

Leren van anderen 2

*Resultaten studiereizen naar Nordrhein-Westfalen,
Engeland, Zweden en Frankrijk in het kader van het
project groene diensten internationaal*

Theo Janssen
Gerard van Dijk



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2004 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport EC-LNV nr. 2004//272
Ede, 2004

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 2004/272 en het aantal exemplaren.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Theo Janssen, Gerard van Dijk

Redactionele bijdragen van Anouk van Gils, Henk Massink, Herman Snijders, Judith Elsinghorst, Tjebbe de Boer

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@minlnv.agro.nl

Voorwoord

Als vervolg op het project 'Leren van anderen; inventarisatie van vier EU-plattelandsprogramma's ten behoeve van de invulling van 'groene diensten' in Nederland' EC-LNV-rapport 2003/218, zijn er door de LNV-projectgroep Groene Diensten Internationaal bezoeken gebracht aan de vier landen te weten Duitsland (deelstaat Nordrhein-Westfalen), Engeland, Zweden en Frankrijk. De bezoeken hadden tot doel om meer zicht te krijgen wat er in deze landen gebeurt op het terrein van groene diensten en wat wij in Nederland daarvan zouden kunnen leren. In dit rapport staat beschreven wat Nederland kan leren van de andere landen en hoe die landen omgaan met groene diensten.

De projectgroep bestond uit Anouk van Gils (DL, projectleider), Henk Massink (IZ), Herman Snijders (DN), Tjibbe de Boer (DLG), Alfred Boom (LASER), Jaquelin Bulsink (DN tot 1 september 2003), Gerard van Dijk (EC-LNV), Judit Elsinghorst (DP i.o.), Theo Janssen (EC-LNV).

De bezoeken hebben plaatsgevonden in de periode juli tot en met november 2003. De organisatie van de bezoeken lag in handen van de bureaus van de landbouwraden. Bij deze bedanken wij deze betrokkenen voor de goede organisatie van de bezoeken als ook bij hun ondersteuning bij de informatievergaring van dit verslag. Verder zijn wij veel dank verschuldigd aan de vele mensen die ons te woord hebben gestaan. Zonder hen zou deze rapportage niet tot stand zijn gekomen.

Ir. H. de Wilde
Waarnemend Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling	7
1.3	Werkwijze	7
1.4	Vraagstelling	8
1.5	Projectstructuur	8
1.6	Leeswijzer	8
2	Leerpunten voor Nederland	9
3	Leerpunten per bezoek	11
3.1	Algemeen	11
3.2	Nordrhein-Westfalen	11
3.3	Engeland	13
3.4	Zweden	14
3.5	Frankrijk	15
Bijlage 1	Nordrhein-Westfalen	19
Bijlage 2	Engeland	27
Bijlage 3	Zweden	33
Bijlage 4	Frankrijk	39
Bijlage 5	Vragenlijst	49
Bijlage 6	Afkortingen	53

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland ontwikkelt het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een systematiek voor het belonen van het leveren van 'groene diensten'. Onder groene diensten wordt in dit verband verstaan de (beheers)activiteiten van agrarische en niet-agrarische grondgebruikers gericht op de realisering van maatschappelijke wensen op het terrein van natuur, landschap (inclusief cultuurhistorie), waterbeheer en openbare toegankelijkheid van het landelijk gebied, voor zover die bijdragen aan de kwaliteit van het landelijk gebied en verder gaan dan activiteiten die van ondernemers in redelijkheid verwacht mogen worden. In de visie van LNV vallen zorgboerderijen, kampeerboerderijen, streekproducten enzovoort hier buiten.

De vraag is wat Nederland kan leren van de programma's in andere landen. Er zijn nog geen landen waar groene diensten zijn ingevoerd volgens bovenstaande definitie. De meeste landen inclusief Nederland subsidiëren activiteiten die onder groene diensten vallen via de landbouwmilieumaatregelen van EU-verordening 1257/99. Het gaat dan om één op één contracten met boeren als grootste en soms enige doelgroep. Van andere landen kunnen wij leren hoe zij omgaan met de landbouwmilieumaatregelen, hoe breed zij de maatregelen toepassen, hoe de vergoeding wordt berekend, hoe de uitvoeringsorganisatie is geregeld, hoe de uitvoering verloopt, hoe het zit met de administratieve lasten en waar voor deze landen wensen liggen om de nieuwe kaderverordening aan te passen. Deze thema's zijn ook opgenomen in de vragenlijst die vooraf naar de landen is toegezonden (zie bijlage 5). Tijdens de bezoeken zijn ook de ideeën die Nederland heeft met betrekking tot groene diensten uitgelegd en bediscussieerd. Dit heeft ertoe geleid dat wij een beeld hebben gekregen van wat andere landen van onze plannen vinden en dat wij een idee hebben over met wie er in de toekomst samengewerkt kan worden om de EU-regelgeving te beïnvloeden.

1.2 Doelstelling

Het doel van het project is tweeledig:

- ❖ het bevorderen van de beleidsontwikkeling rond groene diensten door inzicht te verkrijgen in de ervaringen van andere Europese landen;
- ❖ aftasten in hoeverre coalities te sluiten zijn met andere landen op thema's die voor Nederland belangrijk zijn zoals bijvoorbeeld de vereenvoudiging van de uitvoering en regelgeving en de vergoedingsgrondslagen.

1.3 Werkwijze

In deel 1 van het rapport 'Leren van anderen' (Inventarisatie van vier EU-plattelandsprogramma's ten behoeve van de invulling van 'groene diensten' in Nederland) is een beschrijving gegeven van de programma's op basis van literatuur,

gesprekken en gegevens van internet. In theorie zien de programma's er goed uit, maar de vraag is hoe ze in de praktijk werken. Om deze en andere vragen te beantwoorden, heeft directie Landbouw een projectgroep opgezet die op basis van de eerste inventarisatie een vragenlijst heeft samengesteld. Deze vragenlijst vormde de leidraad tijdens de bezoeken die de projectgroep heeft gebracht aan Nordrhein-Westfalen, Engeland, Zweden en Frankrijk.

Tijdens elk bezoek is het ministerie van Landbouw bezocht en ook de uitvoerende organisatie (Europees betaalorgaan). Ook hebben er gesprekken met boeren en NGO's plaatsgevonden tijdens de velddagen. Op basis van de informatie die tijdens de bezoeken is verkregen, zijn leerpunten voor Nederland gedestilleerd.

De bezoeken hebben plaatsgevonden in de periode juli tot en met november 2003.

1.4 Vraagstelling

De vragenlijst die voor de bezoeken is opgesteld en naar de landen is toegezonden staat in bijlage 5.

De onderwerpen zijn: organisatie, uitvoering, lasten aanvragers, administratieve lasten overheid, vergoeding, beleid, maatschappij en coalities.

1.5 Projectstructuur

Opdrachtgever:	directie Landbouw
Projectleider:	A.E.M. van Gils (DL)
Projectleden:	T.F. de Boer (DLG)
	A.J. Boom (LASER)
	J.E.C. Bulsink (DN) tot 1 september 2003
	G. van Dijk (EC-LNV)
	J. Elsinghorst (DP i.o.)
	T.L.J. Janssen (EC-LNV)
	H.F. Massink (IZ)
	H. Snijders (DN)

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt samengesteld.

Het rapport bestaat uit leerpunten voor Nederland; hoofdstuk 2 beschrijft de algemene leerpunten voor Nederland en in hoofdstuk 3 staan per land de leerpunten beschreven. Er is voor deze volgorde gekozen, omdat zo de belangrijkste leerpunten eerst komen.

In bijlage 1 t/m 4 zijn de bezoeken per land beschreven op dezelfde wijze als in het rapport 'Leren van anderen; Inventarisatie van vier EU-plattelandsprogramma's ten behoeve van de invulling van 'groene diensten' in Nederland'.

In bijlage 5 staat de vragenlijst die naar elk land is toegestuurd.

Bijlage 6 is een afkortingenlijst.

2 Leerpunten voor Nederland

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste leerpunten voor Nederland die tijdens de vier bezoeken naar voren kwamen.

- ❖ **Internationale contacten van nut**

Deze bezoekronde heeft opnieuw het nut aangetoond van het onderhouden van internationale contacten en het uitwisselen van ervaringen op verschillende terreinen.
- ❖ **Flexibiliteit in uitbetaling**

Sommige andere landen creëren een eigen flexibiliteit in de uitbetaling door aan de ondernemer niet de door Brussel maximaal toegestane vergoeding te betalen, maar een lagere vergoeding te geven. Dit schept ruimte om de beloning van groene diensten te variëren afhankelijk van prestatieniveaus, regio's en jaren.
- ❖ **Vereenvoudiging uitvoering**

Net als in Nederland bestaat ook in andere landen de wens om de uitvoering zo eenvoudig mogelijk te houden. Overall was sprake van het dilemma tussen maatwerk/flexibiliteit voor de ondernemer en de wens tot weinig administratieve of uitvoeringslasten. Een aanzienlijke bijdrage aan de lastenvermindering voor zowel uitvoerders als aanvragers is het creëren van één loket en één aanvraagformulier voor de hele 2^e pijler, of zelfs voor de 1^e en 2^e pijler, dat één keer per jaar hoeft te worden ingediend. Het opzetten van een goed ICT-systeem, waardoor de ondernemer ook maar éénmaal zijn gegevens hoeft op te geven, is hierbij belangrijk.
- ❖ **Advisering aan boeren**

In de bezochte landen krijgen de boeren die een aanvraag indienen voor agrarisch natuurbeheer advies over de maatregelen die zij op hun bedrijf kunnen uitvoeren. Het voordeel hiervan is dat er draagvlak bij de boeren komt en dat de aanvragen van goede kwaliteit zijn waardoor er bij de beoordeling weinig tot geen afwijzingen zijn. Door advies te geven kan ook gestuurd worden op het type maatregelen dat past in de regio.
- ❖ **Systeem met twee niveaus**

In sommige andere landen bestaan 2 systemen naast elkaar. Ten eerste is er een basissysteem met eenvoudige maatregelen en lage vergoedingen voor een deel van het land of voor het hele land. Dit systeem is zo eenvoudig dat er geen advisering nodig is. Ten tweede is er voor specifieke regio's een systeem met meer ingewikkelde maatregelen met hogere vergoedingen om specifieke doelstellingen te behalen. Hiervoor wordt wel advisering op bedrijfsniveau aangeboden door de overheid (meestal regionale vertegenwoordigers van uitvoerende diensten).
- ❖ **Integratie plattelandsbeleid in verschillende programma's**

Met name in Frankrijk is gekozen voor een meer geïntegreerde benadering van de opzet van de EU-programma's. Zo zijn de programma's voor plattelandsontwikkeling en Doelstelling-2 goed op elkaar afgestemd. Gezien de discussies die Nederland heeft gehad met de Europese commissie over de afstemming van de verschillende EU-programma's in de huidige periode, kunnen we leren van de manier waarop Frankrijk dit heeft opgelost.

❖ **Collectieven**

Betalingen aan collectieven in plaats van aan individuele begunstigen is voor Nederland interessant. NRW is enthousiast over het betalen aan collectieven, maar dit gebeurt (nog) niet in de praktijk. In Engeland en Frankrijk zijn er geen wensen om het huidige systeem te veranderen en in Zweden begint de gedachte op gang te komen. In landen met grote bedrijven (meer dan 150 ha) is deze wens sowieso minder aan de orde, omdat een bedrijf groot genoeg is om verschillende maatregelen op eigen grond uit te voeren. De doelen kunnen gemakkelijker op bedrijfsniveau worden gerealiseerd.

❖ **Vergoedingsgrondslag¹**

De discussie over het loskoppelen van de prijs van agrarische producten en de prijs van publieke producten wordt niet alleen in Nederland gevoerd. Nordrhein-Westfalen, Frankrijk en Zweden zijn ook voor een vergoeding die meer marktconform is of meer gebaseerd is op maatschappelijke wensen. In geen van de landen bestonden er concrete ideeën hoe zo'n systeem vorm te geven.

¹ Door de EU is de bepaald dat de vergoeding voor landbouwmilieumaatregelen als volgt berekend moet worden:
Opbrengstverlies + additionele kosten – bespaarde kosten = inkomensverlies
Uitbetaling maximaal 120% van inkomensverlies.

3 Leerpunten per bezoek

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden per bezoek de leerpunten aangegeven. De beschrijvingen zijn uitgebreider beschreven dan in hoofdstuk 2 en er zijn ook meer leerpunten.

3.2 Nordrhein-Westfalen

- ❖ **Advisering aan boeren voor het maken van plannen voor natuurbeheer**
In NRW is er veel aandacht voor de advisering aan boeren voor het maken van plannen voor natuurbeheer. De boeren kunnen advies krijgen van Landwirtschaftskammer, Amt für Agrarordnung en Biologische Station. De kwaliteit van de aanvragen is hierdoor beter, zodat ze bijna allemaal voldoen aan de regels. Ook is er meer draagvlak bij de boeren om aanvragen in te dienen. Dit leidt niet tot lagere uitvoeringslasten, maar wel een andere (positievere) besteding van de middelen. Het geld wordt gebruikt om de boeren te adviseren bij het opstellen van plannen in plaats van het te gebruiken om de plannen te controleren en aan te passen.
- ❖ **Alle aanvragen voor alle regelingen voor 1 juli indienen**
In NRW moeten alle aanvragen voor alle regelingen voor 1 juli ingediend zijn. In de zomermaanden worden de aanvragen behandeld en op 1 oktober zijn de beschikkingen verstuurd. De eerste uitbetaling vindt binnen 15 maanden na aanvraag plaats. Eén aanvraagtermijn leidt tot eenduidigheid en minder kans op vergissingen.
- ❖ **Maatregelen die ook in Nederland toepasbaar zijn**
Het POP van NRW kent een aantal maatregelen die ook in Nederland toepasbaar zijn. Het betreft: verbetering infrastructuur (ruilverkaveling, aanleg wegen), dorpsvernieuwing (ombouwen van vrijkomende agrarische gebouwen), verschaffing van inkomen door nieuwe 'Erwerbskombinationen'. Een aantal van deze maatregelen worden in Nederland op provinciaal niveau al toegepast. Ook heeft NRW (uit modulatiegelden) een weidepremie (voor bedrijven in specifieke gebieden) met bijbehorende eisen aan welzijnsvriendelijke huisvesting en geldend tussen 1 juni en 1 oktober.
- ❖ **Samenwerking overheid en boeren**
De manier waarop in gezamenlijkheid aan programma's wordt gewerkt is een treffend voorbeeld voor Nederland waar de laatste jaren meer afstand is geschapen tussen overheid en boeren. Men spreekt zelf over: 'Intensive Beteiligung der Betroffenen in die Programmkonzeption (partizipativer Ansatz).' Dit is een leerzaam element voor Nederland, zeker gezien de prioriteiten die minister Veerman zich heeft gesteld in de communicatie met de sector.
- ❖ **Watercoöperatie: samenwerking waterleidingbedrijven en boeren**
Een bijzondere vorm van samenwerking is ook die tussen waterleidingbedrijven en boeren volgens het principe 'Kooperation statt Konfrontation'. Dit is een geheel op private leest geschoeide manier van samenwerken. Deze samenwerking is begonnen als een mestbeurs. Later is via deze samenwerkingsvorm het nitraatprobleem aangepakt. Het waterleidingbedrijf

betaalt de boeren voor extra inspanningen op het gebied van gebruik van organische mest, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen. Die inspanningen gaan soms boven GLP uit. Via de waterprijs betalen de afnemers voor deze investering in duurzaamheid door boeren en waterleidingbedrijven. Als argument voor deelname door boeren geldt de indirecte controle. Boeren ervaren deze manier van controle als prettiger dan de gebruikelijke overheidscontrole. De 'Gewässerschutzberater' geeft vanuit de Landwirtschaftskammer adviezen. In Nederland zijn er ook al enige vormen van samenwerking tussen boeren en drinkwatermaatschappijen.

