

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2003

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2003

In deze brief reageer ik op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) «Groene Diensten: van ondersteunen naar ondernemen», van 25 juni 2002. Tevens deel ik u mijn besluit mede over de voortgang van de Proeftuinen en zet ik mijn gedachten uiteen omtrent verkenningen Groene Diensten. Deze brief sluit aan bij mijn eerdere brief van 5 juni jl. over de beleidsreactie evaluatie Programma Beheer (kenmerk DN. 2003/2532) LNV03-378.

Hoofdpunten van het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied

De raad definieert «Groene Diensten» als activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap, cultuurhistorie en recreatie die de kwaliteit van het landelijk en stedelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe een burger wettelijk verplicht is. Groene Diensten zijn niet verplicht en kunnen zowel betaald als onbetaald zijn. De vraag naar Groene Diensten moet bepalen in welke gebieden voor welke diensten betaald gaat worden, en niet het aanbod ervan. De ontwikkeling van een systeem van Groene Diensten vereist een concrete, bruikbare formulering van de vraag, én een goed mechanisme om vraag, aanbod en financiering van Groene Diensten aan elkaar te koppelen. Het ontbreekt momenteel zowel aan een heldere vraagformulering als aan een mechanisme om vraag, aanbod en financiering van Groene Diensten aan elkaar te koppelen.

De raad adviseert om het Programma Beheer niet als uitgangspunt voor Groene Diensten te nemen, onder meer omdat dit dermate gecompliceerd is dat gebruik en toekenning van subsidies tot grote problemen leiden, en omdat dit bedrijven en burgers niet stimuleert om zelf als opdrachtgever van Groene Diensten op te treden. De raad bepleit een geleidelijke overgang van de bestaande aanpak (Programma Beheer) via experimenten naar een nieuwe aanpak. Een vraaggerichte aanpak heeft als consequentie dat de vraag in het ene gebied zal verschillen van de vraag in het andere

gebied. Rijksmiddelen zullen vooral daar worden ingezet waar de vraag het grootst is.

Door op den duur over te gaan van een subsidierelatie (Programma Beheer) naar een meer moderne opdrachtgever–opdrachtnemerrelatie wordt ook ruimte gemaakt voor anderen dan de overheid. De raad stelt het «beursmodel» voor waarin vragers en aanbieders door intermediairen in concurrentie tot optimale combinaties worden gebracht. De raad adviseert om het beursmodel experimenteel te testen in gebieden in ons land. Bij de Mid Term Review van de Common Agricultural Policy (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, CAP, in 2003) kan voor experimenten en gebiedsgerichte toepassing ruimte gecreëerd worden.

Verder pleit de raad voor tijdige begroting van rijksmiddelen voor Groene Diensten op een oppervlak van ca 1 miljoen hectare. Ook wordt communicatie bepleit, met name over de inhoud van de begrippen Goede Landbouwpraktijk en Groene Diensten.

Reactie op de hoofdpunten van het advies

Vele definities van het begrip Groene Diensten doen de ronde. In aansluiting op het advies, definieer ik Groene Diensten als (beheers)activiteiten van agrarische en niet agrarische grondgebruikers op het terrein van natuur, landschap (incl. cultuurhistorie), waterbeheer en openbare toegankelijkheid van het platteland, gericht op realisatie van maatschappelijke wensen die verder gaan dan van ondernemers in de reguliere ondernemerspraktijk verwacht mag worden. In de praktijk wordt dit de Goede Landbouwpraktijk (GLP) genoemd. Ik zet in op een GLP die blijft uitgaan van wettelijke normen en eisen (internationaal, nationaal, regionaal of lokaal), zoals ook door de raad wordt voorgesteld en die aansluit bij het Europees Plattelandsbeleid (Vo 1257/99).

