

Mening: Deregulering en natuurbeleid

In zijn *ESB*-nieuwjaarsartikel ging secretaris-generaal van Economische Zaken Maarten Camps (2015) in op het belang van vernieuwing voor welvaartsverbetering, specifiek met betrekking tot het tegengaan van een teveel aan regelgeving. Als voorbeeld van een terrein waar regelgeving welvaartsverbetering in de weg staat noemt Camps de Nederlandse natuurbescherming, waarbij hij aangeeft dat “juridisering (...) ervoor zorgt dat er geen flexibiliteit is in de manier waarop invulling wordt gegeven aan het [economische]belang”. Camps geeft aan in te willen zetten op een flexibeler toepassing van de wet- en regelgeving, zodat economische en ecologische belangen beter tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Feitelijk betekent dit dat overheden niet alleen bij groot openbaar belang, maar ook al bij kleinere economische belangen mogen besluiten af te wijken van de natuurwetgeving. Wij betogen dat flexibilisering van deze wet- en regelgeving om verschillende redenen te voorbarig is. Ten eerste omdat het wettelijk kader aanknopingspunten biedt voor optimalisering van het natuurbeheer zonder welvaartsverlies, bijvoorbeeld middels de door Camps bepleite hervorming van instituties. En ten tweede omdat strikte regelgeving welvaartsverbetering niet in de weg hoeft te staan. We zullen deze argumenten uitleggen en onderbouwen aan de hand van literatuur en voorbeelden.

DE WELVAARTSEFFECTEN VAN NATUURREGELGEVING

Leidend voor het Nederlandse natuurbeheer zijn de Europese Vogel- en Habitatrictlijnen. Met name de Habitatrictlijn (1992) heeft maatschappelijke implicaties door de verplichte bescherming van bedreigde soorten en habitattypen in de aangewezen Natura 2000-gebieden. Concreet verplicht de Habitatrictlijn lidstaten om maatregelen te treffen die de verslechtering van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden tegengaan. Met name voor Nederland heeft dit gevolgen, aangezien de Natura 2000-doelstellingen alleen gehaald kunnen worden indien de milieudruk van economische activiteiten in de omringende gebieden wordt beperkt. Vooral lokaal kan die beperking van economische activiteiten (landbouw, bouwprojecten, infrastructuur) spanningen opleveren, aangezien dit als ‘welvaartsbeperking’ wordt ervaren. Dit is op zichzelf echter geen reden om te pleiten voor een meer flexibele regelgeving, aangezien er op een hoger schaalniveau vaak wel degelijk sprake is van een positief welvaartseffect. Bovendien is er binnen het bestaande kader reeds de mogelijkheid om bij groot openbaar belang af te wijken van de regelgeving. Zo stelt artikel 6.4 van de richtlijn dat bij “dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard” economische activiteiten toch kunnen worden toegestaan.

Door strikte toepassing van de richtlijn wordt artikel 6.4 niet vaak gebruikt. Lidstaten hebben echter bewust voor een strikte toe-

JETSKE BOUMA

Senior wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

ARJAN RUIJS

Wetenschappelijk onderzoeker bij het PBL

PETRA VAN EGMOND

Wetenschappelijk onderzoeker bij het PBL

passing van de Vogel- en Habitatrictlijnen gekozen om een halt toe te roepen aan de voortdurende achteruitgang van de Europese natuurgebieden. Zo heeft in Nederland driekwart van de beschermde soorten, en ook bijna alle habitattypen vallend onder de Europese Habitatrictlijn, een zeer ongunstige tot matige staat van instandhouding (PBL, 2014). Dit heeft een negatief effect op de nationale welvaart door het verlies zowel aan soorten als aan ecosystemendiensten. En dat gaat met ecosystemedegradatie gepaard gaat, zoals toenemende overstromingsrisico's, afnemende

klimaat- en ziekteregulatie en verlies van landschappelijke kwaliteit (Bouma en Van Beukering, 2015). Het meten en zichtbaar maken van dit welvaartsverlies is lastig, omdat veel van de effecten niet-monetair zijn, maar ook omdat de omvang van de verliezen vaak pas in de loop van de tijd zichtbaar wordt. Soortenrijkdom, ofwel biodiversiteit, is een belangrijke factor bij het zekerstellen van ecosystemendiensten, zoals plaagbestrijding, bodemvorming en primaire productieprocessen, waarmee biodiversiteitsbescherming min of meer een verzekeringspremie is om toekomstig welvaartsverlies te voorkomen (Braat en Ten Brink, 2008).

