
Vergaderjaar 2016–2017

33 576

Natuurbeleid

Nr. 98

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 april 2017

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken over de brief van 31 oktober 2016 over de beleidsevaluatie van de Natuurschoonwet 1928 (Kamerstuk 33 576, nr. 90).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 februari 2017 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken voorgelegd. Bij brief van 3 april 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Graus

De adjunct-griffier van de commissie,
Konings

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende beleidsevaluatie van de Natuurschoonwet 1928 (NSW). Deze leden erkennen het belang van de wet voor de instandhouding van het natuurschoon en het cultuurhistorisch erfgoed op landgoederen en buitenplaatsen.

De leden van de VVD-fractie delen de conclusie dat golfbanen bijdragen aan het behoud van meer natuur en biodiversiteit. Echter, de nieuwe vereisten zullen ertoe leiden dat vele golfbanen buiten de rangschikking vallen. De economische activiteiten die deze golfbanen hebben opgeleverd voor het behoud van het landschap zullen dus automatisch wegvallen. Kan de Staatssecretaris deze keuze toelichten? Hoeveel stand alone-golfbanen betreft het?

De Natuurschoonwet 1928 (NSW) heeft tot doel om het onversnipperd eigendom van landgoederen en de natuurontwikkeling en -beheer op deze landgoederen te behouden en te stimuleren. In de motie van het lid Van Veldhoven wordt de regering onder andere verzocht voorstellen te ontwikkelen om de NSW meer te richten op het beschermen en openstellen van landgoederen.¹ In deze motie wordt met name gerefereerd aan golfbanen, waarbij de vraag is in hoeverre door het intensieve gebruik en beperkte openstelling fiscale faciliteiten te rechtvaardigen zijn. Uit de evaluatie van de NSW komt naar voren dat er grote verschillen zijn in de mate waarin golfbanen bijdragen aan natuurschoon. Het is juist met het oog op de instandhouding van natuurschoon en de bijdrage aan nieuw natuurschoon van groot belang dat eigenaren van een landgoed mogelijkheden ter beschikking staan voor de exploitatie van hun landgoed. Deze exploitatiemogelijkheden dienen dan wel in lijn te liggen met – of althans niet strijdig zijn met – de natuurdoelstellingen van de NSW. Dat betekent logischerwijs dat er eisen worden gesteld aan de exploitatie van bepaalde economische activiteiten, zoals een golfbaan, om recht te doen aan de natuurwaarde. Gelet op de bevindingen in de evaluatie heb ik ervoor gekozen om, in lijn met de aanbevelingen van de evaluatie, de regels zodanig aan te scherpen dat golfbanen alleen voor rangschikking in aanmerking komen als zij daadwerkelijk bijdragen aan het natuurschoon. Van de 77 gerangschikte golfbanen zijn 65 golfbanen, op grond van de ter beschikking staande gegevens bij de Belastingdienst, aan te merken als stand-alone (een nieuw landgoed dat uitsluitend uit een golfbaan met toebehoren bestaat). Deze golfbanen kunnen overigens gelegen zijn op een landgoed dat als geheel niet gerangschikt is. Dit is echter niet op te maken uit de beschikbare informatie bij de Belastingdienst. De verwachting/inschatting is dat een deel van de stand-alone golfbanen aan de nieuwe regels voor natuur zal kunnen voldoen en derhalve in aanmerking blijft komen voor de fiscale faciliteiten op grond van de NSW.

Vanuit het werkveld hebben de leden van de VVD-fractie begrepen dat de meeste golfbanen geïntegreerd zijn in grote landgoederen en daardoor bijdragen aan het behoud van natuur en biodiversiteit. Kan de Staatssecretaris aangeven wat het effect is van zijn keuze voor de landschappen? Weet de Staatssecretaris bijvoorbeeld hoeveel schade de golfsport toegebracht wordt doordat deze maatregel ervoor zorgt dat er voor een groeiende tak van sport minder accommodatie beschikbaar zal zijn? En kan de Staatssecretaris deze leden meenemen in de afweging hoe deze schade zich verhoudt ten opzichte van de wijzigingen?

¹ Kamerstuk 33 400 XIII, nr. 90.

Nederland kent ruim 200 golfbanen. Daarvan maakt ongeveer 1/3^e deel gebruik van de fiscale faciliteiten van de NSW. Voor 2/3^e deel van de golfbanen heeft de wijziging van de rangschikkingscriteria dus geen enkel gevolg. Golfbanen die wel op een NSW-landgoed zijn gelegen en die aantoonbaar een bijdrage leveren aan natuurschoon, kunnen in aanmerking (blijven) komen voor de fiscale faciliteiten van de NSW. Het effect van mijn keuze om de criteria aan te scherpen is dat daarmee gewaarborgd is dat alleen golfbanen waar daadwerkelijk wordt geïnvesteerd in natuurschoon in aanmerking komen voor fiscale faciliteiten van de NSW. Ik verwacht daarvan positieve effecten voor de landschappen. Het eventuele nadeel dat hiermee gepaard zou kunnen gaan voor de golfsport lijkt mij hier niet tegenop te wegen. Indien de natuurdoelstellingen van de NSW en golf hand in hand kunnen gaan, is dat lovenswaardig maar de NSW heeft niet tot doel de instandhouding van accommodaties voor de golfsport.

Door onder andere het besluit dat niet alle golfbanen fiscale voordelen kunnen genieten en de aanbevelingen met betrekking tot nieuwe economische dragers, zijn de verdienmodellen voor de landgoederen behoorlijk ingeperkt, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe hij dit wil oplossen? Kan de Staatssecretaris inzetten op ruimere verdienmodellen om zo de inkomstenbronnen van de landgoedeigenaren te verbreden, zodat zij het weer kunnen inzetten voor het behoud van het natuurschoon?