❖ **Experimenten**

Volgens NRW biedt artikel 33 van Vo. 1257/99 de mogelijkheid om experimenten te doen. Experimenten zouden op dezelfde basis als Leader-plus en de structuurfondsen kunnen werken, ofwel er kunnen experimenten opgezet worden met de bottom-up methode.

❖ **Resultaatbetaling in plaats van betaling voor maatregelen**

Om meer flexibiliteit en maatwerk te krijgen kan men ook werken met resultaatbetaling. Hierdoor krijgen de beheerders meer vrijheid en verantwoordelijkheid in de manier waarop ze het resultaat willen bereiken. Nederland heeft hiermee geëxperimenteerd, maar is op last van de Europese Commissie gestopt. De universiteit van Bonn doet onderzoek naar een vorm van resultaatbetaling.

Resultaatbetaling houdt in dat zowel de betaling als de controle geschieden op basis van doelstellingen. Of de administratieve lasten hierdoor afnemen, is afhankelijk van het systeem dat er gehanteerd wordt.

Alleen voor een doel betalen wordt door de Europese Commissie niet geaccepteerd. In Brussel moeten nu alle maatregelen afzonderlijk worden ingediend met de vergoeding. Als we een andere systematiek zouden willen, betekent dit dat de Brusselse regelgeving moet worden aangepast; de Europese Commissie wil vooralsnog echter alleen directe betalingen aan de boeren op basis van maatregelen met controle op bedrijfsniveau.

Eventueel is er een combinatie mogelijk met betaling voor bepaalde maatregelen en een bonus als het doel gehaald wordt.

❖ **Advisering**

In NRW worden de boeren vaak geadviseerd bij het aanvragen van subsidie voor landbouwmilieumaatregelen. De advisering kan de overheid meer kosten dan dat nu aan administratieve lasten wordt betaald.

Als er alleen een doel wordt afgesproken dan kan de ondernemer/beheerder zelf beslissen welke maatregelen er genomen moeten worden om het doel te behalen en kan de ondernemer/beheerder geadviseerd worden over hoe het doel gehaald moet worden.

❖ **Prijs voor publieke diensten afhankelijk van agrarische productieprijzen**

In NRW wordt de problematiek herkend dat door de koppeling van de prijs voor publieke (groene) diensten aan die van agrarische producten, de prijs van groene diensten kan dalen bij dalende agrarische prijzen. Het gevaar wordt gezien dat boeren bij dalende prijzen gaan kiezen voor verdergaande schaalvergroting en intensivering om de kostprijs van de agrarische productie zoveel mogelijk te verlagen, en zich (nog) minder bezig houden met bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer.

Een mogelijke oplossing die ook in NRW wordt aangedragen is om de prijsvorming van groene diensten los te koppelen van de prijsvorming van de agrarische producten. De prijsvorming van groene diensten kan dan als een eigen markt worden gezien.

❖ **Plattelandsgelden voor boeren of breder inzetten**

In de gesprekken in Nordrhein-Westfalen is regelmatig de vraag naar voren gebracht of daar ook een discussie wordt gevoerd over de doelgroepen van het POP. De Nederlandse discussie over de vraag in welke mate het POP een "boerenpop" zou moeten zijn en in welke mate er rekening dient te worden gehouden met de consumptieve wensen van de stedelingen ten aanzien van het platteland riep weinig herkenning op. Wanneer er vanuit Nederland gewezen wordt op Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen als gebieden met een hoge

bevolkingsdichtheid en stedelijke druk, kan die verwijzing niet dienen om daarmee de invulling van het POP van zijn primaire agrarische oriëntatie te ontdoen.

In NRW wordt het beheer van natuur en landschap door boeren ingevuld; in Nederland wordt een deel gedaan door terreinbeherende organisaties. In NRW gaat dus veel POP-geld naar de boeren en in Nederland wordt veel geld besteed aan aankoop van gronden en inrichting door terreinbeherende organisaties. De doelen wijken in NRW niet veel af van de doelen in Nederland, maar er is een verschil in de uitvoering.

❖ **Administratieve lasten versus maatwerk**

Het dilemma tussen enerzijds flexibiliteit/maatwerk en anderzijds de administratieve lastendruk is een probleem, waarmee men ook in NRW worstelt.

❖ **Natuurcompensatie**

NRW heeft een natuurcompensatieregeling die inhoudt dat iedere ruimtelijke ontwikkeling door de investeerder gecompenseerd moet worden. Voor het overgrote deel zijn dit in Duitsland private partijen (projectontwikkelaars, burgers die een huis bouwen, bedrijven die uitbreiden). Agrariërs kunnen vervolgens via een “ökopunktsysteem” voor compensatie zorgen, waarbij betrokken partijen onderling de prijs afspreken. Per Kreis is er een andere berekening van “ökopunten”. Ook wanneer de overheid moet compenseren wordt in overleg de vergoeding aan agrariërs bepaald, zonder melding aan Brussel! NRW is van mening dat dit niet als staatssteun geldt, omdat het gaat om een wettelijke verplichting. In Nederland is er alleen natuurcompensatie voor infrastructuur en bebouwing waarbij de projecten alleen door de overheid worden uitgevoerd.

❖ **Contact met NRW houden is belangrijk**

De strategische betekenis van de contacten met NRW is groot. In veel opzichten komt de plattelandssthematiek tussen NRW en Nederland overeen. In het periode 1980-1990 zijn er vele contacten geweest tussen NRW en Nederland in het kader van het plattelandsbeleid.

3.3 Engeland

❖ **Verandering van systeem**

Engeland heeft een programma van Country Stewardship Scheme (CSS) en Environmental Sensitive Area Scheme (ESA) dat er op papier goed uitziet. In de praktijk blijkt dat er toch enige kanttekeningen bij te plaatsen zijn. De regels zijn ingewikkeld en de uitvoeringskosten hoog. De beschrijving van beide schema's staat in bijlage 2. Naar aanleiding van het rapport van Sir Donald Curry² gaat men het systeem veranderen. Er komt een Entry Level Scheme (ELS) en een Higher Tier Scheme (HTS). Het ELS gaat landdekkend werken met simpele maatregelen en een maximale vergoeding van € 45 per ha. De boeren krijgen hiervoor geen advies. Het HTS geldt in speciale gebieden. De maatregelen kosten de boer meer en zijn ingewikkelder. De boer krijgt hiervoor een hogere vergoeding en advies. Er is een pilot gehouden met het ELS en deze wordt nu geëvalueerd. Het ELS moet betaald gaan worden uit de modulatiegelden en zo kan iedere boer weer een deel van 'zijn' geld terugverdienen. Als er alleen een HTS zou zijn, dan zou het risico groot zijn dat er geïsoleerde natuurgebieden ontstaan waar geen verbindingen tussen zijn en zou de kans bestaan dat de “gewone” soorten en gebieden te weinig aandacht krijgen. Door het ELS zijn die verbindingen er wel (vergelijk EHS) en is er aandacht voor alle gebieden. Als de maatregelen van ELS te laag zijn, vallen ze in de toekomst misschien onder cross compliance. Dit nieuwe systeem start op 1 januari 2005.

❖ **Belang van goed ICT-systeem om administratieve lasten te beperken**

Sir Donald Curry heeft ook geadviseerd om een goed ICT-systeem te hebben om de administratieve lasten te beperken. In Engeland bestaat er op dit moment

² Report of the Policy Commission on the Future of Farming and Food: Farming & Food; a sustainable future, January 2002.

- geen goed werkend ICT-systeem waarin de gegevens van alle boeren staan. Er wordt nu een centraal grondregistratiesysteem ontworpen.
- ❖ **Vertrouwensrelatie tussen boer en adviseur**
Bij de ESA is er een goede vertrouwensrelatie tussen de boer en de adviseur. Dit verhoogt de participatie en maakt een flexibele toepassing van de regels binnen bepaalde grenzen mogelijk. De adviseur is een regionale vertegenwoordiger van het ministerie van landbouw (DEFRA).
 - ❖ **Vergoedingsgrondslag**
In Engeland wordt minder aan de boeren betaald dan door Brussel is toegestaan. Het maximaal toegestane bedrag is 120% van de inkomstenderving, maar men betaalt bijvoorbeeld maar 80%. Ondanks de lager dan toegestane vergoeding doen voldoende boeren mee aan de regeling. De vergoeding is berekend als gemiddelde voor het hele land. In extensieve landbouwgebieden is de inkomstenderving lager dan gemiddeld en intensieve gebieden is het hoger dan gemiddeld. Voor deze regeling tekenen veel boeren met extensieve bedrijven in, omdat in hun geval de vergoeding hoger uitkomt dan 80%, misschien wel 150%. De boeren in de intensieve landbouwgebieden doen nauwelijks aan deze regelingen mee, omdat voor hen de vergoeding te laag is.
 - ❖ **Uitbetaling aan collectieven**
Engelse boeren werken individueel en zijn niet gewend aan coöperaties zoals de boeren op het vaste land. Over vergoedingen voor collectieven is dan ook niet nagedacht. Wel geeft men subsidie aan boeren die gezamenlijk grasland hebben voor beweiding. Maar in dit geval is een vertegenwoordiger van de boeren (in de vorm van een rechtspersoon) de eindbegunstigde en wordt op het gehele stuk grasland dat die boeren gezamenlijk hebben dezelfde maatregel uitgeoefend.
 - ❖ **Sturing op beleidsdoelen**
In Engeland wordt het POP mede gebruikt om de algemene beleidsdoelen te realiseren. Per gebied worden de doelen en prioriteiten aangegeven en daarop worden de maatregelen waar subsidie voor gekregen kan worden aangepast. De vergoedingen worden uiteraard uitbetaald op basis van de maatregelen.
 - ❖ **Leren van anderen**
Tijdens het bezoek aan Engeland werd de opmerking gemaakt dat het goed is om bij elkaar te komen kijken omdat er altijd van een ander geleerd kan worden. De Europese landen kunnen veel van elkaar leren en hoeven niet altijd zelf het wiel uit te vinden.
 - ❖ **Landbouwproducten versus publieke diensten.**
In Engeland is er geen discussie over de prijsvorming voor groene diensten op basis van de prijzen van agrarische producten. De Commissie Curry heeft er wel een opmerking over gemaakt. Die adviseerde om publieke diensten als product te betalen in plaats van op basis van gedeelde inkomsten.
 - ❖ **Toegankelijkheid landelijk gebied**
Toegankelijkheid van het landelijk gebied is in Engeland bij wet geregeld. Iedereen is vrij het landelijk gebied te betreden.

3.4 Zweden

- ❖ **Vermindering administratieve lasten**
Het is van belang de procedure rond de toekenning en verstrekking van Europese gelden, zowel voor de betalingen in de 1^e als de 2^e pijler, vergaand te automatiseren. Zweden heeft een erg goed ICT-systeem waar alle gegevens van de boeren zijn opgeslagen. De boer heeft er zelf toegang toe en kan zijn aanvragen elektronisch indienen. Het systeem heeft ook de 1-loketfunctie en de boer hoeft maar één keer zijn gegevens op te geven. Daarnaast hebben de Zweden één aanvraagformulier voor maatregelen uit de 1^e en 2^e pijler, dat één keer per jaar hoeft te worden ingediend. Het invullen van het formulier laten de meeste ondernemers doen door adviseurs. Aangezien dit maar één keer per jaar hoeft, is dit wel op te brengen door de ondernemer. Beide factoren kunnen forse bijdragen leveren aan de vermindering van de administratieve lasten.

- ❖ **Doelstellingen**
Het Zweedse POP heeft twee prioriteiten die liggen op het gebied van milieu (80%) en het sociaal-economische terrein (20%) met duidelijke doelstellingen.
- ❖ **Advisering aan boeren over beheer**
De boerenorganisatie heeft een voorkeur voor een individueel advies. Hoe meer advies hoe beter. De County adviseert een boer die deelneemt aan het programma. Eerst wordt gekeken of de boer onder de regeling kan vallen. Verder wordt de boer gewezen op de bijzondere biodiversiteit op zijn land en krijgt hij advies over de manier waarop hij zijn land kan bewerken (deze advisering is erg gericht op de specifieke situatie van de boeren lijkt doelgericht en niet maatregelgericht; hier zit mogelijk flexibiliteit). Alles wordt op papier gezet en op een luchtfoto van het bedrijf wordt weergegeven welke maatregelen waar moeten worden geïmplementeerd. Deze advisering aan de boer kost veel geld, maar bespaart geld bij de beoordeling van de plannen.
- ❖ **Milieu- en natuuronderwijs aan boeren**
Het milieudeel van het POP bevat ook een post opleidingen. Boeren en anderen kunnen cursussen volgen op het gebied van natuur- en milieubeheer.
- ❖ **Basisprogramma beheer**
Er kunnen politieke redenen zijn om een gemakkelijk toegankelijk en gemakkelijk uit te voeren programma te maken, waar veel boeren van kunnen profiteren en waar ook op een duidelijke manier doelen (bijvoorbeeld op het gebied van biodiversiteit) mee gediend zijn. Door een basispakket op te zetten, worden de boeren ook vertrouwd gemaakt met dit soort programma's. Boeren krijgen ook een deel van de modulatiegelden terug. Het basisprogramma is voor iedereen en er is geen advies.
- ❖ **Additioneel programma beheer**
Boeren in speciale gebieden kunnen additionele maatregelen toepassen. Bij deze additionele compensatie krijgt de boer advies. Dit zijn zwaardere maatregelen die meer opbrengstverlies geven en meer arbeid vergen. De vergoedingen zijn dan ook hoger.
- ❖ **Toegankelijkheid landelijk gebied**
Toegankelijkheid van het landelijk gebied is in Zweden bij wet geregeld. Iedereen is vrij het landelijk gebied te betreden ('allemansrät').
- ❖ **Landbouwproducten versus publieke diensten**
In Zweden is de discussie gestart over de koppeling tussen de prijsvorming voor agrarische producten en de prijsvorming voor groene diensten
- ❖ **Coalitievorming**
Zweden kan politiek belangrijk zijn voor Nederland. Er spelen weliswaar andere problemen, maar de oplossingen zijn soms vergelijkbaar met die in Nederland. Daarnaast zitten de Zweden ongeveer in dezelfde dankfase voor de komende ontwikkelingen (implementatie mid term review, visieontwikkeling voor na 2006).

3.5 Frankrijk

- ❖ **Drie systemen naast elkaar**
Frankrijk gaat momenteel over van Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE's) naar Contrats d'Agriculture Durable (CAD's), een afgeslankte vorm van de eerste, zowel wat keuzemogelijkheden als wat financiën betreft. De CAD's bestaan nog steeds uit een investeringscomponent (zij het niet meer in alle gevallen) en een beheersovereenkomst. Daarnaast worden de al veel langer bestaande gebiedsspecifieke beheersovereenkomsten op een laag pitje gehandhaafd en wordt de 'graspremie' als simpele maatregel met lage vergoeding voor een groot areaal (in aangepaste vorm) voortgezet. Dit naast elkaar bestaan van specifieke en simpele maatregelen lijkt wel wat op het nieuwe Engelse systeem.
- ❖ **Maatwerk versus administratieve lasten**
De integrale benadering in de CTE was erg mooi, maar ook ambitieus en onhaalbaar waar het gaat om de administratieve lasten. De CAD is eenvoudiger, maar boeren klagen nu al dat het niet voldoende maatwerk/flexibiliteit biedt.

