



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.01.2000
COM(2000) 20 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN AAN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Indicatoren voor de integratie van milieuaspecten
in het gemeenschappelijk landbouwbeleid**

VOORWOORD

De Europese Raad van Cardiff (juni 1998) heeft alle bij deze kwestie betrokken Raden verzocht hun eigen strategie te bepalen om uitvoering te geven aan de integratie van milieu-overwegingen en duurzame ontwikkeling op hun respectieve beleidsterreinen. Zij heeft onder andere de Raad Landbouw verzocht met dit proces te beginnen.

De Europese Raad van Wenen (december 1998) heeft de verbintenis om milieu-overwegingen en duurzame ontwikkeling in alle beleidsterreinen van de Gemeenschap te integreren, bevestigd en de Commissie verzocht een gecoördineerd verslag over indicatoren voor te leggen. Hij heeft voorts de Raad Landbouw verzocht zijn werkzaamheden voort te zetten opdat aan de Europese Raad van Helsinki alomvattende strategieën in deze sectoren kunnen worden voorgelegd, met inbegrip van een tijdschema voor verdere maatregelen en een reeks indicatoren. In juli 1999 heeft de Raad Landbouw de Commissie om een verslag inzake agromilieu-indicatoren verzocht.

Zoals in document COM(1999) 22, "Wegen die naar duurzame landbouw leiden", wordt opgemerkt, gaat van de hervormingen in het kader van Agenda 2000 een krachtige stimulans uit om milieu-overwegingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid te integreren. Commissie, lidstaten, lokale overheden en agrarische en rurale gemeenschappen beschikken nu over een aanzienlijk arsenaal aan instrumenten om duurzame landbouw te bewerkstelligen.

Adequate agromilieu-indicatoren zullen van groot belang zijn om de transparantie en de verantwoordelijkheidszin te vergroten, en de doeltreffendheid van toezicht, controle en evaluatie te waarborgen. Zij zullen een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit van het beleid en de invoer vormen voor evaluaties van de globale impact.

Om waardevol te zijn, moeten deze indicatoren evenwel een voldoende getrouw beeld geven van de interacties tussen mens en milieu en de daarbij plaatsvindende processen. Dit geldt bij uitstek voor de landbouw, waar de relatie uiterst complex is en die gepaard gaat met een aantal biofysische en plaatsgebonden processen. Daarom moet in een kaderregeling van indicatoren voor het landbouwbeleid terdege rekening worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de sector.

Momenteel is het mogelijk om voor het volgen van de integratie van milieuaspecten in het GLB een set indicatoren samen te stellen die het terrein gedeeltelijk bestrijken. Naarmate de indicatoren worden verbeterd en er nieuwe bijkomen, zal deze set zich verder ontwikkelen. De basis wordt in de eerste plaats gevormd door het werk dat op dit gebied in de OESO is verricht, aangevuld met de werkzaamheden in het kader van Eurostat, het Europees Milieuagentschap, het Gemeenschappelijk Onderzoekcentrum en het onderzoekproject ELISA. Diverse indicatoren zijn in principe klaar om op korte tot middellange termijn effectief te worden gebruikt, mits op subnationaal niveau de nodige gegevens worden verzameld. Voor andere daarentegen, betreffende bijvoorbeeld de aspecten bedrijfsbeheer in de landbouw, habitats, landschappen en biodiversiteit, moeten nog heel wat hindernissen worden genomen voor men zo ver is.

Om te garanderen dat het potentieel van de indicatoren volledig wordt benut, moeten een aantal cruciale acties worden ondernomen. Deze omvatten het verfijnen van de bestaande indicatoren, het vervolledigen van de set om de "duurzame ontwikkeling" volledig te bestrijken, het vergroten van de gegevensverzamelingscapaciteit, het ontwikkelen van methoden om milieu-efficiëntie te benaderen en van een indeling van agro-ecosystemen, en het ontwikkelen van een methodologie om de gevolgen en effecten van het GLB op ruimere internationale schaal te meten en van de communicatie inzake agromilieu-aangelegenheden.

Een prioriteit voor de komende jaren is de verdere ontwikkeling van de integratiestrategie voor de sector die door de Raad Landbouw is uitgetekend, de tenuitvoerlegging ervan en de evaluatie. Voor deze ontwikkelingen wordt een kader voorgesteld.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN AAN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Indicatoren voor de integratie van milieuaspecten
in het gemeenschappelijk landbouwbeleid**

INHOUD

1.	Agromilieu-indicatoren: de politieke context.....	5
1.1.	Integratie van milieu-overwegingen	5
1.2.	Implementatie van beleid: gezond en efficiënt beheer (SEM).....	6
1.3.	Hervorming van het GLB: werken aan een duurzame landbouw	6
1.4.	Evaluatie van de mate waarin milieu-overwegingen in het GLB geïntegreerd zijn	10
2.	De ontwikkeling van indicatoren voor het landbouw- en plattelandsbeleid	11
2.1.	Het specifieke karakter van de landbouw	11
2.2.	De landbouwcontext	11
2.3.	Het biofysische aspect van de landbouw	12
2.4.	Weldadige en schadelijke milieu-effecten	13
2.5.	Lokale omstandigheden	13
2.6.	Aggregatie en diversiteit in het kader van de meting van globale impacts.....	14
2.7.	Het kader van de indicatoren voor de landbouw.....	15
3.	Huidige werkzaamheden met betrekking tot de agromilieu-indicatoren	16
3.1.	Uitvoering van het landbouw- en plattelandsbeleid.....	17
3.2.	Het ontwikkelingswerk met betrekking tot agromilieu-indicatoren	17
3.3.	Lacunes en uitdagingen.....	20
3.4.	Het volgen van de uitvoering van de integratiestrategie voor de landbouwsector.....	23
4.	Volgende stappen	25
4.1.	Verdere ontwikkeling van de indicatorset.....	25
4.2.	Een langetermijnstrategie voor de gegevensverzameling	25
4.3.	Ontwikkeling van milieu-efficiëntie-indicatoren.....	27
4.4.	Gebruik van “het landschap” voor de classificatie van de Europese agro-ecosystemen	27
4.5.	De agromilieuproblematiek dichterbij de burger brengen	28
4.6.	Ontwikkeling van specifieke kernindicatoren voor de landbouw.....	29
4.7.	Tijdschema	30

1. AGROMILIEU-INDICATOREN: DE POLITIEKE CONTEXT

1.1. Integratie van milieu-overwegingen

1.1.1. Verdrag van Amsterdam

De EU moet volgens het Verdrag van Amsterdam, dat voor het overige niet aan de bestaande grondslagen van het milieubeleid en het landbouwbeleid raakt, krachtiger naar duurzame ontwikkeling streven. Het Verdrag bepaalt in dat verband dat eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op alle terreinen. Landbouw blijft een terrein met een gemeenschappelijk beleid waarvan de instrumenten door de Raad van ministers worden vastgesteld, zodat de milieuaspecten in het kader daarvan voor de gehele EU kunnen worden ontwikkeld, in wettelijke bepalingen vastgelegd en toegepast.

1.1.2. Mandaten van Cardiff en Wenen

De Europese Raad van Cardiff (juni 1998) heeft het beginsel onderschreven dat belangrijke beleidsvoorstellen van de Commissie vergezeld moeten gaan van een milieu-effectbeoordeling. De Europese Raad heeft nota genomen van de inspanningen van de Commissie om milieu-overwegingen te integreren in alle beleidsgebieden van de Gemeenschap en van de noodzaak om dit in de afzonderlijke besluiten - inclusief die over Agenda 2000 - te evalueren. De Europese Raad verzocht alle bij deze kwestie betrokken Raden, hun eigen strategie te bepalen om uitvoering te geven aan de integratie van milieu-overwegingen en duurzame ontwikkeling op hun respectieve beleidsterreinen. Onder andere de Raad Landbouw werd verzocht met dit proces te beginnen.

De Europese Raad van Wenen (december 1998) heeft de verbintenis om milieu-overwegingen en duurzame ontwikkeling in alle beleidsterreinen van de Gemeenschap te integreren, bevestigd en de Commissie verzocht een gecoördineerd verslag over indicatoren voor te leggen. Hij heeft voorts de Raad Landbouw verzocht zijn werkzaamheden voort te zetten opdat aan de Europese Raad van Helsinki alomvattende strategieën in deze sectoren kunnen worden voorgedragen, met inbegrip van een tijdschema voor verdere maatregelen en een reeks indicatoren. In juli 1999 heeft de Raad Landbouw de Commissie verzocht om hem een verslag over agromilieu-indicatoren te doen toekomen ter voorbereiding van de Europese Raad.

1.1.3. De integratiestrategie van de Raad Landbouw

De strategie die in november 1999 is aangenomen, is het antwoord op het verzoek van de Europese Raad van Wenen om milieu-eisen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te integreren via de hervormingen in het kader van Agenda 2000. De aanpak omvat milieu-eisen en stimuli als onderdeel van het marktbeleid en doelgerichte milieuacties als onderdeel van de programma's voor plattelandontwikkeling. In het kader van de strategie worden doelstellingen vastgesteld betreffende water, landbouwchemicaliën, grond- en bodemgebruik, klimaatsveranderingen en luchtkwaliteit, en landschappen en biodiversiteit. Er wordt benadrukt dat de totstandbrenging van een duurzame landbouw afhankelijk zal zijn van de toepassing van de beschikbare maatregelen door de lidstaten. Voorts wordt de noodzaak onderstreept om de vorderingen van de integratie nauwlettend te volgen en te evalueren aan de hand van zinvolle milieu-indicatoren.

1.2. Implementatie van beleid: gezond en efficiënt beheer (SEM)

De Commissie heeft de afgelopen jaren in partnerschap met de lidstaten de nodige stappen gedaan om de uitvoering van EU-programma's en uitgaven, en de controle daarop te verbeteren. Dit vond plaats in het kader van het initiatief SEM 2000 en vormde een integrerend deel van de hervormingsvoorstellen van Agenda 2000, waarbij grotere subsidiariteit en decentralisatie van bevoegdheden gepaard zullen gaan met strengere controles, beter toezicht en grondigere evaluaties. Deze verbeteringen zijn eveneens een weerspiegeling van het streven om de verantwoording voor het EU-beleid ten aanzien van de begrotingsinstanties en de Europese burgers en hun vertegenwoordigers te vergroten.