Eigenaren van landgoederen zijn voortdurend op zoek naar nieuwe verdienmodellen om de vaak hoge kosten van onderhoud en beheer van hun landgoed te kunnen financieren. Het is de verantwoordelijkheid van landgoedeigenaren zelf om hierin ondernemerschap te tonen en een afweging te maken of zij daarbinnen gebruik willen maken van de fiscale faciliteiten die de NSW hen kan bieden. De NSW biedt fiscale faciliteiten om het onversnipperd eigendom van landgoederen en natuurontwikkeling en -beheer op landgoederen te behouden en te stimuleren, maar vraagt in ruil daarvoor een bijdrage aan het natuurschoon. Economische activiteiten horen te passen bij dat streven.

Zoals in de begeleidende brief uiteen is gezet (Kamerstuk 33 576, nr. 90) is het beheer en de aanleg van natuur en bos door particulieren één van de doelstellingen van de NSW. Vanuit dat oogpunt zijn de leden van de VVD-fractie minder enthousiast over het voornemen van de Staatssecretaris om de nieuwe landgoederen pas te rangschikken wanneer de natuur al gerealiseerd is. Dit brengt onzekerheid voor de eigenaren en bevordert de aanleg van nieuwe natuur en bos niet. Wat kan de Staatssecretaris doen om te voorkomen dat (nieuwe) landgoedeigenaren vanwege deze nieuwe maatregel gedemotiveerd raken om in te zetten op natuurschoon? Heeft de Staatssecretaris alle mogelijkheden benut om vooraf meer zekerheid te kunnen scheppen?

De overweging om de landgoederen niet direct op aanvraag onder de NSW te rangschikken op basis van natuurinrichtingsplannen komt voort uit de aanbeveling van de evaluatie waarin wordt geconstateerd dat de beschikbaarheid van een plan voor natuur, al dan niet in combinatie met een verklaring natuurontwikkeling, onvoldoende waarborg is dat de beoogde natuurontwikkeling ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ik zeg u toe dat ik bij de voorbereiding van de aanpassing van het Rangschikkingsbesluit NSW met de betrokken deskundigen zal overleggen hoe deze aanscherping zodanig kan worden geformuleerd dat eigenaren duidelijkheid hebben en de aanleg van nieuwe natuur en bos gestimuleerd wordt.

Deze leden merken op dat in de aanbevelingen staat dat nieuwe landgoederen moeten voldoen aan een bepaalde maatvoering (0,5 hectare en minimaal 30 meter breed). Dit kan in de praktijk problemen opleveren. Kan de staatsecretaris aangeven hoeveel nieuwe landgoederen last hebben van deze verschillende maatvoering? Kan de Staatssecretaris uiteenzetten welke, meer werkbare, alternatieve criteria bestaan en daarbij aangeven wat de voor- en nadelen zijn ten opzichte van de maatstaf van 0,5 hectare en minimaal 30 meter breed? Kan de Staatssecretaris dit verzoek uitvoeren in overleg met de experts, dat wil zeggen de natuurbeheerders en landgoedeigenaren, waarbij met name gezocht wordt naar optimale flexibiliteit?

Over het aantal landgoederen dat «last» zal hebben van de voorgestelde maatvoering voor aaneengesloten natuur, kunnen op voorhand geen harde uitspraken worden gedaan.

Met de voorgestelde criteria wil ik voorkomen dat landgoederen op minimale wijze voldoen aan de criteria door invulling daarvan met kleine snippers natuur in de vorm van oeverstrookjes, grasveldjes en waterpoeltjes. Dit risico voorzie ik wanneer afgeweken zou worden van de aanscherping van de criteria van 0,5 ha natuur en minimale breedte van 30 meter. De 0,5 ha-grens is gebaseerd op de drempelwaarde die provincies in het kader van de natuursubsidies hebben gehanteerd. Het criterium «30 meter breed» is geënt op minimale breedtes die worden gehanteerd in overgangsmilieus zoals bij eco-passages en ecologisch waardevolle natuurstroken.

Bij de aanpassing van het Rangschikkingsbesluit NSW is erin voorzien om betrokken experts, zoals landgoedeigenaren en natuurbeheerders, te consulteren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het bovenstaande argument ook geldt voor de rangschikking van bebouwing. Zij zien graag meer objectivering in de beoordeling van de rangschikking van bebouwing op het gebied van omvang en vormgeving. Kan de Staatssecretaris ook hierbij het werkveld betrekken om ervoor te zorgen dat de uiteindelijke definitie uitvoerbaar is?

Ik hecht er groot belang aan dat de criteria voor NSW-rangschikking zodanig zijn dat deze uiteindelijk uitvoerbaar zijn. In de brief aan uw Kamer (Kamerstuk 33 576, nr. 90) heb ik aangegeven dat wij gaan bezien hoe aanvullende regels gesteld kunnen worden voor het rangschikken van bebouwing. Daarbij zal ik het advies van het College van Rijksadviseurs betrekken, dat ingaat op de ruimtelijke criteria voor bebouwing op NSW-landgoederen. Dit punt kan bij de hiervoor genoemde consultatie over het nieuwe Rangschikkingsbesluit worden meegenomen.

Deze leden stellen het openstellen van de natuur voor het publiek op prijs. Iedereen moet van natuur kunnen genieten. Zij stellen de fiscale voordelen voor de eigenaren die hun landschappen openbaar stellen dan ook zeer op prijs om zo meer openstelling te stimuleren. Kan de Staatssecretaris meer duidelijkheid scheppen over de regels van de openstelling voor de bezoekers? De druk op de landgoederen wordt erg groot en daarom is het van belang dat benadrukt wordt dat de openstelling alleen geldt voor wandelaars en niet voor andere activiteiten.

