



inbo



Instituut voor
Natuur- en Bosonderzoek

Natuurbeleid in landbouwgebied: invloed van de beleidsomgeving

Peter Van Gossum (red.)

Redacteur:

Peter Van Gossum
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) is het Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum voor natuur en het duurzame beheer en gebruik ervan. Het INBO verricht onderzoek en levert kennis aan al wie het beleid voorbereidt, uitvoert of erin geïnteresseerd is.

Vestiging:

INBO Brussel
Kliniekstraat 25, 1070 Brussel
www.inbo.be

e-mail:

peter.vangossum@inbo.be

Wijze van citeren:

Peter Van Gossum (Red.) (2012) Natuurbeleid in landbouwgebied: invloed van de beleidsomgeving. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2012 (46). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

D/2012/3241/305

INBO.R.2012.46

ISSN: 1782-9054

Verantwoordelijke uitgever:

Jurgen Tack

Foto cover:

Y. Adams/Vilda

Natuurbeleid in landbouwgebied: invloed van de beleidsomgeving

Peter Van Gossum (red.)

INBO.R.2012.46

D/2012/3241/305

Voorwoord

De biodiversiteit van Europese landbouwlandschappen gaat sterk achteruit (Krebs *et al.* 1999; Newton 2004; Biesmeijer *et al.* 2006; Öckinger *et al.* 2006; Turbé *et al.* 2010). Dit biodiversiteitsverlies is het gevolg van de aan elkaar gerelateerde processen (Persson *et al.*, 2010) van landbouwintensivering (Donald *et al.* 2001) en het verlies aan ecologische heterogeniteit (Benton *et al.* 2003). Om dit samengaan te verbeteren kozen de Europese Unie (EU) en de Verenigde Staten (USA) in sterke mate voor het financiële beleidsinstrument "agromilieumaatregelen" (Pain & Pienkowski 1997). Het belang van dit instrument wordt benadrukt door het budget van meer dan 2 miljard dollar dat de USA en de EU hiervoor elk uitgeven (Gabriel *et al.*, 2010). Of de gefinancierde maatregelen ook effectief zijn, is evenwel nog onduidelijk (Klein *et al.* 2001; Peach *et al.* 2001, Klein & Sutherland 2003; Bradbury *et al.* 2004; Vickery *et al.* 2004; Tschardt *et al.* 2005; Klein *et al.* 2006; Batáry *et al.* 2010; Gabriel *et al.* 2010). Deze onduidelijkheid geldt ook voor Vlaanderen.

Het doel van dit Natuurrapport Beleidsevaluatie is om het biodiversiteitsbeleid in landbouwgebied¹ te evalueren en voorstellen te doen voor optimalisatie. Thematisch beperkt het Natuurrapport Beleidsevaluatie zich tot de beleidsmaatregelen met betrekking tot vogels (weidevogels, akkervogels, ganzen, houtduif) en erosiebestrijding. De reden hiervoor is de databeschikbaarheid. Enkel over vogels zijn er data beschikbaar waarmee het biodiversiteitsbeleid in landbouwgebied rechtstreeks kan geëvalueerd worden. Van andere soortgroepen zijn geen of onvoldoende data voorhanden. Ook over erosiebestrijding zijn veel data beschikbaar. Daarnaast werd er voor deze thema's gekozen omdat zowel maatregelen voor erosiebestrijding als vogelbeheer positieve neveneffecten hebben op de biodiversiteit in het algemeen. Zo vermindert erosiebestrijding de aanvoer van nutriënten, organisch materiaal, pollutanten en sedimentatiemateriaal naar het oppervlaktewater. Dit heeft een positief effect op de waterbiodiversiteit. Daarnaast hebben verscheidene erosiebestrijdingsmaatregelen ook een positief effect op de bodembiodiversiteit. Bodembiodiversiteit is een onderbelichte, maar belangrijke biodiversiteitscomponent voor de landbouw. De gevolgen van het gebrekkige beheer van de bodembiodiversiteit werd door een recente Europese studie ingeschat op 1 triljoen dollar per jaar op wereldschaal (Turbé *et al.* 2010). Ook vogelbeheermaatregelen kunnen resulteren in een lokale verhoging van de biodiversiteit in andere taxa (o.a. loopkevers, lieveheersbeestjes).

Het evaluatiegedeelte bestaat uit zes wetenschappelijke rapporten die respectievelijk het beleid evalueren op:

output: In welke mate worden de vooropgestelde doelen bereikt (doelbereiking), in welke mate worden de doelen bereikt dankzij het beleid (doeleffectiviteit) en wat zijn de neveneffecten van dit beleid? (rapport Doe-evaluatie van natuurbeleid in landbouwgebied: case vogelbeheer en erosiebestrijding)

inhoud: In welke mate werd er rekening gehouden met de wetenschappelijke inzichten bij het beleidsontwerp van de gekozen beleidsinstrumenten? (rapport Inhoudsevaluatie van natuurbeleid: case vogelbeheer en erosiebestrijding)

instrumentenmix: In welke mate beantwoordt de gekozen beleidsinstrumentenmix aan de slimme regelgevingsprincipes? (rapport Evaluatie van de instrumentenmix van natuurbeleid: case vogelbeheer en erosiebestrijding)

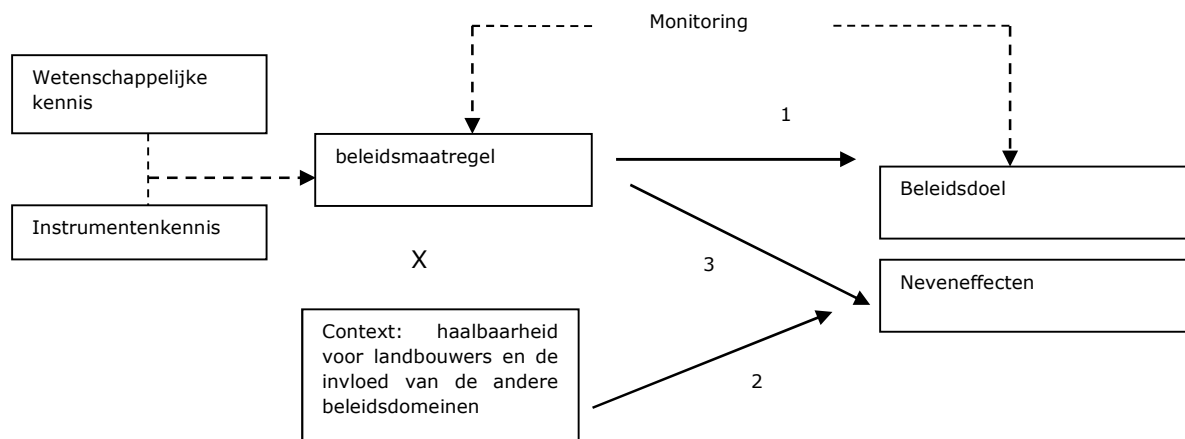
¹ Met landbouwgebied bedoelen we gronden die in landbouwgebruik zijn, met uitzondering van de gebruiks-overeenkomsten binnen erkende en aangewezen natuurreervaten.

monitoring: Wordt de uitvoering van het beleid opgevolgd? Zijn er data voorhanden waarmee de effectiviteit van het beleid kan nagegaan worden? (rapport Evaluatie van de monitoring van natuurbeleid: case vogelbeheer en erosiebestrijding)

haalbaarheid: In welke mate werd er rekening gehouden met de wensen en noden van de beleidsdoelgroep, zijnde landbouwers? (Natuurbeleid in landbouwgebied: haalbaarheid voor landbouwers)

omgeving: In welke mate wordt de uitvoering van het beleid bemoeilijkt door onbedoelde beïnvloeding vanuit andere (beleids)domeinen? (dit rapport)

Het eerste evaluatierapport gaat het beleidssucces of -falen na. De volgende drie wetenschappelijke rapporten trachten dit succes of falen te verklaren door de kwaliteit van het beleidsontwerp te beoordelen. In de laatste twee wetenschappelijke rapporten wordt onderzocht of het succes of falen verklaard kan worden door de invloed van de context (beperkt tot de doelgroep en de invloed van andere beleidsdomeinen) op het doel en op de beleidsmaatregelen (zie ook figuur 1).



Legende

Pijl 1: rechtstreekse effect van de beleidsmaatregel (bv. beheerovereenkomst weidevogels) op het bereiken van het beleidsdoel (toename van de broedvogelindex met 10% tegen 2015, referentiejaar 2007-2008)

Pijl 2: de positieve en negatieve gevolgen van de beleidsmaatregel voor andere beleidsdoelen (bv. de verdere achteruitgang van de niet-vogel biodiversiteit stopzetten tegen 2020)

Pijl 3: rechtstreeks effect van de context (bv. autonome ontwikkeling) op het bereiken van het beleidsdoel

X: de grootte van het effect van een beleidsmaatregel is afhankelijk van de context waarin het wordt toegepast (bv. een beleidsmaatregel die gemakkelijker inpasbaar is in de landbouwbedrijfsvoering zal meer landbouwers overtuigen om deze maatregel toe te passen waardoor het effect van de maatregel groter zal zijn)

Figuur 1 Evaluatie van beleid in kader van Natuurrapport Beleidsevaluatie (aangepast op basis van Swanborn 1999)

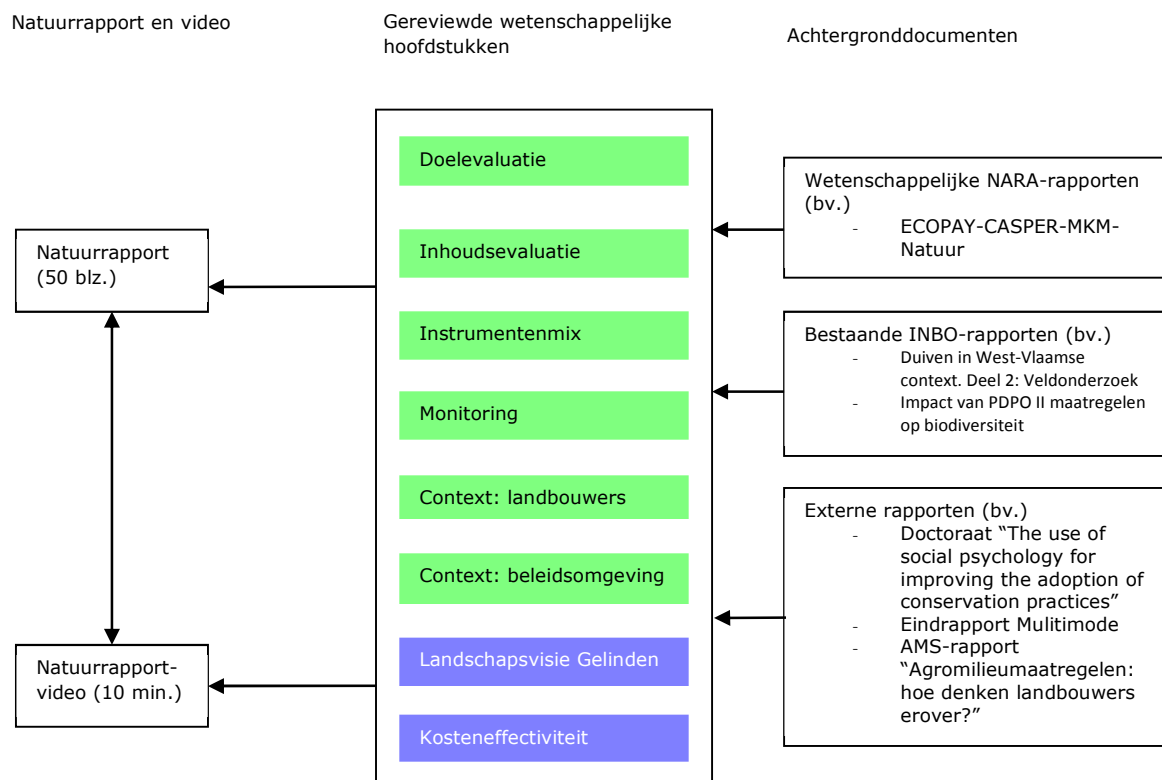
Het optimalisatiegedeelte bestaat uit twee wetenschappelijke rapporten die verschillende van de in het evaluatiegedeelte geformuleerde beleidsaanbevelingen in de praktijk uittesten. Deze rapporten zijn:

Ontwikkeling van een landschapsvisie aan de hand van een casestudy: hoe kan een lokale gebiedsvisie opgesteld worden die rekening houdt met de maatschappelijk gewenste landschapsdiensten en wat is de reactie van de gebiedsactoren op deze visie? (rapport Optimalisatie van natuurbeleid in landbouwgebied: landschapsvisie Gelinden)

Kosteneffectief weidevogelmodel: is het mogelijk om de budgettaire kost van het weidevogelbeheer voor de overheid te verminderen, terwijl toch het gewenste doel behaald wordt en de landbouwer een billijke vergoeding krijgt voor zijn inspanningen en

opbrengstverlies? (rapport Optimalisatie van natuurbeleid in landbouwgebied: ECOPAY – een economisch-ecologisch weidevogelmodel).

Dit rapport "Natuurbeleid in landbouwgebied: invloed van de beleidsomgeving" is één van de acht wetenschappelijke rapporten, die het middengedeelte vormen van het Natuurrapport Beleidsevaluatie 2012 (zie figuur 2). Elk van deze rapporten kan afzonderlijk gelezen worden en is geschreven voor de meer specialistische lezer. Deze wetenschappelijk rapporten vormen de input van het Natuurrapport Beleidsevaluatie. Dit rapport is geschreven voor beleidsmakers, wetenschappers en werknemers en vrijwilligers van middenveldorganisaties met interesse in agromilieumaatregelen, biodiversiteit, erosiebestrijding en/of beleidsevaluatie. Daarnaast vormen de wetenschappelijke rapporten ook de basis voor de Natuurrapport Beleidsevaluatievideo. Deze video geeft in 10 minuten de voornaamste resultaten van het natuurrapport weer. Tenslotte kan een geïnteresseerde lezer zich ook verder verdiepen doordat ook de wetenschappelijke achtergrondrapporten op de website worden weergegeven.



Figuur 2 De situering van de wetenschappelijke hoofdstukken binnen het productgamma van het Natuurrapport Beleidsevaluatie

Samenvatting

Het beleid rond biodiversiteit en erosiebestrijding in landbouwgebied wordt niet alleen bepaald door het milieu- en natuurbeleid. Ook het Vlaamse landbouwbeleid heeft daarop een invloed. De twee werken niet steeds complementair. Daarom is het belangrijk dat de maatschappij bepaald welke negatieve effecten van de landbouwbedrijfsvoering op de biodiversiteit aanvaardbaar zijn. De noodzaak hiervan is reeds door het beleid opgepikt, maar een concrete definitie van basisnatuurkwaliteit ontbreekt. Daarnaast is ook beleidsintegratie belangrijk. Deze beleidsintegratie vertoont een positieve evolutie, maar is nog onvoldoende om tot een effectief beleid te komen. Het beleid zou ook gebaat zijn bij een meer directe koppeling van de gebruikers van de baten (bv. recreanten die genieten van akkervogels) en van de leveranciers die deze diensten leveren (bv. landbouwer met akkervogelrand).

