

Natuurbetaling

ESB

Rubrieken

Internalisering

Natuurwaarden in landbouwgebieden vormen één van de zeldzame voorbeelden van omvangrijke positieve externe effecten ten gevolge van een commerciële activiteit. Internalisering van externe effecten met behulp van financiële instrumenten, normaal een zaak van het opleggen van heffingen, zou bij deze natuurwaarden juist plaats moeten vinden door het uitkeren van een positief bedrag voor elke eenheid meegeproduceerde natuur. Mogelijkheden voor een dergelijk marktconform natuurbeleid worden in dit artikel onderzocht.

Het stimuleren van natuurwaarden in landbouwgebieden vindt nu in hoofdzaak plaats met beheersovereenkomsten in het kader van het Relatienota-beleid (1975), met kleine aanvullingen zoals bepalingen in bestemmingsplannen, regelingen uit de Vogelwet en ook schadevergoedingsregelingen. Met boeren wordt in een beheersovereenkomst afgesproken om bepaalde handelingen wél, of juist niet, of alleen in bepaalde perioden te verrichten. Oorspronkelijk was het de bedoeling om in totaal voor minstens honderdduizend hectare landbouwgrond beheersovereenkomsten af te sluiten. Tot op heden is dat echter tot 8.300 hectare beperkt gebleven, waarvoor het afgelopen jaar in totaal bijna f 7 mln aan boeren is betaald. In schadevergoedingsregelingen gaan vergelijkbare bedragen om. Zo wordt er voor schade door fouragerende ganzen jaarlijks een bedrag van ongeveer f 2 mln. aan boeren uitgekeerd. Daarmee wordt voor de ganzen voer en rust gekocht. Vrij geruisloos is met schadevergoedingsregelingen in het natuurbeleid een algemeen werkend financieel instrument ontwikkeld om vrije, niet contractueel vastgelegde beslissingen van ondernemers in milieuvriendelijke richting te sturen. Doel van dit artikel is aan te geven hoe het natuurbeleid in landbouwproductiegebieden systematischer van dergelijke marktconforme instrumenten gebruik zou kunnen maken. De landbouw verkeert daarbij in de gelukkige omstandigheid dat zij, in tegenstelling tot de meeste industriële activiteiten, ook positieve externe effecten tweebrengt zoals weidevogels en kruiden en bloemen.

Bij de huidige beheersovereenkomsten en schadevergoedingen wordt betaald voor handelingen waarvan gehoopt wordt dat de doorwerking in een causale effectketen een positief resul-

taat voor de natuur zal opleveren. Het gaat daarbij om broedvogels en vegetaties en in mindere mate ook om andere fauna en om landschapselementen. Het bedoelde resultaat hoeft echter niet altijd in volle omvang te ontstaan omdat effecten meestal alleen in bepaalde omstandigheden optreden en omdat er in elke causale keten nu eenmaal neveneffecten kunnen ontstaan. Bij de schadevergoedingsregeling voor ganzen krijgen boeren bij voorbeeld een belang bij het schieten op ganzen omdat anders de ratio weg zou vallen achter de betaling aan hen. De recent verleende vergunning tot het afschieten van 30.000 ganzen in de komende winter zou mede in dat verband gezien kunnen worden. Ook kunnen er andere handelingen zijn die het gewenste doel goedkoper kunnen realiseren, maar die bestuurlijk misschien minder makkelijk realiseerbaar zijn. Het aantal weidevogels kan bij voorbeeld vrij goedkoop worden verhoogd door om nesten heen te maaien, in plaats van het maaien gedurende een bepaalde periode te verbieden zoals in beheersovereenkomsten gebruikelijk is. Het optreden van onzekerheden en van ongewenste neveneffecten kan alleen worden voorkomen door de causale keten zo kort mogelijk te maken. Idealiter vindt de betaling derhalve plaats voor de te realiseren natuurwaarden zelf. Als dat mogelijk zou zijn, zoals in het volgende voor een aantal belangrijke groepen natuurwaarden gesteld wordt, ontstaat er een zeer efficiënt instrument voor natuurbeleid. Dergelijk marktconform milieubeleid heeft in beginsel nog meer aantrekkelijke kanten. Er kunnen milieuverbeteringen mee worden gerealiseerd zonder enige dwang en zelfs met een positieve inschakeling van de creatieve vermogens van de boer. Op termijn kunnen daarom de kosten van natuurproductie dalen door betere integratie in de landbouwproductie. De bureaucratistische rompslomp kan zeer beperkt blijven. Het is niet een conserverend maar een actief beleid gericht op de realisatie van natuurwaarden, ook in de op de toekomst gerichte moderne landbouw. Het marktconforme beleid kan dienen ter vervanging van de huidige beheersovereenkomsten voor slechts een beperkt areaal. Natuurbetaling zou echter ook ruimer toepasbaar kunnen zijn ter stimulering van de kwaliteit van inheemse flora en fauna.

