

Groenblauwe diensten naar een hoger peil

Karel van Bommel
Ton van Leeuwen
Jakob Jager
Katrin Oltmer

Projectcode 30448

Februari 2007

Rapport 3.07.02

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Groenblauwe diensten naar een hoger peil
Bommel, K.H.M. van, T.C. van Leeuwen, J.H. Jager en K. Oltmer
Den Haag, LEI, 2007
Rapport 3.07.02; ISBN/EAN: 978-90-8615-129-5
Prijs €12,50 (inclusief 6% BTW)
50 p., tab., bijl.

Dit rapport beschrijft de institutionele mogelijkheden van de groenblauwe dienst 'peilverhoging'; hierbij geldt de Europese staatssteuntoets als een belangrijke randvoorwaarde. Er is ook nagegaan welke financieringsbronnen en betalingsgrondslagen voor deze groenblauwe dienst mogelijk zijn.

This report describes the institutional possibilities for the greenblue service 'raising the water level', with the European state aid test as an important preliminary condition. The sources of finance and the foundations for payment have been examined for this greenblue service.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding en uitgangspunten	13
1.2 Probleemstelling	13
1.3 Kenmerken van peilverhoging in de buffelzone	14
1.4 Opbouw	15
2. Randvoorwaarden Europese Unie	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Staatssteun	16
2.3 Vermijding ongeoorloofde steun	17
2.4 Catalogus van maatregelen	17
2.5 Groenblauwe diensten en staatssteun	20
3. Financieringsmogelijkheden van groenblauwe diensten	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Quickscan naar mogelijke financieringsbronnen	21
3.3 Betalingsgrondslagen	24
4. Contracteconomie en opzet van de contracten	29
4.1 Contracteconomie	29
4.2 Contractvormen	30
5. Quick scan van effecten peilverhoging op melkveebedrijven	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Overzicht van mogelijke effecten van peilverhoging	36
5.3 Opzet en omvang van gebruikte dataset	37
5.4 Normatief berekende natschade op basis van HELP-tabellen	39
5.5 Resultaten van de quickscan peilverhoging op melkveebedrijven	40

	Blz.
6. Lessen uit voorbeeldbedrijven	42
6.1 Operationele kosten	42
6.2 Vergoedingsstructuur	43
6.3 Monitoring	44
6.4 Stappenplan	45
Literatuur	47
Bijlage(n)	49
1. Toelichting bij het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid	49

Woord vooraf

In 2004 was 406.500 ha natuur in Nederland verdroogd. Deze verdroging is veelal het gevolg van te lage grondwaterstanden in de (directe) omgeving. Vooral het agrarisch grondgebruik is gebaat bij een lagere grondwaterstand, dan die voor natuur wenselijk is. In dit rapport is onderzocht of peilverhoging in de vorm van een groenblauwe dienst kan bij dragen aan de verdrogingsbestrijding.

Dit project is uitgevoerd door Karel van Bommel, Ton van Leeuwen, Katrin Oltmer en Jakob Jager. De opdrachtgever was Joop van Bodegraven van de Directie Natuur van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het project is gefinancierd uit het thema Water van het BO-cluster Vitaal landelijk Gebied.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by 'J.C. Blom'.

Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

Aanleiding

In het rapport *Blauwe diensten* (Van Bommel et al., 2002) werden de institutionele aspecten van deze diensten geanalyseerd, omdat voor het slagen van (groen)blauwe diensten de contracten tussen de vragers en de aanbieders goed geregeld moeten zijn. Om dit in de praktijk te toetsen is het gewenst om een aantal pilots uit te voeren.

Definitie groenblauwe diensten

Groenblauwe diensten zijn activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen. De diensten gaan verder dan waartoe de beheerder wettelijk is verplicht en worden vrijwillig, meestal tegen een vergoeding, uitgevoerd.

Probleemstelling

Hoe zijn de resultaten van de pilots van groenblauwe diensten, rekeninghoudend met de algemene randvoorwaarden en spelregels, op te schalen naar groenblauwe diensten, al dan niet in de vorm van 'vernattingspakketten' in Programma Beheer en als onderdeel van de catalogus die aan de Europese Commissie wordt voorgelegd?

Staatssteun

De belangrijkste barrière voor groenblauwe diensten wordt gevormd door het staatssteunkader van de Europese Unie. De Europese Commissie (EC) ziet groenblauwe diensten snel als een verkapte vorm van staatssteun. In principe is iedere vorm van staatssteun verboden. Het EG-Verdrag biedt wel de mogelijkheid om van deze hoofdregel af te wijken. De EC heeft uitzonderingen op het verbod uitgewerkt in kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren. De Europese lidstaten zijn verplicht om de voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring bij de EC aan te melden. Omdat dit een zeer tijdrovende procedure is, geeft de EC de voorkeur aan een catalogus van maatregelen die in één keer ter toetsing wordt aangeboden. De catalogus bevat een grote lijst met mogelijke maatregelen en (maximum)bedragen, opgesteld door de Rijksoverheid in samenwerking met de regionale overheden. Op lokaal niveau kunnen dan maatregelen uit de getoetste en door de EC goedgekeurde catalogus worden gekozen.

Financiering

De belangrijkste financieringsbron voor groenblauwe diensten is vanaf 2007 het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit zijn rijks gelden die door de provincies worden beheerd. De groenblauwe diensten kunnen een rol gaan spelen binnen de gebiedsgerichte verdrogingsbestrijding.

Nederland stelt een landsdekkend Tweede Plattelandsontwikkelingsplan (POP-2) op waarbij de gebiedsgerichte invulling via het ILG loopt. De Europese POP-2-gelden zijn dan ook een aanvulling op ILG gelden. Binnen POP-2 vallen anti-verdrogingsmaatregelen met betrekking tot:

- Natura 2000-gebieden;
- agrarisch natuur- en landschapsbeheer;
- niet-productieve investeringen ten behoeve van de twee bovenstaande mogelijkheden.

Betalingsgrondslagen

Voor de groenblauwe dienst peilverhoging zijn betalingsgrondslagen als *Beursmodel* en *Tendering* niet geschikt, omdat peilverhoging te locatiespecifiek is, waardoor er geen concurrentie mogelijk is. Vergoedingen op basis van uitgespaarde kosten voor de natuurterreinbeheerders zal van de EU geen goedkeuring krijgen. Hierdoor is een vergoeding op basis van *kosten/opbrengstderving* het meest geschikt voor peilverhoging.

Contracten

Voor groenblauwe diensten zijn het gebruiksrecht en de beheersovereenkomst het meest geschikt. Wanneer ook de waterkwaliteit een rol speelt, heeft een beheersovereenkomst de voorkeur. De contracten worden tussen agrariërs en terreinbeheerders afgesloten, al kan er ook een rol zijn weggelegd voor watercoöperaties als een intermediair. De coördinatie zal een taak zijn voor de waterschappen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het peilbeheer. Bij voorkeur worden de contracten voor lange termijn afgesloten, omdat beide partijen er baat bij hebben.

Een jaarlijkse uitkering (in plaats van een eenmalige uitkering) heeft als grote voordeel dat er een grotere kans is dat men onder de *de minimis*-grens kan blijven. Met privaatrechtelijke contracten met een afkoopclausule is het mogelijk om de onzekerheid over toekomstige betalingen weg te nemen. Omdat de Europese randvoorwaarden als het meest stringent worden ervaren, heeft een jaarlijkse uitkering de voorkeur, al blijft 3.000 euro per drie jaar wel een lage grens die snel wordt overschreden. Van de Europese Commissie mag het jaarlijkse uitkeringsrecht bij een bank of bij het Nationaal Groenfonds contant worden gemaakt. Met een bank of het Nationaal Groenfonds als intermediair heeft voor de agrariër de jaarlijkse uitkering het karakter van een eenmalige uitkering.

Summary

Greenblue services to a higher level

Motivation

The report *Blauwe diensten* (Blue services) (Van Bommel et al., 2002) analyses the institutional aspects of (green)blue services, since the success of these services is highly dependent on well-defined rules and arrangements. In order to check the institutional arrangements in practice, there is the wish to carry out a number of pilot studies.

Defining 'greenblue services'

'Greenblue services' are all activities concerning nature, water, landscape (including cultural heritage) and accessibility that increase the quality of rural areas. The services go beyond the legally prescribed measures for nature conservation. They are carried out voluntarily and are, in general, rewarded with some compensation payments.

Definition of the problem

How can the results of the pilot studies, taking account of the underlying institutional conditions, be scaled up to greenblue services, either in the form of 'water-logging measures' within the framework of *Programma Beheer* (Dutch agri-environmental programme) or as part of the catalogue of measures that is to be submitted for approval to the European Commission.

State aid

The most important obstacle for greenblue services is the law of State aid of the European Union. The European Commission (EC) tends to interpret greenblue services as a hidden form of state aid. In principle, every form of state aid is forbidden. However, the EC treaty also includes possibilities for deviating from this rule. The EC has elaborated exceptions from the prohibition of state aid in directives, communications and guidelines. The Member States are obliged to submit intended aid measures to the EC for approval. Since the approval of every single aid measure is rather time consuming, the EC prefers a catalogue of measure in which all intended aid measures are submitted for approval in one go. The catalogue contains a long list of feasible measures and (maximum) amounts of money, drawn up by the national government in cooperation with the regional governments. On a local level, measures from the EC-approved catalogue of measures can be chosen and implemented.

Finance

From 2007 onwards, the most important source of finance for greenblue services is the *Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)* (Investment budget for rural areas). The ILG is a budget provided by the national government and managed by the provinces. Greenblue services may play a role in area-specific drought abatement.

The Netherlands is currently drawing up a new Rural Development Plan (POP-2) in which area specific measures are arranged through the ILG. The European POP-2 budget is hence a top-up for the ILG budget. POP-2 includes (drought abatement) measures concerning:

- Natura 2000 areas;
- agricultural nature and landscape management;
- non-productive investments for the first two options.

Bases for payments

For the greenblue service 'increase of the water level', the bases for payments 'exchange' and 'tendering' are not suitable. The reason for this is that the measure 'increase of the water level' is too location-specific which hampers competition. Compensation payments on the basis of avoided costs of the nature reserve management organisations will not be approved by the European Union. A compensation payment on the basis of incurred costs/income losses is the most suitable basis for payment for 'increase of the water level'.

Contracts

For greenblue services, contracts on the basis of 'right-to-use' and management agreements are the most suitable. If also water quality is involved, management agreements are preferred. The contracts are made between farmers and nature reserve management organisations, although so-called water cooperation may also play a role as an intermediary. The coordination should be in hands of the water boards, since the water boards are responsible for the management of the water level. For the benefit of both parties, the contracts should preferably be made on a long-term basis.

The advantage of an annual payment (as opposed to a lump-sum payment) is the opportunity to stay under the *de minimis* threshold. Private-law contracts including a 'buying-out clause' can take away the uncertainty about future payments. Since the conditions by the European Commission are most decisive, annual payments are preferred, even though 3,000 euro is a rather low threshold which may be exceeded rather easily. The European Commission allows a net present value payment of the annual payments by a bank or the National Green Fund. In the perception of the farmer, the annual payment has become a lump sum payment.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en uitgangspunten

In het *Tweede Structuurschema Groene Ruimte* (LNV, 2002) werden groene en blauwe diensten geïntroduceerd. Ondanks dat betrokken partijen enthousiast zijn over groene en blauwe diensten komen ze nog steeds niet echt van de grond. Het rapport *Blauwe diensten* (Van Bommel, 2002) werd beëindigd met de aanbeveling voor het uitvoeren van pilots. In 'Blauwe diensten' werden de institutionele aspecten van deze diensten geanalyseerd, omdat voor het slagen van (groen)blauwe diensten is het cruciaal dat de contracten tussen de vragers en de aanbieders goed worden geregeld. Om dit in de praktijk te toetsen is het gewenst om een aantal pilots uit te voeren.

Voor groene en blauwe diensten zijn veel definities in omloop. In dit rapport wordt voor de definitie van groenblauwe diensten aangesloten bij de definitie die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (LNV, 2005) gebruikt:

'Activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen die verder gaan dan waartoe de beheerder wettelijk is verplicht en die vrijwillig en meestal tegen een vergoeding worden uitgevoerd.'

Het ministerie van LNV is bezig met het opzetten van 'pilots groenblauwe diensten', waarbij in een aantal praktijksituaties wordt nagegaan hoe de bedrijfsvoering van boeren af te stemmen is op de voor natuur gewenste waterhuishouding. Daarbij wordt alleen gekeken naar het tegengaan van verdroging van natuurterreinen door middel van verhoging van (grond)waterpeilen, waarbij effecten optreden op het omringende landbouwkundig gebruik. In dit onderzoek wordt voor groenblauwe diensten de volgende definitie gehanteerd:

'Een vrijwillige verhoging van het (grond)waterpeil op landbouwgrond buiten een natuurterrein om verdroging van het aansluitende natuurterrein tegen te gaan waarbij (negatieve) effecten op kunnen treden voor het landbouwkundige gebruik. Voor de peilverhoging wordt een financiële regeling getroffen, die duurzame peilverhoging een goed toekomstperspectief biedt.'

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling in dit rapport is:

'Hoe zijn de resultaten van de pilots, rekeninghoudend met de algemene randvoorwaarden en spelregels, op te schalen naar groenblauwe diensten, al dan niet in de

vorm van 'vernattingspakketten' in Programma Beheer en als onderdeel van de catalogus die aan de Europese Commissie wordt voorgelegd?'

