunnen geven om al binnen 5 jaar in andere gebieden dan alleen Twickel en Biesland met Boeren voor Natuur aan de slag te gaan.

1.2 Het verschil tussen Boeren voor Natuur en de Catalogus Groenblauwe Diensten

De opzet van de Catalogus is fundamenteel anders dan Boeren voor Natuur. Het gaat ervan uit dat boeren doorgaan met hun huidige bedrijfsvoering, en landschapselementen, akkerranden, een bloemrijk grasland of een paar zeldzame hobby-huisdieren ‘erbij doen’. De contracten zijn 5-7 jaar. Boeren voor Natuur is echter een bedrijfssysteem, dat bedrijfsomvattend is en vergaande en langdurige aanpassing vraagt van de bedrijfsvoering (Stortelder et al. 2001). Bedrijfssystemen als maatregel zijn als zodanig niet opgenomen in de Catalogus Groenblauwe Diensten. Ook de gesloten kringloop als maatregel komt er niet in voor. Er zijn aanbevelingen gedaan om bij een volgende update van de Catalogus deze ruimte te scheppen (Westerink et al. 2008).

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor deze verkenning is de Catalogus Groenblauwe Diensten bestudeerd, met inbegrip van de aanvulling en actualisering die in 2008 is ingediend voor de staatssteuntoets (nog niet openbaar). Met verschillende deskundigen is gesproken over mogelijkheden om de Catalogusstructuur toe te passen op Boeren voor Natuur. Vervolgens zijn berekeningen gemaakt op basis van de prijzen in de Catalogus.



Bethunepolder. Foto Anton Stortelder.

In de Bethunepolder bij Maarsen wordt gewerkt aan een verkenning Boeren voor Natuur. Onderdeel daarvan zijn bedrijfsplannen voor twee Boeren voor Natuur-bedrijven. De Catalogus-vergoedingen worden meegenomen aan de inkomstenkant van het bedrijfseconomische plaatje. Onderaan de streep zal moeten blijken of deze bedrijven levensvatbaar zijn met de kosten die de situatie in de Bethunepolder met zich meebrengt en de met behulp van de Catalogus berekende vergoeding. Op het moment van schrijven zijn deze berekeningen nog niet beschikbaar.

2 Is Boeren voor Natuur mogelijk via de Catalogus?

Als op basis van de Catalogus Groenblauwe Diensten een Boeren voor Natuur-vergoeding kan worden berekend, kan zonder een speciale update van de Catalogus of een nieuwe staatssteuntoets Boeren voor Natuur worden uitgevoerd in de Bethunepolder en in andere gebieden in Nederland.

Op basis van de volgende aanpak is onderzocht of dit mogelijk is:

- De Catalogus wordt gebruikt om een bedrag samen te stellen, op basis van maatregelen die binnen Boeren voor Natuur vanzelfsprekend zijn. Het contract dat met de boeren wordt gesloten bevat de Boeren voor Natuur-afspraken. De vergoeding kan staatssteuntechnisch worden onderbouwd met de berekening op basis van de Catalogus. De afspraken omvatten dus meer dan de in de berekening opgenomen maatregelen.
- De berekende vergoeding vormt onderdeel van de post 'inkomsten' voor de bedrijfsplannen. Hieruit wordt duidelijk of de vergoeding bedrijfseconomisch gezien interessant genoeg is.

Volgens opzet van de Catalogus zijn er drie mogelijkheden zijn om Boeren voor Natuur in te steken:

- A. Vorm van extensivering, landbouwkundig gebruik blijft mogelijk
- B. Tijdelijke onttrekking uit landbouwkundige productie
- C. Permanente onttrekking uit landbouwkundige productie

De vergoeding wordt opgebouwd op basis van de onderdelen:

1. Aanleg
2. Inzet grond/ verandering grondgebruik (opbrengstderving)
3. Onderhoudskosten (alleen bij onttrekking uit landbouwkundige productie)
4. -/- Inkomsten uit landbouwkundige productie (alleen bij onttrekking uit landbouwkundige productie)
5. Materialen

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de inzet van grond bij optie A. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op optie B en C, waarbij behalve de inzet van grond ook het vergoeden van onderhoudskosten en het aftrekken van inkomsten uit landbouwkundige productie aan de orde zijn. Paragraaf 2.3 gaat over de investeringen (aanleg en materialen). Een opzet voor de berekeningen van vergoedingen voor de verschillende opties is opgenomen in bijlage 1.