Welvaartstheoretisch is vrij goed uitgewerkt hoe en waarom marktconform beleid maatschappelijke en milieuvordelen op kan leveren. Bepaalde typen milieuproblemen kunnen gezien worden als externe effecten van productie en consumptie. Externe effecten zijn effecten die wel maatschappelijk van belang zijn, maar die niet in de prijs tot uitdrukking komen. De emissie van ammoniak is een negatief extern effect; de boer hoeft voor de schade aan natuur, gebouwen en drinkwater niets te betalen en emiteert daarom zoals hem dat uit andere overwegingen uitkomt. Dat is in het algemeen veel te veel. Weidevogels en kruidenvegetaties zijn voorbeelden van positieve externe effecten. De boer ontvangt voor 'meegeproduceerde' weidevogels en kruidenvegetaties echter niets en produceert er daarom te weinig van. Als het mogelijk is om aan een extern effect een prijs te geven ter hoogte van de maatschappelijke waarde¹, een positief bedrag voor positieve externe effecten en een negatief bedrag voor negatieve externe effecten, dan wordt het externe effect daarmee geïnternaliseerd. De milieuaspecten worden dan in de normale bedrijfs-economische afwegingen betrokken. Die internalisering is meestal niet zo eenvoudig; het is niet voor niets dat het externe effecten zijn. Meestal worden er daarom makkelijker instrumenten toegepast die echter duurder en minder effectief zijn. In het milieuhygiënisch beleid wordt met name gewerkt met verboden en voorschriften, veelal in de vorm van vergunningen; in de landbouw met name met beheersovereenkomsten, waarin de boer zich voor een periode van vijf jaar verplicht bepaalde bedrijfsactiviteiten wel of juist niet of alleen in een bepaalde periode te verrich-

1. De maatschappelijke waarde voor dit soort zuiver collectieve goederen dient politiek te worden vastgesteld. Deze benadering is verwant aan de door Baumol en Oates voorgestelde waarin politiek de hoeveelheid toelaatbare vervuiling wordt vastgesteld en waar de benodigde heffinghoogte dan een empirisch vaststelbare grootheid is. Zie W.J. Baumol en W.E. Oates, *The theory of environmental policy; externalities, public outlays and the quality of life*, Englewood Cliffs N.J. 1975, blz.137.

ten. In het boven aangehaalde ganzen-voorbeeld is weliswaar sprake van beleidsuitvoering met financiële instrumenten, maar niet van internalisatie. Er wordt daar betaald voor gewasschade, en niet voor de ganzen zelf.