Voor de beantwoording van deze probleemstelling zijn een aantal subvragen geformuleerd:

- wat is de vernattingsschade en hoe moeten de vergoedingen voor het leveren van de groenblauwe dienst worden opgebouwd;
- hoe moeten groenblauwe diensten worden vormgegeven zodat ze in pilots kunnen worden getoetst;
- hoe zijn de groenblauwe diensten te monitoren?

1.3 Kenmerken van peilverhoging in de bufferzone

Het waterpeil is vaak afgestemd op de landbouwfunctie, waarbij het peil lager is dan voor natuurgebieden wenselijk is. Om de verdroging van natuurgebieden te bestrijden kunnen natuurterreinbeheerders bufferzones met hoger grondwaterpeil rond de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) creëren. Dit kan worden gerealiseerd door extra gronden te verwerven of door middel van een groenblauwe dienst, waarbij het waterpeil bij de omliggende landbouwgronden omhoog gaat. Indien het landbouwgebied eromheen wegzijingsgebied naar het natuurgebied is, moet behalve een hoger peil ook een goede waterkwaliteit worden geleverd.

Belangen van de klant/afnemer

Zowel de Rijksoverheid als de provinciale overheden hebben natuurdoelen gesteld. Een belangrijke belemmering voor het bereiken van deze doelen is de verdroging van de natuurterreinen. De natuurterreinbeherende organisaties zijn de uitvoerders van het natuurbeleid. Om de gewenste natuurkwaliteit te behalen moeten de terreinbeheerders de verdroging aanpakken. Hiervoor is het nodig om rond de natuurgebieden bufferzones met hogere waterpeilen te creëren. Dit kunnen ze realiseren door groenblauwe diensten met de omliggende beheerders af te sluiten. Naast de direct belanghebbenden kunnen ook leidingwaterbedrijven voordeel hebben, omdat de grondwatervoorraad van goede kwaliteit wordt vergroot.

Belangen van de producent (boer)

Door het aanbieden van een groenblauwe dienst kan de boer land blijven gebruiken, in plaats van dat het in natuur wordt omgezet. Door een bijdrage te leveren aan het natuurgebied hebben sommige boeren mogelijkheden voor verbreding. Daarnaast draagt het ook positief bij aan het imago van de boer. Bij het afsluiten van een langlopende overeenkomst is de boer ervan verzekerd dat het bedrijf op die locatie kan worden voortgezet.

Kenmerken van de markt

De groenblauwe dienst wordt bij voorkeur door een collectief van boeren aangeboden, omdat anders het positieve effect op het aangrenzende natuurgebied sterk afneemt. Dit biedt dan ook mogelijkheden voor een intermediair. Aantrekkelijk is een pakket op maat:

hoe dicht het land ligt bij de EHS, hoe hoger het peil. Zowel de vrager als de aanbieder is gebaat bij een langlopende overeenkomst.

1.4 Opbouw

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste randvoorwaarden voor groenblauwe diensten beschreven, namelijk de randvoorwaarden gesteld door de Europese Commissie. De mogelijke financieringsbronnen voor de groenblauwe diensten worden in hoofdstuk 3 in beeld gebracht. Met het institutionele kader van de diensten in hoofdstuk 4 wordt het theoretische deel afgesloten. In hoofdstuk 5 worden aan de hand van voorbeeldbedrijven de effecten van groenblauwe diensten geanalyseerd. In hoofdstuk 6 worden op basis van de resultaten uit hoofdstuk 5 aanbevelingen voor mogelijke pilots gegeven.

2. Randvoorwaarden Europese Unie

2.1 Inleiding

De belangrijkste barrière voor groenblauwe diensten is de staatssteuntoets van de Europese Commissie (EC), omdat deze een commerciële benadering van groenblauwe diensten belemmert. Het doel van het Europese mededingingsbeleid is het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. Maatregelen van de overheid die concurrentievervalsing uitpakken door onterechte voordelen te scheppen voor ondernemingen of bepaalde producties daarvan, zijn daarom niet toegestaan.

Regels over staatssteun vloeien voort uit Artikel 87, 88 en 89 van het EG-Verdrag (www.europadecentraal.nl) waarin onverenigbaar met de interne markt worden verklaard:

'steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.'

De hoofdregel is dat alle staatssteun verboden is. Het verdrag biedt wel de mogelijkheid om van deze hoofdregel af te wijken. De EC heeft uitzonderingen op het verbod uitgewerkt in kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren. De Europese lidstaten zijn verplicht om de voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring bij de EC aan te melden.

2.2 Staatssteun

Het begrip staatssteun dient breed te worden opgevat. Van staatssteun is niet alleen sprake bij het verstrekken van directe overheidssubsidies aan ondernemingen. Een steunmaatregel kan direct maar ook indirect zijn. De vorm, de reden en het doel van de toegekende steun zijn niet van belang; alleen de uitwerking daarvan op de concurrentie telt mee. Volgens Artikel 87 lid 1 van het EG-Verdrag is er sprake van staatssteun als er aan de volgende criteria is voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of met de overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt van bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de handel tussen lidstaten hebben.

De concurrentievervalsing en de beïnvloeding van het handelsverkeer zijn moeilijk vast te stellen. De EC oordeelt vaak al snel dat aan dit criterium is voldaan. Bij het voldoen aan de eerste drie criteria moet er daarom in principe al overgegaan worden tot melding, tenzij er duidelijk sprake is van een activiteit met slechts lokaal bereik.

2.3 Vermijding ongeoorloofde steun

Om concurrentievervalsing door staatssteun te beperken, tracht de EC in haar staatssteunbeleid van de afgelopen jaren de zogenaamde horizontale steunmaatregelen (bijvoorbeeld milieumaatregelen) van de lidstaten te bevorderen ten koste van sectorale regelingen, zoals landbouw. Horizontale steunmaatregelen zijn bedoeld om onafhankelijk van sector en regio problemen op te lossen.

Lagere overheden, zoals provincies, gemeenten en waterschappen, toetsen hun beleid bij voorkeur aan de voorschriften voor horizontale steunmaatregelen en regionale steun. Waterschappen hebben vaker met de horizontale maatregelen voor milieusteun te maken. De steunmaatregelen aan de landbouw vallen onder de provinciale bevoegdheden.

Wanneer overheden investeren, garanties afgeven of transacties met grond en gebouwen verrichten, kan staatssteun vaak worden vermeden door marktconform te handelen. De EC heeft in beleidsregels aangegeven wanneer men bij dergelijke activiteiten haar goedkeuring kan verwachten. Ook een openbare aanbesteding kan ervoor zorgen dat de marktprijs voor een opdracht wordt betaald en een onderneming geen voordeel behaalt. Bij groenblauwe diensten is het mogelijk om openbaar aan te besteden. Zo kan er een openbare aanbesteding plaatsvinden, waarbij het terugdringen van verdroging als product wordt gevraagd. Dit product kan gerealiseerd worden door middel van hydrologische maatregelen of door groenblauwe diensten. De perceeleigenaren zouden een offerte kunnen uitbrengen waarvoor zij de 'dienst peilverhoging' willen leveren.

Groenblauwe diensten zouden ook via een fonds gefinancierd kunnen worden. Hierbij moet dan wel een scheiding tussen publiek- en privaat geld aangebracht worden. Beiden kunnen wel in één fonds, maar de geldstroom moet gescheiden blijven. Privaat geld is niet aan de staatssteuntoets onderhevig, terwijl publiek geld dat wel is. Het fonds zelf moet ook alleen een doorgeefluik zijn en zelf geen economische activiteiten ontplooien, anders is het fonds zelf ook onderhevig aan de staatssteuntoets.

2.4 Catalogus van maatregelen

Wanneer iedere mogelijke vorm van staatssteun apart wordt aangemeld, is dit voor de EC een zeer tijdrovende procedure. De EC geeft daarom voorkeur aan een door Nederland op te stellen catalogus van maatregelen die vervolgens in één keer ter toetsing voor wordt gelegd aan de EC. De catalogus bevat een grote lijst met mogelijke maatregelen en (maximum)bedragen, opgesteld door de Rijksoverheid in samenwerking met de regionale overheden. Op lokaal niveau kunnen dan maatregelen uit de getoetste en door de EC goedgekeurde catalogus worden gekozen. Het voordeel is dat direct duidelijk is welke maatregelen wel en niet zijn toegestaan. Het nadeel is dat de flexibiliteit ontbreekt. Voor het

opstellen van de catalogus is het onderstaande schema ontwikkeld. In dit schema wordt aangegeven wanneer er wel en niet sprake is van staatssteun. Alle projecten die uiteindelijk uitkomen bij punt 3C en D moeten meegenomen worden in de catalogus met maatregelen.

<p>1. Is er sprake van een 'economische activiteit' of niet? Natuur, landschapselementen, parken en andere publieke functies vallen niet onder economische activiteiten (geen landbouwopbrengsten). Een niet-economische activiteit: geen voordeel, geen staatssteun</p> <p>Ja ↓ nee ⇒</p> <p>2. Is er sprake van een agrarische functie of niet? Aantonen dat er geen link met de landbouw is, bijvoorbeeld door grond te onttrekken aan de landbouw (functieverandering via bestemmingsplanwijziging of een erfdiensbaarheid) De minimis voor MKB geldt: Steun tot 100.000 euro over periode van 3 jaar is vrijgesteld</p> <p>Ja ↓ nee ⇒</p> <p>3. Mogelijkheden binnen de Landbouwmilieumaatregelen, te weten:</p> <p>3A. De minimis-landbouw Steun voor subsidiabele kosten mogelijk tot een grens van maximaal 3.000 euro over een periode van 3 jaar. Geen aanmelding, wel meldingsplicht. Ligt de gewenste steun hoger, dan:</p> <p>3B. Vrijstelling traditionele landschappen en gebouwen Voldoen aan de eisen van deze vrijstellen, verder alleen plicht bekendmaken van beknopte informatie vanwege doorzichtigheid en vergelijkingsmogelijkheden.</p> <p>3C. Geoorloofde staatssteun binnen Programma Beheer Aansluiten bij Programma Beheer: Maatregelen onder SN en SAN die al goedgekeurd zijn voor begrensde gebieden en een totaalbedrag dat in de aanmelding staat. Lijst met aanvullende maatregelen voor alle gebieden waarop Programma Beheer van toepassing is, moet worden goedgekeurd.</p> <p>3D. Geoorloofde staatssteun buiten Programma Beheer Nieuwe aanmelding in Brussel. Advies over procedure: aansluiten bij het maken van een lijst van alle mogelijke maatregelen in Nederland waarvoor alsnog goedkeuring in Brussel wordt gevraagd voor geoorloofde staatssteun.</p> <p>Bron: Bureau Juridische Zaken (2005).</p>
--

Toelichting op het schema

1. Een niet-economische activiteit: *geen voordeel, geen staatssteun*
Het beheer van natuur en landschap wordt daarin niet gezien als een activiteit waarbij economisch voordeel kan worden behaald. Natuur, landschapselementen, parken en andere publieke functies vallen dus niet onder die definitie van 'economische activiteiten'.

2. Wel economisch, maar niet-agrarische functie: *de minimis voor MKB geldt.*

Als de grond wordt onttrokken aan landbouw (functieverandering), is er geen sprake meer van een agrarische activiteit. Voor de recreatie, zorg of andere nevenactiviteiten geldt de *de minimis MKB* (Midden- en Klein Bedrijf): maximaal 100.000 euro in de laatste 3 jaar. Als deze grens niet overschreden wordt, hoeft de steun niet gemeld te worden. Rendement dat met staatssteun is gerealiseerd in een niet-agrarische tak van een plattelandsonderneming mag wel worden ingezet voor het agrarische bedrijf, zolang de genoemde minimum niet overschreden wordt. Een voorbeeld van een niet-agrarische activiteit is kanoverhuur.

Bij het leveren van een groenblauwe dienst als peilverhoging is een functieverandering naar niet-agrarische activiteit echter onwaarschijnlijk, waardoor de maatregel onder *de minimis voor de landbouw* valt.

3. Landbouwmilieumaatregelen

Daar waar de groenblauwe dienst interfereert met de landbouwproductie is er sprake van de staatssteunregels in de landbouw. De groenblauwe dienst heeft dan dezelfde status als een landbouwmilieumaatregel en er geldt de *de minimis-regeling Landbouw*. Onder de landbouwmilieumaatregelen zijn er een aantal opties:

A. *De minimis*-regeling Landbouw

De EC kijkt hierbij alleen naar de subsidiabele kosten van de maatregel. Steun voor subsidiabele kosten is vrijgesteld tot maximaal 3.000 euro over de laatste 3 jaar. Voor dit *minimis*-bedrag geldt wel een meldingsplicht.

B. Vrijstelling traditionele landschappen

Volgens de EG-verordening 1257/1999 mag voor de instandhouding van traditionele landschapselementen en landschappen wel steun worden gegeven. De beleidstekst is te vinden in Hoofdstuk VI 'Milieumaatregelen in de landbouw', artikel 22: 'steunverlening voor de instandhouding van landschapselementen en van historische elementen op landbouwgrond', en in artikel 51, lid 2: 'investeringen die overwegend het openbaar belang dienen in verband met het behoud van het traditionele landschap dat door land- en bosbouw tot stand is gekomen, dan wel verplaatsing van bedrijfsgebouwen.'

Sinds 2004 geldt de groepsvrijstelling in de landbouw (Verordening 1/2004) voor instandhouding van traditionele landschappen en gebouwen. Het veenweidegebied kan als een traditioneel landschap worden gezien. Om dit landschap in stand te houden is peilverhoging noodzakelijk. Er mag steun worden verleend tot 100% van de gemaakte kosten, inclusief een redelijke vergoeding voor door de landbouwer zelf verrichte werkzaamheden met een maximum van 10.000 euro per jaar. Het Ministerie van LNV wil deze vrijstellingsmogelijkheid echter niet benutten zonder vooraf instemming van de EC te hebben ontvangen.