2.1 Optie A: extensivering

Binnen de 'waaier' van extensivering is gekeken welke typering in de Catalogus het beste past bij Boeren voor Natuur. Naadloos passen ze geen van allen. Waar Boeren voor Natuur vele aspecten tegelijk bestrijkt, gaan de maatregelen uit de Catalogus in

op één doel tegelijk: ofwel vegetatie (vershraling, akkerranden), ofwel ganzen (foerageergebied), ofwel weidevogels (maaidata, nat biotoop, extensief weiden), ofwel zeldzame huisdierrassen. Het stapelen van doelen op dezelfde grond door het bij elkaar optellen van vergoedingen is niet toegestaan.

Voor de graslanden is gekozen voor ‘vershraling’ als vergoedingsgrondslag. Door de gesloten kringloop komt Boeren voor Natuur neer op vershraling (wel afvoer, geen aanvoer). Bovendien zijn dit de hoogste vergoedingen per hectare. Voor het akkerland is de keuzemogelijkheid in de Catalogus beperkt. Er kan een combinatie worden gemaakt tussen ‘5 van de 6 jaar graan’ en ‘rand’. De rand mag niet worden bemest: in de praktijk zal een natuurgerichte boer geen mest willen verspillen aan slootkanten en aangrenzende gronden. Chemische middelen worden in Boeren voor Natuur helemaal niet gebruikt.

Op basis van een aantal aannames over de verhouding tussen akkerland en grasland, vershraling fase 2 t/m 4 (Bax en Schippers 1997) en de breedte van de akkerrand kan een jaarlijkse vergoeding per hectare worden samengesteld. Deze aangenomen verhouding wordt met zorg gekozen door het onderzoeksteam, maar maakt geen deel uit van de afspraken met de boeren. Het doen van aannames is noodzakelijk in verband met de visie Boeren voor Natuur. Vanuit deze visie is het ongewenst om van tevoren vast te stellen waar welk grondgebruik plaats moet vinden en waar zich welke natuurwaarden zullen ontwikkelen. Het is zinvoller om de boer –binnen de randvoorwaarde van de gesloten kringloop- vrij te laten in zijn bedrijfsvoering. Het grondgebruik zal dan op basis van zijn expertise afhankelijk worden gemaakt van de bodemkwaliteit en de hydrologische omstandigheden. Natuurwaarden zullen ontstaan op basis van de daardoor gecreëerde diversiteit.

Naast akkerland en grasland is sprake van landschapselementen zoals sloten en slootkanten. Een aanname wordt gedaan over de het oppervlak aan oevers wat ‘uit productie’ wordt gehaald. In de praktijk zullen deze niet bemest worden, omdat de boer zuinig is met de schaarse mest. Voor dit oppervlak kan de vergoeding voor de inzet grond worden bepaald op basis van ‘uit landbouwkundige productie’. Bovendien kunnen vergoedingen worden betaald voor onderhoudsmaatregelen. Het gaat om baggeren (voor zover bovenwettelijk, afhankelijk van de keur), schonen en het maaien en afvoeren van oevervegetatie. De sloten en oevers mogen niet meetellen in de hectares waarvoor een vergoeding voor ‘vershraling’ of ‘extensivering’ wordt betaald. Zo wordt een vergoeding vastgesteld per strekkende meter sloot of per ha landschapselement.

