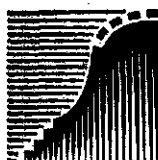


Groen geregeld

*Mogelijkheden voor vergroening van beleidsinstrumenten
voor het landelijk gebied*

Achtergrondrapport van het Programma Beheer

Projectgroep 'Ecologisering Regelingen'



Ministerie van LNV
Programma Beheer
15 april 1997

Voorwoord

Eén van de beleidsdoelstellingen in de nota *Dynamiek en vernieuwing* van LNV-minister Van Aartsen is het realiseren van *gezamenlijke* kansen voor landbouw, natuur, bos en recreatie. Als uitvloeisel daarvan is het Programma Beheer onderzocht in hoeverre en hoe de realisatie van het natuurbesluit op deze wijze kan worden versterkt. Het project waarvan in het onderhavige rapport verslag wordt gedaan, maakt onderdeel uit van het Programma Beheer. Het project richt zich in eerste instantie op de 'vergroeningsmogelijkheden' buiten de EHS, al kan het ook binnen de EHS van betekenis zijn.

De opdracht die was meegegeven aan de projectgroep luidde: verken de mogelijkheden van regelingen (in de brede zin van het woord) om de beleidsdoelstellingen van natuur te laten meeliften. Het ging daarbij uitdrukkelijk om het in beschouwing nemen van regelingen die niet primair voor de realisering van natuur zijn bedoeld.

De verkenning heeft geleid tot een overzicht van ruim 80 mogelijkheden voor vergroening van regelingen. Van de meest veelbelovende mogelijkheden heeft de projectgroep een top-tien samengesteld. Door het Programma Beheer zal met name deze top-tien in beschouwing worden genomen bij het opstellen van haar advies aan de minister. Het is daarbij een belangrijk gegeven dat bij de verkenning diverse externe betrokkenen zijn geraadpleegd.

Naast de top-tien zijn er evenwel nog vele andere vergroeningsmogelijkheden aangedragen. Een aantal daarvan is ook zeer interessant en heeft naar het zich laat aanzien een hoog realiteitsgehalte. Misschien komen deze in het kader van het Programma Beheer niet meer tot verdere uitwerking, maar het overzicht daarvan kan door andere actoren dan LNV als inspiratiebron dienen om de regelgeving te vergroenen. Want duidelijk zij dat vergroening geen zaak is van één departement, maar dat dit een facet is dat breed maatschappelijk zijn doorwerking kan krijgen. In dat verband kan het rapport ook van betekenis zijn in de maatschappelijke discussie over de relatie tussen ecologie en economie.

Leo Klaassen
Coördinator van het Programma Beheer

82x8 (5g)
 2
 199720510

Inhoudsopgave

Voorwoord

Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1. Inleiding	10
2. Vergroening van beleidsinstrumenten	12
3. Werkwijze	14
4. Europese beleidsinstrumenten	16
4.1 WET- EN REGELGEVING	16
4.1.1 <i>Verdrag van Rome</i>	16
4.1.2 <i>Braaklegregeling</i>	16
4.1.3 <i>Melkquotering</i>	17
4.2 FINANCIËLE INSTRUMENTEN	18
4.2.1 <i>Fiscaal</i>	18
4.2.2 <i>Premies en subsidies</i>	18
4.2.2.1 <i>Fondsen voor regionale ontwikkeling</i>	18
4.2.2.2 <i>Ruimere benutting van Verordening 2078/92 voor agrarisch natuurbeheer</i>	19
4.2.2.3 <i>Natuurvoorwaarden stellen aan landbouwsteun</i>	19
4.2.2.4 <i>Groene werkgelegenheidsprojecten uit Europees Sociaal Fonds</i>	20
4.3 VERGUNNINGVERLENING	21
5. Nationale beleidsinstrumenten	22
5.1 WETGEVING	22
5.1.1 <i>Bestrijdingsmiddelenwet</i>	22
5.1.2 <i>Landinrichtingswet</i>	22
5.1.3 <i>Wet bodembescherming</i>	23
5.1.4 <i>Wet verplaatsing mestproduktie</i>	23
5.1.5 <i>Wet agrarisch grondverkeer / Wet voorkeursrecht gemeenten</i>	23
5.1.6 <i>Pachtwet</i>	23
5.1.7 <i>Wet verontreiniging oppervlaktewater</i>	24
5.1.8 <i>Wet oppervlaktedelfstoffen</i>	24
5.1.9 <i>Natuurbeschermingswet</i>	24
5.1.10 <i>Boswet</i>	25
5.1.11 <i>Natuurschoonwet</i>	25
5.1.12 <i>Wet belastingen op milieugrondslag</i>	25
5.1.13 <i>Financiële verhoudingenwet</i>	25
5.2 OVERIGE ADMINISTRATIEVE REGELGEVING	26
5.2.1 <i>Borgstellingsfonds</i>	26
5.2.2 <i>Spuitsvrije zones</i>	26
5.2.3 <i>Markt en kwaliteit: keurmerken</i>	26

5.2.4	Certificering van 'groene' bedrijven	27
5.2.5	Beleid klimaatverandering	27
5.2.6	Gebruiksmogelijkheden bermmaaisel	27
5.2.7	1%-regeling voor natuur rond openbare gebouwen	28
5.2.8	Selectieve toedeling reservaatgronden aan 'groene' bedrijven	28
5.3	FINANCIËLE INSTRUMENTEN	28
5.3.1	Fiscaal	28
5.3.1.1	Natuurschoonwet	28
5.3.1.2	Vermogensval bij bestemmingswijziging grond	29
5.3.1.3	Bosbouwvrijstelling	29
5.3.1.4	Natuurvrijstelling	30
5.3.1.5	Natuur-kop op investeringsaftrek	30
5.3.1.6	Verruiming fiscale groenregeling	30
5.3.1.7	Uitbreiding stakingsfaciliteiten	31
5.3.1.8	Belasten van bestemmingswijzigingswinst	32
5.3.1.9	Uitbreiding van faciliteiten voor ondernemers die overschakelen naar 'groene' bedrijfsvoering	32
5.3.1.10	Verruiming BTW-vrijstelling	32
5.3.1.11	Vamil-regeling	33
5.3.2	Premies en subsidies	33
5.3.2.1	Regeling landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden	33
5.3.2.2	Regeling stimulering biologische produktiemethoden	33
5.3.2.3	Regeling herstructureringsprojecten akkerbouw en Stimuleringsregeling voor vernieuwingen in de akkerbouw	34
5.3.2.4	Regelingen Particuliere terreinbeherende organisaties en Functiebeloning natuur	34
5.3.2.5	Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden	34
5.3.2.6	Subsidie opstellen landschapsplannen	35
5.3.2.7	Regeling kavelruil	35
5.3.2.8	Regeling Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP)	35
5.3.2.9	Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid (BGM)	35
5.3.2.10	Nadere voorwaarden aan subsidie op peilverlaging	35
5.3.2.11	Nationale Groenfonds	36
5.4	VERGUNNINGVERLENING	36
6.	Provinciale beleidsinstrumenten	37
6.1	WETGEVING	37
6.1.1	Grondwaterwet	37
6.1.2	Waterschapswet	37
6.2	OVERIGE ADMINISTRATIEVE REGELGEVING	38
6.2.1	Compensatiebeginsel	38
6.2.2	Ruimere toepassing m.e.r.-plicht	39
6.2.3	Ruimere toepassing "haasje-overconstructie"	39
6.3	FINANCIËLE INSTRUMENTEN	39
6.3.1	Lagere leges voor kleine natuurprojecten	40
6.3.2	Premies en subsidies	40
6.3.2.1	Regelingen voor ecologisch beheer, duurzame landbouw etc.	40
6.4	VERGUNNINGVERLENING/TOETSING	40
6.4.1	Peilbesluiten	40
6.4.2	Grondwateronttrekking	40
6.4.3	Ontgrondingen	40
6.4.4	Ruimtelijke ordening	41
7.	Beleidsinstrumenten van waterschappen	42
7.1	WETGEVING	42
7.2	OVERIGE ADMINISTRATIEVE REGELGEVING	42
7.2.1	Aanpassen waterschapskeur	42
7.3	FINANCIËLE INSTRUMENTEN	42

7.3.1 Fiscaal	42
7.3.1.1 Differentiëren waterschapslasten	42
7.3.2 Premies en subsidies.....	43
7.3.2.1 Subsidie A2-werken (waterschapswerken)	43
7.4 VERGUNNINGVERLENING	43
8. Gemeentelijke beleidsinstrumenten	44
8.1 WETGEVING	44
8.1.1 Wet milieubeheer.....	44
8.1.2 AMvB Huisvesting '98.....	44
8.1.3 Interimwet ammoniak en veehouderij.....	45
8.1.4 Wet op de openluchtrecreatie.....	45
8.2 OVERIGE ADMINISTRatieve REGELGEVING	45
8.2.1 Bouwbesluit.....	45
8.2.2 Bestemmingsplan buitengebied.....	45
8.3 FINANCIële INSTRUMENTEN.....	46
8.3.1 Fiscaal	46
8.3.1.1 Leges bij vergunningverlening	46
8.3.1.2 Toeristenbelasting	46
8.3.2 Premies en subsidies.....	46
8.4 VERGUNNINGVERLENING	46
Bijlagen	
Bronnen.....	47
Bijlage 1: Uitgebreide toetsing A-prioriteiten	48
Bijlage 2: Samenstelling projectgroep en deelnemers workshop	50

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit rapport is een verkenning van de mogelijkheden voor 'ecologisering' of 'vergroening' van beleidsinstrumenten voor het landelijk gebied. Het gaat in de eerste plaats om het toevoegen van een ecologische doelstelling aan instrumenten die niet primair voor natuur- en landschapsbeheer zijn bedoeld. Daarnaast is enige aandacht geschonken aan het verhogen van het effect van regelingen die wel voor ecologische doeleinden zijn ontworpen. Vergroening behelst in dit rapport alleen natuur en landschap, geen milieu.

Er zijn drie manieren van vergroening onderscheiden:

- beter benutten van reeds bestaande groene potenties van beleidsinstrumenten;
- verbreden van de doelstelling van beleidsinstrumenten (wetten, subsidieregelingen etc.) met een 'groene' component;
- aanboren van nieuwe financieringsmogelijkheden voor groene doelen.

De perspectieven voor vergroening worden bepaald door diverse factoren. De drie belangrijkste daarvan zijn:

- potentiële ecologische meerwaarde;
- draagvlak (bij doelgroep, bij bestuurders en politici en bij overige maatschappelijke geledingen);
- financiële gevolgen (voor overheid en doelgroep).

Bij de verkenning zijn diverse beleidsniveaus onderscheiden (van EU tot gemeente) en diverse typen beleidsinstrumenten (wetgeving, overige administratieve regelgeving, financiële instrumenten en vergunningverlening). De verkenning omvat in beginsel alle mogelijkheden die nog geen regulier beleid zijn, dus ook reeds langer bestaande ideeën en voorstellen.

Vele mogelijkheden

De verkenning heeft geleid tot een lijst van ruim 80 vergroeningsmogelijkheden voor ongeveer 65 beleidsinstrumenten. Binnen deze lijst is verdere differentiatie aangebracht tussen zeer kansrijke, kansrijke en weinig kansrijke mogelijkheden. Deze differentiatie is mede tot stand gekomen door consultatie van bij de beleidsvelden en regelingen betrokken personen. Dit resulteerde in een twintigtal zeer kansrijke mogelijkheden. Deze grote aantallen illustreren de rijkdom aan mogelijkheden. Op elk beleidsniveau blijken er aangrijpingspunten te zijn. Dit grote aantal vormt echter ook een dilemma: waar te beginnen? Daarom is uit de lijst van zeer kansrijke mogelijkheden een top-tien samengesteld, waarmee de vergroening het best kan worden begonnen. Deze top-tien is gespreid over de verschillende beleidsniveaus. Tijdens het project is gebleken dat het idee van vergroening breed wordt gedragen en dus ook breed dient te worden opgepakt.

De top-tien

De top-tien van vergroeningsmogelijkheden is ingedeeld naar:

- de realiseringstermijn. Eerst worden mogelijkheden beschreven die op korte termijn of relatief gemakkelijk kunnen worden gerealiseerd, daarna de mogelijkheden voor de langere termijn;
- het beleidsniveau. Binnen het voorgaande onderscheid is een verdeling gemaakt naar beleidsniveau: van EU naar gemeente. Hierbij is het niveau waarop de regeling door-

gaans wordt uitgevoerd, doorslaggevend voor de indeling (maar het kan gaan om instrumenten die op een ander niveau kunnen worden aangepast).
Elke mogelijkheid is voorzien van een korte kenschets, een beleidsaanbeveling, een vermelding van de actor(en) en een verwijzing naar de plaats in het rapport waar de uitgebreide beschrijving is te vinden.

A. Relatief gemakkelijk of op korte termijn te realiseren

Europese Unie

1. Natuurvriendelijker invullen van de EU-braaklegregeling (p. 16).
 - *kenschets*: braakleggen leent zich goed voor koppeling aan natuurbeheer;
 - *aanbeveling*: toekennen expliciete natuur- en milieudoelstelling aan alle vormen van braaklegging; overdraagbaarheid braakverplichting mogelijk maken; versoepeling van bepaalde EU-voorwaarden (bijv. braaklegging van randen smaller dan 20 m toestaan);
 - *actor*: LNV.
2. Vergroenen van EU-fondsen voor regionale ontwikkeling (p. 18).
 - *kenschets*: fondsen voor regionale ontwikkeling kennen geen natuurdooelstelling; soms wordt zelfs afbreuk gedaan aan natuur en landschap;
 - *aanbeveling*: introductie en/of strengere toepassing van 'groene toets' bij beoordeling en indiening van plannen voor regionale ontwikkeling;
 - *actoren*: provincies in overleg met LNV.
3. Ruimere benutting van EU-verordening 2078/92 voor agrarisch natuurbeheer (p. 19).
 - *kenschets*: Nederland geeft geen volledige invulling aan de mogelijkheden die de Europese landbouwmilieuverordening biedt. Zo is de zogeheten DEMO-regeling beperkt tot slechts enkele natuurthema's;
 - *aanbeveling*: openstellen van de DEMO-regeling voor een ruimer scala aan activiteiten op het gebied van agrarisch natuurbeheer (bijv. ook ganzen, akkerranden, rietlandjes etc.);
 - *actor*: LNV.

Rijksoverheid

4. Compenseren van de vermogensval bij bestemmingswijziging van de grond (p. 29).
 - *kenschets*: op dit moment is de financiële compensatie van de vermogensval bij bestemmingswijziging van grond niet goed geregeld; dit belemmert de functieverandering naar natuur;
 - *aanbeveling*: vermogensval fiscaal aftrekbaar maken en de vergoeding belasten of vermogensval fiscaal niet aftrekbaar maken en de vergoeding niet belasten;
 - *actoren*: LNV, Financiën.
5. Verruiming van de fiscale groenregeling (p. 30).
 - *kenschets*: de fiscale groenregeling kent, met name voor natuurdoeleinden, tot dusverre een zeer beperkt gebruik. Dit terwijl het aanbod van beleggers zeer groot is. Oorzaken zijn onder meer onbekendheid met de regeling bij agrariërs, strikte (ruimtelijke en inhoudelijke) voorwaarden en onduidelijkheden bij de toetsing door LASER.
 - *aanbevelingen*: agrariërs beter informeren over mogelijkheden groenregeling, beter stroomlijnen van de toetsing en de regeling ook openstellen voor gebieden buiten de EHS, dus voor een ruimer scala aan natuurprojecten.
 - *actoren*: VROM, LNV/LASER, Financiën.

Provincies

6. Ruimere toepassing en wettelijke verankering van het zogenaamde compensatiebeginsel uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) door diverse overheden (p. 38).
 - *kenschets*: tot dusverre wordt het in het SGR verwoorde compensatiebeginsel slechts beperkt toegepast, mede door de zwakke onderhandelingspositie van de overheid als gevolg van het ontbreken van een wettelijke verankering;

- *aanbeveling*: op korte termijn creatief benutten van bestaande mogelijkheden om compensatie te regelen, op langere termijn wettelijke verankering in Natuurbeschermingswet, WRO en eventueel Regeling milieu-effectrapportage;
- *actoren*: alle overheden (ruimere toepassing); LNV, VROM en Tweede Kamer (wettelijke verankering).

Waterschappen

7. Betere verankering van de groene taken van waterschappen in de Waterschapswet (p. 37).
 - *Kenschets*: de inspanning van waterschappen voor ecologische kwaliteit is de laatste jaren steeds meer gewicht gegeven, met name in de EHS. In het witte gebied, waar niet van een expliciete natuurfunctie sprake is, zijn de natuurinspanningen van een meer vrijwillig karakter. Hier is bovendien soms sprake van juridische obstakels;
 - *Aanbeveling*: betere wettelijke verankering van de groene taken van waterschappen in de Waterschapswet;
 - *Actoren*: V&W, LNV, Tweede Kamer.

