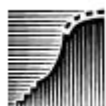


Leren van anderen

Inventarisatie van vier EU plattelandsprogramma's ten behoeve van de invulling van 'groene diensten' in Nederland

Theo Janssen
Gerard van Dijk



landbouw, natuurbeheer
en visserij

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/218
Ede, 2003

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/218 en het aantal exemplaren.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Theo Janssen, Gerard van Dijk

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Al vele decennia worden in Nederland en in de andere landen zowel positieve als negatieve bijdragen van de landbouw aan natuur en landschap onderkend. In 1975 leidde dat in Nederland tot de introductie van beheersovereenkomsten in de zgn. Relatienota. Korte tijd later volgde Engeland en in 1985 kwamen zulke programma's voor het eerst in aanmerking voor Brusselse cofinanciering. In 1992, bij de Mac Sharry-hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, werden ze opgenomen in de landbouwmilieuverordening en in 1999, bij de Agenda 2000-hervorming van het GLB werd laatstgenoemde regeling in de bredere plattelandsontwikkelingsverordening opgenomen.

Dit rapport gaat in op de wijze waarop vier EU-landen voorzieningen hebben voor zogenaamde 'groene diensten' en op de vraag wat wij daar in Nederland van zouden kunnen leren. 'Groene diensten' zijn een nieuw begrip, maar een groot deel van de inhoud bestaat al vele jaren. Er is daarom eerder sprake van een nieuwe rangschikking van diensten door de landbouw, diensten die onderdeel uitmaken van de sinds enkele jaren door de EU officieel omhelsde multifunctionaliteitsfilosofie, waarmee de EU ook de onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie(WTO) is ingegaan.

Vrijwel alle overheidsinstrumenten ten behoeve van groene diensten zijn in de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de lidstaten ondergebracht. De lidstaten hadden de nodige bewegingsvrijheid om deze programma's in te vullen. Door de daardoor ontstane verschillen is vergelijking nu zo interessant. Zo wordt in Nederland serieus overwogen de 'Bergboerenregeling' nu eens serieus toe te passen, wat in andere lidstaten al meer dan een kwarteeuw op grote schaal het geval is. Het accent van deze studie ligt echter niet op de 'Bergboerenregeling', maar op geselecteerde onderdelen van de landbouwmilieuprogramma's, en de verschillen in prioriteitsstelling en wijze van uitvoering daarbinnen. In zoverre is deze studie slechts een bouwsteen voor een breder proces, maar hopelijk niettemin een nuttige. Nederland heeft dan wel als eerste de beheersovereenkomsten uitgevonden, maar is qua gebruik nu bijna hekkensluiter. Terwijl gemiddeld in de EU ca. 20% (in sommige landen ca. 80%) van de landbouwgrond onder een overeenkomst valt, is dat bij ons maar ca. 4%. Inmiddels kunnen we dus wellicht iets leren van de burens.

Het project is uitgevoerd in de periode eind 2002 tot begin 2003 door twee medewerkers van het EC-LNV in nauw overleg en met voortdurende terugkoppeling met beleidsmedewerkers in Den Haag. Met name de coördinerende rol daarbij van mw. Drs. A.E.M. van Gils van de Directie Landbouw speelde daarbij een belangrijke rol en werd onzerzijds zeer gewaardeerd.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	9
1.1	Countryside Stewardship Scheme (CSS)	9
1.2	Het Zweedse landbouwmilieuprogramma	9
1.3	Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's)	10
1.4	Landbouwmilieumaatregelen Nordrhein-Westfalen	11
1.5	Conclusies	11
1.6	Aanbevelingen	11
2	Inleiding	15
2.1	Aanleiding	15
2.2	Doelstelling	15
2.3	Vraagstelling	15
2.4	Afbakening	15
2.5	Aanpak	16
2.6	Projectstructuur	16
3	Countryside Stewardship Scheme (CSS)	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Doelstelling	18
3.3	Maatregelen	18
3.4	Doel- of middelgericht	20
3.5	Betalingsverkeer	20
3.6	Controle en handhaving	20
3.7	Administratieve lasten	20
3.8	Uitvoering	20
3.9	Doelgroep	21

3.10	Hoe is de financiering geregeld	21
3.11	Mogelijkheden voor Nederland	21
4	Het Zweedse landbouwmilieu-programma	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Doelstellingen	23
4.3	Maatregelen	24
4.4	Doel- of middelgericht	25
4.5	Het betalingsverkeer	25
4.6	Controle en handhaving	25
4.7	Administratieve lasten	25
4.8	Uitvoering	26
4.9	Doelgroep	26
4.10	Hoe is de financiering geregeld?	26
4.11	Mogelijkheden van toepassing door Nederland	27
5	Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's)	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Doelstellingen	30
5.3	Maatregelen	31
5.4	Doel- of middelgericht	32
5.5	Het betalingsverkeer	33
5.6	Controle en handhaving	33
5.7	Administratieve lasten	33
5.8	Uitvoering	33
5.9	Doelgroep	36
5.10	Hoe is de financiering geregeld	36
5.11	Mogelijkheden van toepassing door Nederland	36
6	Nordrhein-Westfalen	39
6.1	Inleiding	39
6.2	Doelstellingen	40

6.3	Maatregelen	40
6.4	Doel- of middelgericht	41
6.5	Het betalingsverkeer	41
6.6	Controle en handhaving	41
6.7	Administratieve lasten	41
6.8	Uitvoering	41
6.9	Doelgroep	42
6.10	Hoe is de financiering geregeld	42
6.11	Mogelijkheden van toepassing door Nederland	42
7	Conclusies en aanbevelingen	43
7.1	Conclusies	43
7.2	Aanbevelingen	44

1 Samenvatting

In dit vergelijkend onderzoek heeft het EC-LNV geselecteerde onderdelen van de Engelse, Zweedse, Duitse (Nordrhein-Westfalen) en Franse plattelandontwikkelingsprogramma's (POP's) bestudeerd en deze vergeleken met de Nederlandse situatie. In Engeland, Zweden en Frankrijk waren dit respectievelijk het Countryside Stewardship Scheme (CSS), het Zweedse landbouwmilieuprogramma, het Franse systeem van Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's) en het landbouwmilieuprogramma van Nordrhein-Westfalen met enkele doorkijkjes naar verwante programma's. Vervolgens hebben wij voor Nederland het rapport 'Groene Diensten, van ondersteunen naar ondernemen' van de Raad voor het Landelijk Gebied (juli 2002) geraadpleegd op knelpunten in het bestaande Programma Beheer. Op grond van vergelijking van deze gegevens trekken wij enkele conclusies wat betreft de lering die Nederland kan trekken uit de genoemde programma's.

1.1 Countryside Stewardship Scheme (CSS)

In Engeland is er een uitgebreid plattelandsbeleid. Voor deze studie is gekeken naar het Countryside Stewardship Scheme (CSS). Het CSS is evenals het Environmental Sensitive Areas Scheme (ESAS) gericht op het behoud van het traditionele Engelse landschap en bijbehorende natuurwaarden die het resultaat zijn van eeuwenlange landbouw. ESAS richt zich op 22 gebieden ('natuurgebieden') met een zwaar beheersregime en CSS richt zich op landschappen in het hele land. In Engeland wordt 80% van het plattelandsgeld uitgegeven aan landbouwmilieumaatregelen.

De CCS-regeling is een landelijke regeling waarin de landschappen en de maatregelen per landschap uitgebreid zijn omschreven. Op lokaal niveau wordt een keuze gemaakt uit de landschappen en de maatregelen door de lokale autoriteiten in samenspraak met lokaal belanghebbende en erkende milieuadviseurs. Een voorbeeld van een landschap is graslanden op kalkgronden met als maatregelen het behouden van graslanden en archeologische vindplaatsen, het herstel van stenen muurtjes en het extensiveren van het gebruik van grasland. De landeigenaar (met agrarische activiteiten) mag niet zelf besluiten wat hij wil doen om het doel te bereiken, maar hij kiest uit een lokale lijst van maatregelen. De lokale overheid heeft die lijst vastgesteld door prioritering van de landelijke lijst. De aanvrager stuurt de aanvraag naar het Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA). De Farming and Rural Conservation Agency (FRCA) (dienst van DEFRA) controleert de aanvraag en adviseert de regionale DEFRA-afdeling die de aanvraag moet goedkeuren. De betalingen zijn gebaseerd op kosten en verlies aan agrarische opbrengst. Door de nauwkeurige omschrijvingen van de maatregelen kost het de aanvrager veel tijd om de aanvraag in te dienen en kost het FRCA veel tijd om alles te controleren.

1.2 Het Zweedse landbouwmilieuprogramma

Het landbouwmilieuprogramma is het belangrijkste onderdeel van een van de twee zuilen waarop het Zweedse POP rust, namelijk de milieuzuil. De tweede zuil is de sociaal-economische. De milieuzuil beslaat circa 90% van het Zweedse

Plattelandsontwikkelingsplan (POP). Binnen de milieuzuil beslaat het landbouwmilieuprogramma weer circa driekwart.

De doelen zijn de bescherming van biodiversiteit en cultuurwaarden in het landbouwgebied, open en gevarieerde landschappen en milieuvriendelijke landbouw. De nationale overheid stelt een lijst van maatregelen op. Per provincie wordt bepaald welke maatregelen van toepassing zijn. De aanvrager (mensen of organisaties met een landbouwbedrijf) dient zijn aanvraag in bij de provincie. De provincie maakt waar nodig (bijvoorbeeld voor de kwetsbare halfnatuurlijke graslanden) een beheersplan voor de overeenkomst waarin het beheer van het land wordt geregeld. Dit kunnen stukjes zijn van een paar hectare. De aanvrager kan dus niet zelf een beheersplan opzetten. Als het contract rond is, betaalt de Swedish Board of Agriculture uit. De controle is in handen van de provincies. Maatregelen zijn onder andere beheer van permanente graslanden, behoud en beheer van natuurlijk en cultureel erfgoed, rendierhouderij enz. Door de manier van werken zijn er hoge uitvoeringskosten bij de provincies.

1.3 Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's)

In Frankrijk zijn tot juni 2002 de Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's) van kracht geweest. De nieuwe regering wil binnenkort de Contrats d'Agricole Durable (CAD) openstellen. De CTE kent een ingewikkelde procedure, de vergoedingen verschillen tussen gebieden en er was sprake van een voortdurende stijging van de kosten per contract. Aangezien de inhoud van de CAD nog niet bekend is, worden in deze notitie de CTE's beschreven.

De CTE's hebben een sociaal-economische en een op milieu/natuur en ruimte gerichte hoofddoelstelling. De belangrijkste milieudoelstellingen zijn waterkwaliteit, bodembescherming, landschapsbehoud en biodiversiteit. Daarnaast gelden nog de bescherming van luchtkwaliteit, het tegengaan van natuurrampen en energiebesparing en vernieuwbare energiebronnen.

De nationale overheid heeft een reeks van ca. 150 beheersmaatregelen opgesteld. Vele daarvan zijn op het niveau van onze beheersvoorschriften (onderdelen van pakketten) maar sommige zijn weer samengesteld uit een reeks submaatregelen. Op regionaal niveau worden op basis daarvan beheerspakketten (mesures-type) geformuleerd, op basis waarvan weer "voorbeeldcontracten" (contrats-type) voor een gebied of sector worden opgesteld. Deze laatste worden ook als "collectieve projecten" aangeduid. Daarvan zijn er meer dan 1.100, waarvan 460 gebiedsgericht. Deze laatste zijn op speciale plaatselijke problemen afgestemd, bijvoorbeeld die van een gebergte. De aanvrager kiest uit de voorbeeldcontracten beheersmaatregelen die voor hem van toepassing zijn.

Voorbeelden van beheersmaatregelen zijn uitstel van maaidatum in grasland tot 10 juni, 30 juni, 20 juli en 15 augustus, maaien van binnen naar buiten, begrazing van extensieve graslanden, het beheer van bergweiden, enz.

De aanvrager moet kiezen uit maatregelen die voor zijn gebied of sector gelden en daardoor is het instrument middelgericht. De boer dient de aanvraag in bij de Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) na advies te hebben ingewonnen bij o.a. de Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitants (ADASEA), de DDAF geeft advies aan de Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA), de CDOA geeft een beoordeling, waarna de prefect de goedkeuring verleent en opdracht geeft aan CNASEA (betaalorgaan) om de uitbetaling aan de boer uit te voeren.

De betalingen zijn gebaseerd op inkomstenderving en gemaakte kosten met een bonus tot 20%. De administratiekosten bedragen 5% van de totale uitgaven. In hoeverre hier de controle en de advisering aan de aanvragers in is meegenomen, is nog een vraag.

Om tot een nieuw systeem (CAD) te komen zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd zoals, de inhoud beter af te stemmen op de wensen van de samenleving, het systeem te vereenvoudigen en verhelderen, de betalingen beter in

te passen in het totaal van landbouwsubsidies, het beheer te verbeteren en de kosten beter te beheersen en om in sommige gevallen weer landbouwmilieumaatregelen zonder sociaal-economisch deel opnieuw in te voeren.