Optie A past vrij goed bij de aanpak van Boeren voor Natuur. Landbouwkundige productie blijft een belangrijk bedrijfsdoel en de productie van landschaps- en natuurwaarden gaat met dezelfde stroom mee. Voor de landbouwgrond kan in deze optie alleen een vergoeding worden gegeven voor de inzet van grond, niet voor onderhoudsmaatregelen. Dit heeft echter ook voordelen: inkomsten uit melk en vlees hoeven niet van de vergoeding te worden afgetrokken.

2.2 Optie B en C: uit landbouwkundige productie

‘Uit landbouwkundige productie’ gaat er eigenlijk van uit dat de grond natuur wordt en dat voedselproductie op deze gronden geen bedrijfsdoel meer kan zijn. Boeren voor Natuur omvat echter het hele bedrijf. Voedsel als bijproduct wringt met de gedachtegang van Boeren voor Natuur, waarin juist gezocht wordt naar integratie. Optie B en C hebben echter als voordeel een hogere vergoeding voor de inzet van grond en het kunnen vergoeden van onderhoudsmaatregelen, zoals maaien. Optie C heeft daarnaast als voordeel dat lange termijncontracten kunnen worden afgesloten.

In de Catalogus is rekening gehouden met het feit dat agrarische natuur landbouwkundig beheer nodig kan hebben, en dat daaruit inkomsten kunnen voortkomen. Eventuele inkomsten uit de verkoop van melk, vlees, graan of biomassa dienen van de vergoeding te worden afgetrokken. In het geval van Boeren voor Natuur dienen deze inkomsten modelmatig te worden berekend en in de vergoeding worden verwerkt die in het contract wordt opgenomen. Deze inkomsten betreffen immers het hele bedrijf. Het achteraf corrigeren van de vergoeding zou funest zijn voor het ondernemerschap.

De vergoedingen voor de inzet van grond zijn eenvoudig: € 1233,- per ha per jaar voor bouwland en € 1024,- per ha per jaar voor grasland (voor Brabant zijn hogere bedragen goedgekeurd).

Daarbovenop kan een vergoeding voor onderhoudsmaatregelen worden gegeven. In principe worden in een Boeren voor Natuur-contract geen afspraken gemaakt over maai-frequenties en dergelijke; hoogstens dat de boer het onderhoud verzorgt. In de berekening moet dus voor zo’n lage onderhoudsfrequentie worden gekozen, dat die in de praktijk zeker zal worden gehaald. Maaien gebeurt bijvoorbeeld minimaal eens per jaar: eenmaal maaien wordt in de vergoeding meeberekend.

Met betrekking tot landschapselementen geldt hetzelfde als onder optie A.

Op basis van een aantal aannames over de verhouding tussen akkerland en grasland, benodigde onderhoudsmaatregelen en –frequentie kan een jaarlijkse vergoeding per hectare worden samengesteld. Deze aangenomen verhouding wordt met zorg gekozen door het onderzoeksteam, maar maakt geen deel uit van de afspraken met de boeren. De modelmatig berekende inkomsten worden van de vergoeding afgetrokken. Daarnaast wordt een jaarlijkse vergoeding vastgesteld per ha landschapselementen, eveneens op basis van aannames met betrekking tot het onderhoud.

2.3 Investeringsen

De investeringen die gepaard gaan met Boeren voor Natuur zijn aanzienlijk: een potstal, extra opslagcapaciteit voor kuilgras, hooi en graan, een composteerinrichting en specifieke machines. Vanwege deze hoge investeringen (en de benodigde tijd voor

het ontwikkelen van de natuurwaarden) is altijd gepleit voor een lange contractperiode. In de modelberekeningen Boeren voor Natuur (zie Niemeijer 2007) zijn investeringskosten opgenomen, die dan ook onderdeel uitmaken van de vergoeding per hectare per jaar. De Catalogus staat contractperiodes toe van maximaal 7 jaar (tenzij de grond permanent uit landbouwkundige productie wordt genomen), maar biedt ook de mogelijkheid om de investeringskosten buiten de beheervergoeding te houden. De betalende overheid kan de investeringen tot 100% financieren (door een financiële bijdrage of in natura), mits ze aantoonbaar noodzakelijk zijn voor de te leveren dienst. Over eigendom, gebruik en onderhoud van de door de regelinghouder gefinancierde gebouwen, installaties en machines dienen met de boeren afspraken te worden gemaakt.

