

Effecten van EU-beleid op natuur en landschap

*M.J.W. Smits en
M.J. Bogaardt*

Alle EU-lidstaten moeten richtlijnen en maatregelen uit de EU doorvoeren. Maar weten we nu eigenlijk hoe andere landen daar mee omgaan? Wat weten we over de effecten van EU landbouw- en milieubeleid in andere landen voor de natuur? En kunnen we vervolgens iets leren van de ons omliggende landen? In dit onderzoek beperken we ons tot drie beleidsinstrumenten vanuit de EU: landbouwmilieumaatregelen, de Nitraatrichtlijn en de overgang in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid naar bedrijfstoelagen. Bovendien richten we ons op gepubliceerde kennis die aanwezig is bij kennisinstellingen in Nederland, Engeland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (zie ook Smits en Bogaardt, 2008). Voor het onderzoek hebben we het literatuuroverzicht via drie lijnen geanalyseerd: 1) type onderzoek, 2) de inhoud van het onderzoek (de bevindingen), 3) onderzochte relaties en gebruikte methodes. Vervolgens besteden we aandacht aan de vraag of er al wat bekend is over onderzoek dat voor de toekomst gepland staat.

Resultaten

Het onderzoek naar landbouwmilieumaatregelen en het onderzoek in het kader van de Nitraatrichtlijn heeft in Engeland een meer divers karakter dan in Nederland. Het is meer multidisciplinair en meer verschillende methoden worden toegepast. Bovendien is het onderzoek in Engeland meer divers wat betreft betrokken kennisinstellingen en er vindt meer samenwerking plaats tussen private en publieke (kennis)instellingen. Ook wordt in Engeland vaker onderzoek gedaan naar de publieke opinie wat betreft een bepaald beleidsinstrument.

Drie typen resultaten van beleid kunnen onderscheiden worden: output, outcome en impact. Evaluatiestudies naar landbouwmilieumaatregelen in Nederland zijn met name gericht op impact (het uiteindelijke effect op natuur). In Duitsland en Engeland speelt naast impact ook outcome (gedragsverandering als gevolg van beleid) een rol in evaluatiestudies. In Duitsland en Engeland wordt, naast ecologische methoden, meer gebruik gemaakt van bedrijfstechnische data en van expertkennis voor evaluaties.

In het kader van de landbouwmilieumaatregelen heeft in Nederland in het verleden wel eens een botsing plaatsgevonden tussen onderzoek en beleid (met name naar aanleiding van 'de omslag'). Naar aanleiding van 'de omslag', waarbij geld voor de Ecologische Hoofdstructuur deels werd verschoven van aankoop van grond voor terreinbeherende organisaties naar beheer door boeren, is een Ecologisch Manifest geschreven waarin meer dan honderd wetenschappers, veelal ecologen, hun zorgen uitspraken over het beleid. Het onderzoek naar de Nitraatrichtlijn daarentegen is erg beleidsgericht.

Voor onderzoek naar bedrijfstoelagen wordt veel gebruik gemaakt van (economische) modellen. Wat betreft het effect van bedrijfstoelagen op natuur en landschap wordt met name gekeken naar cross compliance en wordt gekeken naar de verdeling van de premies tussen de sectoren en tussen regio's. De conclusie in alle vier landen is dat een model gebaseerd op historische rechten ten opzichte van een model met een 'flat rate' wat betreft het effect op natuur en landschap geen eenduidig voordeel dan wel nadeel oplevert.

In Vlaanderen wordt relatief weinig onderzoek gedaan. Dit geldt voor alle drie beleidsthema's.

Beleidsveld 1: Landbouwmilieumaatregelen

Verschillen in beleid

In Nederland heeft agrarisch natuurbeheer een meer ecologische doelstelling dan in Engeland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Dit is te verklaren uit het feit dat in Nederland agrarisch natuurbeheer (grotendeels) gekoppeld is aan de EHS. Bij de planning van de EHS is gekozen voor een scheiding tussen natuurontwikkeling en landbouw. De EHS heeft als doel natuurbehoud en natuurontwikkeling. Agrarisch natuurbeheer komt in dienst te staan van natuurbehoud (en in veel mindere mate ten dienste van het cultuurlandschap). In Nederland speelt naast ecologie ook behoud van landschapselementen en de toegankelijkheid van het agrarisch gebied een rol. In het buitenland spelen naast ecologie ook toegankelijkheid van het agrarisch gebied (Engeland), landschappelijke kwaliteiten (Engeland, Vlaanderen), overstromingsmanagement (Engeland), behoud genetische bronnen (Engeland, Noordrijn-Westfalen), steun voor biologische landbouw (Engeland, Noordrijn-Westfalen) en vermindering van uitstoot van schadelijke stoffen (Vlaanderen) een rol.