Het gaat bij Groene diensten om de publieke vraag naar diensten, die, op vrijwillige basis, individueel of in collectief verband aangeboden kunnen worden. Vragen van individuele burgers die rechtstreeks voor het product kunnen betalen (zorgboerderijen, toeristische arrangementen) reken ik niet tot de Groene Diensten. Vanzelfsprekend kunnen dit wel belangrijke financiële bouwstenen zijn voor het agrarisch bedrijf op het platteland en bijdragen aan het toekomstperspectief van het bedrijf. Tevens kan dit een impuls geven aan de sociaal-economische spankracht van het platteland.

De Raad pleit er in haar advies voor meer marktwerking te realiseren door een beursmodel. Dit door de Raad geïntroduceerde model spreekt mij aan, maar is alleen mogelijk binnen een echte, vrije markt voor Groene Diensten. Dit is echter vaak niet het geval, bijvoorbeeld door het locatiegebonden karakter van vele Groene Diensten; dan gelden de huidige Europese eisen die aan de prijsberekening van Groene Diensten in de landbouw worden gesteld. Opvattingen over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU zijn momenteel aan het veranderen. De recente politieke besluitvorming in het kader van de Mid Term Review werk ik nog verder uit. De ondersteuning voor markt- en prijsbeleid krijgt een andere vorm en de aandacht voor de (economische) waardering van publieke aspecten van de landbouw wordt sterker. Het kabinet ondersteunt deze lijn. Groene Diensten passen hier goed in: het gaat hier om een betaling voor definieerbare en nadrukkelijk gewenste prestaties. In de vervolgaanpak wil ik inventariseren hoe andere EU-lidstaten tegenover een meer marktgerichte benadering staan, wellicht op de langere termijn.

In het advies van de Raad wordt aangegeven dat voor de toepassing van Groene Diensten op termijn een bedrag van zo'n 300 miljoen Euro nodig is. Ik kan de realiteit van dit bedrag op dit moment niet beoordelen. Dit is sterk afhankelijk van de verdere uitwerking van het concept van Groene Diensten.

Tot op heden zijn geen middelen op de begroting gereserveerd voor Groene Diensten buiten het Programma Beheer, en een dergelijk budget zal naar verwachting ook niet op korte termijn beschikbaar komen. Wel wil ik starten met verkenningen in verschillende gebieden en daarvoor middelen ter beschikking stellen. Hiermee geef ik invulling aan het advies om niet abrupt over te gaan op een nieuw systeem, maar eerst met verkenningen te starten.

Ik kom hier verderop in deze brief op terug. Eerst wil ik, in aanvulling op mijn bovenbeschreven reactie op het RLG-advies, u nader informeren over het beeld dat mij voor ogen staat bij de ontwikkeling van Groene Diensten.

Ontwikkeling Groene Diensten

Programma Beheer kan gezien worden als het huidige rijksinstrument voor Groene Diensten. De evaluatie van dit instrument levert een aantal revisies op voor de korte termijn. Naast deze aanpassingen zijn er nog andere maatschappelijke en politieke wensen bij een instrument voor Groene Diensten, die meegenomen worden om voor de langere termijn te bekijken hoe Programma Beheer verder kan worden uitgebouwd naar Groene Diensten. De volgende wensen kunnen hierbij genoemd worden:

- het mogelijk maken van koppelen van geldstromen (publiek en privaat);
- één geïntegreerd instrument voor de verschillende thema's in het landelijk gebied
- gebiedsgerichte uitvoering met meer verantwoordelijkheden bij regio's en burgers;
- toewerken naar een dienstenmodel (vrije prijsvorming en een belangrijke rol voor private partijen).

Een dergelijke uitbouw van Programma Beheer naar Groene Diensten kan echter niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden. Zo zal de systematiek moeten passen binnen de Europese kaders, en vanzelfsprekend zullen lopende subsidies in het kader van Programma Beheer worden gerespecteerd. Het huidige Plattelandsontwikkelings-programma (POP), waarmee cofinanciering uit Brussel verkregen wordt, heeft een looptijd t/m 2006. Vanwege de benodigde ingrijpende wijzigingen is het inbrengen van Groene Diensten, binnen de Europese kaders in het huidige POP, een brug te ver. Ik wil dus aansluiten bij de nieuwe situatie die zal ontstaan na het aflopen van het huidige POP. In de komende tijd wil ik, in samenspraak met de betrokken partijen, de nieuwe systematiek verder ontwikkelen en uitwerken.