Extra opslagcapaciteit voor kuilgras, hooi, strooisel en krachtvoer houdt volledig verband met Boeren voor Natuur. Zonder de verplichting van een gesloten kringloop zou die extra opslagcapaciteit niet nodig zijn: overschotten kunnen worden verkocht en tekorten kunnen door aankoop worden aangevuld. Het bouwen van een extra schuur voor dit doel kan dus volledig worden vergoed.

Hetzelfde geldt voor een compostplaat. Deze is noodzakelijk om de kringloop te kunnen sluiten en zal op een gangbaar bedrijf niet worden aangelegd.

Een potstal is een tussengeval. Stalruimte is sowieso nodig, maar een potstal geeft de kwaliteit ruige mest die noodzakelijk is voor het behalen van hoge natuurwaarden en het stimuleren van het bodemleven (wat noodzakelijk is voor een goed functionerende kringloop). Menig bedrijf dat omschakelt naar Boeren voor Natuur zal geen potstal hebben, maar wel andere (nog niet afgeschreven) stallen. Aanpassingen aan bestaande stallen, die verband houden met Boeren voor Natuur, kunnen 100% vergoed worden. De vergoeding voor het bouwen van een nieuwe potstal (en eventueel het slopen van een bestaande stal) kan afhankelijk gemaakt worden van de mate van afschrijving van de bestaande stal en de eventuele meerkosten van een potstal. Dus: hoe ouder de bestaande stal, hoe lager het percentage van de nieuwbouwkosten dat de regelinghouder kan vergoeden. Ook kan ervoor worden gekozen de bouw van een potstal uit te stellen totdat de bestaande stal is afgeschreven.

Als machines en materieel direct te koppelen zijn aan een Boeren voor Natuur bedrijfsvoering, kunnen de kosten volledig worden vergoed.. Te denken valt aan banden of machines die aangepast zijn aan natte omstandigheden, of materieel dat noodzakelijk is voor het verwerken van compost. Bedrijven die zich moeten ontwikkelen van een puur veebedrijf naar een gemengd bedrijf zullen machines nodig hebben voor graanteelt, die ze anders niet zouden aanschaffen. Ook hiervoor is een volledige vergoeding gerechtvaardigd. Via de gesloten kringloop dient de graanteelt de natuurdoelen. Voor materieel en machines die slechts gedeeltelijk verband houden met Boeren voor Natuur, kan een kostenverdeling worden afgesproken.

3 Contracten

3.1 Contractduur en duurzaamheid

Een Boeren voor Natuur-contract is zo eenvoudig mogelijk. De enige maatregelen die worden vereist zijn de gesloten kringloop ('geen aanvoer'), een natuurlijk of flexibel peilbeheer en de aanleg en het onderhoud van landschapselementen. In de visie Boeren voor Natuur zijn de afspraken voor de lange termijn (minimaal 30 jaar) en gekoppeld aan de grond door middel van een privaatrechtelijk contract (erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichting met kettingbeding¹).

De Catalogus staat echter geen contracten toe die langer duren dan 7 jaar, tenzij de grond permanent uit landbouwkundige productie wordt gehaald. Bij een ingrijpende, nagenoeg onomkeerbare verandering van de bedrijfsvoering zoals bij Boeren voor Natuur betekenen korte contracten een groot risico voor de boer. Het ene deel van het risico, namelijk de investeringen die met Boeren voor Natuur gepaard gaan, kan worden ondervangen door de investeringen als regelinghouder ineens te financieren (zie 2.3). Het andere deel van het risico betreft het weer terug moeten schakelen naar een 'gewoon biologische' of gangbare bedrijfsvoering. De productie is niet zomaar weer op peil. Bij een kortdurend contract is een 'exit-vergoeding' op zijn plaats, tenzij het contract wordt verlengd. Daarbij moet ook de peilverandering weer kunnen worden teruggedraaid. In de praktijk zal dit laatste vaak niet mogelijk of wenselijk zijn: de schade moet in dat geval worden afgekocht.