Gemeenten

8. Versterken van de mogelijkheden van een integrale milieuvergunning in de Wet milieu-beheer (p. 44).
 - *kenschets*: verlening van milieuvergunningen wordt doorgaans gekoppeld aan diverse toetsingsparameters waaraan volledig dient te worden voldaan. Dit is niet in alle situaties doelmatig en werkt soms verstarring in de hand;
 - *aanbeveling*: bestendiging van de mogelijkheden van een zogenaamde integrale milieuvergunning in de Wet milieubeheer, waarin niet alleen milieuprestaties, maar ook milieu- en natuurprestaties tot op zekere hoogte onderling uitwisselbaar en onderhandelbaar zijn en waarin vooral het totaalresultaat van alle maatregelen telt.
 - *actoren*: VROM, LNV, VNG, provincies.

B. Minder gemakkelijk of op langere termijn te realiseren

9. Koppelen van natuurvoorwaarden aan landbouwsteun (*cross compliance*) (p. 19).
 - *Kenschets*: tot dusverre wordt landbouwsteun verstrekt zonder verdere voorwaarden. Koppeling aan natuur- en landschapseisen levert maatschappelijke meerwaarde op en bovendien een betere garantie voor voortbestaan van landbouwsteun. Maar 'tegenprestatie' ligt gevoelig bij agrariërs;
 - *Aanbeveling*: ontwikkelen en introduceren van vormen van *cross compliance* die natuurwinst opleveren en acceptabel zijn voor de land- en tuinbouw;
 - *Actoren*: LNV, VROM, landbouwbedrijfsleven.
10. Introductie van bedrijfscertificaten voor groene bedrijven (p. 27).
 - *Kenschets*: certificering van 'groene' bedrijven (naast 'groene' producten) biedt mogelijkheden voor toekennen van een apart regime op het gebied van belastingen, regelgeving etc. Hiervoor ontbreken echter nog operationele handvatten;
 - *aanbeveling*: het ontwikkelen en introduceren van een certificeringssysteem op basis van het 'groengehalte' van bedrijven. Dit kan onder meer worden gebruikt voor praktisering van de voorstellen 4 en 5.
 - *Actoren*: LNV, VROM, Financiën.

Worden deze tien mogelijkheden alle benut, dan leveren overheden en anderen betrokkenen een substantiële bijdrage aan de groene kwaliteit van het witte gebied.

Andere kansrijke opties

Zoals opgemerkt is de top-tien slechts een selectie uit de A-prioriteiten. Andere veelbelovende mogelijkheden zijn:

- vergroening van het landinrichtingsinstrumentarium. Hieraan wordt gewerkt in het project Herijking landinrichting (p. 22);
- betere benutting van de Pachtwet voor natuur- en landschapsbeheer (p. 23);
- dichten van het 'compensatielek' in de Boswet: vereisen dat in alle gevallen, ook bij goedgekeurde bestemmingswijziging, het bosareaal wordt gecompenseerd (p. 25);
- gestalte geven aan de heffingsplicht krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewater in de vorm van (sectorale) convenanten over aangepast beheer van waterlopen (incl. natuur) (p. 24);
- benutten van (een deel van) de opbrengsten van belastingen krachtens de Wet belastingen op milieugrondslag, zoals de grondwaterbelasting, voor natuurdoeleinden (p. 25);
- ook los van de WVO: opnemen van natuurmaatregelen in sectorale convenanten over spuit-, mest- en/of teeltvrije zones (p. 26);
- opnemen van natuurbepalingen in de produktiereglementen voor 'keurmerkproductie' zoals EKO, agro-milieukeur en regionale keurmerken (p. 26);
- verstrekken van hogere premies aan (omschakelende en bestaande) biologische bedrijven als deze kunnen aantonen ook actief aan natuurbeheer te (gaan) doen (p. 33);
- verruimen van de gebruiksmogelijkheden van maaisel van natuurgericht beheerde bermen (p. 27);
- verruimen van de toepassing van de fiscale faciliteiten van de Natuurschoonwet, met name door versoepeling van het criterium dat 30% van het terrein moet zijn beplant met bos (p. 25);
- inkomsten uit natuurbeheer vrijstellen van inkomstenbelasting en BTW (p. 30 en 32);
- aanpassen van de waterschapskeur voor bedrijven die hun waterlopen natuurgericht willen beheren (minder frequente schoning), maar hierin worden gehinderd door de keur (p. 42);
- mede benutten van de gemeentelijke toeristenbelasting voor natuur- en landschapsbeheer (p. 46).

Benutten van bestaande mogelijkheden

Voor een groenere toepassing van beleidsinstrumenten is niet altijd een formele wijziging van het instrument nodig. Soms gaat het louter om beter benutten van groene mogelijkheden die de regelgeving reeds biedt. Voorbeelden daarvan zijn (naast bijvoorbeeld de punten 2 en 3 uit de top-tien):

- koppelen van natuur- en milieuvorwaarden aan de braaklegregeling, een mogelijke invulling van *cross compliance* (zie ook punt 9 uit de top-tien) (p. 19);
- de Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid (BGM) kan meer dan tot dusverre worden benut voor 'groene' projecten, als de provincies daar actief werk van maken (p. 35);
- het Nationale Groenfonds kan ook andere groenprojecten financieren dan louter grondaankoop voor de EHS (p. 36);
- provincies kunnen hun lijst met m.e.r.-plichtige werken verruimen en het compensatiebeginsel al vastleggen in de richtlijnen voor de inhoud van de m.e.r. (p. 39);
- overheden en andere (grote) grondeigenaren kunnen meer gebruik maken van de mogelijkheden van natuurspacht in reservaten en andere kwetsbare gebieden (p. 23);
- overheden kunnen meer gebruik maken van de mogelijkheid om natuurcompensatie deels in te vullen in de vorm van agrarisch natuurbeheer en zo het draagvlak voor natuurcompensatie in de landbouw vergroten (p. 38);
- provincies kunnen hun beleid voor het landelijk gebied beter stroomlijnen door vaker de zogeheten 'haasje-over constructie' toe te passen (p. 39);
- provincies kunnen in hun ontgrondingsvergunningen meer dan tot dusverre eisen stellen ten aanzien van natuur en landschap (p. 40);
- ook bij de vergunningverlening op het gebied van openluchtrecreatie kunnen provincies en gemeenten meer dan tot dusverre eisen stellen ten aanzien van natuur en landschap (p. 45);

- gemeenten kunnen hun bestemmingsplannen nog aanmerkelijk vergroenen door het landschappelijk streefbeeld expliciet te vermelden en uitvoeringsinstrumenten op te nemen (p. 45).

Verdere voortgang

De hier gepresenteerde voorstellen zijn getoetst in een kring van betrokkenen, maar het maatschappelijk draagvlak is nog niet voldoende in beeld om over brede maatschappelijke instemming te kunnen spreken. De projectgroep stelt voor om:

- alle A-prioriteiten (dus breder dan alleen de top-tien) op korte termijn te onderwerpen aan een bredere maatschappelijke (incl. bestuurlijke) toetsing;
- de meest veelbelovende mogelijkheden vervolgens nader uit te werken tot concrete voorstellen voor groenere regelgeving;
- dit rapport ook ter beschikking te stellen aan andere overheden en actoren, zodat zij er elementen uit kunnen oppakken die van belang zijn voor hun werkterrein.

1. Inleiding

Er bestaan in Nederland vele beleidsinstrumenten om natuurbeheer te stimuleren. Een deel van deze instrumenten richt zich op het beschermen van bestaande en creëren van nieuwe natuurgebieden. Een ander deel richt zich vooral op natuur- en landschapsbeheer in landbouwgebieden. De minister van LNV wil het natuurbeheer in deze 'witte gebieden' verder bevorderen.

De instrumenten voor natuur in landbouwgebieden zijn vooral gericht op natuurvriendelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering (bijv. Regeling beheersovereenkomsten). Introduceren van een ruimer scala aan specifieke natuurinstrumenten voor de landbouw (of voor andere particuliere grondgebruikers) is één mogelijkheid om natuurbeheer te bevorderen. Een tweede weg is het ecologiseren van bestaande instrumenten. Daaronder verstaan we het toevoegen van een natuurdoel aan een beleidsinstrument dat met andere oogmerken is ingesteld.

Vraagstelling

In het kader van het Programma Beheer van het ministerie van LNV is deze tweede weg nader verkend. Daartoe is een projectgroep ingesteld, die van april tot en met december 1996 de mogelijkheden van 'vergroening' van beleidsinstrumenten in kaart heeft gebracht.

Daarbij stonden de volgende vragen centraal:

1. Welke beleidsinstrumenten lenen zich voor vergroening?
2. Wat zijn in elk van deze gevallen het natuureffect, het maatschappelijk draagvlak en de financiële gevolgen?
3. Wat zijn de meest kansrijke vergroeningsmogelijkheden? Welke kunnen al op korte termijn worden benut?
4. Wie zou daartoe actie moeten ondernemen en op welke wijze?

De projectgroep presenteert met deze rapportage geen uitputtend overzicht van vergroeningsmogelijkheden. In beginsel is namelijk een zeer groot aantal regelingen te vergroenen. Op sommige terreinen (vergroening fiscale stelsel, grondbiliteit) zijn bovendien al andere commissies en projectgroepen actief. Daarom heeft de projectgroep niet gekozen voor een fundamentele, maar voor een meer pragmatische aanpak: op basis van *best professional judgement* van zowel projectgroep als een vijftiental 'externe' betrokkenen is een overzicht gemaakt van de meest voor de hand liggende mogelijkheden.

Het verkennende karakter van het project impliceert ook dat niet alle mogelijkheden even ver zijn uitgewerkt. Dit rapport presenteert 'rijpe' en 'groene' ideeën naast elkaar. Bedoeling is vooral om te laten zien wat er op verschillende beleidsterreinen in beginsel mogelijk is en niet zozeer om beleidsmakers hapklare mogelijkheden in handen te geven. Veel mogelijkheden zullen eerst verder worden uitgewerkt voordat ze in de beleidspraktijk kunnen worden toegepast.

Verder vergroenen van het landelijk gebied begint in feite met het beëindigen of aanpassen van beleidsinstrumenten die natuur en landschap schade berokkenen. De projectgroep onderschrijft het belang van deze eerste stap, maar heeft dit aspect niet tot haar takenpakket gerekend.

Bij voorbaat wijst de projectgroep er op dat het natuureffect van vergroening van regelingen per regeling sterk zal verschillen. Soms zal vergroening niet veel meer opleveren dan 'groe-franje', soms zal vergroening het karakter van de regeling daadwerkelijk veranderen en

een robuuster natuureffect opleveren. Niet alleen de hoeveelheid, maar ook het type en de kwaliteit van de natuur die vergroening oplevert, is vaak verre van duidelijk. Soms is de kwaliteit van de te bevorderen natuur stuurbaar (bijvoorbeeld door op dit gebied criteria in de regeling op te nemen), soms is dat niet of nauwelijks mogelijk.

Gezien de uiteenlopende natuureffecten zal de kracht van vergroening vooral schuilen in de optelsom van vele vergroeningsmogelijkheden.

Ondanks alle beperkingen en onzekerheden hoopt de projectgroep met dit rapport een bescheiden steentje bij te dragen aan een groener Nederland.

Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven we meer in detail wat we verstaan onder vergroening van beleidsinstrumenten. Daarna, in hoofdstuk 3, behandelen we de werkwijze van de projectgroep. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 beschrijven en beoordelen we systematisch alle door ons geselecteerde mogelijkheden. Dit doen we van 'hoog' naar 'laag' beleidsniveau: EU, rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. De conclusies en aanbevelingen van de projectgroep zijn, evenals de samenvatting van het rapport als geheel, opgenomen in het gelijknamige hoofdstuk dat voorafgaat aan de eigenlijke rapporttekst.

2. Vergroening van beleidsinstrumenten

Vergroening van beleidsinstrumenten is niet nieuw. Al jaren beijveren met name milieu- en natuurorganisaties zich voor een groener overheidsbeleid. Daarbij gaat het niet alleen om nieuwe beleidsmaatregelen, maar ook om vergroening van bestaand beleid. Vergroening bestrijkt in beginsel een zeer breed veld van activiteiten: van het vereisen van een 'groene toets' (bijv. MER) of 'groene compensatie' voor werken die ingrijpen in de omgeving en het inbouwen van 'groene prikkels' in bestaand beleid (bijv. *cross compliance*) tot het verdisconteren van milieu- en natuurkosten in het markt- en prijsbeleid. Op dit moment buigt zich bijvoorbeeld de zogenoemde Commissie-Van der Vaart over de vergroening van het belastingstelsel.

Vergroening van beleidsinstrumenten die met andere oogmerken zijn geïntroduceerd, is niet onomstreden. Sommigen vinden dit een ongewenste vermenging van beleidsterreinen, waarmee onrust onder de doelgroep wordt veroorzaakt (vergelijk de huidige discussies over *cross compliance*). Anderen zien vergroening als een aantrekkelijke manier om een meer geïntegreerd, multifunctioneel beleid voor landelijke gebieden dichterbij te brengen. Ook EU-landbouwcommissaris Fishler en landbouwminister Van Aartsen blijken geen principiële bezwaren te hebben tegen multifunctionele beleidsinstrumenten. In dit spoor ziet de projectgroep vergroening als een zinvolle bijdrage aan een meer geïntegreerd plattelandsbeleid.

Afbakening

Wat stellen wij ons nu voor bij vergroening van beleidsinstrumenten voor het landelijk gebied? Wij hanteren grofweg de volgende driedeling:

- verbreden van instrumenten (wetten, subsidieregelingen etc.) met een beperkte doelstelling met een 'groene' component. Zo zou de werkingssfeer van sommige subsidie-regelingen kunnen worden uitgebreid met maatregelen, investeringen en projecten op het gebied van natuurbeheer;
- koppelen van een 'groene' tegenprestatie aan subsidies, vergunningen etc. ('voor wat hoort wat', *cross compliance* of *eco-compatibility*);
- oormerken van (delen van) budgetten uit heffingopbrengsten (bijv. provinciale grondwaterheffing), algemene fondsen (bijv. aardgasbaten) e.d. voor natuur- en landschapsbeheer.

Waar het gaat om vergroening van subsidieregelingen (mogelijkheid a) zijn er nog diverse varianten:

- mede openstellen van de regeling voor 'groene' projecten, maatregelen etc.;
- alleen subsidie verstrekken voor projecten die een 'groene toets' hebben doorstaan;
- een hogere subsidie verstrekken voor 'groene' projecten of voor projecten die op een natuurvriendelijke manier worden uitgevoerd.

Groene besteding van (delen van) opbrengsten uit heffingen, verkoop van aardgas etc. (mogelijkheid c) is een vergroeningsmogelijkheid in de sfeer van de 'financieringsbronnen' voor natuur- en landschapsbeheer. In beginsel zijn hier vele mogelijkheden. De projectgroep beschouwt dit echter niet als de kern van haar activiteiten: nieuwe financieringsbronnen voor natuurbeheer zijn ook reeds elders onderwerp van discussie geweest (bijv. bij de Raad voor het Natuurbeheer en het European Centre for Nature Conservation).

De projectgroep beschouwt mogelijkheden van dit type als bijzonder waardevol, maar heeft ervoor gekozen om ze in deze rapportage grotendeels buiten beschouwing te laten.

Het komt ook voor dat een beleidsinstrument in beginsel 'groene' mogelijkheden biedt of zelfs met 'groene' doelen is geïntroduceerd, maar dat deze 'groene ruimte' niet of onvoldoende wordt benut. Deze mogelijkheden hebben we in hoofdstuk 4 apart aangegeven. Deze vereisen dus geen aanpassing van de regelgeving, maar acties om de geboden mogelijkheden beter ingang te doen vinden. Soms zijn bedoelde mogelijkheden simpelweg onvoldoende bekend.

Opmerkingen vooraf

Voordat we de resultaten presenteren nog drie belangrijke opmerkingen:

1. Er is alleen gekeken naar 'groen' in de zin van natuur en landschap. Milieu is bewust buiten beschouwing gelaten, omdat het Programma Beheer een heroriëntatie van het natuurbeleid inhoudt. Dit laat onverlet dat er vele raakvlakken zijn tussen milieu en natuur en dat er ook op milieugebied vele vergroeningsmogelijkheden zijn.
2. Reeds groen bedoelde instrumenten hebben we grotendeels buiten beschouwing gelaten, tenzij:
 - het natuureffect door enkele aanpassingen aanmerkelijk kan worden vergroot. Hierbij hebben we ons vooral gericht op instrumenten die niet reeds onderwerp van discussie zijn elders in het Programma Beheer. In andere projecten (nrs. 1, 2 en 3) wordt namelijk al aandacht besteed aan de effectiviteit van het huidige natuurbeleid;
 - (zoals reeds vermeld) de groene mogelijkheden onvoldoende worden benut.
3. De projectgroep heeft het accent gelegd op positieve groene prikkels en minder op mogelijkheden om door heffingen e.d. groen gedrag 'af te dwingen'.

3. Werkwijze

Inventarisatie

Bij de inventarisatie van vergroeningsmogelijkheden is de projectgroep als volgt te werk gegaan. Er is niet gestreefd naar een uitputtend overzicht van mogelijkheden. Een volledig overzicht zou betekenen dat alle mogelijke beleidsinstrumenten op alle overheidsniveaus met de stofkam zouden moeten worden uitgeplozen. Dat was onhaalbaar en onnodig. Daarentegen is een meer pragmatische aanpak gekozen: een overzicht van de meest kansrijke en voor de hand liggende vergroeningsmogelijkheden. Daartoe heeft de projectgroep allereerst geput uit eigen kennis en die van collega's: de projectgroepleden hebben ook hen de vraagstelling van het project voorgelegd. Daarnaast is in oktober 1996 een workshop georganiseerd met ongeveer vijftien 'externe' betrokkenen uit diverse maatschappelijke gedingen. Ook door hen zijn waardevolle nieuwe mogelijkheden naar voren gebracht.