De regels voor openstelling van een onder de NSW gerangschikt landgoed staan in het Openstellingsbesluit. Hierin zijn de eisen voor openstelling en de voorwaarden waaraan voldaan dient te worden, bijvoorbeeld dat er voldoende vrij toegankelijke wegen en paden voor wandelaars moeten zijn, opgenomen. Het Openstellingsbesluit verplicht alleen tot openstelling voor wandelaars.

De eigenaar kan zelf beperkingen instellen voor anderen dan wandelaars, bijvoorbeeld (cross)fietzers, hardlopgroepen of ruiters.

De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen indien een ruime overgangstermijn wordt gehanteerd om aan de nieuwe regelgeving te kunnen voldoen. Deze leden hebben vernomen dat het werkveld denkt aan tien jaar. Zou de staatsecretaris deze termijn kunnen toezeggen?

Ik ben van mening dat een ruime overgangstermijn, om aan de nieuwe aangescherpte regelgeving te kunnen voldoen, te rechtvaardigen is. Een termijn van 10 jaar lijkt mij zeer redelijk. Ik zal dit betrekken bij de in voorbereiding zijnde wijziging van het Rangschikkingsbesluit. Deze ruime overgangstermijn zal dan in ieder geval gaan gelden voor landgoederen die gerangschikt waren of waarvoor een rangschikkingverzoek was ingediend ten tijde van de publicatie van deze brief.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsevaluatie van de Natuurschoonwet 1928 en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de NSW faciliteiten biedt voor het behoud en de ontwikkeling van natuurschoon in Nederland. Het oogmerk van deze wet is het leveren van een bijdrage aan het behoud van natuurschoon en cultureel erfgoed door landgoederen als geheel te bewaren en versnippering tegen te gaan. Deze leden merken op dat uit de kabinetsbrief blijkt dat ook golfbanen die geen onderdeel zijn van een groter landgoed gebruik kunnen maken van de faciliteiten uit de NSW. Daarbij gaat het om de zogenaamde stand alone-golfterreinen. Zij ontvangen signalen dat sommige van deze terreinen geen onderdeel uitmaken van een landgoed en toch gebruik maken van de faciliteiten die deze wet biedt. De leden van de PvdA-fractie vragen of het inderdaad zo is dat ook golfbanen die geen onderdeel uitmaken van een landgoed gebruik kunnen maken van de faciliteiten. Zo ja, wat is dan daarvoor de reden, zo vragen deze leden.

NSW-gerangschikte golfbanen zijn er in verschillende verschijningen. Variërend van een relatief bescheiden onderdeel van een ouder groot landgoed, tot een nieuw landgoed dat uitsluitend uit een golfbaan met toebehoren bestaat. Deze «stand-alone-golfterreinen» kunnen op basis van hun verschijningsvorm, dat wil zeggen met hun geïntegreerde waterpartijen, houtopstanden/bosplantsoen en natuur, voldoen aan de huidige NSW-voorwaarden, zoals de minimale 30% bezettingseis met houtopstanden of natuurterreinen, en derhalve in aanmerking komen voor de fiscale faciliteiten op grond van de NSW.

De leden van de fractie van de PvdA-fractie merken op dat zij het merkwaardig zouden vinden wanneer golfterreinen gebruik kunnen maken van de faciliteiten die deze wet biedt, aangezien golfbanen op zichzelf niet bijdragen aan biodiversiteitsdoelen. Daarbij zijn golfterreinen vaak niet opengesteld voor het bredere publiek. Deze leden vragen in hoeverre dit strookt met de voorwaarden op basis waarvan gebruik kan worden gemaakt van faciliteiten uit de NSW. Een bijkomende voorwaarde is bijvoorbeeld dat de landgoederen zijn opengesteld voor het publiek en dat deze openstelling goed is aangegeven en gemarkeerd. Vooral op dit laatste gaat het naar het oordeel van deze leden vaak mis. Zo is het lang niet altijd duidelijk om welke landgoederen het gaat en waar daarover informatie is te vinden. Ook vragen deze leden hoe het gegarandeerd wordt dat deze terreinen ook daadwerkelijk open worden gesteld. Wie is verantwoordelijk voor het toezicht hierop? Hebben de provincies hierin

een rol? Zij vernemen dat provincies naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) kijken, maar dat deze instantie op dit gebied niet lijkt te handhaven. Graag krijgen de leden van de PvdA-fractie hierop een nadere toelichting.

Na de wetswijziging en invoering van het aangepaste Rangschikkingsbesluit in 1990 is geoordeeld dat een golfterrein niet onder het begrip «intensieve recreatie» valt. Dit betekent dat golfbanen die voldoen aan de criteria van de NSW, en daarmee een bijdrage leveren aan het natuurschoon, in aanmerking kunnen komen voor rangschikking.

De NSW kent geen wettelijke verplichting tot het openstellen van een landgoed voor het publiek. Op verzoek van de eigenaar zelf kan zijn landgoed, of een gedeelte daarvan, voor het publiek worden opengesteld. In geval van openstelling kan een beroep worden gedaan op volledige vrijstelling van erf- of schenkbelasting. Een niet voor het publiek opengesteld NSW-landgoed komt voor een gedeeltelijke vrijstelling in aanmerking.

Informatie over opengestelde landgoederen is te vinden op de website van RVO.nl.

Bij een eerste verzoek voor NSW-rangschikking controleren de Belastingdienst en de provincie of er voldaan wordt aan de criteria voor openstelling.