De gedachte achter het koppelen van de afspraken aan de grond, is dat niet de boeren centraal staan, maar de beheervorm, de natuurwaarden en het landschap. Een langjarig contract, bij notariële akte gekoppeld aan de grond (met kettingbeding), betekent dat bij bedrijfsoverdracht of verkoop de afspraak blijft gelden en het beheer dient te worden voortgezet. Bij kortlopende contracten komt dit in een ander daglicht te staan.

Bovendien blijkt in de pilots op Twickel en in de polder van Biesland dat de eis van een kwalitatieve verplichting rigide is. Op alle gronden binnen het Boeren voor Natuur-bedrijf dient een kwalitatieve verplichting te worden gevestigd, anders is juridisch gezien geen sprake van een gesloten kringloop. Het toevoegen van gronden aan de kringloop ten bate van de groei van het bedrijf is dan niet zo eenvoudig. Ook op die gronden moet een kwalitatieve verplichting komen. In de praktijk betekent dit dat de grond moet worden aangekocht, omdat de meeste verpachters niet graag een kwalitatieve verplichting op hun grond gevestigd krijgen. Verkoop van grond kan

¹ Erfdienstbaarheid en kwalitatieve verplichting komen op hetzelfde neer, alleen is bij erfdienstbaarheid sprake van een 'heersend erf' die een kwalitatieve verplichting legt op een 'dienend erf'. Het 'heersende erf' is een fysiek stuk grond in eigendom van de regelinghouder. De meeste overheden hebben weliswaar grond in hun bezit, maar zijn niet gewend om met erfdienstbaarheden te werken. Met kwalitatieve verplichtingen is meer ervaring, onder meer met SN.

alleen aan een ander Boeren voor Natuur-bedrijf en het afstoten van pachtgrond betekent een probleem voor de grondeigenaar.

Bovendien bleek bij beide regelinghouders in de pilots (Provincie Overijssel en Provincie Zuid-Holland) dat de privaatrechtelijke contractvorm botst met de 'twee-wegen-leer'. Dit betekent dat een overheid verplicht is de bestuursrechtelijke weg te bewandelen, tenzij het bestuursrecht geen passende oplossing biedt. Daarom is in beide provincies gekozen voor een subsidieovereenkomst voor de financiële afspraken. In de subsidieovereenkomst is de voorwaarde gesteld dat op de gronden een kwalitatieve verplichting moet worden gevestigd. In beide pilots is de Boeren voor Natuur-afpraak dus over twee contracten verdeeld. Dat wringt met bij de gedachte dat de afspraken helder en eenvoudig moeten zijn.

Hoe dan ook moet worden voorkomen dat gedurende korte tijd 'vermeste' gronden aan het natuurgerichte bedrijf worden toegevoegd en vervolgens weer afgestoten. Daarom is het langjarig gebruiksrecht een vereiste voor een zinvolle gesloten kringloop.

Hoe dan toch de afspraken een duurzaam karakter te geven? Enkele mogelijkheden kunnen zijn:

