

Bijlage R

Notitie toelichting wijzigingen Catalogus Groenblauwe Diensten

Aanleiding

De Europese Commissie, het toenmalige ministerie van LNV, provincies, gemeenten en waterschappen hebben in het najaar van 2005 afgesproken om gezamenlijk een systeem te ontwikkelen waarmee regionaal, binnen de vigerende voorschriften op het gebied van staatssteun, regelingen met groenblauwe diensten kunnen worden ontwikkeld. De schat aan ervaring die is opgedaan met lopende en in ontwikkeling zijnde diensten en regelingen kon daarvoor worden aangewend. Het resultaat was de Catalogus Groenblauwe diensten¹.

De Catalogus is een gereedschapskoffer waarmee overheden regelingen kunnen inrichten op gebied van aanleg en beheer van natuur, landschap, water, recreatie en cultuurhistorie. Indien de overheden het beheer conform de Catalogus vormgeven en vergoeden, mag ervan uit worden gegaan dat het beheer voldoet aan de voorwaarden op het gebied van staatssteun van de Europese Commissie. De Catalogus is in 2007 goedgekeurd door de Europese Commissie (N577/2006), en in 2010 aangepast (goedkeuring EU in 2011, N323/2010).

Inleiding

De Catalogus biedt een specifiek juridisch kader voor door provincies, gemeenten en andere overheden opgestelde concept-regelingen op het gebied van aanleg en beheer van natuur, landschap, water, recreatie en cultuurhistorie. Zij vloeit voort uit de wens van verschillende steunverlenende autoriteiten en organisaties om één enkel transparant kader te hebben op het gebied van staatssteunregels en –procedures. Met de Catalogus wordt geborgd vigerende staatssteunregels door verschillende overheden eenduidig worden geïnterpreteerd en toegepast. De Catalogus stelt de decentrale autoriteiten in staat steun te verlenen voor Groenblauwe diensten zonder de voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie, mits de overheden voldoen aan alle criteria, definities en procedures die vastgesteld zijn in de Catalogus. Zodoende wordt het aantal notificaties beperkt en kan tijdig op regionale behoeften worden ingespeeld. De Catalogus dient als toolkit voor provincies en andere overheden op grond waarvan zij via hun eigen instrumentarium pakketten kunnen samenstellen die voor subsidie in aanmerking komen.

Samenstellers van groene en blauwe diensten moeten kunnen inspelen op lokale omstandigheden en beleidsdoelstellingen. Die verscheidenheid kan tot uitdrukking komen in een andere onderhoudsfrequentie, een andere combinatie van werkzaamheden, ander materieel, of een ander bouwplan. Om dit maatwerk mogelijk te maken is in de Catalogus gekozen voor een clusterindeling. Een cluster is een ruimtelijk afgebakende eenheid (zoals natuur op landbouwgrond, of landschap op landbouwgrond) met activiteiten, bepalingen en voorschriften waarmee de beheerdoelstellingen voor het betreffende cluster kunnen worden behaald. De vergoedingsgrondslagen en –differentiatie wordt aangegeven. De Catalogus bevat een lijst met activiteiten of werkzaamheden die aan de orde

¹ Onder diensten wordt verstaan het leveren van bovenwettelijke publieke prestaties gericht op realisatie van maatschappelijke wensen op terreinen als natuur, landschap, (groen) waterbeheer (blauw) en recreatief medegebruik, waarvoor een kostendekkende vergoeding wordt gegeven.

kunnen zijn bij de verlening van groene of blauwe diensten. Voor iedere activiteit kan op basis van een uitgewerkte rekensystematiek de bijbehorende maximumvergoeding worden bepaald.

De Catalogus is sinds 2011 inhoudelijk niet meer gewijzigd, en behoeft aanpassing om ook in de komende jaren als basis te kunnen dienen voor nieuwe regelingen voor beheer en ontwikkeling van het landelijk gebied.

De thans voorgestelde wijzigingen van de Catalogus betreffen:

- Toevoeging van het cluster bedrijfssysteem (als onderdeel van het cluster natuur op landbouwgrond)
- Toevoeging van Clusters Blauwe diensten op landbouwgronden
- Verbreding van het toepassingsgebied van de Catalogus
- Verlenging van de goedkeuringsperiode tot en met 31 december 2021

Rechtsgrond

Decentrale overheden hebben in Nederland op grond van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet (afhankelijk van de gebruiker van de Catalogus) een autonome bevoegdheid om subsidies te verlenen. Deze subsidies moeten voldoen aan de vereisten die worden gesteld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in de algemene verordeningen.