Daarnaast is er een verschil tussen Nederland, Duitsland (Noordrijn-Westfalen) en België (Vlaanderen) enerzijds en Engeland anderzijds. De landbouwmilieumaatregelen in Nederland, Duitsland en België zijn top-down georganiseerd, dat wil zeggen dat er vaste pakketten zijn waar men op in kan schrijven. In Engeland is de benadering meer gericht op maatwerk. Iedere

aanvrager kan individueel advies krijgen en kan een bedrijfsspecifiek voorstel indienen.

Verschillen in onderzoek

Publicaties van Nederlandse auteurs in internationale wetenschappelijke tijdschriften gericht op evaluatie van agrarisch natuurbeheer zijn overwegend kritisch en ecologen zijn in de literatuur sterk vertegenwoordigd. Er wordt in Nederland ook onderzoek gedaan door niet-ecologen op het terrein van agrarisch natuurbeheer, maar zij publiceren minder in de internationale wetenschappelijke tijdschriften. Onderzoekers uit omliggende landen publiceren vanuit meerdere disciplines (ecologie, economie, sociale geografie) ook over agrarisch natuurbeheer. Daardoor worden meer verschillende methoden gebruikt, zoals expertise kennis en bedrijfstechnische data. De toon van de artikelen verschilt dan ook meer; soms komt men uit op een positief resultaat, soms op een negatief.

Interessant is dat in Duitsland relatief veel onderzoek is gedaan naar centralisatie versus decentralisatie in relatie tot landbouwmilieumaatregelen. Omdat agrarisch natuurbeheer in Nederland recentelijk gedecentraliseerd is (in het kader van het ILG), kan een vertaling van dit onderzoek naar de Nederlandse situatie van belang zijn.

De belangrijkste kenmerken van het onderzoek naar landbouwmilieubeleid zijn in tabel 1 samengevat.

Tabel 1. Kenmerken van onderzoek naar effecten van landbouwmilieubeleid

	Nederland	Engeland	Noordrijn-Westfalen	Vlaanderen
Beleids historie	Vroeg begonnen met agrarisch natuurbeheer	Vroeg begonnen met agrarisch natuurbeheer (1981-Wildlife & Countryside Act)	Agrarisch natuurbeheer sinds 1984 (reductie van mest)	Laat met agrarisch natuurbeheer gestart (2000)
Beleidsproces	Top down – pakketten	Maatwerk en advies	Grote verschillen per deelstaat	Top down – pakketten
Beleidsinhoud	Ecologisch, en daarnaast landschaps-elementen	Natuur, landschap, wandelpaden, en waterbeheer	Naast natuur ook biologische landbouw	Naast natuur ook milieu
Resultaten onderzoek beleidsinhoud	Veel publicaties, evaluaties zijn vooral ecologisch en kritisch	Veel publicaties, multidisciplinair, wisselend oordeel	Publicaties vaak per deelstaat of vergelijking tussen deelstaten	Beperkt aantal publicaties
Resultaten onderzoek beleidsproces	Te complexe regels, te bureaucratisch	Over het algemeen tevredenheid	Complexe aansturing beperkt effectiviteit	Discussie verwevingsmodel versus scheidingsmodel
Algemene conclusie ten aanzien van literatuur omtrent landbouwmilieumaatregelen	Ecologische insteek beleid heeft geleid tot ecologische insteek onderzoek, m.n. impact weidevogelbeheer valt tegen	Brede insteek beleid heeft geleid tot brede insteek onderzoek, verschillende disciplines en verschillende oordelen	Onderzoek naar optimale bestuursniveau (centraal-decentraal) van landbouwmilieumaatregelen is interessant	Agrarisch natuurbeheer is relatief nieuw en beperkt. Er zijn nog niet zoveel studies verschenen.

Beleidsveld 2 De Nitraatrichtlijn

Verschillen in beleid

Nederland heeft net als Vlaanderen en Duitsland haar hele grondgebied aangewezen als nitraatgevoelig gebied. Engeland heeft daarentegen besloten voor het aanwijzen van nitraatgevoelige zones. Verder hebben Nederland, Vlaanderen en Duitsland een derogatie (mogen afwijken van de gebruiksnorm van 170 kg stikstof per ha per jaar zoals gesteld in de Nitraatrichtlijn) gekregen van de Europese Commissie. Engeland heeft geen derogatieverzoek ingediend.