Summary

The policy on biodiversity and erosion control in agriculture area is not only determined by the environment and nature. The Flemish agriculture policy has an influence thereon. The two are not always complementary. Therefore it is important that society determines which negative impacts of agriculture on biodiversity are acceptable. The need was already picked up by the policy, but a definition of basic nature quality is still lacking. In addition, also policy integration is important. This policy integration has a positive evolution but is still insufficient for an effective policy. The policy would also benefit from a more direct link between the users of the benefits (eg recreationists who enjoy farmland birds) and the vendors that provide these services (eg farmer with cropland bird edge).

Inhoud

1	Inleiding.....	8
2	Methode	9
3	Randvoorwaarden	10
4	Interactie tussen landbouwbedrijfsvoering en biodiversiteit.....	11
4.1	Effect van strengere randvoorwaarden op de biodiversiteit	11
4.2	Effect van vergroeningsvoorstellen op natuur, milieu en klimaat enerzijds en de landbouwsector anderzijds	12
4.3	Conclusie.....	13
5	Scheiden of verweven, wat is de impact op de biodiversiteit?	14
6	Beleidskeuze op mondiaal, Europees of gewestelijk niveau: scheiden en verweven	15
6.1	Mondiaal	15
6.2	Europa: het gemeenschappelijk landbouwbeleid	16
6.3	Vlaanderen	18
6.3.1	Scheiden of verweven: lessen vanuit de ruimtelijke planning	18
6.3.2	Scheiden en verweven: lessen vanuit de afbakening van ruimtelijke bestemmingen	20
6.4	Conclusies	21
7	Beleidsintegratie	23
7.1	Institutionele beleidsintegratie	23
7.2	Integratie van het wettelijk instrumentarium	25
7.3	Integratie van het plan-, uitvoerend, informatief en financieel instrumentarium	26
8	Vergoeden/aanrekenen van publieke diensten	27
8.1	Vergroening Gemeentefonds	30
8.2	Private middelen	30
8.3	Verbeteren ketenwerking.....	31
9	Opties voor beleidsintegratie en financiering van publieke diensten ...	32
9.1	Gedeeltelijk of volledig ontkoppelen van ruimtelijke ordening en milieu- en natuurregelgeving	32
9.2	Een geïntegreerd plattelandsbeleid	32
9.3	Een geïntegreerde wetgeving	32
9.4	Een geïntegreerd planinstrumentarium.....	32
9.5	Een definitie van een basisnatuurkwaliteit	32
9.6	Het koppelen van klanten en leveranciers van publieke diensten	33
	Lectoren.....	34
	Referenties	35

Lijst van figuren

Figuur 1 Evaluatie van beleid in kader van Natuurrapport Beleidsevaluatie (aangepast op basis van Swanborn 1999)	3
Figuur 2 De situering van de wetenschappelijke hoofdstukken binnen het productgamma van het Natuurrapport Beleidsevaluatie	4
Figuur 3 Mate van overschrijding van kritische lasten voor stikstof	12

Lijst van tabellen

Tabel 1 Relatieve oppervlaktetrends (%) aan beschikbaar habitat voor diverse soortengroepen in de verschillende scenario's (gebaseerd op Natuurverkenning 2030, p 175)	14
--	----

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de negatieve effecten onderzocht van het Vlaamse landbouwbeleid in het algemeen op het biodiversiteits- en erosiebestrijdingsbeleid in het landbouwgebied. Uit buitenlands onderzoek blijken dergelijke effecten te bestaan, zijn ze meestal negatief en zijn ze moeilijk te voorkomen (McNeely 1988; OECD 1996).

De uitdagingen waarmee de maatschappij en dus ook landbouw geconfronteerd worden, liggen aan de grondslag van de effecten die het ene beleid op het andere voortbrengt. Voorbeelden hiervan zijn bevolkingstoename, klimaatverandering, urbanisatie en de sterk stijgende wereldvoedselvraag. Het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit is één van de vele uitdagingen. (Godfray *et al.* 2010). Om oplossingen te bieden moeten maatschappelijke keuzes gemaakt worden. Zo moeten maatregelen om verdere achteruitgang van de biodiversiteit in het landbouwgebied te voorkomen, afgewogen worden tegenover het inkomen van de landbouwer. Welke maatregelen zijn het meest efficiënt? Wordt best gekozen voor het scheiden van de functies landbouw en biodiversiteit, het verweven van beide of een combinatie? Deze keuze wordt nagegaan op Internationaal, Europees en Vlaams niveau. Eenzelfde afweging tussen het bereiken van beleidsdoelen en het effect van mogelijke maatregelen op het landbouwbedrijfsinkomen dient te gebeuren voor bodembescherming (bv. erosiebestrijding, voorkomen bodemcompactie).

Daarnaast neemt de kans op effecten toe wanneer het onderzochte beleidssubdomein (biodiversiteits- en erosiebestrijdingsbeleid) relatief minder belangrijk geacht wordt dan de andere doelstellingen (bv. voedselveiligheid, bedrijfsinkomen). Dit is meestal zo voor doelstellingen met een relatief lager economisch belang (zie onder andere Penning-Rowsell 1997; Hilson 2002; Young *et al.* 2005). Een mogelijke oplossing voor het voorkomen van dergelijke onbedoelde neveneffecten is beleidsintegratie. Dit proces harmoniseert de verschillende afzonderlijke beleidsdomeinen tot een geïntegreerd en coherent beleidssysteem (Briassoulis 2005, p.50).

Tenslotte worden deze effecten in de hand gewerkt door het huidig economisch model. De landbouwer ontvangt enkel een vergoeding voor de geleverde producten, maar niet voor andere geleverde baten zoals landschapsbeleving. Daarnaast omvat de huidige marktprijs van landbouwproducten niet alle kosten. Maatschappelijke kosten voor onder andere schade aan milieu en het verlies aan biodiversiteit worden niet in rekening gebracht.

Volgende onderzoeksvragen komen in dit hoofdstuk aan bod:

1. Zijn de zogenaamde randvoorwaarden of basisnormen, wat betreft landbouw, natuur en milieu duidelijk omschreven? (§ 3)
2. Welke negatieve effecten van de landbouwbedrijfsvoering op de biodiversiteit worden beschouwd als aanvaardbaar? Aanvaardbaar kan zowel bekeken worden vanuit het oogpunt van de biodiversiteit (om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te verhinderen?) als vanuit oogpunt van de landbouwer (aanvaardbaar inkomen). (§ 4)
3. Welke impact heeft de keuze om functies te scheiden of te verweven op de biodiversiteit? (§ 5)
4. Welke keuze verdient de voorkeur: scheiden of verweven of een combinatie? Vermits landbouw ook een mondiaal en een Europees verhaal is, wordt deze keuze nagegaan op mondiaal, Europees en Vlaams niveau. (§ 6)
5. In welke mate zijn de beleidsdomeinen landbouw en natuur op elkaar afgestemd? (§ 7)
6. In welke mate vergoedt de Vlaamse overheid publieke diensten en tracht ze publieke kosten in de kostprijs van landbouwproducten op te nemen? (§ 8)

Tenslotte worden een aantal opties voor beleidsintegratie en financiering van publieke diensten besproken (§ 9).

2 Methode

Om bovenstaande onderzoeksvragen zo objectief mogelijk te beantwoorden werden voor vraag 1, 5 en 6 gedeeltelijk gestructureerde interviews² met natuur-, ruimtelijke planning- en landbouwbeleidsexperts op politiek, ambtelijk en middenveldniveau afgenomen. Interviews zijn hiervoor een geschikte methode, wanneer ook rekening wordt gehouden met hun tijdsgebonden karakter. De interviews werden uitgevoerd in de periode oktober-november 2011 en de antwoorden van de experts dienen binnen de toenmalige context (bv. grote onduidelijkheid over de vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) begrepen te worden. Daarnaast waren alle experts verbonden met een bepaalde instantie, maar konden niet in naam van deze instantie spreken. Daarom is ervoor gekozen om de interviews als één geheel te verwerken zonder weer te geven wie wat gezegd heeft. Bestaande studies (Leinfelder 2007; Dumortier *et al.* 2009; Freibauer *et al.* 2011; Danckaert *et al.* 2012.) en analyses van beleidsexpert(en) van het Departement Landbouw & Visserij en van de Afdeling Ruimtelijke Planning van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed vormen de basis voor het antwoord op vragen 2,3 en 4.

² Bij een gedeeltelijk gestructureerd interview wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst die voornamelijk uit gesloten vragen met een vaste formulering bestaat. Die vragen worden in een vaste volgorde aan de geïnterviewde gesteld. Naast de gesloten vragen bevat de vragenlijst ook een aantal open vragen, waarbij de nadruk ligt op het doorvragen.

3 Randvoorwaarden

Nina Kerkhove (Universiteit Gent) & Peter Van Gossum (Instituut voor Natuur en Bosonderzoek)

De randvoorwaarden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bestaan uit de Europese beheereisen (18 Europese richtlijnen en verordeningen met betrekking tot volksgezondheid, diergezondheid, gezondheid van planten, milieu en dierenwelzijn), de Vlaamse normen om de landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie te houden, de Vlaamse verplichting 'behoud blijvend grasland' en bijkomende minimumeisen beschreven in het 'Vlaams plattelandsprogramma' (PDPO II, fytolokaal). Deze randvoorwaarden zijn geldig voor alle landbouwers die een beroep doen op steun van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De randvoorwaarden definiëren in voldoende mate de gewenste milieu- en landbouwkwaliteit, maar dit geldt veel minder voor de basisnatuurkwaliteit. De term basisnatuurkwaliteit wordt gebruikt in beleidsdiscussies zonder dat er een duidelijke inhoud aan gegeven wordt. Er is dus nood aan een definitie van basisnatuurkwaliteit. Deze nood wordt door alle experts erkend, om verschillende redenen. De natuursector en de ruimtelijke planners willen basiskwaliteit gedefinieerd zien als bijvoorbeeld de kwaliteit die nodig is om basisdiensten zoals bestuiving, migratie van dieren, etc te garanderen. Hierbij zouden een aantal van die diensten verplicht moeten geleverd worden door de landbouwsector. Ze zien het momenteel als een probleem dat kosten om te komen tot een zekere natuurkwaliteit nu teveel afgewenteld worden op de overheid of op de gemeenschap, terwijl de baten vooral naar het individu gaan. De landbouwzijde benadrukt dat het gebrek aan een eenduidige definitie van de basisnatuurkwaliteit leidt tot wantrouwen om inspanningen te leveren voor natuur. Er heerst immers de angst dat inspanningen erna zullen afgestraft worden doordat de lat steeds hoger komt te liggen. In deze zin is de landbouwzijde vragende partij voor een eenduidige en vaste definiëring van de basisnatuurkwaliteit. Bijkomend wenst men de zekerheid om vergoed te kunnen worden wanneer men meer levert dan de basisnatuurkwaliteit. Wel dient voor de landbouworganisaties de basisnatuurkwaliteit beperkt te blijven tot kwaliteiten die duidelijk verbonden zijn met duurzame landbouw, zoals dit bijvoorbeeld het geval is met erosiebestrijding en met het minimaal gewaarborgd niveau voor de waterkwaliteit. Het probleem van het ontbreken van een definitie van basisnatuurkwaliteit werd reeds gedetecteerd door de administratieve werkgroep Agrarisch Natuurbeheer en Agrobiodiversiteit (AGNABIO)³, die momenteel bezig is met de definiëring van het begrip.

Op dit moment geven de randvoorwaarden dus (nog) onvoldoende duiding over welke natuurkwaliteit er minimaal gewenst is.

³ AGNABIO betreft een structurele samenwerking tussen de beleidsdomeinen Landbouw en Visserij en Leefmilieu, Natuur en Energie rond de thema's Agrarisch Natuurbeheer en Agrobiodiversiteit.

4 Interactie tussen landbouwbedrijfsvoering en biodiversiteit

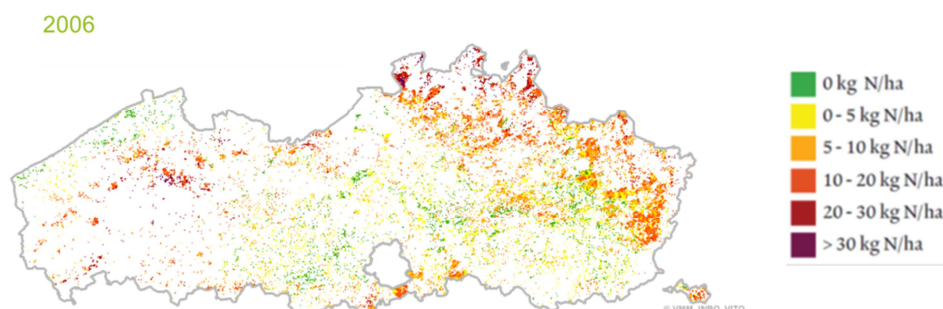
In het kader van het Natuurrapport Beleidsevaluatie zal geen expliciete keuze gemaakt worden over welke negatieve gevolgen aanvaardbaar zijn. Dit is een politieke keuze, wel worden de resultaten van twee studies kort besproken. Meerdere scenario's komen aan bod, waarbij in meer of mindere mate bijgedragen wordt tot het realiseren van bepaalde biodiversiteits- en milieudoelstellingen. In de tweede studie wordt tevens de impact van de vergroeningsvoorstellen op de landbouwsector nagegaan.