Tevens voert de Belastingdienst periodiek controles uit, waarbij de openstelling speciale aandacht heeft. Gemiddeld bezoekt de Belastingdienst een landgoed eens in de vijf jaar.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat golfbanen primair terreinen zijn waar sport wordt bedreven. De NSW is niet van toepassing op andere sportterreinen. Dat lijkt deze leden niet consequent, omdat ook golfterreinen die geen onderdeel zijn van een landgoed gebruik kunnen maken van faciliteiten. Verder vragen zij welke voorwaarden er verder verbonden zijn aan de jaarlijkse fiscale faciliteiten die voortvloeien uit de NSW, met name waar het gaat over de vennootschapsbelasting. De leden van de PvdA-fractie krijgen hierop graag een nadere toelichting. Verder vernemen deze leden graag in hoeverre boeren gebruik kunnen maken van de faciliteiten uit de NSW. Aangezien boeren ook gebruik kunnen maken van subsidies op basis van het agrarisch natuurbeheer, vragen zij in hoeverre het mogelijk is dat voor dezelfde natuurontwikkeling en het beheer daarvan twee verschillende subsidies gebruikt worden. Ook op dit vlak krijgen genoemde leden een nadere toelichting.

Zoals aangegeven, is geoordeeld dat een golfterrein niet onder het begrip «intensieve recreatie» valt. In het Rangschikkingsbesluit is een niet-limitatieve opsomming van de inrichting en het gebruik van landgoederen opgenomen, die kan worden aangemerkt als inbreukmakend op natuurschoon.

In de toelichting op het betreffende artikel van het Rangschikkingsbesluit (artikel 2) staan enkele voorbeelden van terreinen waarbij sprake is van intensieve dag- of verblijfsrecreatie, zoals speeltuinen, pretparken, sportterreinen, zwembaden en soortgelijke recreatiegebieden. In het algemeen gaat het hier om terreinen waarop gebruik wordt gemaakt van een sterk geconcentreerd voorzieningenpakket ten behoeve van de recreatie of van een grote recreatievoorziening en waar relatief veel mensen per oppervlakte-eenheid aanwezig zijn.

Als een onroerende zaak voldoet aan de rangschikkingsvoorwaarden kan de eigenaar een beroep doen op fiscale faciliteiten in de erf- en schenkbelasting, overdrachtsbelasting, inkomstenbelasting (box 1 en box 3) en onroerendezaakbelasting. Alleen voor de erf- en schenkbelasting is de faciliteit voor een opengesteld landgoed groter dan voor een niet-opengesteld landgoed.

Om een beroep te kunnen doen op de faciliteit in de vennootschapsbelasting moet de bv of stichting aan enkele specifieke eisen voldoen zoals:

- de bezittingen moeten hoofdzakelijk (voor minimaal 70%) bestaan uit NSW-landgoederen;
- de werkzaamheden moeten hoofdzakelijk bestaan uit de instandhouding van die landgoederen;
- de overige werkzaamheden kunnen niet worden aangemerkt als het drijven van een onderneming.

Indien een bv of stichting een landgoed bezit waarop alleen een golfbaan is gelegen die verhuurd wordt, wordt niet voldaan aan de werkzaamhedeneis.

Boeren kunnen in aanmerking komen voor de faciliteiten van de NSW wanneer zij aan de criteria voor rangschikking voldoen. De faciliteiten op grond van de NSW zijn bedoeld om de eigenaar tegemoet te komen in de kosten van de instandhouding van het natuurschoon, bijvoorbeeld voor onderhoud aan houtopstanden en natuurterreinen en in de kosten van openstelling.

Boeren die in aanmerking komen voor een subsidie op basis van agrarisch natuurbeheer ontvangen deze subsidie om een natuurlijke bedrijfsvoering te stimuleren en ter compensatie van productieverlies. De fiscale tegemoetkoming op grond van de NSW wordt dus als tegemoetkoming in andere kosten en lasten verstrekt dan de subsidie agrarisch natuurbeheer.

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat, waar het de openstelling van landgoederen voor wandelaars betreft, niet alleen de openstelling van het landgoed maar ook de beleving die wordt geboden van belang is. Deze leden vragen of deze beleving geborgd kan worden door eisen te stellen aan het aantal in- en uitgangen van het landgoed zodat het ook deel van een lange afstandswandelroute zou kunnen vormen. Ook doodlopende paden en het gedwongen lopen van route die slechts een klein deel van het landgoed laten zien komen de beleefbaarheid van een opengesteld landgoed niet ten goede. Kunnen er derhalve ook regels gesteld worden omtrent deze aspecten?

Er gelden thans al regels binnen de NSW voor een gelijkmatige verdeling van paden en wegen. Het is in de praktijk echter niet altijd mogelijk om naast een ingang een achteruitgang te creëren. Door middel van een terreintoetsing door de Belastingdienst en de provincie wordt ook meegenomen of het opengestelde gedeelte van het landgoed in voldoende mate door het publiek beleefd kan worden.

Uw verzoek om extra regels te stellen aan de beleefbaarheid van landgoederen acht ik bovendien uit een oogpunt van objectieve controlebaarheid en handhaafbaarheid minder wenselijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsevaluatie van de Natuurschoonwet 1928. Hierover hebben deze leden nog vragen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van de NSW voor het behoud van landgoederen en natuurschoon en hun cultuurhistorische en landschapswaarde. De evaluatie benadrukt ook de efficiëntie en effectiviteit van de NSW.

De leden van de CDA-fractie zien niets in het beleidsvoornemen om nieuwe landgoederen pas na drie jaar te rangschikken. Deze leden vragen de Staatssecretaris of dit niet meer onzekerheid met zich meebrengt voor particuliere initiatiefnemers. Zij vragen of hierdoor bij de aankoop van een landgoed de kosten veel hoger zullen zijn, aangezien er geen vrijstelling is

op de overdrachtsbelasting in de drie jaar voor de rangschikking. Worden de initiële kosten hiermee niet veel te veel verhoogd, ook gezien de verdere regels die u voornemens bent te stellen aan het natuurschoon? Is het de bedoeling van de Staatssecretaris om ervoor te zorgen dat er geen aanvragen van nieuwe landgoederen gedaan worden? Kan de Staatssecretaris onderbouwen of er met dit beleid nog wel aanvragen voor nieuwe landgoederen gedaan zullen worden? Waarom zet hij niet in op betere inrichtings- en beplantingsplannen en op de handhaving daarvan in plaats van de voorgestelde rangschikking na drie jaar?