Agenda 2000 bakent de respectieve taken van de Commissie, de lidstaten en de andere bij de tenuitvoerlegging van het landbouw- en plattelandsbeleid betrokken instanties duidelijker af. De lidstaten krijgen meer armslag om het beleid beter af te stemmen op de noden van hun landbouwsector en plattelandsgebieden, voornamelijk via Verordening (EG) nr. 1259/99 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid - en Verordening (EG) nr. 1257/99 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). Deze beide verordeningen voorzien in het bijzonder in een verscherpt toezicht en leggen strengere eisen inzake verslaggeving op.

Er gelden nieuwe voorschriften voor de evaluatie van de uitgaven in het kader van het GLB. Voor alle rechtstreekse betalingen zijn gemeenschappelijke regels vastgesteld, die onder ander voorschrijven dat de effectiviteit van de gemeenschappelijke marktordeningen moet worden geëvalueerd. In het kader van de programma's inzake plattelandsontwikkeling is het aspect van de kwantificering sterker ontwikkeld om de effectiviteit van de voorafgaande, tussentijdse en aansluitende evaluatierondes te vergroten. De Commissie zal zorgen voor een synthese van de tussentijdse en aansluitende evaluaties waarin de gegevens voor de Gemeenschap worden geaggregeerd.

Adequate agromilieu-indicatoren zullen van groot belang zijn om de transparantie te vergroten, het afleggen van verantwoording te vergemakkelijken, en de doeltreffendheid van toezicht, controle en evaluatie te waarborgen. Zij zullen een wezenlijke bijdrage leveren aan de effectiviteit van het beleid en de invoer vormen voor evaluaties van de globale impact (global assessment-processen).

1.3. Hervorming van het GLB: werken aan een duurzame landbouw¹

1.3.1. De integratie van milieu-overwegingen en milieu-eisen in het GLB

1.3.1.1. De interactie landbouw - milieu

Eeuwen van landbouwbedrijvigheid hebben gezorgd voor het uitzicht dat heel wat landschappen in Europa thans hebben en voor unieke halfnatuurlijke milieus met een rijke verscheidenheid van habitats en soorten die van de voortzetting van de activiteiten afhankelijk zijn. Op hun beurt zijn land- en bosbouw afhankelijk van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen. Het zijn echter economische activiteiten en als zodanig in de eerste plaats gericht op produceren. Door de ontwikkeling van het commerciële aspect is de druk op het milieu en de natuurlijke hulpbronnen voortdurend groter geworden. Als

¹ "Wegen die naar duurzame landbouw leiden", COM(1999) 22.

gevolg van de technologische vooruitgang en het streven naar maximale opbrengsten en minimale kosten heeft zich de afgelopen veertig jaar in de landbouw een opmerkelijke intensivering voltrokken.

Mogelijke gevolgen van intensivering zijn verslechtering van de bodem-, water- en luchtkwaliteit. In de jongste decennia is eveneens het besef gegroeid dat ook de landschappelijke differentiatie en de ermee samenhangende biodiversiteit door de intensivering van de landbouw worden bedreigd. Anderzijds is het zo dat marginalisering van de landbouw en stopzetting van het gebruik van grond voor landbouwdoeleinden onder invloed van economische krachten even goed een bedreiging daarvoor vormen. De tegenstelling tussen deze beide uitdagingen die door enerzijds intensivering en anderzijds stopzetting van landbouwactiviteiten worden opgeworpen, illustreert de complexiteit van de relatie tussen de landbouw en het milieu.

1.3.1.2. Duurzame landbouw

De ideale relatie tussen landbouw en milieu laat zich wellicht het best samenvatten met de term “duurzame landbouw”. Duurzaamheid is het centrale begrip in het Vijfde Actieprogramma op milieugebied, waarin duurzame ontwikkeling wordt omschreven als *“een ontwikkeling waarbij in de huidige behoeften wordt voorzien zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”*. Met deze ontwikkelingsvorm hangt samen dat het algemene evenwicht en de waarde van de reserves aan natuurlijke rijkdommen in stand moeten worden gehouden en dat de sociaal-economische kosten en baten van consumptie en milieubescherming in een langetermijnvisie moeten worden afgewogen.

Een eerste betekenis die aan “duurzame landbouw” kan worden gegeven, is: de natuurlijke hulpbronnen zo beheren dat zij ook in de toekomst nog voorhanden zijn. Deze enge definitie van duurzaamheid is dikwijls een weerspiegeling van het *economische* eigenbelang van de landbouwsector.

In een breder perspectief bezien, omvat duurzaamheid echter heel wat meer aspecten van het beslag op de ruimte en het bodemgebruik, bijvoorbeeld de instandhouding van landschappen, habitats en biodiversiteit, en doelstellingen ten aanzien van water- en luchtkwaliteit, onder andere. In deze benadering is degene die grond en natuurlijke hulpbronnen voor landbouwdoeleinden gebruikt verantwoordelijk voor de bescherming van het *milieu* en het culturele erfgoed.

Tot slot moet in het kader van duurzame ontwikkeling ook rekening worden gehouden met de verzuchtingen van de samenleving wat betreft de maatschappelijke rol van de landbouw, de instandhouding van rurale gemeenschappen en een evenwichtige ontwikkeling.

Duurzame landbouw dient derhalve economische, ecologische en maatschappelijke functies in zich te verenigen. Overeenkomstig het mandaat dat door de Raad is gegeven, beperkt dit document zich tot de indicatoren die nodig zijn om de functie die de landbouw voor het milieu heeft, te evalueren. Verdere werkzaamheden zijn nodig om een complete set indicatoren ter beschikking te stellen. Ter aanvulling zullen ook adequate indicatoren voor het meten van milieu-efficiëntie moeten worden ontwikkeld.

1.3.1.3. Grondbeginselen van milieubeleid in de landbouw

De complexiteit van de relatie tussen landbouw en milieu - zowel schadelijke als weldadige ingrepen, zeer verscheiden lokale omstandigheden en productiesystemen - is

bepalend geweest voor de manier waarop de integratie van milieuoverwegingen in de sector is aangepakt. Essentieel voor het doorgronden van deze relatie is het begrip "goede landbouwpraktijk", waarmee het type landbouwactiviteiten wordt bedoeld dat een rationeel handelende landbouwer in een bepaald gebied zou beoefenen. Tegen deze achtergrond kunnen de volgende overwegingen worden gemaakt:

- landbouwers moeten zich minimaal aan de grondregels inzake zorg voor het milieu houden, zonder dat zij hiervoor worden vergoed. Dit betekent dat alle landbouwers de wettelijke bepalingen betreffende het gebruik van pesticiden, de bemestingsnormen en de regels inzake watergebruik en eventueel de geldende nationale of regionale richtlijnen inzake goede landbouwmethoden moeten naleven.
- wanneer er vanuit de samenleving wordt op aangedrongen dat de landbouw milieunormen respecteert die verder gaan dan de goede landbouwpraktijk voorschrijft, en dit kosten of derving van inkomsten meebrengt, dan moet de samenleving bereid zijn voor deze dienstverlening te betalen.

Centraal in deze benadering staat het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit houdt in dat de landbouwsector de kosten van naleving van de regelgeving moet dragen tot een referentieniveau dat met de "goede landbouwpraktijk" overeenkomt, en dat in de eigendomsrechten wordt weerspiegeld. In rurale gebieden liggen de verwachtingen op milieugebied vaak evenwel boven dat niveau. Voorwaarde voor het bereiken van de vooropgestelde doelen is in dergelijke gevallen dat er een adequate compensatie tegenover staat. Landbouwers die met eigen financiële of productiemiddelen aan milieuzorg doen, behoren daarom passend te worden vergoed, op voorwaarde dat zij meer doen dan wat tot de goede landbouwpraktijk mag worden gerekend.

1.3.1.4. Hervorming van het GLB

De hervormingen in het kader van Agenda 2000 betekenen een belangrijke stap op weg naar het in praktijk brengen van deze benadering. De algemene verordening bepaalt dat de lidstaten de maatregelen treffen die nodig zijn om het milieu te beschermen. Volgens de verordening kan daarbij op drie manieren te werk worden gegaan. De eerste is het opleggen van dwingende beperkingen. Dergelijke maatregelen worden in de lidstaten al toegepast, bijvoorbeeld wat betreft de verontreiniging van water met nitraten. De tweede is de zogeheten "cross-compliance", het verbinden van specifieke milieu-eisen aan de toekenning van rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB. De derde manier bestaat erin dat de lidstaten programma's van milieumaatregelen in de landbouw ontwikkelen die verder gaan dan de goede landbouwpraktijk. Daarnaast, rekening houdende met het feit dat de landbouw een terrein van gemeenschappelijk Europees beleid is, erkent Agenda 2000 dat dit beleid niet centralistisch mag worden toegepast omdat de omstandigheden waaronder in Europa landbouw wordt bedreven, naargelang van de plaats grote verschillen vertonen.

Deze maatregelen moeten de lidstaten in staat stellen om een beter evenwicht tussen de landbouw en het milieu tot stand te brengen, anders gezegd een aantal schadelijke effecten van de landbouw te elimineren en de relatie van de sector met het milieu harmonieuzer te maken. De samenleving is immers wel bereid om de rechtmatige sociaal-economische belangen van de sector te erkennen, maar zal niet aanvaarden dat met geld van de landbouwbegroting schade aan het milieu wordt toegebracht waarvoor de samenleving weer moet opdraaien. Het zal hoe dan ook noodzakelijk blijven om de ontwikkelingen in alle takken van landbouw, ongeacht de hoogte van de GLB-interventies, nauwlettend te volgen en analyseren.