Bij de inventarisatie is het volgende zoekstramien gehanteerd:

- naar beleidsniveau: instrumenten van EU, rijk, provincie, waterschap en gemeente;
- naar type regelgeving: wetgeving, overige administratieve regelgeving, financiële instrumenten en vergunningverlening.

Op basis van dit stramien zijn uiteindelijk ruim 80 vergroeningsmogelijkheden op een rij gezet. Deze lijst behelst niet alleen nieuwe ideeën. Ook bestaande ideeën, waarover soms al geruime tijd wordt gediscussieerd, zijn meegenomen. Zo lang een dergelijk idee nog geen beleid is, hebben wij het beschouwd als interessant voor onze inventarisatie.

Beoordeling

Vervolgens zijn de vergroeningsmogelijkheden beoordeeld op kansrijkheid. Daarbij zijn de volgende criteria doorslaggevend geweest:

- a. het potentiële natuureffect: hoeveel en welke natuur kan vergroening opleveren? Dit criterium bleek lastig hanteerbaar, omdat de natuureffecten vaak niet goed zijn in te schatten. Daarom is het natuureffect vaak afgemeten aan het (ruimtelijk) bereik van de te vergroenen regeling en aan de mate van vrijblijvendheid van het gebruik van de vergroende regeling (gebruik maken van een subsidieregeling is vrijblijvender dan bijvoorbeeld *cross compliance*);
- b. het maatschappelijk draagvlak. Dit criterium valt uiteen in drieën: het draagvlak bij de doelgroep (in veel gevallen agrariërs of andere particuliere grondgebruikers) en bij maatschappelijke organisaties, en de bestuurlijke haalbaarheid. De laatste is afgemeten aan het gemak waarmee de regeling bestuurlijk/politiek gezien kan worden aangepast;
- c. de financiële consequenties. Vergroening betekent lang niet altijd dat er extra geld nodig is. Integendeel, vaak zal vergroening budgetneutraal kunnen worden uitgevoerd. Uiteraard zal een toegenomen gebruik van groene of vergroende regelingen leiden tot een hoger budgetverbruik, maar dat wordt pas nijpend als daarmee het totaal beschikbare budget voor de regeling wordt overschreden. Er zijn diverse regelingen die nog lang niet aan hun budgettaire plafond zitten. In hoofdstuk 4 is het financiële criterium vooral gericht op gevolgen voor de overheid. In de meer uitgebreide toetsing (bijlage 1) zijn ook de financiële gevolgen voor een specifieke doelgroep, de agrariër, meegenomen. Als een mogelijkheid ongunstige financiële gevolgen heeft voor agrariërs, is dat in hoofdstuk 4 vooral vertaald naar een gering draagvlak (criterium b).

Voor elk criterium zijn scores toegekend op een driepuntsschaal:

- A: zeer kansrijk (resp. geringe financiële gevolgen);
- B: interessant, maar minder kansrijk;
- C: weinig kansrijk (resp. ingrijpende financiële gevolgen).

In hoofdstuk 4 is bij elke vergroeningsmogelijkheid op elk van de drie criteria de score aangegeven. Deze scores zijn soms enigszins natte-vingerwerk. De drie scores zijn vervolgens gecombineerd tot een eindscore. Deze is steeds vermeld in de rechterkantlijn. Ook de keuze van de eindscore is enigszins arbitrair. Hierbij is het ene criterium soms zwaarder gewogen dan het andere. Als een mogelijkheid ecologisch bijzonder kansrijk is, maar (althans op korte termijn) bestuurlijk absoluut onhaalbaar, dan is toch een C als eindscore toegekend.

Gaat het niet om aanpassing van beleidsinstrumenten maar om beter benutten van *bestaande* groene mogelijkheden, dan is de eindscore voorzien van een asterisk (*).

Uiteindelijk zijn er ongeveer 35 A-prioriteiten toegekend. Deze prioriteiten zijn in bijlage 1 meer in detail getoetst op basis van een groter aantal criteria:

1. Potentiële natuureffect per ha of per bedrijf.
2. Potentiële natuureffect afgemeten aan het totale areaal of het totale aantal bedrijven waarop het effect kan optreden.
3. Draagvlak bij de doelgroep (veelal agrariërs).
4. Bestuurlijk draagvlak (ambtelijke en politieke haalbaarheid).
5. Overig maatschappelijk draagvlak: bij 'de burger' en bij maatschappelijke organisaties (bijv. natuur-, milieu- en consumentenorganisaties).
6. Financiële gevolgen voor de overheid.
7. Financiële gevolgen voor de doelgroep (veelal agrariërs).
8. Kosteneffectiviteit: natuureffect in verhouding tot financiële inspanningen.
9. Verenigbaarheid met het oorspronkelijke doel van de regeling.
10. Termijn waarop de regeling, resp. het beleidsinstrument kan worden 'vergroend'.

Ook de beoordeling is getoetst door een breder publiek gedurende de reeds genoemde workshop. Daarbij is tevens getracht om binnen de A-prioriteiten te komen tot een 'top-tien' van vergroeningsmogelijkheden door de persoonlijke scores te combineren. Deze top-tien presenteren we, met enige aanpassingen, in het hoofdstuk "Samenvatting, conclusies en aanbevelingen". De projectgroep is eindverantwoordelijk voor de uiteindelijke scores en prioritering.

4. Europese beleidsinstrumenten

De EU kent - vergeleken met nationale overheden - slechts een beperkt scala aan beleidsinstrumenten. De EU-wetgeving bestaat niet uit formele 'wetten', maar uit verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. De twee eerste zijn de belangrijkste. Verordeningen leggen doelen en beleidsinstrumenten vast voor alle lidstaten. Richtlijnen leggen vooral de doelen vast, waarna lidstaten hieraan zelf invulling kunnen geven. Vanwege het geringe onderscheid tussen wetgeving en overige administratieve regelgeving nemen we deze twee categorieën hier samen (4.1).

4.1 Wet- en regelgeving

4.1.1 Verdrag van Rome

De ultieme vergroening op Europees niveau is vergroening van het Verdrag van Rome dat de basis vormt van de EU. Het verdrag, stammend uit 1957, bevat waar het gaat om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid alleen hoofddoelen op het gebied van markten, prijzen en voedselvoorziening. De afgelopen jaren zijn, vooral door natuur- en milieu-organisaties, voorstellen gedaan voor tekstwijzigingen. Ook het recente SER-advies over het landbouwbeleid (*lit.*) noemt de doelstellingen achterhaald. Het Europese kantoor van WWF heeft onlangs een compleet en afgewogen voorstel gedaan voor een nieuwe tekst van artikel 39 van het verdrag (*New objectives etc.* 1996). Hierin staan de doelen van het GLB geformuleerd in termen van duurzame landbouw en plattelandontwikkeling. Dit voorstel is internationaal (vooral bij natuur- en milieuorganisaties) goed ontvangen. Maar op een conferentie in Berlijn medio '96 bleken de verwachtingen over de politieke haalbaarheid van het voorstel niet hoog gespannen.

Hoewel vergroening van het verdrag potentieel een groot natuureffect heeft, is het de vraag of de directe natuurwinst wel zo groot is. Vergroening van het verdrag moet dan ook veeleer worden gezien als basis voor vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van nationale beleidsinstrumenten.

natuureffect A / draagvlak B / financiën B

B

4.1.2 Braaklegregeling

De braaklegregeling (Verordening 2293/92 e.a.) kan - behalve voor productiebeheersing - ook worden benut voor natuur- en milieudoelen. Specifiek voor deze doelen heeft de EU indertijd de regeling voor 20-jarige braaklegging geïntroduceerd, nu opgenomen in Verordening 2078/92. Deze regeling is echter in Nederland niet ingevuld en laten we hier verder buiten beschouwing. Ook bij kortdurende braaklegging (1-5 jaar) is echter veel natuurwinst mogelijk. Nederland heeft in 1995 een demonstratieproject "natuurbraak" gestart voor kortdurende braaklegging en werkt nu met de provincies aan ruimere mogelijkheden voor 'natuurbraak'.

Mogelijkheden voor verdere vergroening zijn (zie ook Buys e.a. 1996):

- a. Toekennen van een expliciete natuur- en milieudoelstelling aan alle vormen van braaklegging. De verordening biedt lidstaten reeds deze mogelijkheid, maar het is van belang om deze verbrede doelstelling ook Europees vast te leggen. Dit kan tevens bevorderen

dat de braaklegregeling minder gevoelig is voor conjuncturele schommelingen op de graanmarkt en een meer structureel, geïntegreerd instrument wordt voor duurzame akkerbouw.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

- b. Versoepeling van de voorwaarden voor het braakleggen van perceelsranden (bijv. ook randen smaller dan 20 m). De bepaling dat braakgelegde randen minimaal 20 m breed moeten zijn, is een serieuze handicap voor akkerbouwers in en buiten Nederland om randen braak te leggen. Bovendien leveren smallere randen méér braakgelegde randen (met een relatief groot natuureffect) op. Voorstellen voor een smallere randbreedte worden breed gesteund: door boeren, door veel natuur- en milieu-organisaties en door de regeringen van sommige lidstaten. Ze stuiten tot dusverre echter in Brussel op bezwaren: smallere randen leveren extra *slippage* op (minder effectieve productiebeheersing) en er zijn controleproblemen (de controlesatelliet kan smallere randen niet goed onderscheiden). Bovendien heeft Duitsland al een regeling voor 'smalle' randenbraak krachtens Verordening 2078. Voorstellen om de controle bij de lidstaten te leggen en 'op de grond' te laten uitvoeren door bijv. de AID vonden tot dusverre geen gehoor.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

- c. Toestaan van extra (natuur)premies bovenop de braaklegpremie. Tot dusverre staat de EU alleen extra braaklegvergoedingen toe als deze compenseren voor hogere kosten. De akkerbouwer kan er dus niets aan 'verdienen'.

natuureffect A / draagvlak B / financiën B

B

- d. Toestaan van differentiatie van het braaklegpercentage als indirecte beloning voor natuurbeheer: een lager minimum braakleggingspercentage bij 'natuurbraak'. Dit is een vrij vergaande aanpassing van de Europese regeling, die (althans in Brussel) niet op veel draagvlak kan rekenen.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

- e. overdraagbaarheid van de braaklegplicht (van de ene grondgebruiker naar de andere) mogelijk maken. Hierdoor wordt ruimtelijke concentratie van braaklegging mogelijk. Dit heeft milieuvoordelen (bijv. in milieubeschermingsgebieden) en natuurvoordelen, zeker bij meerjarige braak (schaalvoordelen voor roofvogels etc.). De verordening biedt deze mogelijkheid reeds, maar Nederland heeft deze niet ingevuld.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

Andere mogelijkheden voor vergroening van de braaklegregeling (via *cross compliance*) komen terug in 4.2.2.

4.1.3 Melkquotering

De melkquotering van 1984 heeft in een aantal opzichten al positieve effecten gehad op natuur en landschap. Zo is verdere groei van de melkproductie in Nederland voorkomen en is leegloop van een aantal extensieve regio's in Europa (waar beperkingen gelden aan de quotumoverdracht) tegengegaan. In Nederland heeft de melkquotering in een aantal gebieden verdere intensivering van het graslandgebruik voorkomen en natuurmaatregelen (bijv. het sluiten van een beheersovereenkomst) aantrekkelijker gemaakt.

Vergroening van de melkquotering is onder meer mogelijk door:

- a. Versterken van de grondgebondenheid van melkquota. Hierdoor wordt sterke concentratie van de melkveehouderij tegengegaan. De afgelopen jaren is de grondgebondenheid van quota juist steeds verder versoepeld, zodanig dat deze in de praktijk weinig meer voorstelt. Bij boeren, maar ook bestuurlijk zal er weinig animo zijn voor dit idee.

natuureffect B / draagvlak C / financiën B

C

- b. Een actiever quotabeleid. Bijvoorbeeld door aankoop van quotum te koppelen aan een plicht tot natuur- en landschapsbeheer. Of, positiever, door vorming van een (landelijke) quotumpot door afoming van quotum bij verhandeling. Uit deze pot wordt selectief quotum toegedeeld aan bedrijven die actief aan natuurbeheer doen of aan bedrijven in natuurrijke gebieden waar leegloop en verwaarlozing van de grond dreigt (in Nederland gaat het dan vooral om zeer natte veenweidegebieden). Uiteraard moet worden gewaakt voor ongewenste intensivering, bijvoorbeeld door een bovengrens te stellen aan de melkproductie per ha. Selectief toedelen van quota in reliëfrijke gebieden kan ook het omzetten van bouwland in grasland bevorderen en zo erosie tegengaan. Afoming van quota bij verkoop is recent nog weer bepleit door het NAJK en doorgerekend door het LEI, maar afgewezen door de minister van LNV.

Ter illustratie: in de Noordhollandse Eilandspolder loopt nu een project 'melk voor natuur', dat een (overigens nogal afwijkende) invulling geeft aan het boven beschreven principe. Omdat de provincie niet zelf quotum kan kopen (en omdat dit heel duur wordt) is besloten om een agrariër die natuurmaatregelen neemt, een hogere beloning toe te kennen als hij voor dit geld extra melkquotum koopt of huurt. Aangezien de melkveehouderij hier zeer extensief is, is er vooralsnog geen risico van ongewenste intensivering.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

4.2 Financiële instrumenten

4.2.1 Fiscaal

De EU heft momenteel geen eigen belastingen. Wel harmoniseert de EU de BTW in de lidstaten. Sommige heffingen (bijv. invoerheffingen) kunnen worden gezien als indirecte belastingen. In deze sfeer lijken weinig vergroeningsmogelijkheden aanwezig. De EU kan overigens wel heffingen opleggen (bijv. op kooldioxyde of stikstof). Maar omdat de projectgroep alleen vergroening van bestaande instrumenten in ogenschouw heeft genomen, gaan we ook hieraan voorbij.

4.2.2 Premies en subsidies

4.2.2.1 Fondsen voor regionale ontwikkeling

De EU kent verschillende fondsen voor regionale ontwikkeling. Voor Nederland zijn de belangrijkste de zogeheten 'doelstelling 1-, 2- en 5b-gebieden', gebieden met een ontwikkelingsachterstand die aanspraak kunnen maken op EU-steun. Diverse Nederlandse provincies (Flevoland, Friesland, Limburg) hebben reeds met succes aanspraak gemaakt op deze fondsen. Hoewel er formeel een milieutoets is, worden soms projecten gefinancierd die schadelijk zijn voor natuur en landschap (bijv. ingrijpende infrastructurele werken). Bovendien wordt een relatief gering deel van de gelden (van de 5b-gelden slechts 13%) gebruikt voor projecten op het gebied van bos, natuur en landschap (Raad voor het Natuurbeheer 1996).

Er zijn grofweg twee mogelijkheden voor verdere vergroening:

- bevorderen dat de EU-fondsen een echt 'geïntegreerde' plattelandsontwikkeling financieren. Nederland zou hiertoe in Brussel kunnen pleiten voor zorgvuldige uitvoering of zo nodig aanscherping van de milieutoets;

- 'groenere' planvorming door de provincies, die de voorstellen in Brussel deponeren. Dat wil zeggen: meer natuurprojecten en een zorgvuldige eigen milieu- en natuurtoets bij de overige projecten.

De laatste mogelijkheid lijkt voor de korte termijn de meest geschikte.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A*

4.2.2.2 Ruimere benutting van Verordening 2078/92 voor agrarisch natuurbeheer

EU-Verordening 2078/92 (de landbouwmilieuverordening) maakt beloning van inspanningen op het gebied van o.a. agrarisch natuur- en landschapsbeheer mogelijk (50% Brusselse medefinanciering). Op natuurgebied worden hieruit met name gefinancierd: de beheers-overeenkomsten en 'groene' demonstratieprojecten en cursussen. Voor de bewustwordings- en demonstratieprojecten (de zogeheten DEMO-regeling) stelt LNV jaarlijks een limitatieve lijst vast van te subsidiëren thema's. De afgelopen jaren waren de projecten op het gebied van agrarisch natuurbeheer bijvoorbeeld beperkt tot weidevogelbeheer, natuurbraak en slootkantenbeheer.

Nederland heeft gekozen voor een waardevolle, maar vrij beperkte invulling van de Verordening. Hiervoor waren drie hoofdredenen:

1. Nederland wil zo min mogelijk milieumaatregelen vergoeden: dat is vaak strijdig met het principe 'de vervuiler betaalt'. Een aantal is bovendien wettelijk verplicht;
2. budgetbeheersing (Nederland moet zelf steeds 50% bijleggen);
3. de maatregelen moeten passen in het eigen beleid.