Er zijn aanwijzingen dat de mogelijkheden van de CAD's vergeleken met de huidige CTE's kleiner zullen zijn.

1.4 Landbouwmilieumaatregelen Nordrhein-Westfalen

In Duitsland heeft elke deelstaat een eigen plattelandsbeleid. Er is gekozen voor Nordrhein-Westfalen omdat deze deelstaat veel lijkt op Nederland, ongeveer even groot is, evenveel inwoners heeft en gelijke groeiomstandigheden heeft.

Onder de landbouwmilieumaatregelen zijn een aantal maatregelen opgenomen zoals bevorderen marktgericht en gebiedsgericht landgebruik, bevorderen akkerranden, bevorderen meerjarige braak, behoud van bedreigde regionale huisdierrassen, behoud van plantaardige genetische bronnen en bevorderen van natuurvriendelijke landbouw en aanleg van biotopen. Deze maatregelen worden op de laatste na uitgevoerd door de Landwirtschaftskammer. De laatste maatregel wordt uitgevoerd door de Kreise ('gemeente').

Deze laatste maatregel is verder bekeken. Het doel is het behoud van gebieden die vallen onder de Ramsar-conventie, Natura 2000 en waardevolle cultuurlandschappen die vallen onder het 'Landesentwicklungsplan NRW'. Hiervoor zijn vier beheerspakketten ontwikkeld namelijk natuurvriendelijke landbouw, natuurvriendelijk graslandbeheer, hooilanden met valfruit en aanleg en behoud van biotopen. De aanvragen moeten worden ingediend bij worden bij de Landrat des Kreises. De betalingen zijn gebaseerd op kosten en verlies aan agrarische opbrengst. De vergoeding is voor de hele deelstaat gelijk.

1.5 Conclusies

De totstandkoming van individuele beheersovereenkomsten in de vier landen en Nederland is in principe vergelijkbaar: van een landelijke lijst van maatregelen naar een selectie op regionaal of gebiedsniveau.

Nederland heeft van de vier landen momenteel het meest afstandelijke uitvoeringssysteem, terwijl in de andere landen de boer nog individueel benaderd wordt.

Er zijn indicaties dat Frankrijk interesse zou kunnen hebben om met Nederland op te trekken in Brussel om meer mogelijkheden te krijgen voor zulke organisaties.

In het "Rapport Curry" aan de Britse overheid wordt, net als in Nederland, onvrede uitgedrukt over de grondslagen van vergoedingen. Zo zou men afwillen van het systeem van jaarlijks fluctuerende vergoedingen en liever constante prijzen voor collectieve goederen betalen.

1.6 Aanbevelingen

1. Bepaal eerst het doel dat in Nederland met de tweede pijler bereikt moet worden. Concentreert het beleid zich op het versterken van de concurrentiekracht van de landbouwsector en op de bredere maatschappelijke acceptatie van de landbouw dan spelen andere factoren een rol dan wanneer de milieu en natuurdoelen voorop staan bij de lessen die wij van andere kunnen leren.
2. Vergeleken met andere landen die hun middelen (nu of in de toekomst) spreiden over een groot areaal, heeft Nederland net als Nordrhein-Westfalen een systeem dat is toegespitst op de voor natuur belangrijkste gebieden. Zolang er middelenschaarste is, zou dit zo moeten blijven.
3. In Nederland lijkt het versterken van een provinciale tussenlaag in de uitvoering om technische redenen niet nodig, hoewel daarvoor natuurlijk wel andere

- redenen (decentralisatie) kunnen bestaan. De provincies hebben wel al een rol bij het maken van de gebiedsplannen.
4. Nederland kan mogelijk leren van het Franse systeem van "collectieve projecten" voor een gebieds- of bedrijfstakgerichte aanpak met betrokkenheid van uiteenlopende actoren.
 5. Nederland zou kunnen bezien of samen met Frankrijk in EU-verband kan worden opgetrokken om agrarische natuurverenigingen en andere collectieven direct in aanmerking te laten komen voor beheersovereenkomsten.
 6. Nederland zou kunnen heroverwegen de boeren direct te benaderen, net als in de andere landen, mits de collectieve lasten niet te hoog worden.
 7. Nederland zou nader studie kunnen maken van de transactiekosten in de onderzochte landen en de opbouw daarvan. Gelijktijdig zou de administratieve last voor de ondernemers kunnen worden bezien.
 8. Naar analogie van Frankrijk kan Nederland bezien of een hogere vergoeding in Natura 2000-gebieden mogelijk is.
 9. Nederland zou de aloude discussie over de grondslag van de betalingen in overleg met andere landen moeten oppakken. Daar een en ander verankerd is in de WTO-landbouwovereenkomst en we te laat zijn voor de huidige onderhandelingsronde, wordt dit wel lange termijnwerk.
 10. Nadere uitwisseling van ervaringen met betrekking tot de omvorming van landbouwgrond in natuurgebied of van akkerland in grasland voor extensief gebruik, lijkt zinvol.
 11. Nadere uitwisselingen over inrichtingsmaatregelen en andere eenmalige ingrepen lijken eveneens zinvol.
 12. De verhouding tussen beheersmaatregelen en cross-compliance lijkt eveneens een discussie waard.
 13. In een vervolgonderzoek zou veel aandacht moeten gaan naar de uitvoering en hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken. Worden de doelen gehaald, loopt de uitvoering zoals op papier staat en hoe vindt de selectie van de steekproef voor de controle plaats?

	Countryside Stewardship Scheme	Landbouwmilieuprogramma Zweden	Contrats Territoriaux d'Exploitation (milieudeel)	Natuurvriendelijk gebruik akker- en grasland Nordrhein-Westfalen	Agrarisch natuurbeheer Nederland
Doelstelling	Behouden en bevorderen van specifiek landschap met bijbehorende natuurwaarden	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Bescherming biodiversiteit en cultuurwaarden in landbouwgebieden; ☞ Open en gevarieerde landschappen; ☞ Milieuvriendelijke landbouw. 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Waterkwaliteit ☞ Bodembescherming ☞ Landschap ☞ Biodiversiteit 	Behouden en beschermen van gebieden die vallen onder: <ul style="list-style-type: none"> ☞ RAMSAR ☞ Natura 2000 ☞ Landesentwicklungsplan NRW 	landbouwproductiemethoden verenigbaar met milieubescherming, natuurbeheer en landschap Bebossing landbouwgronden
Maatregelen	Per regio geselecteerde maatregelen uit een landelijk vastgestelde lijst	Per regio geselecteerde maatregelen uit een landelijk vastgestelde lijst	Per regio geselecteerde maatregelen uit een landelijk vastgestelde lijst	Per Kreis een viertal pakketten die voor het hele Bundesland zijn samengesteld	Per gebied geselecteerde maatregelen uit een landelijk vastgestelde lijst
Doel- of middelgericht	Middelgericht	Middelgericht	Middelgericht	Middelgericht	Middelgericht
Betalingsverkeer	Niet bekend.	De provincie keurt de afspraken goed en de Swedish Board of Agriculture betaalt uit	Door betaalorgaan van ministerie van landbouw na goedkeuring van de prefect.		Door LASER na goedkeuring aanvraag.
Controle en handhaving	Administratieve controle en 5% veldcontrole.	Door de provincie.	Minstens 5% een veldcontrole.		Minstens 5% een veldcontrole
Administratieve lasten	Voor zowel aanvrager als uitvoerden hoog. Tot 25% voor uitvoerder.	Niet bekend.	Circa 5% voor de overheid; aanvrager in zelfde orde van grootte		Voor de overheid 19%. Dit is een voorlopige schatting..
Uitvoering	Aanvraag naar DEFRA; FRCA controleert en adviseert DEFRA-regio; DEFRA-regio keurt goed.	Aanvraag naar provinciaal bestuur; regionale overheid handelt de aanvraag af.	Aanvraag naar DDAF; DDAF beoordeelt en stuurt dit door naar CDOA; CDOA neemt beslissing: prefect keurt goed.	Aanvraag naar Landrat des Kreisen Kleve Untere Landschaftsbehörde	Aanvraag naar LASER, LASER beoordeelt en keurt goed namens de minister.
Grondslagen van de vergoedingen	Betaling gebaseerd op verlies landbouwkundige opbrengst en kosten.	Betaling vnl. gebaseerd op kosten	Betaling gebaseerd op verlies landbouwkundige opbrengst en kosten.	Betaling gebaseerd op verlies landbouwkundige opbrengst en kosten.	Betaling gebaseerd op verlies landbouwkundige opbrengst en kosten.
Doelgroep	Landeigenaren en pachters met agrarische activiteiten	Landbouwbedrijven incl. pachters.	Landeigenaren en pachters met agrarische activiteiten.	Boeren en boerinnen binnen de vastgestelde gebieden.	Landeigenaren en pachters met agrarische activiteiten

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

In Nederland ontwikkelt het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) 'groene diensten'. De vraag is wat Nederland kan leren van de plattelandsprogramma's van andere landen. Het EC-LNV is door Directie Landbouw gevraagd om een inventarisatie van de programma's van Engeland, Zweden, Frankrijk en Nordrhein-Westfalen te maken op het gebied van groene diensten.

2.2 Doelstelling

Doel van het project is het bevorderen van de beleidsontwikkeling rond groene diensten door inzicht te verkrijgen in de ervaringen van andere Europese landen.

Een ander doel is het beantwoorden van de vragen: "Kan Nederland bondgenoten vinden in deze landen voor mogelijke wijzigingen van de EU-regels en de WTO-regels? Hoe kunnen we als LNV samenwerken met deze landen om beter in te spelen op het Europese plattelandsbeleid en zo nodig Brusselse regelgeving te kunnen aanpassen?"

2.3 Vraagstelling

De vraag is: wat kan LNV leren van Engeland, Zweden, Frankrijk en Nordrhein-Westfalen t.b.v. de beleids- en instrumentontwikkeling van groene diensten?

De deelvragen zijn:

1. Welke problemen spelen in Engeland, Zweden, Frankrijk en Nordrhein-Westfalen op het gebied van de kwaliteit van de groene ruimte?
2. Welke beleidsinstrumenten/oplossingen zet men in om die problemen het hoofd te bieden?
3. Hoe kunnen die instrumenten worden beoordeeld?
4. Wat kan Nederland hiervan leren bij de verdere ontwikkeling van groene diensten?

2.4 Afbakening

Onderzocht worden de volgende instrumenten: de Engelse 'Countryside Stewardship Scheme', de Franse 'contrats territoriaux d'exploitation', het Zweeds landbouwmilieuprogramma en het landbouwmilieuprogramma van Nordrhein-Westfalen. Onderzocht zijn slechts die instrumenten die bijdragen aan beleidsdoelen die in Nederland worden beoogd met groene diensten: het bevorderen en belonen van activiteiten van ruimtegebruikers op het gebied van natuur, landschap, recreatie en water die verder gaan dan het wettelijk minimum (extra prestaties).

2.5 Aanpak

Het project is uitgevoerd op basis van documenten, internetsites, aangevuld met telefonische gesprekken.

Per beleidsinstrument wordt het volgende aangegeven, dit zijn in feite de criteria om de instrumenten te kunnen beoordelen (onderzoeksvraag 3):

- ?? het doel;
- ?? of het instrument doel- of middelgericht is;
- ?? hoe het betalingsverkeer loopt;
- ?? hoe de controle en handhaving is geregeld;
- ?? wat de administratieve lasten zijn;
- ?? hoe de uitvoering geregeld is;
- ?? wie de doelgroep en ontvanger van de subsidie is;
- ?? welke uitvoeringsorganisatie de regeling uitvoert;
- ?? hoe de financiering geregeld is;
- ?? de mogelijkheid en wenselijkheid van toepassing van het instrument in Nederland en de randvoorwaarden die daarbij gelden rekening houdend met landschap en de specifieke context.

Het project kan leiden tot een eventueel vervolgonderzoek (tweede fase), al dan niet met bezoeken aan de vier landen, om een aantal zaken nog scherper in het vizier te krijgen.

2.6 Projectstructuur

Opdrachtgever:	B. Piersma (MT-lid DL)
Gedelegeerd opdrachtgever:	A. van Gils (DL)
Opdrachtnemer:	I. Horlings (EC-LNV) tot 1 januari 2003 R. Meijers (EC-LNV) vanaf 1 januari 2003
Projectleden:	T. Janssen (EC-LNV) (Vz.) G. van Dijk (EC-LNV)
Klankbordgroep:	Projectgroep groene diensten
Stuurgroep:	Stuurgroep ondernemen in de groene ruimte

3 Countryside Stewardship Scheme (CSS)

3.1 Inleiding

In het Verenigd Koninkrijk zijn er vier Platteland Ontwikkelingsprogramma's namelijk voor Engeland, Wales, Schotland en Noord Ierland.

Het plattelandsonwikkelingsprogramma in Engeland kent een aantal regelingen, zoals:

- Countryside Stewardship Scheme.
- Organic Farming Scheme.
- Woodland Grant Scheme.
- Vocational Training Scheme.
- Farm Woodland Premium Scheme.
- Environmentally Sensitive Areas Scheme.
- Energy Crops Scheme.
- Processing and Marketing Grant.
- Rural Enterprise Scheme.
- Hill Farm Allowances.