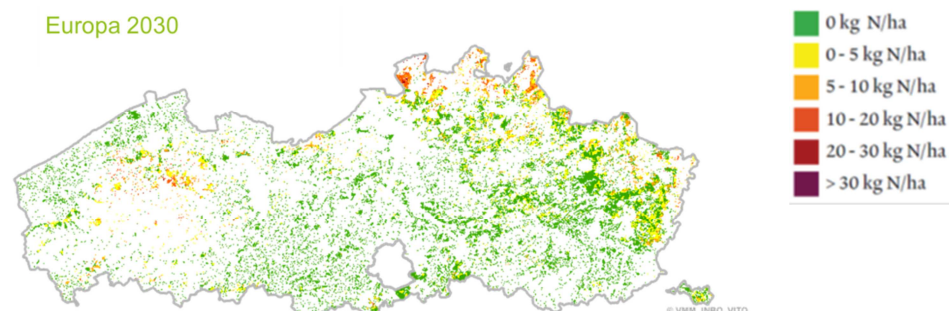
4.1 Effect van strengere randvoorwaarden op de biodiversiteit

Anik Schneiders & Johan Peymen (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek)

De mogelijke effecten van een verstrenging van de randvoorwaarden op de biodiversiteit werden reeds onderzocht in de Natuurverkenning 2030 (www.natuurverkenning.be). Deze natuurverkenning berekende voor het beleid een aantal mogelijke kijkrichtingen naar de toekomst. Eén van deze kijkrichtingen is het vergelijken van het verderzetten van het huidige beleid (referentiescenario) met een beleid dat meer gericht is op het behalen van de Europese milieudoelen (Europa-scenario). Centraal in het Europa-scenario staan het vermijden van bodemerrosie en het minimaliseren van water- en luchtverontreiniging. Een sterke toename van de landbouwbedrijfsvoering met milieudoelen moet, samen met een belangrijke uitbreiding van de tweede pijler van het Europees landbouwbeleid en strengere randvoorwaarden, beide doelstellingen realiseren. Daarnaast scherpert ook het mestbeleid sterk aan in het Europa-scenario met de bedoeling de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water te behalen. Het ammoniakbeleid dat verscherpt wordt door het algemeen gebruik van emissiearme stallen, hangt daarmee samen. De veestapel wordt er teruggedrongen en de oppervlakte met beheerovereenkomsten voor milieudoelen neemt sterk toe. Dit alles vertaalt zich in een sterke verlaging van de stikstofdeposities. Zowel voor agrobiodiversiteit, maar zeker ook voor de biodiversiteit buiten de landbouwgebieden worden de milieudoelen die de natuur vereist veel beter gehaald.

Te hoge stikstofdeposities vormen nog steeds één van de belangrijkste oorzaken van de achteruitgang van de biodiversiteit. Elk habitattype heeft een specifieke gevoeligheid ten aanzien van stikstofdeposities. De maximaal toelaatbare depositie per eenheid van oppervlakte wordt de kritische last genoemd. Figuur 3 toont waar en in welke mate de kritische last voor bos, heide en soortenrijk grasland overschreden wordt, in de uitgangssituatie (2006) en in 2030 bij het Europa-scenario.





Figuur 3 Mate van overschrijding van kritische lasten voor stikstof

De trend toont een gunstige ontwikkeling, zowel in het referentie- als het Europa-scenario. In 2006 bedraagt het percentage oppervlakte met overschrijding nog 87%. In het referentiescenario daalt deze oppervlakte tegen 2030 voor alle beschouwde vegetatietypes tot 54%. In het Europa-scenario is de daling nog sterker tot 29% van de oppervlakte natuur. Door de dalende stikstofdeposities kunnen in de natuurgebieden de instandhoudingsdoelen van de Habitatrichtlijn beter gerealiseerd worden. Maar zelfs in het Europa-scenario zijn er – zeker voor heidevegetaties – nog overschrijdingen waardoor een duurzaam herstelbeheer niet gegarandeerd kan worden. Om de biodiversiteitsdoelstelling te behalen is dit scenario minimaal gewenst.

4.2 Effect van vergroeningsvoorstellen op natuur, milieu en klimaat enerzijds en de landbouwsector anderzijds

Dirk Van Gijsegem (Afdeling Monitoring en Studie, Departement Landbouw & Visserij)

Op 12 oktober 2011 stelde EU-commissaris Ciolos zijn hervormingsplannen voor het Europees landbouwbeleid voor. De topprioriteit in deze hervorming is het koppelen van de rechtstreekse steun die aan de landbouwers wordt gegeven aan de 'vergroening' van het landbouwareaal. Zo zullen volgens deze voorstellen landbouwers in de toekomst minstens 3 verschillende gewassen moeten telen, minstens 7% van hun landbouwoppervlakte ecologisch beheren door bv. het aanplanten van bomenrijen en/of perceelsranden en zal het blijvend grasland moeten bewaard blijven. Landbouwers met minder dan 3 ha landbouwgrond zijn hiervan vrijgesteld. Bovendien zijn specifieke voorschriften voorzien voor landbouwers in Natura 2000-gebied en biologische producenten. Om de landbouwers te stimuleren deze vergroeningsmaatregelen op te volgen, zal 30% van de subsidies afhankelijk worden gemaakt van de naleving van deze voorwaarden. Door de afdeling Monitoring en Studie van het Departement Landbouw & Visserij werden de drie vergroeningsvoorstellen, nl. gewasdiversiteit, ecologisch aandachtgebied en blijvend grasland geanalyseerd naar mogelijke winst voor natuur-, milieu- en klimaatdoelstellingen. Er werd berekend hoeveel landbouwers er aan de vergroeningsmaatregelen zouden voldoen en welke landbouwers specifiek problemen zouden ondervinden. Bij iedere maatregel werden problemen, knelpunten en bedenkingen geformuleerd (Danckaert *et al.* 2012).

Wat de maatregel **gewasdiversiteit** betreft, bepaalt het voorstel dat een landbouwer met meer dan 3 ha bouwland minimaal 3 gewassen dient te telen, waarbij geen van deze drie gewassen minder dan 5% en het hoofdgewas niet meer dan 70% van het bouwland bestrijkt. Dit geldt niet voor bouwland dat grotendeels gebruikt wordt voor grasproductie, voor teelt van gewassen die onder water staan of dat braak ligt. Geschat wordt dat er in Vlaanderen 18.815 landbouwers aan de gewasdiversiteit moeten voldoen. Op basis van de verzamelaanvraag van 2011 werd berekend dat in 2011 60% van de landbouwers aan de gewasdiversiteit voldoet indien elke teeltcode als een apart gewas wordt aanzien. De andere landbouwers voldoen niet omdat ze ofwel te weinig teelten hebben op hun bedrijf (75%) ofwel de gevraagde percentages niet respecteren (25%). Uit de analyse blijkt eveneens dat vooral in oppervlakte grotere bedrijven tot op vandaag al aan de gewasdiversiteit voldoen. Bedrijven kleiner dan 5 ha voldoen in driekwart van de gevallen niet aan

de gewasdiversiteit. De experts schatten in dat deze maatregel het minste bijdraagt aan het behalen van de milieu-, biodiversiteit-, en klimaatdoelstellingen. De bijdrage is ook sterk afhankelijk van wat men onder de term gewas verstaat en van de teelttechnieken.

Betreffende het **ecologisch aandachtsgebied** stelt de Europese commissie de invoering van 7% ecologisch aandachtsgebied (op het areaal bouwland en blijvende teelten) op bedrijfsniveau voor. In absoluut areaal wordt geschat dat dit voor Vlaanderen zou betekenen dat er 32.769 ha ecologisch aandachtsgebied ingesteld moet worden door 22.850 landbouwers.

In het wetgevend voorstel is opgenomen dat de oppervlakte van landschapselementen, bufferstroken en beboste landbouwgebieden -reeds aanwezig in de verzamelaanvraag-meegerekend kunnen worden. Op basis van deze elementen geraakt slechts 1% van de landbouwers die aan deze vergroeningsmaatregel moeten voldoen aan 7% ecologisch aandachtsgebied op bedrijfsniveau.

Wanneer ook de bemestingsvrije stroken rond waterlopen, de oppervlakte met natuurgerichte agromilieumaatregelen, de kleine landschapselementen naast bouwland en blijvende teelten, en het areaal bouwland en blijvende teelten in Natura 2000 gebied (totaal areaal 49.058 ha) meetellen, kan ingeschat worden dat een kwart van de landbouwers op bedrijfsniveau aan het vereiste percentage voldoet. Afhankelijk van wat tot het ecologisch gebied mag gerekend worden, varieert het percentage dus tussen de 1 en 25%. De maatregel betekent in elk geval dat nog een groot aandeel van de landbouwers productieruimte zal moeten braakleggen of bijkomende (landschaps-)elementen moet voorzien om aan voldoende ecologisch aandachtsgebied te geraken. Deze vermindering in productieruimte zal ook leiden tot een vermindering in bedrijfsinkomen. Daarom heeft deze vergroeningsmaatregel een laag draagvlak bij de landbouwsector. De maatregel levert wel een heel grote bijdrage aan de milieu- en klimaatdoelstellingen vooral op vlak van structuurkwaliteit, bodemerosie, waterkwaliteit (toxische als vermestende stoffen), fauna en flora en landschap.

De vergroeningsmaatregel **blijvend grasland** ligt volledig in de lijn van de huidige implementatie van de randvoorwaarde voor blijvend grasland in Vlaanderen, meer bepaald een verplichting tot het behoud van blijvend grasland op bedrijfsniveau. Weliswaar zou elk bedrijf dat een basisbedrijfstoeslag ontvangt het areaal blijvend grasland moeten behouden. Voor Vlaanderen betekent dit dat er 16.733 landbouwers zijn die hieraan zullen moeten voldoen vanaf 2014. 84% hiervan is tot op vandaag al verplicht het blijvend grasland in stand te houden. Deze maatregel draagt in erg hoge mate bij tot de milieu- en klimaatdoelstellingen vooral op vlak van structuurkwaliteit van de bodem, bodemerosie, waterkwaliteit (vermestende stoffen), waterhuishouding, habitats, koolstofopslag en adaptatie. Blijvend grasland draagt ook bij aan het behoud/de verbetering van de bodembiodiversiteit (vermindering verstoring) en waterbiodiversiteit (vermindering van sedimentatie en nutriënten- en pesticidenaanvoer naar de rivieren) (zie ook rapport Doelevaluatie § 4.2)

Voor de vergroeningsvoorstellen 'ecologisch aandachtsgebied' en 'blijvend grasland' dragen bij tot het realiseren van de biodiversiteits- en erosiedoelstelling. De vergroening als randvoorwaarde voor het bekomen van rechtstreekse steun zorgt voor bijkomende verplichtingen voor de landbouwer, die zullen resulteren in bijkomende kosten (Danckaert *et al.* 2012).

4.3 Conclusie

Het bepalen van de aanvaardbare negatieve effecten van de landbouwproductie voor de maatschappij is een moeilijk oplosbaar vraagstuk. Er moeten mechanismen gevonden worden om de landbouwer een aanvaardbaar bedrijfsinkomen te waarborgen, terwijl ook de ecologische randvoorwaarden van habitats moeten gerespecteerd worden. Een systeem van vergoeding of betaling voor publieke diensten kan hieraan bijdragen. Het draagvlak voor deze en een aantal andere denkrichtingen wordt in § 8 onderzocht.

5 Scheiden of verweven, wat is de impact op de biodiversiteit?

Anik Schneiders & Johan Peymen (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek)

De mogelijke gevolgen voor biodiversiteit van scheiden of verweven van landbouw en natuur werd reeds onderzocht in de Natuurverkenning 2030 (www.natuurverkenning.be). Dit wordt beschreven in de subscenario's 'Scheiden' en 'Verweven'. Bij 'Scheiden' wordt de open ruimte ingedeeld in grote eenheden met elk één functie. De Europese natuurdoelstellingen worden bij voorkeur gerealiseerd in grotere aaneengesloten natuurgebieden. Landbouw is monofunctioneel en er wordt weinig geïnvesteerd in beheerovereenkomsten met natuurdoelen. Dit betekent dat productielandbouw overal kan in agrarisch gebied en met minimale zorg voor natuur in deze gebieden. Er worden enkel inspanningen vanuit landbouw gevraagd om gebiedsgericht mee tegemoet te komen aan de realisatie van de Europese biodiversiteitsdoelen. Karakteristieke soorten van het agrarisch gebied (weidevogels, akkervogels, soortenrijke graslanden) zijn geen beleidsdoel. Bij 'Verweven' wordt getracht om meerdere functies optimaal te combineren. Overal in de open ruimte wordt door diverse partners bijgedragen aan de realisatie van Europese natuurdoelen (Schneiders *et al.* 2011). Voor landbouw vertaalt dit zich in een streven naar multifunctionaliteit in gebieden met natuurwaarden en in milieugevoelige zones (erosiegevoelige gebieden, langs waterlopen, ...). Daarnaast wordt er gestreefd naar behoud en concentratie van graslanden in milieukundig kwetsbare gebieden. De subscenario's 'Scheiden' en 'Verweven' vertrekken wel van budgetneutraliteit. De huidige natuurskosten blijft dezelfde, maar de middelen worden herverdeeld in functie van de doelstellingen van het subscenario. Het budget is wel groter in het Europa-scenario dan in het referentiescenario. 'Scheiden' en 'verweven' kunnen dus beschouwd worden als landschapsalternatieven. De 4 combinaties zijn doorgererekend naar potentiële effecten op diverse soortengroepen. Voor elk scenario is berekend of de 'specialisten' van bos, grasland, droge of natte heide, open moeras of moerasbos en akkerland erop vooruit gaan en in welke mate. Tabel 1 geeft de gemiddelde relatieve trend weer.

Tabel 1 Relatieve oppervlaktetrends (%) aan beschikbaar habitat voor diverse soortengroepen in de verschillende scenario's (gebaseerd op Natuurverkenning 2030, p 175)

Milieuscenario's	Referentie		Europa		relatieve toename (%)
	Scheiden	Verweven	Scheiden	Verweven	
Ruimtelijke scenario's					
bos	36	32	37	34	klein <25
gras	11	16	20	31	matig 25-50
droge heide	62	30	61	30	groot 50-200
natte heide	5	2	5	2	zeer groot >200
moeras	45	23	47	32	
moerasbos	83	56	83	56	
akker	34	160	1117	1260	

De scenario's 'scheiden' en 'verweven' geven andere resultaten voor diverse soortengroepen. Voor soorten van heide en moeras blijkt het scenario 'scheiden' een gunstigere strategie (bv. heivlinder (*Hipparchia semele*), tapuit (*Oenanthe oenanthe*) en kwak (*Nycticorax nycticorax*)). Zo groeit de oppervlakte heide dubbel zo sterk in het scheidingsscenario in vergelijking tot verweving en sluit de nieuwe heide beter aan bij bestaande heide.

De scenario's tonen aan dat het niet mogelijk is om alle soorten en habitattypes gelijktijdig te bevoordelen. Een slimme combinatie van beide strategieën kan er toe bijdragen dat de ruimtelijke patronen toelaten om meer biodiversiteitsdoelen te realiseren. Dus indien beleidsmakers het biodiversiteitsdoel wensen te halen, dan is een combinatie van scheiden en verweven gewenst.

6 Beleidskeuze op mondiaal, Europees of gewestelijk niveau: scheiden en verweven

6.1 Mondiaal

Erik Mathijs (Afdeling Bio-economie; Katholieke Universiteit Leuven)

Beleidsdocumenten gebruiken steeds een zekere taal of discours die zich uit in een consistente verhaallijn die op haar beurt een welbepaald wereldbeeld weerspiegelt. Het derde foresight rapport van de SCAR (Standing Committee on Agricultural Research) onderscheidde twee tegengestelde verhaallijnen in de beleidsdocumenten die zij analyseerde (Freibauer *et al.* 2011). De verhaallijnen zijn het 'productiviteitsverhaal' en het 'sufficiëntieverhaal'. Het 'productiviteitsverhaal' is hierbij het meest dominante, maar beide verhaallijnen zijn wel twee extremen op een continuüm. De verhaallijnen zijn volgens de auteurs van het SCAR-rapport lenzen om te kijken naar de nakende schaarste van natuurlijke hulpbronnen en de transitie naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem dat met die schaarste dient om te gaan. Hierbij is het belangrijk om beide verhaallijnen expliciet te maken zodat de beleidskeuzes die beide verhaallijnen inhouden duidelijker worden.