- ❖ **Doelen bij CAD's ingeperkt vergeleken met CTE's; biodiversiteit kan buiten de boot vallen**
 Wat de beheersovereenkomst betreft worden de keuzemogelijkheden bij de CAD's drastisch ingeperkt vergeleken met de CTE's. Toch is het aantal milieudoelen nog steeds veel groter dan in Nederland, waar we alleen met biodiversiteit, landschap en bebossing te maken hebben. De beperkte keus kan er wel toe leiden dat biodiversiteit buiten de boot valt ten gunste van andere milieudoelen.
- ❖ **Grondslag voor vergoedingen flexibel: variatie binnen door Brussel goedgekeurde kaders**
 Men heeft flexibiliteit ingebouwd door de bedragen te laten variëren onder de door Brussel goedgekeurde bedragen en binnen de bestaande regels. Uitgaande van een basisvergoeding van 40% kan men op drie manieren in aanmerking komen voor steeds 20% extra.
- ❖ **Franse wensen voor regels plattelandsontwikkeling na 2006: vnl. vereenvoudiging en grondslag voor vergoedingen.**
 Frankrijk wenst meer vrijheid in de programmering, meerjarige budgetten, vereenvoudigde regels inzake modulatiegeld, aanpassing van de controlevoorschriften, een betere afstemming tussen 1^e en 2^e pijler, de mogelijkheid technische assistentie te vergoeden en aanpassing van de grondslagen van de vergoedingen. Dit laatste betreft het kunnen betalen van boeren die reeds een goed beheer voeren. Deze zouden geen aanpassing in het beheer behoeven door te voeren.
 Wat betreft contracten met agrarische natuurverenigingen of andere collectieven³ zijn geen wensen inzake aanpassing van de EU-regels vernomen.
- ❖ **Coördinatie tussen POP en Enig Programmeringsdocument (EPD) wat betreft plattelandsmaatregelen**
 Van de maatregelen uit de EU-verordening voor plattelandsontwikkeling is de uitvoering geregeld via POP of POP en EPD of EPD. De onderlinge taakverdeling en afstemming tussen POP en EPD zijn voor Nederland interessant maar zou nader uitgezocht moeten worden. Wat het POP betreft: er is maar één POP voor heel Frankrijk, wat mede als reden heeft de onderhandelingen met de Europese Commissie te stroomlijnen.
- ❖ **Uitvoeringslasten variabel maar lager dan in Nederland. Boeren betalen voor advies maar kunnen 25-30% weer terugkrijgen**
 De administratieve lasten voor de overheid werden voorzichtig geraamd op 6-8% voor het hele POP, voor de CTE's 6% en voor de graspremie 2%. Wat betreft de CTE's zal het beheersovereenkomstdeel waarschijnlijk hoger en de investeringscomponent lager dan 6% uitvallen.
 De lasten voor de boer werden op 2-3% geschat. Voor de ingewikkelde CTE-aanvraag was advies van ADASEA en Chambre d'Agriculture vaak nodig. Dat werd door de boer betaald maar kon voor 25-30% weer worden vergoed uit de CTE. Bij de eenvoudiger CAD's zullen de lasten waarschijnlijk lager zijn.
- ❖ **Natura 2000 grotendeels vrijwillig via landbouwmilieumaatregelen geïmplementeerd**
 Natura 2000 wordt in principe op basis van vrijwilligheid geïmplementeerd. Voor noodgevallen houdt men echter reglementaire maatregelen achter de hand. Dat laatste zal ook wel moeten, gezien de verantwoording naar Brussel. Hoe men deze vrijwillige aanpak denkt te verenigen met de uitvoering van 'cross-compliance' wordt een interessant onderwerp om te volgen. De CTE's/ CAD's zijn het instrument voor landbouwgronden, voor bos en natuurgebied bestaat een andere contractvorm. De opstelling van beheersplannen gaat voortvarend: 200 zijn afgerond en 500 in voorbereiding.
- ❖ **Stedelijke druk ontdekt als probleem; maatregelen in ruimtelijke ordening en grondpolitiek**
 Een derde van Frankrijk staat onder stedelijke druk. Daarom wordt in een wetsontwerp nu voorgesteld de ruimtelijke ordening nu zodanig aan te passen

³ 'collectivités' betekent in Frankrijk lagere overheden; wij bedoelen hier echter 'collectieven' in de zin van samenwerkingsverbanden van boeren.

dat gebieden als blijvend landbouw- of natuurgebied kunnen worden aangewezen. Daarbij komen ook maatregelen in de sfeer van de grondpolitiek: grondaankoop, onteigening, voorkeursrecht en aankoopplicht.

❖ **Stedelijk gebied steekt geld in aanpalend platteland**

Door de gemeente Nantes en enkele aangrenzende gemeenten is geld in het aangrenzende platteland gestoken. Het ging om investeringen in het kader van CTE's. De betreffende bijdragen werden in Brussel aangemeld als staatssteun. Hoewel het hier niet direct 'groene diensten' betreft, is het mechanisme voor Nederland interessant in verband met de door ons nagestreefde verbrede financiering van groene diensten.

Bijlage 1 Nordrhein-Westfalen

Bezoek aan Nordrhein-Westfalen (NRW)

Van 28 juli tot en met 31 juli is een Nederlandse delegatie op bezoek geweest in NRW. De delegatie bestond uit Anouk van Gils (DL), Herman Sniijders (DN), Henk Massink (IZ), Jacqueline Bulsink (DN), Nikki Thewessen (Laser) en Theo Janssen (EC-LNV). Tijdens de hele reis zijn wij begeleid door mw. Monica Berg (MUNLV) en dhr. Born (LK W-L en LK Rheinland).

Op de laatste dag van ons bezoek aan NRW kijken met samen met onze Duitse collega's terug op ons bezoek van de afgelopen drie dagen. In deze drie dagen hebben wij veel gezien en gehoord over wat zich in NRW afspeelt op het gebied van landbouw en natuur, natuurontwikkeling, hoe de regels in elkaar zitten, hoe aanvragen voor subsidie verlopen, hoe plannen gemaakt worden en wat de rol is van Bundesland, Kreis, Gemeinde, Landwirtschaftskammer, Amt für Agrarordnung, Biologische Station en boeren. In deze drie dagen hebben wij met meer dan 30 mensen gesproken en verschillende projecten bezocht. De organisatie was perfect en wij hebben veel inzicht gekregen in de manier van werken in NRW.

Kenmerken NRW

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.

In NRW zijn vier regio's te onderscheiden te weten Niederrhein, Westfalen, Keulen, Aachener Bucht en Ost. Het land is dichtbevolkt en er is weinig ruimte. Het land is door veel wegen doorkruist.

De strategische betekenis van de contacten met Nordrhein-Westfalen is groot. In veel opzichten komt de plattelandsthematiek tussen NRW en Nederland overeen. In het verleden, al in de jaren tachtig van de vorige eeuw, zijn er vele contacten geweest tussen NRW en Nederland in het kader van het plattelandsbeleid.

Het is voor het Nederlandse ministerie wellicht goed om te weten dat over Nederland met zeer veel respect wordt gesproken; een positie waarvan we ons mogelijk meer bewust zouden moeten zijn in het Brusselse (en mondiale) speelveld. Nederland is in de ogen van de Nordrhein-Westfalers het land dat in veel dingen vooroploopt en zich waagt aan interessante experimenten.

De organisatie van het ministerie

In Berlijn ligt het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) onder leiding van Ministerin Künast. Elk Bundesland heeft een eigen ministerie. In NRW is dit MUNLV onder leiding van Ministerin Höhn. Zeer opvallend is de getalsmatige verhouding tussen een 'Landesministerium' in Duitsland en het ministerie in Den Haag. In Düsseldorf werken 400 tot 450 mensen. Deze mensen zijn wel verantwoordelijk voor een gebied dat groter is dan Nederland en ook meer inwoners telt. Het ministerie in Düsseldorf komt over als een ministerie bevolkt door zeer kundige ambtenaren. De landbouwpolitiek van dit ministerie concentreert zich voor een belangrijk deel op het plattelandsbeleid. Immers, de Brusselse terreinen worden in Berlijn behartigd. Deze beperktere taakstelling maakt het ministerie wel slagvaardiger.

Het ministerie wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door vele organisaties.

De ambtenaren van het ministerie in Nordrhein-Westfalen hechten zeer aan de contacten met de Nederlanders, zeker waar het gaat om de verdere uitwerking van het concept 'groene diensten'. In dit opzicht lopen de contacten naar hun oordeel met Nederland gemakkelijker dan met andere 'Länder'. De zuidelijke 'Länder' oriënteren zich meer op Oostenrijkse gedachtegangen.

Landbouwmilieuprogramma

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 landbouw is aan het veranderen naar een landbouw met meer aandacht voor de maatschappelijke thema's. De economische ontwikkelingen laten echter niet toe dat de landbouw in Nordrhein Westfalen geheel op eigen kracht kan omschakelen om de negatieve invloed op het milieu te niet te doen. De problemen 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;
- ❖ dierhouderij en dierwelzijn;
- ❖ 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;
- ❖ een marktgericht en gebiedsgericht landgebruik 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.

Organisaties betrokken bij landbouwmilieumaatregelen

Organisaties		Wat doen ze	bereik
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV)		Ontwerp, kaderstellend, financiering, EG-berekeningen	Landbouw, natuur, landschap, water, landelijk gebied
Landwirtschaftskammer	Zelfbestuur	Ontwerp, planning, advies aan boeren	Landbouw, landgebruik, agrarische milieumaatregelen water, Vo. 1257/99
	Uitvoerder	EU-betalorgaan, indienen aanvragen	Vo. 1257/99, Vertragnaturschutz
Bezirksregierung		Ruimtelijke ordening	Water, natuur, landschap
Kreis/Kreisfreie Städte		Ruimtelijke ordening, financier	Natuur, landschap
Ämter für Agrarordnung		Ruilverkaveling, Vertragnaturschutz, advies aan boeren	Natuur, landschap
Biologische Station		Ontwerp, planning, Vertragnaturschutz, advies aan boeren	Natuur, landschap
Wasserverzorgungsunternehmen		Coöperatieconcept, bijdrage in financiering	Drinkwater

Landwirtschaftskammer

In NRW zijn er 2 Landwirtschaftskammern, een in Rheinland en een in Westfalen-Lippe (LK Rheinland en LK W-L).

Ze zijn een soort landbouwschap. MUNLV heeft ze benoemd tot EU-betalorgaan. Voor dit werk worden ze betaald door het ministerie.

Bezirksregierung

In Nordrhein-Westfalen zijn er vijf Bezirksregierungen. Bij de landbouwmilieumaatregelen spelen ze geen rol. De Bezirksregierungen zijn overheidsinstanties die staan tussen de Ländern en de Kreisen.

Kreis

In NRW zijn er 31 Kreise en 23 Kreisfreie Städte als Kreis- bzw. Sonderordnungsbehörde. Een Kreis is een overheidsinstantie die een aantal gemeenten omvat.

Ämt für Agrarordnung

In NRW zijn er 8 Ämter für Agrarordnung. Deze zijn onderdeel van het MUNLV. Ze geven onder andere adviezen aan boeren en voeren de Vertragnaturschutz uit in de Kreise die dit niet zelf doen. Ze zijn ook betrokken bij dorpsvernieuwing en ruilverkaveling.

Biologische Station

De Biologische Stationen in Nordrhein-Westfalen zijn voortgekomen uit de vroegere vrijwillige natuurbescherming en zijn nu een schakel tussen de vrijwillige en ambtelijke natuurbescherming. In iedere Kreis is er een 'Biologische Station'. Zij zijn een samenwerking van MUNLV en de Kreis. Zij worden in hoofdzaak gefinancierd door MUNLV en de Kreis draagt ook iets bij aan de financiering.

Cultuurlandschapsprogramma NRW

Iedere deelstaat in Duitsland heeft een cultuurlandschapsprogramma. Hierin zitten maatregelen op het gebied van milieu, natuur en landschap. Ze zijn opgenomen in de plattelandsprogramma's. Voor NRW ziet het er als volgt uit:

	Landbouwmilieumaatregelen		Beheerscontracten (Vertragsnaturschutz)
Bouwstenen	Regelingen gericht op het bedrijf	Andere regelingen	Regelingen gericht op oppervlaktes
	marktgericht en gebiedsgericht landgebruik - extensivering akkerland/ bloemrijke akkerranden - extensivering grasland - Eko-landbouw - landbouw met vaste mest	- langjarige braak - beheer van oeverstroken - voorkomen van het uitsterven van bedreigde regionale huisdierrassen - erosiebescherming - demonstratieprojecten voor milieuvriendelijke en natuurlijke landbouw	Richtlijn beheerscontracten - natuurvriendelijk gebruik van akkers en akkerranden - natuurvriendelijk gebruik van grasland - omzetten van akkerland in grasland - extensivering van grasland - verzorging van bijzondere biotopen - aanleg en onderhoud van hooivelden met valfruit - de aanleg en verzorging van biotopen
Indienen aanvraag, goedkeuring, en controle	Directeur van de Landwirtschaftskammer		Ämter für Agrarordnung, Kreise und kreisfreie Städte
Uitbetaling	Directeur van de Landwirtschaftskammer		

De beheerscontracten vallen volgens de EU-verordening 1257/99 ook onder landbouwmilieumaatregelen

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 verbindingzones 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.

Maatregelen

Zie tabel Cultuurlandschapsprogramma NRW.

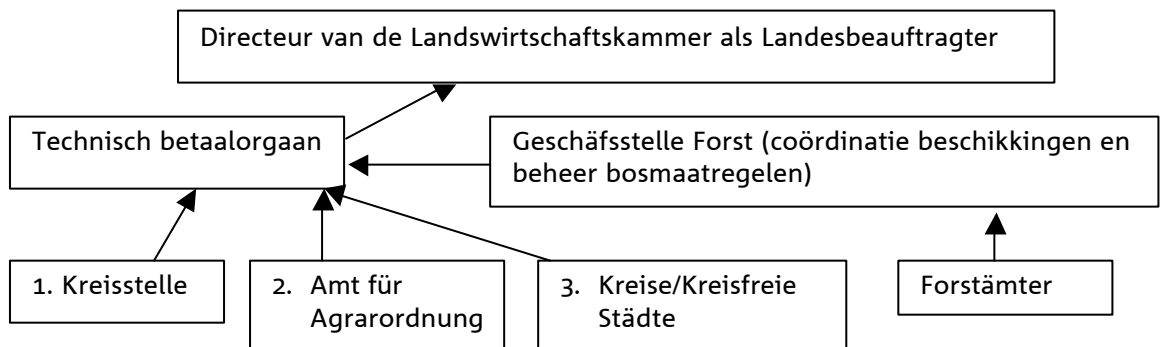
Doel- of middelgericht

De maatregelen zijn middelgericht. Er wordt vrij nauwkeurig omschreven wat een landeigenaar moet doen. De middelen worden wel afgeleid van het doel. Binnen NRW is er een discussie of men niet toe moet naar een doelgerichte benadering. De universiteit in Bonn doet op verzoek van MUNLV onderzoek naar doelbetaling. De mensen van MUNLV zijn ook zeer geïnteresseerd in de experimenten die wij in Nederland hebben gedaan.

Het betalingsverkeer

In NRW zijn er drie betaalorganen, de twee Landwirtschaftskammern en het ambt voor levensmiddelen. Voor deze maatregelen zijn de Landwirtschaftskammern verantwoordelijk.

