

# Efficiënt agrarisch natuurbeheer

Het Europese platteland heeft in de laatste decennia enkele ingrijpende veranderingen ondergaan. In de tweede helft van de vorige eeuw was het bevorderen van agrarische productiviteit nog het adagium; de laatste twee decennia is de aandacht meer en meer verschoven naar de impact van landbouw op natuur en milieu. De toegenomen vraag naar publieke goederen gegenereerd door de agrarische sector, zoals bijvoorbeeld de bijdrage aan een mooi platteland, heeft het karakter van de Europese landbouw definitief veranderd. De voornaamste oorzaak voor de toename van de vraag naar deze publieke goederen van de agrarische sector is de gestegen welvaart en in mindere mate de verhoogde mobiliteit (met betrekking tot recreatie). Dit heeft ertoe geleid dat, naast een aanscherping van de milieuwetgeving voor de agrarische sector, een interessant pallet aan maatregelen is ontstaan voor het bevorderen van natuur- en landschapswaarden. Meestal worden deze maatregelen aangeduid met de term Agri-environmental Programmes (AEP), waarvan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer een goed voorbeeld is.

**J.H. Ansink**

Binnen een AEP worden boeren, meestal door financiële prikkels, gestimuleerd om natuur- en landschapswaarden te beschermen. Deze vorm van natuurbeheer werd tijdens de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 1992 op Europese schaal ingevoerd en binnen Europese landen is vervolgens een breed scala aan vergelijkbare instrumenten geïmplementeerd. Een overeenkomstige eigenschap van AEP's is dat zij het financieel aantrekkelijk maken om natuurbeheersactiviteiten in de agrarische bedrijfsvoering mee te laten wegen. Hierbij valt te denken aan het subsidiëren van de overstap naar een minder milieubelastende bedrijfsvoering of bijvoorbeeld het compenseren van gederfde inkomsten door een verlaagde mestgift.

Ondanks de grote belangstelling voor AEP's blijkt in de praktijk dat de resultaten van deze vorm van natuurbeheer tegenvallen<sup>1</sup>. Blijkbaar leveren de maatregelen genomen binnen AEP's niet de gewenste effecten. De literatuur draagt verschillende oorzaken aan voor deze situatie, waaronder: (i) de benodigde tijdsduur voor natuurontwikkeling is vaak langer dan verwacht, omdat samenstellingen van ecosystemen niet eenvoudig verlopen; (ii) de toegenomen milieudruk vanuit niet-agrarische sectoren (transport, industrie) is meestal niet meegenomen bij het opstellen van AEP's; en (iii) er wordt te weinig reke-

ning gehouden met het negatieve effect van versnippering (beheer van aaneengesloten percelen levert meer effect op dan het beheer van een even groot areaal aan verspreid liggende percelen). Over het algemeen kan gesteld worden dat een heel scala aan factoren (ecologisch, sociaal en economisch) de effectiviteit van AEP's beïnvloedt. Binnen het AEMBAC-project<sup>2</sup> is geanalyseerd op wat voor manier effectieve AEP's kunnen worden ontwikkeld met inachtneming van de relevante ecologische, sociale en economische factoren. De eerste

stap is het definiëren van de gewenste doelen m.b.v. indicatoren. De tweede stap is de selectie van het juiste instrument.

## *AEP doelen*

De AEMBAC-methode gaat uit van het combineren van twee soorten indicatoren. Staat-indicatoren beschrijven de staat van een bepaald agrarisch ecosysteem en de functies die dit systeem vervult. Voor elke staat-indicator kan een gewenste kwaliteit worden bepaald. Druk-indicatoren beschrijven de druk vanuit de agrarische sector op het agrarisch ecosysteem. Na een selectie van de belangrijkste staat-indicatoren (op basis van de gewenste functies van het ecosysteem) kan de relatie tussen de druk- en staat-indicatoren in kaart worden gebracht. Wanneer gedefinieerd is wat de gewenste kwaliteit is van de staat-indicator, geeft de corresponderende set van druk-indicatoren aan wat de maximaal toelaatbare druk is, rekening houdend met bestaande druk vanuit niet-agrarische sectoren. Een voorbeeld is de druk door het gebruik van pesticide (druk-indicator) op het aantal weidevogels in een bepaald gebied (staat-indicator).