Natuurbetaling

Hoe zou natuurbetaling plaats kunnen vinden? Niet door voor handelingen of het nalaten daarvan te betalen, zoals bij vrijwillige beheersovereenkomsten², maar alleen door de boer voor elke eenheid van het gewenste milieuresultaat een prijs te betalen, waarbij hij verder zelf uit hij het gewenste resultaat het beste kan bereiken. In principe werkt dat voor hem hetzelfde als de overheidsgarantie voor de melk. Ook daar betaalt of garandeert de overheid voor elke eenheid een vast bedrag, en wordt de bedrijfsvoering aan de boer overgelaten³. Voor 'natuur' zijn er echter geen makkelijke maatstaven beschikbaar. De meegeproduceerde natuurwaarden moeten op één of andere wijze worden gekwantificeerd om aan de producerende boer te kunnen worden uitbetaald. Die uitbetaling hoeft niet gedifferentieerd te worden naar natuurlijke omstandigheden, persoonlijke omstandigheden of wat dan ook. De prijs per eenheid blijft in alle gevallen gelijk, zoals dat ook met de melkprijs het geval is. Combinatie van beheersovereenkomsten met natuurbetaling op dezelfde hectares is ongewenst omdat dan de nadelen worden gecombineerd terwijl de voordelen van beide systemen afnemen.

Uitwerking

Hoe zou voor twee typen natuurwaarden⁴, weidevogels en graslandvegetaties, de internalisering plaats kunnen vinden? Wat zou de betalingsgrondslag kunnen zijn; om welke prijzen per eenheid zou het ongeveer gaan; en hoe zou de administratieve uitvoering het beste opgezet kunnen worden? Als referentie geldt steeds een redelijk zware beheersovereenkomst van f 1.000 per hectare in een weidegebied. Daarvan wordt hier f 400 toegerekend aan weidevogels, f 400 aan de vegetatie en f 200 aan overige milieueen landschappelijke waarden⁵.

Weidevogels

Waar gaat het om bij een 'goed' weidevogelgebied? Primair om de aanwezigheid van weidevogels, die echter niet zo maar aan één perceel of één boer toegerekend kunnen worden. Om een weidevogel toch ergens aan toe te re-

kenen kan eigenlijk alleen de nestplaats gebruikt worden, waarvan er voor een weidevogel maximaal één is. De betaling moet direct voor de milieuwaaarde zelf plaats vinden en niet voor afgeleiden. Het geld dient derhalve niet gegeven te worden voor het geschatte aantal vliegvlugge jongen, niet voor nestbescherming en niet voor fourageermogelijkheden, maar voor de nestelende weidevogels zelf. Een boer wordt ten slotte ook niet betaald voor zijn aantallen kalveren, de kwaliteit van zijn stallen of de voederwaarde van zijn gras, maar voor de door hem geleverde melk. Het aardige van boer zijn is nu juist dat je zelf in alle vrijheid en voor eigen risico mag bepalen hoe je dat doet. Ook aanvullend hoeft niets gereguleerd of gecontroleerd te worden. Al zou de boer meteen na de controle alle nesten kapot willen maaien en slepen, dan is dat zijn zaak. Dat maakt het echter onwaarschijnlijk dat er dan in volgende jaren nog vogels zullen nestelen, zodat dergelijk gedrag niet voor de hand ligt. Melkfabrieken hoeven ook niet te controleren of de boer zijn kalveren om zeep helpt, laat staan dat de melkbetaling daarvan afhankelijk zou zijn.

In een redelijk goed weidevogelgebied ligt de weidevogeldichtheid gemiddeld op ongeveer één nest per twee hectare. Dat correspondeert met f 800 per nest per jaar. In de meeste te controleren gebieden zal de dichtheid gemiddeld lager zijn, zeg één nest per vier hectare. Nesten van verschillende soorten hoeven niet gelijk gewaardeerd te worden. Kievitten zijn voor de leek spectaculairder dan tureluurs, maar de laatste zijn zeldzamer. Voor slobbeenden geldt dat in nog sterkere mate. Kemphanen daarentegen zijn nog zeldzamer dan slobbeenden maar spectaculairder dan kievitten. Daar zou een relatief hoog bedrag voor kunnen worden betaald, ook al omdat de 'produktiekosten' van kemphanen relatief zeer hoog zullen liggen. In eerste instantie zou omwille van de eenvoud voor geen of een beperkte prijsdifferentiatie tussen soorten gekozen kunnen worden. Er hoeft dan immers alleen vastgesteld te worden dat er een weidevogelnest is en niet van welke soort het is.