Het 'productiviteitsverhaal' stelt dat we voor de uitdaging staan om 9,1 miljard mensen te voeden in 2050 en dat we daartoe 70% meer moeten produceren. Dat komt omdat stijgende inkomensniveaus het dieet in opkomende economieën zoals China en India doet verschuiven naar voeding rijk aan proteïnen en energie. Bovendien dreigen tekorten en klimaatveranderingen de globale capaciteit om voedsel te produceren te ondermijnen. Gezien de stijging in landbouwproductiviteit reeds gedurende een aantal decennia aan het vertragen is, dient massaal ingezet te worden op de ontwikkeling van nieuwe rassen, variëteiten en technologieën die de productiviteit drastisch doen verhogen. Tegelijkertijd moet men rekening houden met nakende tekorten aan natuurlijke hulpbronnen en met milieuproblemen.

Het 'sufficiëntieverhaal' vertrekt vanuit de observatie dat enerzijds de aarde niet de capaciteit heeft om de verwachte toenemende consumptie te ondersteunen en dat er anderzijds voedsel wordt verspild terwijl overconsumptie leidt tot gezondheidsproblemen. Het vernietigen van belangrijke ecosystemen zal bovendien dramatische terugkoppелеffecten hebben die de funderingen van ons voedselsysteem ondermijnen. Om dit te voorkomen dient de vraag naar voedsel afgezwakt te worden door een gedragsverandering, dienen er structurele veranderingen in landbouw- en voedselketens te komen en dienen milieukosten in de productieprijs opgenomen te worden. Het sufficiëntieverhaal benadrukt ook het gebruik van agro-ecologische methoden.

Terwijl het 'productiviteitsverhaal' gebaseerd is op economische groei en inzet op duurzame intensivering, vertrekt het 'sufficiëntieverhaal' van de grenzen aan de materiële groei als gevolg van de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen en gelooft het in een diversiteit aan systemen. Beide verhalen spelen anders in op vraag en aanbod en daarom dient er gekeken te worden naar de zekerheden en onzekerheden aan zowel de vraag- als de aanbodzijde.

Een eerste zekerheid aan de vraagzijde is dat de wereldbevolking zal stijgen tot 9 miljard mensen in 2050, met een toenemend deel ouderen (vooral in het noorden) en toenemende verstedelijking. Verder zullen stijgende inkomens in ontwikkelingslanden leiden tot verschillende fases in voedingspatronen: eerst een stijging van calorierijk voedsel en dan een substitutie waarbij zetmeelrijke voeding wordt vervangen door plantaardige oliën, dierlijke producten en suiker. Terwijl de eerste fase universeel is, is het substitutie-effect cultuurspecifiek (Kearney 2010). Een laatste zekerheid is dat het consumentengedrag wereldwijd convergeert naar een westers consumptiepatroon. Het is onzeker hoe die verandering in het voedingspatroon precies zal evolueren. Zo lijkt het erop dat Indiërs veel minder vlees consumeren om culturele redenen dan Chinezen. Wat ook onzeker is, is of de verschuiving naar meer gezonde en op waarden gebaseerde voeding (kwaliteit, bio, fair trade, lokaal, seizoensgebonden, milieuvriendelijk, enz.) zich zal doorzetten. Die verschuiving lijkt slechts erg traag op te treden en bovendien erg gevoelig aan de

economische situatie te zijn. Tenslotte is het niet duidelijk hoe groot de vraag naar gewassen voor niet-voedingsgebruik, zoals biobrandstoffen, zal zijn.

Aan aanbodzijde gelden een groot aantal onzekerheden. Een eerste onzekerheid betreft het productiviteitsniveau van dieren en gewassen dat in 2050 kan gehaald worden als gevolg van technologische vooruitgang. Een andere onzekerheid heeft te maken met de impact van klimaatverandering en grondstoftekorten. Hoe en wanneer een aantal terugkoppелеffecten zullen in gang treden als gevolg van milieudegradatie is niet geweten, maar wordt ook onvoldoende in rekening gebracht, vooral in het 'productiviteitsverhaal'. Tenslotte is het ook onzeker of de vergroening van de sector via duurzaamheidsstandaarden ook een ingang zal vinden voor een aantal basisgoederen zoals granen.

Beide verhaallijnen hebben ook aandacht voor de biodiversiteit. Binnen het 'productiviteitsverhaal' is dit enerzijds het geloof dat door een verdere duurzame intensivering kan voorkomen worden dat bepaalde biologisch waardevolle gebieden in productie dienen genomen te worden (dus scheiden van functies). Anderzijds is er ook aandacht voor het behoud van de genetische diversiteit van landbouwgewassen. De genetische diversiteit is ook belangrijk in het 'sufficiëntieverhaal' dat tevens het belang inziet van de bredere context van ecosysteemdiensten voor de controle van plagen en ziekten, het watervasthoudend vermogen van bodems, de bodemvruchtbaarheid en de veerkracht in het algemeen. Het 'sufficiëntieverhaal' zet meer in op de integratie van traditionele kennis, lokale eigenschappen en nichemarkten.

Het dominante verhaal is het 'productiviteitsverhaal'. Dit verhaal kiest voor scheiden. Terwijl het 'sufficiëntieverhaal' meer samenhangt met verweven. Biodiversiteitsbehoud vraagt een mix van beide, terwijl ook voor de andere doelstellingen het gewenste toekomstige pad tussen beide verhaallijnen ligt (Freibauer *et al.* 2011).

Ook het Europees Milieuagentschap stelt dat er een balans gezocht moet worden tussen voldoende voedselproductie en het behoud van agro-ecosystemen die rijk zijn aan biodiversiteit, zowel boven als onder de grond. Deze biodiversiteit vormt immers de basis voor alle agro-ecosysteem gerelateerde diensten (EEA, 2010). Een aantal landbouwsystemen zijn een belangrijke producent van publieke goederen: meer extensieve veeteelt systemen, gemengde systemen, meer traditionele akkerbouwsystemen en biologische landbouw (Cooper *et al.* 2009).

6.2 Europa: het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Belinda Cloet (Departement Landbouw & Visserij)

Het Europese landbouwbeleid of gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) was aanvankelijk opgezet met de bedoeling om voldoende betaalbaar voedsel te produceren en een goed, stabiel inkomen voor de landbouwer te garanderen. Deze doelstellingen moeten gezien worden in het licht van de naoorlogse periode: men wilde nooit meer honger lijden. In 1962 werd het Europees Oriëntatie- en Garantie Fonds voor de Landbouw opgericht om het GLB te kunnen financieren (Oriëntatie voor prijsbeleid en Garantie voor structurele maatregelen). Er werd een gemeenschappelijke markt gecreëerd voor verschillende landbouwproducten (granen, boter, ...), met een gemeenschappelijke prijs. Indien de landbouwer zijn product niet kwijtgeraakte op de markt, kocht Europa die op aan een gegarandeerde minimumprijs (interventieprijs). Indien de landbouwer exporteerde buiten Europa, betaalde Europa het verschil met de wereldmarktprijs aan de landbouwer: de exportrestituties. De Europese markt werd beschermd door invoerheffingen op producten die in Europa werden ingevoerd.

Structurele maatregelen vonden vanaf 1972 hun ingang via steun voor modernisering, vorming en vervroegde uittreding. Hiermee beoogde men grotere, levensvatbare en moderne landbouwbedrijven. Enkele jaren later werden er initiatieven genomen om landbouwers te steunen in fysisch moeilijke gebieden.

Door de aanvankelijk opgezette marktmaatregelen kon Europa op korte termijn zelfvoorzienend worden, maar na verloop van tijd was er sprake van overproductie, de zogenaamde boterbergen,

melkplassen en wijnmeren. Bovendien kostten deze maatregelen handenvol geld en verstoorde ze de marktwerking teveel. Bijsturing was dus nodig: de marktmaatregelen werden geleidelijk afgebouwd en er werden productiebeperkingen opgelegd. Zo werden bijvoorbeeld in 1984 de melkquota in het leven geroepen.

In de jaren negentig werd via de Mc Sharry-hervormingen het prijsbeleid nog verder afgebouwd om zich meer conform de wereldmarkt te richten. Als compensatie voor de sterk verlaagde interventieprijzen kregen landbouwers directe inkomenssteun. Landbouwers werden verplicht een deel van hun gronden braak te leggen en er werden mogelijkheden gecreëerd voor agromilieumaatregelen, bebodingsmaatregelen...

Via Agenda 2000 kwamen een aantal nieuwe aandachtspunten naar voren: de voedselveiligheid en -kwaliteit, vereenvoudiging, decentralisatie van het beleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid. Met het plattelandsontwikkelingsbeleid kreeg het GLB een 2^{de} pijler. In deze pijler krijgen de regio's meer inspraak om een beleid op hun maat uit te werken. Het plattelandsontwikkelingsbeleid had ook een bredere scope: enerzijds was vanaf nu naast het economische luik, ook het ecologische en sociale luik prominent aanwezig; anderzijds beoogde men naast de landbouwsector ook de ontwikkeling van plattelandsgebieden in het algemeen. Zo werd het mogelijk om steun te geven voor plattelandsinitiatieven, diversificatie van landbouw, ...

De directe inkomenssteun werd in 2005 grotendeels losgekoppeld van de productie. Daaraan gekoppeld moest de landbouwer ook een aantal randvoorwaarden inzake natuur, milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid in acht nemen, om nog steun te kunnen ontvangen. Europa wilde op die manier streven naar een duurzame landbouw.

In 2014 start een nieuwe periode van het GLB. Voor de 1^{ste} pijler (directe steun en marktbeleid) wordt resoluut de kaart van duurzaamheid verder doorgetrokken. Naast de randvoorwaarden, zal de landbouwer ook moeten voldoen aan de zogenaamde vergroeningsvoorwaarden om zijn directe steun te ontvangen. De voorgestelde vergroeningsvoorwaarden zijn: gewasdiversificatie, instandhouding blijvend grasland en het inrichten van een deel van het areaal als ecologisch aandachtsgebied (braak, kleine landschapselementen bufferstroken, ...). In het marktbeleid worden de productiebeperkingen voor melk, suiker en wijn afgeschaft en de maatregelen (opvangnetten) bij marktverstoring worden gestroomlijnd. Er blijven mogelijkheden bestaan voor interventie, opslag en exportrestituties. Er komt meer aandacht voor de verbetering van de werking van de voedselketen (en het verstevigen van de positie van de landbouwer hierin).

Wat betreft de 2^{de} pijler blijft het mogelijk dat elke lidstaat of regio een programma op maat uitwerkt binnen de contouren van de Europese bepalingen. Wel moet elke maatregel voldoen aan één of meerdere prioriteiten die Europa naar voren schuift als vertaling van de Europa2020 strategie "slimme, duurzame en inclusieve groei". De algemene doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid blijven zich situeren rond een economisch luik (het concurrentievermogen van de landbouw) een ecologisch luik (duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatacties) en een sociaal luik (gebalanceerde territoriale ontwikkeling van rurale gebieden). Daarnaast zijn er drie horizontale prioriteiten, namelijk innovatie, milieu en klimaat, die prominent in elk plattelandsprogramma zullen moeten verwerkt worden.

Het is duidelijk dat in de loop van de geschiedenis het GLB heel wat wijzigingen heeft ondergaan. Aanvankelijk was het 'productiviteitsverhaal' dominant, waarbij vooral oog was voor méér produceren en stabielere prijzen en inkomens. Geleidelijk aan evolueerde het GLB naar een 'sufficiëntieverhaal', waarbij steeds meer aandacht was voor de omgeving waarin geproduceerd werd. Dit is een logische evolutie gezien de toenemende maatschappelijke bezorgdheden om de effecten van een activiteit of een beleid op andere domeinen, zoals het leefmilieu, de situatie van derdewereldlanden (bij te hoge marktbescherming), ... Toch verdwijnt het 'productiviteitsverhaal' niet: het produceren van voldoende kwalitatief voedsel blijft een van de belangrijkste doelstellingen van het GLB, met het oog op een hoge zelfvoorziening binnen Europa en op het voeden van een toenemende wereldbevolking. Het blijft een uitdaging om dit te verzoenen met andere noden op gebied van leefmilieu, dierenwelzijn en maatschappij.

6.3 Vlaanderen

Bij het scheiden-verweven debat in Vlaanderen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de volgende deeldiscussies:

- scheiden en/of verweven van de stad met het buitengebied: dit hangt samen met de keuze van de plattelandsactoren, bijvoorbeeld bij scheiding zijn paardeneigenaars of stadsbewoners die in het buitengebied recreëren geen plattelandsactor;
- scheiden en/of verweven van plattelandsfuncties: hoe kunnen we het best biodiversiteit behouden op het platteland, door de plattelandsfuncties te scheiden (bv. intensieve landbouw en topnatuur) of te verweven (bv. landschapsbedrijven i.p.v. landbouwbedrijven, gruttbouwerijen)?

De keuze voor scheiden of verweven kan bovendien gebeuren op twee manieren:

- ruimtelijke bestemmingen: ruimtelijke bestemmingen geven de gewenste bestemming aan van een specifiek gebied, een reeks van rechten en plichten die staan beschreven in de bestemmingsvoorschriften en niet expliciet, een economische waarde aan een gebied. In discussies over ruimtelijke bestemmingen spelen sectorale belangen in sterke mate mee en probeert iedere sector zijn aantal gewenste en/of overeengekomen aantal hectaren veilig te stellen. Scheiden en verweven in een ruimtelijke context wordt besproken in § 6.3.1 voor scheiding stad-platteland en in § 6.3.1 en § 6.3.2 voor scheiding plattelandsfuncties;
- feitelijke realisaties: feitelijke verweving is mogelijk in elke ruimtelijke bestemming wanneer het niet strijdig is met de bestemmingsvoorschriften en de aan de bestemming gekoppelde sectorale wetgeving. De stimulatie van deze feitelijke verweving is sterk afhankelijk van de keuzes die Europa maakt voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (§ 6.2). De geleidelijke evolutie naar sufficiëntie en de oprichting van pijler 2 (en in bijzonder het agromilieuprogramma) hebben de mogelijkheden voor feitelijke verweving doen toenemen. Vlaanderen heeft binnen de geboden Europese marges wel sterker het accent gelegd om door cofinanciering van landbouwinvesteringen naar een meer duurzame sector te evolueren, dus eerder een 'productiviteitsverhaal', en dit lukt ook. Het gaat hierbij vooral om een vermindering van negatieve effecten. Zo zorgde de investeringssteun voor 541.000 ton vermeden broeikasgassen (Herck *et al.* 2010). In dit 'productiviteitsverhaal' is er minder financiële ruimte om natuurgerichte beheerovereenkomsten te ondersteunen. Dit wordt deels opgevangen door Vlaamse financiering te voorzien voor de beheerovereenkomst botanisch beheer.