- Een deel van de grond wordt opgekocht door de overheid en overgedragen aan een natuurbeherende organisatie. In het (7-jarig) pachtcontract worden de Boeren voor Natuur-afspraken opgenomen. De vergoeding wordt verrekend met de pacht. Via het pachtcontract geldt de gesloten kringloop ook voor de eigen gronden van de boer en overige pachtgronden. Voor deze gronden wordt de volledige vergoeding betaald. De natuurbeherende organisatie is verantwoordelijk voor het voortzetten van het natuurgerichte beheer op haar gronden.
- De afspraak van de gesloten kringloop met een omschrijving van de betreffende gronden wordt opgenomen in een subsidieovereenkomst. De overeenkomst duurt zeven jaar en kan tussentijds niet ontbonden worden (of alleen bij uitzondering). Gronden moeten in eigendom zijn of in langdurige pacht (minimaal 7 jaar). Gedurende de contractperiode kunnen gronden worden toegevoegd. Het is te overwegen voor deze nieuwe gronden eveneens een 7-jarig contract te sluiten: dit geeft de boer het vertrouwen dat ook voor de oorspronkelijke gronden een nieuwe contractperiode in het verschiet ligt.
- Permanent uit landbouwkundige productie (optie C). Hier komt een kwalitatieve verplichting bij kijken. Extra gronden worden aangekocht en eveneens onder optie C gebracht.. Optie B en C zullen naar verwachting moeilijk te realiseren zijn op grond van particuliere verpachters.
- Een herformulering van de inhoud van de kwalitatieve verplichting, zodat toevoegen van gronden zonder kwalitatieve verplichting mogelijk wordt. De constructie is vergelijkbaar als die van de eerste bullet: op de 'kerngronden' ligt een kwalitatieve verplichting die inhoudt dat een gesloten kringloop geldt met de

omschreven percelen². Percelen in particuliere pacht en later toe te voegen percelen worden bijgeschreven in de kwalitatieve verplichting van de kerngronden voor het restant van de contractperiode of de duur van het pachtcontract. Het moet gaan om een pachtcontract van tenminste 7 jaar. De kwalitatieve verplichting geldt voor de contractperiode (optie A en B: 7 jaar; optie C: permanent).

3.2 De inhoud van het Boeren voor Natuur-contract

Boeren voor Natuur-contracten omvatten de volgende afspraken (Westerink 2007):

- Begrenzing en inrichting:
 - De landbouwpercelen, natuurgronden en landschapselementen waarop de afspraken van toepassing zijn, inclusief gronden zonder vergoeding³, en de betreffende oppervlaktes/ afmetingen
 - Eigendomssituatie
 - Peilbeheer
- Maatregelen:
 - Geen aanvoer van nutriënten van buiten het begrensde bedrijf.
 - Geen gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen
 - Dulden van het peilbeheer
 - Onderhoud landschapselementen (geen vergaande specificatie van onderhoudsmaatregelen)
 - Bij 'uit landbouwkundige productie' vermelden dat beweiding en bemesting noodzakelijk worden geacht in het belang van de nagestreefde natuurwaarden.
- Uitzonderingen:
 - Calamiteiten, vast te stellen door onafhankelijke partij (bijvoorbeeld Raad van Advies of dierenarts)
 - Dieren voor fokdoeleinden, zaaizaad en pootgoed.
 - Middelen ten bate van noodzakelijke aanvulling in het inkuilproces, zoals vastgelegd in de SKAL certificeringsgrondslagen, overeenkomstig verordening (EEG) 2092/91
 - Aanvoer van sporenelementen ten bate van gezondheid van de dieren
 - Mineralenaanvoer t.b.v. kleine huisdieren (geen landbouwhuisdieren) en onderhoud van het erf.
 - Mineralenaanvoer in de vorm van brandstoffen.

² Het is nog niet duidelijk of dit uitvoerbaar is. Een kwalitatieve verplichting is immers een 'dulden' of 'niet doen'. Met betrekking tot een perceel kan dus wel worden bepaald dat geen mineralen kunnen worden aangevoerd behalve van de omschreven percelen. Het is echter nog de vraag of het mogelijk is om te bepalen dat op die andere percelen geen aanvoer mag plaatsvinden 'van buiten' zonder op die percelen ook een kwalitatieve verplichting te vestigen. Hiervoor moet nog een correcte juridische formulering worden gezocht.

³ Dit kan bijvoorbeeld grond zijn in het bezit van een (andere) natuurbeherende organisatie, die daarvoor een beheervergoeding betaalt.