Ruimere mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer zijn niet strijdig met het eerste en derde argument. Een goede mogelijkheid daartoe is het openstellen van de DEMO-regeling voor een ruimer scala aan thema's op het gebied van agrarisch natuurbeheer (bijv. ook projecten op het gebied van ganzenopvang, akkerranden, beheer van rietlandjes en rietkragen, kleinschalige natuurontwikkelingsprojecten). Omdat de projecten toch uitgebreid worden getoetst, kan zelfs worden overwogen om de thematische inperking helemaal te laten vallen. Het EU-budget voor Nederland biedt nog ruimte voor een betere nationale benutting. Wel kost uitbreiding de rijksoverheid meer geld.

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A*

4.2.2.3 Natuurvoorwaarden stellen aan landbouwsteun

Het stellen van milieu- en natuurvoorwaarden aan Europese landbouwsteun (ook wel aangeduid als *cross compliance*) is momenteel sterk in discussie. Er zijn grofweg de volgende mogelijkheden:

- a. Verbinden van voorwaarden aan de MacSharry-akkerbouwsteun (ha-toeslagen). Dit is nu niet mogelijk en vereist aanpassing van de EU-regels. Cruciaal voor *cross compliance* is voldoende draagvlak in de agrarische sector, die EU-steun vaak ziet als een verworven recht. Op de langere termijn zou *cross compliance* echter een goede manier kunnen zijn om de EU-landbouwsteun maatschappelijk te rechtvaardigen en te verdedigen in GATT/WTO-verband. Inmiddels hebben zich de Europese Commissie en het ministerie van LNV (in de nota over de toekomst van het GLB) voorzichtig positief getoond over vormen van *cross compliance*. In haar recente advies over het landbouwbeleid heeft de SER zich echter negatief betoond, omdat zij weinig heil ziet in vermenging van beleidsinstrumenten (*Hervorming van het GLB 1996*). Niettemin lijken er, ook volgens een IKC-inventarisatie, mogelijkheden voor nationaal maatwerk. Vervolgens is het zaak om een creatieve invulling te kiezen, zodanig dat het draagvlak in de agrarische sector toeneemt.

natuureffect A / draagvlak B-C / financiën A

A

- b. Verbinden van voorwaarden aan de braaklegregeling. Nu al moeten lidstaten 'gepaste milieuregels opstellen die overeenstemmen met de specifieke situatie van de braakgelegde grond om zo bescherming van het milieu te garanderen' (Verordening 2293/92). Het ministerie van LNV heeft dit vooral gestalte gegeven door milieuvorwaarden te stellen aan braakgelegde percelen (bemesting bespuiting). Het ministerie zou dit kunnen uitbreiden met natuurmaatregelen, bij voorkeur maatregelen die weinig extra kosten en inspanningen met zich meebrengen en toch natuur opleveren (zie Buys e.a. 1996).

natuureffect A-B / draagvlak A-B / financiën A

A*

- c. Verbinden van natuuvorwaarden aan de dierpremies voor zoogkoeien, stieren en schapen (*headage payments*). Op deze manier kan overbegrazing worden tegengegaan. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk een maximum gesteld aan de veebezetting met schapen om nog in aanmerking te komen voor premie, waarop honderden veehouders in probleemgebieden hun veebezetting hebben verlaagd (Baldock & Mitchell 1995). Deze mogelijkheid is voor Nederland (waar vooral gebruik wordt gemaakt van de ooi-premie, maar geen problemen zijn met overbegrazing) minder interessant. Daarom kennen we hier geen score toe.
- d. Verbinden van natuuvorwaarden aan prijssteun, met name in de zuivel. Deze mogelijkheid heeft een potentieel groot natuureffect, maar is erg lastig uitvoerbaar. Daarom laten we ook deze verder buiten beschouwing.

Om welk type natuuvorwaarden kan het gaan bij *cross compliance*? We moeten dan denken aan (zie o.a. Baldock & Mitchell 1995):

- opstellen van een natuur- en milieuplan en jaarlijkse evaluatieverslagen;
- volgen van cursussen;
- onderhoud van landschapselementen;
- perceelsrandenbeheer;
- beperking van de begrazingsdruk;
- gevolg geven aan 'maatregelen voor een goede landbouwpraktijk' (*codes of good agricultural practice*).

Voor Nederland lijken een natuurgericht beheer van braakgelegde grond, maatregelen in perceelsranden en een 'goede landbouwpraktijk' geschikte kanshebbers voor *cross compliance*. Het ministerie van LNV onderzoekt momenteel in een apart project (samen met het IKC) de mogelijkheden van *cross compliance*.

4.2.2.4 Groene werkgelegenheidsprojecten uit Europees Sociaal Fonds

Een aantal 'groene' dienstverlenende organisaties, zoals de provinciale stichtingen Landschapsbeheer, maken veel gebruik van werkgelegenheidsprojecten. In beginsel zouden zij daarbij aanspraak kunnen maken op medefinanciering vanuit het Europees Sociaal Fonds. Daarbij geldt echter de voorwaarde dat minimaal 80% van de mensen in werkgelegenheidsprojecten moet doorstromen naar een reguliere baan. Dat is - althans voor Nederlandse begrippen - een zeer hoog percentage. Versoepeling van deze bepaling specifiek voor 'groene' zou een toename kunnen betekenen van de inzet van dit type arbeid in Nederland en daarbuiten.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

4.3 Vergunningverlening

De EU kent op het gebied van vergunningverlening niet of nauwelijks specifieke landbouw-instrumenten. Uitzondering is de *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC), een richtlijn die lidstaten verplicht om milieuvergunningen voor industriële processen integraal af

te wegen en te verliezen. Bovendien moeten de lidstaten, de Europese Commissie en de industrie informatie verzamelen en beschikbaar stellen over de beste beschikbare technieken. De richtlijn is ook van toepassing op de (intensieve) veehouderij, en wel op grotere varkens- en pluimveebedrijven. Voor Nederland biedt de richtlijn geen extra beperkingen ten opzichte van de bepalingen in de Wet Milieubeheer, waaraan de bedrijven waarom het hier gaat reeds alle vergunningplichtig zijn. Aangezien de Wet Milieubeheer zelf vergroeningsmogelijkheden biedt (zie H. 8), laten we de richtlijn hier verder buiten beschouwing.

5. Nationale beleidsinstrumenten

5.1 Wetgeving

Er zijn diverse wetten voor de landelijke gebieden die aanknopingspunten bieden voor vergroening, al zijn de concrete vergroeningsmogelijkheden niet altijd even helder.

5.1.1 Bestrijdingsmiddelenwet

Deze wet regelt vooral de toelating van bestrijdingsmiddelen. Hier is natuurwinst te boeken als de effecten van middelen op bodem- en waterleven en bio-accumulatie een meer cruciale rol gaan spelen in het toelatingsbeleid. Het is de vraag hoe groot hier de natuurwinst is, aangezien het reeds overheidsbeleid is om de meest schadelijke middelen te verbieden.

natuureffect C / draagvlak B / financiën A

C

5.1.2 Landinrichtingswet

Landinrichting mag zich in nieuwe belangstelling verheugen als instrument(enverzameling) om verandering in het landelijk gebied (met inbegrip van de stadslandschappen) te bewerkstelligen. Het gaat daarbij om alle functies van het open gebied, waaronder de vergroening van het witte gebied. Landinrichting heeft echter het imago van een zwaar en traag instrument met uitgebreide en complexe procedures. Om deze reden wordt het instrumentarium thans herijkt in een afzonderlijk programma van de nota *Dynamiek en vernieuwing* en wordt gezien hoe deze nadelen kunnen worden ondervangen.

De resultaten zoals die zich nu uitkristalliseren geven aan dat het instrumentarium niet zozeer ingrijpende verandering behoeft, maar vooral gebaat is bij flexibeler toepassingsmogelijkheden. De in te zetten procedures moeten zoveel als mogelijk op de aard en omvang van het herinrichtingsproces kunnen worden afgestemd. Deze mogelijkheden lijken in ruime mate voorhanden te zijn, zonder dat de rechtszekerheid van de betrokkenen, een zeer belangrijk kenmerk, geweld aangedaan behoeft te worden. Al deze flexibiliserings- en versnelingsmogelijkheden worden thans in diverse rapportages neergelegd. Tevens is onderzocht in hoeverre het instrumentarium verbreed zou moeten worden. Hieruit komt naar voren dat het huidige instrumentarium al zeer breed (voor alle sectoren in het landelijk gebied) kan worden ingezet, maar dat de belangrijkste knelpunten het imago en bij sommige overheden de geringe bekendheid van het landinrichtingsinstrumentarium zijn.

Ingeschat wordt dat met de herijking van het landinrichtingsinstrumentarium en het werken aan het imago ervan aanzienlijk meer resultaten voor de natuur kunnen worden behaald. Landinrichting wordt voor natuurdoeleinden regulier het meest ingezet in de EHS, maar als flexibeler en aantrekkelijker instrument kan het ook voor de natuur in witte gebieden van grotere betekenis worden. Het landinrichtingsinstrumentarium biedt door zijn wettelijke vormgeving goede mogelijkheden om functieverandering, ook die ten behoeve van natuur, met betrekkelijk lage kosten te realiseren. Sommige veranderingen in instrumentarium en procedures vergen een wetswijziging. Ook hiervoor verwijzen we naar het project Herijking landinrichting.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

5.1.3 Wet bodembescherming

De Wet bodembescherming kan bij de toegestane technieken en tijdstippen voor emissie-arme mestaanwending meer rekening houden met natuurbelangen (bijv. weidevogels). Hier wordt al aan gewerkt.

5.1.4 Wet verplaatsing mestproductie

De Wet verplaatsing mestproductie regelt de handel in mestproductierechten. De wet kan worden vergroend door - analoog aan wat we voorstelden bij melkquota in 4.1 - mestquota ook te gebruiken als beloningsinstrument voor natuurmaatregelen. Dat is gemakkelijker dan bij melkquota: ten eerste omdat het gaat om een nationale regeling, ten tweede omdat mestquota bij verhandeling al worden 'afgeroomd'. Er zijn dus mogelijkheden voor een mestquotumpot waarmee gericht beleid (structuurbeleid, natuurbeleid) kan worden gevoerd. Uiteraard moet een deel van de quota uit de markt worden genomen om het mestoverschot te beperken. Maar met een ander deel kan stimuleringsbeleid worden gevoerd, onder meer op het gebied van natuur.

Ook hier moet, net als bij extra melkquotum als 'beloning', worden gewaakt voor ongewenste intensivering. De mestwetgeving stelt hieraan overigens zelf al grenzen.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

5.1.5 Wet agrarisch grondverkeer / Wet voorkeursrecht gemeenten

Het grondbeleid kan veel meer dan tot dusverre ook milieu- en natuurdoelen dienen. Van de WAG is hiertoe nooit actief gebruik gemaakt. Wel is er nu de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze moet nog op haar merites voor vergroening worden beoordeeld. Ook het LNV-project Grondmobiliteit heeft geresulteerd in voorstellen voor een actiever grondbeleid (*Mobiliteit van grond en functies* 1996). Daarom laten we het grondbeleid als vergroeningsfactor hier verder buiten beschouwing. Daarnaast publiceert het CLM voorjaar '97 een beknopt rapport over de mogelijkheden van een meer geïntegreerd grondbeleid.

5.1.6 Pachtwet

Deze wet biedt zeker mogelijkheden voor vergroening, naast de wetswijziging die enkele jaren terug van kracht werd voor de pacht in reservaten (natuurpacht). Met de liberalisering van de pacht zijn enkele nieuwe contractvormen mogelijk geworden, die ook voor natuur- en landschapsbeheer meer mogelijkheden bieden dan voorheen. In beginsel is dit een zaak tussen eigenaar en pachter. Er zijn verschillende vergroeningsmogelijkheden:

- a. Overheden en andere grondeigenaren kunnen bij verpachting in (als zodanig aangewezen) kwetsbare gebieden aanvullende voorwaarden kunnen stellen op het gebied van natuur en landschap. Grotere particuliere grondeigenaren (verzekeringsmaatschappijen, banken, kerken etc.) zouden dit kunnen doen terwille van een 'groener' imago. Ook zou de rijksoverheid gemeenten en andere grondeigenaren actief kunnen attenderen op de mogelijkheden die de pachtwet biedt voor natuurbepalingen.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A*

- b. Een financiële prikkel kan de onder a geschetste mogelijkheid bevorderen. Die prikkel zou kunnen zijn: fiscale vrijstelling van inkomsten uit natuurpacht, bijvoorbeeld krachtens de (hiertoe verruimde) Natuurschoonwet. Zie ook § 5.3.1.

natuureffect A / draagvlak B / financiën B

B

- c. Het introduceren van natuurbepalingen in de nieuwe pachtvormen (teelpacht en kortduurende pacht) houdt ook het risico in van 'wildgroei' in de pachtprizen, ofwel marktconformiteit versus prijsbeheersing zoals geregeld in het pachtreductiesysteem dat de grondkamers nu gebruiken voor natuurpacht. Een rechtvaardiger regeling voor alle vormen van natuurpacht zou kunnen worden geregeld in het Pachtnormenbesluit.

natuureffect B / draagvlak C / financiën B

B

5.1.7 Wet verontreiniging oppervlaktewater

De WVO maakt het mogelijk om een heffing op te leggen voor lozingen op het oppervlaktewater. Omdat het bij de landbouw gaat om zogeheten diffuse lozingen, is het lastig om individuele heffingen te introduceren. Daarom wordt nu overwogen om de landbouw als geheel heffingsplichtig te maken, maar dit gestalte te geven door milieu-afspraken met de sector. Instellen van spuit-, mest- en teeltvrije zones scoort daarbij hoog. Belangrijke discussiepunten zijn de breedte van de randzone (verschilt per bedrijfstak) en de mogelijkheden van technisch precisiewerk (als alternatief voor een spuitvrije zone). Zie ook 5.2 (spuitvrije zones).

De tegenprestatie van de landbouw kan in sectorale convenanten (zoals het convenant met de bollensector) worden geregeld. Groene kansen liggen er in een natuurvriendelijke invulling van het randenbeheer, dus in 'grijs-groene' convenanten. Duidelijk voordeel van convenanten is de mogelijkheid van maatwerk; aandachtspunten zijn de mogelijkheden voor controle en sancties.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

5.1.8 Wet oppervlaktedelfstoffen

Deze regelt de zand-, klei- en grindwinning. Er wordt onder meer gewerkt aan beleidsmaatregelen om meer vernieuwbare grondstoffen te gebruiken en om de zandwinning te verplaatsen naar de zee (hetgeen overigens ecologisch ook niet zonder meer positief is). Deze verschuiving kan onder meer worden bevorderd door fiscale maatregelen. De fiscale sturing van processen in de richting van vernieuwbare grondstoffen en zeezandwinning heeft belastingopbrengst als neveneffect. De Werkgroep Vergroening fiscale stelsel stelt voor om dit via de inkomstenbelasting terug te sluizen. Ecologiseringsmogelijkheid is om een deel van het geld in te zetten voor de productie van vernieuwbare grondstoffen, waaronder hout. Dit dan niet in energieplantages maar in multifunctioneel bos. Dit is niet zozeer een vergroeringsmogelijkheid als wel een financieringsmogelijkheid voor groene projecten.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.1.9 Natuurbeschermingswet

Verrassend genoeg kan de Natuurbeschermingswet, binnenkort gedeeltelijk onderdeel van de Flora- en Faunawet, verder worden vergroend door ruimere mogelijkheden te scheppen voor aanleg van nieuwe natuur- en landschapselementen. Soms komt het voor dat dit wordt belemmerd doordat er op die plaats een of meer beschermde soorten voorkomen. Voor die gevallen kan (onder voorwaarden) de wettelijke mogelijkheid worden gecreëerd van lokale ontheffing van de soortenbescherming. Dit vergt uiteraard een gedegen afweging.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.1.10 Boswet

In de Boswet is nog winst te behalen door het dichtten van het lek in de compensatieregeling, de herplantplicht. In de Boswet is de bepaling opgenomen dat de herplantplicht vervalt als een bestemmingswijziging krachtens een goedgekeurd bestemmingsplan plaatsvindt. Hierdoor verdwijnen er jaarlijks ongeveer 300 ha bos en landschapselementen. Dit verlies is te voorkomen door het compensatiebeginsel ook te laten gelden bij bestemmingswijziging uit hoofde van een goedgekeurd bestemmingsplan.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

5.1.11 Natuurschoonwet

De mogelijkheden voor verruiming van de werkingssfeer van de Natuurschoonwet worden besproken in 5.3.1.

5.1.12 Wet belastingen op milieugrondslag

Op grond van deze wet wordt een aantal milieubelastingen geheven, zoals de grondwaterbelasting. Naast het genereren van belastingmiddelen kunnen milieubelastingen dienen om ongewenst of minder gewenst milieugedrag te beperken. Daarnaast kan het zinvol zijn - zoals ook de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel stelt - om 'gewenst' milieugedrag te belonen. Daartoe kunnen onder meer de opbrengsten van milieubelastingen worden gebruikt. Dat is het meest effectief als er een relatie is tussen het doel van de belasting en de besteding van de opbrengst. Zo zou de opbrengst van de grondwaterbelasting (deels) kunnen worden gebruikt voor de financiering van natuurmaatregelen. Natuurbeheer en grondwaterbescherming kunnen immers uitstekend samengaan.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

5.1.13 Financiële verhoudingenwet

Deze wet regelt de bijdragen aan gemeenten uit het gemeentefonds op basis van het inwonertal. Een aanvullend criterium kan zijn de hoeveelheid natuur in de gemeente. Dit is vooral te rechtvaardigen als de gemeente veel 'druk bezocht' groen heeft met hoge exploitatiekosten. Probleem is wel het meten en waarderen van het gemeentelijk groen (bijv. percentage natuurgebied in bestemmingsplan?).

natuureffect C / draagvlak C / financiën A

C

5.2 Overige administratieve regelgeving

5.2.1 Borgstellingsfonds

Het Borgstellingsfonds voor de Landbouw wil de landbouwontwikkeling bevorderen door borgstellingen te verlenen voor leningen van financieel weinig draagkrachtige bedrijven. De leningen moeten te maken hebben met overname, modernisering en/of uitbreiding van het bedrijf.