Met betrekking tot de sectoren die in Agenda 2000 worden behandeld, heeft de Europese Raad van Berlijn te kennen gegeven een aantal verslagen of tussentijdse evaluaties te verwachten in de komende vijf jaar, nl. voor akkerbouwgewassen, de melkquotaregeling en oliehoudende zaden, en voor de begrotingssituatie. Alle wetgevingsvoorstellen die hieruit voortvloeien, zullen gepaard moeten gaan met een deugdelijke milieu-effectbeoordeling. Ook voor de buiten Agenda 2000 vallende sectoren waarvoor een herziening is gepland, zal een dergelijke beoordeling plaatsvinden.

Met Agenda 2000 wordt een krachtige inspanning gedaan om de meest tastbare nadelige milieu-effecten van het oude GLB weg te werken, door de lidstaten een aantal instrumenten ter beschikking te stellen. Een wezenlijke taak voor de toekomst bestaat erin te volgen hoe deze instrumenten worden toegepast en te beoordelen of zij effectief zijn.

1.3.2. Thema's voor de toekomst: milieu en handel, consumentenbelangen, de uitbreiding

De veelzijdigheid van de landbouw alsook de rol die hij speelt in de economie en voor het milieu, in de samenleving en voor de instandhouding van het landschap zijn fundamenteel voor het Europese model. Dit schept een bijzondere verplichting om de landbouw overal in Europa in stand te houden en de landbouwersinkomens te beschermen.

De landbouwhervormingen in het kader van Agenda 2000 vormen een belangrijke input voor het onderhandelingsmandaat waarmee de Commissie naar de komende ronde van de Wereldhandelsorganisatie zal gaan. De EU zal zich op deze onderhandelingen sterk moeten maken voor het Europese model en haar deel van de mogelijkheden op de internationale markten veilig moeten stellen. Het zal in het bijzonder zaak zijn ervoor te zorgen dat degenen die in de landbouw actief zijn, collectieve goederen kunnen blijven leveren, met name met het oog op het milieu en de langetermijndynamiek van agrarische gebieden. Tevens zal werk moeten worden gemaakt van de verbintenissen die in het kader van multilaterale milieu-overeenkomsten zijn aangegaan en rekening worden gehouden met de legitieme wensen en verwachtingen van ontwikkelingslanden. Bij het ontwikkelen van doeltreffende strategieën voor de aanpak van problemen zoals klimaatsveranderingen, kunnen indicatoren wellicht een belangrijke rol spelen.

Een robuust en samenhangend stelsel van agromilieu-indicatoren kan ertoe bijdragen dat milieuproblemen worden ontdekt en de Europese Unie helpen haar burgers duidelijk te maken wat zij doet en wat er nog moet worden gedaan om duurzame landbouw in Europa en op wereldschaal te bevorderen. Voorts kan het behulpzaam zijn om de handelspartners van de EU te overtuigen van het belang dat Europa aan de ecologische functie van de landbouw hecht.

De toenemende bezorgdheid van de consumenten over de veiligheid, de herkomst en de kwaliteit van landbouwproducten kan voor een deel worden weggenomen door betere en duidelijkere informatie over de productiemethoden te verstrekken. Daar ligt voor de komende jaren, ook op ruimere internationale schaal, een bijzonder belangrijke opgave.

Tot slot zal ook de uitbreiding het agromilieubeleid voor bijzondere uitdagingen stellen. De aanpassing van de kandidaat-lidstaten aan het *acquis* zal aanzienlijk worden vergemakkelijkt als zij een duidelijker beeld krijgen van in de EU toegepaste methoden die het predikaat "duurzaam" verdienen (en die welke niet vol te houden zijn), en beschikken over de overeenkomstige indicatoren. Een niet onbelangrijk gegeven is in dit verband dat Centraal- en Oost-Europa heeft wat ecologisch buitengewoon waardevolle gebieden telt die in het gedrang zouden kunnen komen wanneer zij onbeheerd worden

gelaten of door een ongebreidelde intensivering van de landbouw. Er moet eveneens aandacht worden geschonken aan soortgelijke indirecte milieu-effecten die het GLB kan hebben in landen waarmee de EU akkoorden inzake economische samenwerking of ontwikkelingshulp heeft gesloten.

1.4. Evaluatie van de mate waarin milieu-overwegingen in het GLB geïntegreerd zijn

De hervormingen in het kader van Agenda 2000 geven een krachtige stimulans om milieu-overwegingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid te integreren. Commissie, lidstaten, lokale overheden en agrarische en rurale gemeenschappen beschikken nu over een aanzienlijk arsenaal aan instrumenten om duurzame landbouw te bewerkstelligen. Adequate agromilieu-indicatoren kunnen waardevolle informatie helpen verstrekken aan degenen die bij de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid betrokken zijn en aan het publiek. De indicatoren moeten aan ten minste vijf criteria beantwoorden en het met name mogelijk maken:

- de fundamentele agromilieukwesties die Europa vandaag bezighouden, te identificeren,
- inzicht te verwerven in de relatie tussen de landbouwactiviteiten en hun (schadelijke en weldadige) effecten, en de ontwikkeling ervan te volgen en evalueren,
- uit te maken in hoeverre landbouwpolitieke maatregelen effectief inspelen op de behoefte aan een milieuvriendelijkere landbouw, en dit over te brengen aan de beleidsmakers en het publiek,
- vast te stellen welke bijdrage Gemeenschapsprogramma's leveren tot het bereiken van duurzame landbouw en deze bijdrage te evalueren,
- de verscheidenheid van agro-ecosystemen in de Europese Unie en in de kandidaat-lidstaten in kaart te brengen. Dit is met name van belang om de specificiteit van de Europese landbouwcontext aan de handelspartners van de EU te verduidelijken.

2. DE ONTWIKKELING VAN INDICATOREN VOOR HET LANDBOUW- EN PLATTELANDSBELEID

2.1. Het specifieke karakter van de landbouw

De Europese Raden van Cardiff en Wenen hebben onderstreept hoe belangrijk milieu-indicatoren zijn ter onderbouwing van sectorspecifieke strategieën in de diverse Raden. Om hun doel te bereiken - aangegeven in hoeverre milieu-overwegingen in het op de diverse terreinen gevoerde beleid zijn geïntegreerd - moeten die indicatoren de verschillende aspecten bestrijken, zijnde het politieke, dat van het menselijk handelen en het ecologische, en de complexe oorzaak-gevolgrelatie weergeven. De daarbij verkregen informatie over daadwerkelijke milieuschade en de uitdrukking daarvan in economische termen, moet met een causaliteitsanalyse en onderzoek naar het aandeel van de sector in het probleem worden gecompleteerd om het vullen van een evenwichtig oordeel over de doeltreffendheid van de bestaande beleidsinstrumenten, zowel binnen de sector als daarbuiten, te garanderen. Alleen op die manier kunnen gegevens over het menselijk handelen in een bepaalde sector en over de toestand van het milieu worden omgezet in informatie waarop beleid kan worden gebaseerd.

De beoogde indicatoren moeten derhalve het inzicht in de complexe vraagstukken op landbouw- en milieugebied helpen vergroten, de ontwikkelingen binnen een zeker tijdsverloop zichtbaar maken en kwantitatieve informatie verschaffen. Al deze elementen

zijn noodzakelijk om doelgericht te kunnen werken en toezicht uit te oefenen. Om waardevol te zijn, moeten deze indicatoren een voldoende nauwkeurig beeld geven van de interacties tussen mens en milieu en de daarbij plaatsvindende processen. Dit geldt bij uitstek voor de landbouw, bij welke deze relatie uiterst complex is en die een waaier van plaatsgebonden biofysische processen omvat.

2.2. De landbouwcontext

De landbouw onderscheidt zich van vele andere sectoren doordat directe overheidsinterventie er nog steeds meer regel dan uitzondering is. Als gevolg daarvan is de sector bijzonder gevoelig voor beleidswisselingen. Landbouwers laten hun keuzes in belangrijke mate afhangen van het niveau van prijssubsidies en directe betalingen, van het gevoerde landbouwmilieubeleid en van de geldende milieuwetgeving. Andere factoren van invloed zijn het waterbeleid, het energiebeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Recente hervormingen van het GLB hebben de landbouw evenwel tot meer marktgericht denken gestimuleerd, in het bijzonder de verlaging van sommige prijssubsidies en de ontwikkeling van nichemarkten en producten met een hogere toegevoegde waarde. Productie- en beheersbeslissingen zijn hierdoor in toenemende mate gevoelig voor de signalen die door de markten van inputs en outputs worden uitgezonden.

Een ander punt is, dat de landbouwtechnologie en de werkmethoden sedert het einde van de jaren '50 in snel tempo zijn geëvolueerd, zij het niet overal in dezelfde mate. Aangezien deze ontwikkelingen zich ook hebben voltrokken in de geïndustrialiseerde landen buiten Europa waar de landbouw traditioneel minder wordt ondersteund, zou verregaande intensivering van de landbouw ook zonder GLB hebben plaatsgevonden.

De houding van consumenten en producenten bepaalt steeds nadrukkelijker de manier waarop landbouw wordt bedreven. Veranderingen in die houding beïnvloeden sterk de reactie op milieubekommernissen, bijvoorbeeld in de vorm van ontwikkeling van milieuverzorgingsdiensten en van de markten voor biologische producten.

Betere landbouwmethoden spelen een belangrijke rol bij het verbeteren van de voedselveiligheid en de voedselkwaliteit en kunnen bijdragen tot een betere gezondheid van alle betrokkenen.

De veelheid van omgevingsfactoren geeft aan waar de grenzen liggen van de rol die de politiek kan spelen bij het sturen van de landbouwactiviteiten en het beheersen van de milieu-effecten van GLB-maatregelen. Inzicht in de rol van marktontwikkelingen, technologische vooruitgang en mentaliteitsveranderingen zal het mogelijk maken beleidsdoelen uit te kiezen waarmee een maximaal effect kan worden bereikt.