In mijn reactie op de evaluatie ten aanzien van de vraag of de NSW voldoende effectief en efficiënt is voor het stimuleren van nieuwe landgoederen sluit ik mij aan bij de aanbeveling van de onderzoekers om nieuwe landgoederen pas te rangschikken na de realisatie van bos en/of natuur. Hiermee wil ik stimuleren dat de gerealiseerde bebossing en/of natuur optimaal is. In mijn reactie stel ik echter niet voor om nieuwe landgoederen pas na drie jaar te rangschikken. Het is ook niet mijn verwachting en bedoeling dat er geen aanvragen voor NSW-rangschikking van nieuwe landgoederen meer worden gedaan of met de voorgestelde aanscherpingen van de rangschikkingseisen worden ontmoedigd. In samenspraak met de provincies wordt overigens al ingezet op betere natuurinrichtings- en beplantingsplannen. De handhaving hiervan is daarbij een belangrijk punt van aandacht. De Index Natuur en Landschap² beschrijft welke typen natuur, agrarische natuur en landschap we kennen in Nederland en is de basis voor de natuurbeheerplannen van de provincies. Voor de definitie van bos en natuurterreinen sluiten we daarom zo veel mogelijk aan bij de typen natuur zoals die in de Index Natuur en Landschap zijn beschreven.

De leden van de CDA-fractie hebben ook vragen over het opnemen van striktere eisen aan natuur. In hoeverre is het doel van de NSW om natuurwaarden na te streven, gezien het doel van behoud van cultuurhistorie en landschap? Daarnaast vragen deze leden in hoeverre maatwerk mogelijk is ten aanzien van de maatvoering van 30 meter. In de praktijk hebben overgangen tussen extensieve landbouw en natuur een hoge biodiversiteit. Vindt de Staatssecretaris dat ten behoeve hiervan maatwerk mogelijk moet zijn en dat daarvoor uitzonderingen gemaakt moeten kunnen worden?

De NSW heeft als primair doel het in standhouden van natuurschoon en cultureel erfgoed op landgoederen.

Sinds 1 juni 2007 kent de NSW ook de doelstelling om particulier natuurbeheer en realisatie van natuur door particulieren op landbouwgrond te stimuleren.

Ten aanzien van de vraag over de maatvoering van 30 meter breedte verwijs ik u naar de eerdere beantwoording op vragen van de leden van de VVD-fractie over hetzelfde onderwerp en mijn toezegging om over de invulling van deze eisen in het Rangschikkingsbesluit NSW betrokken experts te raadplegen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de beleidsevaluatie dat het wenselijk is dat er meer ruimte komt voor nieuwe functies in bestaande gebouwen en dat het wenselijk is om in beperkte mate nieuwe bebouwing op landgoederen toe te staan. Deze functieverandering of goed ingepaste nieuwe bebouwing kunnen namelijk dienen als de economische drager van het landgoed. De Staatssecretaris geeft wel aan dat het onderhoud van natuurschoon een kostbare zaak is en blijft. Waarom geeft de

² De Index Natuur en Landschap (Index NL) is een natuurtypologie, die de natuur beschrijft in verschillende natuurtypen met een hiërarchische onderverdeling in beheertypen.

Staatssecretaris dan geen gevolg aan deze aanbevelingen? Als er een omgevingsvergunning wordt afgegeven voor bebouwing en als lokaal heel goed beoordeeld kan worden wat past, waarom wil de Staatssecretaris dit dan niet toestaan onder de NSW? De Staatssecretaris schrijft dat hij gaat bezien hoe aanvullende regels gesteld kunnen worden voor het rangschikken van bebouwing en dat de reikwijdte van functionele opstallen zal worden ingeperkt. Wanneer kan de Kamer deze voorstellen tegemoetzien?

Het advies van het College van Rijksadviseurs (rapport Feddes) doet aanbevelingen die betrekking hebben op kwantificeerbare criteria voor bebouwing op landgoederen³. Deze aanbevelingen betreffen we bij de voorbereiding van de wijziging van het Rangschikkingsbesluit NSW, over het ontwerp waarvan internetconsultatie zal plaatsvinden en de Afdeling advisering van de Raad van State om advies zal worden gevraagd. Daarbij is de vraag of nieuwe economische dragers inbreuk maken op natuurschoon en of een fiscale tegemoetkoming op grond van de NSW, gegeven de aard van de economische drager, dan nog wenselijk en te rechtvaardigen is.

De omgevingsvergunning heeft andere doelstellingen en beoordelingscriteria dan die welke gelden voor de NSW. Om die reden is de voorgestelde één-op-één-koppeling van de omgevingsvergunning met de NSW niet wenselijk.

De leden van de CDA-fractie vragen of er geen uitzondering gemaakt zou moeten worden op landgoederen die al tientallen jaren een golfbaan hebben voor de eis van 50 procent bos. Zo nee, waarom niet?

Zoals ik in mijn reactie op de beleidsevaluatie heb aangegeven, ben ik van mening dat golfbanen alleen gerangschikt kunnen worden wanneer zij daadwerkelijk bijdragen aan het natuurschoon. Uit de beleidsevaluatie komt naar voren dat de bijdrage van de NSW gerangschikte golfbanen divers is. Om te garanderen dat alleen de golfbanen in aanmerking kunnen komen voor de NSW wanneer zij daadwerkelijk een bijdrage leveren aan natuurschoon is ervoor gekozen om de regels op dit punt aan te scherpen door het vereiste percentage bos en/of natuur te verhogen van 30% naar 50%. Deze aanscherping is naar mijn overtuiging noodzakelijk om te waarborgen dat alleen golfbanen waar fors wordt geïnvesteerd in natuur in aanmerking kunnen komen voor de fiscale faciliteiten van de NSW.