De Catalogus is geen wettelijk bindende maatregel. De Catalogus biedt een specifiek staatssteunkader met betrekking tot Groenblauwe diensten waaronder decentrale overheden subsidies kunnen verlenen. De Catalogus vervult daarmee een paraplu-functie.

De Catalogus stelt de decentrale autoriteiten in staat steun te verlenen voor Groenblauwe diensten zonder de voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie, mits de gedecentraliseerde overheden voldoen aan alle criteria, definities en procedures die vastgesteld zijn in de Catalogus Groenblauwe diensten. Overheden die van de Catalogus afwijken of aanvullende activiteiten willen subsidiëren, zullen de betreffende regelingen alsnog ter goedkeuring aan de Europese Commissie moeten voorleggen.

Toelichting op de voorgestelde wijzigingen

1) Toevoeging cluster bedrijfssysteem (zie bijlage D van de Catalogus)

Beheer van overgangsgebieden natuur-landbouw is actueel. De kwaliteit van natuurgebieden wordt op veel plekken beperkt door te lage grondwaterstanden in het aangrenzende boerenland en de aanvoer van te veel nutriënten via het water en de lucht. Het opheffen van de tegenstelling tussen het beheer van natuur en van boerenland is te realiseren met extensieve vormen van landbouw met hogere grondwaterstanden. Daarmee kan ook het leefgebied van veel soorten planten en dieren worden vergroot. In Nederland is een vijftal pilotprojecten uitgevoerd voor deze vorm van extensieve landbouw, onder de noemer 'Boeren voor natuur'.

Binnen Boeren voor Natuur dient de boer tien procent van zijn grond om te zetten in 'natuurlijke' landschapselementen, zoals plas-dras-zones, houtwallen en natuurvriendelijke oevers. Deze elementen dienen ook door de boer te worden beheerd. Met Boeren voor Natuur tussen natuur-

en landbouwgebieden sluit natuur aan op landschapselementen en op landbouwpercelen met betere omstandigheden voor biodiversiteit.

Een Boeren voor Natuur-boer werkt met lage mestgiften, hogere grondwaterstanden en een hoog aandeel landschapselementen. De lagere mestgift is gebaseerd op zelfvoorziening van mest en voer (gesloten kringloop). Door deze componenten is Boeren voor Natuur anders dan gewoon agrarisch natuurbeheer. Alle mest en al het voer moeten op het eigen bedrijf zijn geproduceerd. Dit leidt tot een gevarieerd bouwplan en een gemengd bedrijf, maar ook tot een prikkel om landschapselementen en natuur te willen beheren. Een Boeren voor Natuur-boer bespaart op mest en voer, maar heeft hogere arbeidskosten en minder opbrengsten uit voedselproductie.

De ervaringen uit de pilotprojecten zijn verwerkt in het voorstel voor het cluster bedrijfssysteem. Voor het berekenen van vergoedingen wordt aangesloten bij de systematiek die ook voor andere clusters wordt gebruikt.

2) Toevoeging cluster blauwe diensten (zie bijlage D van de Catalogus)

Blauwe diensten dragen bij aan de algemene kwaliteit- en kwantiteitsdoelstellingen van het waterbeheer in Nederland zoals Kaderrichtlijn Water (KRW) en dragen bij aan klimaatadaptatie. Het betreft uitsluitend vrijwillige bovenwettelijke maatregelen die verdergaan dan de verplichtingen op basis van de Kaderrichtlijn water.

Het grootste deel van de landbouwpercelen in Nederland heeft een watergang als grens. De oevers van de watergangen kunnen door aanpassing van het normale talud veel diversiteit in flora en fauna bevatten, zeker als de oevers en randen van percelen niet bemest of bespoten worden. Door de combinatie met inzaaien van gras/akker randen kan snel meer biodiversiteit het resultaat zijn. Ook kunnen de water- en oeverplanten een zuiverende werking hebben op het water in de watergangen. Waardoor de watergangen aantrekkelijk worden voor minder tolerante flora en fauna. Ook het natuurvriendelijk schonen van watergangen draag bij aan de waterkwaliteit.