Kenmerkend voor de landbouw in de Europese Unie is ook dat hij het voorwerp uitmaakt van een gemeenschappelijk beleid waarin expliciete milieu-eisen zijn geïntegreerd. Dit betekent dus dat een milieuaanpak in het GLB is verankerd. Het komt er nu op aan de resultaten daarvan en de doeltreffendheid te meten.

2.3. Het biofysische aspect van de landbouw

Een tweede bijzonderheid van de landbouw betreft het feit dat hij vanwege zijn biofysische eigenschappen integrerend deel uitmaakt van het lokale ecosysteem en geen vreemd element is. Wel is het zo dat door benutting van de natuur voor agrarische productiedoeleinden externe elementen in het systeem worden binnengebracht,

natuurlijke rijkdommen worden gebruikt en verbruikt en nieuwe fysische of biologische elementen worden gecreëerd. Er is behoefte aan gedetailleerde informatie om inputs (chemicaliën, energie en water), bodemgebruik en -bedekking (topologie, verbouwde gewassen en veehouderijsystemen) en exploitatietypes te karakteriseren. In vele gevallen is duurzame landbouw het resultaat van de aan de lokale omstandigheden aangepaste juiste mix van inputs, bodemgebruik en bedrijfstype.

Gedetailleerde typering van de landbouwmethoden zijn bijzonder dienstig voor het doorgronden van de processen die landbouw duurzaam maken. De enorme verscheidenheid van methoden en lokale omstandigheden is evenwel moeilijk in macro-economische aggregaten vast te leggen. Daarom is het van groot belang indicatoren te ontwikkelen die een beeld geven van de fundamentele trends en tendensen in de landbouw: groei-inkrimping, intensivering-extensivering, specialisatie-diversificatie, marginalisering-concentratie. Deze indicatoren moeten beschikbaar zijn voor diverse geografische niveaus, zodat zowel grote tendensen op nationaal niveau als lokaal geconcentreerde praktijken zichtbaar kunnen worden gemaakt.

2.4. Weldadige en schadelijke milieu-effecten

De landbouw heeft een bijzondere relatie met het milieu en onderscheidt zich qua impact van andere economische sectoren. Hij neemt verreweg de grootste hoeveelheid grond in beslag. Sommige landbouwmethoden brengen schade toe aan het milieu en doen afbreuk aan de voedselveiligheid, bijvoorbeeld via concentratie van nutriënten en pesticiden in de bodem en het grondwater, verdichting en erosie van de bodem en excessieve waterwinning voor irrigatiedoeleinden. Daar staat tegenover dat vele waardevolle landelijke gebieden schatplichtig aan en afhankelijk van de landbouw zijn: goede landbouwmethoden helpen immers landschappen en habitats in stand te houden en de omstandigheden te scheppen die voor het milieu weldadige processen in de hand werken. Hieronder wordt een aantal van die processen schematisch samengevat:

Relatie	Processen
Vervuiling van het milieu	Concentratie van nitraat en andere mineralen, residuen van pesticiden, verzilting, emissies van ammoniak en methaan
Uitputting van natuurlijke rijkdommen	Onoordeelkundig gebruik van water en bodem, vernietiging van natuurlijke en halfnatuurlijke bodembedekking
Instandhouding en verbetering van het milieu	Creatie/instandhouding van landschappen, habitats, bodembedekking, bescherming van de genetische diversiteit, creatie van bronnen van herbruikbare energie

Het potentieel van sommige vormen van landbouwbedrijvigheid om significant tot het bereiken van milieudoelstellingen bij te dragen, mag niet worden onderschat, in het bijzonder wanneer de politieke context gunstig is. Zo kunnen bijvoorbeeld biobrandstoffen een belangrijke rol spelen in de aanpak van het klimaatveranderingsprobleem.

De ontwikkeling van indicatoren voor weldadige zowel als schadelijke effecten van de landbouw is een essentieel onderdeel binnen de ontwikkeling van een operationeel kader voor duurzame landbouw.

2.5. Lokale omstandigheden

Om in het kader van het toezicht op de uitvoering van beleidsmaatregelen voor plattelandsontwikkeling en programma's van milieumaatregelen in de landbouw valabel te zijn, moeten indicatoren rekening houden met specifieke lokale kenmerken en

programmamacriteria. Minder specifieke indicatoren zijn weliswaar in grotere mate voorhanden, maar hebben als nadeel dat zij weinig zeggen over op geografische schaal beperkte effecten en significante ontwikkelingen op lokaal of regionaal niveau zelfs in het geheel niet aan de oppervlakte brengen.

Het ontwikkelen van milieu-indicatoren voor de landbouw vereist een gedifferentieerde aanpak, waarin regionale verschillen qua economische structuren en natuurlijke omstandigheden in aanmerking worden genomen. De beschikbare gegevens hebben vaak een zeer hoog aggregatieniveau en verschaffen waardevolle inzichten, maar kunnen voor sommige aspecten, zoals biodiversiteit of waterkwaliteit, een misleidende indruk geven vanwege de gebrekkige regionale differentiatie.

Een aanpak waarin lokale omstandigheden tot hun recht komen is daarom noodzakelijk. In de eerste plaats maakt dit het mogelijk om de milieusituatie in een bepaald gebied en de effecten van de lokale landbouwactiviteiten nauwkeurig in kaart te brengen. Ten tweede worden de "goede landbouwmethoden" in de regel voor dit niveau gedefinieerd in het milieubeleid voor de landbouw, zodat er natuurlijke synergieën optreden tussen deze programma's en andere milieubeleidsinstrumenten. Alleen als men de aandacht voldoende op dit niveau concentreert, zal de evaluatie doeltreffend kunnen zijn. Ten derde zal de impact van heel wat vervuilende, uitputtende of weldadige processen afhankelijk zijn van plaatselijke omstandigheden, zoals de bodem- en de terreingesteldheid of het klimaat. Tot slot maakt deze werkwijze het mogelijk om ecosystemen onder een holistische invalshoek te bekijken en systeemeigenschappen zoals kwaliteit en kwetsbaarheid aan bod te laten komen.

Een valabele context voor de agromilieu-indicatoren kan worden gevormd door "het landschap", te definiëren als de bebouwde, deels halfnatuurlijke ruimte waarin de landbouwproductie plaatsvindt en die wordt gekarakteriseerd door de totaliteit van de biofysische, geofysische en culturele eigenschappen. Een dergelijke karakterisering maakt het mogelijk om zeer uiteenlopende plaatselijke kenmerken op een coherente manier te bundelen.

2.6. Aggregatie en diversiteit in het kader van de meting van globale impacts

Er bestaat op landelijk en Europees niveau bepaalde informatie over de invloed van de landbouw op de situatie van de natuurlijke rijkdommen, maar het merendeel daarvan is afkomstig van ramingen en macro-economische modellering en niet verkregen door samenvoeging van lokale informatie. Daarom moet een duidelijkere koppeling tussen het plaatselijke en het globale niveau tot stand worden gebracht. Dit is van groot belang voor een correcte situering van de landbouw binnen de totale milieuvervuilingscontext en van de wisselwerking met de economie als geheel.

Bijzondere moeilijkheden rijzen hierbij wat betreft de biodiversiteit, de habitats en de landschappen, waar onze aandacht niet alleen uitgaat naar een globale inventarisatie van soorten en natuurlijke habitats, maar met name ook naar differentiatie en diversiteit. Europeanen zijn gehecht aan landelijke gebieden omdat de landschappen en de flora en fauna die zij te bieden hebben niet alleen oogstrelend en rijk, maar daarnaast ook nog eens zeer gevarieerd zijn. De landbouw heeft een belangrijke functie te vervullen bij de instandhouding hiervan.

De globale impact van de landbouw moet daarom zowel de gecumuleerde als de gedifferentieerde effecten weerspiegelen wanneer een totaaloverzicht van de milieusituatie in een bepaald gebied wordt samengesteld. Het (hierboven omschreven) concept "landschap" kan in dit verband een belangrijke rol spelen voor het classificeren

van verschillende Europese ecosystemen. Door hierbij aspecten als kwetsbaarheid en kwaliteit te betrekken, kan tevens een ruimtelijk inzicht worden verworven in de gebieden van Europa die in ecologisch opzicht bedreigd zijn.

2.7. Het kader van de indicatoren voor de landbouw

Het DSR-systeem² van de OESO en het DPSIR-systeem³ van het Europees Milieuagentschap, die beide flexibel genoeg zijn om aanpassing aan specifieke sectoren mogelijk te maken, vormen de basis van een kader voor agromilieu-indicatoren.

Centraal in dit geheel staat de **kwaliteit** (“state”) van het landbouwmilieu en de ontwikkeling ervan in de tijd. Door middel van toestandsindicatoren kunnen alle ongewenste veranderingen die om ingrijpen vragen (b.v. concentraties van nitraat of pesticiden in het grondwater), zichtbaar worden gemaakt, evenals bijzonder wenselijke situaties die bestendig moeten worden (zoals heel wat rurale landschappen of waardevolle habitats).

Punt twee is het identificeren van de **milieudruk** (“pressures”) die verantwoordelijk zijn voor de ongewenste veranderingen en voor de **gunstige gevolgen** van de landbouw die tot instandhouding of verbetering van het milieu hebben bijgedragen. Het betreft hier dus respectievelijk de negatieve en de positieve **effecten** (“impact”) op het milieu.