Het Borgstellingsfonds kan worden vergroend door:

- alleen nog borgstellingen te verlenen voor duurzame, multifunctionele bedrijven, die ook milieu- en natuurmaatregelen nemen. Dit is bijvoorbeeld goed te koppelen aan bedrijfscertificaten (zie punt 4 van deze paragraaf);

- bedrijven die milieu- en natuurmaatregelen nemen te bevoordelen boven bedrijven die dat niet doen.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.2.2 Spuitvrije zones

In het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJPG) worden spuitvrije zones langs waterlopen aangekondigd om de emissie van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater terug te dringen. Recent pleitten milieu-organisaties en waterkwaliteitsbeheerders voor het instellen van brede spuit- en mestvrije of zelfs geheel teeltvrije zones langs waterlopen, omdat de waterkwaliteitsdoelstellingen t.a.v. nitraat en bestrijdingsmiddelen niet worden gehaald. Kort daarop sloot de bollenteelt een milieuconvenant met de overheid waarin onder meer het instellen van 0,5 m brede teeltvrije zones langs waterlopen wordt geregeld.

Het is gewenst dat bij afspraken over perceelsranden die voorkomen uit milieu-overwegingen (in convenanten, beschikkingen of anderszins), ook te streven naar een maximaal natuureffect. Hierover is reeds veel kennis beschikbaar. Een dergelijke geïntegreerde aanpak van perceelsrandenbeheer kan tegelijk de acceptatie van spuit- en teeltvrije zones vergroten. Zie ook 5.1.7.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

5.2.3 Markt en kwaliteit: keurmerken

In principe kunnen ook productieprocessen worden geëcologiseerd: natuur en landschap als onderdeel van IKB (ketenbeheer) en vertaling naar een (keur)merk. De discussie gaat op dit moment vooral over milieu (ontwikkeling agro-milieukeur):

- belonen van milieu-inspanningen (NMP3);
- stimuleren van milieuvriendelijke duurzame sectoren, gedragsverandering, milieukeurmerken, milieuzorgsystemen (Nota Milieu en Economie).

Voorbeeld is de biologische landbouw: Natuur en Milieu wil een convenant sluiten met de biologische landbouw over het aandeel natuur en landschap op een biologisch bedrijf. Zulke mogelijkheden zijn er wellicht ook bij koppeling met zuivelkwaliteit (NZO).

Belangrijke actoren zijn de verwerkende bedrijven en detaillisten (bijv. AH), in het algemeen de vertalers van consumentenvragen naar produkteisen. Drijvende kracht voor ecologisering binnen het productieproces is de 'vermarktbaarheid' van natuur en landschap. De overheid kan een rol spelen door produktiereglementen te toetsen en ontwikkeling van 'groene' keurmerken financieel te ondersteunen.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

5.2.4 Certificering van 'groene' bedrijven

Niet alleen producten of productieprocessen, maar ook gehele bedrijven kunnen worden gecertificeerd. In feite gebeurt dit al in de biologische landbouw. Bedrijfs-certificering is niet voorbehouden aan de biologische landbouw, maar kan worden uitgebreid tot bedrijven die een substantieel bijdragen aan milieu- en/of natuurbeheer (Udo de Haes & De Snoo 1996). Zodra een bedrijf als 'groen' is aangemerkt, kan het in aanmerking komen voor financiële (bijvoorbeeld fiscale) voordelen (zie 5.3.1) en andere stimuleringsmaatregelen. Voor een aantal financiële prikkels is het bedrijf een handiger aangrijpingspunt dan een produkt. In tegenstelling tot productcertificering, waarbij de consument de meerkosten betaalt, gaat het hier vaker om overheidsbudgetten. Produkt- en bedrijfs-certificering kunnen elkaar overigens goed aanvullen.

Eerst moeten er trouwens criteria worden ontwikkeld voor certificering en moeten toetsing en controle goed worden geregeld.

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A

5.2.5 Beleid klimaatverandering

In de Vervolgnota Klimaatverandering worden diverse maatregelen aangekondigd om de uitstoot van klimaatbeïnvloedende gassen, waaronder CO₂, te beperken. CO₂-reductie kan onder meer worden bereikt door de aanleg van bos, waarin CO₂ wordt vastgelegd. Bos-aanleg is, waar het gaat om financiële stimulering, echter niet op het niveau gebracht van andere reductiemethoden zoals vermindering energieverbruik en technische voorzieningen in productieprocessen. Zou dat wel gebeuren, dan kan bosaanleg in aanmerking komen voor bijvoorbeeld medefinanciering uit Ecotax, MAP-gelden etc. Aan dit punt wordt overigens ook gewerkt in het kader van de CO₂-certificaten.

De vergroening behelst dus de erkenning van bosaanleg als reductiemethode, waarna geld vrijkomt om deze te financieren.

natuureffect C / draagvlak B / financiën A

C

5.2.6 Gebruiksmogelijkheden bermmaaisel

Voor een natuurgericht bermbeheer is het van belang dat de maaifrequentie wordt teruggebracht naar 1 à 2 maal per jaar. Om een maximale verschraling te krijgen moet het maaisel vervolgens worden afgevoerd. Hierbij kan gebruik als veevoer de kosten van bermonderhoud sterk drukken. Maar omdat het gras bij natuurgericht beheer langer langs de weg staat, heeft het maaisel een ongunstig imago: er kunnen zware metalen en zwerfvuil in voorkomen. Hierdoor is gebruik als veevoer niet erg geliefd en geldt er een landelijk stortverbod (VROM). De verwerking van het maaisel is hierdoor bijzonder duur, hetgeen een natuurgericht beheer ernstig frustreert. Bermmaaisel kan in principe ook worden gecomposteerd en dan als meststof worden gebruikt, maar ook deze gebruikswijze is erg kostbaar.

De belemmeringen voor gebruik als veevoer klemmen te meer omdat er wetenschappelijk gezien weinig aanleiding lijkt om natuurgericht beheerd gras anders te behandelen dan gangbaar beheerd gras: uit onderzoek van Rijkswaterstaat Noord-Brabant (*Bermgras van Rijkswegen* etc. 1996) blijkt dat de chemische kwaliteit ruimschoots voldoende is voor gebruik als veevoer. Zwerfvuil kan wellicht bij inzameling worden verwijderd. Herwaardering van 'natuurvriendelijk' bermmaaisel lijkt dus op zijn plaats en kan belangrijk bijdragen aan bevordering van natuurgericht bermbeheer. Hierbij is het zaak om:

- het huidige beleid ten aanzien van bermmaaisel te herzien (VROM, V&W, provincies e.a.);
- potentiële gebruikers, waaronder boeren, te informeren over de gebruiksmogelijkheden van bermmaaisel (door genoemde actoren).

Daarnaast lijkt nader onderzoek op zijn plaats naar de gebruiksmogelijkheden als veevoer en naar de mogelijkheden om zwerfvuil te verwijderen.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

5.2.7 1%-regeling voor natuur rond openbare gebouwen

De 1%-regeling voor kunst in openbare gebouwen (1% van de stichtingskosten moet worden besteed aan kunst) kan worden uitgebreid met natuur: naast 1% voor kunst moet nogmaals 1% van de stichtingskosten worden besteed aan natuur rond het gebouw. Die natuur moet dan wel worden gespecificeerd (geen 'aankleding' met coniferen etc.). De Rijksgebouwendienst kan hier het goede voorbeeld geven.

natuureffect C / draagvlak B / financiën B

B

5.2.8 Selectieve toedeling reservaatgronden aan 'groene' bedrijven

Niet zelden worden reservaatgronden jaarlijks in beheer gegeven aan landbouwbedrijven. Zo lang de grond nog niet is toegewezen aan een natuurbeschermingsorganisatie, verhuurt de overheid (LBL) alle aangekochte grond op jaarbasis. Ook als een natuurorganisatie eigenaar is geworden, wordt een deel van de grond verpacht aan boeren (op éénjarige of zesjarige basis). In beide gevallen wordt in beginsel niet selectief te werk gegaan: als de boer maar bereid is zich aan de bepalingen in het contract te houden. Desondanks wordt de grond niet altijd even natuurvriendelijk beheerd, zeker als het gaat om éénjarig land. Om een groter natuureffect te behalen zou de reservaatgrond ook selectief kunnen worden toegedeeld aan 'groene' bedrijven, die - bijvoorbeeld door uitvoering van een bedrijfsnatuurplan - hebben bewezen dat zij hart hebben voor natuurbeheer. Formeel kan dit het beste worden gekoppeld aan vormen van certificering (zie punt 4 in deze paragraaf). In het toewijzingsbeleid van particuliere natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen kan de overheid lastiger sturen, of het moest zijn door een dergelijke voorwaarde te stellen aan de beheerssubsidie die beide terreinbeheerders jaarlijks ontvangen.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.3 Financiële instrumenten

5.3.1 Fiscaal

Op het terrein van de fiscaliteit lopen al diverse acties om te komen tot een vergroening van het fiscale stelsel. In dit kader kunnen genoemd worden de werkzaamheden van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel (o.a. *Tweede rapportage* 1996) en de rapportage van het project grondmobiliteit (*Mobiliteit van grond en functies* 1996).

Om een totaalbeeld te krijgen van de vergroeningsmogelijkheden op fiscaal terrein, worden de vergroeningsvoorstellen van de genoemde activiteiten eveneens in deze rapportage betrokken.

5.3.1.1 Natuurschoonwet

De Natuurschoonwet (NSW) voorziet in een aantal faciliteiten voor landgoederen, met name op het gebied van successie en schenking, overdrachtsbelasting en kapitaalsbelasting. In de vermogensbelasting en de onroerende zaakbelastingen zijn hiernaast ook faciliteiten opgenomen voor NSW-landgoederen. Om als landgoed gekwalificeerd te worden geldt een aantal voorwaarden. Het landgoed dient tenminste 5 ha groot te zijn en daarvan dient tenminste 30 % beplant te zijn met bos.

Er zijn diverse mogelijkheden voor verruiming van de werkingssfeer:

- a. Versoepeling van de criteria, met name het criterium van 30% bos (waarom zou dit geen riet, hei of schraalgrasland mogen zijn?), kan een belangrijke verruiming betekenen van het aantal gebieden dat kan profiteren van deze regeling.

natuureffect A / draagvlak B / financiën B

A

- b. Ook kleinere gebiedsdelen dan 5 ha met bos en/of natuur kunnen een positieve bijdrage leveren aan een goed leefmilieu. Overwogen kan worden om ook kleinere voor de na-

tuur van belang zijnde gebiedsdelen fiscaal te bevoordelen. Een mogelijkheid daartoe is verruiming van de rangschikkingscriteria voor NSW-landgoederen.

natuureffect B / draagvlak C / financiën B

B

5.3.1.2 *Vermogensval bij bestemmingswijziging grond*

Bij een bestemmingswijziging van landbouwgrond in bos- of natuur treedt meestal een substantiële waardedaling op van de grond. Dit weerhoudt de grondeigenaar er veelal van om zelf bos of natuur aan te leggen, dan wel de grond voor dat doel te verkopen aan de overheid of aan natuurbeschermingsorganisaties. Dit betekent een remming op de mobiliteit en de functie van grond en daarmee op de ontwikkeling en instandhouding van bos-, natuur- en landschapswaarden.

Of de vermogensval fiscaal als bestemmingswijzigingsverlies in aanmerking mag worden genomen is nog onduidelijk. Eveneens is onduidelijk hoe een bijdrage van de overheid ter compensatie van de vermogenswaardedaling fiscaal moet worden behandeld. De projectgroep stelt de volgende constructie voor:

- is er sprake van voortgezet ondernemerschap en wordt de bosbouwvrijstelling (verruimd met natuur, zie punt 4 van deze paragraaf) toegepast, dan is de vermogensval fiscaal aftrekbaar en de vergoeding over die vermogensval belast;
- is er geen sprake van voortgezet ondernemerschap en wordt de verruimde bosbouwvrijstelling toegepast, dan is de vermogensval fiscaal niet aftrekbaar en de vergoeding voor die vermogensval niet belast.

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A

5.3.1.3 *Bosbouwvrijstelling*

Bosbouwers kunnen in de inkomstenbelasting voor bos opteren voor toepassing van de bosbouwvrijstelling of voor belastingheffing. Als zij kiezen voor de vrijstelling zijn winsten niet belast en verliezen niet aftrekbaar van het overig inkomen. Bij een keuze voor belastingheffing zijn winsten belast en verliezen aftrekbaar. Gelet op het geringe rendement van bos kan dit laatste in veel gevallen voordelig zijn. De optiemogelijkheid geldt in verband met de zogenaamde instandhoudingseis niet voor tijdelijk bos. Tijdelijk bos, dat wil zeggen bos waarvoor een ontheffing geldt van de herplantplicht, kan echter ook een substantiële bijdrage leveren aan een goed leefmilieu. Bovendien wordt tijdelijk bos dat langer dan 40 jaar staat, blijvend bos. Voorgesteld wordt de optiemogelijkheid ook te laten gelden voor tijdelijk bos. Indien bos echter binnen 25 jaar na aanplant wordt gekapt, vervalt de optiemogelijkheid.

natuureffect B / draagvlak A / financiën B

B

5.3.1.4 *Natuurvrijstelling*

De in de inkomstenbelasting opgenomen optieregeling voor bos geldt niet voor natuur. Natuur kan in zekere zin worden vergeleken met bos: beide leveren een positieve bijdrage aan het leefmilieu en net als bos levert natuur weinig rendement op. Nu de inkomstenbelasting geen regeling bevat voor natuur is het niet denkbeeldig dat de Belastingdienst het standpunt inneemt dat bij natuurbeheer geen sprake is van een onderneming. De verliezen daarvan komen dan niet in aanmerking voor aftrek op het overig inkomen. Voor agrariërs zal het niet in aftrek kunnen nemen van de verliezen uit natuurbeheer een drempel zijn om betaalde natuurmaatregelen te nemen. Nu agrarisch natuurbeheer steeds professioneler wordt en er steeds meer vergoedingsmogelijkheden komen, knelt het ontbreken van deze mogelijkheid des te meer. Daarom stellen we voor om de optieregeling in de inkomstenbelasting voor bos uit te breiden met natuur.

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A

5.3.1.5 Natuur-kop op investeringsaftrek

Kostbare natuur-investeringen met een laag economisch rendement, maar met een natuureffect, zouden kunnen worden gestimuleerd door invoering van een extra natuur-kop op de investeringsaftrek. De investeringsaftrek voorziet in een aftrek van een bepaald percentage van de investeringssom; de aftrek verlaagt de fiscale winst. Deze faciliteit is voorbehouden aan ondernemers (natuurbeschermingsorganisaties bijvoorbeeld kunnen deze mogelijkheid niet benutten).

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

5.3.1.6 Verruiming fiscale groenregeling

Rente en dividend uit vermogen dat via erkende fondsen is belegd in 'groene' projecten, is voor particulieren vrijgesteld van inkomstenbelasting. Op deze wijze is inmiddels een aardig kapitaal belegd in 'groenfondsen'. Groene projecten kunnen rekenen op een (vergeleken met de marktrente) lagere rente op leningen. De regeling is in 1995 geïntroduceerd door staatssecretaris Vermeend in het kader van vergroening van het fiscale stelsel. De regeling staat open voor projecten op het gebied van bos en natuur (vooral binnen de EHS), biologische landbouw, milieuvriendelijke agrificatie en duurzame energie.

Tot dusverre wordt er nog weinig gebruik gemaakt van de fiscale groenregeling en zijn er vooral energieprojecten gefinancierd. De agrarische sector profiteert nog nauwelijks van de regeling. Er zijn enkele projecten op het gebied van biologische landbouw gehonoreerd en er wordt overlegd over financiering van milieuvriendelijke herstructurering van de glastuinbouw. De geringe benutting, zeker door de agrarische sector, komt deels door onbekendheid met de regeling, maar ook door de criteria die voor de regeling zijn aangelegd.