Voor dit project gericht op groene diensten is in eerste instantie de Countryside Stewardship Scheme (CSS) van belang.

Verder is ook de Environmentally Sensitive Areas Scheme (ESAS) een vorm van groene diensten. Het verschil met de CSS is dat het om 22 gebieden (vergelijkbaar met Nederlandse landschapsparken) gaat en de beheersmaatregelen en de voorwaarden zwaarder zijn. Het doel van beide is gelijk. De ESA-gebieden zijn: Pennine Dales, South Downs, Somerset Levels and Moors, Broads, West Penwith, Breckland, Suffolk River Valleys, Clun, North Peak, Test Valley, North Kent Marshes, Avon Valley, South Wessex Downs, Exmoor, South West Peak, Lake District, Blackdown Hills, Cotswold Hills, Dartmoor, Essex Coast, Shropshire Hills en Upper Thames Tributaries.

Per gebied kunnen wisselende maatregelen worden toegepast waaronder:

- ?? behoud/onderhoud van heggen en muren,
- ?? traditionele beheer hooilanden (hay meadows),
- ?? behoud/beheer van bestaande waarden,
- ?? behoud hoge waterstand in wetland-habitats,
- ?? omzetting akkerbouw naar grasland,
- ?? behoud en aanleg van laagland heide op veengronden.

In Engeland wordt een groot deel van het geld voor plattelandsonwikkeling uitgegeven aan het landbouwmilieubeleid.

Landbouwstructuur beleid	10,3%
Landbouwmilieubeleid	79,4%
Regionaal-economisch beleid	6,9%
Overig beleid	3,5%
Totaal	100,0%

Het traditionele Engelse landschap is het resultaat van eeuwenlange landbouw. Landschapskenmerken zoals stenen muren of schuren, eens zeer belangrijk voor boeren zijn nu een deel van het erfgoed. Moderne grootschalige landbouw verandert het landschap en sommige kenmerken zijn al verdwenen.

Traditionele landbouwmethoden geven ook goede condities voor een grote diversiteit van wilde planten en dieren. Moderne landbouwmethoden vernietigen deze condities en reduceren de diversiteit.

Boeren ontvangen subsidie om op meer traditionele manier te boeren met het oog op het versterken van het landschap, vergroten van de biodiversiteit en het beschermen van historische kenmerken van het landschap.

3.2 Doelstelling

Het behoud en de ontwikkeling van specifieke landschappen die uitgezocht zijn om hun natuurlijke schoonheid, diversiteit van wilde planten en dieren en historische en recreatieve waarde.

Meer specifiek het behouden van de schoonheid/aantrekkelijkheid, diversiteit van het platteland, behoud en bevorderen van de habitats voor de natuur, behoud archeologische vindplaatsen en historische kenmerken, verbetering van de mogelijkheden van de aantrekkelijkheid van het platteland (countryside enjoyment), herstel van verwaarloosd land en kenmerken en het creëren van nieuwe habitats en landschappen.

De doelen worden regionaal vastgelegd op basis van de lokale omstandigheden en prioriteiten. Op lokaal niveau worden de prioritaire doelgebieden en landschappen vastgesteld in samenspraak met lokaal belanghebbende en erkende milieuvan adviseurs. Deze prioriteiten worden jaarlijks bijgesteld in overleg met de lokale partnerorganisaties. Hierdoor kan men binnen het gelimiteerde budget zich concentreren op de regionale prioriteiten op milieugebied.

3.3 Maatregelen

In Engeland komen voor een aantal landschappen een aantal maatregelen in aanmerking voor subsidie. Dit is nationaal bepaald en per regio maakt men een keuze uit dit nationaal kader. Wat ze in Engeland als landschap aanmerken, zouden wij in Nederland, gezien hun beperkte omvang voor een deel als terreintypen of habitats aanmerken zoals onder andere oeverlanden, hooilanden, heidevelden en de grootschalige als landschappen zoals onder andere de kustgebieden en 'uplands'.

- ?? *Graslanden op kalkgronden.* Het behoud van graslanden en archeologische vindplaatsen, herstel van de traditionele muurtjes, het terugbrengen van cultuurgrond naar heuvelachtig grasland, speciaal voor extensief grasland en om archeologische vindplaatsen te beschermen of om graslanden te creëren om zo zeldzame landbouwgewassen te beschermen die staan op kalkrijke gronden.
- ?? *Laagland heidevelden.* Het behouden, herstellen en creëren van laagland heidevelden op zure zand of veengronden, verwijderen van struikgewas en het beheersen van adelaarsvarens om een karakteristiek evenwicht te handhaven van vegetatie en om archeologische resten te bewaren.
- ?? *Oeverland.* Het behouden, restaureren en recreëren van landschappen aan de rand van rivieren, stroompjes, meren, kanalen en natte gebieden waar het landschap waardevol is door zijn natuurlijke schoonheid of wilde planten en dieren, waar mogelijkheden zijn om de diversiteit van wilde planten en dieren of habitats te verhogen en waar er nieuwe mogelijkheden zijn om van deze gebieden te genieten door het publiek.
- ?? *Oude hooi- en graslanden.* Het behouden en creëren van soortenrijke graslanden om bestaande gebieden uit te breiden.

- ?? *Kustgebieden*. Het behouden en uitbreiden van in het bijzonder toppen van kliffen, begraasde kwelders, beheerde zandduinen, kustheide en getijdgebieden in kustgebieden en het geven van mogelijkheden om te genieten van de kustlandschappen door publieke toegang te geven tot de kust.
- ?? *Heuvelland (uplands)*. Het behouden en herstellen van belangrijke elementen van het 'upland' landschap en daarmee verbonden habitats voor wilde dieren en planten door bijvoorbeeld het herstellen en beheren van moerasheidevelden, behouden en creëren van bloemrijke hooilanden, behouden van archeologische en historische kenmerken en het herstellen van stenen muurtjes, heggen, wetlands en bossen in de 'uplands'.
- ?? *Historische landschappen/kenmerken (boomgaarden, parken en gebouwen)*. Het behouden en herstellen van historische kenmerken en het ondersteunen van het inrichten van historische landschappen zoals oude boomgaarden, hertenparken en beweide bossen (wood pastures), historische parken en traditionele boerderijen.
- ?? *Perceelsranden (Field boundaries)*. Het herstellen van traditionele perceelsranden (in het bijzonder die belangrijk zijn voor het lokale landschap, habitats voor wilde dieren en planten en publieke toegankelijkheid) door het herbouwen van muurtjes, vernieuwen van heggen, herstellen van geërodeerde zandwallen en beheren van verwaarloosde sloten.
- ?? *Bouwland*. Het herstellen en aanleggen van akkerranden en andere landschapskenmerken op bouwland, het creëren van grasstroken langs de akkers om te zorgen voor habitats en corridors voor flora en fauna en het tot stand brengen van grasstroken om een buffer ten opzichte van agrarische werkzaamheden te creëren voor akkerranden, habitats zoals poelen. Het kan ook boeren er toe aanzetten om overwinterende stoppelvelden en voorjaarsgewassen te houden die goed zijn voor flora en fauna.
- ?? *Landerijen om de steden (Countryside's around cities)*. Het creëren van nieuwe habitats, restaureren en creëren van kenmerken zoals heggen, poelen, of bomen en mogelijkheden scheppen voor recreatie in gebieden rondom de steden.
- ?? *Wilde planten en dieren combinaties zoals zaad mengsels voor vogels en mengsels met pollen en nectar*.
- ?? *Overwinterende stoppelvelden*.
- ?? *Milieubescherming kop- en wendakkers*.
- ?? *Nieuwe toegankelijkheid (new access)*.

In Engeland is in januari 2002 een rapport uitgebracht door de 'Policy Commission on the Future of Farming and Food' onder leiding van Sir Donald Curry. Hun opdracht was om de regering te adviseren over hoe een duurzame, concurrerende en diverse agrarische sector en voedingsmiddelenindustrie ontstaat, die kan bijdragen aan een bloeiende en duurzame plattelandseconomie, die voordelen oplevert voor milieu en natuur, economie, gezondheid en dierenwelzijn en die consistent is met de overheidsdoelen ten aanzien van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, uitbreiding van de EU en verdere toename van de handelsliberalisatie. Een aantal aanbevelingen zijn:

- ?? de regering moet de mogelijkheden onderzoeken of IT de enorm grote overhead kan terugbrengen.
- ?? de huidige programma's werken maar in een klein gebied met hoge eisen. Naast deze programma's moet er een simpeler programma komen dat in het hele land toegepast kan worden, zodat de belastingbetaler er ook in zijn omgeving van kan genieten. Het brede programma noemt men 'broad and shallow'.

Momenteel wordt gewerkt aan de invoering van een 'Entry Level Scheme' ('broad and shallow'), waarin het bovengenoemde brede programma op pilot-basis zal worden uitgetoet.

3.4 Doel- of middelgericht

Zoals bovenstaand is aangegeven is op nationaal niveau omschreven welke landschappen in aanmerking komen voor subsidie. Per landschap zijn maatregelen aangegeven. Op lokaal niveau worden er prioritaire gebieden vastgelegd met maatregelen per jaar.

De landeigenaar kan op basis van de regionale prioriteiten aangeven voor welke maatregel hij kiest. De maatregelen staan op een lijst die nationaal is vastgelegd de zogenaamde 'Payment summary sheet'.

De landeigenaar vult een aanvraagformulier in. Pachters moeten goedkeuring van de verpachter hebben.

Verder staat er een lijst op waar de aanvrager de codes moet aangeven van de activiteiten die hij wil uitvoeren, het perceelsnummer en de oppervlakte. De codes staan in het payment summary sheet. Er zijn 143 verschillende codes. Voorbeelden van activiteiten zijn het onderhouden van heggen (code HR), herstellen van stenen muurtjes (WR), herstel van laagland heide (LH3). De landeigenaar schrijft dus in op maatregelniveau.

De weg naar het doel is nauwkeurig voorgeschreven en de ondernemer heeft geen vrijheid om daarvan af te wijken. Het programma is dus middelgericht.

3.5 Betalingsverkeer

Er is geen nadere informatie bekend.

3.6 Controle en handhaving

De controle vindt administratief en in het veld plaats. 5% van de subsidieontvangers wordt per jaar bezocht voor controle. De selectie van de te bezoeken bedrijven vindt plaats op de volgende criteria: de hoogte van het subsidiebedrag, eventuele bevindingen bij de administratieve controle en verzoeken voor verandering van de overeenkomst. Controle vindt plaats door medewerkers van Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA).

3.7 Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn voor zowel de aanvrager als de uitvoerende hoog. De administratieve lasten voor de uitvoerder lopen op tot 25%. Dit komt omdat elke aanvrager technisch advies krijgt vanwege de ingewikkeldheid van de regeling en door de slechte ICT waardoor veel controles handmatig doorgevoerd moeten worden.

3.8 Uitvoering

De aanvragen moeten worden verstuurd naar de centrale vestiging van het Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA). Zij worden doorgestuurd naar Farming and Rural Conservation Agency (FRCA). Dit is een dienst van DEFRA. De FRCA legt contact met de boeren en landbeheerders om er zeker van te zijn dat het land geschikt is voor het beheer en dat de gedetailleerde nationale beheersvoorschriften overeenkomen met de lokale omstandigheden. De FRCA geeft technische ondersteuning en advies aan de lokale DEFRA-organisaties voordat de beheersovereenkomst is getekend eventueel in overleg met deskundigen. DE FRCA is ervoor verantwoordelijk dat de gedetailleerde inhoud van de overeenkomst, overeenkomt met de doelen van de regeling en controleert de oppervlakte waarvoor de overeenkomst is aangevraagd.

Zij controleren dus of de aangevraagde maatregelen voldoen aan de lokaal vastgelegde prioriteiten met daaraan gekoppelde maatregelen.

Aanvragen worden beoordeeld (er wordt gebruik gemaakt van een nationaal beoordelingssysteem) volgens criteria die een afspiegeling zijn van nationale, regionale en lokale prioriteiten en doelen die zijn overeengekomen met de Statutory Environmental Advisers. De beoordelingscriteria die gebruikt worden omvatten de voordelen voor de kwaliteit van de leefomgeving van wilde dieren en planten, voordelen voor het landschap etc. en de overeenstemming met de doelen voor de betreffende graafschap (county). De beoordeling van de kwaliteiten van de individuele aanvragen wordt gemaakt door DEFRA en is gebaseerd op de technische beoordeling door de FRCA-projectambtenaar.

De aanvragen worden beoordeeld door de FRCA. DEFRA ondertekent het contract. Het zijn de regionale afdelingen van DEFRA die dit doen.

3.9 Doelgroep

De regeling staat open voor diegene die agrarische activiteiten uitoefenen, zoals oogsten van gewassen of het houden van grazende dieren. Begunstigden zijn landbeheerders die hun activiteiten willen aanpassen om de doelstelling van de regeling te bereiken en die agrarisch inkomen willen inruilen voor subsidie om de kosten voor beheer en de lagere agrarische ontvangsten te vergoeden.