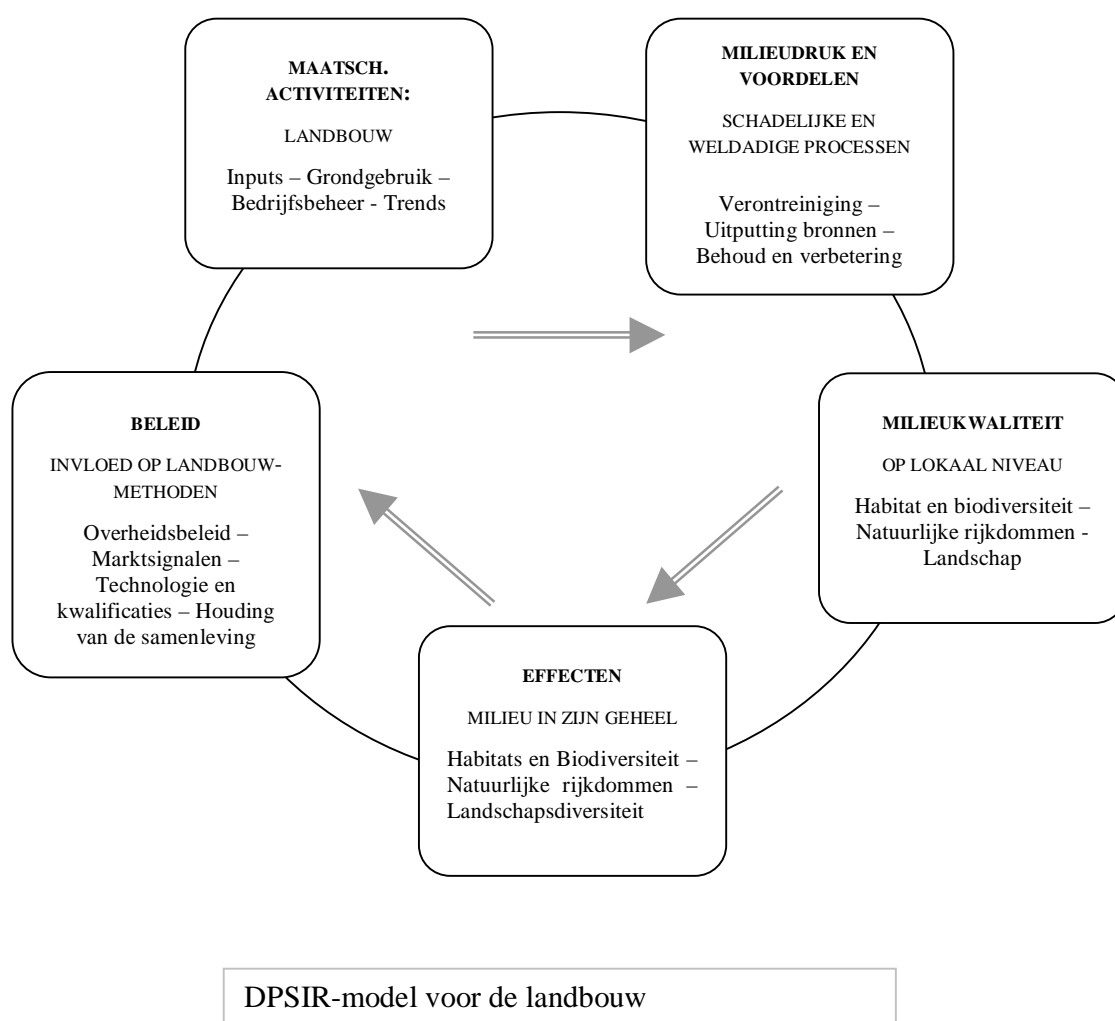
Punt drie bestaat eruit de bovenbedoelde milieudruk en processen te relateren aan de **economische activiteiten** (“driving forces”, in casu landbouwactiviteiten, die weer worden aangestuurd door de marktkrachten), aangezien het deze activiteiten zijn die direct door het landbouwbeleid worden beïnvloed en het integratieproces op dit niveau plaatsvindt.

Tot slot dient te worden nagegaan hoe effectief het **beleid** van de samenleving is. Hebben de milieumaatregelen in de landbouw het gewenste effect, komen zij snel genoeg, veroorzaken zij onvoorziene problemen ?

Dit kader maakt het mogelijk de relevante vragen te stellen en de informatie die nodig is om ze te beantwoorden - de indicatoren - te identificeren.

² Driving force-State-Response

³ Driving force-Pressure-State-Impact-Response



3. HUIDIGE WERKZAAMHEDEN MET BETREKKING TOT DE AGROMILIEU-INDICATOREN

Op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau is al heel wat werk met betrekking tot de indicatoren verricht. Een flink stuk van de meest innovatieve en veelbelovende ontwikkelingen betreft het nationale of subnationale niveau. Met het oog op homogeniteit en gegevensverzameling concentreert dit verslag zich evenwel op indicatoren die in overleg tussen de lidstaten zijn ontwikkeld en op die welke op het niveau van de EU beschikbaar zijn.

3.1. Uitvoering van het landbouw- en plattelandsbeleid

3.1.1. Toezicht

Artikel 43, lid 1, van de *Verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling* bepaalt dat de plannen voor plattelandsontwikkeling de regelingen bevatten “om voor een doeltreffende en correcte tenuitvoerlegging van de plannen te zorgen, met inbegrip van de regelingen inzake toezicht en evaluatie”; overeenkomstig artikel 48, lid 2, van dezelfde verordening vindt het toezicht plaats “aan de hand van specifieke fysieke en financiële indicatoren”.

De Commissie heeft de lidstaten een set gemeenschappelijke indicatoren en een gemeenschappelijke presentatiestructuur verstrekt. Dit moet een basis aan geharmoniseerde informatie over de uitvoering van de plattelandsmaatregelen in de lidstaten/regio's opleveren - informatie die vervolgens tot op communautair niveau kan worden geaggregeerd. Het hoofddoel bestaat erin een duidelijke indicatie te verkrijgen van de bij de uitvoering geboekte vorderingen om van daaruit de jaarlijkse voortgangsverslagen op te stellen.

De *Verordening met gemeenschappelijke voorschriften voor de rechtstreekse steunverlening* bepaalt dat de lidstaten de Commissie uitvoerige informatie dienen te verstrekken over de voor de uitvoering van de verordening genomen maatregelen, inclusief informatie over gevallen waarin de milieu-eisen niet zijn nageleefd. Er dienen nog enige inspanningen te worden geleverd om deze werkzaamheden te harmoniseren, teneinde indicatoren te verkrijgen die op EU-niveau relevant zijn.

3.1.2. Evaluatie

Programma's voor plattelandsontwikkeling en betalingen uit hoofde van de steunregelingen moeten (vooraf, tussentijds en achteraf) worden geëvalueerd om de impact ervan vast te stellen. In het kader van de betalingen zal rekening worden gehouden met de noodzaak het milieuaspect meer in de gemeenschappelijke marktordeningen te integreren.

De Commissie zal zorgen voor de nodige begeleiding en met de lidstaten adequate indicatoren uitwerken om de effectiviteit van de programma's en beleidsmaatregelen te meten, met nadruk op resultaten en impacts.

3.2. Het ontwikkelingswerk met betrekking tot agromilieu-indicatoren

3.2.1. De OESO

In de OESO is behoorlijk wat werk geleverd, in ruime mate dankzij de inbreng van de lidstaten en de diensten van de Commissie. Er zijn dertien gebieden voor indicatoren uitgekozen: nutriënten, pesticiden, watergebruik, grondgebruik en bescherming, bodemkwaliteit, waterkwaliteit, broeikasgassen, biodiversiteit, dierenhabitats, rurale landschappen, bedrijfsbeheer, landbouwfinanciën, sociaal-culturele aangelegenheden. Daarnaast is een tweede set contextindicatoren betreffende bodembedekking en grondgebruik ontwikkeld.

Op deze gebieden zijn ongeveer dertig concrete indicatoren geselecteerd voor ontwikkeling op korte termijn. Op middellange tot lange termijn zullen daar nog eens ruim twintig indicatoren bijkomen die verdere verfijning behoeven. Alhoewel de OESO haar eigen database heeft opgebouwd, zal voor de meeste indicatoren een beroep worden

gedaan op bestaande nationale gegevens of nieuw te verzamelen gegevens. Het verzamelen van gegevens en becijferen van de indicatoren is op drie gebieden (nutriënten, pesticiden en broeikasgassen) al ver gevorderd en verkeert momenteel in de fase van fijnafstelling. De andere gebieden, die op een in september 1998 te York gehouden workshop uitgebreid zijn besproken, moeten nog verder worden ontwikkeld.

Het OESO-secretariaat is voornemens de aangesloten landen individueel te verzoeken om de ontbrekende gegevens te verstrekken. Een periodiek rondgestuurde en bijgewerkte vragenlijst zal dit vergemakkelijken.

3.2.2. *EUROSTAT*

Aangezien Eurostat het officieel bureau voor de statistiek van de EU is, ligt het zwaartepunt van zijn werkzaamheden bij het verstrekken van de statistische basisinformatie waaraan de Commissie behoefte heeft. Eurostat stelt dan ook al jaren basisstatistieken over de landbouw op en beheert drie grote landbouwthema's: de enquête inzake de landbouwstructuur, de verzameling van gegevens over de dierlijke en plantaardige productie (inclusief gegevens over het gebruik van cultuurgrond) en de economische rekeningen van de landbouw, met inbegrip van prijsgegevens. Aanvullende gegevens over de landbouw zijn beschikbaar in het ILB⁴, dat door het directoraat-generaal Landbouw wordt beheerd.

Het huidige werkprogramma voor milieustatistieken en -indicatoren, in het kader van het Vijfde Actieprogramma inzake het milieu, omvat de ontwikkeling van de milieuaspecten van de landbouw. In eerste instantie wordt maximaal gebruikgemaakt van de bestaande landbouwstatistieken en -enquêtes, en andere onmiddellijk beschikbare gegevens. De prioriteitsgebieden zijn de nutriëntenbalansen en het grondgebruik, waarvoor methodologieën worden ontwikkeld en mogelijke gegevensbronnen onderzocht.

Een eerste poging om alle beschikbare gegevens bijeen te brengen, heeft geresulteerd in de publicatie "Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures"⁵. Behandelde onderwerpen zijn: economische en werkgelegenheidsdynamiek, trends in de plantaardige productie, specialisatie, intensivering, concentratie, industriële gewassen, biologische landbouw, milieumaatregelen in de landbouw, Natura 2000, bosbouw, water, stikstof, pesticiden, klimaatverandering, verzuring, landschappen, situatie van de bodem en plattelandontwikkeling.