6.3.1 Scheiden of verweven: lessen vanuit de ruimtelijke planning

Hans Leinfelder (Afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed)

Of Vlaanderen in haar planningsdiscours – het vertoog in de ruimtelijke planning – kiest voor scheiding en/of verweving in de open ruimte werd reeds uitvoerig geanalyseerd en verkend (zie Leinfelder 2007). Het 'planningsdiscours' is "een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden [over een verschijnsel, over de ruimtelijke organisatie van de samenleving] dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen" (Hajer 1995; Hidding *et al.* 1998). Er kunnen drie elementen onderscheiden worden als essentieel voor de ontwikkeling van een beleidsdiscours: de creatie van een inhoudelijke verhaallijn⁴, de groei van een discourscoalitie⁵ en de

⁴ De inhoudelijke verhaallijn is het creatieve verhaal dat actoren in staat stelt om begrippen, categorieën en verhaallijnen van zeer verschillende beleidsdomeinen te combineren en zo betekenis te geven aan specifieke fysische en sociale fenomenen.

⁵ Discourscoalities groeien wanneer voordien onafhankelijke beleidspraktijken en -domeinen actief met elkaar worden verbonden of een betekenis krijgen binnen een gemeenschappelijk politiek project.

institutionalisering in de beleidspraktijk⁶ (Van Tatenhove *et al.* 2000). Hierna wordt ingegaan op twee elementen in de totstandkoming van planningsdiscoursen over de open ruimte in Vlaanderen: de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering.

De historische evolutie van de inhoudelijke verhaallijn over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de open ruimte in Vlaanderen en de institutionalisering ervan werd gereconstrueerd voor drie bepalende momenten of periodes in de Vlaamse ruimtelijke planning: de opmaak van de gewestplannen in de periode 1960-1980, de ontwikkeling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de periode 1980-2000 en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur tussen 2000 en 2007. Alle relevante (tussentijdse) studies, visie- en beleidsdocumenten op nationaal en Vlaams niveau werden chronologisch geanalyseerd wat betreft de verhaallijn. De institutionalisering werd onderzocht door middel van een analyse van de stedenbouwkundige voorschriften en/of van de toelichtingsnota's over deze voorschriften.

Uit deze reconstructie blijkt dat er in Vlaanderen reeds meer dan 45 jaar sprake is van de dominantie van één welbepaald planningsdiscours dat stad en platteland – stedelijk gebied en buitengebied – als functioneel en morfologisch te scheiden gehelen en als tegenpolen beschouwt. Gedurende de eerste twee decennia gaf het discours vooral uitdrukking aan een gevoel van stedelijke superioriteit over het platteland. De laatste 25 jaar richtte de inhoudelijke verhaallijn zich meer op een tegengestelde en tegelijkertijd complementaire benadering van stedelijke en landelijke gebieden: de open ruimte vrijwaren en (aanvullend) de stedelijke gebieden versterken.

De discoursanalyse toonde ook aan dat dit planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen tegelijkertijd gepaard ging met twee dominante subdiscoursen: een economisch getint planningsdiscours in functie van een moderne, wereldmarktgerichte landbouw enerzijds én een ecologisch geïnspireerd discours in functie van een aaneengesloten natuurlijke structuur anderzijds (zie Bogaert 2004; Leinfelder 2007). Het absolute hoogtepunt van deze discourshegemonie is ongetwijfeld de huidige mechanistische afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur (zie ook § 6.3.2). Een veeleer sociaal-cultureel planningsdiscours voor de open ruimte wordt als volstrekt oninteressant bevonden, op de nog vrij schuchtere aanduiding van cultuurhistorisch belangrijke relictzones en ankerplaatsen van traditionele landschappen na.

Het is dus opvallend dat in de Vlaamse planning scheiding tot nu toe dominant is, zijnde een scheiding van het platteland en de stad enerzijds en een scheiding van de plattelandsfuncties (die beperkt werden tot natuur en landbouw) anderzijds.

Maar, op dit moment staat de validiteit van de inhoudelijke verhaallijn van het dominante planningsdiscours over stad en platteland als tegenpolen – en bijgevolg ook de twee subdiscoursen ten aanzien van natuur en landbouw – echter steeds meer onder druk. Waar individuen misschien de ruimte nog steeds symbolisch reproduceren aan de hand van deze twee ruimtelijke categorieën, zijn de samenleving en de overheid steeds minder in staat om deze symbolische ruimte ook op een fysische en sociale manier te reproduceren. Stad, als het morfologische fenomeen, en verstedelijking, als haar maatschappelijke tegenhanger, claimen in toenemende mate (delen van) het platteland. Koppig blijven vasthouden aan deze twee eenvoudige categorieën ontkent elke complexe en meerlagige ruimtelijke realiteit (De Roo *et al.* 1999; Zonneveld & Verwest 2005). Het is trouwens niet voor niets dat verschillende Interreg-projecten constant op zoek zijn naar nieuwe termen voor stad en platteland: zie bijvoorbeeld SAUL (Sustainable and Accessible Urban Landscapes; www.saulproject.net), PURPLE (Peri-Urban Regions Platform Europe; www.purple-eu.org), RURBAN (Building new relationships in rural areas under pressure; www.rural-urban.org) en SOS (Sustainable Open Spaces; www.sos-project.org).

⁶ Het beleidsdiscours institutionaliseert wanneer een verhaallijn en de bijbehorende discourscoalitie worden vertaald in beleidspraktijken, wetgeving of structuur van overheidsorganisaties, ... Een discours wordt dan weer dominant als individuen hun geloofwaardigheid verliezen wanneer ze geen gebruik maken van de ideeën, concepten en categorieën van het betrokken discours.

Er zijn wel degelijk argumenten te vinden om ook voor de open ruimte een meer sociaal-cultureel geïnspireerd planningsdiscours prominenter te laten doorwerken in de ruimtelijke planning. Zo heeft de open ruimte in een verstedelijkende samenleving, zoals de Vlaamse, meer dan ooit evenzeer een rol als 'publieke ruimte' te vervullen, als een plek waar sociaal-cultureel verschillende individuen en maatschappelijke groepen met elkaar worden geconfronteerd en (opnieuw) kennis kunnen nemen van elkaars gebruiken en gewoonten.

6.3.2 Scheiden en verweven: lessen vanuit de afbakening van ruimtelijke bestemmingen

Christophe Vandevoort (Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed)

Het te voeren ruimtelijk beleid ten aanzien van de open ruimte is in 1997 verankerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Met het RSV stelde de Vlaamse Regering zich tot doel het verlies aan kwaliteit en samenhang van de open ruimte aan te pakken en een trendbreuk te realiseren in het verdwijnen van natuur- en bosgebieden en ecologische infrastructuur. Technologische evoluties in de landbouw, uniformiserende tendensen in de nederzettingsstructuur en de ruimtelijk onaangepaste aanleg van lijninfrastructuur zijn samen met een algemene achteruitgang van milieucondities als oorzaken voor dat verlies benoemd in het RSV.

Om dat te bereiken wil het RSV de functies landbouw, natuur en bos inbedden in goed gestructureerde gehelen. Ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten voor elke plek een duidelijke functie toekennen en aangeven of er in het kader van andere structuren nog randvoorwaarden nodig zijn voor het functioneren van dat gebied.

Naargelang het schaalniveau waarop gewerkt wordt, zou de functieomschrijving concreter moeten zijn. Er zijn gebieden waar de functies duidelijk gescheiden voorkomen, maar ook gebieden waar de functies verweven voorkomen. In deze natuurverwevingsgebieden komen de natuurlijke en agrarische structuur samen voor en is het beleid gericht op het ondersteunen van de verweving door "ruimtelijke voorwaarden voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de aanwezige en gewenste ecotopen" aan te geven in de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Los van het feit dat er anno 2012 slechts een beperkte oppervlakte natuurverwevingsgebied effectief als 'overdruk op agrarische gebied'⁷ is afgebakend (ca. 2.000 ha van de in het RSV beoogde 70.000 ha), zijn er in praktijk - buiten het behoud van het bouwvrij karakter van deze gebieden - geen specifieke maatregelen van toepassing in deze gebieden om het behoud of herstel van natuurwaarden in deze gebieden effectief te garanderen. Het Natuurdecreet stelt immers dat de 'natuurrichtplannen' ten aanzien van eigenaars en gebruikers in deze gebieden slechts stimulerende maatregelen kunnen voorstellen. En hoewel het Natuurdecreet de overheid oorspronkelijk verplichtte om na de afbakening van een natuurverwevingsgebied over te gaan tot de opmaak van een dergelijk natuurrichtplan, is dat thans herleid tot een vrijblijvende 'optie'. In praktijk zijn er tot op heden nog geen natuurrichtplannen voor de reeds afgebakende natuurverwevingsgebieden opgemaakt. Een aantal actoren stellen dan ook vragen bij de effectiviteit van deze beleidsstrategie in functie van het behoud van bepaalde natuurwaarden in landbouwgebieden.

Het systeem van opeenvolgende planfiguren dat het Natuurdecreet en het RSV in 1997 bedachten is op zich een helder en logisch concept, maar levert in praktijk een zeer omslachtig en zwaar proces op. Dat er anno 2012 voor geen enkel gebied in Vlaanderen een dergelijk traject volledig doorlopen is, illustreert dat. Waar in oorsprong deze cascade bedoeld was om maximale rechtszekerheid te garanderen en via allerhande structuren inspraak te geven in het gebiedsgericht natuurbeleid voor deze verwevingsgebieden, heeft ze in praktijk het omgekeerde effect. Het feit dat er op het ogenblik van het afbakenen van een natuurverwevingsgebied (zeg maar het verordenend vastleggen van de perimeter waarbinnen in de toekomst een specifiek stimulerend

⁷ In een agrarisch gebied met overdruk natuurverweving zijn de functies landbouw en natuur nevensgeschikt.

beleid gevoerd zal/kan worden) geen duidelijkheid is over wat de inhoud van dat stimulerend beleid concreet zal zijn, wordt met name door de landbouwsector als hoogst rechtsonzeker gepercipieerd en zeker niet als een kans voor het realiseren van een meer multifunctionele landbouw.

Buiten de natuurverwevingsgebieden moet volgens het RSV een ruimtelijk-ecologische basiskwaliteit voor de ecologische infrastructuur tot stand gebracht worden. Daarvoor wijst het RSV echter voornamelijk verder naar de algemene en specifieke bepalingen van het Natuurdecreet en andere sectorale regelgeving.

Vanuit deze analyse rijst de vraag naar slimmere en efficiëntere alternatieven om ecologische kwaliteit van landbouwgebieden op te krikken en de rol die ruimtelijke planning daarbij moet innemen.

Vandaag is het inzetten van bepaalde gebiedsgerichte maatregelen vanuit het natuurbeleid in grote mate afhankelijk gemaakt van het 'al dan niet afgebakend zijn' van bepaalde gebieden of overdrukken in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het ruimtelijk uitvoeringsplan is daarbij verworden tot een instrument voor het al dan niet activeren van sectorale regelgeving en instrumenten. Dergelijke werkwijze heeft twee belangrijke nadelen:

- Op zich kan het zinvol zijn de inzet van een bepaald instrument te richten op of te beperken tot bepaalde (bestaande) bestemmingscategorieën binnen de ruimtelijke ordening. Als de inzet van een instrument echter afhankelijk is van een nieuwe, nog volledig te realiseren aanduiding blijkt dat in praktijk geen haalbare kaart te zijn en blijft het instrument een dode letter.
- Bezwaren tegen bepaalde ruimtelijke bestemmingen worden steeds vaker ingegeven vanuit onrechtstreekse 'gevolgen' vanuit de sectorale regelgeving. Heel wat milieuregelgeving wordt immers generiek binnen bepaalde bestemmingstypes van toepassing, ongeacht of dat voor het specifieke gebied een zinvolle of efficiënte maatregel is. Als die bezwaren er toe leiden dat bepaalde noodzakelijke bestemmingswijzigingen niet doorgevoerd worden, werkt dat uiteindelijk contraproductief.

Vanuit dat spanningsveld tussen sectorale regelgeving en ruimtelijke ordening kan in twee uiteenlopende richtingen verder gedacht worden.

- Enerzijds zou gepleit kunnen worden voor een meer 'integrale planning' waarbij meer sectorale milieuaspecten en elementen van inrichting en beheer onmiddellijk 'geregeld' worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan of andere planfiguur. Dat zou meer gebiedsgericht en specifiek maatwerk toelaten en onmiddellijk duidelijkheid kunnen geven over alle aspecten in een gebied. Dergelijk type instrument of proces is enkel haalbaar wanneer het selectief en zeer gericht ingezet kan worden. Het is zeker niet geschikt of haalbaar om dit als een gebiedsdekkende planfiguur te concipiëren.
- Anderzijds zou gepleit kunnen worden voor een volledige 'ontkoppeling' tussen ruimtelijke ordening en milieuregelgeving, waarbij milieukundige normeringen of natuurbeleidsinstrumenten veel minder of niet meer gerelateerd worden aan ruimtelijke bestemmingen maar zich meer enten op feitelijke parameters of eigen 'sectorale' gebiedsdefinities'.

6.4 Conclusies

Zowel op mondiaal, Europees als Vlaams niveau is het 'productiviteitsverhaal' (scheiden, duurzame investeringen) dominant. Toch wordt op alle niveaus het belang van het 'sufficiëntieverhaal' erkend en worden hiervan elementen opgenomen in het beleid.

In de Vlaamse ruimtelijke ordening blijft scheiden de dominante keuze en deze keuze wordt in de hand gewerkt door de koppeling van sectorale wetgeving (zoals natuur- en landschapswetgeving) aan de ruimtelijke bestemmingen. Daarnaast gaat het grootste deel van het budget van de

Vlaamse plattelandspijler naar duurzame investeringen, dus om de milieu-impact van de landbouwproductie te verminderen. Het 'sufficiëntieverhaal' krijgt minder budgettaire aandacht. Het is duidelijk dat een combinatie van scheiden en verweven noodzakelijk is om de doelstellingen van het landbouwbeleid te verzoenen met noden op gebied van natuur en milieu en maatschappelijk welzijn. Hoe deze mix er precies uit moet zien, is nog niet uitgeklaard. Daarnaast blijkt uit het rapport Doebevaluatie dat het aandeel 'verweving' onvoldoende is om de vogels gebonden aan landbouw te behouden.