Een probleem dat opkomt bij het bepalen van de juiste grenswaarden voor beide soorten indicatoren is het waarderen van de functies van agrarische ecosystemen<sup>3</sup>. Een efficiënte situatie ontstaat wanneer de marginale sociale baten van AEP's gelijk zijn aan de



Foto: Peter van den Hurk

marginale kosten. Deze kosten zijn meestal eenvoudig terug te leiden tot de gedeerde inkomsten voor boeren die deelnemen aan een AEP. De baten zijn echter lastiger te kwantificeren. In de praktijk is het vaak eenvoudiger om via een andere methode, zoals bijvoorbeeld 'safe minimum standards', de gewenste kwaliteit van staat-indicatoren te schatten, en de daaraan gekoppelde maximale druk van druk-indicatoren. Echter, door een juiste selectie van instrumenten is het mogelijk om het bepalen van de baten van AEP's aan de markt over te laten.

### *AEP instrumenten*

In het algemeen onderscheiden we drie mogelijke categorieën van instrumenten voor het bereiken van de gewenste doelen: regulatie, quasi-markt- en markt-instrumenten. Quasi-markt-instrumenten worden traditioneel het meest gebruikt voor AEP's en deze categorie kan verder worden onderverdeeld in kosten-compensatie, veilingen en onderhandelingen<sup>4</sup>. Er zijn verschillende aspecten die de keuze voor één van deze instrumenten beïnvloeden, waarvan de belangrijkste hier worden besproken. Het overkoepelende criterium bij het selecteren van een instrument is efficiëntie. Dit houdt in dat de marginale kosten van natuurbeheersactiviteiten voor boeren gelijk zijn aan de marginale sociale baten. In theorie kan efficiëntie worden bereikt door bijvoorbeeld het zetten van een juist subsidie-niveau. In het geval van natuurbeheer ligt dit niet zo eenvoudig, omdat niet alleen de marginale kosten van natuurbeheer variëren, maar ook de marginale sociale baten van natuurbeheer van locatie tot locatie een grote variatie vertonen. Eén van de belangrijkste oorzaken hiervan is de variatie in waardering van natuur op verschillende locaties (door bijvoorbeeld een hogere bevolkingsdichtheid). Alleen een markt-instrument kan efficiënt vraag en aanbod van natuur bij elkaar kunnen brengen. Hoewel dit wel mogelijk is voor bijvoorbeeld biologische producten, zijn de meer publieke goederen die door de agrarische sector gegenereerd worden (bijvoorbeeld een aantrekkelijk landschap), minder eenvoudig op een markt te verhandelen. Het tweede aspect dat de keuze voor een instrument beïnvloedt draait om de vraag wie de eigendomsrechten heeft van natuur. Is dit de boer, die zijn grond vaak al tientallen jaren in bezit heeft? Zo ja, dan is het niet meer dan logisch dat de maatschappij boeren betaalt om extra natuur- en landschapswaarden te creëren en te beschermen. Als wordt

verondersteld dat de eigendomsrechten bij de maatschappij liggen, dan betekent dit dat de agrarische sector een inbreuk maakt op deze rechten door de kwaliteit van natuur aan te tasten. In dit geval is het logische gevolg dat boeren moeten betalen voor hun 'gebruik' van natuur. Het derde aspect bouwt voort op de eerste twee. Over het algemeen is het uitgangspunt dat boeren beloond moeten worden voor hun natuurbeheersactiviteiten. Impliciet hebben zij dus de eigendomsrechten van natuur. Dan rijst vervolgens de vraag, wat voor betalingsmechanisme het meest geschikt is. Er zijn twee mogelijkheden; het compenseren van gemaakte kosten en inkomstenderving (kostencompensatie) ofwel het waarderen en betalen van de geleverde diensten (waardebetaling). Ten opzichte van waardebetaling is kostencompensatie goedkoper voor de overheid en een meer betrouwbare inkomstenbron voor boeren, maar heeft als nadeel dat er geen garantie is voor resultaat van natuurbeheersactiviteiten; er wordt immers vergoed naar de intensiteit van genomen maatregelen, niet naar resultaat. Het is goed mogelijk dat de effecten van maatregelen op de druk- en staat-indicatoren niet goed ingeschat zijn, waardoor de gestelde kwaliteit van de staat-indicatoren niet wordt bereikt. Bij een juiste inschatting van de sociale baten van natuurbeheer kan waardebetaling voor een hogere effectiviteit en efficiëntie zorgen.