C. Geoorloofde staatssteun binnen Programma Beheer

De door de EC goedgekeurde maatregelen kunnen overal in Nederland worden toegepast. Voor Programma Beheer heeft Nederland ervoor gekozen dit beperkt, alleen in daarvoor aangewezen gebieden (beheersgebieden), in te voeren en niet landsdekkend. Provincies die

Programma Beheer ook buiten deze gebieden willen toepassen of een vergelijkbare regeling willen opzetten, moeten hiervoor dus de staatssteuntoets doorlopen.

D. Geoorloofde staatssteun buiten Programma Beheer

Provincies en gemeenten kunnen de maatregelen van SAN en SN overal inzetten als ze dat zelf betalen. Samen met het ministerie van LNV kunnen zij de lijst met maatregelen uit SAN en SN aanvullen met alle denkbare maatregelen (bijvoorbeeld het Stimuleringskader van Noord-Brabant). Vanuit het rijksbeleid zouden daarbij de kernkwaliteiten van de Nederlandse landschappen gebruikt moeten worden. De landschapselementen en kwaliteiten die daarin worden genoemd, kunnen worden aangevuld met maatregelen die de provincies wensen en waarvan bekend is dat de lokale actoren deze wil uitvoeren.

Aandachtspunt blijft wel dat de EC wil voorkomen onder de naam van natuur- en landschapsbeheer verdedekte landbouwsteun wordt gegeven. Voor natuurgerichte bedrijven, (bijvoorbeeld Boeren voor Natuur) kan dit een probleem worden, tenzij alle natuuractiviteiten vallen onder de door de EC goedgekeurde regelingen, zoals de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) of de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN).

2.5 Groenblauwe diensten en staatssteun

Voor de catalogus van maatregelen moet bepaald worden in welke mate groenblauwe diensten onderworpen zijn aan staatssteun. In het kader van dit onderzoek gaat het om de groenblauwe dienst 'peilverhoging' die een direct effect heeft op de agrarische productie. Bij peilverhoging wordt over het algemeen de grond niet volledig aan de agrarische productie onttrokken. Dit betekent dat groenblauwe diensten meestal onder de landbouwmilieumaatregelen vallen. De minimus landbouw biedt hiervoor echter weinig ruimte, vanwege de bovenlimiet van 3.000 euro per drie jaar. De vrijstelling traditionele landschappen, zoals het veenweidegebied, biedt de mogelijkheid om de kosten te vergoeden tot 10.000 euro voor investeringen die overwegend het openbare belang dienen. Het ministerie van LNV wil deze vrijstellingsmogelijkheid echter niet benutten zonder vooraf instemming van de EC te hebben ontvangen. De vrijstelling traditionele landschappen is bovendien ook op kosten gebaseerd en biedt daarom geen mogelijkheden voor extra beloning. De laatste mogelijkheid is dat de peilverhoging onder de catalogus van maatregelen valt. In april 2006 wordt de catalogus aan de EC voorgelegd.

3. Financieringsmogelijkheden van groenblauwe diensten

3.1 Inleiding

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de betalingsgrondslagen en de financieringsconstructies van groenblauwe diensten. De betalingsgrondslag is de wijze waarop de leverancier van groenblauwe diensten wordt beloond, terwijl de financieringsconstructies betrekking hebben op de geldstromen die worden aangeboord. In paragraaf 3.2 komen de financieringsbronnen aan de orde en in paragraaf 3.3 de financieringsconstructies.

3.2 Quickscan naar mogelijke financieringsbronnen

In diverse studies (Terwan, 2003; RLG, 2002; Nederlandmooi, 2004 en Brouwer, 2003) zijn analyses uitgevoerd naar mogelijke financieringsbronnen voor groene en blauwe diensten. Niet alle financieringsbronnen uit deze studies zullen voor groenblauwe diensten geschikt zijn, omdat de belangen bij verdrogingsbestrijding door peilverhoging anders liggen dan bij bijvoorbeeld waterberging of -overlastbestrijding. Bij peilverhoging voert de provincie regie, het waterschap is verantwoordelijk voor de uitvoering binnen beleidskaders en de terreinbeheerders zijn bij groenblauwe diensten de 'echte' probleemhouders in verband met de te realiseren natuurkwaliteit. Op de achtergrond is er ook de Rijksoverheid die een EHS-doelstelling wil realiseren.

Groenblauwe diensten worden voor het verbeteren van de natuurkwaliteit uitgevoerd. Ze worden ingezet als ze voordeliger blijken te zijn dan alternatieve maatregelen voor het tegengaan van verdroging, zoals hydrologische maatregelen of het aankopen van het land. Voor de bepaling van de financieringsbronnen moet worden gekeken wie er baat hebben bij de groenblauwe dienst.

Terreinbeheerders

De Natuurterreinbeheerders zijn de directe belanghebbenden bij groenblauwe diensten, omdat een groot gedeelte van de natuur is verdroogd. In 2004 was 406.500 ha verdroogd (IPO/RIZA, 2005). Daarvan heeft circa 285.000 ha de hoofdfunctie natuur, 121.500 ha heeft natuur als nevenfunctie (zoals weidevogelgebied of bloemrijke slootkanten). De verdrogingsdoelstelling voor het jaar 2000 was een afname van het verdroogde areaal met 25% ten opzichte van 1985. Maar in 2000 was nog geen 15% gerealiseerd (IPO/RIZA, 2005). De oorspronkelijke doelstelling van een afname van 40% in 2010 (VROM, 1997) is volgens V&W pas in 2015 te halen. Om deze doelstelling in 2015 te bereiken, moet de verdroging van veel natuurterreinen worden aangepakt. Hiervoor zijn een tweetal oplossingsrichtingen:

- hydrologische maatregelen in en aan de rand van het natuurgebied: de GeBeVerregeling (Gebiedsgerichte Bestrijding van Verdroging) heeft ertoe geleid dat de

- meest eenvoudig te realiseren hydrologische maatregelen al gerealiseerd zijn. Nieuwe hydrologische maatregelen zijn lastiger en waarschijnlijk alleen tegen hogere kosten te realiseren;
- peilverhoging in de omgeving van het natuurgebied: de peilverhoging kan worden gerealiseerd door of een bufferzone te verwerven of groenblauwe diensten met de betrokken grondeigenaren af te sluiten. Het verwerven van grond als bufferzone kan als bovenlimiet worden gezien voor de bepaling van de waarde van een groenblauwe dienst. Er mag worden aangenomen dat de jaarkosten van een groenblauwe dienst lager zijn dan de vermogenskosten van de grond, anders zou het voor de terreinbeheerder aantrekkelijker zijn om de grond te verwerven en eventueel in bruikleen te geven. Hierbij moet nog wel rekening worden gehouden met eigenaarslasten en de beheerkosten (eventueel het om-niet in bruikleen geven aan een agrariër). Als onderlimiet geldt een schadevergoeding voor de negatieve effecten van een peilverhoging aan de grondeigenaren.

Voor de natuurterreinbeheerder kan een groenblauwe dienst een kosteneffectieve manier zijn om de natuurkwaliteit te verhogen.

Private partijen

Private partijen hebben geen direct belang bij groenblauwe diensten, afgezien van private boseigenaren. De boseigenaren zijn echter een onderdeel van de terreinbeheerders en zijn dus daar al besproken. Burgers genieten wel van natuur, maar voor hen is het niet zozeer relevant hoe de natuur wordt gerealiseerd. Burgers financieren wel indirect via donaties en lidmaatschappen van bijvoorbeeld Natuurmonumenten natuur, maar labelen het niet als geld voor groenblauwe diensten. Voor de burgers is het realiseren van natuur de taak van de terreinbeheerders. Hierdoor zijn burgers geen financieringsbron voor groenblauwe diensten.

Groenfonds

Groenfonds maken gebruik van de fiscale regeling waarbij particulieren vrijgesteld worden van rendementsheffing over het bedrag dat in groenfonds wordt belegd. Particuliere beleggers komen daarom in aanmerking voor een vrijstelling van de vermogens- en rendementsheffing van 1,2%. Door deze vrijstelling nemen de particulieren genoegen met een rendement dat maximaal 1,2% lager is dan bij andere beleggingsfondsen. Hierbij wordt dan wel aangenomen dat de belegger puur uit economische motieven groen belegt, terwijl er vaak ook ideële initiatieven aan ten grondslag liggen. Groenfonds moeten wel ook rendement behalen, een investering in groenblauwe diensten moet dus ook baten opleveren. De investeringen van groenfonds zijn dan ook meestal voorfinancieringen, waarbij jaarlijks wordt afgelost. Deze aflossingen, met rentebetalingen, komen ten laste van het natuurterrein waarvoor de groenblauwe dienst wordt gerealiseerd. De uiteindelijke financieringsbron is dan niet een groenfonds, maar de financier van het natuurterrein. De financiering via een groenfonds maakt het wel mogelijk dat een groenblauwe dienst eerder rendabel is, al zijn de directe investeringen in natuurgebieden ook via groenfonds te financieren.

Groenblauwe diensten blijven ook bij groenfondsen 'concurreren' met andere opties om verdroging op te lossen, zoals hydrologische maatregelen. Ook een groenfonds zal investeren in de meest kosteneffectieve oplossing.

Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de peilen. De peilverhoging voor een natuurgebied betekent dat er een nieuw peilbesluit moet komen. Maar is een waterschap verantwoordelijk voor de kosten die met de peilverhoging samenhangen? In eerste instantie lijkt een waterschap de peilverhoging voor de terreinbeheerders te realiseren en daarmee zouden de waterschappen de kosten niet hoeven te dragen. Wanneer de peilverhoging als algemeen beleid wordt gezien, doordat bijvoorbeeld de maatschappelijke wensen veranderen, zal het waterschap wel de kosten moeten dragen. Het waterschap wordt immers gefinancierd door de waterschapsbelasting die is afgedragen door de inwoners in een betreffend gebied. In de praktijk nemen de waterschappen de betalingen voor groenblauwe diensten dan ook vaak voor hun rekening. Dit betreffen vooral pilots die hebben plaatsgevonden

Rijk en provincies

De overheden zijn een belangrijke financier van de natuur in Nederland. In de Natuurbalans 2005 (MNP, 2005) staat dat 80% van de geldstromen voor natuur afkomstig is van overheden en dan met name het Rijk. Van de totale geldstromen richting natuur is 64% direct afkomstig van de overheden en 16% via subsidies en belastingfaciliteiten. Giften en donaties van particulieren aan natuurbeherende organisaties zijn aftrekbaar van de inkomstenbelasting. Ook de donaties van de postcodeloterij aan natuurbeherende organisaties zijn vrijgesteld van belasting (MNP, 2005). Daarmee zijn deze geldstromen voor het belastingdeel ook onderhevig aan de staatssteuntoets. Staatsbosbeheer wordt bijna volledig gefinancierd door het Rijk. Maar ook de Provinciale landschappen en Natuurmonumenten zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van het Rijk en de provincies. Bij de aankopen van terreinen wordt in het algemeen de helft door provincies en de andere helft door het Rijk gefinancierd.

Voor de financiering zijn groenblauwe diensten vergelijkbaar met het verwerven en inrichten van grond kunnen, omdat ze in principe een voordeliger alternatief zijn voor het verwerven van de bufferzones.

De gebiedsgerichte verdrogingsbestrijding valt vanaf 2007 onder het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit zijn rijks gelden die door de provincies worden beheerd. Het Nationale groenfonds gaat de kassiersfunctie voor het ILG vervullen. Groenblauwe diensten kunnen een rol gaan spelen binnen de gebiedsgerichte verdrogingsbestrijding, omdat men naast hydrologische maatregelen ook peilverhoging zal overwegen. Het ILG is dan ook een financieringsbron voor groenblauwe diensten. Omdat het in dit geval overheidsgeld betreft, zal moeten worden voldaan aan de EU-staatssteuntoets.

Europese Unie

Via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), oftewel de tweede pijler van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid van de Europese Unie, wordt ongeveer 48 miljoen euro (bijna 70%) toegerekend aan maatregelen ten behoeve van natuur en landschap, waaronder

ook anti-verdrogingsmaatregelen vallen. Binnen POP-2 zijn onder de tweede as een aantal mogelijkheden:

1. watermaatregelen ten behoeve van Natura 2000-gebieden. Voor de Natura 2000-gebieden gelden compensatiebetalingen voor kosten en inkomensverlies als gevolg van de nadelen ondervonden in het betreffende gebied. Als maximum geldt 200 euro per ha met een eerste betaling van maximum 500 euro/ha (regiebureau POP, 2005);
2. steun voor landbouwmilieumaatregelen als agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De steun kan ook aan andere grondbeheerders, ook bij inschrijving. De verbintenissen worden aangegaan voor 5 tot 7 jaar en moeten bovenwettelijk zijn. De steun vergoedt de extra kosten en gedeeld inkomen plus (waar nodig) transactiekosten. Het maximum niveau bedraagt 600 euro/ha voor éénjarige gewassen, 900 euro/ha voor gespecialiseerde meerjarige gewassen en 450 euro/ha voor ander grondgebruik;
3. niet-productieve investeringen die noodzakelijk zijn voor het aangaan van landbouwmilieuverbindingen of op landbouwbedrijven die de maatschappelijke beleevingswaarde van een Natura 2000-gebied vergroten. Voor deze investeringen geldt geen maximum.