Het maken van een uitzondering voor landgoederen die al tientallen jaren een golfbaan hebben acht ik niet wenselijk aangezien een ruime overgangstermijn zal worden gehanteerd om te kunnen voldoen aan de aangescherpte criteria voor NSW-rangschikking.

Deze leden vragen welke mogelijkheden er zijn om te stimuleren dat wandelpaden op landgoederen aansluiten op grotere wandelroutes.

De Belastingdienst beoordeelt ter plaatse of de wandelpaden op het landgoed min of meer gelijkmatig verdeeld zijn over het landgoed, zodat het landgoed voldoende is te beleven. Indien mogelijk wordt er gestuurd op aansluiting op bestaande wandelpaden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe hertoetsing van alle landgoederen onder de nieuwe rangschikkingsvoorwaarden wordt voorkomen.

³ Advies College van Rijksadviseurs: «de meerwaarde van een landgoed» <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/brieven/2017/01/29/de-meerwaarde-van-een-landgoed>.

Tot slot vragen deze leden of er een voldoende lange overgangstermijn, van bijvoorbeeld tien jaar, aangehouden zal worden zodat eigenaren de tijd te krijgen om aan de nieuwe voorwaarden te voldoen.

Gelet op de wijzigingen en aanscherping van de rangschikkingsvoorwaarden zullen alle landgoederen worden getoetst op basis van een verzoek tot NSW- (her)rangschikking. Landgoedeigenaren krijgen een ruime overgangstermijn.

Een termijn van 10 jaar lijkt mij zeer redelijk en zal worden betrokken bij de in voorbereiding zijnde wijziging van het Rangschikkingsbesluit.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsevaluatie over de Natuurschoonwet 1928, waarmee uitvoering gegeven wordt aan de motie Van Veldhoven (Kamerstuk 33 400 XIII, nr. 90). In dit rapport wordt ingegaan op de zorgen van deze leden ten aanzien van het natuurschoon bij golfbanen en de mate waarin de wet effectieve openstelling van landgoederen bereikt. Zij hebben over die aspecten enige vragen. Voorts constateren deze leden dat de Staatssecretaris weliswaar voornemens is de aanbevelingen voor een groot deel over te nemen, maar dat er in de reactie op het rapport nog weinig concreet invulling aan wordt gegeven.

De leden van de D66-fractie lezen dat nu pas de mogelijkheden voor digitalisering onderzocht gaan worden. Waarom gebeurt dat nu pas? Was en is het geen regeringsbeleid dat burgers in 2017 digitaal met de overheid kunnen communiceren? Had het niet voor de hand gelegen de mogelijkheden tot digitaliseren van procedures ten behoeve van de NSW niet pas in 2017 te gaan onderzoeken, maar eerder, bijvoorbeeld bij het aantreden van de regering in 2012?

De concrete invulling van de aanscherping van de criteria om in aanmerking te komen voor de fiscale faciliteiten van de NSW vinden plaats door aanpassing van het Rangschikkingsbesluit. Met betrekking tot de digitalisering merk ik op dat de kosten hiervan hoog zijn. Voor de uitvoering van de NSW-regeling wordt bij RVO.nl dit jaar een begin gemaakt met de digitale toepassingen voor het indienen en wijzigen van aanvragen, het registreren en monitoren van lopende NSW-aanvragen en het opslaan van NSW-gegevens van een landgoed zodat landgoedeigenaren deze gegevens digitaal kunnen raadplegen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Staatssecretaris niet ingaat op de aanbeveling om meer aandacht te schenken aan het op peil brengen en houden van de vakinhoudelijke expertise bij de uitvoerende organisaties, met name op het gebied van landschap, groen en beplantingen. Onderzoeksbureau Ecorys ziet daartoe mogelijkheden bij provincies, maar ziet ook risico's op hogere uitvoeringskosten. Is de Staatssecretaris bekend met de wijze waarop provincies dit gaan invullen? Ziet de Staatssecretaris nog aanleiding om een dergelijke taak voor de provincies (en/of het Rijk) bij een wetswijziging vast te leggen?

De voorgestelde maatregelen vergen geen grotere deskundigheid dan op grond van de huidige wetgeving noodzakelijk is. De beoordeling en daarmee de toetsing in het veld of er sprake is van een natuurterrein volgt de Index Natuur en Landschap. Dit is en blijft een taak van de provincie. Zij doen deze beoordeling al in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer. Dit zorgt tevens voor meer duidelijkheid en consistentie in regelgeving en legt de deskundige verantwoordelijkheid daar waar die hoort.

De leden van de D66-fractie lezen in het onderzoeksrapport dat een aanzienlijk aantal nieuwe NSW-gerangschikte landgoederen als ondermaats worden beoordeeld, maar dat er ook zeer goede voorbeelden te vinden zijn van kwalitatief waardevolle en duurzame inrichting van de natuur. De Staatssecretaris schrijft in reactie daarop niet meer dan dat een nieuw landgoed voortaan pas gerangschikt wordt als de natuur op het landgoed daadwerkelijk is gerealiseerd en conform het natuurinrichtingsplan en/of beplantingsplan beheerd wordt. Zij vragen of dat nog gevolgen kan hebben voor de effectiviteit van de wet. De leden van de D66-fractie kunnen zich voorstellen dat er eigenaren zijn die de voordelen van de NSW-status nodig hebben om de financiering van de natuurontwikkeling rond te krijgen. Voorts vragen deze leden wat er gaat gebeuren met de nieuw gerangschikte landgoederen die als minder goed voorbeeld te boek zijn komen te staan. Verliezen zij hun status? Wanneer gaat daarop gecontroleerd worden? Welke verbetertermijn zal voor die landgoederen gehanteerd worden?