7 Beleidsintegratie

Peter Van Gossum (Instituut voor Natuur en Bosonderzoek) & Nina Kerkhove (Universiteit Gent)

In dit gedeelte gaan we na in welke mate de beleidsdomeinen leefmilieu & natuur en landbouw op elkaar afgestemd zijn. Bij volledige afstemming zijn beide domeinen met elkaar geïntegreerd. Dit betekent dat de overheidsadministraties die verantwoordelijk zijn voor deze beleidsdomeinen als een geheel samenwerken (de zogenaamde institutionele integratie), de wetgeving op elkaar afgestemd is (integratie van het wettelijk instrumentarium), de beleidsplannen en –visies op elkaar afgestemd zijn (integratie van het planinstrumentarium) en de uitvoering als een geheel verloopt (een integratie van de uitvoerende, financiële en informatieve instrumenten).

7.1 Institutionele beleidsintegratie

Deze institutionele integratie is in Vlaanderen wenselijk gezien de sterke fragmentatie op vlak van:

- (1) beleidsniveaus: voedselveiligheid is federaal, terwijl landbouw, erosiebestrijding en biodiversiteit gewestelijke bevoegdheden zijn. Daarnaast hebben provincies en gemeenten ook (beperkte) bevoegdheden rond leefmilieu & natuur en landbouw;
- (2) beleidsdomeinen: op gewestelijk niveau hebben we het Beleidsdomein Landbouw & Visserij (L&V) en Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Een dergelijke opsplitsing is ook aanwezig in de provincies en verschillende gemeenten;
- (3) overheidsorganisaties binnen een beleidsdomein: bijvoorbeeld binnen LNE hebben onder andere het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), de LNE-afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke rijkdommen (ALBON) een bevoegdheid op vlak van agrobiodiversiteit en/of erosiebeperking.

Ondanks deze institutionele fragmentatie, heeft op het eerste zicht het Vlaamse gewest voor het plattelandsbeleid voor een sterke integratie gezorgd. Het betreft de volgende recente integratie-initiatieven:

- (1) het Interbestuurlijk plattelandsoverleg (IPO): het IPO werd opgericht door de Vlaamse Regering op 25 maart 2005. Het IPO is een beleidsniveau- en sectoroverschrijdend overlegorgaan dat een bijdrage levert aan de duurzame ontwikkeling van het Vlaamse platteland door het formuleren van beleidsaanbevelingen en adviezen over de problematiek of knelpunten die zich voordoen op het platteland. Het IPO bestaat uit een bestuurlijk en een ondersteunend overleg. Het ondersteunend overleg bestaat op zijn beurt uit een kerngroep en een IPO raad. In de IPO raad zitten alle leden van het IPO. Hieruit worden dan mensen gekozen voor de oprichting van themagroepen, die een bepaalde plattelandsproblematiek uitklaren en adviezen of beleidsaanbevelingen opstellen. De leden van het bestuurlijk overleg zijn de 9 Vlaamse ministers, de 5 gedeputeerden Plattelandsbeleid van de vijf Vlaamse provincies, en 5 burgemeesters van plattelandsgemeenten. De IPO raad bestaat uit maatschappelijke organisaties en instellingen, Vlaamse administraties, gemeentelijke administraties, Vereniging Vlaamse Provincies (VVP), Vlaamse provincies (n=5) en onafhankelijke deskundigen. Het IPO formuleert beleidsaanbevelingen en adviezen voor plattelandsgebonden knelpunten en uitdagingen. Waar nodig wordt hiervoor voorbereidend onderzoek verricht of via een projectoproep naar vernieuwende ideeën gezocht. Voorbeelden van thema's zijn stilte en rust, mobiliteit en onderhoud van de landschappelijke infrastructuur.
- (2) de Ambtelijke werkgroep Agrarisch Natuurbeheer en Agrobiodiversiteit (AGNABIO): deze werkgroep is een samenwerking tussen de beleidsdomeinen Landbouw & Visserij (L&V) en LNE, met als doelstelling om structureel samen te werken rond deze thema's in overleg met alle betrokken actoren. Deze samenwerking resulteerde in een gezamenlijke visie rond agrarisch natuurbeheer en agrobiodiversiteit en een Code 'goede landbouwpraktijken

Natuur'. Een volgende taak is het ontwikkelen van een definitie van een minimale basisnatuurkwaliteit die bereikt dient te worden in Vlaanderen.

- (3) contactpersonen: de beleidsdomeinen L&V en LNE hebben onderling contactpersonen
- (4) het project 'Gluren bij de burens voor ambtenaren' (Beleidsdomeinen Landbouw & Visserij en Leefmilieu, Natuur & Energie, 2009): de doelen waren het verhogen van de wederzijdse kennis en het stimuleren van informele contacten.
- (5) de LNE werkgroep rond PDPO III: de verschillende LNE entiteiten bereiden gezamenlijk hun visie rond PDPO III voor.
- (6) de LNE-L&V werkgroep Landbouw & Leefmilieu met de subwerkgroepen 'bodem', 'water', 'Natura2000 en bossen' en 'biodiversiteit'. Deze gemengde werkgroep werd opgericht eind april 2012 en heeft als doel om na te denken over areaalgebonden maatregelen met betrekking tot de thema's instandhoudingsdoelen (IHD), biodiversiteit, landschap, bodem en water binnen pijler 2 van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De werkgroep Landbouw & Leefmilieu kan ook voorstellen doen rond de invulling en implementatie van de 'vergroening' en de 'randvoorwaarden' in relatie tot deze thema's. De werkgroep communiceert haar voorstellen aan het uitvoeringscomité van het PDPO. Daarnaast werkt de werkgroep voor de thema's IHD, biodiversiteit en landschap samen met AGNABIO en voor het thema bodem met de werkgroep bodembescherming. AGNABIO en de werkgroep bodembescherming maken beide deel uit van het structureel overleg tussen LNE en L&V.

Structureel blijken er dus veel mogelijkheden te bestaan om tussen beleidsniveaus, beleidsdomeinen, organisaties binnen beleidsdomeinen en tussen de overheid en het middenveld samen te werken. Desondanks vinden 9 van de 14 respondenten dat deze institutionele integratie beperkt is, terwijl 5 van de 14 op basis van onder meer bovenstaande besproken structuren hierin een positieve evolutie zien. In de volgende paragrafen wordt de achterliggende gedachtegang geschetst.

De eerste groep van negen respondenten ziet de verkokering als een groot probleem. De oorzaak ligt bij:

- ongelijke machtsverhoudingen: entiteiten met (grotere) economische belangen trekken de materie naar zich toe. De zwakkere positie van de sector natuur is ook deels te wijten aan hun onderlinge verdeeldheid. De jagers, vissers, bosbeheerders en natuurbeheerders wensen allen dat landbouw meer aandacht schenkt aan natuur, maar ze laten zich vooral leiden door hun verschillen op deelaspecten. Hierdoor staan ze zwakker in discussies met de landbouworganisaties.
- wantrouwen: het kan zijn dat de lokale afdelingen van middenveldorganisaties zoals Natuurpunt en de Boerenbond voor een specifiek gebied tot een akkoord kunnen komen, maar dat dit lokaal akkoord geen stand houdt op Vlaams niveau omdat op dit niveau sterker wordt vastgehouden aan de algemene standpunten van de organisatie (bv. bij Boerenbond geen verlies van landbouwgrond zolang de 750.000 ha landbouwgrond niet vastliggen).
- het gebrek aan een gemeenschappelijke driver of TINA (*There is no alternative*). Elke entiteit of middenveldorganisatie verdedigt vooral zijn eigen belangen, prioriteiten en doelstellingen en wenst nauwelijks tot geen inmenging bij thema's die als de corebusiness van de entiteit of de middenveldorganisatie worden beschouwd. Zeker als er financiële middelen mee gemoeid zijn.

Om bovenstaande redenen worden grensoverschrijdende procedures vaak als slopend en weinig effectief ervaren. Sommigen verliezen hierdoor hun motivatie om actief deel te nemen. De experts vinden dat er vooral veel overlegd wordt, maar dat daadkracht en resultaat ontbreken. Dit wordt in de hand gewerkt doordat de deelnemers vaak niet het vereiste mandaat hebben om te mogen onderhandelen. Een gevolg hiervan is dat burgers en middenveldorganisaties vanuit de

verschillende betrokken administraties een verschillende versie van eenzelfde verhaal horen, die zelfs soms tegenstrijdig zijn. Het is binnen administraties vaak een getouwtrek over wie informatie en middelen in handen mag krijgen. Een ander belangrijk gevolg van het versnipperd zijn van de overheid is dat geen enkele administratie nog het overzicht weet te bewaren en de kennis heeft om globale uitspraken te kunnen doen. Bestaande grote overlegstructuren zoals de Commissie Integraal Waterbeleid (CIW) worden door deze experts eerder als negatief geëvalueerd en vooral gezien als een praatbarak.

Vijf respondenten erkennen dat er knelpunten zijn, maar benadrukken dat er een positieve evolutie gaande is, of dat eraan gewerkt wordt. Bestaande participatieve processen rond, meestal lokale, tijdelijke, concrete projecten zijn volgens deze respondenten een goed functionerende vorm van geïntegreerd werken. Ze vragen wel veel tijd, gezien ze de onderliggende doelstellingen van de deelnemende overheids- en middenveldorganisaties dienen te verzoenen. Dankzij dergelijk afgewogen proces kan men wel zeker zijn van het draagvlak achteraf. Bestaande 'grotere' overlegstructuren zoals het CIW en het Interbestuurlijk plattelandsoverleg worden door deze experts ook in meerdere mate positief geëvalueerd. De werking van overlegstructuren is wel sterk afhankelijk van de 'goodwill' van de deelnemende personen.

De eindconclusie is dat er nog onvoldoende administratieve integratie is, maar dat er een licht positieve evolutie gaande is.

7.2 Integratie van het wettelijk instrumentarium

Er is volgens de respondenten een te beperkte integratie van het wettelijk instrumentarium rond natuur- en leefmilieuaspecten van landbouw en ze halen om dit illustreren drie types van knelpunten aan:

- Er zijn veel wettelijke instrumenten, o.a. erosiebesluit, bermbesluit, natuurdecreet, landschapsdecreet, decreet integraal waterbeleid en code goede landbouw- en milieupraktijk. Hierdoor zijn terreinrealisaties moeilijk omdat een ganse reeks geboden en verboden dienen nageleefd te worden.
- Er is onduidelijkheid omdat de ene wetgeving strenger lijkt dan de andere. Wat in feite niet het geval is, maar de terminologie is soms verwarrend. Een strook langs een waterloop wordt door de ene wetgeving omschreven als een rand langs een natuurlijk element en door de andere wetgeving als een oeverzone. De beperkingen zijn groter bij een oeverzone. Voor een landbouwer zijn beide begrippen veeleer hetzelfde.
- Er is onduidelijkheid omdat de ene wetgeving het tegengestelde beoogt van de andere. Dit was tijdens de interviews het meest aangehaalde knelpunt. Heel wat experts haalden het distelvoorbeeld aan als illustratie van de tegenstrijdigheden tussen de federale wetgeving rond bestrijding van schadelijke gewassen en het Natuurdecreet. Het distelverhaal staat ook symbool voor een breder probleem wat de landbouwer ervan weerhoudt om aan natuurverweving te doen. De Vlaamse randvoorwaarden betreffende de minimale landbouw- en milieukwaliteit botsen soms met het 'standstill' principe van het Natuurdecreet.

Volgens de respondenten liggen de volgende oorzaken aan de basis van de vermelde knelpunten:

- Wetgeving is in het verleden zeer organisch gegroeid, zit vol politieke evenwichten en wordt pas laat in het beleidsproces afgetoetst met andere domeinen. Hierdoor bestaat het gevaar dat nieuwe regelgeving vaak bestaande regelgeving verandert of zelfs 'bestrijdt'.
- Organisaties zijn vergroeid met hun wetgeving, wat betekent dat soms niet enkel de regels dienen veranderd te worden, maar ook de organisaties zelf.

Het gebrek aan wettelijke integratie heeft volgens de respondenten een aantal belangrijke negatieve gevolgen, met name een perceptie van rechtsonzekerheid, wantrouwen, trage en dure beleidsprocessen en een complexe wetgeving. Bovendien zorgt de complexe wetgeving ervoor dat

er soms juridische kunstgrepen nodig zijn om bepaalde gewenste initiatieven te promoten, waardoor de wetgeving zelf nog complexer wordt. Toen de Vlaams overheid bijvoorbeeld 'agroforestry' wenste te promoten heeft de wetgever moeten aangeven dat het geen bos is volgens het Bosdecreet, dat de vergunningsplicht van het Natuurdecreet niet van toepassing is, dat het geen bosaanplanting is zodat er geen vergunning nodig is van het College van Burgemeester en Schepenen volgens het Veldwetboek en dat het een landbouwteelt is zodat de Pachtwet van kracht blijft. Bovendien moet er een vrijstelling voorzien worden van de stedenbouwkundige vergunning.

Dus de wettelijke integratie is in Vlaanderen nog onvoldoende om het beleid rond biodiversiteit en erosiebestrijding binnen een landbouwcontext voldoende te stimuleren.

7.3 Integratie van het plan-, uitvoerend, informatief en financieel instrumentarium

Alle respondenten zijn het erover eens dat er zeer veel plannings- en uitvoeringsinstrumenten bestaan. Op zich is deze verscheidenheid niet noodzakelijk een probleem, maar toch ervaren alle respondenten de negatieve gevolgen van het gebrek aan afstemming tussen de verschillende plannen (en de uitvoering hiervan) voor eenzelfde gebied. Er ontbreekt een centrale regie, overzicht en visie op uitvoering en planning. Een bijkomend probleem ligt in de reflex om eigen instrumenten te gebruiken, zonder na te gaan of deze het meest geschikt zijn om de doelstelling te realiseren. Deze keuze wordt in de hand gewerkt door het ontbreken van een afwegingskader om te bepalen welke instrumenten in welke situatie het meest aangewezen zijn. Het gevolg is dat de individuele grondgebruiker tegenstrijdige informatie krijgt en dat er rechtsonzekerheid ontstaat. Middenveldorganisaties vinden het frustrerend om aan de vele gelijktijdige, participatieve processen, die elkaar soms tegenspreken, voor eenzelfde gebied te moeten deelnemen. In het gebied de Kleine Nete gebeurt er bijvoorbeeld een planningsproces voor het Sigmaplan, Natura2000, ankerplaats en Ruimtelijk Uitvoeringsplan.

Volgens de respondenten remmen de volgende factoren de integratie van planprocessen af:

- Realisaties in eigen naam: de bevoegde minister van een bepaald beleidsdomein schrijft realisaties graag op eigen naam. Elk beleidsdomein, de minister, en elke administratie, heeft zaken die zij/hij vooropstelt en verwezenlijkt wil zien, terwijl deze niet altijd de prioriteit vormen van anderen.
- Strategische belangen: administraties en middenveldorganisaties werken soms op Vlaams niveau processen tegen waarover op lokaal niveau consensus was. Dit komt omdat ze bijvoorbeeld rekening houden met de gecombineerde output van de verschillende lokale processen.
- Tijdsdruk: gezien de tijdsdruk voor de realisatie van bepaalde doelen soms hoog is, zullen overleg en afstemming geminimaliseerd worden en streeft men dus niet naar samenwerking met andere planprocessen.
- Verbonden financiële middelen: Wanneer je plannen samenvoegt, bestaat de vrees dat de eigen financiële middelen niet meer exclusief worden ingezet voor de eigen doelen.