De laatste jaren is er steeds meer vraag vanuit de maatschappij om het water (tijdelijk) op een andere manier te beheren. Het kan dan gaan om water wat bij overtollige neerslag wordt opgevangen op landbouwgrond. Ook kan het gaan om een hoger peil zodat daarmee een optimale situatie ontstaat voor specifieke flora en fauna in een gebied. Dat kan vragen om toepassing van andere, meer watertolerante landbouwgewassen, en/of minder opbrengst.

De doelstellingen van de clusters t.b.v. blauwe diensten zijn daarom:

- Door gericht waterbeheer overtollig water te bergen op landbouwgrond of realiseren optimaal peilbeheer;
- Door gericht waterbeheer waterkwaliteit verbeteren en versterken van natuurlijk karakter en biotoop van de watergangen;
- Beperken/voorkomen af- en uitspoeling nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater.

Het cluster blauwe diensten kent de volgende sub-clusters:

1 Waterberging

Het beschikbaar stellen van landbouwgrond voor waterberging bij veel neerslag. Water vasthouden bij droogte om waterproblemen elders in het watersysteem te voorkomen en zo in te spelen op klimaatomstandigheden. De agrariër accepteert hiermee dat er vaker water op zijn land komt dan de vastgestelde normering. De hierdoor nattere gronden kunnen bijdragen aan verbetering van de biotoop en biodiversiteit.

2 Toekomstbestendige, duurzame waterlopen

Het op een zodanige wijze inrichten en/of beheren van waterlopen en oevers - afgestemd op de gebiedsfuncties - dat een bijdrage wordt geleverd aan een toekomstbestendig, duurzaam watersysteem. De specifieke doelstellingen worden ontleend aan het gebiedsplan (inclusief natuur, water). Het gaat in de kern om drie hoofddoelstellingen:

1. het vergroten van het bergend vermogen om neerslagextremen beter op te vangen (robuust watersysteem);
2. het verbeteren van de waterkwaliteit;
3. het versterken van het natuurlijke karakter en biotoop van de watergangen.

3 Duurzaam peilbeheer

Het op een zodanige wijze beheren van het grond- en/of oppervlaktewaterpeil, dat een optimale situatie ontstaat voor waterkwantiteit en waterkwaliteit. Het gaat in de kern om drie hoofddoelstellingen:

1. het vergroten van het bergend vermogen in de bodem dan wel in het oppervlaktewatersysteem;
2. het realiseren van een optimaal peilbeheer voor het vastgestelde doel;
3. het verbeteren van de waterkwaliteit.

Uiteindelijk zal hiermee een robuust watersysteem worden gerealiseerd en het natuurlijke karakter en biotoop van de waterlopen versterkt worden.

Onderscheid wordt gemaakt tussen peilbeheer in de bodem (grondwater) en peilbeheer in het watersysteem (oppervlaktewater).

4 Groene zuivering

Het beperken van de belasting van grond- en oppervlaktewater met verontreinigende stoffen vanuit de landbouw door het nemen van end-of-pipe maatregelen of aan de bron. Onderscheid wordt gemaakt tussen twee varianten:

1. Erfafspoeling: betreft geconcentreerde stromen van zgn. "agrarische bedrijfsstoffen" als vaste mest, veevoer, bijproducten vermengd met regenwater;
2. Perceelwater: betreft de aanpak van uit- en afspoelende nutriënten vanuit landbouwgronden, end-of-pipe, waardoor betere waterkwaliteit wordt bereikt voor omgeving (natuur, drinkwater).

5 Duurzaam bodembeheer

Beperken/voorkomen van af- en uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater door vergroten bufferend vermogen bodem door verhogen organisch stofgehalte, stimuleren luchtige bodem en vitaal bodemleven dat mede bijdraagt aan een gezonde biotoop voor soorten. Actief bodembeheer is zaak van lange adem: "Duurzaamheid is nooit af, het is

de richting waar je voor kiest.” Onderscheid wordt gemaakt naar twee werkingsgebieden: boven de bodem en in de bodem.

Boven de bodem

Alle maatregelen die gericht zijn op in kringloop houden organische stof en mineralen.

Verwerken en toepassen sloot- en bermmaaisel:

- Van eigen bedrijf
- Vanuit gebied aangevoerd (door beheerders bermen langs wegen, natuurterreinbeheerders, e.d.)