De uitvoering dient weer zo goed mogelijk aan te sluiten bij de administratieve procedures zoals die bij gangbaarder producten gebruikelijk zijn. De boer biedt zijn waar, in casu weidevogels, te koop aan, niet als privé produkt maar als collectief goed waar de overheid als vertegenwoordiger van het collectief belang voor betaalt. Dit kan door een plattegrond met daarop de aanwezige nesten aangegeven te sturen naar het 'aankoopbureau', dat na verificatie van het aanbod uitbetaalt. De boer kan daarbij, voor eigen rekening, deskundigen inschakelen om de nesten te vin-

den. Hij kan ook zelf een cursus volgen bij de in Nederland altijd zo goede bedrijfsvoorlichting die hem dan meteen de verdere kneepjes van het weidevogelproductievak kan bijbrengen. De opgave kan één of tweemaal per jaar in het voorjaar plaats vinden om zowel de vroege als de late broeders op te kunnen geven. Meteen na de opgave vindt controle plaats op de juistheid van de verstrekte nestgegevens. Die controle is de belangrijkste kostenpost van de uitvoering. Een controleur kan, afhankelijk van de kavelstructuur, ongeveer 20 hectare per uur controleren, stel 100 hectare per dag. Daarbij ziet hij gemiddeld 25 nesten van f 800 gulden per stuk, dat is een uitbetaling van f 20.000 per dag. Zijn loonkosten van ongeveer f 500 per dag zijn daarmee vergeleken gering. De controlekosten per nest bedragen ongeveer f 10 en die per gecontroleerde hectare f 5. De fraudemogelijkheden zijn zeer beperkt. Bij fraude bij voorbeeld met behulp van namaaknesten kan de betreffende boer een periode van levering worden uitgesloten. Aangenomen mag worden dat bij normale beheersovereenkomsten de kosten van (nu ontbrekende) serieuze controle vele malen hoger liggen.

Vegetaties

Een makkelijk hanteerbare maat voor de botanische waarde van vegeta-

2. Het vrijwillige element dat ook beheersovereenkomsten hebben is maar betrekkelijk. Deze overeenkomsten worden meestal in het kader van een landinrichtings- of ruilverkavelingsplan aangeboden als compensatie voor het niet aanbrengen van eigenlijk gewenste landbouwkundige verbeteringen.

3. Deze algemene vorm van landbouwbeleid is zo succesvol dat voor een aantal producten, suiker en melk, quota zijn vastgesteld om de optredende overproductie te beperken. Zo ver zal het in het natuurbeleid voorlopig niet komen.

4. Eerdere publikaties op dit gebied zijn: J.C. de Meijere, De boer als producent van natuur en landschap, *NRC-Handelsblad*, januari 1979, met betrekking tot weidevogelbetaling; *Ik zal handhaven*, Verslag van een studiegroep aan het Centrum voor Milieukunde Leiden begeleid door H.A. Udo de Haes en G. Huppés, 1984, gericht op weidevogelbetaling; Discussiebrochure: *Beheersovereenkomsten: Knelpunten en mogelijke oplossingen*, CLM, Utrecht, 1984, gericht op weidevogelbetaling; G. Huppés, Milieubeleid door de markt, in: *Boer tussen Markt Macht en Milieu*, Wageningen 1988, Verslag van het gelijknamig symposium gehouden op 4 november 1987, zowel gericht op betaling voor weidevogels en botanische waarden; A.J. van Strien e.a., *Natuurproductiebetaling*; Betalingen aan boeren voor de produktie van natuur, *Landschap*, jg. 5, nr. 2, juli 1988, gericht op weidevogels en botanische waarden.