De subsidie wordt uitgekeerd aan de agrariër of landeigenaar die een afspraak maakt voor tien jaar.

De maatregelen gelden voor heel Engeland behalve voor boeren, grondeigenaren die al subsidie krijgen voor dezelfde maatregelen via het Environmentally Sensitive Areas Scheme (ESAS).

3.10 Hoe is de financiering geregeld

De betaling is gebaseerd op het verlies aan landbouwkundige opbrengsten gemaakte kosten.

Het budget voor CSS over de periode 2000 – 2006 is 190 mln. Euro waarvan 63,5 mln. Euro door de EU gefinancierd wordt.

3.11 Mogelijkheden voor Nederland

Het Engelse systeem kent een regeling waar op nationaal niveau de landschappen worden bepaald waar subsidie voor kan worden verkregen. De maatregelen worden per landschap vastgelegd.

Op regionaal niveau kunnen dan de prioriteiten per gebied worden vastgelegd binnen de nationale kaders. Het vastleggen van de prioriteiten per regio wordt gestuurd door de budgettaire beperkingen.

Dit zou ook in Nederland kunnen via een landelijke kaderregeling waarbinnen de provincies hun prioriteiten kunnen vastleggen en waarbij per provincie een eigen budget beschikbaar is.

Omdat de maatregelen op landelijk niveau worden vastgesteld en er zeer nauwkeurig wordt omschreven wat ze inhouden, kost de uitvoering en controle veel tijd en geld voor zowel de aanvrager als de uitvoerder. De maatregelen zijn ook tamelijk complex wat de uitvoering bemoeilijkt.

De nieuwe pilots die ze gaan uitvoeren, passen binnen de doelstelling om elke agrariër gebruik te kunnen laten maken van deze regeling, zodat de lagere opbrengstprijzen worden gecompenseerd. Het is wellicht meer een sociaal-economische regeling dan een natuur- en milieuregeling.



Traditioneel Engels landschap

4 Het Zweedse landbouwmilieu-programma

4.1 Inleiding

Het landbouwmilieuprogramma is het belangrijkste onderdeel van een van de twee zuilen waarop het Zweedse POP rust, nl. de milieuzuil. De tweede zuil is de sociaal-economische . De milieuzuil beslaat ca. 90% van het Zweedse Plattelandsontwikkelingsplan (POP). Binnen de milieuzuil beslaat het landbouwmilieuprogramma weer ca. driekwart. De rest van de milieuzuil omvat voornamelijk de Bergboerenregeling en opleidingen, alsmede drie kleinere maatregelen.

De onderstaande informatie is afgeleid uit de Engelstalige samenvatting van het Zweedse POP, de officiële Zweedse regeling (op de website van het landbouwministerie), een brochure over de landbouwmilieumaatregelen (Swedish Board of Agriculture/Jordbruksverket) en een telefonisch interview met de heer Löf van het Landbouwministerie.

Het Zweedse ministerie verwacht over niet al te lange tijd over meer kwantitatieve gegevens te beschikken, die momenteel verzameld worden in het kader van de mid-term evaluatie van het Zweedse programma.

4.2 Doelstellingen

De doelstellingen van het programma zijn gerelateerd aan de milieusituatie zoals beschreven in het POP. Dat noemt zowel negatieve als positieve effecten van de landbouw. Onder negatieve vallen de belasting van water en lucht met nutriënten en bestrijdingsmiddelen. Onder de positieve vallen het handhaven van open landschappen (in een land dat vnl. uit bos bestaat) en van soortenrijke graslanden. Tegelijk zijn er wat dit laatste betreft weer problemen zoals een door intensieve landbouw sterk geslonken areaal van waardevolle graslanden alsook het verlaten van graslanden.

De doelen van het landbouwmilieuprogramma zijn als volgt:

Subprogramma I

De bescherming van biodiversiteit en cultuurwaarden in het landbouwgebied:

- Beheer van permanente, incl. halfnatuurlijke, graslanden
- Behoud van gebieden met een bijzonder natuurlijk en cultureel erfgoed
- Idem in gebieden met rendierteelt
- Behoud van bedreigde rassen

Subprogramma II

Open en gevarieerde landschappen:

- Milieuvriendelijke kunstweide ('ley')

Subprogramma III

Milieuvriendelijke landbouw:

- Biologische landbouw
- Beheer van wetlands en vijvers/poelen
- Tegengaan van nitraatuitspoeling
- Milieuvriendelijke teelt van bruine bonen op Öland
- Milieuvriendelijke teelt van suikerbieten op Gotland
- Beheer van oeverstroken

4.3 Maatregelen

- ?? *Beheer van permanente graslanden.* Er is in totaal ca. 450.000 ha permanent grasland, waarvan 300.000 ha nog als halfnatuurlijk (soortenrijk, nagenoeg onbemest) wordt beschouwd. Er is een basispakket voor permanente graslanden (SEK 1000/ha; 1 euro= 9,14 SEK) en een aanvullend pakket (SEK 1400/ha) voor de halfnatuurlijke daarbinnen. Daarbinnen zit ook actief onderhoud. Naar schatting is voor ca. 400.000 ha het basispakket en voor 140.000 ha het aanvullende pakket afgesloten. Voor een aanvullend pakket wordt afgesloten wordt door provincieambtenaren een beheersplan gemaakt. Naar verluidt gaat daar ook een sterk educatief effect van uit.
- ?? *Behoud&beheer van natuurlijk en cultureel erfgoed.* Het gaat hier om kleine elementen zoals traditionele perceelsscheidingen, bomen/boomgroepen, stenen muurtjes en dergelijke. De vergoeding is zeer variabel, afhankelijk van de voorkomende elementen. Het behoud van historische elementen is wettelijk geregeld maar niet het onderhoud. Daarin moet de overeenkomst voorzien. In totaal streeft men ernaar om overeenkomsten af te sluiten voor 25-30% van het 'bouwland', dat is alles wat ooit geploegd wordt, dus bouwland s.s. en kunstweide (ley). De overeenkomst kan samengaan met een overeenkomst voor bijvoorbeeld open landschappen.
- ?? *Rendierteelt.* Het POP vermeldt slechts een doelstelling van 1.700 ha, wat wellicht een drukfout is.
- ?? *Behoud van open landschappen,* vooral in gebieden met kunstweide (ley). Men streeft naar afsluiting voor ca. 600.000 ha. Afhankelijk van de regio varieert de vergoeding van 400-2.050 SEK/ha.
- ?? *Biologische landbouw.* Men streeft naar 20% biologische landbouw. Men zit reeds op 13-15%! De vergoedingen variëren van 500 SEK/ha (kunstweide), via 1.300-2.200 ha (akkerbouwproducten) tot 5.000-7.500 SEK/ha (tuinbouw). De vergoeding per GVE is 1700 SEK/ha. In Noord-Zweden ligt het afsluitpercentage soms op tientallen %, in Zuid-Zweden daarentegen soms slechts op enkele %. Waar biologische boeren een kleine minderheid vormen, lukt het soms niet het product ook als biologisch op de markt te brengen.
- ?? *Maatregelen tegen nitraatuitspoeling.* Het doel was dit op 50.000 ha toe te passen. Inmiddels valt echter reeds ca. 180.000 ha onder de maatregel. Dat betreft niet alleen de nitraatgevoelige gebieden in het kader van de nitraatrichtlijn. Men spreekt van een groot succes. Op deze 180.000 ha zijn I een of twee maatregelen tegelijk van toepassing. De eerste maatregel houdt in dat in het voorjaar een nitraatopnemend gewas wordt meegezaaid ('catchcrop'), dat na de graanoogst, tot ergens in het najaar blijft staan en doorgroeit. De tweede maatregel houdt in dat niet voor 1 januari geploegd mag worden, waardoor minder nitraat uitspoelt. De eerste maatregel levert 900 SEK/ha op, de tweede 400 SEK/ha. Gemiddeld wordt over de 180.000 ha ca. 1.000 SEK/ha betaald.
- ?? *Herstel van wetlands/poelen.* Het doel is 6.000 ha te realiseren. Er is een basisvergoeding van 3.000 SEK/ha en een aanvullende vergoeding van 800 SEK/ha in het geval een maai- of graasbeheer wordt uitgevoerd. De aanleg van het wetland wordt bekostigd op grond van artikel 33 van de EU-verordening. De boer bindt zich voor 20 jaar. Voor het onderhoud bindt hij zich voor 10 jaar, wat voor nog eens 10 jaar verlengd kan worden.

De maatregel draagt niet alleen bij aan biodiversiteit, maar is ook bedoeld ter vergroting van de waterberging en vermindering van de stikstofbelasting van de Oostzee, verplicht op grond van de Conventie van Helsinki en de 'Noordoost Atlantische Conventie' (OSPAR).

?? *Milieuvriendelijke teelt van lokale rassen van bruine bonen op Öland.* Het doel is 1.000 ha. De vergoeding is 2.700 SEK/ha.

?? *Milieuvriendelijke teelt van suikerbieten op Gotland.* Het doel is 2.200 ha. De vergoeding is SEK 1.350/ha.

?? *Beheer van oeverstroken.* Het doel is 5.500 ha met een vergoeding SEK 3.000/ha.

Onder het milieudeel van het POP, maar niet binnen het landbouwmilieuprogramma, vallen onder meer ook de *Bergboerenregeling* en opleidingen. Uit een rapportage van P. Terwan over het in de jaren '90 uitgevoerde landbouwmilieuprogramma (waar het toen kennelijk wel onder viel) bleek dat maar liefst ca. 65.000 boeren (van de ca. 90.000) aan een *opleidingsprogramma* hadden deelgenomen. Ook werd in deze rapportage vermeld dat van de 'eigenlijke' landbouwmilieumaatregelen voornamelijk de basispakketten werden afgesloten en dat de afsluiting van verdergaande pakketten teleurstellend was.

4.4 Doel- of middelgericht

Op het niveau van het bedrijf kan gekozen worden uit een reeks tevoren vastgestelde maatregelen. Echter, de boer kan zelf geen nieuwe maatregelen bedenken en het is zeker niet zo dat hij de vrijheid heeft om op zijn eigen manier een tevoren vastgesteld doel te bereiken. Er is dus geen sprake van een doelgerichte maar van een middelgerichte aanpak.

4.5 Het betalingsverkeer

Het betalingsverkeer zit in Zweden simpel in elkaar. Het provinciebestuur is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het grootste deel van de overeenkomsten (zie 4.8). Wanneer dit is afgehandeld, is het aan de Swedish Board of Agriculture om te betalen.

4.6 Controle en handhaving

Deze is in handen van de provinciale besturen, welke ook een bepalende rol hebben bij het merendeel van de beheersovereenkomsten. Het Zweedse POP bepaalt dat tenminste 5% van de bedrijven die profiteren van het POP (geen specificatie voor het landbouwmilieuprogramma vermeld) ter plekke worden gecontroleerd. Hoewel niet vermeld, is dit vermoedelijk per jaar. De controles worden uitgevoerd door de provinciebesturen binnen de richtlijnen van de Swedish Board of Agriculture. Tweederde van de te bezoeken bedrijven wordt gekozen op grond van een risicoanalyse, de rest 'at random'. Risico's houden verband met de ingediende informatie, de ervaring van de boer (eerste aanvraag?), kennis omtrent de boer, tips van derden, onregelmatigheden in het verleden en dergelijke.

4.7 Administratieve lasten

Van de 'transactiekosten' van de overheid kan momenteel weinig worden gezegd. Dit zal voorlopig wel zo blijven, gezien de betrokkenheid van een groot aantal provinciebesturen.

Wat betreft de lasten voor de boer kan evenmin veel worden gezegd. Het ziet er echter naar uit dat hier veel van de schouders van de boer wordt genomen door de intensieve bemoeienis van provinciezijde.

4.8 Uitvoering

De boer dient een aanvraag in bij het provinciaal bestuur (länsstyrelsen). De hele afhandeling t/m de opstelling en goedkeuring van het contract, is in handen van de regionale overheid. Wanneer alles beklonken is, is het aan de Swedish Board of Agriculture om te betalen.

De Board heeft één maatregel geheel in eigen hand: de bescherming van zeldzame huisdierrassen.

De maatregelen in de contracten worden weliswaar per provincie vastgesteld, maar zijn afkomstig uit een nationaal vastgestelde lijst van maatregelen.

Bijna alle contracten (uitgezonderd de bescherming van zeldzame huisdierrassen) worden dus gesloten door bemiddeling van het provinciaal bestuur (länsstyrelsen).

Daar dient de boer zijn aanvraag ook in. De provinciebesturen worden niet gekozen, maar zijn formeel ondergeschikt aan het Ministerie van Financiën. Zoals vermeld, wordt de betaling gedaan door de Board of Agriculture, welke onder het landbouwministerie valt.