Verschillen in onderzoek

Nederland en Vlaanderen lijken wat betreft betrokken kennisinstellingen veel op elkaar. In Engeland wordt kennis ontwikkeld en ingebracht door zowel wetenschappelijke instellingen als milieubelangenorganisaties. Veel onderzoeken in de vier landen zijn gericht op de effecten van maatregelen door de landbouw voor de directe omgeving. De kennis over de gevolgen voor natuur en landschap verschillen tussen de landen. In de Nederlandse studies komen bossen, heide, vennen en speciale natuurgebieden voor. In Vlaanderen hebben we geen onderzoeken naar de effecten voor natuur gevonden. En de onder-

	Betrokken kennisinstellingen	Betrokken overheid	Type studies
Nederland	MNP, RIVM en Alterra	Ministerie van LNV, Ministerie van VROM	Beleidsgerichte onderzoeken (zowel ex post als ex ante evaluaties) (model- en scenariostudies), en samenwerking tussen meerdere onderzoeksinstituten
Engeland	Natural England, JNCC, ADAS, IGER,	DEFRA, The Environment Agency	Literatuur- en experimenteel onderzoek, evaluatie universiteiten door stakeholders. Onderzoek is veelal multidisciplinair
Vlaanderen	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Vlaamse Milieumaatschappij, Centrum voor Landbouweconomie Universiteit Leuven	Departement Landbouw en Visserij	Met name beleidsevaluaties en wetenschappelijke onderzoek
Noordrijn-Westfalen	FAL, Universiteit van Bonn, universiteiten van andere deelstaten, Umweltbundesamt	Ministerie van Milieu, Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbescherming van deelstaat NRW, Federale ministeries (Landbouw, Milieu, Onderzoek)	Ex-post en ex-ante evaluaties van beleidsmaatregelen in de landbouw; veel simulatiemodellen (ex ante) maar ook empirisch onderzoek (o.a. experimenteel onderzoek). Vrijwel geen interdisciplinair onderzoek

Tabel 2. Kenmerken van onderzoek naar effecten van nitraatbeleid

zoeken in Engeland en Duitsland zijn vooral gericht op de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater. En waar enkele rapporten uit Engeland zich richten op vooral kwalitatieve gevolgen voor verschillende ecosystemen, richten enkele Duitse rapporten zich op de gevolgen voor bossen en rivieren in Duitsland (tabel 2).

Beleidsveld 3: Bedrijfstoelagen

Verschillen in beleid

In Nederland is net als in Vlaanderen gekozen voor een premiestelsel gebaseerd op historische rechten. Dat wil zeggen dat de toeslag is gebaseerd op historische referenties per individueel bedrijf. In Engeland is gekozen voor een dynamisch hybride systeem, waarin men steeds meer richting een regionale flat rate afstevent en waarin een toeslag per hectare per regio berekend wordt. Ook Duits-

land heeft gekozen voor een hybride systeem waarbij men steeds meer richting flat rate opschuift.

Verschillen in onderzoek

Er zijn grote verschillen tussen de landen wat betreft hoeveelheid onderzoek naar de effecten van bedrijfstoelagen. In Engeland is een apart onderzoeksprogramma opgericht om de effecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op natuur en milieu te onderzoeken: 'Observatory'. Bovendien is in Engeland veel aandacht voor de effecten van het afschaffen van de set-aside regeling. In Vlaanderen daarentegen zijn maar weinig studies te vinden over dit onderwerp. In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) zijn diverse studies uitgevoerd naar gevolgen van bedrijfstoelagen. Echter de effecten van bedrijfstoelagen op milieu dan wel op natuur en landschap worden daarin niet behandeld (tabel 3).

In Nederland kunnen de volgende typen studies onderscheiden worden:

- Effecten van verschillende vormen van bedrijfstoelagen op verdeling van geld tussen sectoren en regio's, en daaruit afgeleid effecten op natuur en landschap.
- Mogelijkheden om op langere termijn bedrijfstoelagen te koppelen aan maatschappelijke belangen, zoals natuur en landschap.
- Effecten van cross compliance wat betreft verbetering van naleving van regels met betrekking tot natuur.

	Betrokken kennisinstellingen	Betrokken overheid	Type studies
Nederland	LEI, RLG, PBL	Ministerie van LNV, Ministerie van VROM	Effecten van verschillende vormen van bedrijfstoelagen; effecten van cross compliance. Mogelijkheden voor bedrijfstoelagen die gekoppeld zijn aan maatschappelijke belangen
Engeland	Universiteiten, samen met NGO's, Natural England	DEFRA en Environment Agency	Gevolgen invoering van stelsel bedrijfstoelagen, waaronder historische rechten t.o.v. flat rate; gevolgen van (afschaffen) van set-aside
Vlaanderen	Vlaamse Milieumaatschappij	Departement Landbouw en Visserij	Beperkt aantal modelstudies zijn uitgevoerd, echter niet gericht op effecten voor natuur en landschap
Noordrijn-Westfalen	Universiteit van Bonn, Landwirtschaftskammer, FAL	Ministerie van Milieu, Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbescherming van deelstaat NRW	Vooral ex-ante evaluatie (kwantitatief onderzoek) met gebruik van modellen. Gevolgen regionaal model t.o.v. flat rate. Geen studies zijn gericht op effecten voor natuur en landschap. Het beleidsgericht onderzoek is vaak in opdracht van het ministerie van NRW.

Tabel 3. Kenmerken van onderzoek naar effecten van bedrijfstoelagen