Nederland stelt een landsdekkend POP-2 op waarbij de gebiedsgerichte invulling via het ILG loopt. De POP-gelden zijn dan ook een aanvulling op ILG gelden. Bij POP-2 komen de 20% managementkosten te vervallen, waarvoor 'transactiekosten' met een maximum van 20% in de plaats komen.

3.3 Betalingsgrondslagen

Groenblauwe diensten kunnen bij Programma Beheer worden ondergebracht. Alternatieve betalingsgrondslagen kunnen worden afgezet tegen de financiering vanuit Programma Beheer. De Raad voor het landelijk gebied (RLG, 2002) heeft de knelpunten in het Programma Beheer geïnventariseerd. Als belangrijkste knelpunt komt naar voren dat Programma Beheer gebaseerd is op opbrengstderiving, waardoor de stimulans ontbreekt en er geen marktwerking kan plaatsvinden.

De RLG adviseert dat bij een alternatieve betalingsgrondslag er moet worden gestreefd naar een financieringsconstructie op basis van marktwerking buiten Programma Beheer. De RLG (2002) adviseert wel om binnen Programma Beheer te beginnen, ervaring op te doen, en vervolgens geleidelijk te ontwikkelen naar een beursmodel. RLG zegt:

'De ontwikkeling van een systeem van groene diensten vereist een concrete, bruikbare formulering van de vraag en een goed mechanisme om vraag, aanbod en financiering van groene diensten effectief aan elkaar te koppelen. Het huidige mechanisme (Programma Beheer) voldoet hier niet aan, vandaar dat er een andere aanpak nodig is: het beursmodel.'

Het beursmodel zal onderstaand worden beschreven. Verder worden de volgende betalingsgrondslagen besproken: tendering, het producentenanimo, de publiek-private handelsondernemingen en het systeem gebaseerd op kosten/gedeelde opbrengsten.

Beursmodel

Het beursmodel is geen kant-en-klare aanpak die beleidsmatig ontwikkeld wordt en dan op de praktijk wordt toegepast. Er wordt uitgegaan van een geleidelijke overgang, waarin ervaringen gebruikt worden voor het aanbrengen van verbeteringen. Aan continuïteit wordt veel waarde gehecht. Kenmerken van het beursmodel zijn:

- vragers en aanbieders van groene diensten worden met elkaar in contact gebracht op een gebiedsgericht provinciaal niveau door onafhankelijke intermediairs (zoals financiële instellingen);
- groene diensten worden gerealiseerd op basis van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, waarbij private contracten worden gesloten. De huidige subsidierelatie verdwijnt geleidelijk, waardoor groene diensten een legitieme productcategorie worden, waar vraag en aanbod naar is. Op basis van een offerte van de betrokken grondbeheerder voor de aanleg en het beheer kan uiteindelijk een overeenkomst tot stand komen;
- prijzen komen tot stand door te kijken naar de kostprijs, naar wat de opdrachtgever ervoor overheeft (de schaduwprijs) en naar de prijs die de concurrenten hanteren. Prijs en daarvoor verkregen kwaliteit zijn onderhandelbaar;
- de inzet van (rijks)middelen zal uiteindelijk het grootst zijn in gebieden waar de vraag het grootst is. Dit leidt tot inkomensverschillen tussen gebieden, die aldus de RLG geaccepteerd dienen te worden.

Ondanks dat de term 'beursmodel' is geïntroduceerd, moet het nog altijd verder worden uitgewerkt. Bij een beurs kan de vergelijking met een aandelenbeurs worden getrokken. Er zijn partijen die groenblauwe diensten vragen en partijen die als aanbieder optreden. Anders dan bij een aandelenbeurs zullen er geen prijsnoteringen zijn. Daarvoor is peilverhoging te locatiespecifiek en te incidenteel.

Tendering

Tenderen is een relatief eenvoudige marktgerichte procedure, waarbij een aantal partijen worden uitgenodigd om een aanbod te doen en het beste aanbod - in prijs of prijs-kwaliteitverhouding - wordt geselecteerd. In het kader van groenblauwe diensten kunnen grondeigenaren individueel of als groep een aanbod doen tegen welke prijs zij het peil willen verhogen. Het tenderen kan de staatssteuntoets waarschijnlijk doorstaan, omdat het gebaseerd is op vrije mededinging en niet-specifieke groepen worden bevoordeeld. In principe is iedereen vrij om in te schrijven, al heeft men natuurlijk wel grond rond het natuurgebied nodig om daadwerkelijk een aanbod te kunnen doen. Het tenderen is alleen mogelijk als er enige flexibiliteit is, het moet mogelijk zijn om tussen meerdere aanbiedingen te kiezen. Dit is bij groenblauwe diensten niet het geval, omdat de peilverhoging zeer locatiespecifiek is. Tenderen is dus niet geschikt voor peilverhoging ten behoeve van verdrogingsbestrijding.

Het producentenanimo

Een van de ideeën van de Commissie-Buckwell (Terwan, 2003) was marktgericht belonen door de beloningshoogte af te stemmen op de animo bij producenten van groenblauwe diensten (de grondbezitters). Idee hierachter is dat de overheid in een bepaald gebied een

bepaalde gebiedskwaliteit wil realiseren en vervolgens voldoende middelen moet uittrekken om de producenten 'in beweging' te krijgen. Het uiteindelijke tarief komt regionaal en in onderhandeling tot stand.

Het producentenanimo is een flexibel systeem, waarbij de vragende partij zo lang onderhandelt totdat er voldoende aanbod is. Het systeem kan alleen werken bij voldoende concurrentie, anders loont het voor de aanbiedende partij om zo lang mogelijk te wachten en daarmee de prijs op te drijven.

Er zijn duidelijke parallellen met de grond die voor natuur wordt verworven, waarbij de partijen ook scherp onderhandelen. Het nadeel is verder dat het producentenanimo niet heel transparant is. Het producentenanimo zal de staatssteuntoets niet doorstaan, omdat het niet gebaseerd is op opbrengstderving, maar op een onderhandelingsresultaat, en omdat het niet aan de eisen van vrije aanbesteding voldoet.

Publiek-private handelsondernemingen

Een relatief nieuw ontwerp voor de financiering van groenblauwe diensten is het concept van de publiek-private handelsonderneming (PPH) (Londo et al., 2005). Een PPH bundelt en koppelt vraag en aanbod en handelt in diensten van het platteland in een afgebakend gebied met het doel om de maatschappelijke waarde van dit gebied te maximaliseren.

Zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant staan publieke en private partijen. Veel van de (met name private) vragers naar groenblauwe diensten zijn potentiële financiële bronnen, die momenteel niet gebruikt worden. Een PPH beoogt om deze onbenutte bronnen aan te boren ter financiering van groene en blauwe diensten.

Naast de overheid die in het kader van verdrogingsbestrijding peilverhoging vraagt, zijn er bijvoorbeeld ook bewoners die baat hebben bij peilverhoging omdat dit het inklinken van de grond tegengaat en dus de fundamente van de huizen gespaard worden. Ook waterleidingmaatschappijen kunnen baat hebben bij een hoger waterpeil. Het doel van de PPH is dus om al deze vragers bij elkaar te brengen en hun financiële potenties te gebruiken en te bundelen.

Met betrekking tot de staatssteuntoets kan een PPH ervoor zorgen dat publieke middelen alleen gebruikt worden om gemaakte kosten en gedeerde inkomsten te vergoeden. Private middelen kunnen daarentegen wel worden ingezet om groene en blauwe diensten boven het onkostenniveau te vergoeden.

Door het bundelen van vraag en aanbod kunnen efficiëntievoordelen worden behaald. Winst is echter pas te halen als drie of vier diensten met elkaar gecombineerd kunnen worden. De kracht van de PPH ligt dus vooral bij het combineren van meer dan twee diensten waarbij meerdere partijen (bijvoorbeeld waterleidingbedrijf, waterschap, recreatieschap, enzovoort) betrokken zijn. Mogelijkheden voor combinaties komen echter pas naar voren wanneer alle belanghebbende in een gebied hun wensen en ideeën kenbaar maken en met elkaar proberen deze wensen en ideeën te combineren.

Het systeem gebaseerd op kosten/gederfde opbrengsten

De kosten/gederfde opbrengsten zijn in twee delen op te splitsen:

- *kosten voor waardedaling grond*

Om daadwerkelijk een positief effect op het aangrenzende natuurgebied te bereiken, moet de groenblauwe dienst voor peilverhoging voor een langere tijd worden afge-

sloten. De peilverhoging moet dan worden vastgelegd in het bestemmingsplan of het waterschap moet een hoger peil vaststellen. Dit heeft tot gevolg dat de grondwaarde zal dalen, omdat de toekomstige gebruiksmogelijkheden worden beperkt. De waarde van agrarische grond wordt ongeveer voor de helft bepaald door de netto contante waarde (NCW) van de agrarische productie en voor de andere helft door de optiewaarde dat de landbouwgrond voor andere doeleinden aangewend kan worden. De andere doeleinden zijn vooral woningbouw en infrastructuur, waarvoor veel hogere prijzen per vierkante meter worden betaald. Deze optiewaarde bepaalt in sterke mate de regionale verschillen in de grondprijzen.

De NCW zal niet veranderen, omdat de opbrengstderving volledig wordt gecompenseerd. Daarom bestaat de waardedaling van de grond alleen uit de afname van de optiewaarde. De vergoeding van de waardedaling kan eenmalig of jaarlijks zijn. Wanneer de peilverhoging wordt vastgelegd in peilbesluiten of in het bestemmingsplan dan dient een eenmalige uitkering de voorkeur.

Door de peilverhoging is het mogelijk dat de grond alleen nog maar geschikt is voor grasland en niet meer voor akkerbouw, omdat de grond daarvoor te nat is. Dit betekent dat de gebruiksmogelijkheden van de grond afneemt. Wanneer de waarde van grasland lager is dan van bouwland, dan is er sprake van een waardedaling van de grond. Uit statistieken over de grondprijzen (DLG, CBS-statline) blijken de grondprijzen voor bouwland en grasland nauwelijks van elkaar te verschillen. Dit betekent dat er geen waardedaling optreedt doordat grond alleen nog voor gras kan worden gebruikt.

- *opbrengstderving en extra kosten*

Er wordt van uitgegaan dat de peilverhoging tot verminderde opbrengsten en/of extra kosten leidt. Deze worden aan de hand van genormaliseerde kosten gecompenseerd. Er kan een eenmalige uitkering zijn van de NCW van de kosten of een jaarlijkse vergoeding.

In *Boeren op hoog water* (Vogelzang, 2004) is berekend dat groundbewerking in het veenweidegebied niet tot hogere machinekosten leidt. Wanneer de peilverhoging er toe leidt dat het land pas later in het voorjaar gebruikt kan worden, is er wel extra mestopslagcapaciteit nodig. Over het algemeen is er echter te weinig extra mestopslagcapaciteit nodig om ook deze op het bedrijf ook daadwerkelijk uit te breiden. Dit kan dan wel betekenen dat er in een nat voorjaar (extra) mest moet worden afgevoerd. Peilverhoging kan ook tot gevolg hebben dat er geïnvesteerd moet worden in ondiepe drainage in plaats van de oorspronkelijke drainage.

Conclusie

Terwan (2003) concludeert dat een systeem gebaseerd op opbrengstderving samen met producentenanimo en beursmodel het meest geschikt is voor peilverhoging. Er is al geconcludeerd dat producentenanimo niet door de EU goed zal worden gekeurd. Voor het beursmodel is peilverhoging te locatiespecifiek, waardoor de markt te dun is voor marktprijzen.

Vergoedingen op basis van uitgespaarde kosten voor de natuurterreinbeheerders zal van de EU geen goedkeuring krijgen. De uitgespaarde kosten moeten wel als de bovengrens voor de vergoeding van peilverhoging worden gezien. Een vergoeding op basis van

kosten/opbrengstderving lijkt het meest geschikt voor peilverhoging, al kleven er ook nadelen aan, zoals het gebrek aan stimulans. De peilverhoging als groenblauwe dienst kan ook worden ingebracht in de catalogus die aan de EC wordt voorgelegd.

Een publiek-private handelsonderneming (PPH) kan een veelbelovend instrument zijn voor groenblauwe diensten. Het zal echter ook afhankelijk zijn van de locatie of er meer vrager naar de dienst peilverhoging in dat bepaalde gebied zijn. Ook is er nog weinig ervaring met PPH's.

Tabel 3.1 is gebaseerd op Terwan, maar vooral de EU-kaders het feit dat peilverhoging in bufferzones zeer locatiespecifiek zijn bepalen verschillen met Terwan. Ook is de PPH toegevoegd.

Tabel 3.1 Toepasbaarheid en beoordeling beloningssystemen voor groenblauwe diensten

	Beursmodel	Tenders	Producten- tenanimo	PPH	Opbrengst- derving
EU-kaders	+	+	-	+	+
Inzetbaar diverse grondgebruikers	+	+	+	+	-
Bestaand systeem; ervaringen	-	+/-	+/-	-	+
Controleerbaarheid	-	-	-	?	+
Administratieve lastendruk	-	-	+	?	+
Kosteneffectiviteit	+	+	+	+	-
Transparantie	+	+	o	+	+
Maatschappelijk imago	+	+	-	+	-
Sluit aan bij ondernemerschap	+	+	+	+	-
Lokt deelname uit	o/+	o/+	+	+	-
Lokt innovatie uit	+	+	o	+	-
Lokt samenwerking uit	o	+	o	+	o
Lokt private cofinanciering uit	-	+	-	+	-
Lokt groene concurrentie uit	+	+	+	+	-
Biedt financiële continuïteit	-	+	-/o	+/-	+/o
Maatwerk mogelijk	+	+	+	+	-
Eenvoudig	-	o	o	-	+
Peilverhoging	-	-	-	+/-	+

Bron: Terwan (2003), aanpassingen LEI.