Het schema voor het betalingsverkeer ziet er als volgt uit:



De landbouwmilieumaatregelen worden geheel verzorgd door de Landwirtschaftskammer, Vertragsnaturschutz door Kreise/Kreisfreie Städte en Amt für Agrarordnung, dorpsvernieuwing en ruilverkaveling bij Amt für Agrarordnung, bosprojecten bij Forstämter. De aanvraag wordt ingediend bij de organisaties die de maatregel beheert. Daar wordt de aanvraag behandeld en doorgestuurd naar het technisch betaalorgaan. Deze kan de beschikking afgeven en na toestemming van de directeur van de Landwirtschaftskammer uitbetalen.

Controle en handhaving

Voor de landbouwmilieumaatregelen is de Landwirtschaftskammer verantwoordelijk. Bij hen moet de aanvraag ingediend worden, zij beoordelen de aanvraag en voeren de controle uit.

Voor de Vertragsnaturschutz zijn de Kreise verantwoordelijk. Hebben de Kreise geen programma voor cultuurlandschap of de verzorging in natuurbeschermingsgebieden niet uitvoeren willen dan is het Amt für Agrarordnung verantwoordelijk zodat in het hele land de Vertragsnaturschutz uitgevoerd kan worden.

5% van de aanvragen wordt elk jaar gecontroleerd.

Administratieve lasten

Voor het GLB (eerste en tweede pijler samen) zijn de uitvoeringslasten 7%. In NRW wordt niet geregistreerd wat de uitvoeringslasten zijn voor elke maatregel apart. De controle van de eerste pijler is een stuk eenvoudiger dan de controle voor de tweede pijler. De schatting voor de uitvoeringslasten voor de tweede pijler is 20 tot 25%. Het percentage is inclusief advies en het advies gaat vaak verder dan alleen een advies over welk natuurlandschap voor de boer het beste is. Het advies gaat ook over algemene ondernemerszaken. De advisering aan boeren gebeurt door de Landwirtschaftskammer, Ämter für Agrarordnung en Biologische Stationen.

Doelgroep

Boeren.

Vergoedingsgrondslag

Ook in NRW wordt de hoogte van de uitbetaling gebaseerd op inkomenstendering. Inkomstendering is verlies aan opbrengsten plus de extra kosten min de niet meer gemaakte kosten.

De praktijk

- ❖ In NRW is er veel aandacht voor de advisering aan boeren voor het maken van plannen voor natuurbescherming. De boeren kunnen advies krijgen van Landwirtschaftskammer en Biologische Station. De kwaliteit van de aanvragen zijn hierdoor beter, zodat ze bijna allemaal voldoen aan de regels.
- ❖ In NRW hebben ze een vaste inschrijfdatum voor regelingen. Voor 1 juli moeten de aanvragen binnen zijn en de eerste uitbetaling vindt binnen 15 maanden plaats. (In Nederland zijn er per regeling inschrijftermijnen.)

- ❖ De balans tussen flexibiliteit en administratieve lastendruk is een probleem. Hoeveel ruimte krijgt maatwerk zonder dat de administratieve lasten te ver oplopen? Creativiteit (ruimte om EU-regels toe te passen) past niet binnen de Brusselse regelgeving. De gedachte werd geopperd dat Brussel niet weet wat zich afspeelt in het veld.
- ❖ De drinkwatermaatschappijen sluiten een overeenkomst af met boeren die in de waterbeschermingsgebieden boeren en daar minder meststoffen en bestrijdingsmiddelen gebruiken dan wettelijk is toegestaan. De boeren die meedoen zijn verenigd in een watercoöperatie. De boeren krijgen hiervoor een compensatie van het drinkwaterbedrijf, kosteloos advies en controle door een adviesdienst.
- ❖ Een voorbeeld van een bezocht project is het 100-jarig overstromingsgebied (overstroomt 1 maal in de 100 jaar) van de Berkel. Dit gebied is weer teruggebracht naar natuurgebied met begrazing door jongvee en zoogkoeien. De grond blijft in het bezit van de boeren maar er gelden sterke beperkingen in het gebruik. De boeren worden gecompenseerd met andere grond in de buurt van hun bedrijf. Het kan nodig zijn om in een straal van 20 km grond te ruilen van verschillende boeren om die grond te verwerven. Het is jammer dat dit project bij de grens met Nederland stopt.

Controle

Bij de nieuwe cross compliance maatregelen is geen 5% controle meer verplicht. De vraag werd opgeworpen waarom de controle van de 2^e pijler even zwaar moet zijn als de controle van de eerste pijler, terwijl Brussel alleen cofinanciering verstrekt (5% controle is verplicht). Aangezien het land zelf 50 of meer procent financiert, is de verwachting dat bij de toekenning kritisch naar de aanvraag wordt gekeken.

Verschillen en overeenkomsten tussen NRW en Nederland

- ❖ Wij constateren dat er in NRW een aantal dezelfde problemen en vragen zijn als in Nederland, NRW heeft een natuurcompensatieregeling: iedere ruimtelijke ontwikkeling moet door de investeerder gecompenseerd worden. Voor het overgrote deel zijn dit in Duitsland private partijen (projectontwikkelaars, burgers die een huis bouwen, bedrijven die uitbreiden). Agrariërs kunnen vervolgens via een ökopunktsysteem voor compensatie zorgen, waarbij partijen onderling de prijs afspreken. Per Kreis is er een andere berekening van ökopunten. Ook wanneer de overheid moet compenseren wordt in overleg de vergoeding aan agrariërs bepaald, zonder melding in Brussel! NRW is van mening dat dit niet als staatssteun geldt, omdat het gaat om een wettelijke verplichting. In Nederland hebben wij alleen natuurcompensatie voor infrastructuur en bebouwing waarbij vooral overheden uitvoeren.
- ❖ In NRW heeft men gezamenlijke gebiedsplannen. De plannen worden opgesteld met veel inspraak van landeigenaren en inwoners in het gebied. De Biologische Stationen hebben hierin de een rol om de partijen samen te brengen.
- ❖ Om voldoende flexibiliteit en maatwerk te krijgen kan men ook werken met resultaatbetaling. Hierdoor krijgen de beheerders meer vrijheid en verantwoordelijkheid. Nederland heeft hiermee geëxperimenteerd, maar is op last van de Europese Commissie gestopt. De universiteit van Bonn doet onderzoek naar een vorm van resultaatbetaling. Bij een resultaatbetaling gaat het bijvoorbeeld om natuurverenigingen te subsidiëren en die betalen de deelnemende boeren. De betaling geschiedt op basis van doelstellingen en ook de controle vindt op basis hiervan plaats. Of de administratieve lasten hierdoor afnemen, is afhankelijk van het systeem dat er gehanteerd wordt. Wordt er alleen een doel afgesproken en kan de ondernemer/beheerder zelf beslissen welke maatregelen er genomen moeten worden om het doel te behalen of wordt de ondernemer/beheerder geadviseerd over hoe het doel gehaald moet worden. De advisering kan de overheid meer kosten dan dat nu aan administratieve lasten wordt betaald. Betalen voor alleen een doel wordt in Brussel niet geaccepteerd. In Brussel moeten alle maatregelen afzonderlijk worden ingediend met de vergoeding. Als men iets anders wil dan moet men in Brussel de regels aanpassen; de Europese

Commissie wil alleen directe betalingen aan de boeren met controle op bedrijfsniveau.

Het resultaat kan zijn dat er een combinatie mogelijk wordt met betaling voor bepaalde maatregelen met een bonus als het doel gehaald wordt.

- ❖ Groenen diensten
In Nederland is dit beperkt tot natuur- en landschapsbeheer, toegankelijkheid landelijk gebied en water, diensten die een publiek doel hebben. In NRW valt er ook verbreding van de boerenbedrijven onder. Dus een boerencamping valt in Nederland niet onder groene diensten en in NRW wel.

Hoe kunnen groene diensten gefinancierd worden? Nu gebeurt het door de overheid.

Hoe zou publieke/private betaling eruit kunnen zien:

- ❖ Fonds van hotels en campinghouders (VVV).
- ❖ Rood voor groen (natuurcompensatie).
- ❖ Omgevingsbelasting.
- ❖ Entree voor natuurparken.
- ❖ Vereniging natuurmonumenten.
- ❖ Provinciale landschappen.
- ❖ Postcodeloterij.
- ❖ Opslag op bepaalde producten zoals bier en melk.

Wat verder op tafel kwam

Er zijn aanwijzingen dat door het invoeren van cross compliance art. 16 van Vo. 1257/99 (plattelandsverordening) komt te vervallen. Op grond van art. 16 kan de overheid boeren compenseren voor het opbrengstverlies dat zij lijden omdat hun grond komt te vallen onder communautaire richtlijnen zoals vogelrichtlijn en habitatrichtlijn. De overheid geeft dus een vergoeding op wettelijk niveau. Onder artikel 16 valt niet de waterrichtlijn; NRW zou dit graag willen. NRW wil dus artikel 16 behouden en ook dat de waterrichtlijn hier onder gaat vallen. Hoe kijkt Nederland hier tegenaan?

De grondslag voor vergoeding van de maatregelen is opbrengstverlies plus de extra kosten minus de minder gemaakte kosten. Er wordt bijvoorbeeld een afspraak gemaakt dat er geen kunstmest gebruikt wordt. Het opbrengstverlies mag je compenseren, maar je moet wel verrekenen het geld dat bespaard wordt doordat je geen kunstmest gebruikt. Hier mag 120% van uitbetaald worden. Omdat de opbrengsten van de landbouwproducten dalen, daalt ook de vergoedingsgrondslag voor agrarisch natuurbeheer. De boer krijgt dus minder voor agrarisch natuurbeheer. Een oplossing kan zijn om de productie van groene diensten los te koppelen van de agrarische productie. De prijsvorming van groene diensten kan dan als een eigen markt worden gezien.

Volgens NRW biedt artikel 33 van Vo. 1257/99 de mogelijkheid om experimenten te doen. Als experiment zouden wij betaling aan een agrarische natuurvereniging kunnen voorstellen. Nederland zou dan een projectplan van de vereniging kunnen indienen bij de Europese Commissie. De overheid betaalt de vereniging en die betalen de boeren die maatregelen uitvoeren. In het projectplan staat aangegeven wat de vereniging wil bereiken en niet hoe.

De ambtenaren van het ministerie in Nordrhein-Westfalen hechten zeer aan de contacten met de Nederlanders, zeker waar het gaat om de verdere uitwerking van het concept 'groene diensten'. In dit opzicht lopen de contacten naar hun oordeel met Nederland gemakkelijker dan met andere Länder. De zuidelijke 'Länder' oriënteren zich meer op Oostenrijkse gedachtegangen.

Het is voor het Nederlandse ministerie wellicht goed om te weten dat over Nederland met zeer veel respect wordt gesproken; een positie waarvan we ons mogelijk meer bewust zouden moeten zijn in het Brusselse (en mondiale) speelveld. Nederland is in de ogen van de Nordrhein-Westfalers het land dat in veel dingen vooroploopt en zich waagt aan interessante experimenten.

Coalitievorming

Ter sprake kwamen een aantal onderwerpen waar NRW en Nederland hetzelfde over denken. Bij wijziging van de Plattelandsverordening in 2006 zijn dit punten die Nederland en NRW gezamenlijk naar voren kunnen brengen.

- ❖ verlaging administratieve lastendruk (o.a. controle);
- ❖ doelbetaling;
- ❖ andere vergoedingsgrondslag, los van de landbouwproductie;
- ❖ betaling aan collectieven.

Bijlage 2 Engeland

Bezoek aan Engeland

Van 1 september tot en met 4 september is een Nederlandse delegatie op bezoek geweest in Engeland. De delegatie bestond uit Anouk van Gils (DL), Herman Snijders (DN), Henk Massink (IZ), Judith Elsinghorst (DP i.o.), Tjebbe de Boer (DLG) en Theo Janssen (EC-LNV).

Op 1 september is een bezoek gebracht aan DEFRA. De tweede dag was een velddag in Essex. Er zijn een drietal boerderijen bezocht waar men gebruik maakt van de CSS en de ESA. Op deze dag zijn mensen meegegaan van DEFRA (regionale afdeling) en regionale partner organisaties. Op 3 september is een bezoek gebracht aan het Institute for European Environmental Policy en in de middag een gesprek met partner organisaties zoals English Heritage, Environment Agency, CLA (landeigenaren), English Nature en RSBP (Engelse vogelbescherming). De laatste dag is een eindbespreking geweest met mensen van DEFRA.

Het Engelse landbouwmilieuprogramma

In het Verenigd Koninkrijk zijn er vier Platteland Ontwikkelingsprogramma's namelijk voor Engeland, Wales, Schotland en Noord Ierland. Het plattelandsonwikkelingsprogramma in Engeland bestaat uit een aantal schema's. Deze zijn hieronder aangegeven:

- ❖ The Countryside Stewardship (CSS) and Environmental Sensitive Areas Schemes (ESA) (beschermen landschap en habitats, bevorderen biodiversiteit)
- ❖ Organic Farming Scheme (bevordering biologische landbouw)
- ❖ Hill Farm Allowance Scheme (ondersteunen duurzame landbouw in het Engelse heuvellandschap)
- ❖ Woodland Grant and Farm Woodland Premium Schemes (bevorderen aanplant nieuwe bossen en behoud bestaande bossen)
- ❖ Energy Crops Scheme (bevorderen productie van energiegewassen)
- ❖ Rural Enterprise Scheme (ondersteuning van een diverse en ondernemende plattelandseconomie)
- ❖ Vocational Training Scheme (verbeteren bekwaamheden van boeren)
- ❖ Processing and Marketing Grant (verbeteren agrarische verwerking producten en marketing infrastructuur)

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%

Tijdens de reis zijn alleen de twee programma's van het eerste aandachtsveld bestudeerd.

Environmentally Sensitive Areas Scheme (ESA)

Het doel is het beheren, beschermen en vergroten van natuur, landschap en archeologische en historische waarden.

In 1986 is ESA geïntroduceerd en in 1992 ondergebracht bij de begeleidende maatregelen van Mac Sharry (2028/92). Nu zijn er 22 gebieden die onder ESA vallen en dit 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.

De gebieden zijn nationaal specifiek en representatief en de landbouw moet het willen beheren. Er wordt geprobeerd om 100% van de boeren te betrekken. Dit leidt tot compromissen en deelname van boeren die een lager niveau van beheer kiezen.

Per gebied kunnen wisselende maatregelen worden toegepast waaronder:

- ❖ behoud/onderhoud van heggen en muren;
- ❖ traditioneel beheer hooilanden (hay meadows);
- ❖ behoud hoge waterstand in wetland-habitats;
- ❖ omzetting akkerbouw naar grasland;
- ❖ behoud en aanleg van laagland heide op veengronden.

Countryside Stewardship Scheme (CSS)

CSS is in 1991 geïntroduceerd en is werkzaam in het hele land behalve in de ESA-gebieden. Het doel is gelijk aan het doel van de ESA. De maatregelen worden later aangegeven.

De contractduur is 10 jaar.

In de beschrijving die volgt, is alleen uitgegaan van de CSS.

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. ESA en CSS hebben dezelfde doelstelling. Bij ESA gaat het om landelijk vastgestelde gebieden en bij CSS om regionaal vastgestelde gebieden. 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 om te genieten 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 per regio zich concentreren op de regionale prioriteiten op milieugebied.