De provincie gaat grondig te werk. Voor een kernmaatregel als het beheer van soortenrijke graslanden moet voor ieder terrein of zelfs perceel een 'beheersplan' worden gemaakt. Dit gebeurt door ambtenaren van de provincie, nadat een boer een aanvraag heeft ingediend voor een overeenkomst waarin het beheer van zulke terreinen wordt geregeld. Hoewel het hier vaak maar kleine stukjes, van bijvoorbeeld een paar ha betreft, zijn het wel de terreinen die de grootste bijdrage aan de biodiversiteit leveren. Terreinen van een dergelijke kwaliteit (schraallanden en dergelijke) komen in Nederland nagenoeg alleen maar voor op de bezittingen van terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.

4.9 Doelgroep

Uiteraard zijn boeren, incl. pachters, de belangrijkste doelgroep. Niettemin kunnen ook bijvoorbeeld particuliere natuurbeschermingsorganisaties in aanmerking komen, niet als zodanig, maar via een door hen op te richten landbouwmaatschappij/bedrijf, die dan ook wordt opgenomen in het nationale register van landbouwbedrijven. Naar verluidt heeft dit niet geleid tot problemen met de Commissie.

4.10 Hoe is de financiering geregeld?

De vergoedingen worden volgens het Zweedse POP in hoofdzaak vastgesteld op basis van gemaakte kosten van het overeengekomen beheer. In hoeverre inkomstenderving daarin is inbegrepen, wordt uit het POP niet duidelijk.

In het Zweedse POP worden de volgende uitgaven geraamd (2000-2006):

Landbouwmilieumaatregelen	€ 1.040 mln.
Bergboeren/LFA	€ 402 mln.
Opleidingen	€ 116 mln.
Investerings (art. 33)	€ 53 mln.
Bosbeheer	€ 6 mln.
'aanpassing & ontwikkeling'	€ 31 mln.
Totaal milieudeel nieuw	€ 1.648 mln.
Oude verplichtingen landbouwmilieumaatregelen	€ 728 mln.
Totaal milieudeel	€ 2.376 mln.
Sociaal-economisch deel	€ 158 mln.
Totaal POP	€ 2.551 mln.

4.11 Mogelijkheden van toepassing door Nederland

- ?? Het Zweedse programma lijkt voor wat betreft biodiversiteit een van de beste in Europa. Het is geschikt voor landen met een gedifferentieerd buitengebied, met grote gebieden met eenvoudige doelstellingen alsmede kleinere verspreid liggende, zeer waardevolle gebieden met specifieke beheerseisen. Nederland heeft Zweden in het verleden dan ook ingeschakeld bij zijn contacten met kandidaat-EU-landen, waar vaak zo'n situatie aanwezig is. Het programma is echter niet goedkoop en bij schaarste aan middelen, zoals in Nederland, lijkt een dergelijke opzet niet haalbaar.
- ?? Voor Nederland zelf is de aanpak zoals gevolgd voor de halfnatuurlijke graslanden helaas niet mogelijk, daar deze terreinen bij ons buiten reservaten niet meer voorkomen. Wel is de aanpak waarbij de boer bezocht wordt vergelijkbaar met ons oude DBL-systeem (DBL is Directie Beheer Landbouwgronden) en wellicht heroverweging in Nederland waard.
- ?? Hoewel Nederland zowel door zijn beperkte omvang als door de nivellering eenvoudiger in elkaar zit (waarden goeddeels in weidevogels, wintergasten, sloten/slootkanten en landschapselementen), kan het de moeite waard zijn het huidige systeem in Nederland te vergelijken met het oude (en dus ook bestaande Zweedse), waarbij het bedrijf bezocht werd. Ook bij ons maakt het namelijk wel degelijk uit waar welke maatregelen worden toegepast.
- ?? Het ontbreken van bebossingssubsidie en het ondersteunen van het open houden van het landschap is typisch voor een land waar bossen domineren en zich nog steeds uitbreiden. Geen voorbeeld voor Nederland, maar wel interessant als ander uiterste van het spectrum.
- ?? De aanpak van biologische landbouw is een succes. Nadere studie naar de aanpak en succesfactoren lijkt nuttig. Overigens is het succes in Noord Zweden mede te danken aan het feit dat de omschakeling eenvoudiger is dan in Zuid Zweden, met intensievere landbouw.
- ?? De aanpak voor nitraatgevoelige gebieden is eveneens interessant maar lijkt nauwelijks van toepassing voor de Nederlandse situatie. Wellicht is het interessant voor de akkerbouwgebieden waar mest van elders uit het land naar toe gaat door middel van mestafzetcontracten.
- ?? Het programma ter herstel van wetlands lijkt op de Nederlandse omvorming tot natuurgebied en verdient ook nadere studie. Interessante aspecten zijn a) de omvorming voor tenminste 20 jaar en b) de bijdrage die tevens wordt geleverd aan de bestrijding van de stikstofbelasting van wateren (incl. Oostzee).
- ?? De uitvoeringsorganisatie lijkt eenvoudig en efficiënt. Hierover kan echter geen definitieve uitspraak worden gedaan zonder inzicht in de administratieve kosten. Er is een gering aantal actoren met een speciale rol voor het provinciebestuur, dat daarvoor natuurlijk dan ook de capaciteit in huis moet hebben. Er wordt een zeer belangrijke rol toegekend aan het provinciaal bestuur. Een verschil met Nederland is dat dit niet wordt geleid door een college van gekozen gedeputeerden, maar dat het in feite een soort gedecentraliseerde rijksdiensten zijn.

5 Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's)

5.1 Inleiding

Tot juni 2002 was het systeem van CTE's van kracht. Dit zijn overeenkomsten met boeren die opgebouwd zijn uit een sociaal-economisch deel en een milieu/natuurdeel (beheersovereenkomst). In de afgelopen periode ging gemiddeld 72% van de middelen naar het tweede deel (beheersovereenkomst). De nieuwe regering heeft de regeling tijdelijk stilgelegd en is van zins deze binnenkort weer te openen onder de naam 'Contrats d'Agricole Durable' (CAD) of wel duurzame landbouwcontracten. In juli 2002 bracht het landbouwministerie een evaluatierapport van de CTE's uit. Daarin werden een aantal tekortkomingen van het systeem genoemd, zoals de ingewikkeldheid van het systeem, verschillen in vergoeding van gebied tot gebied die niet altijd terecht waren, en een voortdurende stijging van de kosten per contract, van aanvankelijk 23.000 euro, tot uiteindelijk 47.000 euro. Aanbevolen werd onder meer de inhoud beter af te stemmen op de wensen van de samenleving, het systeem te vereenvoudigen en te verhelderen, de betalingen beter in te passen in het totaal van landbouwsubsidies, het beheer te verbeteren en de kosten beter te beheersen en om in bepaalde gevallen weer landbouwmilieumaatregelen (beheersovereenkomsten) zonder sociaal-economisch deel (investeringen) opnieuw in te voeren. Van de komende CAD's zijn nog geen details, wel enkele elementen bekend. Zo moet de gemiddelde omvang van een contract omlaag van 47.000 naar 27.000 euro per 5 jaar, terwijl men toch de kwaliteit denkt te verbeteren. Dit kan wel eens nadelig zijn, maar is een logische gevolg van het stoppen van de modulatie (wat extra geld opleverde) en het alsnog doorgaan met de 'prime à l'herbe', waar veel geld in gaat zitten. Dat laatste wil men bereiken door een aantal essentiële maatregelen verplicht te stellen (uiteraard afhankelijk van de sector en gebied), zodat de boer ze er niet zomaar uit kan laten. Daarnaast wil men het aantal maatregelen per bedrijf sterk in aantal terugbrengen. Dit laatste kan wel eens negatief uitpakken voor natuur en landschap, bijvoorbeeld in gevarieerde gebieden en ook wanneer andere doelen dan natuur en landschap worden gekozen. Ook denkt men de administratiekosten van de overheid (transactiekosten), thans ca. 5% (zie 5.7) nog verder te kunnen drukken. Tenslotte wil men af van de degressiviteit in de betalingen (grotere bedrijven ontvangen minder per maatregel), hoewel dit de zaak juist duurder kan maken. In algemene zin moet nog de opmerking worden gemaakt dat het CTE-systeem niet op prioritaire gebieden maar op geheel Frankrijk is gericht. Er zijn dus niet alleen beheersmaatregelen ontworpen voor gebieden die waardevol zijn uit oogpunt van natuur en landschap maar ook voor akkerbouwgebieden, wijnbouwgebieden en dergelijke. Niettemin vindt er in de praktijk wel degelijk een prioritering naar bepaalde gebieden plaats door middel van de budgettoewijzing. Er zijn namelijk niet voldoende middelen om met alle boeren een contract af te sluiten. Tot nu toe lag er een accent op de schapen- en rundveesectoren, wat uit oogpunt van agrarisch natuurbeheer gunstig is, daar deze sectoren immers veelal de waardevolste terreinen beheren. De onderstaande beschrijving slaat op het CTE-systeem zoals dat van kracht was, gebaseerd op informatie van de website van het Franse ministerie van landbouw, de vergelijkende studie van landbouwmilieumaatregelen in opdracht van het betaalorgaan van het ministerie en het Franse Plattelandsontwikkelingsplan (POP),

een evaluatierapport van de CTE's van juli 2002, alsmede mondelinge informatie van een terzake deskundige ambtenaar van het Landbouwministerie.

5.2 Doelstellingen

De doelstellingen van de CTE's zijn uiteraard gerelateerd aan de situatie en problemen in het landelijk gebied. Deze worden in het POP uitgebreid beschreven in onderdelen gewijd aan onder meer bevolking, werkgelegenheid, toerisme, landbouw, landschap, problematiek van berggebieden, milieukwaliteit en biodiversiteit. Voor ons doel zijn landschap, milieu en biodiversiteit in de eerste plaats van belang. Onder landschap worden veranderingen beschreven ten gevolge van het verlaten van landbouwgrond (dichtgroeien), het verdwijnen van landschapselementen als heggen, bosjes en muurtjes en het verschijnen van ontsierende bedrijfsgebouwen. Onder milieukwaliteit worden onder meer problemen met nitraat, fosfaat en bestrijdingsmiddelen genoemd. Onder biodiversiteit worden de negatieve en positieve invloeden van de landbouw genoemd. De eerste houdt een verarming in ten gevolge van intensieve landbouw. Onder de positieve wordt de begrazing van bergweiden speciaal genoemd, alsmede het speciale probleem dat het verdwijnen van de landbouw daar met zich meebrengt.

De doelen van de CTE's moeten worden bereikt door twee hoofdonderdelen van het contract:

- het *sociaal-economische deel*
- het op *milieu/natuur en ruimte gerichte deel* (beheersovereenkomst met jaarlijkse betalingen)

Volgens de website van het landbouwministerie zijn de *overkoepelende doelen van de CTE's als geheel* (sociaal-economisch deel+ milieudeel samen):

- het tot stand brengen van een '*toegevoegde waarde*' (neem aan: van producten)
- *innovatie*
- maatregelen ter *bescherming van het milieu (incl. natuur/biodiversiteit)*
- *beheer van de ruimte*
- handhaving of het tot stand brengen van *werkgelegenheid*

In de recente *vergelijkende studie* van Europese landbouwmilieumaatregelen, uitgevoerd in opdracht van het Franse betaalorgaan dat verantwoordelijk is voor CTE's, worden de *doelstellingen van de CTE's* iets anders verwoord:

- ?? Rekening houden met de multifunctionaliteit van de landbouw
 - de landbouw richten op en aanpassen aan verwachtingen van de maatschappij:
 - de kwaliteit van het milieu (= incl. natuur)
 - voedselveiligheid
 - een evenwichtige ontwikkeling van het platteland
- ?? Het aanmoedigen van landbouwpraktijken die diensten leveren die niet door de markt worden vergoed
- ?? Bijdragen aan de werkgelegenheid op het platteland
- ?? Het tot stand brengen van een beleid gebaseerd op contracten tussen boeren en overheden.

In een document (maart 2002) van het Franse Landbouwministerie worden kortweg als *hoofddoelstellingen voor het milieudeel* (beheersovereenkomsten) van de CTE genoemd: waterkwaliteit, bodembescherming, landschapsbehoud en biodiversiteit. In een circulaire van het landbouwministerie van november 1999 werden bovendien nog genoemd: luchtkwaliteit, het tegengaan van natuurrampen en energie (energiebesparing en vernieuwbare energiebronnen).

5.3 Maatregelen

Voorbeelden van *maatregelen* behorend tot het *sociaal-economisch deel* zijn: aansluiting bij een kwaliteitslabel of biologisch label, traceerbaarheid, investeringen (gebouwen, materieel), verkoop op het bedrijf, recreatie/toerisme, diversificatie van het bedrijven, handhaving/versterken werkgelegenheid.

Voorbeelden van maatregelen behorend tot het op natuur, milieu en ruimte gerichte deel (de beheersovereenkomsten) zijn: tegengaan van erosie, bescherming van de biodiversiteit, handhaving van open landschappen etc.