Maar dit betekent niet dat er geen initiatieven zijn om planning en uitvoering meer geïntegreerd aan te pakken. Een instrument dat een sterke integratie nastreeft is landinrichting. Landinrichtingsprojecten willen gebieden zodanig inrichten dat alle facetten die in het gebied aanwezig zijn (milieu, natuur, landbouw, recreatie, cultuurhistorie, ...), zich volwaardig kunnen ontwikkelen.

Dus de integratie van het plan- en uitvoeringsinstrumentarium is nog onvoldoende in Vlaanderen om beleid rond biodiversiteit en erosiebestrijding binnen een landbouwcontext voldoende te stimuleren.

8 Vergoeden/aanrekenen van publieke diensten

Peter Van Gossum (Instituut voor Natuur en Bosonderzoek) & Nina Kerkhove (Universiteit Gent)

Zoals reeds vermeld is de vergoeding van publieke diensten grofweg gebaseerd op twee systemen. Ten eerste het vergoeden van de leveranciers van de publieke diensten en ten tweede het aanrekenen van de gebruikte publieke diensten aan de gebruikers. Het doel hiervan is dat de landbouwer een financiële compensatie krijgt voor het geleden inkomensverlies als gevolg van een gewijzigde bedrijfsvoering. De moeilijkheid hierbij is dat basiskwaliteit (op vlak van landbouw, natuur en milieu) dient gekozen te worden waar minimaal aan voldaan wordt, de zogenaamde randvoorwaarden (zie ook § 3 en § 4). Het niet bereiken van de basisdoelstellingen wordt bestraft door de inkomenskorting en een mogelijke boete. Terwijl landbouwers die meer publieke diensten leveren dan beschreven staat in de randvoorwaarden, beloond worden. Deze beloning kan o.a. gebeuren via een beheerovereenkomst. In principe zou dan de keuze zijn om alles wat in de randvoorwaarden beschreven staat, niet te vergoeden. De Vlaamse overheid volgt dit principe, alhoewel er ook randgevallen zijn:

- onduidelijk of ze wettelijk verplicht zijn: bijvoorbeeld nestbescherming bij weidevogels: vanuit de zorgplicht kan geredeneerd worden dat nestbescherming van weidevogels door landbouwers een verplichting is, maar dit wordt niet vermeld in de randvoorwaarden (Van Hoorick *et al.* 2005).
- promoten van een voordien weinig gebruikte maatregel die als goede landbouwpraktijk kan aanzien worden: groenbemesting werd voordat de agromilieumaatregel groenbemester geïntroduceerd werd slechts beperkt gebruikt. Het (tijdelijk) bestaan van deze maatregel heeft waarschijnlijk een aantal landbouwers overtuigd om deze maatregel ook zonder subsidies verder te zetten. De totale oppervlakte groenbedekking is na het stopzetten van de subsidies gedaald met 26% van 108.984 ha in 2007 naar 77.167 ha in 2009. Bovendien werd er in 2009 nog slechts 16.464 ha door de Vlaamse overheid gesubsidieerd⁸. Er is echter niet geweten hoeveel ha groenbedekking er nu door de gemeentes gesubsidieerd worden (een 30 tal gemeentes doen dit). Desondanks kan hieruit afgeleid worden dat waarschijnlijk ook zonder subsidiering een substantiële oppervlakte onder groenbedekking zou blijven bestaan. Sinds kort wordt de maatregel groenbedekking opnieuw gesubsidieerd als een flankerende maatregel bij het nieuwe mestactieplan. De subsidiering is wel enkel mogelijk voor die teelten waarvoor het niet wettelijk verplicht is conform het mestdecreet⁹.

⁸ De overheid heeft bij het stopzetten van de agromilieumaatregel groenbedekking de oude reeds afgesloten overeenkomsten gerespecteerd en dus verder vergoed voor hun resterende contractduur.

⁹ Inzaai groenbedekker mogelijk na alle hoofdteelten, behalve na blijvend of tijdelijk grasland, grassen in natuurbeheer, grasklaver of klaver. Bovendien komen de volgende percelen niet in aanmerking: (1) percelen met een beheerovereenkomst 'verminderde bemesting voor een betere waterkwaliteit' wanneer het hoofdgewas een graangewas is, (2) percelen met een agromilieuverbintenis 'vlinderbloemige gewassen', (3) percelen met derogatie wanneer het hoofdgewas wintertarwe of triticale is, (4) percelen met een groenbedekkerpremie in kader van de Gemeenschappelijke Marktverordening voor groenten en fruit en (5) percelen waarbij de inzaai van de groenbedekker verplicht is in het kader van de overschrijding van de derde en de vierde nitraatresidudrempelwaarde.

Andere beheerovereenkomsten zijn een combinatie van niet vergoede wettelijke en vergoede bovenwettelijke zaken, die als geheel een interessante combinatie opleveren voor de landbouwers:

- landbouwgebieden met handicaps: bijvoorbeeld landbouwgebruik in 'kwetsbare zone natuur' (ruimtelijke bestemmingen natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden, natuurreservaten en bosgebieden) hebben bijkomende mestbeperkingen en kunnen een vergoeding natuur krijgen wanneer de landbouwer bijkomend geen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt (met uitzondering van de pleksgewijze bestrijding van distel). De vergoeding dekt enkel de bijkomende beperkingen.
- beheerovereenkomst perceelsranden: wettelijk geldt een bewerkingsverbod van 1 meter langs een holle weg, waterloop of buurtweg die opgenomen is in de atlas van buurtwegen. Daarenboven mogen er bij waterlopen ook geen bestrijdingsmiddelen gebruikt worden binnen deze 1 meterzone en moet een zone van 5 meter vrijgehouden worden om eventueel onderhoudswerken uit te voeren. Wanneer landbouwers toch bewerken of bestrijdingsmiddelen gebruiken of de strook niet vrijhouden, kunnen ze bestraft worden¹⁰. De beheerovereenkomst perceelsranden breidt deze strook uit tot 6 m.

Momenteel worden er reeds een aantal publieke diensten vergoed alsook een aantal mitigerende maatregelen om de negatieve effecten te verminderen. De vergoede publieke diensten zijn biodiversiteit (botanisch beheer, hamster, akkervogels en weidevogels), landschapselementen, perceelsranden (vooral als buffer), en omvormingen naar agro-ecologische systemen (bv. biolandbouw). Er zijn vergoedingen voor landbouwers die maatregelen treffen om erosie te bestrijden, die minder meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen gebruiken, die aan mechanische onkruidbestrijding doen. Er bestaat een beheerovereenkomst water, een vergoeding natuur. Naast de bestaande vergoedingen, kan gedacht worden aan een vergoeding voor het leveren van recreatiemogelijkheden, voor koolstofopslag en waterberging. Maar dan zou er eerst een ondergrens bepaald moeten worden waarboven extra's vergoed kunnen worden, de zogenaamde basiskwaliteit die minimum vereist is. Het is hierbij belangrijk om te benadrukken dat (sommige) van de vergoede publieke diensten of verminderingen van negatieve effecten een hoge maatschappelijke kostenbatenratio hebben. Zo hebben erosie maatregelen zoals grasbuffers, grasgangen en erosiepoelen in verhouding tot de investerings- en onderhoudskosten een hoge return, zijnde de uitgespaarde kosten van brandweerinterventies en baggerwerken en uitgespaarde compensaties voor schade aan woningen en infrastructuur. Bijvoorbeeld, in het pilootgebied in Sint-Truiden bedroeg de kostenbatenratio 0,4 à 0,5. Dus elke geïnvesteerde euro levert er 2 à 2,5 op.

Een ander knelpunt is dat de totale vergoeding die de Vlaamse overheid met Europees geld per hectare mag uitbetalen, alsook de vergoeding per beheerovereenkomst begrensd is. In sommige gebieden zoals de Gentse kanaalzone was die vergoeding veel te laag om het bovengemiddeld productieverlies te compenseren¹¹ en werd een oplossing gezocht om deze bijkomende financiering te realiseren met privaat geld van burgers en bedrijven, wat ook gelukt is. In het project van de Gentse kanaalzone ging het hierbij vooral om beheerovereenkomsten kleine landschapselementen die als doel hebben de haven (bedrijven) te bufferen (visueel, geluid, fijn stof) van de dorpen.

¹⁰ Deze bestraffing gebeurt wel zeer weinig voor buurtwegen en waterlopen (mondelinge mededeling beleidsmedewerker landbouw).

¹¹ De vergoeding van beheerovereenkomst wordt berekend op basis van het gemiddeld productieverlies. In de Gentse kanaalzone gaat het om gronden met een meer dan gemiddelde opbrengst.

Het tweede aspect, het aanrekenen van het gebruik van publieke diensten door de gebruikers, is nog minder ontwikkeld dan het vergoeden van de leveranciers. Dit kan worden geïllustreerd door de volgende vaststellingen:

- Het draagvlak bij burgers om te betalen voor natuur of ecosysteemdiensten is eerder beperkt (mondelinge mededeling VLM, Natuurpunt en Boerenbond). Dit blijkt onder andere uit het project in de Gentse kanaalzone, waarbij slechts een beperkt aantal burgers bereid waren een bijdrage te leveren voor het landschapsfonds. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de burgers vinden dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om publieke diensten (zoals recreatie en erosiebestrijding) te leveren. Temeer omdat deze burgers hier via de belastingen voor betaald hebben.
- De Vlaamse gemeenten en steden krijgen vooral inkomsten via de geheven belastingen (o.a. opcentiemen bij personenbelasting) en via het Vlaams gemeentefonds, dat de Vlaamse (zowel gewest als gemeenschap) middelen herverdeelt naar de gemeenten. De huidige verdeelcriteria houden zeer beperkt rekening met natuurkwaliteit en ecosysteemdiensten. De verdeelcriteria zijn
 - 40,8% van het budget wordt gegeven als basisbedrag. Dit basisbedrag wordt berekend op basis van inwonersaantal per subcategorie. De subcategorieën zijn grote steden (zijnde Gent en Antwerpen; in 2009 74% van dit budget), centrumsteden (m.u.v. Brugge in 2009 15%), Brugge (4%), provinciale steden (5%) en de kustgemeentes (2%);
 - 4% voor de centrumfuncties tewerkstelling;
 - 4% voor de centrumfuncties onderwijs;
 - 30,2% berekend op basis van de fiscale armoede;
 - 6% berekend op basis van de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden;
 - 15% berekend op basis van sociale maatstaven.

Het is dus uit financieel oogpunt van de gemeenten interessanter om een bedrijventerrein te hebben, dat belastingen oplevert (dit criteria heeft een gewicht van 4%), dan een groengebied dat meer kost dan het opbrengt. Bovendien kunnen er ook vragen gesteld worden bij het criterium 'open ruimte'. Het gaat hierbij enkel over een kwantiteit en niet over een kwaliteit. Dit betekent dat 100 ha intensief landbouwgebied eenzelfde gewicht krijgt, onafhankelijk of er bijkomend bijvoorbeeld erosie wordt voorkomen. Daarnaast wordt er ook geen rekening gehouden met het private of publieke karakter. Zo heeft 100 ha tuin eenzelfde gewicht als 100 ha park.

- De paradox dat de burger een meer duurzame landbouw wenst, maar hiervoor als consument niet wenst te betalen (Reheul *et al.* 2004; Remmers 2003; Vervloet *et al.* 2012). Deze paradox zorgt er bijvoorbeeld voor dat niet-duurzame producten van buiten de EU worden ingevoerd omdat ze goedkoper zijn dan de EU producten, die op vraag van de EU burger aan veel meer randvoorwaarden dienen te voldoen (Remmers 2003). Europese landbouwers ondervinden hierdoor oneerlijke concurrentie, lage winstmarges en proberen de kosten te reduceren. Veetelers doen dit door o.a. eiwitten in te voeren vanuit hoofdzakelijk Brazilië in plaats van ze lokaal te produceren. De Braziliaanse eiwitproductie heeft een zeer groot negatief effect op

de globale biodiversiteit doordat het Amazonewoud en de Cerrado hiervoor moeten wijken (Fearnside 2005; Klink & Machado 2005). Mogelijke oplossingen zijn o.a. het verhogen van de transportkosten, het heffen van taksen op niet duurzame producten en het promoten van lokaal voedsel (Remmers 2003). Een voorbeeld van een lokaal afzetsysteem is korte keten. Korte keten probeert de paradox op te lossen door het uitschakelen van tussenschakels, waardoor de consument toch zijn lage prijs krijgt en de producent een eerlijke prijs die de kosten verbonden aan de bijkomende duurzaamheidseisen vergoedt. Korte keten richt zich ook op een grotere betrokkenheid tussen consument en producent.

Het vergoeden of aanrekenen van publieke diensten kan ook via andere wegen uitgewerkt worden. Mogelijke denkpijlen zijn:

- vergroening van het gemeentefonds,
- private middelen,
- verbeteren ketenwerking.

8.1 Vergroening Gemeentefonds

Nagenoeg alle respondenten (13 van de 14) vinden dat de ecosysteefuncties van open ruimtes (bv. waterberging, erosiebestrijding, recreatiemogelijkheden) onevenwichtig gevaloriseerd worden ten opzichte van stedelijke functies in het Gemeentefonds. Deze onevenwichtige verdeling bemoeilijkt het efficiënt oplossen van bepaalde problemen, zoals waterberging. Waterberging in een stad is noodzakelijk, maar duur. Het is goedkoper om dit meer stroomopwaarts te doen. Er is echter weinig druk in deze stroomopwaarts gelegen gemeenten om initiatief te nemen, omdat de problemen zich niet in die gemeenten voordoen. Daarnaast belemmert de onevenwichtige verdeling het vrijwaren van de open ruimte. De ontwikkeling van een KMO zone levert voor een gemeente meer inkomsten op dan een bos. Daarom kiezen de meeste gemeenten voor een KMO zone, terwijl bos wel belangrijke functies vervult voor Vlaanderen, zoals koolstofopslag en het behoud van de biodiversiteit. Daarnaast kan er in de bossen gerecreëerd worden, ook door de inwoners van naburige gemeenten die hiervoor niet betalen. De omvorming naar een meer evenwichtige verdeling is een moeilijk en traag proces, waarin de laatste jaren reeds vooruitgang is geboekt. Het huidige criterium van 6% is tot stand gekomen na een proces van 40 à 50 jaar. Bovendien is het verhaal complexer dan een herverdeling van het gemeentefonds. Een gemeente krijgt ook geld uit andere bronnen. De PDPO-gelden (as 3 en 4) bijvoorbeeld gaan uitsluitend naar plattelandsgemeenten. Een gemeente is bovendien slechts één van de leveranciers van ecosysteefuncties, deze diensten worden ook geleverd door andere landgebruikers/eigenaars. De vraag hierbij is of het gemeentefonds hiervoor het meest aangewezen instrument is. Juist omwille van deze complexiteit aanvaardde één respondent het voorstel niet. Tenslotte is enkel een herverdeling van de middelen onvoldoende om het probleem op te lossen. Er is ook een expertiseprobleem. Sommige kleine gemeenten hebben niet de vereiste expertise om initiatieven te nemen rond ecosysteefuncties.