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 men in Engeland als landschap aanmerkt, zou in Nederland, gezien hun beperkte omvang voor een deel als terreintypen of habitats aangemerkt worden zoals onder andere oeverlanden, hooilanden, heidevelden en de grootschalige als landschappen zoals onder andere de kustgebieden en 'uplands'. De maatregelen hebben betrekking op:

- ❖ *Graslanden op kalkgronden.*
- ❖ *Laagland heidevelden.*
- ❖ *Oeverland.*
- ❖ *Oude hooi- en graslanden.*
- ❖ *Kustgebieden.*
- ❖ *Heuvelland (uplands).*
- ❖ *Historische landschappen/kenmerken (boomgaarden, parken en gebouwen).*
- ❖ *Perceelsranden (Field boundaries).*

- ❖ *Bouwland.*
- ❖ *Landerijen om de steden (Countryside's around cities*
- ❖ *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 is:

- ❖ 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 loopt er een evaluatie van een experiment met 'Entry Level Scheme'. Daarnaast wil men ook een 'Higher Tier Scheme' opzetten. Deze twee nieuwe schemes worden verderop beschreven.

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.

Betalingsverkeer

Betaling geschiedt door de Rural Payments Agency (RPA). De RPA is een uitvoerend bureau van DEFRA en is verantwoordelijk voor de GLB-betalingen. DEFRA geeft opdracht tot uitbetaling aan RPA.

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).

Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn voor zowel de aanvrager als de uitvoerende hoog. De administratieve lasten voor de uitvoerder lopen op tot 20%. 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. Het behandelen van een aanvraag kost 61 uur.

Vooraf bij het aangaan van de contracten zijn er vele kosten door het advies. Externe adviseurs worden betaald door de overheid om de boeren te adviseren. De boeren betalen een deel zelf.

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.

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 (ESA).

Hoe wordt de vergoedingsgrondslag berekend

De betaling is gebaseerd op het verlies aan landbouwkundige opbrengsten, gemaakte extra kosten en minder gemaakte kosten.

De praktijk

In de praktijk vallen de schema's toch tegen. De CSS zijn star en het invullen van de aanvraag is moeilijk. Het kost veel administratie.

De ESA is ook star maar omdat er veel contact is tussen de boer en de ambtenaar van DEFRA-regionaal kan er iets geschoven worden. Bijvoorbeeld als er geen weidevogels zijn, kan na overleg tussen de boer en de ambtenaar besloten worden dat de boer

eerder mag maaien. Of dit soort afspraken kan binnen de Brusselse regelgeving is een vraag.

Boeren die bij de toetreding van Engeland in de EU, overgingen van gras naar graan, probeert men nu weer gras te laten telen. Dit lukt vrij goed.

Als boeren in het verleden heggen gerooïd hebben, komen ze nu in aanmerking voor subsidie voor het weer aanplanten van de heggen. Boeren die de heggen altijd hebben laten staan krijgen geen subsidie. Hier is onvrede over.

Verder is er veel wantrouwen bij de boeren. De contracten lopen 10 jaar, maar wat gebeurt er dan. Krijgt men dan een nieuw contract voor dezelfde prijs of wordt de prijs verlaagd of krijgt men geen contract. Zo zijn er weinig boeren bereid te investeren in maatregelen, omdat men niet weet of ze er in de toekomst nog een vergoeding voor krijgen.

Wat verder op tafel kwam

Naar aanleiding van het rapport van Sir Donald Curry gaat men het systeem veranderen. Er komt een Entry Level Scheme (ELS) en een Higher Tier Scheme (HTS). Het ELS gaat landdekkend werken met simpele maatregelen en een maximale vergoeding van € 45 per ha. De boeren krijgen hiervoor geen advies. Het HTS geldt in speciale gebieden. De maatregelen kosten de boer meer en zijn ingewikkelder. De boer krijgt hiervoor wel advies.

Er is een pilot gehouden met het ELS en deze wordt nu geëvalueerd. Het ELS moet betaald gaan worden uit de modulatiegelden en zo kan iedere boer weer een deel van 'zijn' geld terugverdienen. Als er alleen een HTS is, dan is het risico groot dat er geïsoleerde natuurgebieden ontstaan waar geen verbindingen tussen zijn. Door ELS zijn die verbindingen er wel (vergelijk EHS). Bij alleen HTS worden alleen de bijzondere soorten en gebieden beschermd en bestaat de kans dat de gewone soorten en gebieden te weinig aandacht krijgen. Beiden moeten wel in balans zijn. Als de maatregelen van ELS te laag zijn, vallen ze in de toekomst misschien onder cross compliance.

Dit nieuwe systeem start op 1 januari 2005.

De organisaties die de zwaarste maatregelen uitvoeren bij CSS en ESA zijn niet de boeren maar eigenaren (natuurorganisaties) van de reservaten. De eigenaren van de reservaten krijgen ook betaald uit de landbouwmilieumaatregelen als ze tenminste maar iets van landbouw hebben zoals zoogkoeien.

In Engeland willen ze in de toekomst een milieu-natuur audit maken van elk bedrijf dat een vergoeding op basis van HTS krijgt. In de audit moeten de mogelijkheden die het bedrijf heeft op het terrein van natuur en milieu worden vastgelegd. Of deze audit onder de audit van GLB valt, is nog niet zeker. Wel moeten de twee audits compatibel zijn.

De Engelsen volgen Nederland met buitengewone interesse en hebben daar de grotere doelgerichtheid van de maatregelen over. De Engelsen vinden het van groot belang om informatie te blijven uitwisselen. Er is -net als in Duitsland- respect voor de exploratieve en inventieve manier waarop Nederland met het plattelandsbeleid omgaat.

De monitoring geschiedt op basis van de doelen.

Als een boer groene diensten uitvoert, gaan nu de baten naar de toeristische sector. De boer houdt heggen, stenen muurtjes, extensieve graslanden, natuurlijke graslanden en dergelijke in stand waardoor er meer toeristen naar het gebied komen. Het geld van de toeristen gaat niet naar de boeren, maar naar de toeristische sector.

In Engeland zijn bij toetreding tot Europa veel boeren overgestapt van grasland naar akkerland. Voor natuur en landschap is het beter om weer grasland te hebben. Nu zijn er weer regelingen om van akkerland grasland te maken.

Coalitievorming

Ook in Engeland wordt nagedacht om op basis van doelen te kunnen uitbetalen.

Engeland is niet direct een grote bondgenoot als het gaat om collectieven. Engeland heeft alleen een vorm van collectieven bij de 'commons'

Bijlage 3 Zweden

Bezoek aan Zweden

Van 10 september tot en met 12 september is een Nederlandse delegatie op bezoek geweest in Zweden. Het bezoek aan Zweden werd overschaduwd door de aanslag op en de dood van de minister van buitenlandse zaken Anna Lindh. Ondanks deze ingrijpende gebeurtenis voor de Zweden en de gehele Europese gemeenschap was het een nuttig bezoek. De delegatie bestond uit Anouk van Gils (DL), Herman Snijders (DN), Henk Massink (IZ), Alfred Boom (LASER) en Theo Janssen (EC-LNV).

Op woensdag 10 september werd the Swedish Board of Agriculture bezocht, donderdag 11 september nam de County Administrative Board van de provincie Jönköping de delegatie mee het land in en op vrijdag 12 september werd in Stockholm het ministerie van Landbouw, Voedsel en Visserij alsmede de organisatie van Zweedse boeren en hun coöperaties, LRF, bezocht.

In eerste instantie werd het duidelijk dat op het gebied van de administratieve verwerking de Zweden een enorme voorsprong hebben. Zij beschikken namelijk over een geïntegreerd, en op gebruik van computers gebaseerd, systeem van subsidie aanvragen, areaal en veestapelgegevens alsmede statistisch rapportage mogelijkheden. Dit systeem is niet zonder problemen ontstaan, maar op dit moment functioneert het naar behoren.

Vergeleken met de Nederlandse situatie waarbij voor elke regeling een nieuw aanvraagformulier (met vaak dezelfde gegevens) moet worden ingevuld met alle administratieve rompslomp en fouten van dien, leek het Zweedse systeem met één formulier voor alle regelingen en subsidies (met de gegevens die bekend zijn al voorgedrukt) ideaal.

Tijdens de excursie werd het verschil met de Nederlandse landbouw meer dan duidelijk en kon de informatie van de bezochte diensten in een kader worden geplaatst.

Deze ervaringen moesten natuurlijk gezien worden tegen de achtergrond van de Zweedse landbouwpraktijk, reden waarvoor ook bedrijfsbezoeken deel uit maakten van het programma.

Kenmerken Zweden

Zweden is een van de grootste landen in Europa. Ongeveer de helft van het land is bedekt met bossen en meer dan een derde bergen, moerassen en kwelders (marshland) en meren. De oppervlakte land in Zweden bedraagt 41,1 miljoen ha waarvan 3 miljoen agrarische, 22,3 miljoen ha bos en 55.000 ha natuurlijk grasland (pasture).

In Zweden wonen 8,854 miljoen mensen ofwel 19,2 inwoners per km².

In het zuiden van het land zijn er per jaar 100 groeidagen meer dan in het noorden. Landbouw komt in het hele land voor.

80.000 mensen zijn economisch actief in landbouw, bosbouw, jacht en visserij en 60.000 mensen werken in de voedselindustrie.

De meeste boerderijen zijn familiebedrijven, waar het werk voor het grootste deel gedaan wordt door de familieleden. Het parttime boeren komt steeds meer voor en meer dan 70% van de bedrijven hebben meer dan 1 inkomensbron. De bedrijven worden steeds groter en er wordt geïnvesteerd in grotere machines. Hierdoor treedt

er een specialisatie op en ontstaan er graanbedrijven, melkveebedrijven en varkensbedrijven. In het noorden zijn de bedrijven vaak klein en in het zuiden komen grote bedrijven voor. In het noorden van het land zijn de omstandigheden voor boeren slechter dan voor de boeren in het zuiden vanwege het korter groeiseizoen en de langere afstanden tot de steden. Het doel van het Zweedse plattelandsbeleid is om mensen te voorzien van goede mogelijkheden op werk, toegang tot openbare diensten en een goed milieu ongeacht waar ze wonen. Om deze reden wordt de landbouw in het noorden extra hulp gegeven. Bovendien behoort deze regio tot de gebieden met een natuurlijke handicap en krijgt daarom van Europa extra steun. Daarnaast is het noorden van Zweden doelstelling-1 gebied.

De organisatie van het ministerie

Het Zweedse ministerie van landbouw, voedsel en visserij heeft 120 medewerkers, waarvan er 6 werken aan de POP. Het ministerie is 'eigenaar' van het POP.

Het Swedish Board of Agriculture heeft 800 medewerkers. Zij zijn verantwoordelijk voor de administratie en implementatie van het GLB en het nationale beleid aangaande landbouw, voedsel en veterinaire kwesties. Er werken 60 mensen voor de POP waarvan de helft aan de landbouwmilieumaatregelen. Ze houden zich bezig met detail regelgeving, het invoeringsproces, controles, sancties en algemene implementatieregels. Het Board is tevens EU-betalorgaan.

Verder zijn er 21 County Administrative Boards. Hier werken tussen de 15 en 90 personen bij de agrarische afdelingen met een gemiddelde van 25 per board. Ze houden zich bezig met de directe betalingen, nationale steun en regels en met het POP. Ze zijn onderdeel van het ministerie van financiën.

Programma Zweden

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 circa 90% van het Zweedse Plattelandsontwikkelingsplan (POP). Binnen de milieuzuil beslaat het landbouwmilieuprogramma weer circa 60%. De rest van de milieuzuil omvat voornamelijk de LFA, opleidingen, alsmede drie kleinere maatregelen.

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 grasland met maaien en dan begrazen ('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 |

Maatregelen

- ❖ *Beheer van permanente graslanden.*
- ❖ *Behoud&beheer van natuurlijk en cultureel erfgoed.*
- ❖ *Rendierteelt.*
- ❖ *Behoud van open landschappen.*
- ❖ *Biologische landbouw.*
- ❖ *Maatregelen tegen nitraatuitspoeling.*
- ❖ *Herstel van wetlands/poelen.*
- ❖ *Milieuvriendelijke teelt van lokale rassen van bruine bonen op Öland.*
- ❖ *Milieuvriendelijke teelt van suikerbieten op Gotland.*
- ❖ *Beheer van oeverstroken.*

Het Zweedse model werkt met:

- basis compensaties van €100 per ha met een aantal maatregelen zoals rooien boomopslag, minimaal gebruik kunstmest;
- additionele compensatie van €140 per ha waarbij bv. geen kunstmest meer mag worden gebruikt;
- aanvullende compensatie bijvoorbeeld het maaien met de zeis voor €140 per ha.

Onder het milieudeel van het POP, maar niet binnen het landbouwmilieuprogramma, vallen onder meer ook de *probleemgebieden (LFA)* en opleidingen.

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.

Het betalingsverkeer

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

Controle en handhaving

Deze is in handen van de county boards, welke ook een bepalende rol hebben bij het merendeel van de beheersovereenkomsten.

Het Zweedse POP bepaalt dat tenminste 5% (EU verplicht) van de bedrijven die profiteren van het POP ter plekke worden gecontroleerd. De controles worden uitgevoerd door de county boards 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, kennis omtrent de boer, tips van derden, onregelmatigheden in het verleden en dergelijke. Aangezien alle gegevens van de boeren in een computersysteem staan, kunnen ook de controles voor verschillende regelingen gecombineerd worden.

Administratieve lasten

Zweden heeft één aanvraagformulier voor alle regelingen uit de eerste en tweede pijler. Het invullen van het formulier zou de boer 8 uur moeten kosten. De boeren die wij gesproken hebben laten het formulier door een adviseur invullen. De redenen hiervoor kunnen zijn dat de boeren de formulieren maar eenmaal per jaar moeten invullen en dan kost het meer dan 8 uur, de natuurregelingen zijn moeilijk en een melkveehouder weet veel van melkkoeien maar niet van natuurbeheer. De adviseur vraagt voor het invullen €300 tot €600, afhankelijk van de tijd die dit kost. Als de boer aan een nieuwe landbouwmilieumaatregel wil deelnemen dan vult hij hier een apart formulier voorin. Het jaarlijkse formulier is voor alle doorgaande regelingen. Omdat men in Zweden maar 1 aanvraagformulier heeft en men de controles van verschillende regelingen combineert, zijn de administratieve lasten niet per regeling aan te geven.

Uitvoering

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

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

De maatregelen in de contracten worden weliswaar per county 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 county board. Daar dient de boer zijn aanvraag ook in. De county boards 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 county board 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 county board, 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. Alles wordt vastgelegd op, als het even kan, een luchtfoto.

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.

Vergoedingsgrondslag

De vergoedingen worden volgens het Zweedse POP in hoofdzaak vastgesteld op basis van inkomstenderving, ofwel opbrengstverlies plus extra kosten min niet meer gemaakte kosten.

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

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

De praktijk

In de praktijk viel het aanvraagformulier toch tegen. Veel boeren laten het tegen betaling in vullen door een adviseur. De kosten bedragen tussen de 300 en 600 Euro per jaar.

De maatregelen zijn niet altijd makkelijk uit te voeren, zoals het rooien van opslag van bomen in natuurlijke graslanden. Hoe rooi je de opslag van een helling met grote keien?

Wat verder op tafel kwam

De laatste dag kwamen de beleidsvraagstukken aan de orde, waaronder het volgende dilemma: veel subsidieregelingen voor het leveren van groene diensten zijn

gebaseerd op het principe dat er inkomen wordt verloren door het nemen van de milieuvriendelijke maatregelen, dat dan door subsidie wordt gecompenseerd. Met de liberalisatie van de markt zullen prijzen van landbouwproducten dalen waardoor ook de inkomenscompensatie zal afnemen. Daarmee loopt men dan het risico dat de boer afziet van het leveren van groene diensten omdat het economische gezien niet rendabel is. In Zweden zou daardoor het verlaten van landbouwgrond toe kunnen nemen, waardoor de doelstellingen van o.a. het creëren en in stand houden van een open landschap niet gehaald kunnen worden.