De contracten worden individueel vastgesteld, maar moeten passen binnen een raamwerk dat per regio wordt vastgesteld. De (26) regio's worden weer in subgebieden onderverdeeld voor het kiezen van de beheersmaatregelen. De geselecteerde maatregelen worden gekozen uit een aantal van ca. 150 concrete beheersmaatregelen die in nationaal verband zijn vastgesteld en (merendeels) in het POP worden opgesomd. Vele daarvan zijn op het niveau van onze 'beheersvoorschriften' in de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, maar sommige zijn weer opgebouwd uit submaatregelen. Indien nodig, kunnen lokaal extra maatregelen worden ontwikkeld, maar deze moeten allen aan de Europese Commissie en het STAR-comité worden voorgelegd, en hierover wordt maar éénmaal per jaar beslist.

Binnen het departement worden per doelstelling verschillende beheerspakketten of 'mesures-type' gedefinieerd. Deze zijn opgebouwd uit de beheersmaatregelen die in het POP worden opgesomd. De 'mesures types' worden vaak gecombineerd tot 'contrats type' of voorbeeldcontracten, ook aangeduid als 'collectieve projecten'. Deze zijn opgebouwd uit een samenhangend geheel van beheerspakketten. Het individuele contract wederom moet (min of meer) passen binnen de 'contrats-type'.

'Contrats-type' worden kunnen worden opgesteld per gebied (bijvoorbeeld een gebied van belang voor specifieke natuurwaarden en met een eigen problematiek) of per sector (bijvoorbeeld de schapenteelt). De boer kan kiezen uit het pakket van beheersmaatregelen binnen het 'contrat type' dat voor hem van toepassing is, indien wenselijk aangevuld met beheersmaatregelen uit andere pakketten binnen zijn departement.

Hierboven werden *'collectieve projecten'* worden genoemd. Voor een homogeen gebied of voor een bepaalde bedrijfstak kunnen 'contrats-type' of voorbeeldcontracten worden uitgewerkt. Ieder individueel contract past binnen het menu dat gemeenschappelijk tot stand is gekomen. Daarbij wordt een belangrijke rol gespeeld door specifieke organisaties, de 'draggers van collectieve projecten'. Medio 2002 waren er 1129 collectieve projecten (waarvan 462 gebiedsgericht), waarvan o.a. 588 voorgesteld door economische organisaties, 370 door de Chambres d'Agriculture, 62 door natuurparken en 57 door 'collectieven' (waaronder vermoedelijk de organisaties voor het beheer van bergweiden vallen).

Binnen een 'collectief project' kunnen overigens nog wel individuele verschillen tussen contracten voorkomen.

Een voorbeeld van 'collectieve projecten' voor specifieke gebieden is het project voor de Crau (Provence), een gebied met extensieve schapenbeweiding en hooibouw met een zeldzame steppevogelpopulatie. Overigens worden de schapen uit dat gebied in het late voorjaar naar de Alpen gebracht, waar de herder opnieuw voor bepaalde vormen van steun in aanmerking komt (geen details bekend). Een ander voorbeeld is het collectieve project voor een deel van de Vogezen.

Een voorbeeld van een collectief project per bedrijfstak is een project voor de varkenshouderij in Bretagne.

Naast bovengenoemde maatregelen zijn er ook horizontale, in heel Frankrijk geldende maatregelen: de omschakeling naar biologische landbouw en de omzetting van bouwland in extensief gebruikt grasland. Overigens wordt bijvoorbeeld de omschakeling naar biologische landbouw, met de andere bovengenoemde maatregelen, op uitvoeringsniveau (departement) als 'mesure-type' aangeboden.

Enkele voorbeelden van concrete beheersvoorschriften, zoals vermeld in het POP zijn:

- ?? uitstel van de maaidatum in graslanden tot 10 juni (ca. 25 euro/ha veel minder dan in Nederland, 30 juni (75 euro), 20 juli (125 euro), 15 augustus (145 euro));
- ?? maaien van binnen naar buiten (25 euro/ha);
- ?? geen fytosanitaire maatregelen, schadelijk voor flora of avifauna (100 euro/ha);
- ?? handhaven van perceelsvormen (360 euro/ha);
- ?? extensieve begrazing van wetlands (50-60 euro/ha);
- ?? openkappen van overgroeid (minstens 30% struiken) extensief grasland en daarna beweiding (225 euro/ha/jaar), waarin zowel de eenmalige ingreep als het jaarlijkse beheer zijn verdisconteerd;
- ?? begrazing van extensieve (berg-)graslanden (55-110 euro/ha), afhankelijk van de beweidingdichtheid (min of meer evenredig met het aantal schapendagen).

Sommige maatregelen zijn weer opgebouwd uit een reeks submaatregelen, waaronder bepalingen m.b.t. de mestgift, welke tot voor Nederland ongekend lage niveaus kan worden vastgesteld (bijvoorbeeld NPK (stikstof, fosfaat, kalium) 30-30-30 of 60-60-60).

De CTE's/CAD's zijn tevens het belangrijkste instrument ter verwezenlijking van *Natura 2000* doelstellingen in de betreffende gebieden, voorzover het landbouwgrond betreft. Zoals bekend mogen lidstaten boven de berekening van inkomstenderving en gemaakte kosten maximaal 20% 'bonus' geven. In *Natura 2000* gebieden is dat bij voorbaat 20%, terwijl het elders bijvoorbeeld 10% kan zijn. Dit kan een manier kan zijn om de weerstand bij boeren weg te nemen. De belangrijke rol voor vrijwillige overeenkomsten om de doelstellingen van *Natura 2000* te bereiken (CTE/CAD voor landbouwgrond, andersoortige overeenkomst voor niet-landbouwgrond) en de rol van lokale organisaties bij de tenuitvoerlegging lijken ook sterke punten.

Verhouding tot andere maatregelen en bijbehorende doelstellingen

Voorzover de website van het Franse landbouwministerie nog actueel is, vallen de Bergboerenvergoeding (ICHN), het programma ter bestrijding van milieuvervuiling door de landbouw (PMPOA) en vestigingssteun voor jonge boeren (DJA) niet onder de CTE's.

De bestaande '*Prime à l'herbe*' (PMSEE), een eenvoudig systeem ter ondersteuning van de extensieve veehouderij, gebaseerd op veedichtheid en toegepast op ca. 5 mln. ha (75.000 tot 100.000 boeren), zou volgens de website in 2003 in de CTE's moeten opgaan, na een evaluatie door de Commissie, maar is volgens mondelinge informatie van het ministerie nog steeds een betaling die additioneel naast de CTE kan worden betaald, en daarmee de extensieve veehouderijgebieden wat extra steun kan bezorgen. De voortzetting van deze premie is ook een van de redenen van het geldtekort van de CTE's.

De '*Opérations locales*', specifieke 'beheersplannen' voor bepaalde streken met een relatief homogeen karakter uit oogpunt van doelstellingen, die althans deels goed in elkaar zitten, zouden vanaf 2001 in de CTE's moeten zijn opgegaan. Zoals in de inleiding vermeld, pleit het evaluatierapport van juli 2002 er voor om zulke plannen toch weer in te voeren voor diegenen die geen CTE kunnen afsluiten, bijvoorbeeld boeren ouder dan 55 jaar. De afgelopen jaren viel ca. 900.000 ha onder zulke overeenkomsten en waren daar ca. 52.000 boeren bij betrokken. Van de CTE's waren op 1 juni 2002 27.000 contracten getekend en 34.000 in voorbereiding. Oorspronkelijk wilde men in 2002 het getal van 100.000 halen.

5.4 Doel- of middelgericht

Hoewel er een ingenieus systeem bestaat om de inhoud van de CTE's af te stemmen op de prioriteiten van de streek of de sector, bestaat er geen mogelijkheid om de boer geheel zelf te laten bepalen hoe hij het resultaat wil behalen. Hij werkt binnen een

raamwerk van tevoren vastgestelde maatregelen. Daarom moet het systeem middelgericht worden genoemd.

5.5 Het betalingsverkeer

De Prefect, als vertegenwoordiger van de Staat, is medeondertekenaar van het contract. De betaling geschiedt vanuit het CTE-fonds: Fonds de Financement des Contrats Territoriaux d'Exploitation (FFCTE) en wel via de CNASEA, een van de Franse betaalorganen. De prefect, die onder het ministerie van binnenlandse zaken valt, is overigens niet de baas van de CNASEA. Deze laatste valt onder het landbouwministerie.

5.6 Controle en handhaving

Het POP geeft aan dat er handleidingen zullen komen voor administratieve controles en controles in het veld. Wat de laatste betreft, deze zullen volgens het POP per jaar tenminste 5% van de boeren met een contract betreffen. Inmiddels is in een Note de Service (de dato 13-8-2002) in 87 bladzijden gedetailleerd vastgelegd hoe de controles moeten plaatsvinden.

5.7 Administratieve lasten

Uit mondelinge informatie van het ministerie werd de volgende globale indruk verkregen:

- ?? opstelling van het contract (individueel dossier): 1.000 euro;
- ?? verdere behandeling van het dossier 500 euro;
- ?? eerste jaar dus 1.500 euro;
- ?? volgende vier jaar 4x 0,5 dag= 4x 250 euro= 1.000 euro;
- ?? totaal voor vijf jaar 2.500 euro.
- ?? bij een gemiddelde contractomvang van ca. 47.000 euro: ca 5% administratiekosten voor de overheid.

Hoewel dit een mooi resultaat is, vindt men het toch te hoog. Men denkt te kunnen besparen op de kosten in het 2^e-5^e jaar, terwijl ook de procedure in het 1^e jaar vereenvoudigd zou kunnen worden. Opgemerkt werd dat 5% nog te veel is wanneer we vergelijken met de kosten uit de 'eerste pijler' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit lijkt geen logische vergelijking, gezien de verschillen tussen de maatregelen. Terzijde moet nog worden opgemerkt dat het onduidelijk is van welke actoren, zoals in 5.8 vermeld, de kosten in de 5% zijn inbegrepen. De kosten van organisaties die betrokken zijn bij collectieve projecten zijn in elk geval niet meegerekend. Naar schatting een vergelijkbaar bedrag als hierboven genoemd (ca. 5%) komt nog eens ten laste van de aanvrager.

5.8 Uitvoering

De Prefect van het departement is medeondertekenaar van het contract en is verantwoordelijk voor het verzekeren van het passen binnen het departementaal raamwerk voor individuele contracten, en voor het bepalen van het niveau van de steun. Dit is echter een simplificatie. In de praktijk is er een reeks van betrokken organisaties:

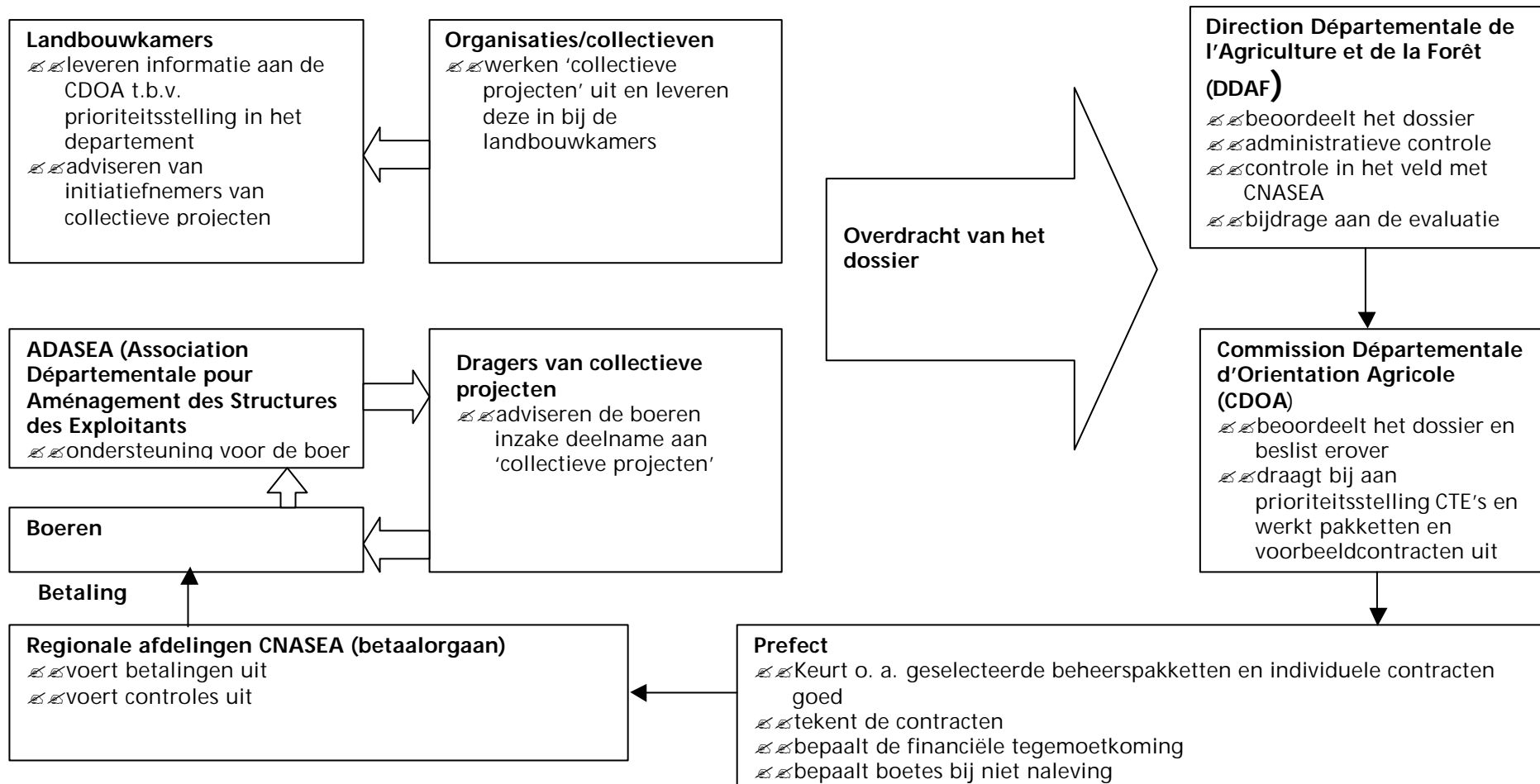
- ?? regionale organisaties/collectieven (bijvoorbeeld voor de beweiding van bergweiden) kunnen 'collectieve projecten' voorstellen, welke aan de Chambres