8.2 Private middelen

Nagenoeg alle experts (13 van de 14) zijn van mening dat de privésector voordelen haalt uit bepaalde geleverde openruimtefuncties, maar niet instaat voor de kosten die anderen (overheid, boeren ed.) hiervoor maken. Mogelijke private bronnen om landbouwdiensten te financieren die tijdens het interview werden aangehaald zijn: verzekeraars (landbouwers die water bergen verminderen het risico op een schadegeval), woningeigenaars (nieuwe groene ingrepen of het onderhoud van bestaand groen verhogen de waarde van het huis), recreanten (genieten van het landschap), toerisme (vermarkten van het landschap) en

drinkwatermaatschappijen (vergoeden van verminderd gewasbeschermingsmiddelengebruik van landbouwers ten opzichte van het wettelijk minimum zodat de waterkwaliteit verhoogt).

8.3 Verbeteren ketenwerking

Een aantal experts wijzen op een crisis binnen het huidige marktmechanisme, als een oorzaak dat landbouwers geen ruimte hebben om aan verweving te gaan doen. Deze experts benadrukken ook dat landbouwers in heel de voedselketen de zwakste schakel zijn. De grote supermarktketens maken gebruik van hun dominante positie om met de tussenleveranciers (bv. een zuivelbedrijf) te onderhandelen over de prijs van een product. Het probleem is dat deze prijs soms zo laag is dat de landbouwer niet uit de kosten geraakt. De consument gaat meestal voor de laagste prijs en de supermarkten proberen deze laagste prijs aan te bieden zonder te veel op hun winstmarges in te boeten. Er zijn wel consumenten die bereid zijn om meer te betalen voor een milieu- en natuurvriendelijk product, maar hun aantal is volgens de landbouwmiddenveldorganisaties te beperkt om bijvoorbeeld de meerkost van het behoud van poldergraslanden terug te krijgen via de verkoop van poldermelk en polderboter. Dus de huidige ketenwerking is eerder contraproductief voor het beleid rond biodiversiteit en erosiebestrijding binnen een landbouwcontext. Een mogelijk initiatief om deze ketenwerking te verbeteren is de korte keten, bijvoorbeeld b. akkerbrood. B. akkerbrood is een korte ketenproduct waarbij het graan akkervogelvriendelijk geproduceerd wordt en lokaal verwerkt wordt tot een gelabeld product waarvoor t.o.v. ander brood een kleine meerprijs wordt betaald. Maar het is op dit moment duidelijk een nicheproduct omdat slechts twee landbouwers hieraan meewerken.

9 Opties voor beleidsintegratie en financiering van publieke diensten

9.1 Gedeeltelijk of volledig ontkoppelen van ruimtelijke ordening en milieu- en natuurregelgeving

Dit betekent dat milieukundige normeringen of natuurbeleidsinstrumenten veel minder of niet meer gerelateerd worden aan ruimtelijke bestemmingen, maar zich meer enten op feitelijke parameters of eigen 'sectorale gebiedsdefinities'. Bij bestemmingswijzigingen, bijvoorbeeld van een agrarische naar een natuurbestemming, worden dan niet automatisch een ganse reeks van sectorale bepalingen actief. Deze sectorale bepalingen worden pas actief wanneer de feitelijke sectorale parameters gerealiseerd worden. Het Bosdecreet is hiervan een voorbeeld. In dit decreet staat vermeld wat bos is en wat niet en de toepassingsbepalingen van het Bosdecreet worden pas actief wanneer het om bos volgens het Bosdecreet gaat. De bepalingen worden niet automatisch actief wanneer de ruimtelijke bestemming naar een bosbestemming verandert.

9.2 Een geïntegreerd plattelandsbeleid

Een integraal plattelandsbeleid vereist dat de verschillende bevoegde instanties op eenzelfde planniveau, alsook op een verschillend bestuursniveau (gewesten, provincies, gemeenten) sterker onderling samenwerken en meer met elkaar communiceren. Een mogelijke oplossing voor het coördinatieprobleem van het integraal plattelandsbeleid is het ontwikkelen van een overlegstructuur met alle betrokken actoren.

9.3 Een geïntegreerde wetgeving

Geïntegreerde wetgeving kan gerealiseerd worden door het onderling afstemmen van de diverse wetgevingen van het buitengebied zodat er geen tegenspraken zijn. Hierdoor wordt vermeden dat de ene wetgeving de realisatie van de andere wetgeving in de weg staat. Een alternatief is het creëren van een overkoepelende plattelandswetgeving.

9.4 Een geïntegreerd planinstrumentarium

In een geïntegreerd planinstrumentarium stellen de verschillende actoren één visie of plan op per gebied of stemmen ze de verschillende planinitiatieven meer op elkaar af. Bij de keuze voor één plan of één visie dient men op zoek te gaan naar een ruimtelijke eenheid die werkbaar is voor de verschillende betrokken actoren. De gekozen ruimtelijke eenheid moet toelaten om het gebied op alle relevante aspecten te analyseren. De keuze van de ruimtelijke eenheid zal niet zo eenvoudig zijn omdat er zeer veel logische indelingen bestaan, zoals de buitengebiedregio's van de ruimtelijke ordening, de bekkens voor het geïntegreerd waterbeleid, de regionale landschappen, etc. In beide voorstellen zal het voor de uitvoering belangrijk zijn om een gedreven en door alle partijen aanvaarde gebiedscoördinator te hebben. Bovendien zal het succes van het gebiedsproces afhangen van de kunde van de coördinator en de omstandigheden waarin het proces plaatsvindt.

9.5 Een definitie van een basisnatuurkwaliteit

Bij het vergoeden van publieke diensten is het belangrijk te weten wat de referentiewaarden zijn waarvoor er geen vergoeding zal worden betaald. Op dit moment is de basismilieukwaliteit reeds goed gedefinieerd, maar ontbreekt een definitie van

basisnatuurkwaliteit. Het opstellen van een definitie van de basisnatuurkwaliteit behoort tot het takenpakket van AGNABIO. AGNABIO zou hier een topprioriteit van kunnen maken.

9.6 Het koppelen van klanten en leveranciers van publieke diensten

De gebruikers van de publieke diensten betalen meestal niet rechtstreeks de leveranciers van publieke diensten. Er is wel een indirecte betaling via de belastingen vermits de belastinggelden gebruikt worden om de beheerovereenkomsten en de subsidies en bv. de coördinatoren van het Erosiebesluit te betalen. De bestaande situatie kan in vraag gesteld worden. Klant-gemeenten (bv. stroomopwaarts gelegen gemeenten) worden niet vergoed vanuit het gemeentefonds voor hun gemeentegrensoverschrijdende ecosysteemfuncties (bv. waterberging), terwijl dit wel is voor centrale stadsfuncties (onderwijs en tewerkstelling). Individuele toeristen betalen niet voor de geleverde toeristische diensten (bv. bloesems). Bij landbouwers geldt het principe de vervuiler betaalt en het burgerlijk principe "je veroorzaakt geen vermijdbare schade bij je buur" slechts in beperkte mate (bv. niet bij erosieschade). Indien deze laatste verandering wordt doorgevoerd dient er wel een mogelijkheid te bestaan om de extra productiekosten van de landbouwer door te rekenen in de kostprijs. Mogelijke oplossingen zijn:

- een aanpassing van de financieringswet van gemeenten en steden, waarbij naast de centrale stedelijke functies (onderwijs en tewerkstelling) ook de gemeentegrensoverschrijdende ecosysteemfuncties (zoals waterberging) worden vergoed;
- of een volledige analyse van gemeentelijke financiering om na te gaan hoe men gemeenten kan stimuleren om publieke open ruimte maximaal in te zetten in functie van biodiversiteit, erosiebestrijding en/of andere ecosysteemdiensten;
- een oprichting van een plattelandsfonds per gebied, waarbij de middelen afkomstig kunnen zijn uit toeristenbijdrages, de financieringswet van gemeenten, giften, etc.

Lectoren

Niko Boone, Lon Lommaert, Lieve Vriens, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Sylvie Danckaert, Departement Landbouw & Visserij, Afdeling Monitoring & Studie

Joke Charles, Karen Demeulemeester, Departement Landbouw & Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling

Dieter Depraetere, Inagro

Vera Dua, Myriam Dumortier, Universiteit Gent

Ludo Holsbeek, Departement Leefmilieu, Natuur & Energie, Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen

Alwin Loeckx, Regionaal Landschap Pajottenland & Zennevallei

Karolien Michiel, Bavo Verwimp, Vlaamse Landmaatschappij

Martine Swerts, Liesbeth Van de Kerckhove, Departement Leefmilieu, Natuur & Energie, Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen

Karel Van Daele, Watering van Sint Truiden

Bert Van Gils, Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek

* niet automatisch akkoord met alle aanbevelingen

Referenties

- Batary P., Andras B., Kleijn D., Tschardt T. (2011). Landscape-moderated biodiversity effects of agri-environmental management: a meta-analysis. *P Roy Soc B-Biol Sci* 278(1713):1894-1902.
- Benton T.G., Vickery J.A., Wilson J.D. (2003). Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key? *Trends Ecol Evol* 18(4):182-188.
- Biesmeijer J.C., Roberts S.P.M., Reemer M., Ohlemuller R., Edwards M., Peeters T., Schaffers A.P., Potts S.G., Kleukers R., Thomas C.D. et al. (2006). Parallel declines in pollinators and insect-pollinated plants in Britain and the Netherlands. *Science* 313(5785):351-354.
- Bradbury R.B., Browne S.J., Stevens D.K., Aebischer N.J. (2004). Five-year evaluation of the impact of the Arable Stewardship Pilot Scheme on birds. *Ibis* 146:171-180.
- Danckaert S., Deuninck J., Van Gijsegem D., Oeyen A. (2012). Vergroening van directe steun. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie vanuit Vlaamse context. Brussel: Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie.
- Donald P.F., Evans A.D. (2006). Habitat connectivity and matrix restoration: the wider implications of agri-environment schemes. *J Appl Ecol* 43(2):209-218.
- Gabriel D., Sait S.M., Hodgson J.A., Schmutz U., Kunin W.E., Benton T.G. (2010). Scale matters: the impact of organic farming on biodiversity at different spatial scales. *Ecol Lett* 13(7):858-869.
- Kleijn D., Baquero R.A., Clough Y., Diaz M., De Esteban J., Fernandez F., Gabriel D., Herzog F., Holzschuh A., Johl R. et al. (2006). Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. *Ecol Lett* 9(3):243-254.
- Kleijn D., Berendse F., Smit R., Gilissen N. (2001). Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413(6857):723-725.
- Kleijn D., Sutherland W.J. (2003). How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *J Appl Ecol* 40(6):947-969.
- Krebs J.R., Wilson J.D., Bradbury R.B., Siriwardena G.M. (1999). The second silent spring? *Nature* 400(6745):611-612.
- Leinfelder H. (2007). Open ruimte als publieke ruimte, dominante en alternatieve planningsdiscourzen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context. Gent: Academia Press.
- McNeely J.A. (1998). *Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources*. Gland: International Union for Conservation of Nature. 256 p.
- Newton I. (2004). The recent declines of farmland bird populations in Britain: an appraisal of causal factors and conservation actions. *Ibis* 146(4):579-600.
- Ockinger E., Hammarstedt O., Nilsson S.G., Smith H.G. (2006). The relationship between local extinctions of grassland butterflies and increased soil nitrogen levels. *Biol Conserv* 128(4):564-573.
- OECD. (1996). *Saving biological diversity: economic incentives*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing.

- Pain D., Pienkowski M. (1997). Farming and birds in Europe. San Diego: Academic Press.
- Peach W.J., Lovett L.J., Wotton S.R., Jeffs C. (2001). Countryside stewardship delivers ciril buntings (*Emberiza cirilus*) in Devon, UK. *Biol Conserv* 101(3):361-373.
- Penning-Rowsell E. (1997). A general model for promoting the integration of natural resources management. *GeoJournal* 43(3):247-262.
- Persson A.S., Olsson O., Rundlof M., Smith H.G. (2010). Land use intensity and landscape complexity-Analysis of landscape characteristics in an agricultural region in Southern Sweden. *Agr Ecosyst Environ* 136(1-2):169-176.
- Reheul D., Mathijs E., Relaes J. (2004). Toekomstvisie duurzame landbouw in Vlaanderen.
- Remmers H.W. (2003). Een eerlijke prijs voor duurzaam voedsel: Stichting Natuur en Milieu. 46 p.
- Schneiders A., Van Daele T., Van Landuyt W., Van Reeth W. (2011). Biodiversity and ecosystem services: Complementary approaches for ecosystem management? : *Ecol.Indic.* online.
- Tscharntke T., Klein A.M., Kruess A., Steffan-Dewenter I., Thies C. (2005). Landscape perspectives on agricultural intensification and biodiversity - ecosystem service management. *Ecol Lett* 8(8):857-874.
- Turbé A., De Toni A., Benito P., Lavelle P., Ruiz N., Van der Putten W.H., Labouze E., Mudgal S. (2010). Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers. Contract 07.0307/2008/517444/ETU/B1. Final report. Bio Intelligence Service, IRD, and NIOO report for the European Commission. Brussels: Commission E.
- Van Hoorick G., Cliquet A., Dekimpe L., Eerens V. (2005). Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek. Studie in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap. Antwerpen: Intersentia.
- Van Tatenhove J., Arts B., Leroy P. (2000). Introduction. In: Van Tatenhove J., Arts B., Leroy P. (editors). *Political modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. p 1-15.
- Vervloet D., Van Gijseghe D., Bergen D. (2012). Maatschappelijk verantwoord ondernemen en groene groei: springplanken naar duurzaamheid? Brussel.
- Vickery J.A., Feber R.E., Fuller R.J. (2009). Arable field margins managed for biodiversity conservation: A review of food resource provision for farmland birds. *Agr Ecosyst Environ* 133(1-2):1-13.
- Young J., Watt A., Nowicki P., Alard D., Clitherow J., Henle K., Johnson R., Laczkó E., McCracken D., Matouch S. et al. (2005). Towards sustainable land use: identifying and managing the conflicts between human activities and biodiversity conservation in Europe. *Biodivers Conserv* 14(7):1641-1661.
- Zonneveld W., Verwest F. (2005). Tussen droom en retoriek, de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning. Rotterdam en Den Haag: Nai Uitgevers en Ruimtelijk Planbureau.