- Contractduur (7 jaar of oneindig)
- Overgangsperiode voor omschakeling (bijvoorbeeld 2 jaar)
- Voorwaarden voor uitbreiding
- Tegenprestatie:
 - Vergoeding per ha landbouwgrond en per ha (of m¹) landschapselement.
 - Specificatie Boeren voor Natuur-gerelateerde investeringen
 - Vergoeding voor omschakeling naar biologisch of gangbaar bij aflopen van 7-jarig contract als regelinghouder niet wenst te verlengen
- Controle: op basis van veldinspecties en bedrijfsadministratie
- Werkwijze bij het niet naleven van het contract
- Ontbindende voorwaarden (bijvoorbeeld veranderende regelgeving of het niet naleven van het contract)
- Overdraagbaarheid

In het geval van pachtgrond dienen in het pachtcontract enkele zaken geregeld te worden, vooral als een kwalitatieve verplichting op die grond wordt gevestigd:

- De pachter moet uitvoering geven aan de kwalitatieve verplichting (die in principe geldt voor de grondeigenaar), bijvoorbeeld door middel van een kettingbeding met boete.
- De grondkamer moet goedkeuring geven.
- De uitbetaling van de vergoeding kan via de grondeigenaar, maar eenvoudiger is betaling direct aan de boer.

4 Conclusie

Boeren voor Natuur is in principe uitvoerbaar op basis van de Catalogus Groenblauwe Diensten. De Catalogus kan gebruikt worden voor de berekening van vergoedingen ten bate van Boeren voor Natuur-contracten. Of de vergoedingen hoog genoeg zijn voor een rendabele bedrijfsvoering moet blijken in de praktijk bij het opstellen van bedrijfsplannen.

Afhankelijk van de situatie kan als vergoedingsgrondslag gekozen worden voor een vorm van extensivering of het tijdelijk of permanent uit landbouwkundige productie halen van de grond. Elke optie heeft voor- en nadelen. De verhoudingen van grondgebruik, mate van extensivering en – in het geval van ‘uit landbouwkundige productie’- onderhoudsmaatregelen en landbouwkundige inkomsten dienen voor de berekening van de vergoeding modelmatig te worden benaderd. Investerings vanwege aanleg of aanschaf van materieel kunnen (geheel of gedeeltelijk) apart worden vergoed mits kan worden onderbouwd dat de investeringen verband houden met Boeren voor Natuur.

Door het apart financieren van investeringen wordt het risico voor de boer bij kortere contracten beperkt (de Catalogus staat contracten toe van maximaal 7 jaar als de grond niet permanent uit landbouwkundige productie wordt gehaald). Vanwege de ingrijpende veranderingen op het boerenbedrijf moet echter in de overeenkomsten rekening worden gehouden met het terugschakelen naar een ‘gewoon biologisch’ of gangbare bedrijfsvoering na het aflopen van de overeenkomst. Tijdens de omschakelingsperiode is sprake van inkomstenderving; een omschakelingsvergoeding is noodzakelijk. Overigens zou een regelinghouder vanwege de landschaps- en natuurwaarden altijd moeten streven naar een langdurige uitvoering van Boeren voor Natuur en daarmee naar het verlengen van de contracten.

Als voor (de uitbreiding van) het Boeren voor Natuur-bedrijf particuliere pachtgrond nodig is, is het te overwegen om de eis van een kwalitatieve verplichting te laten vallen of op een andere wijze in te vullen. Een langdurig gebruiksrecht van de grond blijft een vereiste om invulling te geven aan de gesloten kringloop.