4. Contracteconomie en opzet van de contracten

4.1 Contracteconomie

Bij groenblauwe diensten spelen contracten tussen de vragers en aanbieders een belangrijke rol. In de economische contracttheorie worden voor het ontwerpen van contracten drie belangrijke aspecten aangegeven: 1) coördinatiemechanismen, 2) motiveringsmechanismen en 3) transactiekosten (Bogetoft en Oleson, 2002). Deze drie aspecten moeten dan ook niet los van elkaar worden gezien. Een goed motiveringsmechanisme kan bijvoorbeeld leiden tot minder transactiekosten. Door met alle drie de aspecten rekening te houden, kunnen contracten voor groenblauwe diensten efficiënt vorm worden gegeven. De drie aspecten zijn hieronder beschreven.

Coördinatiemechanismen

Bij groenblauwe diensten is het van belang wie het peil beheert. De verantwoordelijkheid voor het peilbeheer kan bij de grondeigenaar, het waterschap, de natuurterreinbeheerder of bij een intermediair liggen. De verantwoordelijkheid kan ook worden verdeeld. Zo is het mogelijk dat een intermediair (bijvoorbeeld een watercoöperatie) zich verplicht een bepaald peil te handhaven en dat onder de boeren regelt. In dit geval coördineert de intermediair de groenblauwe dienst. Vaak zal echter het waterschap de coördinatie op zich nemen. Vragen die bij de coördinatie van het peilbeheer naar voren komen zijn of de groenblauwe dienst op het gehele watersysteem moet worden geoptimaliseerd, of dat optimalisatie op perceel- of bedrijfsniveau plaats kan vinden. Dit soort vragen bepalen wie de coördinatie van de groenblauwe dienst regelt.

Een goede afstemmen tussen de partijen maakt het mogelijk om risico's en onzekerheid te beperken. De kosten kunnen hierdoor worden verminderd, omdat de partijen anders extra maatregelen zouden gaan nemen om de onzekerheden te verminderen.

Motiveringsmechanismen

Motiveringsmechanismen moeten ervoor zorgen dat zowel de vrager als de aanbieder van groenblauwe diensten geen misbruik maken van de overeenkomst ('moral hazard'). De boer moet een prikkel hebben om gewassen te verbouwen die beter tegen natte situaties kunnen, zodat de schade beperkt blijft. Wanneer de schade altijd achteraf ruimhartig wordt vergoed, zal de boer geen reden zien om zijn bouwplan of manier van beweiding aan te passen aan de nieuwe situatie.

Motiveringsmechanismen kunnen ook betrekking hebben op de situatie vóórdat het contract wordt afgesloten. Wanneer de extra kosten of opbrengstderving op bedrijfsniveau wordt bepaald, kan men proberen om extra opbrengsten in de referentie jaren te generen, waardoor de opbrengstderving groter is. De partijen sluiten alleen een overeenkomst wanneer zij er baat bij hebben.

Contracten leiden veelal tot relatiespecifieke investeringen. Dat zijn kosten die één van de contractpartijen maakt, specifiek voor dit contract en die daardoor een lagere waarde hebben in een andere aanwending. Een boer moet bijvoorbeeld in een extra grote mestopslag investeren omdat hij in het voorjaar later op het land kan, terwijl hij deze capaciteit onder 'normale' omstandigheden niet nodig zou hebben. Relatiespecifieke investeringen brengen een 'hold-up' probleem met zich mee. Zodra ze gedaan zijn heeft de tegenpartij een prikkel om te heronderhandelen over de vergoeding die men er voor geeft. Langetermijncontracten kunnen ervoor zorgen dat dergelijke specifieke investeringen voor een groenblauwe dienst dan toch worden gepleegd.

Transactiekosten

Het is van belang dat de directe transactiekosten geminimaliseerd worden. Onder de directe transactiekosten vallen: informatieverzameling, onderhandelingen, monitoring en het oplossen van conflicten. Bij groenblauwe diensten zullen vaak heel specifieke overeenkomsten worden gesloten, waarvoor relatief veel informatie moet worden ingewonnen. Wanneer gebruik kan worden gemaakt van ervaringen in andere regio's of redelijk vergelijkbare groenblauwe diensten kunnen de kosten voor informatie-inwinning sterk afnemen. Door contracten met intermediaire watercoöperaties af te sluiten kan het aantal onderhandelingen beperkt blijven. Deze verenigingen kunnen ook lokale kennis en vertrouwen tussen boeren opbouwen en tot waarde brengen ('social capital'). Bij contracten over groenblauwe diensten moet wel rekening worden gehouden met de mogelijkheden van monitoring. Hoe gaat de monitoring plaatsvinden? Is deze input- of outputgestuurd? Bij peilverhoging is er sprake van outputmonitoring wanneer wordt gecontroleerd of het peil aan de rand van het natuurterrein het gewenste niveau heeft. Er kan ook inputmonitoring plaatsvinden, waarbij op perceelsniveau wordt gecontroleerd of de agrariër geen sluisen of dammen heeft aangelegd om het peil te verlagen. Bij peilverhoging zal de outputmonitoring in eerste instantie voldoende zijn. Alleen als het afgesproken peil niet wordt gehaald, is dit aanleiding om op perceelsniveau te gaan monitoren.

Verder moeten de contracten transparant zijn met concrete afspraken van de rechten en plichten van alle partijen. Wanneer de afspraken duidelijk zijn, zullen deze eerder worden nageleefd.

4.2 Contractvormen

In het rapport *Blauwe diensten* (Van Bommel, 2002) zijn een aantal mogelijk contractvormen besproken. In dat rapport werd geconcludeerd dat voor groenblauwe diensten het gebruiksrecht en de beheersovereenkomst het meest geschikt zijn. In deze paragraaf worden deze twee contractvormen met een toepassing van de drie belangrijke aspecten van de contracteconomie besproken.

4.2.1 Gebruiksrecht

Een gebruiksrecht is een overeengekomen recht voor het gebruik van grond voor groenblauwe functies. De vrager koopt als het ware het 'recht' om de grond onder vooraf over-

eengekomen condities te gebruiken. Bij peilverhoging koopt de vrager als het ware het recht van de boer op een op de landbouw afgestemde waterpeil. Voor de aanbieder van de grond staat daar een vergoeding tegenover. Het gebruiksrecht wordt voor een lange periode vastgesteld. De vergoeding voor het recht wordt in onderling overleg bepaald. Het ondernemersrisico ligt bij de boer. Het verschil tussen de beheersovereenkomst en gebruiksrecht is dat bij de beheersovereenkomst de grondeigenaar de bedrijfsvoering aanpast en bij gebruiksrecht de grondeigenaar grond beschikbaar stelt zonder bedrijfsaanpassingen.

Kenmerken contract:

- lange termijn, zodat de bedrijfsvoering en specifieke investeringen daarop kunnen worden aangepast;
- de natuurterreinbeheerder mag de grond van de boer gebruiken om verdroging in het natuurgebied tegen te gaan, dit betekent dat de natuurterreinbeheerder het peil bepaalt.

Beloonde prestatie:

- hoeveelheid hectare die voor de bufferzone beschikbaar wordt gesteld;
- hoogte grondwaterpeil, waarbij het grondwaterpeil tijdsgebonden is: in groeiseizoen andere vergoeding/condities dan in winter.

Coördinatiemechanismen

Er moeten afspraken worden gemaakt over de hoogte van het peil in de verschillende seizoenen van het jaar. De condities worden in onderling overleg bepaald, maar de natuurterreinbeheerder heeft de uiteindelijke zeggenschap over het optimale peil. Het probleem is dat verdrogingsbestrijding vooral in de zomer van belang is en dat dit ook het seizoen is dat de boer bij niet te hoge waterstand is gebaat. Het afgesproken peil in de watergangen wordt door het waterschap beheerd.

Motiveringsmechanismen

Wanneer het waterschap het peil kan handhaven is er geen motiveringsmechanisme nodig. Maar als de boeren zelf het peil kunnen of moeten handhaven is er wel een motiveringsmechanisme nodig, omdat anders het peil op agrarische productie kan worden afgestemd. Het peil zal moeten worden gemonitord en in het contract komen afspraken over de sancties bij het schenden van de overeenkomst.

Transactiekosten

- lange termijn: beperkt de kosten voor zowel de boer als de natuurterreinbeherende overheid;
- het contract moet met een collectief van boeren worden afgesloten, anders heeft de laatste boer een sterke onderhandelingspositie en kan daarmee de kosten opdrijven.

Overige belangrijke punten

Alternatieve teelten en grondgebruikvormen stimuleren/subsidiëren die beter met een hoog peil om kunnen gaan.

4.2.2 Beheersovereenkomst

Een beheersovereenkomst wordt afgesloten voor groenblauwe diensten met een continu karakter, waarbij vaak ook waterkwaliteitsdoelstellingen een rol spelen. Bij peilverhoging kan dit het geval zijn wanneer er wegzijging richting het natuurgebied plaatsvindt.

Beheersovereenkomsten zijn vergelijkbaar met de natuurbeheerpakketten in het Programma Beheer, waarbij de agrariër zijn bedrijfsvoering aanpast. De agrariër behoudt in principe de zeggenschap over de grond. De vrager krijgt het recht op medegebruik. De Ruimtelijke Ordeningsbestemming kan agrarisch blijven met een waterfunctie als nevenbestemming.

Wanneer de groenblauwe dienst door een collectief van boeren moet worden uitgevoerd, verdient het de aanbeveling om beheersovereenkomsten door een intermediaire instantie te laten regelen die 'tussen de partijen' staat. In het Agrarisch Natuurbeheer zijn goede ervaringen opgedaan met agrarische natuurverenigingen (ANV). Ten behoeve van het waterbeheer kan een ANV worden uitgebreid met een 'watertak' of kan een watercoöperatie worden opgericht. De vrager stort geld ten behoeve van de groenblauwe dienst in een regionaal fonds en de ANV zorgt voor de handhaving van de afspraken (van beide kanten) en voor uitbetaling van de vergoedingen. Er wordt een contract tussen beide partijen opgesteld, waar beide partijen niet onderuit kunnen. Na afloop van de contractperiode kan de situatie worden geëvalueerd en kunnen de contracten zonodig worden aangepast.

Kenmerken contract

Dit is een langetermijncontract waarbij de boer zich verplicht een bepaalde waterkwaliteit in verband met wegzijging te leveren. In het contract worden afspraken gemaakt over monitoring, dit kan zowel input als output gerelateerd zijn. Bij input moet gedacht worden aan hoeveelheid nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen die worden gebruikt, terwijl bij output monsters van het water worden genomen.

Beloonde prestatie

- hoeveelheid hectare die wordt ingezet voor de bufferzone;
- hoogte grondwaterpeil, waarbij het waterpeil tijdsgebonden is (in groeiseizoen andere vergoeding/condities dan in winter);
- waterkwaliteit (direct of indirect op mineralen en gewasbeschermingsmiddelen).

Coördinatiemechanismen

Afspraak over de hoogte van het peil en tijd en de daarvoor geldende vergoeding. De condities worden door waterschap, boer en natuurbeheerder in onderling overleg bepaald. Tevens worden er afspraken gemaakt over de waterkwaliteit en hoe de monitoring wordt uitgevoerd.

Motiveringsmechanismen

Wanneer de waterkwaliteit in het contract wordt meegenomen, moet de boer prikkels krijgen om deze kwaliteit te leveren. Hierbij is het belangrijk dat er een duidelijke relatie met de eisen vanuit de natuur bestaat, waardoor de boer het nut van de kwaliteitseisen ziet.

Het waterpeil wordt door het waterschap beheerd, deze is 'onafhankelijk' en vraagt dan ook geen extra maatregelen. Het kan wel mogelijk zijn dat er afspraken gemaakt moeten worden over beregening. In verband met de peilverhoging zal beregening minder snel nodig zijn. Bij extreme droogte is het niet gewenst dat de boeren gaan beregenen, omdat hierdoor het peil extra daalt.

Transactiekosten

- langetermijncontract beperkt de kosten voor zowel de boer als de vrager;
- een boer kan traineren en er groot voordeel bij halen door de prijs op te drijven;
- monitoring brengt vooral bij waterkwaliteit hoge kosten met zich mee.

Overige belangrijke punten

De groenblauwe dienst kan gecombineerd worden met natuurdoelen. Het laten aansluiten van waterpakketten op natuurbeheerpakketten beperkt tevens de transactiekosten. Ook is het nodig om alternatieve teelten en vormen van grondgebruik die beter met een hoog peil om kunnen gaan, te stimuleren/subsidiëren.

Het verschil tussen beheersovereenkomst en gebruiksrecht is dat bij een beheersovereenkomst er ook kwaliteitseisen worden gesteld aan het water, waardoor de boer zijn bedrijfsvoering moet aanpassen. Bij een gebruiksrecht is een aanpassing van de bedrijfsvoering niet verplicht, maar de veranderde omstandigheden leiden wel vaak tot een aanpassing in de bedrijfsvoering.

Vrijblijvendheid bij beheersovereenkomsten heeft als nadeel dat er geen garantie is dat iedereen meedoet. Als één boer niet meedoet, is hij het 'lek' in het watersysteem. Een goede oplossing zou zijn als boeren zich samen zouden vinden tot een watercoöperatie. Dan is er voor de vragers één aanspreekpunt voor onderhandeling over hoogte van het peil en vergoeding. Boeren zelf hebben inspraak en kunnen afspraken collectief accepteren of verwerpen. Watercoöperatie is verantwoordelijk voor interne verdeling.