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik u naar de eerdere beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie. Landgoederen die niet meer aan de aangescherpte eisen voldoen zullen hun status verliezen wanneer zij geen aanpassingen uitvoeren binnen de ruime overgangstermijn. Een termijn van 10 jaar lijkt mij daarvoor zeer redelijk.

De leden van de D66-fractie zijn blij met het voornemen om in open landschappen, zoals veengebieden, niet langer verplichte omzoming met houtopstanden (vooral bomen) te verplichten. De alternatieve natuur moet echter wel voldoende ambitieus ingevuld worden. Als dit slechts zou leiden tot de vele half-natuurlijke graslanden, waartoe agrarische landgoederen geregeld omgezet worden, vragen deze leden tot welke verbetering dit echt zou leiden.

Ik ben het met u eens dat de omzoming in open landschappen met alternatieve natuur voldoende ambitieus moet zijn. De beoordeling en daarmee de toetsing in het veld of er sprake is van een natuurterrein volgens de Index Natuur en Landschap is een taak van de provincie. Zij doen deze beoordeling al in het kader van het Subsiestelsel Natuur en Landschapsbeheer.

De leden van de D66-fractie vragen verder naar het gemiddelde percentage dat «roughs», «semi-roughs» en «bunkers» (type onderdelen van een golfbaan) van het spelterrein van golfbanen uitmaken.

De Belastingdienst merkt de «roughs», «semi roughs» en «bunkers» golfbanen aan als «overig terrein». Dit omvat gemiddeld 41% van de golfbanen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt dat er geen objectieve criteria zijn om een inbreuk van bebouwing op het natuurschoon te kunnen beoordelen. Welke criteria voor het bepalen van een inbreuk van bebouwing op het natuurschoon overweegt de Staatssecretaris bij het opstellen van aanvullende regels? Wat beschouwt hij als voorbeelden van oude gebouwen die een wezenlijk onderdeel uitmaken van landgoederen en een bijdrage leveren aan het natuurschoon? Welke oude gebouwen, of welk type oude gebouwen, doen dat niet? Hangt dat niet ook sterk van de omgeving af? Welke moderne, recht toegevoegde, gebouwen doen afbreuk aan het natuurschoon? Waarin verschillen zij van gebouwen die wel inpassen in het natuurschoon of daar een toegevoegde waarde hebben?

Ten behoeve van de ontwikkeling van objectieve criteria voor bebouwing heb ik het College van Rijksadviseurs de opdracht gegeven hierover te adviseren.

Het College adviseert om de definitie van een landgoed aan te scherpen en eisen te stellen aan de omvang en positie van bebouwing, gerelateerd aan de oppervlakte van het landgoed. Tevens adviseert het College om eisen te stellen aan de maximale bouwhoogte en de oppervlakte van de bebouwing en randvoorwaarden te stellen aan volume en positie van nieuwbouw. Tenslotte beveelt het College aan om het functionaliteitscriterium te verruimen.

Bij de opstelling van de wijziging van het Rangschikkingsbesluit zal ik bezien, in samenspraak en afstemming met de betrokken experts, of en zo ja hoe aanvullende regels gesteld kunnen worden voor het rangschikken van bebouwing.

De leden van de D66-fractie vernemen graag hoe aanvullende regels, bijvoorbeeld een limitatieve opsomming van toegestane gebouwen, zich tot decentrale bevoegdheden ten aanzien van ruimtelijke ordening verhouden.

In het kader van de ruimtelijke ordening gelden de niet de specifieke doelstellingen en beoordelingscriteria van de NSW. Dit betekent dat een landgoedeigenaar een vergunning kan krijgen voor bebouwing omdat het bestemmingsplan bebouwing toelaat en aan alle bouwvoorschriften wordt voldaan, maar dat betekent niet dat daarmee tevens is voldaan aan de eisen die de NSW stelt in het kader van natuurschoon en behoud van erfgoed. Het is aan de betrokken landgoedeigenaar zelf om daar keuzes in te maken.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Staatssecretaris niet expliciet ingaat op de aanbeveling van de onderzoekers om meer ruimte te bieden aan economische activiteiten. Waarom is dat? Deelt de Staatssecretaris de veronderstelling in het rapport dat oude verdienmodellen niet altijd meer voldoen om het landgoed in stand te houden niet?

Ik deel de veronderstelling van de evaluatie dat oude verdienmodellen niet altijd meer toereikend zijn om het onderhoud en beheer van natuurschoon op de landgoederen te kunnen financieren. In de reactie op de beleidsevaluatie geef ik daarom in algemene zin aan dat ik positief sta tegenover de initiatieven van landgoedeigenaren om andere inkomstenbronnen te ontwikkelen. Om in aanmerking te komen voor de NSW geldt wel dat nieuwe inkomstenbronnen geen inbreuk mogen maken op het natuurschoon en dienen te passen binnen de NSW- doelstellingen van behoud en ontwikkeling van het natuurschoon.

De leden van de D66-fractie waarderen het standpunt van de Staatssecretaris dat golfbanen alleen gerangschikt mogen worden als zij echt bijdragen aan het natuurschoon. Die natuur moet dan vervolgens wel toegankelijk zijn. Deze leden vragen zich in dat kader af in hoeverre golfbanen echt zijn opengesteld voor het publiek. Welk percentage van de golfbanen is open voor het publiek zonder dat daarvoor lidmaatschap nodig is? Hoe ruim zijn de openingstijden?