Model voor Groene Diensten

Bij de door mij voorgenomen verdere uitbouw van Programma Beheer nemen vraag (maatschappelijke doelen) en aanbod (van grondgebruikers) van Groene Diensten een centrale plaats in.

Flexibiliteit in het aanbod van Groene Diensten om aan de doelen te voldoen, houdt ook een grote variëteit van beheersmaatregelen in die door de EU zullen moeten worden goedgekeurd. Hier wringt het dilemma van de wens tot flexibiliteit tegenover de wens tot vereenvoudiging. Onderzocht moet worden hoe deze flexibiliteit zo ingepast kan worden dat er een eenvoudig systeem ontstaat zonder extra administratieve en uitvoeringslasten.

De landelijke overheid kan bij Groene Diensten twee verschillende rollen vervullen. Daar waar rijksdoelen op de genoemde thema's aan de orde zijn (zoals EHS, landschap, cultuurhistorie e.d.) treedt het Rijk op als vrager en betaler van Groene Diensten. Rijksmiddelen zullen met voorrang in deze gebieden worden ingezet. Op de vraag welke doelen de rijksoverheid waar onderscheidt, kom ik terug in de Agenda voor een Vitaal Platteland en het daaraan gekoppelde Meerjarenprogramma.

Daarnaast kan de rijksoverheid een rol vervullen bij de koppeling van de brede maatschappelijke vraag naar Groene Diensten en het aanbod daarvan: het Rijk als facilitator. Deze rol vul ik op de langere termijn in door het stimuleren van de ontwikkeling van Groene Diensten, waarbij deze landsdekkend kunnen worden ingezet, ook buiten gebieden waar het Rijk middelen inzet. Hierdoor kunnen ook de doelen van andere overheden, gestroomlijnd en EU-conform, worden gekoppeld aan het aanbod van Groene Diensten.

Tot mijn vreugde hebben andere overheden reeds initiatieven ontplooid op het gebied van Groene Diensten. Hierbij maken bijvoorbeeld gemeenten gebruik van eigen middelen. Van belang is dat betaling van Groene Diensten met publieke middelen, in verband met staatssteun onderhevig is aan de goedkeuring door de Europese Commissie. Dit betekent dat elke gemeentelijke of provinciale regeling aan de Europese Commissie moet worden voorgelegd.

De faciliterende rol van het Rijk op de kortere termijn vul ik in door andere overheden, indien gewenst, te ondersteunen met de procedure richting de Commissie. Hiertoe wil ik, in overleg met betrokken partijen, een handreiking opstellen en deze afstemmen met de Commissie. Hierdoor kan de procedure voor de Staatssteuntoets voor regelingen van andere overheden versneld worden en kan tevens het risico wordt verkleind dat de Europese randvoorwaarden geschonden worden. Dit laatste zou immers in het uiterste geval kunnen leiden tot terugvordering van reeds betaalde gelden, weigering van goedkeuring van wijzigingen van het POP of intrekken van cofinanciering.

Besluit Proeftuinen Kwaliteitsimpuls Landschap

In de Proeftuinen, aangewezen in het kader van de kwaliteitsimpuls landschap, zijn de eerste aanzetten gegeven tot de invulling van het concept Groene Diensten. De Proeftuinen hebben hiertoe uitvoeringsplannen ingediend. Binnen de huidige financiële kaders is het echter niet mogelijk om alle proeftuinplannen tot uitvoering te brengen. Om toch gebruik te kunnen maken van de hier opgedane kennis en ervaring, wil ik twee Proeftuinen vragen om hun plannen verder uit te werken richting Groene Diensten en dit tot uitvoering te brengen. Het gaat hier om de Proeftuinen Ooijpolder/Groesbeek en Het Groene Woud. Zij hebben mijn inziens de meest vergaande plannen met betrekking tot decentrale uitvoering gepresenteerd.