De Zweden meenden echter dat de subsidie ook berekend zou kunnen worden als vergoeding van gemaakte kosten. Door die optiek kan men juist wel voldoende betalen voor de groene diensten van de landbouw.

Daarnaast wees men erop dat het juist op het dun bevolkte platteland van Zweden van enorm belang was te zorgen dat een sociaal netwerk blijft bestaan omdat de boeren anders, ondanks voldoende rendement, toch hun land zullen verlaten of, in het geval van jonge boeren, zich niet in dunbevolkte gebieden zullen willen gaan vestigen.

De boerenorganisatie heeft een voorkeur voor een individueel advies. Hoe meer advies hoe beter. De County board adviseert een boer die deelneemt aan het programma. Eerst wordt gekeken of de boer onder de regeling kan vallen. Verder wordt de boer gewezen op de bijzondere biodiversiteit op zijn land en krijgt hij advies over de manier waarop hij zijn land kan bewerken. Deze advisering is erg gericht op de specifieke situatie van de boer; m.a.w. dit is doelgericht en niet maatregelgericht; hier zit flexibiliteit.

Zowel de Zweedse overheid als de boerenorganisatie hebben met belangstelling de Nederlandse uiteenzetting over groene diensten aangehoord, maar hebben zelf op dit punt nog niets ontwikkeld. De boerenorganisatie toonde sympathie voor het systeem van punten (zoals Engelse Entry Level Scheme). In gesprek met het ministerie van landbouw kwam naar voren dat we zouden moeten proberen de landbouwmilieumaatregelen meer in te richten zoals de structuurfondsen (waar bijvoorbeeld wel met collectieven gewerkt kan worden). In Zweden is er in de academische wereld een discussie waarbij er twee scholen zijn als het gaat om de wijze van vergoeden van een dienst: een meer marktgerichte (waarbij vraag en aanbod bepalend zijn) en een meer maatregelgeoriënteerde.

Zweden heeft (net als Engeland) een vorm van collectief contract voor dieren die op communale gronden grazen. Verder is het zo dat er een soort collectief gevormd wordt voor oeverrandenbeheer. In een dergelijk geval verzorgt bijvoorbeeld één boer het beheer voor anderen.

De Zweden spraken duidelijk uit het van groot belang te vinden om de contacten met Nederland warm te houden, ook waar het de toekomst van het Europees landbouwbeleid (inclusief plattelandsbeleid) betreft. De Zweden hebben een andere problematiek op hun platteland. Het is nuttig daardoor oog te krijgen voor de verscheidenheid aan plattelandsproblemen en –beleid. Tegelijkertijd spelen in de uitvoering overal dezelfde vragen waarbij de belangrijkste zijn:

- Welke beleidsdoelen streven we na?
- Hoe een zo eenvoudige mogelijk programma te ontwerpen?
- Hoe zo efficiënt mogelijk tot uitvoering te komen?

Nederland kan duidelijk het een en ander leren van de manier waarop de Zweden met deze vragen omgaan.

Als men in Zweden praat over graslanden, dan zijn het natuurlijke of halfnatuurlijke graslanden waar zoogkoeien en jongvee rondlopen. Grasland zoals wij dat kennen en waar melkkoeien grazen noemen ze akkerland. Er wordt immers gras geteeld. De Zweedse graslanden vallen voor een groot deel onder landbouwmilieumaatregelen.

De meeste boeren in Zweden hebben ook bos dat ze exploiteren.

Coalitievorming

In Zweden is men geïnteresseerd in de mogelijkheden om aan collectieven te betalen. Ook wil men graag op doel betalen. De huidige maatregelen zijn al doelgericht en doordat de adviseurs bij de aanvraag op het bedrijf komen om samen met de boer te kijken wat de beste maatregelen voor de boer en het milieu/natuur zijn, is het al meer doelgericht. De invulling is wel nog middelgewricht evenals de betaling.

Bijlage 4 Frankrijk

Bezoek aan Frankrijk

Van 3 tot en met 5 november 2003 is een Nederlandse delegatie op bezoek geweest in Frankrijk. De delegatie bestond uit Anouk van Gils (DL), Herman Sniijders (DN), Henk Massink (IZ), Judith Elsinghorst (DP-i.o.), Tjebbe de Boer (DLG) en Gerard van Dijk (EC-LNV), alsmede Leo Braakenburg (LNV-raad), Alexandra Feekes en Kees van Berkel van de Nederlandse ambassade in Parijs.

De eerste dag werd besteed op het Ministerie van Landbouw, waar een groot aantal onderwerpen aan de orde werden gesteld door een reeks van verschillende ambtenaren. Onze vaste begeleider was Michel Ehrhart, jarenlang de Franse vertegenwoordiger in het STAR-comité. Op 4-11 werden wij ontvangen op de regionale directie van de Pays de la Loire (regio met 5 departementen), waarna wij een drietal bedrijven bezochten. Op 5-11 volgden eerst een aantal presentaties bij de regionale Chambre d'Agriculture bij Angers, waarna nog een bedrijf werd bezocht. Het bezoek was uitstekend georganiseerd en omvatte een geconcentreerde informatieoverdracht. Van de bezochte bedrijven bood het veehouderijbedrijf in de overstromingsvlakte van de Loire de meeste aanknopingspunten voor 'groene diensten', de andere meer voor plattelandsontwikkeling-breed.

Vanwege de vele aangesneden thema's omvat dit deelverslag enkele onderdelen die niet in de standaardindeling van de andere bezoeken voorkomen.

Kenmerken Frankrijk

Frankrijk omvat 55 mln. ha, waarvan 30 mln. ha landbouwgrond en 15 mln. ha bos. Voor Nederlandse begrippen komt er, naast intensieve, ook zeer extensieve landbouw voor met hoge natuurwaarden (soortenrijke graslanden) zoals wij die in Nederland alleen nog aantreffen bij terreinbeherende organisaties.

Frankrijk telt 58,5 mln. inwoners. Daarvan wonen er 35,7 mln. in stedelijke gebieden (pôles urbains), 12,2 mln. in gebieden onder stedelijke druk (zones péri-urbaines) en 10,6 mln. in 'dominant rurale' gebieden. De gebieden onder stedelijke druk omvatten circa 30% van het land. We vinden er ook circa 35% van de landbouwbedrijven.

Frankrijk heeft de stedelijke druk recent ontdekt als probleem. De leegloop van het platteland is ook tot staan gekomen, wat overigens nog los staat van het verlaten van landbouwgronden, dat in sommige gebieden nog wel aan de orde is.

De gemiddelde bedrijfsgrootte in Frankrijk is 42 ha.

Frankrijk is ingedeeld in 21 regio's, welke zijn onderverdeeld in departementen. Er zijn in totaal 94, waarvan 4 overzeese, departementen. Voorts zijn er in totaal maar liefst 36.000 gemeenten.

Het landbouwministerie en andere aan de landbouw gerelateerde instellingen

Het Ministerie van landbouw heet in Frankrijk: Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (MAAPAR) en is georganiseerd op drie niveaus: nationaal, regionaal (Direction Régionale d'Agriculture et de la Forêt-DRAF) en departementaal (Direction Départementale d'Agriculture et de la Forêt-DDAF). Het hele ministerie omvat circa 13.000 personen, waarvan 2.000 in Parijs en 10.000 in de regio's en departementen.

Het organisatieschema dat ons werd verstrekt heeft alleen betrekking op de Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales (DGFAR) de beleidsdirectie die belast is met bosbouw en plattelandsontwikkeling. Aan het hoofd daarvan staat de 'Directeur général de la forêt et des affaires rurales'. Daaronder ressorteren 7 'sous-directions' (met in totaal 21 'Bureaux') en een 'Mission Europe et régions', dit alles ingedeeld

naar twee grote vakgebieden (zonder hiërarchische hoofden) : 'Emploi et territoires' en 'Politiques sectorielles'.

Onder genoemde 'Mission Europe..' valt onder meer een 'secteur règlement de développement rural'

Onder 'Emploi et territoires' valt naast genoemde 'Mission..' ook onder meer de 'Sous-direction du soutien aux territoires et aux acteurs ruraux'. Het beheer van de CTE's (CAD's) valt onder de andere poot: 'Politiques sectorielles'- Sous-direction des exploitations agricoles'- Bureau des action territoriales et de l'agroenvironnement. Het hoofd van laatstgenoemd bureau (hr Bechler) was onze belangrijkste informant in de eerste fase van ons project.

De door ons bezochte regionale directie (DRAF) van de regio Pays de la Loire omvatte een zestal 'diensten' ('services') en enkele stafafdelingen ('cellules'). Tenslotte zijn er nog departementale directies (DDAF). Zo kent de regio Pays de la Loire er drie (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire en Vendée).

De officiële vertegenwoordiging van het Landbouwministerie ligt v.w.b. de regio bij de Direction DRAF en v.w.b. het departement bij de DDAF.

Het ministerie van Ecologie en Duurzame Ontwikkeling (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable) heeft alleen op regionaal niveau gedeconcentreerde diensten: Direction régional de l'environnement (DIREN). In elk geval in Natura 2000-gebieden komt deze ook als speler in beeld. Zoals reeds in 'Leren van anderen'(1) op blz. 35 bleek, spelen op departementaal niveau ook de Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA), de Prefect en het betaalorgaan CNASEA een rol (althans voor de CTE's, Contrats d'Agriculture Durable (CAD's)).

De grootste *boerenbond* ('syndicat agricole') is de FNSEA (centrum rechts), met zijn 'jongerendivisie', JA (Jeunes Agriculteurs; Jonge Boeren Bond). De twee andere zijn de Coordination Paysanne (socialistisch) en Coordination Rurale (rechts); het betreft hier minderheidsyndicaten.

Frankrijk kent, per departement, een '*Chambre d'Agriculture*'; op nationaal niveau zijn deze gebundeld in een koepelorganisatie, de Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA).

De APCA en de daaronder ressorterende 'Chambres d'Agriculture' hebben 2 taken, vastgelegd in de 'Code Rural':

1. een 'publieke' taak (APCA en de Chambres d'Agriculture zijn een officieel adviesorgaan van de landbouwwereld t.b.v. de overheid (regering; Parlement; regionale en departementale overheden) en voor de burgemeesters (in Frankrijk gekozen!);
2. een taak 'Conseil Technique et Formation' (teelttechnische voorlichting en vorming; deze zijn deels gratis (standaardvoorlichting), deels betaald voor specifieke, individueel gerichte voorlichting) t.b.v. de boeren, producentenorganisaties, agro-industriële bedrijven (MKB). De totale jaarbegroting van de APCA en 'Chambres' bedraagt € 565 mln., gefinancierd als volgt: 50% door de boeren (via de zgn. "taxe sur le foncier non bâti"; een heffing op grondeigendom, excl. woning en bedrijfsgebouwen); 25% door de opbrengst van dienstverlening (voorlichting en vorming); 25%, op contractbasis, door regionale overheden, de centrale overheid en EU.

Voor de Chambres d'Agriculture, worden verkiezingen gehouden (3 mln. stemgerechtigden, bestaande uit boeren, boeseigenaren en werknemers in de agrarische sector). Slechts twee Kamers worden momenteel voorgezeten door vertegenwoordigers uit de gelederen van de Coordination Rurale, de rechtse boerenbond. Alle overige Chambres d'Agriculture worden voorgezeten door FNSEA-leden.

Per departement kent Frankrijk voorts ook nog een andere structuur, nl. de Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA). Deze werkt onder meer voor de overheidsinstantie Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), belast met structuurbeleid (tevens betaalorgaan; ressorteert onder het ministerie van Landbouw).

De ADASEA's hebben een publieke taak, te weten individuele of collectieve voorlichting m.b.t. wet- en regelgeving, individuele begeleiding bij diverse projecten,

zoals bijvoorbeeld: vestiging van jonge boeren; bedrijfsmodernisering of -beëindiging, Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), begeleiding bij het opstellen van dossiers voor de aanvraag van bepaalde overheidssubsidies.

Voor de advisering moet betaald worden. In de regio Pays de la Loire (bestaande uit 3 departementen) werden in verschillende departementen verschillende tarieven gehanteerd bij de assistentie inzake de invulling van aanvragen voor CTE's.

Gebieden onder stedelijke druk.

De problematiek

Van de bevolking woont 82% in stedelijke gebieden (35,7 mln.) en in gebieden onder stedelijke druk (12,2 mln.). Ongeveer 30% van de oppervlakte van Frankrijk staat onder stedelijke druk. Hierin ligt ook 30% van het landbouwareaal en 35% van de bedrijven, gemiddeld 44 ha groot. Dan zitten er binnen de stedelijke gebieden zelf, die 8% van het grondgebied omvatten, 8,6 % van de bedrijven op 5,2% van het landbouwareaal. In het gebied onder stedelijke druk is de bevolking van 1990-1999 toegenomen met 8%. Deze verstedelijking stuwt de grondprijzen op. De hoge grondprijzen verstoren de grondmarkt uit landbouwkundig oogpunt. Weliswaar zijn er bestemmingsplannen, maar deze kunnen gemakkelijk door gemeenten worden gewijzigd.

Het wetsontwerp 'Projet de loi sur le développement de Territoire ruraux'

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding, dat instrumenten bevat om het mogelijk te maken gronden duurzaam te bestemmen tot landbouwgrond of natuurgebied. Het voorstel van de nieuwe wet voorziet erin om sturing te geven op regionaal niveau. De regio kan, in overeenstemming met de gemeenten, twee soorten gebieden aanwijzen, die na vaststelling van de bestemming alleen met een zware procedure (Raad van State) nog van bestemming kunnen veranderen. Het betreft de Périimètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) en de Espaces naturels sensibles (ENS).

De regio kan ook gronden aankopen in een PAEN, hetzij op vrijwillige basis, hetzij door onteigening, hetzij door uitoefening van het voorkeursrecht. Ook komt er mogelijk een aankoopplicht in gevallen dat er geen kopers zijn.

Opgemerkt werd nog dat de Nederlanders als 'meesters in de ruimtelijke ordening' worden gezien, waaraan werd toegevoegd dat dat ook niet anders kon gezien de vele doelen voor een te kleine oppervlakte.

Natura 2000

Na een terugval in de ambities na het aantreden van de regering Juppé een aantal jaren geleden, kruipt Frankrijk toch weer langzaam maar zeker vooruit. Zo valt nu (peildatum 16-10-2003) 7,5 % onder de Habitatrichtlijn (waarvan 1/8 deel marien) en 2,1 % (waarvan 1/4 marien) onder de Vogelrichtlijn (mate van overlap niet bekend). Men beschouwt zichzelf inmiddels als voortrekker ('moteur'), waarschijnlijk vanwege de vorderingen op lokaal gebied (zie verderop).

Het ministerie van Ecologie en Duurzame Ontwikkeling heeft een budget van 20 mln. euro voor Natura 2000 gereserveerd in 2003. Wanneer we dit vergelijken met de Nederlandse EHS-uitgaven (waar Natura 2000 binnen ligt) dan is dat natuurlijk een schijntje, maar daar staat tegenover dat de landbouwgronden daarbinnen via een ander budget worden betaald, nl de landbouwmilieumaatregelen van het Landbouwministerie (CTE, CAD, OLAE⁴, MAE⁵).

Frankrijk heeft principieel gekozen voor *de vrijwillige benadering* via beheerscontracten. In het landbouwareaal zijn dat de CAD's (voorheen CTE's) en in natuur- en bosgebieden een andere vorm van contract. Wat Frankrijk zal moeten doen indien de vrijwillige benadering onvoldoende resultaat zou opleveren, valt nog te bezien. In zo'n geval zal de nationale overheid immers door Brussel worden aangesproken. De hierna behandelde doelstellingendocumenten Document d'Objectifs (DOCOB) kunnen echter zo nodig ook tot maatregelen in de reglementaire sfeer leiden.