Van de 77 gerangschikte golfbanen zijn er 15 aan te merken als opengesteld landgoed. Openstelling is alleen van belang voor de erf- en schenkelbelasting. Bij openstelling blijft het gehele belastingbedrag voorwaardelijk buiten invordering. Zonder openstelling is de belastingvrijstelling beperkt tot de helft.

De openstellingsregels schrijven voor dat een opengesteld landgoed het gehele jaar, van zonsopkomst tot zonsondergang, voor wandelaars

toegankelijk moet zijn. Een opengesteld landgoed mag maximaal 7 dagen per jaar voor de jacht worden afgesloten.

De leden van de D66-fractie zijn teleurgesteld dat de faciliteiten uit de NSW in beperkte mate effectief zijn gebleken om openstelling van landgoederen voor wandelaars te bereiken. Kan de Staatssecretaris nader ingaan op de suggestie om de eis met betrekking tot het aantal meters pad los te laten en in plaats daarvan eisen te stellen aan het percentage van het landgoed dat daadwerkelijk beleefbaar is voor bezoekers?

De conclusie dat de NSW beperkt effectief is voor openstelling deel ik niet wanneer ik vaststel dat 75% van de 156.000 ha landgoederen die onder de NSW zijn gerangschikt is opengesteld voor het publiek. Bij het bepalen van criteria is een belangrijke overweging dat de betreffende criteria effectief en objectief controleerbaar en handhaafbaar zijn. De suggestie van de leden van de D66-fractie om in plaats van het aantal meters pad eisen te stellen aan het percentage van het landgoed dat daadwerkelijk beleefbaar is voor bezoekers acht ik uit een oogpunt van objectieve controleerbaarheid minder wenselijk. Bovendien voorziet de huidige regelgeving er in dat de paden verspreid moeten zijn over het landgoed waardoor een groot gedeelte van het landgoed beleefbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot waarom de Staatssecretaris niet, zoals aanbevolen, gaat onderzoeken hoe de openstelling van landgoederen voor fietsers geregeld kan worden.

Uit mijn gesprekken met landgoedeigenaren komt naar voren dat openstelling van landgoederen voor fietsers veel extra kosten met zich meebrengen voor beheer en onderhoud waar in de regel geen inkomsten tegenover staan. Om die reden ga ik mee met het pleidooi van landgoedeigenaren om de openstelling voor te behouden aan wandelaars. Hiermee is het belang van openstelling voldoende gewaarborgd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de evaluatie van de Natuurschoonwet 1928 en de reactie van de Staatssecretaris hierop. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Staatssecretaris verwijst naar een advies van het College van Rijksadviseurs.⁴ Deze leden vragen de Staatssecretaris of hij bereid is dit advies naar de Kamer te sturen.

Het advies is gepubliceerd en op de site van College van Rijksadviseurs terug te vinden: <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/actueel/nieuws/2017/01/29/de-meerwaarde-van-een-landgoed>.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Staatssecretaris nieuwe landgoederen pas wil rangschikken als de natuur op het landgoed daadwerkelijk is gerealiseerd. Dat betekent dat in de eerste jaren geen vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt en geen stimulans voor het aanleggen van een nieuw landgoed. Deze leden willen er bovendien op wijzen dat in de huidige situatie al na drie jaar gecontroleerd moet worden of het nieuwe landgoed volgens het inrichtings- en beplantingsplan is ingericht. Op deze wijze is al controle op het voldoen aan natuureisen aan de orde. Zij horen graag waarom de Staatssecretaris desondanks wil kiezen voor aanscherping van de voorwaarden in plaats van betere controle.

⁴ Y. Feddes, De meerwaarde van een landgoed: Advies over ruimtelijke criteria voor bebouwing op NSW landgoederen (2012).

Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag naar de eerdere beantwoording op vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

De Staatssecretaris wil in het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 striktere eisen om te verzekeren dat natuur uit robuustere eenheden bestaat van minimaal 0,5 hectare groot en 30 meter breed, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Deze leden zetten hier vraagtekens bij. Juist gebieden met veel kleinschalige landschapselementen dragen bij aan de biodiversiteit, maar dreigen door deze aanscherping buiten de boot te vallen. Is de staatsecretaris bereid in overleg met betrokken partijen het genoemde criterium aan te passen om dergelijke ongewenste effecten te voorkomen?

Om de doelstellingen waarvoor de NSW in 1928 is ingevoerd gestand te blijven doen heb ik ervoor gekozen dat natuur op landgoederen uit robuuste eenheden bestaat. Ook om te voorkomen dat de natuur op landgoederen een opstelsom is van snippers aan natuur. Ik acht dit een ongewenste ontwikkeling vanuit de doelstelling van de NSW. Daarnaast is ook uit het oogpunt van controleerbaarheid en handhaving gewenst dat de aanwezige natuur voldoende robuust is. Om die reden is de grens gelegd bij een omvang van 0,5 ha en 30 meter breed. Ik ben bereid met betrokken partijen te bespreken op welke wijze aan deze striktere eisen invulling kan worden gegeven.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het onderzoeksbureau Ecorys adviseert om nieuwe bebouwing in beperkte mate toe te staan als economische drager. Dat kan landgoederen extra inkomsten geven voor het kostbare onderhoud van hun landgoed. Is de Staatssecretaris voornemens deze aanbeveling over te nemen, mits het natuurschoon op het landgoed niet aangetast wordt? Zo nee, waarom niet?

Bij de beoordeling of nieuwe bebouwing in aanmerking komt voor de NSW staat de vraag centraal of de bebouwing inbreuk maakt op het natuurschoon. Indien dit niet het geval is, is rangschikking onder de NSW te rechtvaardigen. Dit vereist maatwerk en zorgvuldige afweging door de uitvoerende instanties. Doel van de NSW is echter niet om nieuwe economische dragers te ondersteunen door middel van fiscale faciliteiten.