- d'Agriculture moeten worden voorgesteld ter vaststelling van prioriteiten van de CTE's;
- ?? bij de voorbereiding van zijn contract wordt de boer terzijde gestaan door de ADASEA (Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitants Agricoles), terwijl de 'dragers van collectieve projecten' met beiden in contact staan. Via de ADASEA kunnen ook andere organisaties worden ingeschakeld om de boer terzijde te staan;
 - ?? vervolgens gaat het dossier naar de DDAF (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt);
 - ?? vandaar naar de CDOA, de Commission Départementale d'Orientation Agricole, en - vandaar naar de Prefect.
 - ?? Vervolgens zit komende Prefect en het betaalorgaan CNASEA aan de beurt.

Terzijde moet nog worden opgemerkt dat in het uitgebreide Franse netwerk van regionale natuurparken (Parcs naturels régionaux of PNR) ook specialisten van het park de boeren adviseren om tot een zo goed mogelijk individueel contract te komen.

Het geheel zit nogal gecompliceerd in elkaar, wat in de vergelijkende studie in opdracht van de CNASEA ook als een van de drie belangrijkste minpunten van het CTE-systeem wordt aangemerkt: 'zware administratieve last'. Dit blijkt echter weer niet uit de eerder genoemde schatting van de transactiekosten (ca. 5%). Wellicht zijn dan ook niet de kosten maar de complexiteit van de procedure bedoeld.

Beslisboom voor CTE's: vele actoren



5.9 Doelgroep

De doelgroep bestaat uit individuele boeren (vermoedelijk inclusief migrerende herders zonder eigen land). Collectieve lichamen kunnen wel invloed uitoefenen op de aard van het departementale raamwerk voor contracten maar kunnen zelf geen contract afsluiten. De in aanmerking komende personen moeten tussen 21 en 55 jaar oud zijn.

5.10 Hoe is de financiering geregeld

Van het totale bedrag aan plattelandsmaatregelen in het Franse POP is ca. 40% EU-cofinanciering voorzien. Bij de onderdelen landbouwmilieumaatregelen en Bergboerenregeling is voor elk een cofinanciering van 50% voorzien.

Inmiddels (2002) zijn er 44.000 CTE's afgesloten van gemiddeld elk 47.000 euro voor 5 jaar. Het ligt in de bedoeling dat voor de komende CAD's het gemiddelde bedrag omlaag gaat naar 27.000 euro. Deze bedragen zeggen echter weinig zonder nadere informatie over de verdeling over het socio-economische deel en de beheersovereenkomst voor 5 jaar. Het eerstgenoemde deel kon in de oude situatie maximaal 15.000 euro (voor 5 jaar) bedragen.

In het Franse POP zijn de maatregelen wel uitgesplitst. Voor een periode van 7 jaar (2000 t/m 2006) zijn de volgende totaalbedragen (incl. 50% EU-bijdrage) opgenomen:

Bergboerenregeling	2.852,4 mln. euro (25%)
Landbouwmilieumaatregelen	1.441,2 mln. euro (13%)
Bebossing	90,6 mln. euro (1%)
Andere bosbouwmaatregelen	511,7 mln. euro (5%)

Daarnaast gaat 172,5 mln. euro naar 'bescherming van het milieu', waarschijnlijk zijn dit hoofdstuk IX/art. 33-maatregelen. Hieronder vallen maatregelen als het herstel van bergweiden, speciale maatregelen in Natura 2000-gebieden en het weer geschikt maken van gebieden voor begrazing door Middel van openkappen, stronkverwijdering en inrastering.

5.11 Mogelijkheden van toepassing door Nederland

Van de zijde van het Franse landbouwministerie werd op een vraag naar de voorbeeldwerking geantwoord dat wij vooral van de fouten van het systeem kunnen leren. De toegezegde informatie daarover is echter niet op tijd ontvangen om in dit document te kunnen verwerken. Er zijn indicaties dat het systeem zo gek nog niet was en dat de bezuinigingen en het versmallen van de bandbreedte van de overeenkomsten een achteruitgang betekenen.

Een eerste indruk kan echter wel reeds worden gegeven:

- ?? Het systeem lijkt, door opstelling van regionale kaders (selectie van beheerspakketten uit lange nationale lijst) voor overeenkomsten, geschikt voor een groot en divers land als Frankrijk. In het kleinere en eenvoudiger opgebouwde Nederland, gebeurt dit overigens ook in zekere zin en wel in de 'beheersgebiedplannen' en 'landschapsgebiedsplannen'. Onze procedures lijken echter minder ingewikkeld.
- ?? De maatregelen worden per bedrijf vastgesteld, waarbij de boer individueel wordt geadviseerd (ADASEA). In regionale natuurparken kan een specialist van het park kan worden ingeschakeld. Dit alles lijkt op de oude werkwijze van DBL/Dienst Landelijk Gebied, waarbij de bedrijven individueel werden bezocht. De voordelen en kosten van dit systeem zouden ook bij ons kunnen worden heroverwogen.
- ?? De verplichte combinatie van een sociaal-economische deel van de CTE en een beheersovereenkomst in één contract lijkt niet logisch en is waarschijnlijk om

politieke redenen tot stand gekomen. Niettemin kan het wel zinvol zijn beide mogelijkheden los van elkaar aan te bieden.

- ?? De combinatie van eenmalige ingrepen ten behoeve van het natuurbeheer en meerjarig beheer een goede zaak. Dat is dus een ander soort 'investeringen' dan onder het sociaal-economische deel kunnen vallen. In Frankrijk is daarbij de eenmalige ingreep (bijvoorbeeld verwijdering van struikgewas), anders dan in Nederland (maximaal 95%voorschot) in de jaarlijkse vergoeding verrekend. Het betreft hier ingrepen die in verband staan met het overeengekomen jaarlijks uit te voeren beheer. Het kan interessant zijn de voor- en nadelen van de twee systemen (Nederland en Frankrijk) te vergelijken.
- ?? Collectieve lichamen, waaronder ook de 'Groupements Fonciers Pastoraux', die zich bezighouden met de zomerbeweiding van bergweiden, kunnen invloed uitoefenen op het departementale raamwerk voor contracten. Dit zou ook mogelijk zijn bij onze agrarische natuurverenigingen.
- ?? Het is niet uitgesloten dat Frankrijk een Nederlands voorstel zou steunen om collectieven en agrarische natuurverenigingen zelf in aanmerking te laten komen voor contracten. Dit zou nader verkend moeten worden.
- ?? De Franse aanpak van Natura-2000-gebieden (inzet van de beheersovereenkomsten; maximale bonus van 20%) zou voor Nederland ook interessant kunnen zijn, ware het niet dat in Nederland maar weinig weidegebieden zijn aangewezen en bovendien reeds overal een bonus van 15-20% wordt toepast.

6 Nordrhein-Westfalen

6.1 Inleiding

In Duitsland heeft elk deelstaat een eigen plattelandsbeleid. Voor deze rapportage kijken wij naar de deelstaat Nordrhein-Westfalen en in het bijzonder naar de landbouwmilieumaatregelen (Agrarumweltmaßnahmen).

Nordrhein-Westfalen is ongeveer 34.039 km² (3,4 mln. ha) groot en heeft zo'n 18 mln. inwoners. De bevolkingsdichtheid bedraagt 520 mensen per km². Voor tweederde bestaat het uit laagland en voor eenderde uit bergland. 51,8% van de oppervlakte wordt gebruikt voor landbouw en 24,7% voor bosbouw. Zes miljoen mensen wonen op het platteland.

Door de afhankelijkheid van de natuurlijke groeiomstandigheden en de marktomstandigheden zijn in verschillende regio's sterk verschillende zwaartepunten van productie en structuren ontstaan, evenals problemen met betrekking tot milieu- en natuurbescherming. De huidige landbouw is bezig met een reeks van positieve (uit milieuoogpunt) ontwikkelingen. Tegelijkertijd laten de economische ontwikkelingen niet toe dat de landbouw in Nordrhein Westfalen op eigen kracht de negatieve invloed op het milieu te niet doet of toekomstige bedreigingen helemaal kan voorkomen. De bedreigingen liggen onder andere op de volgende gebieden:

- ?? uitspoeling van meststoffen en schadelijke stoffen naar grond- en oppervlaktewater en ophoping ervan in de bodem;
- ?? structuurverlies van de bodem en erosie door water en wind;
- ?? emissie naar de lucht (vooral met gasvormige stikstofverbindingen) door niet op de juiste wijze bemesten en door intensieve veehouderij;
- ?? afname van soortenrijkdom en hoeveelheid planten door verlies van natuurlijke en half natuurlijke biotopen als gevolg van een afname van verschillende structuren, eutrofiëring en een doorgaande verandering van standplaatseigenschappen;
- ?? afname van verscheidenheid, eigen karakter en schoonheid van landschappen.

De volgende maatregelen zijn daarom opgenomen onder de landbouwmilieumaatregelen:

- ?? bevorderen van een marktgericht en gebiedsgericht landgebruik (extensivering van bouwland en grasland en biologische landbouw);
- ?? beheer van oeverstroken;
- ?? erosiebestrijding;
- ?? meerjarige braak van landbouwpercelen om milieu- en natuurredenen;
- ?? voorkomen van het uitsterven van bedreigde regionale huisdierrassen;
- ?? behoud van plantaardige genetische bronnen;
- ?? bevorderen van natuurvriendelijk gebruik van akker- en grasland evenals de aanleg, beheer en verzorging van (eerder verdwenen) biotopen in het kader van het 'Vertragnaturschutz';
- ?? demonstratieprojecten voor milieuvriendelijke en natuurlijke landbouw.

In het kader van dit rapport wordt de volgende maatregel nader bekeken; bevorderen van natuurvriendelijk gebruik van akker- en grasland evenals de aanleg, beheer en verzorging van eerder verdwenen biotopen in het kader van het 'Vertragnaturschutz'.

De natuurvriendelijke exploitatie van graslanden telt tot de ecologisch waardevolste landbouwkundige gebruiksmogelijkheden. In de lagere gebieden van Nordrhein-Westfalen waren vroeger uitgestrekte vochtige hooilanden karakteristiek, die door meer of minder hoge grondwaterstanden gekenmerkt werden. Vochtige weilanden, vochtige dalen in het terrein, kleine watertjes en beken door weilanden zijn tezamen een belangrijke gebied voor hooggespecialiseerde dieren- en plantensoorten. In het middengebergte bepaalt het hooiland het landschapsbeeld. Er is een wisselwerking met de bossen en dit bepaalt de ecologische waarde van het landschap en het is tegelijkertijd een voorwaarde voor het behoud van de schoonheid van het landschap van deze regio. Het extensieve gebruik zorgde ervoor dat er door de verschillen in landschap mozaïeken van verschillende biotopen met een veelvoud van dieren- en plantensoorten konden ontstaan die het beschermen waard zijn.

Door de grote ontwateringsmaatregelen, intensivering van graslandgebruik en het omzetten van grasland in akkerland zijn de vochtige hooilanden in de laatste 30 jaar met 30% afgenomen.

De uitgaven in Nordrhein-Westfalen voor plattelandsbeleid zijn als volgt:

Landbouwstructuur beleid	29,4%
Landbouwmilieubeleid	55,1%
Regionaal-economisch beleid	9,1%
Overig beleid	6,5%
Totaal	100,0%

6.2 Doelstellingen

Het behouden van die gebieden die vallen onder de Ramsar-Conventie, Natura 2000 en waardevolle cultuurlandschappen volgens het 'Landesentwicklungsplan NRW'. Deze kerngebieden van natuurbescherming worden met verbindingszones met elkaar verbonden. 'Kreisen' staat het vrij om binnen hun eigen cultuurlandschapsprogramma met de landeigenaren buiten het kerngebied overeenkomsten af te sluiten. Zij moeten dan zelf 10 tot 20% van de kosten dragen. Sluiten ze contracten af buiten hun eigen cultuurlandschapsprogramma dan is er geen sprake van EU-cofinanciering.