Literatuur

- Bax, I.H.W. en W. Schippers, 1997. Veldgids Ontwikkeling van botanisch waardevol grasland. Dienst Landelijk Gebied en Informatie- en KennisCentrum Natuurbeheer, Wageningen.
- Buizer, I.M., 2008. Worlds apart. Interactions between local initiatives and established policy. PhD thesis Wageningen University. Alterra scientific contributions 22.
- Europese Commissie, 2006. Staatssteunbeschikking N58-2005
- Europese Commissie, 2007a. Staatssteunbeschikking N467-2007
- Europese Commissie, 2007b. Staatssteunbeschikking N577-2006
- IPO, 2007. Catalogus Groene en Blauwe Diensten. Inter-Provinciaal Overleg, Utrecht.
- Niemeijer, C.C., 2007. Boeren voor Natuur: een economische vertaling. Een modelmatige benadering van de economische gevolgen van de verandering in bedrijfsvoering. ASG-Rapport 52. Animal Sciences Group, Wageningen UR, Lelystad.
- Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, I.M. van den Top en H. Alberts, 2001. Boeren voor natuur; scenario's voor het landelijk gebied. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte; Den Haag, Landbouw Economisch Instituut (LEI). Alterra-rapport 279.
- Westerink, J., 2007. Uitgangspunten model natuurgericht bedrijf. Notitie 22 februari 2007. Alterra Wageningen UR, Wageningen (niet openbaar).
- Westerink, J., M. Buizer and J. Santiago Ramóns, 2008. European lessons for Green and Blue Services in the Netherlands. PLUREL M3 working paper. Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Boeren voor Natuur-publicaties zijn te downloaden vanaf www.boerenvoornatuur.nl

Bijlage 1 Opzet berekening vergoedingen

Prijspeil Catalogus 2008 (bijlagen E, F, G, H en M)
Bedragen inclusief BTW

Optie A: Extensivering

1. Aanleg
Inrichting die volledig verband houdt met Boeren voor Natuur: 100%
Inrichting die gedeeltelijk verband houdt met Boeren voor Natuur: naar rato.

2. Inzet grond
Opbrengstderving *grasland* op basis van verschraling fase 2: 861 €/ha/jr.
Opbrengstderving *grasland* op basis van verschraling fase 3: 875 €/ha/jr.
Opbrengstderving *grasland* op basis van verschraling fase 4: 986 €/ha/jr.
De vergoeding die behoort bij een verschralingfase kan pas worden betaald als die fase al is gerealiseerd. Inzaaien van kruiden (aanleg) is een optie.
Opbrengstderving *bouwland* op basis van extensivering, maar dan 6/6 jaar graan en helemaal geen chemische bestrijdingsmiddelen. Vergoeding tussen 636 en 1151 €/ha/jr afhankelijk van het aandeel rand.
Modelmatige benadering: in het contract wordt een aanneme gedaan met betrekking tot de verhouding van de verschralingfasen, de verhouding tussen *grasland* en *akkerland* en de breedte van de niet te bemesten akkerrand en oever (de oevers vallen onder de landschapselementen).

3. Onderhoudskosten
Niet van toepassing

4. -/- Inkomsten uit landbouwkundige productie
Niet van toepassing

5. Materialen
Materieel dat volledig verband houdt met Boeren voor Natuur: 100%
Materieel dat gedeeltelijk verband houdt met Boeren voor Natuur: naar rato.

De vergoeding voor landschapselementen wordt bepaald op basis van de opzet van optie B en C.

Optie B en C: tijdelijk resp. permanent uit landbouwkundige productie

6. Aanleg
Inrichting die volledig verband houdt met Boeren voor Natuur: 100%
Inrichting die gedeeltelijk verband houdt met Boeren voor Natuur: naar rato.

7. Inzet grond
Opbrengstderving *grasland*: 1024 €/ha/jr.
Opbrengstderving *bouwland*: 1233 €/ha/jr

8. Onderhoudskosten
Werkzaamheden die vanzelfsprekend zijn binnen de werkwijze van Boeren voor Natuur. Een minimale frequentie van graslandonderhoud, grondbewerking, bemesten, baggeren (afhankelijk van de keur), verspreiden bagger, schonen, verzamelen en afvoeren materiaal, snoeien, knotten etc.
9. -/- Inkomsten uit landbouwkundige productie
Modelmatig berekenen: opbrengsten uit melk, vlees en andere producten die het bedrijf verlaten, zoals mogelijk graan en kuilvoer.
10. Materialen
Materieel dat volledig verband houdt met Boeren voor Natuur: 100%
Materieel dat gedeeltelijk verband houdt met Boeren voor Natuur: naar rato.