Monitoring

Bij groenblauwe diensten moet voor de monitoring een onderscheid worden gemaakt tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit. Eerst wordt de waterkwantiteit behandeld en vervolgens de waterkwaliteit. Dit betekent niet dat ze volledig afzonderlijk te monitoren zijn.

Waterkwantiteit

Om verdroging tegen te gaan is peilverhoging in de natuurgebieden nodig. Het peil in de natuurgebieden is redelijk eenvoudig te monitoren, door aan de rand van het natuurgebied peilstokken te plaatsen. Voor de natuur moet het peil op niveau wordt gehouden. Hierbij is er sprake van outputmonitoring. In principe is het alleen van belang dat in het natuurgebied de juiste grondwaterstand is en niet hoe dit gerealiseerd wordt. Het peilbeheer wordt in eerste instantie door het waterschap uitgevoerd. Dit betekent niet dat er geen monitoring nodig is. Door monitoring moet worden voorkomen dat de agrariërs alsnog op perceelsniveau het peil gaan verlagen, door sluizen aan te leggen. Wanneer lokaal een lager peil geconstateerd wordt, moet worden achterhaald wie dat veroorzaakt.

Waterkwaliteit

Naast verdroging kan ook de waterkwaliteit belangrijk zijn voor de natuur. Hierbij gaat het dan met name om nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De waterkwaliteit is van belang bij de stroomopwaarts gelegen percelen. Dit vraagt wel meer van het monitoringssysteem. Bij waterkwaliteit kan zowel input- als outputmonitoring plaatsvinden. In principe moet het water dat een natuurgebied binnenstroomt van de juiste kwaliteit zijn. Het maakt daarbij niet uit hoe de agrariër dit realiseert. Bij outputmonitoring wordt aan de rand van het natuurgebied het water bemonsterd, wat een arbeidsintensieve methode is. Het is ook mogelijk om aan administratieve inputmonitoring te doen, waarbij de agrariër moet aangeven hoeveel nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen zijn toegediend. Hiervoor worden administraties al bijgehouden.

5. Quick scan van effecten peilverhoging op melkveebedrijven

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van een quick scan van effecten van peilverhoging op landbouwbedrijven. Hierbij is gebruikgemaakt van gegevens over de bedrijfsopzet, bedrijfsvoering en -resultaten van bedrijven uit het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet).

De analyse is op voorhand beperkt tot melkveebedrijven in de zand- en veengebieden. Een groenblauwe dienst 'peilverhoging' is naar verwachting het best in te passen op bedrijven met veel grasland, omdat dit gewas relatief goed tegen natte omstandigheden is bestand. Bovendien zijn er bij teruglopende grasopbrengsten en -kwaliteit mogelijkheden om deze door middel van aanvullende ruwvoeraankopen te compenseren. Op bedrijven met andere teelten dan gras zal een peilverhoging doorgaans minder goed zijn in te passen (denk aan risico's op misoogst). Voor dergelijke bedrijven binnen een gebied dat voor peilverhoging in aanmerking komt, kan kavelruil uitkomst bieden waarbij 'kwetsbare' en kapitaalintensieve teelten naar percelen buiten het gebied kunnen worden verplaatst.

Van de in de analyse betrokken melkveebedrijven is naast de gegevens uit het Informatienet, ook bekend welke grondsoorten en grondwatertrappen (GT's) op het bedrijf voorkomen. De quick scan kon daarmee specifiek worden gericht op de verschillen tussen de melkveebedrijven met een op de landbouw gericht peil en de melkveebedrijven die in hun mogelijkheden worden beperkt vanwege natter omstandigheden bij een relatief hoger grondwaterpeil. Door de beide groepen van bedrijven op een uiteenlopende set bedrijfskarakteristieken te vergelijken, kan worden onderzocht in hoeverre een hoger waterpeil doorwerkt in de bedrijfsstructuur, -voering en -resultaten. Dergelijke inzichten zijn vereist om de vergoeding te kunnen bepalen om bedrijven die de groenblauwe dienst 'peilverhoging' verlenen, schadeloos te stellen.

Tijdens de uitvoering bleek de quick scan bepaald geen sinecure. Het isoleren van tal van versturende factoren resulteerde uiteindelijk in datasets van geringe omvang, die het onmogelijk maakte om conclusies aan de resultaten te verbinden. Bovendien beletten privacyregels van het Informatienet om de gegevens van de in de analyse betrokken bedrijven kunnen worden gepubliceerd. In het rapport worden de resultaten daarom louter kwalitatief verwoord.

Voorafgaand aan de kwalitatieve beschouwing van resultaten (paragraaf 5.5) worden enkele achtergronden besproken. Allereerst betreft het een overzicht van mogelijke effecten van peilverhoging voor melkveebedrijven dat ook de basis vormde bij het verzamelen van bedrijfsgegevens uit het Informatienet (paragraaf 5.2). Vervolgens worden gebruikte data en bij analyse opgetreden complicaties beschreven (5.3) en wordt de natschade bij de veronderstelde peilverhogingen normatief berekend volgens de zogenoemde HELP-systematiek (5.4).

5.2 Overzicht van mogelijke effecten van peilverhoging

Zoals al aangeven, is de quick scan gericht op de kwantificering van de gevolgen van peilverhoging om verdroging van natuurterreinen in de zand- en veengebieden tegen te gaan. Bij een dergelijke peilverhoging in de praktijk zal veelal sprake zijn (geweest) van een op de landbouw gericht peilbeheer in het verleden. Optimale grondwaterstanden voor de landbouw zijn doorgaans zowel in het voorjaar als in de zomer dieper dan voor de natuur wenselijk is. Door een peilverhoging door te voeren, kan het water in periodes van netto-aanvoer (winter/voorjaar) langer worden vastgehouden waarmee de natuur, ook in de zomer, voor droogte kan worden behoed.

Vraag is in hoeverre een dergelijke peilverhoging zal uitwerken op de landbouwpraktijk. Tabel 5.1 geeft een overzicht van verwachte c.q. mogelijk optredende, directe en indirecte effecten van peilverhoging. Verwacht wordt dat de effecten voor veenbedrijven eenduidiger (negatief) zijn dan voor bedrijven met zandgrond. Met name 's zomers kan ook de landbouw in de zandgebieden worden getroffen door droogte met opbrengstderving en/of hoge (beregening)kosten tot gevolg. Peilverhoging in de zandgebieden kan daarmee ook voor de landbouw een positieve uitwerking hebben, hetgeen een kwantitatieve analyse van verschillen tussen 'natte' en 'minder natte' zandbedrijven lastiger maakt.

Waar mogelijk zijn met betrekking tot de geïnventariseerde effecten bedrijfsgegevens uit het Informatienet opgevraagd. Hierbij moet worden gedacht aan:

- gegevens over bedrijfsomvang en -oppervlakte;
- het bouwplan; aandelen van geteelde gewassen;
- omvang en samenstelling van de veestapel;
- gegevens over beweiding en veebezetting;
- het maaipercentage grasland (de in totaal gemaaide oppervlakte als percentage van de geteelde oppervlakte grasland);
- gegevens over aanvullende voeraankopen (krachtvoer en vochtrijke voeders; per 100 kg melk evenals per GrootVeeEenheid);
- gegevens over de productie (kg melk per koe, geschatte ruwvoeropbrengsten in kVEM/ha);
- kosten voor diergezondheid;
- aan- en afvoer en gebruik aan mineralen, via kunstmest en dierlijke mest;
- gegevens over beschikbare mestopslag;
- gegevens over beregening;
- financieel-economische resultaten en gegevens over het continuïteitsperspectief (gezinsinkomen uit bedrijf, opbrengsten per 100 euro aan kosten, moderniteit van aanwezige duurzame productiegoederen).

Tabel 5.1 *Verwachte effecten van peilverhoging op melkveebedrijven*

Vanwege:	mogelijke directe effecten:	mogelijke indirecte effecten:
<i>Algemeen:</i>		
Verminderde berijdbaarheid van percelen (korter bemestings- groei- en oogstseizoen)	<ul style="list-style-type: none"> - Lagere gewasopbrengsten per ha (minder snedes) - lagere gewaskwaliteit (lagere KVEM/ha) - lager aandeel niet-gras in bouwplan (zoals maïs) 	<ul style="list-style-type: none"> - lagere melkproductie en/of relatief meer voeraankopen per koe - minder kapitaalintensieve/ziektegevoelige gewassen (ivm hoger risico op niet oogst) - lagere grondprijs (€/ha) vanwege minder gebruiksmogelijkheden/productievermogen - hogere kosten voor bewerking en mestaanwending (sleepslangen) - hogere grondverbeteringskosten (vaker greppelen)
Verminderde betreedbaarheid (meer vertrapping bij weiden)	<ul style="list-style-type: none"> - minder onbeperkt weiden - meer stalmestproductie per dier 	<ul style="list-style-type: none"> - grotere mestopslagcapaciteit (ten o zichte van de totale stalmestproductie) dan wel extra mestafvoer (kosten) - hogere voerkosten per koe
<i>Specifiek op veenbedrijven:</i>		
Verminderde mineralisatie (vrijkomen van stikstof uit verterende veenlagen)	- lagere gewasopbrengsten (vooral op biologische bedrijven)	
Verhoogde kans op veeziekten	Meer kans op leverbot, klauwkwalen	<ul style="list-style-type: none"> - meer diergeneeskosten - minder beweiding
Minder bodemdaling	Minder schade aan bebouwing	
Meer kans voor natuurontwikkeling op bedrijf	Meer (subsidie)mogelijkheden voor 'natuurlandbouw' en/of recreatieve neventak	
<i>specifiek op zandbedrijven:</i>		
Verminderde droogtegevoeligheid	- minder gewaserving bij droogte dan wel minder inzet van berging bij droogte	Tegenovergestelde effecten van verminderde berijd- en bewerkbaarheid: <ul style="list-style-type: none"> - hogere gewasopbrengsten - hogere grondprijs (€/ha)

5.3 Opzet en omvang van gebruikte dataset

De quick scan was gericht op Informatienet-bedrijven die ook hebben deelgenomen aan het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). In dit meetnet meten het LEI en RIVM jaarlijks, in opdracht van de ministeries van LNV en VROM, de waterkwaliteit en bedrijfsvoering op daartoe geselecteerde landbouwbedrijven in Nederland (zie ook bijlage 1: Toelichting bij het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid).

Van deelnemers aan het LMM wordt bij elke bemonstering de ligging van de in gebruik zijnde grondpercelen in kaart gebracht. Vervolgens worden daarmee verdelingen van de op het bedrijf aanwezige grondsoorten en GT's afgeleid uit de gedigitaliseerde 1:50000 bodemkaart van De Vries en Denneboom (1992). Dankzij deze gegevens konden de analyses specifiek worden gericht op de verschillen tussen bedrijven met een overeenstemmende grondsoort maar verschillende grondwatertrap.

De groep deelnemers aan het Informatienet en LMM is, zoals al genoemd, ingedikt tot melkveebedrijven, al dan niet (sterk) gespecialiseerd. Verder is bij de selectie nog een ondergrens ten aanzien van het bodemtype aangehouden; alleen bedrijven waarvan de cultuurgrond voor tenminste 67% uit zand- dan wel veengrond bestaat, zijn meegenomen in de dataset.

Gegeven deze eerste afbakening resulteerde een set basisgegevens van 24 bedrijven van de categorie 'melkvee op veengrond' en 92 melkveebedrijven op zandgrond die in tussen 1992 en 2003 binnen het LMM zijn bemonsterd. Tabel 5.2 geeft voor beide categorieën het aantal bedrijfsbemonsteringen per jaar weer. Omdat LMM-deelnemers doorgaans meerdere keren in de tijd worden bemonsterd, is het totaal aantal bemonsteringen hoger dan het aantal van 116 bedrijven dat is bemonsterd.

Tabel 5.2 Overzicht van aantal bemonsterde gespecialiseerde melkveebedrijven met tenminste 67 procent veen- of zandgrond, per bemonsteringsjaar

Melkveebedrijven	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Aantal waarnemingen + (unieke bedrijven)
Op veengrond					15			18	3	8	17	7	68 (24)
Op zandgrond	52	45	17	29		18	19	15					195 (92)
<i>Totaal</i>	<i>52</i>	<i>45</i>	<i>17</i>	<i>29</i>	<i>11</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>33</i>	<i>3</i>	<i>8</i>	<i>17</i>	<i>7</i>	<i>259 (116)</i>

Op het eerste gezicht lijkt sprake van een omvangrijke dataset, maar lang niet alle waarnemingen bleken bij vervolganalyses bruikbaar. Uiteraard heeft verdere selectie op grondwatertrap plaatsgevonden om inzicht te verkrijgen in:

- verschillen tussen veenbedrijven met overwegend GT-II* (uitgangssituatie) danwel GT-II (situatie bij peilverhoging);
- verschillen tussen zandbedrijven met vooral GT-V (uitgangssituatie) danwel GT-III (situatie bij peilverhoging).

Waarnemingen van bedrijven met andere GT's of waarop genoemde GT's niet dominant bleken, zijn buiten gelaten. Met name in de zandgebieden bleek sprake van heterogeniteit ten aanzien van de GT's. Zandpercelen verschillen onderling sterk qua grondwatertrap, resulterend in het voorkomen van meerdere GT's per. Gegevens uit het Informatienet hebben echter in hoofdzaak betrekking op bedrijfsniveau. Er is niets bekend over de bedrijfsvoering en -resultaten *binnen* bedrijven met meerder GT's over nattere en drogere percelen van elkaar verschillen. Dit maakte de waarnemingen op de vele bedrijven met sterk wisselende peilen (meerdere GT's) lastig te interpreteren en daarmee niet geschikt voor een zuivere analyse van effecten van peilverhoging.