REGELGEVING EN INNOVATIE

In hun onderzoek naar de impact van (milieu)regelgeving op economische productie, suggereren Porter en Van der Linde (1995) dat strikte (milieu)regelgeving kan leiden tot innovatie en economische groei. Het veronderstelde mechanisme hierachter is dat milieuregulering, mits goed vormgegeven, een verbeterde concurrentiepositie tot gevolg kan hebben doordat het bedrijven uitdaagt efficiënter met schaarse hulpbronnen om te gaan. Xepapadeas en De Zeeuw (1999) laten zien dat dit theoretisch inderdaad het geval kan zijn, aangezien bedrijven door regulering niet alleen minder investeren vanwege hogere kosten (*downsizing*), maar ook hun investeringen veranderen richting meer *eco-efficiency* en een hogere productiviteit (*modernizing*). Empirisch onderzoek laat zien dat de claim dat milieuregelgeving de concurrentiepositie van een land verbetert niet houdbaar is, maar het toont wel overtuigend aan dat milieuregulering via innovatie kan leiden tot verbeterde *eco-efficiency* en daarmee tot welvaartswinst (Dekker *et al.*, 2011; Lanoie *et al.*, 2011). Aan de hand van lopende onderzoeken bij het Planbureau voor de Leefomgeving kunnen een aantal voorbeelden van de invloed van milieuregelgeving op innovatief landgebruik en natuurbeheer worden getoond (kader 1).

Het voorbeeld laat zien dat economische activiteit samen kan gaan met natuurbehoud en -ontwikkeling indien deze activiteit wordt vormgegeven binnen regio-specifieke randvoorwaarden. Dit is innovatief omdat het tot nieuwe, meer *eco-efficiënte* vormen van landbouw en ruimtegebruik leidt. Deze nieuwe vormen van landbouw kunnen de nationale welvaart vergroten omdat ze leiden tot

lagere kosten voor natuurbeheer, en ook omdat ze bijvoorbeeld de productie van ecosysteemdiensten bevorderen, zoals waterberging en landschapsbeheer. Voorwaarde is wel dat de uitvoering effectief wordt vormgegeven, zowel vanuit ecologisch als vanuit economisch perspectief (Van Soest en Dijk, 2011). Belangrijk is verder om te constateren dat de vernieuwingen niet tot stand waren gekomen zonder een strikte regelgeving: de informatie- en transactiekosten van een dergelijke omslag zijn groot, en zonder een stok achter de deur maken de actoren zo'n omslag niet uit zichzelf. Ook Schoukens en Bastmeijer (2014) stellen dat een strikte toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijnen heeft geresulteerd in innovatie wat betreft economische activiteiten en het (natuur)beleid.

FLEXIBILITEIT EN GELOOFWAARDIGHEID

Een laatste reden waarom flexibele regelgeving niet per definitie leidt tot lagere kosten is dat flexibilisering een grotere onzekerheid tot gevolg heeft. Helm (2005) laat zien hoe flexibel overheidsbeleid tot onzekerheid kan leiden, omdat bedrijven en burgers niet zeker weten hoe in een bepaald geval de regels zullen worden toegepast. Ook leidt flexibiliteit ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor lobby en beïnvloeding, wat de uitvoering van het milieubeleid politieker maakt, met het gevaar van inconsistenties in de loop der tijd. Hierdoor zullen bedrijven geneigd zijn om investeringen uit te stellen en een afwachtende houding aan te nemen, wat innovatie belemmert en ervoor zorgt dat er slechts beperkt milieuwinst wordt geboekt. Concreet is er voor Nederland extra reden om de geloofwaardigheid van het beleid zwaar te laten meewegen, aangezien de impasse rond Natura 2000-gebieden mede voortkwam uit grote onzekerheid over het beleid (Backes *et al.*, 2011).

CONCLUSIES

Gelet op de nadelen van het flexibiliseren van de regelgeving, zoals voorgesteld door Camps (2015), is het nu onze aanbeveling om eerst eens na te gaan waar de knelpunten zitten en hoeveel winst er te behalen valt door het natuurbeleid te optimaliseren binnen de bestaande wet- en regelgeving. Daarbij dient er dan wel meer aandacht te ko-

men voor de afweging van de verschillende maatschappelijke belangen – zowel lokale als Europese. Het blijft voor een ondernemer niet prettig om beperkt te worden in het ondernemerschap, en al is deze beperking van belang voor de welvaart, dat neemt echter niet weg dat men kan proberen om aan die ondernemer tegemoet te komen door bijvoorbeeld elders ontwikkelruimte beschikbaar te stellen of door binnen de kaders van de regelgeving te zoeken naar ruimte voor (innovatieve) economische activiteit.