In de bodem

Alle maatregelen die gericht zijn op verhogen bodemvruchtbaarheid, bodemweerbaarheid, bodemgezondheid.

Voor alle clusters ‘blauwe diensten’ geldt dat voor het berekenen van vergoedingen wordt aangesloten bij de systematiek die ook voor andere clusters wordt gebruikt.

3) Verbreding toepassingsgebied

De huidige Catalogus is alleen van toepassing op regelingen buiten de ecologische hoofdstructuur (EHS).² Zie punt 11 goedkeuringsbesluit N323/2010). De redenering daarachter was dat er in de EHS andere subsidie-instrumenten beschikbaar zijn om de gewenste doelen te realiseren (het landelijke Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer). In de huidige praktijk zien we steeds vaker een gebiedsgerichte aanpak, en daaruit voortvloeiend, de behoefte aan regionaal maatwerk. Dat geldt zeker voor de clusters bedrijfssysteem en blauwe diensten. De middelen die Nederland ontvangt voor het POP3 zijn beperkt. De keuzes die Nederland maakt in het POP3 worden dan ook gekenmerkt door focus op een beperkt aantal maatregelen. Hiermee wil Nederland met een beperkt EU-budget zoveel mogelijk effect bereiken. Gelet op deze focus op een beperkt aantal maatregelen, blijft er binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) veel grond over waarvoor de gewenste doelen zonder nationaal gefinancierde groenblauwe diensten niet kunnen worden bereikt. Om deze reden hebben de Nederlandse autoriteiten de wens om het toepassingsbereik van de Catalogus te verbreden tot buiten het NNN. Ons voorstel is om het toepassingsgebied van de Catalogus te verbreden, waardoor regelingen op basis van de Catalogus zowel binnen als buiten het NNN kunnen worden toegepast. Teneinde cumulatie te voorkomen toetst de Adviescommissie Groenblauwe diensten of er sprake kan zijn van cumulatie.

4) Verlenging periode goedkeuring

De huidige Catalogus is goedgekeurd tot 1 januari 2018. De lidstaat Nederland wil graag de goedkeuringsperiode van de Catalogus verlengen tot en met 31 december 2021. Daartoe is de Catalogus getoetst aan de nieuwe richtsnoeren (Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bos-bouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (PbEU 2014, C 204/01)). Om te waarborgen dat de verschillende regelingen ook daadwerkelijk voldoen aan de eisen van de richtsnoeren, zijn in bijlage Q van de Catalogus tekstblokken opgenomen. Deze zijn gebaseerd op de verplichtingen uit de richtsnoeren. Subsidieverstrekkers zijn verplicht deze tekstblokken in de eigen

² Natuurnetwerk Nederland (NNN). Deze term heeft de term EHS vervangen.

regeling op te nemen. Indien zij verzuimen dit te doen valt de betreffende regeling niet onder het toepassingsbereik van de Catalogus en is deze dus niet staatssteunproof. De Adviescommissie Groenblauwe diensten toetst of regelingen voldoen aan de Catalogus.

Financiële consequenties

De toevoegingen van de clusters en de verbreding van het toepassingsgebied hebben slechts een beperkte invloed op de jaarlijkse begroting. Op dit moment zitten de jaarlijkse vergoedingen op basis van de Catalogus nog ruim onder het jaarlijkse begrote bedrag³. Dat de uitgaven veel lager zijn dan begroot, komt deels door de bezuinigingen op natuur- en landschapsbeheer. De in te zetten middelen worden daardoor geconcentreerd ingezet binnen het NNN, en vrijwel niet daarbuiten. Bepaalde maatregelen zouden juist gebiedsgericht, onafhankelijk van de classificatie Natuur, moeten kunnen worden ingezet. Dat geldt des te meer voor de clusters die nu worden voorgesteld (blauwe diensten, bedrijfssysteem). Daarom is de verbreding van de inzet naar het NNN belangrijk.

³ De jaarlijkse begroting bedraagt 120 miljoen euro, de totale begroting voor de huidige looptijd bedraagt 840 miljoen euro (punt 5 goedkeuringsbesluit N 323/2010). Voor de periode 2012 t/m 2014 bedroegen de uitgaven in totaal ca. 42,2 miljoen euro. Voor de verlengde goedkeuringsperiode wordt vooralsnog uitgegaan van de bestaande jaarlijkse begroting van 120 miljoen euro.