De volgende maatregelen kunnen bijdragen aan een ruimere benutting van de fiscale groenregeling:

- a. Meer bekendheid geven aan het bestaan en de mogelijkheden van de regeling, met name in de agrarische sector (door het verantwoordelijke ministerie van VROM, maar ook door LNV). Dit gebeurt overigens reeds in toenemende mate.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A*

- b. Goede afspraken maken met de toetsende instantie (voor natuurprojecten is dat LASER van het ministerie van LNV) over de randvoorwaarden voor goed- of afkeuring van projecten.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A*

- c. Een duidelijker profilering van de financieringsmogelijkheden voor natuurprojecten *buiten* de EHS (nu alleen mogelijk in Waardevolle Cultuurlandschappen en via een 'restcategorie'). Dat is mogelijk door een aparte projectcategorie te introduceren voor natuurprojecten buiten de EHS.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

- d. Projecten toe te staan op meer terreinen dan nu (bijv. meer typen milieuprojecten, zoals groen-labelstallen, milieukassen, bedrijven met een 'groen' certificaat, groen-recreatieve projecten). Zo wordt nu overwogen om bijvoorbeeld bedrijven met lage mineralenverliezen onder de regeling te brengen (vergelijkbaar met de faciliteiten voor biologische bedrijven).

natuureffect B / draagvlak A / financiën A

B

- e. Voor projecten die pas op langere termijn enig rendement opleveren, zoals veel bos- en natuurprojecten, in het zinvol om de termijn waarvoor de verklaring wordt afgegeven te verlengen van maximaal 10 jaar tot maximaal 25 jaar. Die laatste termijn sluit aan bij de instandhoudingseis van de NSW. Voor dit type projecten is het tevens van belang de vorming van een onderhoudsfonds onder het projectvermogen te brengen.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

- f. De banken moeten nu minimaal 70% van het belegde vermogen investeren in groene projecten en mogen 30% investeren in 'commerciële' projecten. Zo kan het relatief lage beleggingsrendement van groene projecten worden gecompenseerd. Verlaging van het verplichte 'groene' beleggingsaandeel voor bos- en natuurprojecten kan financiering van zulke projecten vergemakkelijken. Bedoeling is dat er uiteindelijk per saldo méér natuurprojecten worden gehonoreerd.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.3.1.7 *Uitbreiding stakingsfaciliteiten*

Ondernemers die hun bedrijf staken moeten fiscaal afrekenen over de zogenaamde stakingswinst, vaak tegen 45% inkomstenbelasting. Deze afrekening kan een belemmering vormen voor niet perspectiefvolle bedrijven om te beëindigen. Ondernemers wachten dan veelal met de beëindiging van het bedrijf tot ze 65 jaar worden. Hierdoor wordt de mobiliteit van de grondfuncties geremd. Bij beëindiging van agrarische bedrijven kan grond worden vrijgemaakt, hetgeen de ontwikkeling voor bos- en natuur van belang is. Voorts kan grond vrij gemaakt worden voor uitbreiding van wel perspectiefvolle landbouwbedrijven.

Tegen deze achtergrond zou de stakingswinstvrijstelling in de inkomstenbelasting kunnen worden verhoogd. Hierbij treedt een groot weglekeffect op naar niet-agrarische ondernemers. De verhoging moet dan worden beperkt tot ondernemers die grond vrij maken voor bos- en natuurontwikkeling. Toepassing van het gelijkheidsbeginsel is hierbij een punt van aandacht. Ook het natuureffect is ongewis. Bovendien komt een grotere grondmobiliteit vooral de EHS en in mindere mate de natuur in 'witte gebieden' ten goede.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

5.3.1.8 *Belasten van bestemmingswijzigingswinst*

Bij verkoop van landbouwgrond voor niet-agrarische doeleinden is de zogenaamde bestemmingswijzigingswinst belast voor de inkomstenbelasting. Voorwaarde daarbij is dat de grond binnenkort of waarschijnlijk binnenkort (maximaal 6 jaar) voor niet-agrarische doeleinden wordt aangewend. In de praktijk wordt het belasten van bestemmingswijzigingswinst in veel gevallen voorkomen door te bepalen dat de grond nog tenminste voor 6 jaar wordt gebruikt voor agrarische doeleinden. Het niet belasten van de bestemmingswijzigingswinst heeft een opwaarts effect op de prijs van landbouwgrond. Hierdoor wordt de mobiliteit van de grond voor andere functies, mede vanwege de budgettaire ruimte voor aankoop van landbouwgrond, beperkt. Hiernaast kan bestemmingswijzigingswinst die ontstaan is binnen bedoelde periode van 6 jaar buiten de belastingheffing blijven bij vervangende aankoop van landbouwgrond. In dat geval kan met deze winst een vervangingsreserve worden gevormd. Ook dit kan een opwaartse druk hebben op de grondprijzen.

Het verdient aanbeveling te bezien op welke wijze de ontstaansmogelijkheden van het belasten van bestemmingswijzigingswinst kunnen worden ingeperkt, bijvoorbeeld door de termijn van voortgezet agrarisch gebruik te verlengen naar 10 of 15 jaar. Tevens kan worden

bezien of vorming van een vervangingsreserve voor in principe wel belaste bestemmingswijzigingswinst dient te worden gecontinueerd.

Ook deze mogelijkheid dient de grondmobiliteit en daarmee vooral de totstandkoming van de EHS.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.3.1.9 Uitbreiding van faciliteiten voor ondernemers die overschakelen naar 'groene' bedrijfsvoering

Startende ondernemers komen in de inkomstenbelasting in aanmerking voor de starterskop in de zelfstandigenaftrek, voor vrije afschrijvingen en voor de zgn. Tante Agaath-regeling (fiscale vrijstelling van rente en dividend op vermogen dat is verstrekt aan startende ondernemers). De faciliteiten zijn gekoppeld aan de duur van de bedrijfsuitoefening: voor de eerste twee faciliteiten 3 jaar, voor de laatste maximaal 15 jaar.

Ondernemers die al langer het landbouwbedrijf uitoefenen kunnen bij overschakeling naar een 'groene' bedrijfsvoering geen gebruik maken van deze faciliteiten. Het is zinvol om deze faciliteiten ook open te stellen voor ondernemers die overschakelen. Om dit uitvoerbaar te laten zijn voor de Belastingdienst, is certificering van 'groene' bedrijven een goed hulpmiddel (zie ook 4.2.2.4).

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A

5.3.1.10 Verruiming BTW-vrijstelling

Bijdragen van de overheid aan ondernemers kunnen in bepaalde gevallen belast zijn met BTW. Dit geldt bijvoorbeeld voor landbouwers die een bijdrage ontvangen uit hoofde van een beheersregeling, voor hervestigingsbijdragen en voor bijdragen aan de biologische landbouw.

Voorgesteld wordt dat bijdragen die de overheid verstrekt ten behoeve van uitoefening van taken in het algemeen belang, zoals beheer van natuur, bos en landschap, niet in de BTW-heffing worden betrokken.

De BTW-vrijstelling zou overigens ook kunnen gelden voor instellingen die 'groene' diensten verlenen, zoals de Stichtingen Landschapsbeheer (Reus & Edel 1996). BTW-vrijstelling zou dan moeten worden gekoppeld aan groene regelingen (bijv. Regeling beheersovereenkomsten) of aan certificering van 'groene' landbouwbedrijven en eventueel andere groene instellingen.

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A

5.3.1.11 Vamil-regeling

De Vamil-regeling is bedoeld voor vrije afschrijving van milieu-investeringen. Dat gaat aan de hand van een limitatieve lijst van investeringen, die nu alleen milieu-investeringen omvat. De lijst zou kunnen worden uitgebreid met bedrijfsmiddelen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (vgl. De Vries e.a. 1996).

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

5.3.2 Premies en subsidies

Een aantal premie- en subsidieregelingen van het ministerie van LNV bevindt zich in een overgangsfase. Per 1997 wordt daar het zogeheten Stimuleringskader van kracht. Hierin worden ruim 25 bestaande subsidieregelingen en de zogeheten cluster-3-gelden samengevoegd, goed voor een fonds van ca f 50 mln. in 1997 oplopend tot bijna f 120 mln. per jaar vanaf 2001. Het Stimuleringskader bestaat uit twee onderdelen: markt en concurrentiekracht en vernieuwing landelijk gebied. Een aanmerkelijk deel van het budget voor de tweede categorie zal naar verwachting worden besteed aan 'groene' agrarische projecten. Op het moment van schrijven is het onduidelijk of binnen het Stimuleringskader nog aanmerkelijke vergroeningsmogelijkheden aanwezig zijn. Gemakshalve gaan we ervan uit dat het natuureffect van het Stimuleringskader in elk geval groter is dan dat van de som van de regelingen die daarin zijn opgegaan. Die regelingen en het Stimuleringskader laten we daarom buiten beschouwing.

5.3.2.1 Regeling landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden

Dit is de 'oude' rentesubsidieregeling, die deels door de EU wordt gefinancierd. Subsidievoorwaarde is een goedgekeurd ontwikkelingsplan. Dit plan wordt vooral getoetst op bedrijfsmatige en economische levensvatbaarheid. Als nieuwe subsidievoorwaarde zou kunnen gelden dat in het ontwikkelingsplan ook natuur- (en milieu-)maatregelen moeten zijn opgenomen. In het verlengde hiervan kunnen ook investeringen in natuur- en landschapsbeheer als subsidiabele investeringen worden aangemerkt.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

5.3.2.2 Regeling stimulering biologische produktiemethoden

Bedrijven die omschakelen naar biologische produktie, ontvangen daarvoor een omschakelingspremie. Ook de EU betaalt hieraan mee (vanuit Verordening 2078/92). Daarnaast is er een premieregeling voor bestaande biologische bedrijven.

Omdat biologische landbouw niet automatisch ook voordelen voor natuur en landschap met zich meebrengt, lenen de stimuleringsregelingen zich voor vergroening. Als subsidievoorwaarde in beide regelingen zou kunnen worden opgenomen dat het omschakelingsplan ook een natuurplan bevat, resp. dat het bedrijf een goedgekeurd natuurplan heeft. Tweede, minder vergaande mogelijkheid is een hogere subsidie als het bedrijf werkt met een (getoetst en goedgekeurd) natuurplan. Deze minder verplichtende mogelijkheid heeft de voorkeur van de projectgroep.

Overigens discussieert de biologische landbouw ook zelf al aan een actiever natuur- en landschapsbeheer: langs vrijwillige weg (opstellen van bedrijfsnatuurplannen) en langs meer verplichtende weg (opnemen van natuurbepalingen in het produktiereglement, dus als basis voor certificering).

Een prikkel van overheidswege kan de ontwikkelingen in de biologische landbouw zelf versterken. De recente LNV-nota over biologische landbouw bevat geen voorstellen in deze richting.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

5.3.2.3 Regeling herstructureringsprojecten akkerbouw en Stimuleringsregeling voor vernieuwingen in de akkerbouw

Natuurbeheer in de akkerbouw is nog tamelijk onderbelicht. Toch zijn hier veel mogelijkheden: in akkerranden, op braakgelegde percelen, in sloten en slootkanten. Deze mogelijkheden kunnen worden bevorderd door bij specifieke subsidieregelingen voor de akkerbouw natuurbeheer actief te introduceren. In de Regeling herstructureringsprojecten akkerbouw

kan dat bijvoorbeeld door, analoog aan de glastuinbouw, te vereisen dat bij herstructurering ook aandacht wordt besteed aan natuur- en landschapsbeheer.

Bijvoorbeeld door een vast, maar bescheiden deel van de grond te bestemmen voor natuur(ontwikkeling). In een herstructureringsproject is dat relatief gemakkelijk te realiseren.

De Stimuleringsregeling voor vernieuwingen kan worden vergroend door een bepaald budget expliciet te oormerken voor natuurprojecten in de akkerbouw of door een hogere subsidie toe te kennen aan natuurprojecten.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

B

5.3.2.4 Regelingen Particuliere terreinbeherende organisaties en Functiebeloning natuur

Deze regelingen kunnen zodanig worden verruimd dat ze ook kunnen worden benut door individuele boeren of groepen van boeren, onder voorwaarde van een goedgekeurd natuurplan en voldoende resultaat. Aan deze mogelijkheden wordt al gewerkt in andere projecten van het Programma Beheer. Daarom laten we ze hier buiten beschouwing.

5.3.2.5 Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden

Deze regeling wordt mede gefinancierd door Brussel. Analoog aan de vergroening van de braaklegregeling zou ook hier alleen 'natuurvriendelijke' bosaanplant kunnen worden gesubsidieerd. Nederland zou daartoe aanvullende 'groene' subsidievoorwaarden kunnen inbouwen in de regeling:

- bosaanplant met 'verantwoord' (bij voorkeur inheems) plantmateriaal;
- ruimte voor natuur aan de randen van of onder de bosaanplant;
- aanplant alleen als dit past in een gemeentelijk landschapsbeleids- of -structuurplan.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.3.2.6 Subsidie opstellen landschapsplannen

Het ministerie van LNV subsidieert het (laten) opstellen van een gemeentelijk landschapsbeleidsplan. Zo'n plan behelst vaak ook natuurelementen. Met weinig extra moeite kan de subsidie worden verstrekt voor gemeentelijke *natuur- en* landschapsplannen. Hierin kan het gemeentelijk natuur- en landschapsbeleid integraal worden opgenomen, naast wat planologisch is geregeld in het bestemmingsplan buitengebied.

natuureffect A / draagvlak B / financiën B

B

5.3.2.7 Regeling kavelruil

Voor deze regeling verwijzen we naar wat is geschreven over het project Herijking landinrichting in 5.1.

5.3.2.8 Regeling Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP)

Projecten die uit deze regeling worden gefinancierd, zouden kunnen worden vergroend analoog aan wat in hoofdstuk 4 is gezegd over de EU-fondsen voor regionale ontwikkeling. De ISP-5-periode loopt af in 1999; dan volgt een besluit over verlenging.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

5.3.2.9 Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid (BGM)

Deze regeling, in het leven geroepen door het ministerie van VROM, is bedoeld om geïntegreerd gebiedsgericht beleid te bevorderen. De regeling biedt in beginsel veel mogelijkheden voor 'groene' projecten, mits passend in een gebiedsgerichte aanpak. Oormerken van een deel van het budget voor natuurprojecten lijkt, gezien het geïntegreerde karakter van de regeling, minder gewenst. Wel is gewenst dat de provincies de regeling voortvarend invulling geven en werken aan draagvlak voor de mogelijkheden van de regeling in milieubeschermingsgebieden.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A*

5.3.2.10 Nadere voorwaarden aan subsidie op peilverlaging

De subsidie op peilverlaging (in landinrichtingsverband) zou kunnen worden gekoppeld aan tegenprestaties op het gebied van natuurbeheer (bijv. aanleg terrastaluds, weidevogelbescherming). Dit is een vorm van 'voor wat hoort wat'. Het is echter de vraag of dit idee erg kansrijk is:

- ingrijpende peilverlaging in gebieden met belangrijke natuurwaarden is nauwelijks meer aan de orde (het "60 cm-compromis" in de CLC);
- daar waar het aan de orde is (bijv. Krimpenerwaard), is sprake van grootschalige grondonttrekking voor natuurdoelen (in de Krimpenerwaard bijv. 25% van het gebied). Als daarnaast verplichte natuurcompensatie wordt vereist, zal daarvoor weinig draagvlak zijn.

Het huidige beleid voor veenweidegebieden is: geen peilverlaging, tenzij het voortbestaan van de landbouw in gevaar komt en dan zodanig dat er geen of zo min mogelijk schade optreedt voor de natuur. Daartoe is ook de suggestie van terrassering etc. gedaan, waarbij het aan de planvormers is om deze te benutten.

natuureffect B / draagvlak C / financiën A

B

5.3.2.11 Nationale Groenfonds

Het Nationale Groenfonds richt zich momenteel hoofdzakelijk op financiering van projecten binnen de EHS, met name grondaankoop. Statutair is het echter niet hiertoe beperkt. De statuten melden namelijk dat het Groenfonds tot doel heeft "het verlenen van financiële en financieringsfaciliteiten ten behoeve van natuur, bos, landschap, openluchtrecreatie en landbouw binnen door het rijk en de provincies vastgestelde beleidskaders". In principe biedt het Groenfonds dus mogelijkheden voor financiering van een zeer ruim scala aan projecten. Deze mogelijkheid valt onder de 'financieringsbronnen' voor groene projecten.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A*

5.4 Vergunningverlening

Het is de projectgroep niet gebleken dat hier op rijksniveau belangrijke mogelijkheden liggen.

6. Provinciale beleidsinstrumenten

6.1 Wetgeving

6.1.1 Grondwaterwet

Deze wet betreft de waterkwantiteit en de verdeling van bruikbaar grondwater, en stuurt daarmee de waterwinning aan. Provincies verlenen vergunningen voor onttrekken van grondwater en wijzen een 25-jaarszone aan waarbinnen restricties gelden voor het grondgebruik.

In plaats van 'traditionele' waterzuivering (na onttrekking) zou ook 'groene' waterzuivering (vóór onttrekking) kunnen plaatsvinden in de inrijgebieden. Belangrijke actoren hierbij zijn de landbouwbedrijven en de drinkwaterbedrijven. Instrumentele mogelijkheden voor win-win-situaties:

- de landbouw heeft economisch voordeel door vergoeding voor extra beperkende (milieu)maatregelen binnen de zogeheten 25-jaarszone (combinatiemogelijkheden met biologische landbouw, agrarisch natuurbeheer). Als beloning van de productie van schoon grondwater (zoals nu in een aantal gebieden gebeurt) wordt aangemerkt als 'groene' productie, kunnen de inkomsten hieruit fiscaal worden vrijgesteld;
- de drinkwaterbedrijven hebben voordeel omdat het geld voor zuivering veel kosten-effectiever kan worden besteed aan de 'inputkant'. Zo kan de productie van kwalitatief goed drinkwater duurzaam worden gewaarborgd. De fiscale mogelijkheden zijn hier nog onduidelijk.