Voorts heeft Eurostat in aansluiting op de Mededeling van de Commissie aan de Raad inzake milieu-indicatoren en groene boekhouding⁶ de belangrijkste bronnen van druk op het milieu door menselijke activiteiten en de noodzakelijke indicatoren voor het beschrijven van die druk geïdentificeerd. De eerste resultaten, 60 indicatoren (waarvan sommige direct relevant voor de landbouw) die tien beleidsterreinen bestrijken, zijn gedurende 1999 gepubliceerd. De tweede editie van de publicatie (voorzien voor 2000) zal nader ingaan op het aandeel van de verschillende sectoren, waaronder de landbouw, in de milieudruk.

Eurostat heeft diverse studiebijeenkomsten en workshops georganiseerd om de werkzaamheden op agromilieugebied vooruit te helpen. De meest recente bijeenkomst, die in juli 1999 in samenwerking met Danmark Statistics te Kopenhagen is gehouden, had tot doel de lopende werkzaamheden van de nationale bureaus voor de statistiek,

⁴ Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen.

⁵ Europese Commissie, 1999.

⁶ COM(94) 670 def.

landbouwministeries, EMA en diensten van de Commissie beter bekend en gekend te maken.

Vertrekkende van de CORINE Land Cover-databank, hebben verschillende diensten van de Commissie werkzaamheden opgezet om een indicator voor de bedekkingsdiversiteit te ontwikkelen, omvattende o.a. de uitwerking van methodologieën voor gegevensverzameling en -verwerking om de indicator en de analyse van zijn evolutie operationeel te maken⁷.

3.2.3. *Het Europees Milieuagentschap*

Prioritaire aandachtspunten van het EMA zijn: emissies, afval, natuurbescherming, luchtkwaliteit, water, mariene en kustgebieden, bodem, bodembedekking, chemicaliën, geluid, impact op de volksgezondheid. Het EMA heeft geen specifieke werkzaamheden met betrekking tot agromilieu-indicatoren verricht, doch een groot deel ervan is bruikbaar voor dit gebied.

Het Agentschap stelt periodiek een verslag met een analyse van de milieutoestand op, en zal in 1999 het eerste van een serie jaarlijkse indicatorverslagen uitbrengen. De landbouw wordt in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld, door middel van zeven verschillende indicatoren waaraan een analyse wordt gekoppeld. De indicatoren zijn overwegend gebaseerd op beschikbare gegevens en betreffen macro-aangelegenheden.

De European Topic Centres (ETC's) van het EMA, die bodem, natuur, biodiversiteit, water, afval en bodembedekking behandelen, vormen een goede basis voor de verdere ontwikkeling van een aantal agromilieu-indicatoren. Het ETC voor natuurbehoud van de EMA werkt momenteel aan een natuurinformatiesysteem van de EU (EUNIS). Als onderdeel daarvan wordt een classificatie van habitats ontwikkeld die de overeenkomstige CORINE-classificatie moet opvolgen.

3.2.4. *Indicatorwerkzaamheden in het kader van de onderzoekprogramma's van de EU*

In het kader van de EU-programma's AIR en FAIR is heel wat onderzoekwerk verricht naar de relatie tussen landbouw en milieu. De gecoördineerde actie ELISA⁸, waarvan het Europees Centrum voor natuurbehoud de leiding heeft, is erop gericht de territoriale samenhang te vergroten van de resultaten van werkzaamheden in de OESO en heeft geresulteerd in de aanwijzing van 22 toestandsindicatoren, betreffende bodem, water, lucht en biodiversiteit en landschappen. De landbouwmethoden (o.a. gebruik van pesticiden, lozing van nutriënten, intensiteit van het grondgebruik) en de potentiële effecten ervan zijn beschreven aan de hand van 12 drukindicatoren. Er is eveneens aandacht geschonken aan de koppelingen van toestands- en drukindicatoren.

Een specifiek onderzoeksdoel van het ELISA-werk is het landschap. Uit voorlopige bevindingen blijkt vooral de noodzaak aan een duidelijke scheiding van indicatoren voor het beoordelen van de activiteiten (landbouwgebruik van land, landbouwmethoden, processen) en van de voor het beleid relevante landschapsfuncties. Om de complexiteit van de activiteiten en de landschapsfuncties te vatten, zullen waarschijnlijk samengestelde indicatoren moeten worden ontwikkeld waarin meerdere beoordelingscriteria worden gecombineerd. Er zijn vier hoofdindicatoren voor het beoordelen van de milieukwaliteit geselecteerd (biofysische geschiktheid van

⁷ Publicatie van de resultaten van het werk (DG Landbouw/Eurostat/GCO/EMA) verwacht begin 2000.

⁸ Environmental Indicators for Sustainable Agriculture in the EU (FAIR-CT97-3446).

grondgebruik, openheid versus geslotenheid, geschiktheid van essentiële cultuurkenmerken en landschappelijke of wetenschappelijke waarde van een gebied).

3.3. Lacunes en uitdagingen

3.3.1. De agromilieuproblematiek in de lopende werkzaamheden inzake indicatoren

Zonder afbreuk te doen aan het aanzienlijke werk dat reeds is geleverd, moet worden geconstateerd dat er nog heel wat lacunes zijn. Deze bevinden zich op verschillende niveaus in het gegevensaanbod, in de ontwikkeling van indicatoren, maar voornamelijk in de beschikbaarheid van indicatoren die cruciale beleidsaspecten adequaat belichten. Daarom is het noodzakelijk de “politieke” dekking van de aan de gang zijnde indicatorwerkzaamheden te relateren aan de hiervoor aangewezen centrale vraagstukken en problemen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de dekkingsgraad van agromilieu-indicatoren van verschillende instanties waarvoor ten minste landelijke gegevens beschikbaar zijn.⁹ De structuur van de indicatoren is geënt op het DPSIR-kader waarnaar eerder is verwezen. Verwacht wordt dat heel wat voor de ontwikkeling van indicatoren relevante informatie zal voortkomen uit de programma’s voor plattelandsontwikkeling. Alhoewel deze gegevens territoriaal gedifferentieerd zullen zijn volgens het programmagebied en de mate waarin er agromilieumaatregelen in zijn opgenomen, zullen zij schat aan informatie over de weldadige effecten van landbouwactiviteiten opleveren.

⁹ Deze tabel is afgeleid van het overzicht van de aan de gang zijnde indicatorwerkzaamheden dat in het werkdokument van de diensten van de Commissie “Current Agri-environmental Indicators at EU level” wordt gegeven. Zij moet worden beschouwd als een “grove” weergave van de stand van zaken, aangezien enkel rekening is gehouden met werk waarover is gepubliceerd.

		OESO inventarisatie	EMA (1999 indicator-verslag)	Eurostat Pressure Indicatoren	(Eurostat) Gezamenl. publicatie	PPO – toezicht en evaluatie	Alle sectoren
Invloedsfactoren voor landbouwmethoden.	Overheidsbeleid					mogelijk	
	Marktsignalen						
	Technologie en kwalificaties					mogelijk	
	Maatschappelijke druk						
Kenmerken van landbouwmethoden	Gebruik inputs					mogelijk	
	Grondgebruik					mogelijk	
	Bedrijfsbeheer					mogelijk	
	Trends					mogelijk	
Schadelijke en weldadige processen	Verontreiniging					mogelijk	
	Uitputting hulpbronnen					mogelijk	
	Milieuwinst					mogelijk	
Lokale milieukwaliteit	Habitats/biodiversiteit					mogelijk	
	Natuurlijke rijkdommen					mogelijk	
	Landschap					mogelijk	
Globale impact	Habitats/biodiversiteit						
	Natuurlijke rijkdommen						
	Landschaps diversiteit						

 Goede dekking
 Gebrekkige dekking
 Geen dekking

Het zal duidelijk zijn dat er op diverse niveaus nog hiaten zijn. De belangrijkste betreffen de schadelijke en weldadige processen, en de lokale kwaliteitsgegevens. Wat betreft de diversiteit van de Europese ecosystemen is aanvullend werk noodzakelijk.

3.3.2. *Indicatoren voor het beoordelen van de integratie van milieu-overwegingen*

Momenteel is het mogelijk om voor het volgen van de integratie van milieuaspecten in het landbouwbeleid een set indicatoren samen te stellen die het terrein gedeeltelijk bestrijken. Naarmate de indicatoren worden verbeterd en er nieuwe bijkomen, zal deze set zich verder ontwikkelen. In de onderstaande tabel staan indicatoren die bijzonder relevant zijn voor de fundamentele kwesties in het kader van de verhouding tussen de landbouw en het milieu. De voornaamste bron zijn de desbetreffende werkzaamheden die in de OESO zijn verricht, aangevuld met de inspanningen van EUROSTAT, het EMA en het GCO. Deze indicatoren zijn in beginsel klaar om korte tot middellange termijn operationeel te worden ingezet, mits op subnationaal niveau de nodige gegevens worden verzameld. In de vierde kolom van de tabel wordt vermeld aan welke gegevens behoefte is:

		Indicatoren	Gegevensbehoefte	Belangrijke taken
Invloedsfactoren voor landbouw methoden.	Overheidsbeleid	Door AMP's bestreken oppervlakte Regionale niveaus goede landbouwmethoden Regionale niveaus milieudoelstellingen Oppervlakte onder natuurbehoud	Gegevens uit programma's en verslagen van lidstaten over cross-compliance.	Aggregatie van lokale gegevens
	Marktsignalen	Prijstoeslag voor biologische producenten	Subnationale gegevens	
	Technologie en kwalificaties	Opleidingsniveau bedrijfsleider		
	Maatschappelijke druk	Biologisch beteelde oppervlakte	Subnationale gegevens.	
Kenmerken van landbouw methoden	Gebruik inputs	Gemiddeld verbruik N- en P-meststoffen Pesticidenverbruik Intensiteit watergebruik Energiegebruik	Subnationale gegevens	Verzameling van gegevens over actieve elementen per gewas Voltooiing van de pesticidenrisicoclassificatie
	Grondgebruik	Topologische veranderingen Patronen dierlijke/plantaardige productie		Ontwikkeling van indicatoren Integratie van EUROFARM en CORINE
	Bedrijfsbeheer	*		
	Trends	Intensivering/extensivering/specialisatie/diversificatie/marginalisering/		Ontwikkeling van welomschreven indicatoren en adequate indices
Schadelijke en weldadige processen van de landbouw	Verontreiniging	Stikstofbalans bodem/oppervlakte CH4 emissies Pesticidenverontreiniging van de bodem Watercontaminatie (richtlijnen/toezicht)	Subnationale gegevens	Verdere ontwikkeling van indicatoren voor pesticidenverontreiniging van de bodem
	Uitputting hulpbronnen	Grondwaterwinning en waterstress Bodemerosie Vernietiging van bodembedekking Introductie van soorten met geringe genetische diversiteit	Subnationale gegevens I.v. m. water, gegevens voor rivierbekkens	Coördinatie met kaderrichtlijn inzake water Ontwikkeling samengestelde indicator voor bodembedekking
	Milieuwinst	* Weideland met hoge natuurwaarde enz. Productie van bronnen van herbruikbare energie		Aanvullende werkzaamheden
Lokale milieukwaliteit	Lokale habitats/biodiversiteit	Soortrijkdom (vogels)	Subnationale gegevens	Vogels zijn een goede aanvullende indicator; aanvullende werkzaamheden i.v.m. indices.
	Natuurlijke rijkdommen	Bodemkwaliteit Nitraten/pesticiden in grond- / oppervlaktewater Grondwaterpeil	Subnationale gegevens	
	Landschap	*		Aanvullende werkzaamheden
Globale impact	Habitats en biodiversiteit	*		Ontwikkeling van een globale indicator
	Natuurlijke rijkdommen	Aandeel van landbouw in emissies, nitraatverontreiniging, watergebruik		
	Landschapsdiversiteit	*		Voortzetting ontwikkelingswerk

Er blijven evenwel nog gebieden over waar men nog ver verwijderd is van operationele indicatoren (aangegeven met een "*"). De belangrijkste daarvan zijn: bedrijfsbeheer, weldadige processen, landschappen, inventarisatie van de habitats en biodiversiteit, en landschappelijke diversiteit. Hiervoor moeten passende indicatoren worden ontwikkeld

op basis van de aanzienlijke hoeveelheid informatie die momenteel voorhanden is. Hoewel veel contextuele informatie beschikbaar is over de factoren en prikkels die de landbouwpraktijk beïnvloeden, moet er nog veel ontwikkelingswerk worden gedaan om tot een complete set samenhangende indicatoren te komen. Er is tot dusver weinig gedaan met betrekking tot de aanwezigheid van genetisch gemodificeerde organismen, zowel wat betreft de bewuste introductie als de verspreiding over grote afstand. In het algemeen zal er behoefte zijn aan wetenschappelijke modellen voor het bepalen en valideren van de informatiebasis van de indicatoren om een alomvattende en gezamenlijke benadering van duurzame landbouw te bevorderen.

3.4. Het volgen van de uitvoering van de integratiestrategie voor de landbouwsector

Een cruciale taak voor de komende jaren zal erin bestaan de integratiestrategie die voor de sector door de Raad Landbouw is uitgestippeld, verder te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen, en de uitvoering ervan te volgen. De strategie bevat een aantal doelstellingen. Bij het volgen van de op weg daarnaar geboekte vorderingen zal het van belang zijn (cijfer)materiaal te verstrekken dat een antwoord biedt op de volgende belangrijke vragen:

- Welke beleidsmaatregelen zijn genomen om de milieusituatie in de landbouw te verbeteren ?
- Welke verbeteringen treden op in de landbouwmethoden ?
- In welke mate zijn voor het milieu weldadige processen, zoals instandhouding van habitats, in omvang toegenomen en schadelijke processen, zoals vervuiling, verminderd ?
- Wat is het effect op de milieukwaliteit ?
- Hoe ver zijn specifieke doelstellingen gehaald ?

Inzake beleidsmaatregelen en landbouwmethoden zal de voornaamste informatiebron het toezicht en de evaluatie in het kader van de plattelandsontwikkeling, de marktordeningen en het milieubeleid zijn. Veel zal evenwel afhangen van de mate waarin deze beleidsterreinen worden bestreken en de bereidheid van de lidstaten om de relevante informatie te verzamelen. De hierboven bedoelde set indicatoren zou kunnen worden aangepast aan de zwaartepunten en de specifieke doelstellingen van de strategie. Hierna wordt een verder uit te werken kader voor het volgen van de uitvoering van de strategie voorgesteld.

Integratiestrategie van de Raad voor de landbouw: kader voor een stelsel van indicatoren

Thema	Specifieke doelstellingen van de strategie	Welke beleidsmaatregelen zijn genomen om de milieusituatie in de landbouw te verbeteren ?	Welke verbeteringen treden op in de landbouwmethoden?	In welke mate zijn voor het milieu weldadige processen, zoals instandhouding van habitats, in omvang toegenomen en schadelijke processen, zoals vervuiling, verminderd ?	Wat is het effect op de milieukwaliteit ?	Hoe ver zijn globale doelstellingen gehaald ?
Water	<ul style="list-style-type: none"> - Minder verontreiniging van grond- en oppervlaktewater - Ongepast watergebruik voor bevoeiing verminderen - Minder insijpeling van nitraten en fosfaten 	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> <p>Toezicht op programma's voor plattelandontwikkeling, marktordeningen en milieu-beleidsmaatregelen</p> </div>		<ul style="list-style-type: none"> - Verbetering van de stikstofbalans bodem/oppervlakte - Beperking grondwaterwinning - Beperking waterstress 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder nitraten en pesticiden in water - Beter grondwaterpeil 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere milieu-efficiëntie van watergebruik in de landbouw - Grotere bijdrage van landbouw aan waterkwaliteit
Landbouw-chemicaliën	<ul style="list-style-type: none"> - Milieurisico's van pesticidengebruik beperken 			<ul style="list-style-type: none"> - Beperking pesticidenverontreiniging van de bodem 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder pesticiden in water - Grotere soortrijkdom 	<ul style="list-style-type: none"> - Toename/instandhouding soortendiversiteit - Grotere bijdrage van landbouw aan waterkwaliteit - Grotere milieu-efficiëntie van pesticidengebruik
Grondgebruik en bodem	<ul style="list-style-type: none"> - Fysische, chemische en biologische druk op de bodem verminderen - Tegengaan van erosie, bevorderen van goede landbouwmethoden 			<ul style="list-style-type: none"> - Beperking bodemerrosie - Verbetering van de stikstofbalans bodem/oppervlakte - Beperking vernietiging bodembedekking 	<ul style="list-style-type: none"> - Beter bodemkwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Toename/instandhouding habitats en soortendiversiteit - Grotere milieu-efficiëntie van grondgebruik
Klimaatverandering	<ul style="list-style-type: none"> - Beperking van CH₄, N₂O en andere broeikasgassen - Verhoging van de non-food productie - Bevordering van het gebruik van alternatieve energie uit biomassa en van biobrandstoffen 			<ul style="list-style-type: none"> - Beperking CH₄-emissies 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere energieproductie uit alternatieve bronnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlaging van het landbouwaandeel in broeikasgassen - Groter aandeel van biobrandstoffen in tot verbruik van energie - Grotere milieu-efficiëntie
Landschap en biodiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Instandhouding van landschappen, habitats en biodiversiteit - Instandhouding van het genetisch materiaal van gewassen en vee 			<ul style="list-style-type: none"> - Beperking vernietiging bodembedekking - Vergroting genetische diversiteit in de landbouw - Instandhouding halfnatuurlijke habitats 	<ul style="list-style-type: none"> - Instandhouding van landschappen met hoge ecologische en culturele waarde - Soortrijkdom (vogelindicator) 	<ul style="list-style-type: none"> - Instandhouding van landschappelijke rijkdom en diversiteit - Instandhouding/toename biodiversiteit

4. VOLGENDE STAPPEN

Een aantal essentiële werkzaamheden is nodig om volledige exploitatie van het potentieel van de agromilieu-indicatoren te garanderen. Deze werkzaamheden zijn met name van belang voor de volledigheid van het toezicht op en de evaluatie van de strategie van de Raad. Zij kunnen worden samengebracht onder de rubrieken verbetering en operationeel maken van bestaande indicatoren, verbetering van de gegevensverzamelingscapaciteit, uitbreiding van het terrein (milieu-efficiëntie en classificatie van ecosystemen) en verbetering van de communicatie over agromilieuaangelegenheden.

4.1. Verdere ontwikkeling van de indicatorset

De allereerste taak bestaat erin de set integratie-indicatoren voor de landbouw te completeren, in het bijzonder met de indicatoren die nu nog onderontwikkeld zijn of met ontbrekende gegevens. De basis hiervoor moet worden gevormd door de voortgaande werkzaamheden van de OESO, aangevuld met de bijdragen van organen van de EU. Parallel daarmee moeten sociaal-economische indicatoren worden ontwikkeld om een volledig beeld van duurzame landbouw te verkrijgen, alsmede methoden en indicatoren om de ruimere internationale impact van het GLB, met name op de kandidaat-lidstaten en de ontwikkelingslanden, te meten.

4.2. Een langetermijnstrategie voor de gegevensverzameling

De kwaliteit van de indicatoren zal afhankelijk zijn van de kwaliteit van het beschikbare cijfermateriaal. Het verzamelen van statistische informatie blijft evenwel een financieel en administratief zware opgave, in het bijzonder in de landbouwsector. Hoewel de ontwikkeling van indicatoren gedeeltelijk op bestaand cijfermateriaal kan steunen, mag de onmiddellijke beschikbaarheid van gegevens toch niet van doorslaggevend belang zijn. Als er op gegevensverzameling kan worden bespaard, is dat zeker niet onbelangrijk, maar het mag geen argument zijn om bijvoorbeeld het meest geschikte geografische niveau voor de agromilieu-indicatoren niet te kiezen of relevante milieuthema's buiten beschouwing te laten. Bij het leggen van de statistische fundamenteën van het stelsel van agromilieu-indicatoren zal derhalve moeten worden gestreefd naar een goede balans tussen gebruik van bestaande gegevens en verzameling van nieuw materiaal.