Een specifieke uitdaging voor agrarisch natuurbeheer is de effectiviteit van beleid op de lange termijn. Omdat de resultaten van agrarisch natuurbeheer tientallen jaren op zich kunnen laten wachten, is het wenselijk om eenmaal opgebouwde natuurwaarden te behouden. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van subsidies voor natuurbeheer door boeren, is het mogelijk dat een boer na een bepaalde tijd de subsidie opzegt. Wanneer hij dan zijn grond verkoopt of zijn natuurbeheersactiviteiten stopzet, is de kans groot dat de opgebouwde natuurwaarden snel weer verdwijnen. De subsidies hebben dan wel een tijdelijk effect gehad, maar dragen niet bij aan de verbetering van de totale natuurkwaliteit op lange termijn<sup>5</sup>. Het is dus wenselijk om een instrument te selecteren dat prikkels geeft om bestaande natuur (van hoge kwaliteit) te behouden. Het vijfde aspect betreft de schaal waarop het instrument werkzaam is. Enerzijds levert implementatie van een subsidie of veilingensysteem op grote schaal kostenbesparingen op. Anderzijds geeft implementatie van beleid op lokale schaal een belangrijk voordeel. Door gebruik te maken van lokale ken-

nis over de karakteristieken van de aanwezige ecosystemen kan de effectiviteit van beleid worden vergroot. Dit is zeker het geval wanneer het beleid voorziet in prikkels voor boeren om samen te werken. Zoals al eerder genoemd, is beheer van aaneengesloten stukken land effectiever dan het beheer van verspreid liggende percelen. Door samenwerking kan de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer sterk toenemen.

### *Slot*

AEP's zijn doeltreffende middelen om natuurbeheer door de agrarische sector te stimuleren, mits goed ontworpen. Hierbij is het van belang om enerzijds de doelen voor natuurbeheer duidelijk te definiëren, bijvoorbeeld door het beschrijven van de gewenste kwaliteit voor staat-indicatoren. Anderzijds is de selectie van het juiste instrument van grote invloed op de efficiëntie van het AEP. Veel aspecten beïnvloeden de efficiëntie van het geselecteerde instrument, waaronder: (i) lokale variatie in kosten en baten van natuurbeheer; (ii) de eigendomsrechten van natuur; (iii) selectie van een betalingsmechanisme; (iv) effectiviteit op lange termijn; en (v) positieve effecten van samenwerking.

<sup>1</sup> D. Kleijn, F. Berendse, R. Smit & N. Gilissen (2001). Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, 723-725.

<sup>2</sup> Het EU-project AEMBAC, waarin de auteur in samenwerking met Prof. E.C. van Ierland betrokken is, heeft als doel het ontwikkelen van een analytisch kader voor het ontwerpen en implementeren van lokale maatregelen voor agrarisch natuurbeheer (zie <http://www.aembac.org>).

<sup>3</sup> R.S. de Groot, M. Wilson & R. Boumans (2002). A typology for the description, classification and valuation of Ecosystem Functions, Goods and Services. *Ecological Economics* 41(3), 393-408.

<sup>4</sup> Zie voor een beschrijving van deze quasi-markt instrumenten: U. Latacz-Lohmann (1998). Mechanisms for the provision of public goods in the countryside. In: S. Dabbert, A. Dubgaard, L. Slangen & M. Whitby (ed.). *The economics of landscape and wildlife conservation*. Wallingford: CAB International.

<sup>5</sup> M. Whitby (2000). Reflections on the costs and benefits of agri-environment schemes, *Landscape Research* 25, 365-374.