⁴ Opérations locales agri-environnementales

⁵ Mesures agri-environnementales

Frankrijk maakt goede vorderingen met de planning op lokaal niveau. Per gebied wordt een DOCOB opgesteld. Er zijn er nu 200 gereed en 500 in voorbereiding. Dat wordt aan Brussel voorgelegd en i.h.a. geaccepteerd. In het geval van het Marais Poitevin is er een probleem (dit gebied is wat dat betreft al jaren in het nieuws). Op basis van het DOCOB worden Natura-2000-contracten aangegaan. Het is niet duidelijk geworden of dit ook voor de CAD's in die gebieden geldt, maar het ligt wel voor de hand.

In elk gebied wordt een '*Comité de pilotage*' gevormd en een '*Opérateur technique*' aangewezen. Het comité, onder voorzitterschap van de staat, omvat alle belanghebbenden, zoals gekozen bestuurders, eigenaren, boeren, bosbeheerders, verenigingen, deskundigen e.d. Het comité moet het DOCOB opstellen en is vervolgens bij de uitvoering betrokken. De '*opérateur technique*' is de trekker ('animateur') van het comité wat betreft de opstelling van het DOCOB, de uitvoering ervan en de evaluatie daarvan. Eind 2002 waren er *ruim 500 'opérateurs'*. Dat is een bont gezelschap. De regionale natuurparken, Parcs Naturels régionales (PNR) leverden 74 (14%), de nationale parken 13 (2%), de Bosdienst (ONF) 106 (20%), lokale overheden 56 (11%), de Conservatoires Régionaux des espaces naturels (CREN) 82 (16%), consultants 53 (10%), ADASEA 14 (3%), Landbouwkamers 8 (2%). T.b.v. het Natura 2000-contract worden 'goede beheerspraktijken' gedefinieerd. Dat deel wat al tot de GLP behoort, wordt niet vergoed. Dit is dus analoog aan de rol van de GLP in het POP (GLB). De vergoeding (voor zover niet CAD) vindt plaats uit een 'groenfonds', het 'Fonds de Gestion des Milieux Naturels'. Voor de uitvoering van het Natura 2000-contract (buiten CAD-verband) zijn de DIREN en de DDAF verantwoordelijk.

De uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsplan, Plan de développement Rural National (PDRN), hierna 'POP' naar Nederlands gebruik.

Frankrijk heeft één POP. Een van de redenen daarvoor is dat het handiger is over één POP met Brussel te onderhandelen dan over 21 POP's. Andere redenen zijn de vereiste samenhang en harmonisatie binnen het hele land en aansluiting bij de organisatie van overheid in Frankrijk.

Plattelandsontwikkelingsmaatregelen vinden we zowel in het POP als in het 'Enig Programmeringsdocument' Documents Unique de Programmation (DOCUP, hierna EPD) voor de structuurfondsen. De 'bergboerenregeling', (ICHN; maatregel e) en de landbouwmilieumaatregelen (maatregel f) zitten in het POP, andere maatregelen voor het milieu (t) in beide en toerisme (s) en maatregelen i.v.m. natuurrampen (u) in het EPD.

Het POP wordt jaarlijks gewijzigd en dit wordt aan de Commissie gemeld. ('simple notification'). Zo ook bijdragen van derden (waaronder regionale, departementale of lokale overheden) en wel als staatssteun.

Er vinden drie soorten controles plaats:

- administratieve controle, door DDAF of DRAF (100%), door de betaalorganen voorafgaand aan uitbetaling (100%) en '2nd rang' controles door het betaalorgaan CNASEA (ca. 5%)
- controle op het bedrijf door de betaalorganen CNASEA of ONIC, zo mogelijk vergezeld door DDAF of DRAF (5%)
- Controle ter plaatse na de betaling door de CNASEA (1% per jaar gedurende 5 jaar = 5%)

Men ervaart de EU-voorschriften voor de controles als onaangepast aan de plattelandsontwikkelingsproblematiek. Men let op onder meer dubbele financiering uit POP en EPD en op het maximaal in aanmerking komende investeringsniveau. Frankrijk heeft voorstellen de controle te vereenvoudigen (zie de volgende paragraaf).

Coördinatie tussen POP en Enig Programmeringsdocument (EPD) wat betreft plattelandsmaatregelen

Van de maatregelen uit de EU-verordening voor plattelandsontwikkeling is de uitvoering geregeld via POP, POP en EPD of EPD. De onderlinge taakverdeling en afstemming tussen POP en EPD is voor Nederland interessant maar zou nader uitgezocht moeten worden.

Wat het POP betreft: er is maar één POP voor heel Frankrijk, wat mede als reden heeft de onderhandelingen met de Europese Commissie te stroomlijnen.

Wensen voor na 2006.

De presentatie van wensen vond plaats vlak voor ons vertrek uit het Landbouwministerie en kon niet geheel worden afgerond. Over deze wensen is ook een document (EU-Raadsdocument 7819/03) verstrekt dat op 31 maart jl. in het CSA is besproken. De gepresenteerde wensen gingen vnl. over de vereenvoudiging van de uitvoering, maar ook over de grondslag voor de vergoedingen. Of er nog wensen zijn inzake bijv. contracten met organisaties i.p.v. individuele boeren, is niet bekend.

De wensen behelzen:

- *Meer vrijheid in de programmering.* Men pleit voor een programmeringsdocument op hoofdlijnen, goed te keuren door de Commissie, en een aanvullend document met meer details. Voor dit laatste 'complement' zou een lichtere procedure moeten gelden. Men denkt aan een melding (notificatie), waarbij het document automatisch goedgekeurd zou zijn indien na drie maanden geen bericht is ontvangen.
- *Versoepeling van de budgetdiscipline.* De jaarlijkse cyclus, eigen aan de afdeling Garantie van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), wordt als ongeschikt voor het POP ervaren. Het budget zou voor de hele planningsperiode beschikbaar moeten zijn.
- *Rekening houden met de veelheid aan nationale cofinanciers* en het daarmee verbonden meerjarige karakter van maatregelen.
- Vereenvoudiging van de regels m.b.t. het *beheer van modulatiegeld*. Men wenst opheffing van de bepalingen m.b.t. 'nieuwe begunstigen' en 'nieuwe maatregelen' en meer tijd voor het gebruik van het geld.
- *Controlevoorschriften:* deze zijn te zeer afgestemd op de eerste pijler van het GLB en onvoldoende op POP-maatregelen, i.h.b. wat betreft hun meerjarig karakter. Ook wil men een opeenstapeling van controles vermijden.
- *Meer afstemming tussen de 1^e en de 2^e pijler.* Het gaat i.h.b. om investeringen en maatregelen voor het milieu in de marktordeningen voor wijn en voor groente en fruit.
- *Landbouwmilieumaatregelen:* men wenst de *grondslagen voor vergoedingen* aan te passen. De formule van inkomstenderving en gemaakte kosten is moeilijk toepasbaar bij bv. begrazing in gebieden met natuurlijke handicaps. Daar behoeven de beheerspraktijken vaak niet te worden aangepast en zou men het bestaande beheer, belangrijk voor de biodiversiteit, financieel willen steunen. Men denkt aan een vorm van forfaitaire hulp. Zie weer de eerder genoemde 7819/03).
- *Technische assistentie inzake het hele POP:* men wenst hiervoor financiële middelen.

Landbouwmilieuprogramma's: CTE's, CAD's en MAE.

Algemeen overzicht

In 'Leren van anderen'(1) is al uitgebreid ingegaan op de Contrats Territoriaux d'Exploitation. Dit had de belangrijkste landbouwmilieumaatregel moeten worden. Na de verkiezingen in 2002 zijn de CTE's stopgezet en werd de invoering van CAD's (Contrats d'Agriculture Durable) aangekondigd. De CAD's staan nu op het punt te worden ingevoerd. De CAD's zijn in feite een afgeslankte vorm van de CTE's.

In de jaren '90 waren in Frankrijk de 'Operations locales', lokale landbouwmilieuprogramma's, afgestemd op een specifiek gebied, (in totaal ca 0,9 mln ha) en de 'Prime à l'herbe' (ca 5 mln ha) de belangrijkste maatregelen. Dit alles ging rond 2000 over in het CTE-systeem. De CTE's omvatten een sociaal-economische component en een milieucomponent.

Men streefde aanvankelijk naar 100.000 contracten in 2002. Het is blijven steken bij ca 45.000 contracten in 2002. In le Pays de la Loire zijn bijvoorbeeld 3500 CTE's getekend. Op een totaal van 53.000 bedrijven in die regio is dat 6,6%.

Hoewel de oorspronkelijke inschatting was dat het gemiddelde CTE € 23.000 zou bedragen liep de gemiddelde omvang op tot ca 47.000 euro per contract. Dit moet in de CAD gemiddeld 27.000 euro per contract worden. De investeringscomponent blijft wel mogelijk maar is niet langer verplicht. Het aantal beheersbepalingen wordt sterk beknot, zowel op gebieds- als perceelsniveau.

Naast de CAD's moet Frankrijk de gewone landbouwmilieumaatregelen (mesures agri-environnementales –MAE- als opvolger van de Opérations locales) van de Commissie handhaven. Die zullen naar verwachting geen grote vlucht nemen, maar fungeren wel als interim-maatregel⁶. Tenslotte wordt ook de 'Prime à l'herbe' nieuw leven ingeblazen, nu onder de naam La prime herbagère agroenvironnementale (PHAE). Het bedrag is sinds medio april 2003 met 70% verhoogd tot ca. 68 euro per ha/). Het instrument is iets verfijnd door niet alleen meer naar veedichtheid te kijken. De departementen mogen specifieke bepalingen toe te voegen. Dit heeft alleen betrekking op de maatregelen 19 en 20 van het PNDR. Men kan geen maatregelen stapelen maar wel van een lichte maatregel overstappen op een zwaarder contract.

Doelstellingen

Doelstellingen bestaan op verschillende niveaus.

De CAD als geheel heeft als doel om in een project de milieu-, economische en sociale functies van de landbouw te integreren met het oog op duurzame ontwikkeling.

De CAD moet de betrokken bedrijven er toe aanzetten om bij te dragen aan de volgende twee hoofdoelen het behoud van natuurlijke hulpbronnen en het beheer van het platteland ('espace rural').

Daaronder hangen weer als specifieke doelen het behoud van de bodemvruchtbaarheid, de natuurlijke hulpbron water, de biologische diversiteit, de natuur (apart genoemd, hoewel deel uitmakend van biodiversiteit) en de landschappen.

Daarnaast kan de CAD een economische en werkgelegenheids- (sociale) component hebben. De economische component heeft met name betrekking op diversificatie en op 'kwaliteitsketens'. De sociaal-economische component kan bestaan uit investeringen of uitgaven(dépenses).

Op gebiedsniveau kunnen de doelstellingen zijn vastgelegd in een departementaal 'contrat-type' (kader voor contracten, in 'Leren van anderen'(1) ten onrechte als 'voorbeeldcontract' vertaald) of een 'territoriaal' contrat-type. Een 'territoire' wordt gedefinieerd als een gebied (espace, ruimte), dat voortkomt uit een 'collectief voorstel' (in 'Leren van anderen'(1) onduidelijk vertaald als 'collectief project'). Collectieve voorstellen resulteren in 'contrats-type'. De gebieden worden gekozen overeenkomstig de milieuproblematiek ('enjeux environnementaux') ter plaatse, bijvoorbeeld stroomgebieden, landschapseenheden, nationale of regionale natuurparken. De sociaal-economische problematiek wordt eventueel vastgesteld voor ieder 'territoire', of voor het gehele departement.

De milieuproblematiek (enjeux) wordt onderverdeeld naar de volgende onderwerpen, waarbij het oplossen van de problemen volgens het ministerie weer als doelstellingen zou kunnen worden aangeduid:

- Biologische diversiteit (eventueel te specificeren op soortniveau)
- Bodemkwaliteit (erosiegevoeligheid, organische stof, bodembiodiversiteit)
- Natuurrampen (differentiëren in overstroming, lawines, branden)
- Waterkwaliteit (differentiëren naar nitraat, fosfaat, fytosanitaire middelen)
- Kwantitatief waterbeheer
- Luchtkwaliteit (waaronder stankhinder)
- Landschap en cultureel erfgoed

De sociaal-economische problematiek wordt als volgt onderverdeeld:

- Kwaliteit van producten
- Diversificatie van activiteiten
- Werkgelegenheid
- Arbeidsomstandigheden
- Hygiëne
- Dierenwelzijn

CAD als afgeslankte CTE.

⁶ Zo bezochten wij een boer die al 1500 euro had geïnvesteerd in een CTE-aanvraag maar wiens dossier in 2002 niet meer behandeld werd. Hij heeft nu wel een MAE-contract.

Zoals gezegd, zijn de CAD's een afgeslankte vorm van de CTE's. Dit uit zich niet alleen in de omvang van de contracten maar ook in de keuzemogelijkheden. De omvang per contract moet terug van gemiddeld 47.000 naar gemiddeld 27.000 euro per contract van 5 jaar; gemiddelde per jaar en per departement te realiseren. Het sociaal-economische deel is facultatief, de milieumaatregelen verplicht. De investeringen mogen maximaal 15000 euro bedragen.

Tijdens ons bezoek aan het Pays de la Loire bleek wel dat de CAD een stuk minder aantrekkelijk is geworden vergeleken met de CTE. Ook de ADASEA was er niet blij mee, maar dat heeft er stellig ook mee te maken dat de CAD minder werk met zich meebrengt voor deze adviesorganisatie.

Keuzemogelijkheden per gebied en per perceel.

Elk departement wordt opgedeeld in 'territoires' of deelgebieden, waarbij per deelgebied maar twee 'enjeux' mogen worden gekozen⁷.⁸ *Per problematiek ('enjeu') mogen vervolgens maximaal 3 prioritaire 'actions' worden gekozen.* Deze worden geformuleerd op basis van de 'mesures' in het nationale POP. Dit aantal van 3 acties per 'enjeu' mag maximaal met het aantal productiesystemen worden vermenigvuldigd. Heeft men bv. alleen melkveehouderij en akkerbouw (gesteld dat dit aan de eisen van 'productiesysteem' voldoet), dan komt men per deelgebied op 2 enjeux x 3 actions x 2 systemen = maximaal 12 acties. Daarvan mogen er maar 2 *per perceel* worden gekozen. Daarbij is wel een wisseling in de tijd ('rotation') mogelijk, m.a.w. de ene actie mag de andere in de tijd aflossen (mits zinvol, naar wij aannemen). Enerzijds is het aantal keuzemogelijkheden sterk verminderd, anderzijds kan wel sterker gestuurd worden in de richting van prioritaire acties.

Contrats-types

Dan iets over de 'contrats-types'. In 'Leren van anderen'(1) noemden we dat 'voorbeeldcontracten'. Hierboven werd al gezegd dat het in feite kaders, raamwerken zijn voor individuele contracten, dus geen modelcontract want er zijn diverse keuzes mogelijk. In Nederland noemden we dat vroeger 'beheersplannen' per gebied, tegenwoordig 'gebiedsplannen'. Deze zijn bij ons weer opgebouwd uit beheerspakketten, die op hun beurt zijn opgebouwd uit beheersvoorschriften. Welnu, de nieuwe contrats-type in het kader van de CAD's kennen drie mogelijkheden:

1) één contrat-type voor het gehele departement. Hierin zijn acties opgenomen die in het gehele departement gelden, zoals bijvoorbeeld: biologische landbouw, behoud bedreigde huisdierrassen, socio-economische acties die betrekking hebben op algemene problematiek zoals diversificatie van exploitatiemaatregelen.