5. Natuurbetaling vervangt de beheersovereenkomsten. Een boer zal derhalve moeten kiezen tussen natuurbetaling, beheersovereenkomst of geen van beide. Natuurbetaling kan echter wel met de passieve verplichtingen van de zogenaamde Bergboerenregeling gecombineerd worden.

ties van percelen, slootkanten en sloten is niet beschikbaar. Wel kan, evenals bij weidevogels, per soort worden aangegeven wat de visuele aantrekkelijkheid is en hoe zeldzaam de betreffende soort is. Bij vegetaties is er wel een redelijke samenhang in het vóórkomen van soorten. Dat betekent dat er met een klein aantal indicatorsoorten kan worden gewerkt. Voor onze Nederlandse weidegebieden zijn 20 indicatorsoorten wellicht voldoende om een redelijke kwaliteitsschatting te maken. De keuze moet gericht zijn op makkelijk herkenbare soorten, die tevens een vegetatiekundig voldoende breed spectrum omvatten. Omdat de botanische waarden in hoofdzaak langs de perceelsranden, meestal slootkanten, aanwezig zijn kan met het aantal indicatorsoorten per slootkantlengte als kwaliteitsmaat gerekend worden. Hoe kleiner die lengte gekozen wordt hoe meer voor de betreffende soort de algemeenheid van voorkomen en daarmee de visuele aantrekkelijkheid wordt benadrukt; één dotter per kilometer geeft een ander beeld dan één per 10 meter. Hoe groter deze lengte daarentegen gekozen wordt hoe meer de zeldzaamheidsaspecten in de betaling tot uitdrukking komen. Een lengte van 100 meter lijkt een redelijke afweging te zijn tussen visuele waarde, zeldzaamheidsaspecten en praktische uitvoerbaarheid. Bij een perceelsbreedte van 25 meter is er per hectare globaal 800 strekkende meter perceelsrand en slootkant. Bij een normaal bedrijf met zo'n 20 hectare grond zijn er dan 160 meetvakken waarvoor de aanwezigheid van de gekozen indicatorsoorten moet worden vastgesteld. Het is weer overbodig, en in strijd met de hier voorgestelde opzet, om aanvullende eisen over graslandbeheer, slootschoontekniken en dergelijke te stellen of daar afzonderlijk voor te betalen.

Weer uitgaande van het gestelde bedrag van f 400 per hectare dat bij huidige beheersovereenkomsten aan botanische waarden wordt gespendeerd is er gemiddeld per 100 strekkende meter f 50 beschikbaar voor een goede botanische kwaliteit. In een botanisch mooi gebied mogen in één meetvak ongeveer tien indicatorsoorten worden verwacht. Bij dat aantal kan dan gemiddeld vijf gulden per aanwezige soort worden betaald. Een differentiatie in de prijs per indicatorsoort naar zeldzaamheid en visuele aantrekkelijkheid is goed mogelijk. Door een dergelijke differentiatie wordt ook de 'productie' van duurdere soorten mogelijk.

Evenals bij de weidevogels vindt het aanbod aan het 'aankoopbureau' plaats onder verantwoordelijkheid van de boer door het aanbieden van een plattegrond met de gegevens over het voorkomen van de betreffende soorten per meetvak. Het verzamelen van de gege-

vens kan hij weer uitbesteden of hij kan zelf een cursus kennis van plantesoorten volgen. Omdat de aanwezigheid van plantesoorten over een langere periode is vast te stellen kan gekozen worden voor indiening met aansluitende controle één maal per jaar. De plaatsrouw van planten is veel groter dan de broedplaatstrouw van weidevogels, zodat in de loop van de jaren het invullen van de plattegronden steeds meer het nalopen van veranderingen kan worden. De controle is ook hier weer de belangrijkste kostenpost van uitvoering. Een controleur moet systematisch perceelsranden langslopen en zal vaak maar één slootkant tegelijk kunnen controleren. Een globale schatting van de benodigde tijd is 25 strekkende kilometer per dag. Dat zijn 250 vakken met gemiddeld tien indicatorsoorten ofwel 2500 soort-scores van gemiddeld f 5 per stuk. Per dag kan hij zo een uitbetaling regelen van f 12.500 terwijl zijn salariskosten slechts f 500 bedragen. De controlekosten bedragen zo globaal f 16 per hectare. De fraudemogelijkheden zijn beperkt. De belangrijkste is dat de boer speciaal indicatorsoorten kan gaan planten of zaaien. Het is de vraag of dat de moeite loont. Wanneer de omvang van dit verschijnsel storend wordt kan voor een groter aantal indicatorsoorten met een navenant lagere prijs per soort worden gekozen. Gezien de plaatsvastheid van de meeste planten zou ook met een steeksproefgewijze controle kunnen worden volstaan, waardoor de administratieve kosten nog verder kunnen dalen.