Dit vraagt om optimalisering van de implementatie van het natuurbeschermingsbeleid, een optimalisering waarvoor wij veel kansen zien. Deels gebeurt dit bijvoorbeeld al met instrumenten met nieuwe financieringsmechanismen voor natuurbeheer, met initiatieven van het bedrijfsleven om activiteiten te vergroenen, en ook binnen regelingen zoals de subsidieregeling Biodiversiteit & Bedrijfsleven en de regeling Groencertificaten. Voor zover wij weten is er echter nog niet naar dergelijke initiatieven gekeken vanuit het oogpunt van een bredere optimalisering van het natuurbeleid, bijvoorbeeld door faciliteiten specifiek te richten op de bufferzones van Natura 2000-gebieden of door gericht bij te dragen aan de coördinatie- en transactiekosten van een integraal, gebiedspecifiek natuurbeleid. Op deze wijze kan de overheid vernieuwing te stimuleren en te zorgen voor een voorspelbaar en duurzaam natuurbeschermingsbeleid op de lange termijn.

LITERATUUR

- Backes, C.W., M. van Veen, B. Beijen *et al.* (2011) Natura 2000 in Nederland: juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. PBL-publicatie, 555084001. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouma, J.A. en P. van Beukering (red.) (2015) *Ecosystem services: from concept to practice*. Cambridge (VK): Cambridge University Press.
- Braat, L. en B. ten Brink (2008) *The cost of policy inaction: not meeting biodiversity targets*. Brussel: TEEB/IEEP.
- Camps, M. (2015) Kiezen voor kansen. ESB, 100(4701), 6–10.
- Dekker, T., H.R. Vollebergh, F.P. de Vries en C.A. Withagen (2012) Inciting protocols. *Journal of Environmental Economics and Management*, 64(1), 45–67.
- Helm, D. (2005) Economic instruments and environmental policy. *Economic & Social Review*, 36(3), 205–228.
- Lanoie, P., J. Laurent-Lucchetti, N. Johnstone en S. Ambec (2011) Environmental policy, innovation and performance: new insights on the Porter hypothesis. *Journal of Economics & Management Strategy*, 20(3), 803–842.
- PBL (2014) *Balans voor de Leefomgeving*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Porter, M.E. en C. van der Linde (1995) Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97–118.
- Schoukens, H. en K. Bastmeijer (2014) Species protection in the European Union: how strict is strict? In: C.-H. Born *et al.* (red.) *The habitats directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?* Oxford: Routledge.
- Soest, D. van, J. Dijk (2011) De economische efficiëntie van agrarisch natuurbeheer. ESB, 96(4612S), 11–15.
- Stortelder, A.H.F. en M.A. Kiers (2011) Boeren voor Natuur, waar kan dit concept met succes worden ingevoerd? *Alterra-rapport*, 2145. Wageningen: Alterra.
- Westerink, J., A.H.F. Stortelder, F.G.W.A. Ottburg, T.A. De Boer, R.A.M. Schrijver, C.K. de Vries, M. Plomp, E.A.A. Smolders, A.T.W. Eysink en G.H. Bulten (2013) Boeren voor Natuur. Hoe werkt het en wat levert het op? *Alterra-rapport*, 2472.
- Xepapadeas, A. en A. de Zeeuw (1999) Environmental policy and competitiveness: the Porter hypothesis and the composition of capital. *Journal of Environmental Economics and Management*, 37(2), 165–182.

Boeren voor Natuur

KADER 1

Boeren voor Natuur is een benadering van natuurvriendelijk boeren, ontwikkeld door Alterra (Stortelder en Kiers, 2011) waarbij boeren een hogere grondwaterstand accepteren en zich committeren aan een gesloten kringloopsysteem. De benadering is de afgelopen tien jaar met overheidsfinanciering bij een aantal melkveehouders en veetelers uitgetoetst en heeft aantoonbaar positieve effecten op de biodiversiteit in het aanpalende natuurgebied (Westerik *et al.*, 2013). Boeren worden gecompenseerd voor gederfde inkomsten, in ruil waarvoor zij additionele ecosysteemdiensten produceren, zoals hulp bij waterberging en landschapskwaliteit. Strikte regelgeving heeft stimulerend gewerkt voor de opschaling van de Boeren voor Natuur-methode, omdat het voor boeren in de bufferzones van Natura 2000-gebieden een manier is gebleken om hun activiteiten uit te breiden en tegelijkertijd bij te dragen aan een verbeterd natuurbeleid. Doordat de methode voorkomt dat agrarisch land moet worden aangekocht, en doordat de monitorings- en handavingskosten beperkt zijn in vergelijking met het gangbare agrarische natuurbeheer, leidt de methode tot lagere kosten voor natuurbescherming en tot voortzetting van de economische activiteit.