Verkenningen voor Groene Diensten

In voorbereiding op de nieuwe situatie vanaf 2006 wil ik binnen mijn begroting enige ruimte benutten voor verkenningen voor Groene Diensten om de systematiek voor Groene Diensten verder uit te werken. Met deze verkenningen wil ik een aantal elementen verkennen mede ter voorbereiding op de discussie over een nieuwe Kaderverordening Plattelandsontwikkeling.

De algemene uitgangspunten die ik hanteer bij de keuze van uit te voeren verkenningen zijn:

- rijksdoelen moeten, naast doelen van andere partijen, worden gerealiseerd;
- het initiatief moet haalbaar lijken (o.a. bestuurlijk en regionaal draagvlak, continuïteitsperspectief);
- het moet mogelijk lijken om in 2004/2005 daadwerkelijk tot uitvoering te komen.

De elementen die ik in de verschillende gebieden wil verkennen zijn:

- Vernieuwingen in het beheerinstrument. Verkenning van een meer gebiedsgerichte aanpak en een flexibele aanpak (met daarbij het dilemma dat tegelijkertijd vereenvoudiging gewenst is).
- Koppeling van geldstromen. Verkenning van de mogelijkheden voor koppeling van geldstromen zowel uit private bron als van andere overheden.
- Gebiedsplan meer centraal. Verkenning van het proces om in een gebied doelen van het Rijk en anderen te vertalen naar een uitvoerbaar gebiedsplan (samenwerking, rol intermediairen);
- Verbreding van thema's. Verkenning van de mogelijkheden voor andere thema's naast natuur en landschap, zoals toegankelijkheid van het landelijk gebied en waterbeheer. Bij het thema water denk ik vooral aan verdroging in relatie tot de kwaliteit van de EHS.

Zoals gezegd komen in ieder geval de twee voormalige Proeftuinen Ooijpolder/Groesbeek en Het Groene Woud in aanmerking als verkenning voor Groene Diensten.

Haalbaarheid

De verkenningen moeten nog verder worden uitgewerkt, met name op de inpasbaarheid binnen de *huidige* Europese kaders, zoals de Staatssteun-toets. De initiatieven zullen pas na een toets op de haalbaarheid van start kunnen gaan. In het platform voor verkenningen Groene Diensten (hier kom ik later op terug) wil ik afspraken maken met betrokkenen over een helder tijdschema hiervoor, gericht op daadwerkelijke uitvoering vanaf 2004.

Financiering

Voor de Rijksbijdrage aan de verkenningen voor Groene Diensten, voor 2004 en 2005, wil ik waar mogelijk de bestaande Programma Beheergelden inzetten. Waar nodig wil ik putten uit de extra gelden die in het kader van het Hoofdlijnen akkoord beschikbaar zijn gesteld voor de EHS. Tevens wil ik voor de verkenningen in de twee genoemde Proeftuinen € 2 miljoen per jaar vrijmaken.

Overige initiatieven

Er vinden vele interessante initiatieven plaats in het land rond het thema Groene Diensten, die ik bijzonder waardeer. Ik zal mij echter beperken in het aantal initiatieven dat ik direct wil steunen. Wel wil ik de ervaringen die worden opgedaan in de verschillende trajecten benutten bij de verdere uitwerking van Groene Diensten.

Platform verkenningen Groene Diensten

Voor een gezamenlijke begeleiding van de verkenningen, met betrokken partijen als provincies, gemeenten, waterschappen, terreinbeherende organisaties en de agrarische sector wil ik een platform instellen. Dit plat-

form wil ik tevens vragen om mee te denken over de uitwerking van mijn eerder genoemde handreiking voor Groene Diensten ten behoeve van verschillende overheden. Ook kan dit platform een netwerkfunctie hebben met betrekking tot andere (lokale) initiatieven voor Groene Diensten. Met de betrokken partijen wil ik hier nadere afspraken over maken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman