

## Beoordeling van milieu-integratie in EU-landbouwbeleid

Landbouw heeft een grote invloed op het milieu in de Europese Unie (EU), zowel in negatieve als positieve zin. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een belangrijke drijvende kracht achter de landbouwsector en kan om die reden milieubeheer door boeren positief beïnvloeden. In deze briefing wordt onderzocht of relevante beleidsmaatregelen doelgericht zijn vanuit een perspectief van biodiversiteit. De briefing is gebaseerd op de resultaten van een project over agromilieu-indicatoren voor de monitoring van de integratie van milieuaspecten in EU-landbouwbeleid (het IRENA-project <sup>(1)</sup>). In het GLB is in de loop der tijd een breed scala aan beleidsinstrumenten voor agromilieubeleid opgenomen. Het effect daarvan is echter in het algemeen afhankelijk van de mate waarin ze op nationaal niveau worden geïmplementeerd. Een geografische analyse laat zien dat de overlap tussen agromilieuprogramma's en Natura 2000-gebieden verbeterd kan worden ter realisering van milieudoelstellingen. Er zijn meer inspanningen nodig op het gebied van gegevensverzameling en beleidsevaluatie om het milieueffect van het GLB volledig te kunnen beoordelen.

### Landbouw en milieu in de EU-15

Het IRENA-project beschrijft het raakvlak van landbouw en milieu in de EU-15 op basis van 35 agromilieu-indicatoren. Het laat zien dat landbouw een grote invloed heeft op bodem en water. Zo is landbouw bijvoorbeeld verantwoordelijk voor 50 procent van het watergebruik in Zuid-Europa en draagt deze voor ongeveer 50 procent bij aan de stikstofvervuiling in de rivieren van de EU-15. Hij is ook verantwoordelijk voor ongeveer 10 procent van de uitstoot van

broeikasgassen en 94 procent van de uitstoot van ammoniak in de EU-15. Aan de andere kant kan landbouw ook een belangrijke bron zijn van hernieuwbare energie, bijvoorbeeld door de productie van biogas en biodiesel. Bovendien is landbouw erg belangrijk voor het behoud van biodiversiteit en landschappen in Europa. Hoewel intensieve landbouw de biodiversiteit schaadt, kan extensieve landbouw daadwerkelijk bijdragen aan biodiversiteit in Europa. Dat blijkt uit een analyse van het bodemgebruik in het door Natura 2000 beschermde netwerk van gebieden in de EU-15 (zie

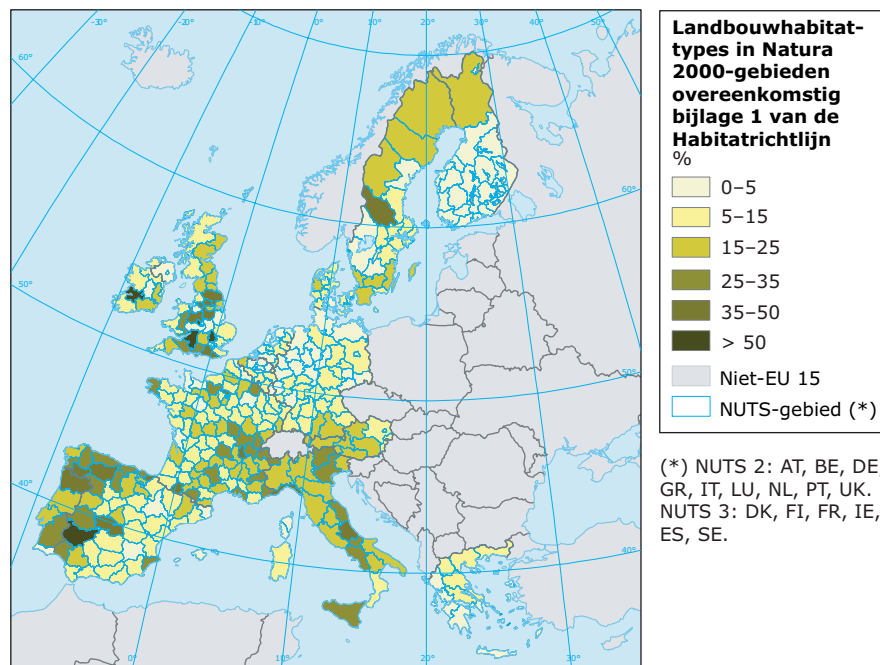
figuur 1). Een belangrijk deel van de habitats in deze beschermde natuurgebieden, met name rond de Middellandse Zee en in bergachtige gebieden, is afhankelijk van extensieve landbouw. Voor het behoud van extensieve landbouwsystemen in dergelijke gebieden is veelal gericht ondersteunend beleid noodzakelijk.

### Landbouwbeleid en milieu-integratie

Een succesvolle integratie van milieudoelstellingen in sectorbeleid

<sup>(1)</sup> Binnen IRENA zijn 35 agromilieu-indicatoren ontwikkeld voor EU-15 door een samenwerkingsverband van verschillende Directoraten-Generaal van de Europese Commissie (DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, DG Milieu, Eurostat en DG Joint Research Centre) en het Europees Milieuagentschap. De coördinatie werd verzorgd door het Europees Milieuagentschap. Nadere informatie over IRENA rapporten en resultaten is te vinden op <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.

**Figuur 1 De habitats in de beschermde natuurgebieden van Natura 2000 die afhankelijk zijn van extensieve landbouw (momentopname juli 2004)**



NUTS = Nomenclature of territorial units for statistics.  
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

**Bron:** Natura 2000-gegevens, Europees Thematisch Centrum voor natuurbescherming en biodiversiteit.

is afhankelijk van drie factoren: een zorgvuldige vormgeving van het beleidskader, een passende implementatie van het beleid, en controle en evaluatie van het beleid. In de volgende paragrafen worden deze drie factoren kort uiteengezet:

### Het GLB-beleidskader

Er is de afgelopen decennia belangrijke vooruitgang geboekt bij het integreren van aspecten van milieubeleid (bijvoorbeeld ter bescherming van water, bodem en biodiversiteit) in het GLB. Belangrijke beleidsinstrumenten van het GLB-marktbeleid zijn bijvoorbeeld het verbinden van milieuvorwaarden aan subsidie ('cross-compliance'), braaklegging en de premie voor energiegewassen. De belangrijkste milieumaatregelen zijn echter terug

te vinden in het gedeelte van het GLB over plattelandontwikkeling. Die omvatten onder meer agromilieuprogramma's (waarbij boeren worden gecompenseerd voor een beter milieubeheer), ondersteuning van investeringen in het milieu, subsidies voor boeren in Natura 2000-gebieden en milieustraining. In het algemeen omvat het GLB-beleidskader een veelbelovende reeks maatregelen. Het uiteindelijke effect daarvan hangt echter af van de beschikbaarheid van financiële bronnen en de implementatie op nationaal niveau.

### Implementatie van enkele agromilieubeleidsinstrumenten

Het IRENA-evaluatierapport 'Integration of environment into EU agriculture policy' (**Integratie**

van het milieu in het Europees landbouwbeleid) geeft een analyse van de implementatie van agromilieuprogramma's vanuit twee invalshoeken: de geografische gerichtheid van dit beleidsinstrument op gebieden met de hoogste natuurwaarde (Natura 2000-gebieden), en positieve voorbeelden van de implementatie van agromilieuprogramma's.

Figuur 2 laat zien hoe de gerichtheid van agromilieuprogramma's is geanalyseerd op basis van geselecteerde agromilieu-indicatoren. De indicatoren waarvoor op dit moment gegevens beschikbaar zijn op regionaal niveau, zijn onder andere: 'het aandeel van landbouw-habitats in Natura 2000', 'gebied gedekt door agromilieuprogramma's' en 'biologisch beheerd landbouwgebied'. Statistische analyse laat zien hoe goed agromilieuprogramma's en biologische landbouw overlappen met regio's waar het aandeel van landbouw-habitats in Natura 2000 erg hoog is. Als er sprake is van een statistisch significante overlap, mag worden aangenomen dat het beleidsinstrument goed gericht is.

Statistische analyse toont dat de belangrijkste indicatoren een geringe geografische overlap vertonen. Dat geeft aan dat het onderzochte beleid (agromilieuprogramma's en biologische landbouw) doelgerichter kan worden ingezet. Aan dit aspect zal in de toekomst meer aandacht moeten worden besteed om te waarborgen dat landbouw-habitats in het Natura 2000-netwerk doeltreffend worden beheerd.

De effectiviteit van agromilieuprogramma's (en



het GLB het hoogste rendement opleveren voor het milieu. Beleidsmakers zullen nog meer moeten investeren in monitoring van het milieu en evaluatie van beleid om beter gefundeerde besluiten te kunnen nemen.

## Conclusies

Uit het EMA-rapport 'Integration of environment into EU agriculture policy' kan een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie:

- 1) EU-landbouwbeleid biedt goede mogelijkheden voor het verbeteren van milieubeheer in de landbouwsector. Als publieke hulpbron dient het effectief te worden gebruikt voor een optimaal milieubeleid.
- 2) Het GLB omvat nu een uitgebreide reeks instrumenten voor agromilieubeleid, die kunnen worden ingezet voor de realisatie van het bredere milieubeleid. Agromilieuprogramma's kunnen bijvoorbeeld helpen

bij het in stand houden van extensieve landbouw in Natura 2000-gebieden. Dergelijke vormen van landbouw zijn vaak essentieel voor het op peil houden van de ecologische kwaliteit van deze gebieden.

- 3) De effectiviteit van met name agromilieuprogramma's is afhankelijk van implementatie op nationaal niveau en geografische doelgerichtheid. Analyse van de uitgaven in verschillende regio's van de EU-15 laat zien dat de gerichtheid van agromilieuprogramma's op gebieden waar het landbouwareaal een hoge landschappelijke waarde heeft, in het bijzonder in Natura 2000-gebieden, kan worden verbeterd.
- 4) De huidige gegevens en indicatoren zijn ontoereikend voor een afdoende evaluatie van het effect van het GLB op het milieu. Verdere investering in monitoring en beleidsevaluatie is nodig om te kunnen vaststellen waar beleid ter ondersteuning van milieu-integratie effectief of efficiënt is.

## Referenties

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 – the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947-969.

European Environment Agency  
Kongens Nytorv 6  
1050 Copenhagen K  
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00  
Fax: +45 33 36 71 99

Web: [www.eea.eu.int](http://www.eea.eu.int)  
Enquiries: [www.eea.eu.int/enquiries](http://www.eea.eu.int/enquiries)