6.3 Maatregelen

Er zijn vier beheerspakketten:

1. natuurvriendelijke akkerbouw;
 2. natuurvriendelijk graslandbeheer;
 3. hooilanden met valfruit: 'Streuobstwiesen';
 4. aanleg en onderhoud van biotopen.
- ad 1. Dit beheerspakket is er voor de bescherming van wilde akkerkruiden. Geëist wordt om af te zien van herbicide respectievelijk kunstmeststoffen evenals om af te zien van mechanische of thermische onkruidbestrijding op akkerranden en akkers.
- ad. 2 Dit verdragspakket is er voor de bescherming van bijzondere graslandbiotopen in vochtige hooilanden, 'ooilanden'(langs rivieren), of in het middelgebergte. De maatregelen zijn onderverdeeld met per biotoop afstemde maatregelen. In hoofdzaak geldt een verbod op gier, op stikstofkunstmest en op scheuren. De maatregelen zijn:
- ?? het omzetten van bouwland in extensief gebruikt grasland;
 - ?? maaien na 20 mei tot 200 meter hoogte, na 1 juni tot 400 meter hoogte en na 15 juni boven de 400 meter hoogte;
 - ?? natuurvriendelijk beheer voor bijzondere biotopen (schraal grasland, heide, moerassen, nat- en zeggehooiland, enzovoort);

- ?? aanvullende maatregelen voor een natuurvriendelijk graslandexploitatie (inzet van geiten, handmaaien, omheinen, ontdoen van opslag van bomen).
- ad. 3 De bedoeling van dit pakket is het behouden en het opnieuw opzetten van valfruitboomgaarden op hooiland. Het is verboden om chemische gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. Het is vooral de bedoeling om oude fruitsoorten aan te planten.
- ad. 4 Dit pakket heeft betrekking op:
- ?? de aanleg en verzorging van heggen;
 - ?? de aanplant van inheemse struiken en bomen;
 - ?? de aanplant en verzorging van kroonbomen;
 - ?? een noodzakelijke omheining van een aangelegde biotoop
- ad. 1 De hoogte van de vergoeding stapelt zich op naar maatregel van €350 tot €500 per ha per jaar.
- ad. 2 De hoogte van de vergoeding stapelt zich op naar maatregel van €200 tot €500 per ha per jaar.
Voor de aanvullende maatregelen kan er per jaar €300 per ha bijkomen. In bijzondere gevallen kan er een eenmalig bedrag van €150 per ha bijkomen op basis van staatssteun.
- ad. 3 Voor de verzorging is de vergoeding per jaar €800 tot €950 per ha.
- ad. 4 Voor de aanleg van heggen €5 per meter per jaar.
Voor de aanleg van inheemse struiken en bomen €0,50 per m² per jaar.
Voor de aanleg en verzorging van kroonbomen €3 per stuk per jaar.

De hoogte van de subsidie is in de hele deelstaat gelijk.

6.4 Doel- of middelgericht

Aangezien de maatregelen zijn voorgeschreven is het middelgericht.

6.5 Het betalingsverkeer

Niets over gevonden in de POP NRW en op de websites van NRW en Kreis Kleve.

6.6 Controle en handhaving

Niets over gevonden in de POP NRW en op de websites van NRW en Kreis Kleve.

6.7 Administratieve lasten

Niets over gevonden in de POP NRW en op de websites van NRW en Kreis Kleve.

6.8 Uitvoering

Deze maatregel wordt uitgevoerd door de Kreise en de 'Ämter für Agrarordnung'. De nadere maatregelen uit de inleiding staan onder verantwoordelijkheid van de Landwirtschaftskammer.

De aanvraag moet worden ingediend bij de Landrat des Kreises.

6.9 Doelgroep

Agrariërs, voorzover hun bedrijf in de gebieden ligt die in 6.2 beschreven zijn.

6.10 Hoe is de financiering geregeld

De hoogte van de bedragen per maatregelen zijn afgeleid van de inkomstenverliezen en de kosten.

6.11 Mogelijkheden van toepassing door Nederland

In Nordrhein-Westfalen richt men zich alleen op die gebieden die men van belang vindt om in stand te houden. Hier is een duidelijke keus gemaakt. Als de Kreise iets meer willen dan moeten ze dit voor een deel of in het geheel zelf financieren. Aangezien er over de uitvoering nog niets bekend is, kunnen er daar geen mogelijkheden voor Nederland uit gedestilleerd worden. Wel is het zo dat omdat de informatie op internet moeilijk te vinden is, het de vraag is of de agrariërs het zelf kunnen vinden.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De totstandkoming van individuele beheersovereenkomsten in de vier landen en Nederland is in principe vergelijkbaar: van een landelijke lijst van maatregelen naar een selectie op regionaal of gebiedsniveau.

In Frankrijk en Engeland bestaat de mogelijkheid, net als in Nederland, om inrichtingsmaatregelen ten behoeve van natuur en landschap te subsidiëren. De Franse benadering dat CTE's in principe overal kunnen worden afgesloten lijkt geen goede benadering wanneer er een schaarste aan middelen is. Ook de binnenkort verwachte Engelse 'broad and shallow schemes', die als onderlaag voor het hele land worden toegevoegd aan de bestaande meer ambitieuze ('deep and narrow') overeenkomsten in het kader van het Countryside Stewardship Scheme en het Environmentally Sensitive Area Scheme, lijkt alleen aan te raden wanneer de prioriteiten voldoende zijn bediend.

Nederland heeft van de vier landen momenteel het meest afstandelijke uitvoeringssysteem, terwijl in de andere landen de boer nog individueel benaderd wordt.

In Frankrijk spelen bepaalde organisaties een vergelijkbare rol als de Nederlandse agrarische natuurverenigingen. Ook in Frankrijk kunnen zij echter niet zelf een beheersovereenkomst afsluiten, alleen maar een bepaalde vormgeving en samenhang van contracten stimuleren ('collectieve projecten'). Er zijn indicaties dat Frankrijk interesse zou kunnen hebben om met Nederland op te trekken in Brussel om meer mogelijkheden te krijgen voor zulke organisaties.

Alle programma's zijn middelgericht. In Nederland bestond tot nu toe een element van resultaatbeloning (bijvoorbeeld een hogere vergoeding bij meer weidevogelbroedparen) in de vergoeding maar dit zal onder druk van de Europese Commissie worden aangepast.

Betalingen kunnen op grond van de EU-verordening plattelandsontwikkeling momenteel alleen worden gebaseerd op inkomstenderving en gemaakte kosten, alsmede een bonus van maximaal 20%. De eerstgenoemde twee elementen zijn weer geënt op de Landbouwovereenkomst (1992) van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), welke momenteel heronderhandeld wordt.

In het "Rapport Curry" aan de Britse overheid wordt, net als in Nederland, onvrede uitgedrukt over de grondslagen van vergoedingen. Zo zou men afwillen van het systeem van jaarlijks fluctuerende vergoedingen en liever constante prijzen voor collectieve goederen betalen. Mogelijk zouden Nederland en Engeland in de toekomst samen kunnen proberen om via de EU de voorwaarden in de WTO-landbouwovereenkomst ter discussie te stellen. Momenteel is dit volgens DEFRA echter geen prioriteit. Indien een en ander nu niet aan de orde kan worden gesteld, kan echter de komende ca. 10 jaar ook niets worden veranderd aan de EU-regels terzake. Wel kan de komende periode worden gebruikt om mogelijke alternatieven te onderzoeken.

De uitvoeringskosten variëren van 5% (Frankrijk) tot ongeveer 25% (Engeland).

De Franse benadering om boeren in Natura 2000 meer te betalen dan boeren elders, door de maximale bonus van 20% toe te kennen, lijkt een goed middel om weerstanden tegen Natura 2000-aanwijzingen weg te nemen. Daar in Nederland reeds een bonus van 15-20% wordt gegeven, zou aan een andere vorm van beloning

moeten worden gedacht. Een en ander zou van belang kunnen zijn indien men meer graslandgebieden onder Natura 2000 wil brengen. Momenteel is Natura 2000 in Nederland voornamelijk beperkt tot natuurgebieden en grote wateren. Net als in Nederland worden in Zweden overeenkomsten voor minstens 20 jaar aangegaan voor de omvorming van landbouwgrond in natuurgebied (wetlands).

7.2 Aanbevelingen

1. Bepaal eerst het doel dat in Nederland met de tweede pijler bereikt moet worden. Concentreert het beleid zich op het versterken van de concurrentiekracht van de landbouwsector en op de bredere maatschappelijke acceptatie van de landbouw dan spelen andere factoren een rol dan wanneer de milieu en natuurdoelen vooraan staan bij de lessen die wij van andere kunnen leren.
2. Vergeleken met de andere landen (F, UK, S), die beheersovereenkomsten zowel toepassen zowel voor de beste gebieden vanuit natuur en landschap als, met een lager ambitieniveau, door het hele land (F,S), of op het punt staan dat laatste te doen (UK) heeft Nederland evenals NRW een systeem dat is toegespitst op de "krenten in de pap". Hoewel voor beide benaderingen iets te zeggen valt, is bij middelenschaarste de Nederlandse benadering juist. Dit zou de kern van de benadering moeten blijven.
3. In alle onderzochte landen worden op regionaal of lokaal niveau beheerspakketten gekozen op basis van een landelijke lijst. Daarmee is enerzijds de nodige uniformiteit gewaarborgd (deze standaardisatie is in Nederland eind jaren '80 ingevoerd) en anderzijds wordt rekening gehouden met de kenmerken van de regio. In Nederland is de provincie wel verantwoordelijk voor het opstellen van beheers- en landschapsgebiedsplannen, maar niet voor de uitvoering. Gezien de omstandigheden in Nederland, lijkt het decentraal uitvoeren niet persé nodig, hoewel daarvoor natuurlijk wel andere redenen (decentralisatie) kunnen bestaan.
4. Nederland zou kunnen bezien of het kan leren van het Franse systeem van "collectieve projecten" waarbij zeer uiteenlopende actoren het initiatief kunnen nemen tot een gebiedsgericht of bedrijfstak gericht pakket van maatregelen. Daarbij moeten aan de Nederlandse agrarische natuurverenigingen worden gedacht.
5. Nederland zou kunnen bezien of samen met Frankrijk kan worden opgetrokken om agrarische natuurverenigingen en andere collectieven direct in aanmerking te laten komen voor beheersovereenkomsten. Dit zou een gezamenlijk voorstel in EU-verband kunnen betekenen. Naar analogie van de bestaande bredere doelgroep bij bebossingsprojecten, zou dit mogelijk moeten zijn.
6. Nederland zou kunnen heroverwegen de boeren direct te benaderen, zoals via de "project officer" in Engeland, de provincie in Zweden of diverse lichamen in Frankrijk. Uiteraard moeten de kosten worden meegewogen.
7. Nederland zou nader studie kunnen maken van de transactiekosten in de buurlanden en de opbouw daarvan. Gelijkzeitig zou de administratieve last voor de ondernemers kunnen worden bezien.
8. Naar analogie van Frankrijk kan Nederland bezien of een hogere vergoeding in Natura 2000-gebieden mogelijk is. In Frankrijk gebeurt dat via de maximale bonus van 20%. Daar Nederland deze al toepast, zal het uit nationale middelen moeten komen (met toestemming van de Commissie).
9. Nederland zou de aloude discussie over de grondslag van de betalingen in overleg met andere landen moeten oppakken. Weliswaar zal het waarschijnlijk de bestaande basis van inkomstenderving en gemaakte kosten, verankerd in de WTO-landbouwovereenkomst, niet meer ter discussie kunnen stellen in de lopende WTO-ronde, maar de komende periode kan worden gebruikt om betalingen op basis van leverantie van collectieve goederen ('public goods') nader te overwegen. Daarnaast dient de speelruimte binnen de bestaande formule maximaal te worden verkend, zoals de toepassing van 'opportunity costs', hoe om te gaan met boeren die hun bedrijfsvoering niet hoeven te wijzigen daar zij het reeds goed doen, etc.

10. Nadere uitwisseling van ervaringen met betrekking tot de omvorming van landbouwgrond in natuurgebied, zoals toegepast in Zweden en Nederland en de omzetting van akkerland in extensief gebruikt grasland in Engeland en Nordrhein-Westfalen, lijkt zinvol.
11. Nadere uitwisselingen over inrichtingsmaatregelen en andere eenmalige ingrepen lijken eveneens zinvol.
12. De verhouding tussen beheersmaatregelen en cross-compliance (in het bijzonder de maatregelen vermeld in Annex IV van de in de MTR te wijzigen horizontale verordening) lijkt evens discussie waard.
14. In een vervolgonderzoek zou veel aandacht moeten gaan naar de uitvoering en hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken. Worden de doelen gehaald, loopt de uitvoering zoals op papier staat en hoe vindt de selectie (in verband met de risicoanalyse) van de steekproef voor de controle plaats?