Meest concrete mogelijkheid op korte termijn is fiscale vrijstelling van inkomsten uit de productie van schoon drinkwater. Zie hiervoor ook 5.3.1.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

6.1.2 Waterschapswet

Er is al geruime tijd discussie over de 'groene' taak van waterschappen en over de mogelijkheden om deze verplichtender dan tot dusverre vast te leggen. Bij de herziening van de Waterschapswet in 1992 is zorg voor natuur en landschap niet als expliciete waterschapstaak opgenomen. Wel is toen de zogeheten "Brede Kijk" geïntroduceerd, die bepaalt dat waterschappen bij het uitoefenen van hun taken zo 'geïntegreerd' mogelijk werken. Dat houdt in dat ze waar mogelijk ook de belangen van natuur en landschap behartigen, voor zover die in directe relatie staan met hun activiteiten. In beginsel is aandacht voor natuurbeheer daarmee goed geregeld. Maar hoewel het rijk heeft aangegeven dat onverhoopte juridische obstakels voor een 'brede kijk' zullen worden weggenomen, blijken deze soms de doorwerking van de brede kijk in de weg te staan (Havekes & Helmens 1997). In de praktijk is de aandacht voor 'groene taken' afhankelijk van de motivatie en de bestuurlijke animo bij de afzonderlijke waterschappen. Daarom gaan er stemmen op om zorg voor natuur en landschap alsnog expliciet op te nemen in de Waterschapswet.

Het staat buiten kijf dat de waterschappen op het gebied van natuurbeheer al veel werk doen. De 'brede kijk' biedt verdere mogelijkheden voor uitvoering van groene taken. Toch zijn er in de praktijk soms onvoldoende handvatten en is er veel discussie- of onderhande-

lingsruimte. Daarom acht de projectgroep meer wettelijke duidelijkheid gewenst. Wettelijke explicitering van de groene taken kan worden meegenomen bij de evaluatie en eventuele herziening van de Waterschapswet die momenteel aan de orde is in het kader van de Vierde Nota Waterhuishouding.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

6.2 Overige administratieve regelgeving

6.2.1 Compensatiebeginsel

In het Structuurschema Groene Ruimte is het compensatiebeginsel geformuleerd. Ingrepen die schadelijk zijn voor natuur en landschap dienen in principe niet te worden uitgevoerd. Als daartoe echter toch een dringende maatschappelijke noodzaak is, moet het verloren gegane groen elders of in geld worden gecompenseerd. Het is aan de provincies om dit beginsel in het kader van hun ruimtelijke ordening verder uit te werken.

Er zijn diverse manieren om het compensatiebeginsel beter te benutten:

- a. Niet alle provincies hebben het compensatiebeginsel al even ver uitgewerkt. Het gaat hier dus om het beter benutten van bestaande mogelijkheden. Zo vereisen Overijssel en Noord-Brabant bij de goedkeuring van bestemmingsplannen een goed compensatieplan als middel om onevenredige schade aan de natuur te voorkomen. Onevenredige schade is namelijk krachtens de Wet ruimtelijke ordening aanleiding om een bestemmingsplan niet goed te keuren. Voor de korte termijn zijn dergelijke creatieve constructies een oplossing.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A*

- b. Ondanks de mogelijkheid om bestaande mogelijkheden beter te benutten, hebben de provincies op dit moment weinig bestuurlijke rugdekking voor toepassing van het compensatiebeginsel. Zij staan sterker als dit beginsel wettelijk is verankerd, zoals nu al het geval is in de Ontgrondingenwet, de Grondwaterwet en de Boswet. De Grontmij doet momenteel onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van wettelijke verankering. In eerdere publikaties hierover (bijv. Lambers 1996; Haakmeester & Tanis 1996) wordt de wenselijkheid positief beoordeeld en komt de Natuurbeschermingswet uit de bus als de beste kanshebber voor een algemene bepaling over compensatie. Omdat deze wet een beperkte reikwijdte heeft, lijkt het gewenst om het compensatiebeginsel ook te verankeren in de Wet ruimtelijke ordening en eventueel in de Regeling milieu-effectrapportage (zie ook punt 2 van deze paragraaf). In de WRO moet het beginsel omwille van de werkbaarheid wel scherp worden begrensd (Lambers 1996).

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A

- c. Natuurcompensatie wordt door boeren verschillend beoordeeld. Sommigen ervaren compensatie als negatief, omdat de landbouw, die door bijvoorbeeld infrastructurele werken toch al grond is kwijtgeraakt, nu ook moet opdraaien voor de verloren gegane natuur. Anderen zien in natuurcompensatie, als dit tenminste (deels) gestalte kan krijgen in de vorm van agrarisch natuurbeheer, een extra mogelijkheid voor betaalde natuurtaken. Om het draagvlak en de flexibiliteit van de compensatie te vergroten zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid om natuurcompensatie (deels) in te vullen in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

A*

6.2.2 Ruimere toepassing m.e.r.-plicht

Recent zijn de mogelijkheden verruimd om een milieu-effectrapportage (m.e.r.) te vereisen bij ingrijpende werken. Provincies kunnen op basis van het Besluit m.e.r. (Ministerie van VROM) zelf een lijst aanleggen van m.e.r.-plichtige werken. Ruimere toepassing van de m.e.r.-plicht is op zich al zinvol, maar heeft bovendien grote voordelen voor toepassing van het compensatiebeginsel (zie 6.2.1). Door toepassing van de m.e.r. wordt namelijk nauwkeurig in beeld gebracht welke natuur- en landschapswaarden verloren gaan. Op die manier kan de m.e.r. de basis vormen voor natuurcompensatie. De provincie kan zelfs het compensatiebeginsel al vastleggen in de richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport. Compensatie in het kader van m.e.r. is al toegepast bij rijkswegen en dijkverzwaringen.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B*

6.2.3 Ruimere toepassing "haasje-overconstructie"

Om het provinciale beleid ten aanzien van het landelijk gebied beter te integreren, is een goede afstemming gewenst tussen streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan. Deze plannen dienen een nauwe samenhang te vertonen en geen beleidsuitspraken of -instrumenten te bevatten die elkaar kunnen tegenwerken. Deze inhoudelijke en instrumentele afstemming, haasje-over genoemd, bevordert het draagvlak voor het provinciaal beleid bij de doelgroepen en verbetert de effectiviteit van het beleid aanmerkelijk. Het gaat om het beter benutten van bestaande mogelijkheden.

natuureffect B / draagvlak A / financiën A

B*

6.3 Financiële instrumenten

6.3.1 Fiscaal

De provincies hebben maar weinig eigen fiscale mogelijkheden. Er zijn er grofweg twee:

1. opcenten motorrijtuigenbelasting. De provincies mogen deze belasting beperkt verhogen;
2. provinciale leges.

Besteding van een deel van de hiermee gemoeide opbrengsten voor natuur en landschap is in beginsel mogelijk (in de sfeer van de 'financieringsbronnen'), maar ligt niet erg voor de hand:

- de leges zijn in principe kostendekkend (ze compenseren voor de ambtelijke kosten). Besteding van een deel van de opbrengsten voor andere doelen ligt vaak gevoelig, maar in principe is de provincie vrij om de hoogte van de leges naar eigen goeddunken vast te stellen;
- de provincies besteden al een fors deel (15 à 20%) van hun vrije begrotingsruimte aan natuur en landschap en staan niet te trappelen om hieraan nog de opbrengst van 'eigen' belastingen toe te voegen. Dit zou vergelijkbaar zijn met de bepaling dat een vast percentage van de inkomstenbelasting wordt besteed aan natuur en landschap.

Het is wel geopperd om de leges voor schadelijke ingrepen te verhogen om deze financieel te ontmoedigen. Dit stuitte op politieke bezwaren. Lagere legeskosten voor gewenste projecten kunnen bestuurlijk wellicht op wat meer draagvlak rekenen. In beginsel kunnen provincies en gemeenten op deze wijze sturen bij elke ingreep waarvoor een vergunning is vereist (naast de mogelijkheden in de sfeer van vergunningverlening zelf).

6.3.1.1 Lagere leges voor kleine natuurprojecten

Bij de vergunningverlening voor kleine natuurprojecten in het landelijk gebied gelden vaak hoge legeskosten. Dit is soms een serieuze drempel voor uitvoering van kleinschalige natuurontwikkelingsprojecten. Lagere leges kunnen hier uitkomst bieden.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B

6.3.2 Premies en subsidies

6.3.2.1 Regelingen voor ecologisch beheer, duurzame landbouw etc.

De provincies hebben een ruim scala eigen subsidieregelingen voor landelijke gebieden. Soms hebben deze een expliciet groene doelstelling, soms niet. Met name lenen zich voor vergroening:

- de 'gangbare' agrarische fondsen;
- de subsidies voor openluchtrecreatie.

Dit is mogelijk door bij subsidietoekenning extra te letten op aspecten van natuur en landschap of door groene projecten een hogere subsidie toe te kennen.

natuureffect B / draagvlak A / financiën B

B

6.4 Vergunningverlening/toetsing

6.4.1 Peilbesluiten

De provincie kan goedkeuring van (door het waterschap verleende) vergunningen voor peilverlaging (m.n. particuliere onderbemaling, maar bijv. ook nieuwe peilbesluiten van waterschappen) koppelen aan een plicht tot actief natuurbeheer, bijv. weidevogelbescherming of aanleg van terrastaluds. Het natuureffect is in beginsel groot, maar het bestuurlijk draagvlak zal minder groot zijn.

natuureffect A / draagvlak C / financiën A

B

6.4.2 Grondwateronttrekking

De provincie kan vergunningen voor grondwateronttrekking koppelen aan een 'groene' tegenprestatie. Dit is in feite reeds mogelijk in de sfeer van natuurcompensatie (zie 6.2).

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

6.4.3 Ontgrondingen

De Ontgrondingenwet is zodanig gewijzigd dat de provincie - door een wijziging van zijn Ontgrondingenverordening - bij de vergunningverlening eisen kan stellen ten aanzien van natuur en landschap. De mogelijkheden hiertoe zijn nog niet optimaal benut.

natuureffect B / draagvlak A / financiën A

B*

6.4.4 Ruimtelijke ordening

De provincies toetsen gemeentelijke bestemmingsplannen. Zij zouden goedkeuring afhankelijk kunnen stellen van het 'groene gehalte' van deze plannen, bijvoorbeeld in de sfeer van compensatie (zie 6.2). Risico is echter dat de gemeenten een dergelijke handelwijze van de provincie zullen aanvechten op basis van *detournement de pouvoir*. Dit ligt anders als het compensatiebeginsel wettelijk is geregeld.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

7. Beleidsinstrumenten van waterschappen

De waterschappen zijn al druk bezig om een meer natuurgericht beheer te bevorderen. Er zijn maar weinig gevallen waar 'vergroening' stuit op knellende regelgeving (zie ook 6.1). Vaak is het meer een kwestie van motivatie van de individuele waterschappen, van belangenafweging en van financiële overwegingen.

Waar het gaat om vergroening bij waterschappen zijn twee wezenlijk verschillende aspecten in het geding: natuurvriendelijk onderhoud van waterlopen en oevers, en 'vernattingsprojecten'. De laatste scheppen meer de randvoorwaarden voor natuur, het eerste heeft concrete natuureffecten.

7.1 Wetgeving

De Waterschapswet regelt de instrumenten van waterschappen (heffing, keur). Hier liggen wellicht mogelijkheden voor vergroening ('groenere' waterschapskeur voor een meer ecologische schoning, andere grondslag waterschapsheffing). Deze mogelijkheden worden apart besproken in 7.2 en 7.3.

7.2 Overige administratieve regelgeving

7.2.1 Aanpassen waterschapskeur

De waterschapskeur zou meer mogelijkheden kunnen bieden voor natuurvriendelijk beheer. Boeren die bijvoorbeeld hun sloten slechts eens per 2 of 3 jaar willen schonen, lopen nu vaak tegen de keur op, die bepaalt dat dat elk jaar moet gebeuren (Twisk e.a. 1991). Als de watervoerende functie niet wordt verstoord, zou de keur hier soepeler in kunnen zijn (ja, mits). De provincie toetst de keur en zou zijn toetsingscriteria kunnen vergroenen ('groene toets').

Aanpassing van de keurbevoegdheid kan bij de waterschappen wellicht aan bod komen in het voor 1997 geformuleerde *Project belangenkader waterschapstaakuitoefening*.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

7.3 Financiële instrumenten

7.3.1 Fiscaal

7.3.1.1 Differentiëren waterschapslasten

Er zijn twee manieren om de waterschapslasten te differentiëren ten behoeve van natuur:

- a. Lagere lasten voor percelen/bedrijven met een verhoogd peil door uitvoering van een vernattingsproject. Waterschapslasten worden betaald naar rato van het waterstaatkundige 'voorzieningsniveau'. Het is de vraag of het voorzieningsniveau bij bijv. vernattingsprojecten wel in het geding is. Het ministerie van LNV wil de agrarische schade door vernatting liefst apart vergoeden en niet (ook) via de waterschapslasten. Bovendien: vernattingsprojecten leveren het waterschap geen geld op, maar kosten het waterschap geld. Lagere inkomsten kunnen het waterschap dan zelfs in financiële problemen brengen.

natuureffect B / draagvlak C / financiën C

C

De waterschappen oriënteren zich nu met de dienst LBL wel op de mogelijkheden om door toepassing van beheersovereenkomsten plaatselijk en vrijwillig een hoger peil te realiseren. Knelpunt daarbij is onder meer de tijdelijkheid van een beheerscontract.

- b. Lagere lasten voor natuurgebieden of natuurrijke percelen (met een relatief hoog peil). Hierover is momenteel veel te doen, gezien de procedures die enkele terreinbeherende organisaties hebben aangespannen over de waterschapslasten van natuurgebieden. De Waterschapswet zegt dat er naar ligging en hoedanigheid van de grond (waarbij in de parlementaire discussie natuurgebieden met name zijn genoemd) omslagklassen moeten worden ingesteld wanneer het nalaten daarvan zou leiden tot onevenredige betaling van waterschapslasten. De onevenredigheid zit dan in het verschil tussen lasten en waterstaatkundige verzorging.

De lagere lasten zouden financieel kunnen worden gecompenseerd door hogere lasten voor de categorie 'bebouwd' (de burger). Dit past in de filosofie van 'rood betaalt voor groen'. Wel brengt aanpassing van de omslagen administratieve rompslomp met zich mee.

Lagere waterschapslasten voor terreinbeheerders en natuurbeherende boeren kunnen een belangrijke stimulans zijn voor het natuurbeheer, omdat de waterschapslasten nu vaak een relatief groot deel uitmaken van de totale beheerskosten. Dat geldt ook voor reservaatgronden die aan boeren worden verpacht, waarbij de boeren de waterschapslasten moeten betalen.

natuureffect A / draagvlak B / financiën A

B

7.3.2 Premies en subsidies

7.3.2.1 Subsidie A2-werken (waterschapswerken)

Voor deze regeling verwijzen we naar het project Herijking landinrichting, beschreven in 5.1.2.

7.4 Vergunningverlening

Op dit gebied lijken weinig vergroeningsmogelijkheden voorhanden.

8. Gemeentelijke beleidsinstrumenten

8.1 Wetgeving

8.1.1 Wet milieubeheer

Deze wet, die de mogelijkheden voor bedrijfsuitbreiding koppelt aan de milieubelasting (o.a. de ammoniakemissie) van het bedrijf, kan worden vergroend door vergunningverlening niet alleen te koppelen aan milieu-inspanningen, maar ook aan natuurinspanningen. Zo wordt in het WCL-gebied Winterswijk de Wet Milieubeheer bij plannen voor bedrijfsuitbreiding soepel toegepast als bedrijven een deel van hun land natuurgericht gaan beheren. De redenering is dat de schade aan de aanwezige natuur door de extra ammoniak ruim wordt gecompenseerd door de nieuwe natuur(maatregelen). Een tweede voordeel is dat bedrijven meer gemotiveerd zijn voor natuur- en landschapsbeheer als er speelruimte blijft voor bedrijfsontwikkeling (zie ook Guldemon e.a. 1996).

Onderdeel van de Wet Milieubeheer is de zogeheten integrale milieuvergunning (ook wel omgevingsvergunning of omgevingscontract genoemd). Gemeenten experimenteren momenteel samen met landbouwbedrijven, milieu-organisaties en waterkwaliteitsbeheerders met integrale milieuvergunningen: integrale vergunningen voor mestafzet, ammoniakuitstoot, mineralenverliezen, bestrijdingsmiddelengebruik etc. Deze vergunningen leggen een koppeling tussen agrarische ontwikkeling en milieu. Hierin zouden ook natuur en landschap kunnen worden opgenomen als 'onderhandelingsfactor' (analoog aan Winterswijk). Het kader voor een dergelijk contract biedt het gebiedenbeleid.

Een bedrijf zou punten moeten kunnen scoren t.a.v. ruimtebeheer en beheer van natuur en landschap als compensatie voor het niet geheel voldoen aan de integrale milieutoets.