Verder speelden nog twee complicerende factoren de analyse parten. De belangrijkste is gelegen in de opzet van het Informatienet dat een roterende steekproef is waarin bedrijven een beperkte periode (in de periode 1992-2003 gemiddeld genomen 5 tot 7 jaar) deelnemen en daarna worden vervangen door nieuwe bedrijven. Deze vervanging van bedrijven vindt bovendien continue (jaarlijks) plaats. Binnen de dataset bleken dan ook grote verschillen tussen de geselecteerde bedrijven wat betreft deelnameduur en deelnamejaren,

terwijl er uit oogpunt van de analyse juist bedrijven zijn gewenst waarvan over eenzelfde en lange reeks van jaren gegevens beschikbaar zijn.

Tweede complicerende factor hangt samen met vertroebeling van data door jaareffecten (denk hierbij aan jaren met bovengemiddelde neerslag en temperatuur). Om de effecten van het waterpeil zo zuiver mogelijk te analyseren, dient een (hypothese toetsende) analyse niet op willekeurige jaren maar liefst op een langere reeks van jaren te worden gericht (terwijl bij het selecteren van meerdere jaren het aantal beschikbare bedrijven juist afneemt).

Uiteindelijk zijn voor elk van de twee onderzochte categorieën drie aangesloten jaren van gegevens geselecteerd. Bij de melkveehouderij op zand gaat het om de boekjaren 1997/'98, 1998/'99 en 1999/2000. Bij de melkveehouderij op veen betreft het de boekjaren 1996/'97, 1997/'98 en 1998/'99. Naast het extreem natte jaar 1998/'99 is in beide sets ook tenminste een jaar opgenomen waarin sprake was een relatief droge voorjaarsperiode (1997 en 1996).

De resterende, voor analyse bruikbare, set van data telde nog 22 bedrijven in totaal waarvan 13 met veengrond en 9 met zandgrond (tabel 5.3). Van de 13 veenbedrijven bleek op bovendien op slechts 2 bedrijven sprake van een dominante GTII*.

Tabel 5.3 Gebruikte aantallen bedrijven en waarnemingen (tussen haken) per analysegroep

Analysegroep	Zichtjaren	Aantal bedrijven (waarnemingen)
Melkveebedrijven op veen met GTII*	1996/'97 - 1998/1999	2 (6)
Melkveebedrijven op veen met GTII	1996/'97 - 1998/1999	11 (33)
Melkveebedrijven op zand met GTIII	1997/'98 - 1999/2000	5 (15)
Melkveebedrijven op zand met GTV	1996/'98 - 1999/2000	4 (12)

5.4 Normatief berekende natschade op basis van HELP-tabellen

Zie tabel 5.4 voor een overzicht van de verwachte natschade bij peilverhoging op basis van de HELP-methodiek; voor normale bedrijven met verschillende vormen van grondgebruik en grondsoorten. De HELP-tabellen zijn 1987 door de Landinrichtingsdienst (nu DLG) ontwikkeld om de agrarische baten van waterhuishoudkundige maatregelen in landinrichtingsprojecten te berekenen. STOWA heeft de HELP2005 tabellen laten ontwikkelen die consistent zijn en voor 14 gewassen zijn berekend. Ze geven een gemiddelde situatie weer en zijn geschikt voor regionale analyses. Ze zijn bedoeld voor het doen van uitspraken over bijvoorbeeld opbrengstderving als gevolg van suboptimale agrohydrologische omstandigheden, al dan niet in combinatie met berekening. Per gewas zijn er tabellen opgesteld met grondsoorten en GT's. Bij iedere combinatie wordt ten opzichte van de ideale situatie de opbrengstdepressie door vernatting en/of verdroging gegeven.

Voor de melkveehouderij in de veengebieden is GT-II* als grondwatertrap in de uitgangssituatie gekozen. Een peilverhoging van GT-II* naar GT-II betekent volgens de HELP-vergoedingssystematiek een opbrengstderving van 70 euro per ha.

Voor de bedrijven in zandgebieden is een GT-V een grondwatertrap die algemeen voorkomt en vanuit landbouwkundig oogpunt als optimaal kan worden gezien. In het sce-

nario van peilverhoging in zandgebieden wordt een vernatting van GT-V naar GT-II* verondersteld. Bij een dergelijke vernatting is de schade volgens de HELP-tabellen beperkt, zeker in vergelijking met een verlaging van GTV naar GTII.

Tabel 5.4 *Opbrengstderving per ha bij peilverhoging; voor melkveebedrijven met diverse bouwplannen en grondsoorten.*

Melkveebedrijf	Veen 30 ha gras	Zavel en klei 22 ha gras en 8 ha maïs	Zand 23 ha gras en 8 ha maïs	Leemachtigzand 24 ha gras en 8 ha maïs
V naar II*	€10	- €25	- €35	- €40
II* naar II	- €70	- €180	- €180	- €195
V naar II	- €60	- €205	- €215	- €235

Bron: Van Bakel (2005) bewerking LEI.

5.5 Resultaten van de quick scan peilverhoging op melkveebedrijven

Vanwege de complexiteit worden aan het afleiden van effecten van peilverhoging op basis van het Informatienet de nodige eisen gesteld. Als eerste dient van bedrijven bekend te zijn onder welke omstandigheden de bedrijven opereren. Behalve inzicht in aanwezige bodemtypes en grondwatertrappen spelen daarbij ook schaaleffecten (bedrijfsomvang) en externe effecten zoals lengte van groeiseizoen en neerslaghoeveelheden/-pieken in de jaren waarop gegevens betrekking hebben, een rol.

Omdat in het Informatienet vooral per jaar en op bedrijfsniveau gemiddelde data worden vergaard, zijn bedrijven waarop sprake is van meerdere GT's/bodemtypes aanwezig zijn minder of niet geschikt (tenzij aanvullende gegevens middels een enquête of workshop met betreffende ondernemers kunnen worden verkregen). Dergelijke bedrijven kunnen de 'handicap' van natte percelen (deels) compenseren terwijl kwantitatieve gegevens hierover, op bijvoorbeeld perceelsniveau, ontbreken.

Om de verstoring door jaareffecten in de analyse te voorkomen, is het verder noodzakelijk om bedrijven over een langere reeks van jaren met elkaar te vergelijken. Een vergoeding voor de dienst zal immers de financieel-economische schade op langere termijn moeten dekken. Verschillen in financieel-economische resultaten die ook binnen een bedrijf optreden in de tijd, dienen behalve over meerdere jaren, ook in samenhang te worden geïnterpreteerd door behalve naar bedrijfsinkomsten ook te kijken naar de solvabiliteit, de moderniteit van het bedrijf alsook de kasstroom met inbegrip van afschrijvingen. Verschillen in inkomsten kunnen, behalve voorkomen uit een hoger waterpeil, immers ook voortkomen uit verschillen in investeringen met bijbehorende hogere rentelasten en afschrijvingen.

Al met al worden eisen gesteld aan beschikbare data en zeker ook aan het aantal beschikbare bedrijven. In de quick-scan konden, met groepsaantallen van 2 respectievelijk 11 en 4 respectievelijk 5 bedrijven helaas geen effecten in termen van 'minder opbrengsten per ha' worden vastgesteld. Al gaf een groepsindeling van de melkveebedrijven op veen, wel degelijk verschillen in productie, voeraankopen, beweiding en veebezetting te zien conform de verwachting.

Afsluitend lijkt het niet onmogelijk om de effecten van peilverhoging empirisch af te leiden op de wijze zoals in deze quick-scan is getracht, mits er voldoende waarnemingen zijn (meer gegevens over grotere groepen bedrijven over een lange reeks van jaren). Wat dat betreft wordt gewezen op recente uitbreidingen in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid. In de jaren 2006 tot en met 2009 worden in dit meetnet vaste groepen van circa 50 melkveebedrijven in de veengebieden en ruim 150 melkveebedrijven in de zandgebieden gemonitord. Dit levert uiteindelijk (in de loop van 2010) monitoringsresultaten op voor 4 achtereenvolgende jaren. Op basis van die resultaten (circa 800 waarnemingen) zullen vermoedelijk wel significante effecten van peilverhoging kunnen worden afgeleid.

6. Lessen uit voorbeeldbedrijven

6.1 Operationele kosten

Door peilverhoging dalen de gemiddelde opbrengsten. Deze daling wordt door drie aspecten bepaald:

- grondsoort;
- aantal centimeter peilverhoging;
- gewassen (bouwplan).

- *Grondsoort*

De grondsoort bepaald in sterke mate de potentiële opbrengstwaarde van de gewassen. Een peilverhoging werkt bij de grondsoorten verschillend door. Bijvoorbeeld, voor melkveebedrijven op zandgronden of veengronden is de opbrengstderving bij een verhoging van GT-V of GT-II* naar GT-II de helft ten opzichte van de andere grondsoorten. Het dient dan ook de voorkeur om een tabel met vergoedingen voor peilverhogingen per grondsoort op te stellen.

- *Aantal centimeters peilverhoging*

Hoe dieper de waterpeilen des de geringer het effect van de peilverhoging op de agrarische opbrengst. Pas vanaf ongeveer 60 centimeter onder maaiveld heeft een peilverhoging een duidelijk negatief effect. Voor melkveebedrijven is de schade bij een peilverhoging van 60 naar 45 cm nog beperkt, maar bij een verhoging naar 30 centimeter is het negatieve effect duidelijk groter. Dit betekent dat een peil van 45 cm landbouwkundig als aanvaardbaar wordt ervaren. Van Os (1997) kwam tot de conclusie dat in de meeste beïnvloedingsgebieden de GVG-verhoging niet groter is dan 15-20 centimeter.

- *Bouwplan*

De melkveehouderij is veel beter in staat om hogere grondwaterstanden te tolereren dan de akkerbouw. Nu is dan ook de vraag: Moet er speciale vergoedingen voor akkerbouwbedrijven komen? Het lijkt logisch wanneer er naar de opbrengstderving wordt gekeken, maar is dit ook rechtvaardig? Voor de natuur is de peilverhoging van belang en in principe niet wat er wordt geteeld. Vanuit dit gezichtspunt is het vreemd om aan een akkerbouwer een hogere vergoeding te betalen. Van de andere kant zal een akkerbouwer een vergoeding op basis van grasland niet accepteren. Om de akkerbouwer 'mee te krijgen' bij de peilverhoging is dus een hogere vergoeding nodig. Een mogelijke oplossingsrichting is kavelruil voorafgaande aan de peilverhoging.

Door van één bedrag uit te gaan wordt negatief anticiperend gedrag tegengegaan. Wanneer de akkerbouw rond natuurgebieden een hogere vergoeding zou krijgen, dan is het mogelijk dat rond natuurgebieden een omschakeling naar akkerbouw plaatsvindt om in aanmerking te komen voor de hogere vergoeding. Het is natuurlijk

mogelijk om naar het verleden te kijken. De vraag is dan welke periode als representatief wordt gezien.

Een peilverhoging bij akkerbouw van GT-V naar GT-II* is als een groenblauwe dienst wel mogelijk, omdat dit nog tot beperkte opbrengstderving leidt (zie tabel 6.1). Maar een peilverhoging naar GT-II leidt tot hoge opbrengstdervingen. Bij een rentevoet van 4% leidt aankopen tot ongeveer €1.300 aan rentekosten per jaar. Een verhoging tot GT-II is daarmee bijna altijd duurder dan het verwerven van de grond. Omdat verwerven van de grond in die gevallen goedkoper is, zal een vergoeding op basis van akkerbouwgewassen niet waarschijnlijk zijn. De verworven grond kan als ruilgrond worden ingezet bij kavelruil of worden verpacht aan graasdierbedrijven.

Tabel 6.1 *Opbrengstderving per ha bij peilverhoging; voor akkerbouwbedrijven met gemiddelde bouwplannen.*

Akkerbouw	Zavel en Klei		Zand	
	zonder berekening	met berekening	zonder berekening	met berekening
V naar II*	- € 100	- € 300	- € 200	- € 350
II* naar II	- € 1.250	- € 1.150	- € 1.300	- € 1.150
V naar II	- € 1.350	- € 1.450	- € 1.500	- € 1.500

Bron: Van Bakel (2005) bewerking LEI.

6.2 Vergoedingsstructuur

De eenmalige kosten dienen vooraf en daarmee eenmalig te worden vergoed. De kosten voor opbrengstderving kunnen zowel eenmalig als jaarlijks worden vergoed. Beide opties hebben voor en nadelen. Zelfs wanneer de overkomsten bij een eenmalige vergoeding en een jaarlijkse vergoeding voor dezelfde termijn worden afgesloten zijn er verschillen tussen de twee.

Vooraf als een eenmalige vergoeding

Voordelen

- voor beide partijen is de totale vergoeding bekend en budget is zeker;
- zekerheid op lange termijn, zowel voor de agrariër als voor de terreinbeheerder;
- lage transactiekosten, omdat er maar één keer onderhandeld hoeft te worden. Deze onderhandeling zal waarschijnlijk wel langer duren, omdat het tot een overeenkomst voor lange termijn geldt;
- er zullen geen heronderhandelingen plaatsvinden;
- biedt de agrariër mogelijkheden om extra te investeren, omdat ze in één keer een bedrag ontvangen. Hierdoor is het mogelijk dat er bepaalde investeringen eerder kunnen worden gemaakt.

Nadelen

- de prikkel voor de agrariër om aan de eisen te voldoen is minder en hierdoor hogere monitoringskosten;

- een statische overeenkomst, waarbij geen rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelen, zowel technisch als maatschappelijk;
- de *de minimis* grens wordt eerder bereikt. Een eenmalige uitkering zal bijna altijd de 3.000 euro ten boven gaan.