Perspectieven

Vergeleken met beheersovereenkomsten lijkt natuurbetaling aantrekkelijke kanten te hebben. Bij dezelfde kosten per hectare kunnen door grotere efficiëntie meer natuurwaarden worden gerealiseerd, op strikt vrijwillige wijze. Voorwaarde voor het functioneren van een dergelijk natuurbetalingssysteem is een lange termijn perspectief. Alleen dan kan de bedrijfsopzet worden aangepast, zijn de investeringen in met name kennis mogelijk en kan de natuurverbetering optreden. Die termijn moet derhalve ook door de boer mogen worden verwacht wil hij zinvol een bedrijfs-economische afweging kunnen maken⁶.

Een gefaseerde invoering, met de eerste fasen als proef, lijkt goed mogelijk. Eerst kan regionaal de betaling voor een beperkt aantal milieubaarden worden geïntroduceerd. In die gebieden kunnen de reacties van boeren, de administratieve problemen van uitvoering en de optredende milieueffecten onderzocht worden. Bij positieve ervaringen

kan de natuurbetaling in eventueel aangepaste vorm naar meer gebieden en naar andere milieubaarden worden uitgebreid. De toepassing hoeft daarbij niet beperkt te blijven tot de zogenaamde Relatienotagebieden. Bij ruimere toepassing en dus ook ruimere stimulering van natuurwaarden nemen natuurlijk ook de kosten voor de overheid toe. Het Relatienota-beleid was gepland voor 200.000 hectare en zou bij volledige uitvoering minstens f 100 miljoen per jaar aan beheersovereenkomsten hebben gekost. Voor natuurbetaling als alternatief zou minstens een dergelijk bedrag beschikbaar dienen te zijn, juist als de geproduceerde hoeveelheid natuurwaarden groter zou worden. Wanneer natuurbetaling zeer succesvol is, zal het gestelde budget van f 100 mln. overschreden gaan worden. Prijsverlaging en budgetverhoging zijn de marktconforme alternatieven. Bij dit laatste dient te worden bedacht dat natuurbetaling vaak plaats zal vinden aan die boeren die in relatief slechte productieomstandigheden werken en waarvoor nu al naar allerlei vormen van inkomensondersteuning wordt gezocht.

In de veranderde prijsomgeving treden niet alleen gedragsaanpassingen van boeren op. Ook cultuurtechnische werken kunnen anders worden vormgegeven. Zo zou de aanleg van terrastaluds met drassige stroken langs de sloten, waar nu ten behoeve van natuurwaarden mee wordt geëxperimenteerd, in het kader van de Landinrichting geen kostenpost meer hoeven zijn maar een rendabele investering. De polarisatie tussen landbouw en milieu, die de laatste jaren groeit onder andere door de mestperikelen, zou door internerend natuurbeleid weer af kunnen nemen. Meestal gaat het bij marktconform milieubeleid om verplicht opgelegde heffingen ter beperking van de negatieve externe effecten van productieprocessen. In dit uitzonderlijke voorbeeld van positieve externe effecten op de natuur is niet alleen de keuze van gedragsaanpassingen vrij, zoals bij elk marktconform beleid, maar kan zelfs de hele regeling vrijwillig zijn. Alleen wie er zelf een aanspraak op doet krijgt met de regeling te maken.

Gjalt Huppes

De auteur is verbonden aan het Centrum voor Milieukunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij dankt T.C.M. Melman en H.A. Udo de Haes voor hun uitvoerig commentaar op eerdere versies van dit artikel.

6. De gedragsaanpassing aan de waterverontreinigingsheffing in de WVO nam in totaal zo'n tien jaar in beslag. De prijselasticiteit van melk wordt ook geschat met een aanpassingsperiode van 10 jaar.