Belangrijke discussiepunten daarbij zijn:

- welke natuur- en landschapsprestaties zijn uitwisselbaar tegen welke milieu-aspecten (gevaar van uitwisselen van appels tegen peren);
- welke minimumeisen per milieu-aspect moeten zonder meer worden gerealiseerd? M.a.w. welke bandbreedte voor saldering is verantwoord?

In potentie is dit een vergroeningsmogelijkheid met een groot natuureffect, misschien niet zozeer per bedrijf, maar wel (omdat alle agrarische bedrijven vergunningplichtig zijn) op landelijke schaal. Om in de Wet milieubeheer meer mogelijkheden te creëren voor integrale milieuvergunningen, zou het ministerie van VROM deze mogelijkheid (en de bijbehorende voorwaarden) expliciet in de wet kunnen vastleggen.

natuureffect A / draagvlak A / financiën A

A

8.1.2 AMvB Huisvesting '98

Deze regelt de emissie-arme huisvesting voor bedrijven met meer dan 2 g.v.e. per ha. Bij vergunningverlening zouden bijv. ammoniakopvangsingels verplicht kunnen worden gesteld. Zulke zaken zouden ook als voorwaarde kunnen worden opgenomen in de Groen Label-subsidie. Verder kan deze vergunning integraal onderdeel uitmaken van punt 8.1.1.

natuureffect C / draagvlak C / financiën B

C

8.1.3 Interimwet ammoniak en veehouderij

Deze wet biedt de mogelijkheid van saldering van ammoniakdepositie op verzuringsgevoelige elementen, mits gemeenten (of meerdere gemeenten samen) een geldig ammoniakreductieplan (ARP) hebben vastgesteld. Bij het ARP hoort een kaart met verzuringsgevoelige elementen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om verzuringsgevoelige elementen niet op deze kaart op te nemen, maar bescherming en beheer via een convenant met de grondgebruiker (of met behulp van provinciale of landelijke regelingen) te waarborgen. Deze mogelijkheid wekt bij agrariërs minder frustratie over de aanwezigheid van natuur- en landschapselementen in de omgeving van hun bedrijf, biedt meer ruimte voor bedrijfsontwikkeling en een grotere bereidheid om het onderhoud te (blijven) verrichten.

Deze constructie is wettelijk reeds mogelijk, maar wordt in de praktijk nog weinig toegepast.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B*

8.1.4 Wet op de openluchtrecreatie

Bij het toekennen van vrijstellingen ten behoeve van kamperen bij de boer zouden strikte randvoorwaarden ten aanzien van de landschappelijke inpassing kunnen worden gesteld. Idem bij toekenning van kampeervergunningen aan recreatiebedrijven. In beide gevallen moet een helder bestemmingsplan hiervoor de basis zijn. In dat geval komt deze mogelijkheid neer op het goed benutten van bestaande mogelijkheden, resp. handhaven van bestaand beleid.

natuureffect C / draagvlak B / financiën A

C*

8.2 Overige administratieve regelgeving

8.2.1 Bouwbesluit

In het Bouwbesluit kunnen criteria voor duurzaam bouwen worden opgenomen. Een energieprestatienorm is reeds opgenomen, een waterverbruiksnorm is in ontwikkeling. Bouwaanvragen worden getoetst op deze aspecten.

Bij de behandeling van bouwaanvragen kunnen formeel geen eisen worden gesteld aan de landschappelijke inpassing. Daardoor is de gemeente afhankelijk van de goodwill van de aanvrager en kan hij alleen door onderhandeling natuurwinst boeken. Als hierover in het Bouwbesluit een passage zou zijn opgenomen, staat de gemeente bij de onderhandeling veel sterker. Basis voor de onderhandeling is ook hier weer een helder bestemmingsplan buitengebied.

natuureffect B / draagvlak B / financiën A

B

8.2.2 Bestemmingsplan buitengebied

Er is een ontwikkeling gaande naar meer uitvoeringsgerichte bestemmingsplannen. Ze kunnen bijvoorbeeld worden gekoppeld aan gemeentelijke landschapsplannen. Gemeenten kunnen in het bestemmingsplan buitengebied een helder landschappelijk streefbeeld en een landschappelijke toetsingskaart opnemen. Bij wijzigingen en herzieningen kunnen op basis van dit geformuleerde beleid via privaatrechtelijke contracten randvoorwaarden worden gesteld ten aanzien van landschappelijke inpassing en versterking van de beoogde landschapsstructuur. In aanvulling op het landschappelijk streefbeeld is het gewenst dat de gemeente aparte stimuleringsinstrumenten inzet voor het bereiken van het streefbeeld. Basis hiervoor kan zijn een aparte uitvoeringsparagraaf in het bestemmingsplan.

In de Wet ruimtelijke ordening (WRO) zouden deze mogelijkheden expliciet kunnen worden vermeld. Maar in feite kunnen gemeenten hiervan nu reeds werk maken op basis van de speelruimte die de wet biedt.

natuureffect B / draagvlak B / financiën B

B*

8.3 Financiële instrumenten

8.3.1 Fiscaal

8.3.1.1 Leges bij vergunningverlening

Analoog aan wat hierover bij de provinciale leges is gezegd 6.3), zouden gemeenten de leges bij de aanvraag van een milieuvergunning of aanlegvergunning kunnen verlagen als het gaat om 'groene' activiteiten of als er tegelijk 'groene' investeringen of activiteiten plaatsvinden. Ook hier geldt dat een andere benutting van de leges politiek gevoelig ligt en dat directe subsidies waarschijnlijk vaak gemakkelijker haalbaar zijn.

natuureffect B / draagvlak C / financiën B

B

8.3.1.2 Toeristenbelasting

De opbrengst van de toeristenbelasting zou meer dan tot dusverre kunnen worden ingezet voor bevordering van natuur- en landschapsbeheer. Voorbeeld is de Achterhoekse gemeente Aalten, die de toeristenbelasting gebruikte voor financiering van het landschapsonderhoud.

Aangezien de toeristenbelasting een algemene baatbelasting is, vergt omzetting in een doelbelasting een beslissing van het gemeentebestuur. Deze omzetting is niet bij voorbaat kansloos, zeker niet als er een directe relatie is tussen toerisme en 'groen'.

natuureffect A / draagvlak A / financiën B

A

8.3.2 Premies en subsidies

Ons zijn geen gemeentelijke premies en subsidies bekend die zich goed lenen voor vergroening.

8.4 Vergunningverlening

De belangrijkste gemeentelijke vergunning is de aanlegvergunning op basis van het bestemmingsplan. Toepassen van een 'groene toets' bij de vergunningverlening is bij een goede beleidshandhaving in feite al geregeld in het bestemmingsplan.

Bronnen

Baldock, D. & K. Mitchell 1995. *Cross-compliance within the Common Agricultural Policy - A review of options for landscape and nature conservation*. Institute for European Environmental Policy, London.

Bemgras van Rijkswegen Noord-Brabant als veevoer. 1996. Rijkswaterstaat Noord-Brabant. Den Bosch.

Buys, J.C., E.B. Oosterveld & F.M. Ellenbroek 1996. *Kansen voor natuur bij braaklegging II - Verslag van een tweejarig praktijkonderzoek*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

EU-fondsen en geïntegreerde plattelandsontwikkeling. 1996. Raad voor het Natuurbeheer, Utrecht.

Guldemond, J.A., J.A.W.A. Reus & J.W.C. Hoogendoorn 1996. *Ruimte voor voorlopers - Naar een stimulerend milieu- en natuurbeleid voor agrariërs*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Haakmeester, J. & P. Tamis 1996. *Alles van waarde is weerloos - Een onderzoek naar de wettelijke verankering van het natuurcompensatiebeginsel in Nederland*. Universiteit Utrecht, Vakgroep Staats- en Bestuursrecht.

Havekes, H.J.M. & W.G.M. Heldens 1997. De evaluatie van de Waterschapswet. In: *Het Waterschap*, nr. 2, p. 64-71.

Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. 1996. Sociaal-Economische Raad, Publicatie nr. 9. Den Haag.

Lambers, C. 1996. Compensatie voor schade aan het milieu. In: *Milieu & Recht* nr. 10, p. 176-182.

Mobiliteit van grond en functies - Eindrapportage van de projectgroep Mobiliteit. 1996. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

New objectives for the Common Agricultural Policy of the European Union. 1996. World Wide Fund for Nature, European Policy Office, Brussel.

Reus, J.A.W.A. & B.H.W. Edel 1996. *De 'vergroener' beloond - Lastenverlichting voor boeren en tuiniers die zich extra inspannen voor milieu en natuur*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Tweede rapportage. 1996. Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel. Zonder plaats.

Twisk, W., N.A. van Brussel & W.J. ter Keurs 1991. *Minder vaak slootschonen: beter voor boer en natuur?* Verslag van een slootschonings-experiment in Zuid-Holland uitgevoerd in samenwerking met veehouders en waterschappen. Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden / Zuidhollandse Milieufederatie.

Udo de Haes, H.A. & G.R. de Snoo 1996. Certificering als nieuw instrument voor ecologisering landbouw? In: *Milieu* jg. 11, nr. 4, p. 187-191.

Vries, G.J.H. de, G.M. Bouwman, N. Middelkoop & M.P.M. Weel 1996. *Agrarische bedrijfsmiddelen voor de VAMIL-milieulijst 1997*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Bijlage 1: Uitgebreide toetsing A-prioriteiten

Uiteindelijk zijn er ruim 20 A-prioriteiten toegekend. Deze prioriteiten toetsen we in deze bijlage meer in detail op basis van een groter aantal criteria (tabel). Hier beschrijven we de tien criteria en de betekenis van de gebruikte toetsingsaanduidingen in de tabel.

1. Potentiële natuureffect per ha of per bedrijf. Alleen bij de natuureffecten is gewerkt met een score van 0 tot ++. Legenda: 0 is gering, ++ is groot.
2. Potentiële natuureffect afgemeten aan het totale areaal of het totale aantal bedrijven waarop het effect kan optreden. Legenda: 0 is gering, ++ is groot.
3. Draagvlak bij de doelgroep (veelal agrariërs). Legenda: - is gering, + is groot.
4. Bestuurlijk draagvlak (ambtelijke en politieke haalbaarheid). Legenda: zie 3.
5. Overig maatschappelijk draagvlak: bij 'de burger' en bij maatschappelijke organisaties (bijv. natuur-, milieu- en consumentenorganisaties). Legenda: zie 3.
6. Financiële gevolgen voor de overheid. Legenda: - kost geld, 0 budgetneutraal, + levert geld op.
7. Financiële gevolgen voor de doelgroep (veelal agrariërs). Legenda: zie 6.
8. Kosteneffectiviteit: natuureffect in verhouding tot financiële inspanningen. Legenda: - is weinig kosteneffectief, 0 is matig kosteneffectief en + is een goede kosteneffectiviteit.
9. Verenigbaarheid met het oorspronkelijke doel van de regeling. Legenda: - is weinig of niet verenigbaar, 0 is matig verenigbaar, + is goed verenigbaar.
10. Termijn waarop de regeling, resp. het beleidsinstrument kan worden 'vergroend'. Legenda: - is traag/langere termijn, 0 is matig snel, + is snel/korte termijn.

De tabel geeft de resultaten van de toetsing weer. Zoals verwacht kon een deel van deze toetsingscriteria slechts 'met de natte vinger' worden toegepast. De resultaten moeten dan ook vooral worden gezien als een indicatie van de mogelijke effecten.

Bij beleidsinstrumenten met verschillende vergroeningsmogelijkheden zijn deze in de tabel samengevoegd terwille van de leesbaarheid. In die gevallen is een 'totaalbeoordeling' gemaakt. Ook dit doet enigszins afbreuk doet aan de nauwkeurigheid van de beoordeling.

Toetsing A-prioriteiten aan de hand van tien criteria

criterium mogelijkheid	natuureffect		draagvlak			financiën		kosten- effectiviteit	verenig- baar met oorspr. doel	realise- rings- termijn
	per ha of bedrijf	tot. areaal of aantal bedr.	bij doel- groep	bestuurlijk	overig maatsch.	gevolgen overheid	gevolgen doelgroep			
EU										
braaklegregeling	++	+	+/-	0	+	0/-	0/+	+	-	+
fondsen regionale ontwikkeling	+/-	++	+/-	0	+	0	0	+	+/-	+
Verordening 2078/92	++	++	+	-	+	-	+	+	+	+
natuurvoorwaarden landbouwsteun	+	+	-	+/-	+	0	-	+	-	-
Rijk										
Pachtwet	++	+	0/-	-	+	0	+	+	-	0/-
Wet verontreiniging opp. water	+	++	0/-	+	+	0	-	+	+	+
Boswet	+	+	+	+	+	0	0/-	0	+	0/+
Wet belastingen milieugrondslag	+	+	+	0/+	+	0/-	+	+	+	+
spuitvrije zones	++	+	0/+	+	+	-	0/-	+	+	+
produktkeurmerken	+	+	0/+	0/+	+	0	0/+	+	+	+/-
bedrijfs certificering	++	+	+	0/+	+	-	+	+	n.v.t.	0
gebruik bermmaaisel	++	++	+	0/-	0	0	+	+	+	+
Natuurschoonwet	+	++	+	0/-	+	-	+	+	+	+
vermogensval bestemmingswijz.	+	+/-	+	+/-	+	-	+	+/-	n.v.t.	+
natuurvrijstelling IB	+	++	+	+/-	+	-	+	+/-	+/-	+
verruiming fiscale groenregeling	+	++	+	0/-	+	-	+	+	+	+
verruiming BTW-vrijstelling	+/-	+	+	0/-	+	-	+	+/-	0	+
stimulering biologische productie	++	+	+/-	+/-	+	0	0/-	+	+	+
gebiedsgericht milieubeleid	+	++	+/-	+	+	0	+	+	+	+
Nationale Groenfonds	+	++	+	-	0	0/-	+	+	+	+
Provincies										
Waterschapswet	++	++	+	+	+	0/-	0	+	+	+/-
compensatiebeginsel	++	++	+/-	+	+	0/-	+/-	0/-	+	+
Waterschappen										
aanpassen waterschapskeur	+	++	+	0/-	+	0	0	+	0/+	0/+
Gemeenten										
integrale milieuvergunning	+	++	+	+/-	+/-	0	0	+	0/+	+
toeristenbelasting	+	++	+	+/-	+	-	+	0/+	0/+	+

Bijlage 2: Samenstelling projectgroep en deelnemers workshop

De projectgroep "Ecologisering regelingen" van het Programma Beheer was als volgt samengesteld:

- T.C.P. Melman, Landinrichting en Beheer Landbouwgronden Noord-Holland te Haarlem (voorzitter);
- P. Terwan, Centrum voor Landbouw en Milieu te Utrecht (inhoudelijk secretaris);
- S. Mohamed, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Personeel en Organisatie, te Den Haag (organisatorisch secretaris);
- mw. E. Hendriks, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Juridische Zaken, te Den Haag (tot september 1996);
- P.J. Kooiman, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Juridische Zaken, te Den Haag (vanaf september 1996);
- J. Rietema, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuurbeheer, te Den Haag;
- J. Urselmann, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Stafafdeling Algemene Leiding, te Den Haag;
- mw. L. Veerbeek, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Landbouw, te Den Haag (tot juli 1996).

Als agendaleden (maar niet minder actief) namen deel:

- mw. J. Blijdorp, Gemeente Ede, dienst Ruimtelijke Ontwikkeling;
- J. Clausman, Provincie Zuid-Holland, dienst Ruimte en Groen, te Den Haag;
- mw. M. Datema, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, RBD-Noord, te Groningen;
- mw. T. van Leeuwen, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, directie Drinkwater, Water, Landbouw, te Den Haag;
- A. Stavenuiter, Provincie Noord-Holland, dienst Ruimte en Groen, te Haarlem.

Aan de workshop namen, naast veel van de projectgroepsleden, de volgende personen deel:

- A. Bakker, Federatie Particulier Grondbezit;
- J. Buijs, Stichting Veerweiden Noord-Hollands Midden;
- hr. Van Eeden, Landbouw-Economisch Instituut LEI-DLO;
- S. Hoogendoorn, veehouder te Waarder (ZH);
- J. de Jonge, Triodosbank;
- J.W. Kok, waterschap Dollardzijlvest;
- J. Knook, akkerbouwer te Middenbeemster;
- B.J. Krouwel, Rabobank Nederland;
- W. Kuepers, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, RBD-Zuid;
- R. Kuiper, provincie Noord-Holland, dienst Ruimte en Groen, tevens akkerbouwer;
- B. van Leeuwen, Raad voor het Natuurbeheer;
- P. Pronk, Ministerie van Economische Zaken;
- M. Schakenraad, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- J.W. Straatsma, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland.

Daarnaast zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd met:

- F. van Bijsterveld, voormalig directeur Groen Management van Rabobank Nederland te Utrecht;
- R. Balk, directeur Nationaal Groenfonds.

Naast de projectgroepsleden hebben commentaar geleverd op concept-teksten: J. Buys, G. van der Bijl en W. van der Weijden van het Centrum voor Landbouw en Milieu, A. Bakker van de Federatie Particulier Grondbezit en mw. A. van Biezen van de Unie van Waterschappen.