2) Twee vormen van contrat-types, gericht op afzonderlijke gebieden binnen een departement

A) één contrat-type voor elk afzonderlijk aangewezen gebied waarbij zowel milieu- als socio-economische component van toepassing zijn

B) één contrat-type voor elk afzonderlijk aangewezen gebied waar alleen milieumaatregelen van toepassing zijn.

Procedure op regionaal en departementaal niveau.

Op regionaal (=boven-departementaal) niveau wordt een samenwerkingsverband gevormd van regionale en departementale actoren: DRAF, DIREN, DDAF's, Conseil régional, Conseils généraux, landbouworganisaties, regionale CNASEA-vertegenwoordiging, 'agences d'eau', milieuorganisaties, regionale natuurparken, conservatoires, wetenschappers, jachtorganisaties etc. Zij zijn belast met het : opnieuw toespitsen (recentrage) van de milieu-subdoelstellingen en gebiedsgerichte

⁷ In een door ons bezocht gebied aan de Loire golden onder het CTE-systeem 2-7 enjeux per deelgebied, thans overal 2.

⁸ Men gaf een voorbeeld van een gebied in of nabij de Pyreneeën, waar de 'enjeux' water(-kwantiteit?) en landschap waren. Biodiversiteit valt dus bij voorbaat buiten de boot. Het zou interessant zijn in beeld te brengen waar biodiversiteit (in Nederland het centrale doel van Programma Beheer) overleefd is gebleven. In elk geval hoeft men zich geen zorgen te maken over de Natura 2000-gebieden, waar de CAD immers voor de uitvoering moet zorgen voorzover het om landbouwgronden gaat. Natura 2000 omvat echter niet alle waardevolle gebieden.

acties (dus op die binnen de departementen aangewezen gebieden). De tweede stap is op departementaal niveau. De territoires, enjeux, actions en 'cahiers de charge' worden op departementaal niveau voorgesteld. Om tot een gemeenschappelijk gedragen voorstel te komen worden allerlei belanghebbenden betrokken : lokale overheden, verenigingen, vakbonden, natuurparken, conservatoires etc. , alsmede de DRAF en de DIREN. De DDAF werd niet vermeld maar aangezien vervolgens het woord is aan de CDOA en bij de CTE de DDAF aanleverde aan de CDOA moet worden aangenomen dat op departementaal niveau van het landbouwministerie zowel de DRAF als de DDAF zijn betrokken.

Betalingsverkeer

Dit is reeds in 'Leren van anderen'(1) uiteengezet. Het betaalorgaan CNASEA komt in actie wanneer de prefect de contracten heeft goedgekeurd en getekend. De vergoedingen per individuele maatregel zijn vrijwel identiek aan die in de CTE. De totaalbedragen gaan omlaag naar gem. 27000 euro per 5 jaar.

Controle en handhaving

Over dit onderwerp hebben wij nieuwe informatie verkregen. Deze is reeds vermeld onder Beheer van het PDRN/POP hierboven (POP-breed).

Administratieve lasten.

In 'Leren van anderen'(1) vermeldden wij dat dit 5% bedraagt voor de overheid. De in het ministerie gegeven mondelinge informatie wijkt daar niet sterk van af. Onder de kanttekening dat meegedeeld werd dat deze cijfers met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd, volgen hier de ruwe schattingen: hele POP 6-8%, structuurfondsen-doelstelling 2 (DOCUP/EPD?) 10%, CTE 6%., Prime à l'herbe 2%.
Voor de boer zou het 2-3 % zijn.

Wat de CTE betreft moeten we bedenken dat dit een totaalcijfer is voor de investeringscomponent en de milieucomponent samen. Wij vermoeden dat het cijfer voor de milieucomponent hoger is dan het gemiddelde van 6%.

Eerder vermeldden we reeds dat de boer de ADASEA betaalde voor de opstelling van een CTE-aanvraag. Dat was in het ene gebied 200 euro + 10 of 15 euro/ha (bezochte boer 1500 voor 80 ha) en in het andere 230 euro in totaal.

In dat laatste geval kwam daar 100 euro bij voor een groepsessie (voorbereiding CTE) en eventueel 500/dag aan de Chambre d'Agriculture te betalen. Was de CTE eenmaal getekend, dan kon weer ca 25-30% van de kosten worden teruggekregen uit de subsidie. Na genoemde aftrek van het gesubsidieerde deel was het gemiddelde ca 450 euro per CTE. Bij een gemiddelde (landelijk) omvang van de CTE van 47000 euro *zou dat maar 1% zijn!* Bij de CAD zal het nog wel minder zijn.

Ter vergelijking, volgens onze eigen gegevens zijn deze cijfers in Nederland ca 20% voor de overheid (SAN) en ca 6% voor de boer.

Doelgroep

Deze wordt in de notitie over de CAD's omschreven als: landbouwers (of associaties van landbouwers in het kader van een 'rechtspersoon, een stichting, een vereniging ('association') zonder winstdoel, een instelling voor landbouwkundig onderwijs of onderzoek of 'personnes morales de droit public', ofwel rechtspersonen die (in dit geval) landbouw bedrijven).

Hoe is de financiering geregeld?

De normale gang van zaken is dat de staat en de EU samen betalen. Aan de nationale cofinanciering kunnen echter ook andere partijen bijdragen.

Financiering van plattelandsmaatregelen door aangrenzend stedelijk gebied

Door de gemeente Nantes en enkele aangrenzende gemeenten is geld in het aangrenzende platteland gestoken. Het ging om investeringen in het kader van CTE's. De betreffende bijdragen werden in Brussel aangemeld als staatssteun. Hoewel het hier niet direct 'groene diensten' betreft, is het mechanisme voor Nederland interessant i.v.m. de door ons nagestreefde verbrede financiering van groene diensten.

Vergoedingen: niveau en berekeningswijze.

Zeer interessant is dat men binnen de marges van de in Brussel aangemelde bedragen flink kan variëren met de uit te betalen bedragen. Er wordt een basisvergoeding van 40% van genoemd bedrag vastgesteld, waar bovenop men op drie manieren steeds 20% kan 'bijverdienen' waardoor het totaal op maximaal 100% kan komen.

De eerste hangt af van de 'economische dimensie', en wel de werkgelegenheid op het bedrijf (details onduidelijk)

De tweede 20% extra hangt af van het 'niveau de performance'

De derde 20% hangt af van de 'pertinentie'(van toepassing of niet-onduidelijk) en het effect met betrekking tot de problematiek.

Beide laatste lijken met het *resultaat* te maken te hebben, zij het dat ze van verschillende aard zijn.

Dit alles is zeer interessant voor Nederland.

Bijlage 5 Vragenlijst

Groene Diensten Internationaal

Vragen voor de bezoeken aan het buitenland

Organisatie

- ❖ Hoe ziet de decentrale uitvoering er in andere landen uit? Wat is de rol van regionale overheden, in hoeverre zijn deze zelfstandige organen, danwel uitvoeringsorganen van de centrale overheid?
- ❖ Hoe is institutionele opbouw (wie doet wat) (= bevestiging en verdere inkleuring EC-rapport). Aandachtspunt: wat centraal en hoe organiseert men ruimte /flexibiliteit in de periferie?
- ❖ Wie is er betrokken bij de planvorming op regionaal / lokaal niveau? Hoe is betrokkenheid van de regionale overheden vormgegeven? Welke rol hebben regionale of lokale (landbouw)organisaties?

Uitvoering

- ❖ Hoe verloopt de start van een programma, hoe verlopen de aanvragen, de gaat de beoordeling, wie bepaalt over de beschikking en wie verstuurt die, wie voert de betalingen uit en zorgt voor controle en sancties, wie dient de declaraties bij de EU in, en wie is verantwoordelijk voor monitoring en evaluatie?
Speciaal aandacht voor de vraag: bezoekt de uitvoeringsorganisatie de aanvragers op en geeft ter plaatse informatie en advies of is men passief en laat men het initiatief aan de aanvrager? Waarom, werkt het en wat kost het?
- ❖ Hoe is belangstelling? Hoe is benadering van de klant (actief –passief; wat voor materiaal en communicatiestrategie)?
- ❖ Hoe is de controle georganiseerd (wie, intensiteit, resultaten) en wat is het sanctiebeleid?
- ❖ Kan de centrale overheid laten zien hoe men voldoet aan diverse EU-vereisten als Interne audit, functiescheiding, controlememorandum/audit, etc. en hoe zijn de ervaringen met declaraties?
- ❖ Wat doet de centrale overheid aan monitoring? Heeft men info over outcome en output? Wat rapporteert men aan EU? Werkt monitoring evaluerend door in de programma's? Hoe?
- ❖ Hoe vindt de selectie van de controle plaats?

Administratieve lasten aanvragers

- ❖ Waar zitten de lasten voor de boeren? Hoe staan zij tegenover het hele systeem (aanvraag indienen, toewijzing, controle, handhaving)? Welke formulieren moeten aanvragers invullen en hebben ze hier speciale kennis voor nodig?
- ❖ Zijn de maatregelen eenvoudig uit te voeren door agrariërs of is extra voorlichting/ scholing nodig?

Administratieve lasten overheid

- ❖ Waar zitten precies de uitvoeringskosten voor de overheid (incl. controle en handhaving)?
- ❖ Hoe is de verhouding uitvoeringskosten / programmagelden? En wat rekent men dan wel/niet mee? Hoeveel mensen, cq. budget, zijn er nodig voor de behandeling van aanvragen, toekennen van subsidies, advisering, controle en handhaving.
- ❖ Voor Frankrijk geldt nog wie betaalt de organisatiekosten?

Vergoeding

- ❖ Wat is de speelruimte in de vergoedingengrondslag: hoe definiëren andere landen inkomstenderving en levert dit hogere of lagere vergoedingen op in vergelijking met Programma Beheer? Bijvoorbeeld is het hamsterpakket in Duitsland vergelijkbaar met het pakket in Nederland wat betreft eisen en vergoeding?
- ❖ Wie bepaald de hoogte van de vergoedingen (cq. hoe hoog de inkomstenderving etc is) per maatregel? Wordt dit bepaald door één overheidsinstantie, wordt dit onafhankelijk bepaald en hoe wordt dit bepaald? Wordt er met standaard bedragen gerekend, of kan dit verschillen per regio?

Beleid

- ❖ Zijn er maatregelen m.b.t. toegankelijkheid van het landelijk gebied, zoals aanleg en onderhoud van een wandelpad en waterbeheer, zoals een hoger waterpeil, opvang van regenwater bij extreme regenval, het laten overstromen van land bij een hoge rivierstand? Hoe zien deze maatregelen eruit/ wat zijn vergoedingen?
- ❖ Realiseren de te onderzoeken systemen de doelstellingen, passen ze in de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven, is er kritiek op de maatregelen in relatie tot de doelstellingen?
- ❖ Zijn de maatregelen efficiënt en uitvoerbaar?
- ❖ Wat waren/zijn issues in discussie met EC rond goedkeuring programma
- ❖ Wie bepaald de maatregelen? Gebeurt dit centraal, decentraal en worden hier agrariërs en/of natuurbeheerders bij betrokken? Wordt er gestreefd naar uniformiteit vanwege de eenvoudigheid of wordt er gestreefd naar flexibiliteit en maatwerk (uniformiteit vs. flexibiliteit en maatwerk)?
- ❖ Idem vergoedingen? Ervaart men problemen met EC-uitgangspunten / zoekt men naar alternatieven?
- ❖ Welke relatie is er met Natura 2000 / Vogel- en Habitatrichtlijn? Bepaald Natura 2000 welke maatregelen waar ingevoerd worden of staan ze los van elkaar?
- ❖ Hoe gaat men om met budgetrestricties (plafonds, criteria voor toekenning)?
- ❖ Wie bepaald de beoordelingscriteria voor het toekennen van subsidie? Wat zijn belangrijkste beoordelingscriteria voor toekenning subsidie en wat zijn de belangrijkste afwijsredenen/ knelpunten?
- ❖ Wat zijn de wensen t.a.v. nieuw EU-beleidskader?
- ❖ Willen zij hun systeem aanpassen op basis van de midtermreview en zo ja hoe?
- ❖ Hoe vult men in de toekomst cross-compliance in? Zijn er overeenkomsten met beheersmaatregelen? Zo ja, hoe gaat men dit dan invullen?
- ❖ Hoe zitten de collectieve projecten van het Franse systeem precies in elkaar? Worden de pakketten centraal bedacht? Kunnen de boeren en/of lagere overheden zelf het initiatief nemen tot het bedenken van pakketten? Wordt centraal bepaald welke pakketten waar gelden, of bepaald het regionale niveau dit? Kunnen de overheden deze pakketten ook dusdanig aan boeren toewijzen dat dit voor het gebied tot optimale resultaten leidt?

Maatschappij

- ❖ Wat is de communis opinio over de programma's onder boeren en natuurbeschermers? Wat zijn de topics in de discussie?

Coalitie

- ❖ Met wie kunnen we coalities sluiten, op het gebied van:
 - Vergoedingsgrondslagen (UK) / diensten loskoppelen van agrarische productie
 - Collectieven (FR)
 - Wat zijn beweegredenen van andere landen om dit wel of niet te willen?
 - Vereenvoudiging van regelgeving.
 - In hoeverre is er sprake van subsidiariteit/decentralisatie.

Gesprekspartners

- policymakers
- uitvoerders op centraal niveau (staf) (die overzicht hebben over de werkprocessen, achtergronden en beschikken over managementinformatie)

- uitvoerders in regio (overheidsdienaren die rechtstreeks contact hebben met de boeren, concreet dingen kunnen laten zien en daar open over willen praten)
- deelnemende boeren
- natuurbeschermers
- relevante adviseurs / belangenpartijen als landbouworganisaties, lokale overheid etc.

Bijlage 6 Afkortingen

ADASEA	Association Départemental pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
CAD	Contrats d'Agriculture Durable
CAP	Common Agricultural Policy
CDOA	Commission Départementale d'Orientation Agricole
CLA	Country Land & Business Association
CNASEA	Centre national pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CREN	Conservatoires Régionaux des espaces naturels
CSS	Countryside Steward Scheme
CTE	Contrats Territoriaux d'Exploitation
DDAF	Direction Départementale d'Agriculture et de la Forêt
DEFRA	Department for Environment, Food & Rural Affairs
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DL	Directie Landbouw
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DN	Directie Natuur
DOCOP	Document d'Objectives
DOCUP	Documents Unique de Programmation (Zie ook EPD)
DP i.o.	Directie Platteland in oprichting
DRAF	Direction Régionale d'Agriculture et de la Forêt
EC-LNV	Expertisecentrum LNV
ELS	Entry Level Scheme
ENS	Espaces naturels sensibles
EOGFL	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw
EPD	Enig Programmeringsdocument
ESA	Environmental Sensitive Area Scheme
EU	Europese Unie
FRCA	Farming and Rural Conservation Agency
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
GLP	Goede Landbouw Praktijk
HTS	Higher Tier Scheme
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IZ	Directie Internationale Zaken
JA	Jeunes Agriculteurs
LFA	Less Favorite Areas
LK W-L	Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe
LK Rheinland	Landwirtschaftskammer Rheinland
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MAAPAR	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
MAE	Mesures agri-environnementales
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
NRW	Nordrhein-Westfalen
OLAE	Opérations locales agri-environnementales
PAEN	Périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains

PNR
POP
RPA
RSBP

Parcs Naturels Régionales
Plattelandsontwikkelingsplan
Rural Payments Agency
Royal Society of Bird Prevention