Jaarlijkse vergoeding

Voordelen

- prikkel voor de agrariër om aan de eisen te voldoen. Ondanks dat een contract voor lange termijn wordt afgesloten, zal een agrariër het gevoel hebben dat de betaling kan worden stopgezet, wanneer hij niet aan de eisen voldoet;
- uitgaven aan kosten te koppelen;
- de kans is groter dat men onder de *de minimis* grens kan blijven, waardoor de groenblauwe dienst niet hoeft te worden aangemeld.

Nadelen

- onzekerheid over budgetten in de toekomst. Ondanks dat contracten voor lange termijn worden afgesloten, bestaat er een risico dat politieke preferenties wijzigen waardoor er minder budget beschikbaar komt;
- onzekerheid voor agrariër over toekomstige eisen. Groenblauwe diensten zijn bovenwettelijk. Wanneer de wettelijke eisen strenger worden, kan dat betekenen dat de vergoeding lager wordt, of de groenblauwe diensten goede landbouwpraktijk wordt.

Conclusie

Een jaarlijkse uitkering heeft als grote voordeel dat er een grotere kans is dat men onder de *de minimis* grens kan blijven. Met privaatrechtelijke contracten met een afkoopclausule is het mogelijk om voor de agrariër de onzekerheid over toekomstige betalingen weg te nemen. In deze contracten moeten ook afspraken worden gemaakt over ontwikkelingen in de goede landbouwpraktijk. Omdat de Europese randvoorwaarden als het meest stringent worden ervaren, heeft een jaarlijkse uitkering de voorkeur, al blijft 3.000 euro per drie jaar wel een lage grens die snel wordt overschreden. Het jaarlijkse uitkeringsrecht kan contant worden gemaakt bij een bank of bij het Nationaal Groenfonds. De Europese Commissie maakt geen bezwaar tegen deze maatregel, omdat ze niet als steun wordt beschouwd (Europese Commissie, 2004). Met een bank of het Nationaal Groenfonds als intermediair heeft voor de agrariër de jaarlijkse uitkering het karakter van een eenmalige uitkering.

Wanneer het waterschap het peil beheert, lijkt het belangrijkste nadeel van de eenmalige vergoeding, de lagere prikkel voor de agrariër, te worden beslecht, al blijft monitoring wel nodig.

6.3 Monitoring

De peilverhoging in de hoofdwatgangen wordt via een peilbesluit door het waterschap vastgesteld en gehandhaafd. Door het hogere peil hoeft er minder snel beregend te worden. De vraag is wel of afspraken over beregenen of een beregeningsverbod in de overeenkomst moet worden meegenomen, omdat beregening peilverlagend werkt.

De natuurterreinbeheerder zal moeten monitoren of het peil aan de randen van het natuurgebied het gewenste niveau heeft. Er is dus sprake van outputmonitoring. Wanneer het peil niet aan de eisen voldoet neemt de terreinbeheerder contact op met het waterschap, omdat het waterschap verantwoordelijk is voor de peilhandhaving.

Risicoanalyse

Voor het monitoringsplan is het van belang om een inventarisatie te maken van de risico's dat de geleverde dienst niet aan de eisen uit het contract voldoet.

De agrariërs zouden bijvoorbeeld via ingrepen op perceelniveau, het waterpeil alsnog kunnen verlagen. Het waterpeil kan op de volgende manieren verlaagd worden:

- afdammen;
- extra drainage;
- stuwen openzetten;
- beregenen.

Wat is de bandbreedte waartussen het waterpeil mag fluctueren, zowel voor de natuur als voor de landbouw. Het kan ook nog van belang zijn hoe er op verwachte waterovervloed wordt geanticipeerd. Wordt er bijvoorbeeld in die gevallen van te voren extra water afgevoerd, of laat men de bufferzones overstromen. Het is goed om hiervoor protocollen in het contract op te nemen. In de pilots zou moeten worden gekeken in hoeverre zich mogelijkheden voordoen voor het veranderen van het waterpeil op perceelniveau.

In het monitoringsplan moet worden vastgelegd hoe de controle precies plaats moet gaan vinden. Hierbij komen de volgende aspecten aan de orde:

- de frequentie;
- wat wordt gecontroleerd, input of output;
- wie voert de controle uit.

In het plan moet verder worden beschreven wat de consequenties zijn in het geval dat het contract niet voldoende is nageleefd.

6.4 Stappenplan

Mochten er pilots worden opgezet met betrekking tot peilverhoging, dan is het verstandig om naar de contractuele- en financiële aspecten te kijken. Belangrijke overweging bij de keuze van de cases is de mate waarin de resultaten kunnen worden opgeschaald naar diensten die in de catalogus van maatregelen kunnen worden opgenomen, ondanks dat de specifieke invulling van de dienst altijd projectafhankelijk zal zijn. Om tot groenblauwe diensten te komen is een volgend stappenplan nuttig:

- *Beschrijven van het gewenste peilniveau vanuit natuur*
Om de verdroging in het natuurgebied tegen te gaan is er een bepaald peilniveau gewenst. Dit peilniveau leidt tot een bepaalde peilverhoging die als uitgangspunt voor de groenblauwe dienst dient.

- *Beschrijven van de alternatieven*
Behalve via groenblauwe diensten is het altijd mogelijk dat de waterwensen van de terreinbeheerder op een andere manier kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het verwerven van grond. Aan de andere kant is de agrariër vrij om de dienst aan te bieden. Deze alternatieven bepalen de financiële ruimte van de groenblauwe dienst.
- *Beschrijven van de bedrijfssituatie agrariërs*
De bedrijfssituatie is bepalend voor de mate waarin groenblauwe diensten in de bedrijfsvoering kunnen worden geïntegreerd. Niet iedere agrariër kan of wil een groenblauwe dienst leveren, dit kan betekenen dat er voorafgaand aan de levering van de dienst kavelruil dient plaats te vinden. Dit kan ook gewenst zijn, omdat de dienst in de ene bedrijfsvoering goedkoper te integreren is/kan zijn dan in een ander type bedrijfsvoering. Leidt het leveren van de groenblauwe dienst ook nog tot specifieke investeringen?
- *Invulling contract*
Voor een groenblauwe dienst wordt uiteindelijk een privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten, waarin de volgende punten zijn opgenomen:
 - omschrijving van de dienst;
 - vergoeding;
 - looptijd;
 - voorwaarden;
 - monitoring.
 Eventueel:
 - clausules;
 - heronderhandelmomenten of voorwaarden.
- *Inventarisatie financieringsmogelijkheden*
Wordt de groenblauwe dienst volledig gefinancierd door publieke middelen, dus worden puur de gemaakte kosten en de gederfde inkomsten vergoed, of kunnen, eventueel door functiecombinatie, ook private bronnen aangeboord worden, waardoor de grondeigenaar een vergoeding boven het niveau van de gemaakte kosten kan ontvangen?

Literatuur

Bogetoft, P. en H.B. Oleson, 'Ten rules of thumb in contract design: lessons from Danish agriculture'. In: *European Review of Agricultural Economics* 29 (2002) 2, pp. 185-204. Oxford University Press, Oxford.

Bommel, K.H.M van, J.R. Hoekstra, L.C.P.M. Stuyt, A.J. Reinhard, D. Boland en A.L. Gerristen, *Blauwe diensten*. Rapport 3.02.07. LEI, Den Haag, 2002.

Brouwer, F., W. Eck, M.A.H.J. van Bavel, G.F. van Bosch, H. van den Leneman, O. Oenema, *Een routekaart naar duurzame landbouw: wegen en kruispunten*. Alterra, Wageningen, 2003.

Bureau Juridische Zaken, *Checklist Staatssteun*. Bureau Juridische Zaken, Directie Concernzaken, Provincie Zuid-Holland, 2005.

CBS, statline.cbs.nl.

Europa decentraal, www.europadecentraal.nl.

Europa decentraal. *Handreiking voor een collegebesluit inzake subsidieverstrekking en steunverlening*. Kenniscentrum Europa decentraal, Den Haag, 2004.

IPO/RIZA, *Landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding*. IPO/RIZA, 2005.

Londo et al., *Publiek vergoeden, privaat belonen: een publiek-private handelsonderneming als spil voor een veelzijdig kleurrijk landelijk gebied*. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Utrecht, 2005.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Structuurschema Groene Ruimte 2, Samen werken aan groen Nederland*. LNV, Den Haag, 2002.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Groene diensten*. DN. 2005/2946. LNV, Den Haag, 2005.

MNP (Milieu en Natuurplanbureau), *Natuurbalans 2005*. Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2005.

Nederlandsmooi, Lokaal Landschapsfonds voor natuur en landschap, 2004.

RLG, *Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen*. Publicatie RLG 02/07. 2002.

Terwan, P., J.A. Guldemon, E.M. Hees, W.J. van der Weijden en L. de Savorin Lohman, *Betaling van groene plattelandsdiensten: Inventarisatie en beoordeling van mogelijkheden*. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag, 2003.

Vries, F. de en J. Denneboom, *De bodemkaart van Nederland digitaal*. DLO-Staring Centrum. Technisch Document 1. Wageningen, 1992.

VROM, *Nationaal Milieubeleidsplan 3*. Ministerie van VROM, Den Haag, 1997.

Bijlage 1. Toelichting bij het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid

Inleiding

In het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) monitoren RIVM en het LEI, in opdracht van de ministeries van VROM en LNV, jaarlijks de waterkwaliteit en bedrijfsvoering op daartoe geselecteerde landbouwbedrijven in Nederland.

Hoofddoelstellingen van het LMM zijn:

- beschrijven en zo mogelijk verklaren van de huidige kwaliteit van het recent gevormde grondwater in relatie met milieudruk en beleidsmaatregelen;
- onderzoek naar veranderingen in de landbouwpraktijk en de kwaliteit van het recent gevormde grondwater.

Ter bereiking van de doelstellingen vindt jaarlijkse bemonstering en analyse van het bovenste grondwater, drainwater en oppervlaktewater op landbouwbedrijven plaats, omdat juist daar effecten snel waarneembaar zijn. De verblijftijd is kort en de invloed van natuurlijke processen zoals denitrificatie beperkt, waardoor de te meten kwaliteit een afspiegeling van de activiteiten aan het maaiveld vormt. Omdat de bemonsterde bedrijven ook deelnemen aan het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet) is behalve de bemonsterde waterkwaliteit ook gedetailleerde informatie bekend over de aan bemonstering vooraf gegane bedrijfsvoering, mineralenoverschotten, lokale en gebiedskenmerken. Het schaalniveau is het bedrijfsniveau omdat ook het mest- en mineralenbeleid (Minas, Mest Afzet Overeenkomsten) op dit niveau aangrijpt. Bovendien wordt ook op dit niveau de data in het Informatienet vastgelegd.

Overigens worden per bedrijf meerdere metingen gedaan; het aantal waarnemingen per bedrijf is echter te gering om representatief te zijn per perceel. Dit heeft mede te maken met de variatie binnen bedrijven, die vooral voor bedrijven op zandgrond hoog is.

Net als het Informatienet, waarbij jaarlijks een deel van de deelnemers wordt vervangen, betreft ook het LMM een 'wandeland' meetnet. Hierdoor wordt voorkomen dat deelnemers die, juist omdat ze deelnemen aan een meetnet de bedrijfsvoering aanpassen, de representativiteit voor het managementgedrag kunnen verstoren.

Het LMM bestaat sinds 1992 en kent in de huidige opzet een bemonsteringsinspanning van ruim 200 bedrijven per jaar. In totaal zijn sinds 1992 al meer dan 1.000 bedrijfsbemonsteringen uitgevoerd.

Opzet en uitvoering van de monitoring

Binnen het LMM wordt onderscheid gemaakt tussen evaluerende en verkennende monitoring. In de evaluerende monitoring (EM) worden de veranderingen in landbouw vastgesteld zoals die plaatsvinden in de loop van de tijd met als doel een representatief beeld te geven van de effecten van het gevoerde beleid tot dan toe (ex-post). De verkennende monitoring (VM) richt zich op het vooraf schatten van de effecten van beoogd beleid (ex-ante).

effecten). Binnen de VM zijn veel deelnemers te vinden aan zogenoemde voorloperprojecten zoals MDM, Koeien&Kansen en Bioveem.

Het LMM-EM omvat submeetnetten voor elk van de drie hoofdgrondsoorten in Nederland, te weten:

- zandgebieden waarbinnen op de in deze studie beschreven bedrijven putwater in de periode maart tot en met augustus is bemonsterd;
- kleigebieden waarbinnen drainwater in het winterhalfjaar (september tot april) is bemonsterd;
- veengebieden waarbinnen put- en slootwater in de periode november tot april is bemonsterd.

Voor alle submeetnetten geldt dat gebiedsgericht wordt bemonsterd, hetgeen betekent dat ook op bedrijven met afwijkende grondsoorten bemonstering plaatsvindt.

Gemeten waterkwaliteitsparameters

Gezien de doelstelling van het LMM worden de genomen monsters op waterkwaliteitsparameters geanalyseerd betreffende componenten van zowel stikstof als fosfaat. Voor stikstof betreft dit de concentraties nitraat, ammonium en Kjeldahl-stikstof. Voor fosfaat worden zowel de ortho- als de totaal-fosfaatconcentratie bepaald. Naast de nutriënten N en P worden nog de volgende, meer algemene parameters bepaald; elektrisch geleidingsvermogen (EC), de zuurgraad (pH), chloride, sulfaat, magnesium, kalium, calcium, natrium en opgelost organisch koolstof (DOC).