Op het vlak van het gegevensbeheer luidt de eerste opgave: de gegevens die nog niet volledig zijn geëxploiteerd, beter te gebruiken. Hiervoor is bijvoorbeeld nog ruimte wat betreft de resultaten van de landbouwstructuurenquête van Eurostat, de landbouwproductiestatistieken en -balansen en de regionale databank. Een eerste stap in deze richting is gezet met de gezamenlijke publicatie "Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures"¹⁰. Dergelijke initiatieven moeten in de toekomst worden uitgebreid en verdiept, in nauwe samenwerking met de producenten en de gebruikers van de statistieken.

Om de indicatorwerkzaamheden vooruit te helpen, zal Eurostat zoveel informatie als mogelijk is verzamelen uit lokaal verrichte studies (subregionaal niveau) of eventuele nationale of regionale enquêtes naar landbouwmethoden, landschappen

¹⁰

De vrucht van samenwerking tussen Eurostat, DG Landbouw en DG Milieu.

en veranderingen daarin, en plattelandontwikkeling. De beschikbare gegevens, de gebruikte methoden, de verkregen resultaten en de mogelijkheden voor gebruik op grotere schaal en voor toezichtsdoeleinden zullen in de vorm van een synthese worden meegedeeld.

Op basis van deze synthese van bestaande gegevens en indicatoren zullen nieuwe indicatoren voor de milieuaspecten van de landbouw worden voorgesteld. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan goede landbouwmethoden, landschappen en veranderingen daarin, en plattelandontwikkeling op regionaal of subregionaal niveau.

Een voorzienbare belangrijke conclusie betreft het voorstel om het Europees stelsel van landbouwstatistiek aan te vullen met nieuwe variabelen, omvattende diverse specifieke voorstellen over de wijze van verzamelen (methodologie, gebruik van bestaande enquêtes en/of invoering van nieuwe dataverzamelinstrumenten).

Andere informatiebronnen, zoals de geografische databanken die door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek en het Europees Milieuagentschap worden beheerd, het bestand van bodembedekkingsgegevens CORINE en het ILB (Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen), moeten bij de ontwikkeling van agromilieu-indicatoren beter worden geëxploiteerd. De informatie die de lidstaten in het kader van de programma's voor plattelandontwikkeling en op grond van andere rapporteringsverplichtingen verstrekken, zullen van groot belang zijn om de kennis van specifieke lokale omstandigheden te verbeteren. Indien zij in het geschikte formaat worden ingediend, dan kan een databank worden samengesteld die naast milieugegevens ook specificaties van goede landbouwmethoden bevat. Ook informatie over de toepassing van de verordening betreffende de rechtstreekse steunverlening kan verhelderende inzichten verschaffen.

De Commissie stelt daarom voor de bestaande informatiebronnen te consolideren en te kijken waar de behoeften voor de toekomst liggen. Zij zou dit doen in de vorm van een Mededeling aan de Raad met als titel "Informatiebehoeften inzake duurzame landbouw en plattelandontwikkeling: statistisch materiaal voor de beoordeling van de integratie van het milieubeleid met het landbouwbeleid", waarin de volgende onderwerpen zouden worden behandeld:

- stroomlijning van de bestaande methoden van gegevensverzameling en -verwerking,
- aanwijzing van gemeenschappelijke prioriteiten ten aanzien van agromilieu-indicatoren,
- vergroting van de synergieën tussen de Commissie en het EMA. Begin 1999 hebben Commissie en EMA een gezamenlijke studiebijeenkomst gehouden waarop zal worden voortgebouwd voor de verdere samenwerking,
- beter gebruik maken van de gegevens en indicatoren die in de lidstaten bestaan. De inbreng van sommige lidstaten in de OESO-werkzaamheden heeft duidelijk aangetoond dat er op nationaal niveau een rijke verscheidenheid van indicatoren en statistisch materiaal aanwezig is. De uitdaging bestaat erin deze op communautair niveau te collationeren en een uitwisseling van de beste methoden te stimuleren,

- aanwijzing van nieuwe behoeften.

Goede kennis van het actuele gegevensaanbod en van de behoeften voor de toekomst zou de EU in staat stellen een langetermijnvisie aan te houden voor de ontwikkeling van statistische informatie over de milieuaspecten van de landbouw.

4.3. Ontwikkeling van milieu-efficiëntie-indicatoren

Milieu-efficiëntie-indicatoren kunnen waardevolle informatie opleveren over langetermijntrends en over de relatie tussen productie-activiteiten en de milieukosten en -baten die ermee samenhangen. Zij kunnen helpen de methoden die de grootste bijdrage kunnen leveren tot het bereiken van belangrijke milieudoelstellingen en natuurlijk de meest schadelijke methoden te identificeren. Als Europa op middellange tot lange termijn een hoog milieukwaliteitsniveau en een hoog niveau van voedselproductie wil kunnen handhaven, dan zal het de milieukosten van de landbouwproductie moeten zien te drukken. Wat milieu-efficiëntie-indicatoren doen, is duidelijk helpen maken hoe belangrijk de rol van zowel technologie als traditionele productiemethoden in duurzame landbouw is. De activiteiten op dit gebied zijn momenteel onderontwikkeld en vereisen grotere aandacht en wellicht meer middelen.

4.4. Gebruik van “het landschap” voor de classificatie van de Europese agro-ecosystemen

Aan de hand van het concept "landschap" kan een beter inzicht worden verkregen in de specifieke kenmerken van sommige plaatsen en van de interactie tussen landbouw en milieu¹¹. Gekoppeld aan territoriaal gedifferentieerde informatie over de maatschappelijke activiteiten en de milieukwaliteit, kan landschapsinformatie de basis vormen om de verhouding tussen de landbouwbedrijvigheid en het ecosysteem waarvan zij deel uitmaakt, in vrij eenvoudige termen te beschrijven. Een dergelijk systeem zou de beleidsmakers in staat stellen kwetsbare of bedreigde gebieden te herkennen, de aard van de bedreiging of de kwetsbaarheid te doorgronden en passende maatregelen te treffen. Sommige lidstaten hebben in die zin reeds werk geleverd, dat tot de hele Gemeenschap zou kunnen worden uitgebreid. Het is de bedoeling om, voortbouwend op de bestaande classificaties van de lidstaten, informatie in een beknopte en gesynthetiseerde vorm te verstrekken. Vanuit politiek oogpunt kunnen in de Europese Unie ten minste vijf categorieën van landschapstypen worden onderscheiden:

- landschappen met een hoge ecologische of culturele waarde die bedreigd worden door de intensivering van de landbouw, en waarvan de milieukwaliteit erg afhankelijk is van strenge beperkingen voor de landbouw,
- van de landbouw afhankelijke landschappen met een hoge ecologische of culturele waarde die bedreigd worden door de marginalisering van de landbouw en waar de landbouw een bijzondere factor is in de ontwikkeling van milieukwaliteit,

¹¹ OESO, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(98) 136.

- landschappen die gekenmerkt worden door low-input landbouw, geringe verontreiniging en een lage uitputtingsgraad van de natuurlijke hulpbronnen, en door verbetering van de habitats en de biodiversiteit,
- landschappen die gekenmerkt worden door in een goed evenwicht met de omgeving bedreven intensieve of extensieve goede landbouwmethoden, die tot de instandhouding van de natuurlijke rijkdommen, de biodiversiteit en halfnatuurlijke ecosystemen bijdragen,
- landschappen die gekenmerkt worden door overexploitatie, verontreiniging en uitputting van de natuurlijke hulpbronnen, met achteruitgang van de natuurlijke rijkdommen, de biodiversiteit en de halfnatuurlijke ecosystemen tot gevolg.

De ontwikkeling van een dergelijk systeem zou op middellange tot lange termijn een goed instrument opleveren voor de verstrekking van informatie aan de beleidsmakers en om de integratie van milieu-overwegingen in het landbouwbeleid zichtbaar te maken voor het grote publiek.

4.5. De agromilieuproblematiek dichterbij de burger brengen

De ontwikkeling van agromilieu-indicatoren is een uitgelezen kans om de burgers in rurale én in stedelijke gebieden nauwer bij de problematiek te betrekken. Samen met de versterking van het concurrentievermogen, zullen de multifunctionaliteit van de landbouw en de toenemende openbaar gefinancierde milieuverzorgingsdiensten een belangrijke rol spelen in het verzekeren van de toekomst van heel wat plattelandsgebieden. Daarom is het van belang dat de samenleving in haar totaliteit weet wat er op het spel staat en beseft hoe waardevol en divers het Europese plattelandsmilieu is.

De rol die voor de landbouw is weggelegd bij de instandhouding van landschappen en halfnatuurlijke omgevingen, wordt steeds nadrukkelijker erkend in uiteenlopende initiatieven, zoals de European Landscape Convention (ELC) en de Pan European Biological and Landscape diversity strategy (PEBLDS). De plaatsgebondenheid maakt de landbouw bij uitstek geschikt om tegemoet te komen aan de bekommernissen over duurzame ontwikkeling en landschapskwaliteit op zeer lokaal niveau waaraan in Local Agenda 21 uiting is gegeven.

Een belangrijke uitdaging voor de komende jaren bestaat erin met de werkzaamheden op het gebied van de agromilieu-indicatoren Europese initiatieven zoals ELC en PEBLDS te completeren. Belangrijk is ook dat de ontwikkeling van indicatoren de communicatie over en de doorzichtigheid van het EU-beleid ten goede kan komen. Er zijn mogelijkheden om de NGO's en landbouwersgroeperingen op dit punt nauwer bij het gebeuren te betrekken. Daarnaast moet worden verzekerd dat de burgers van Europa op een begrijpelijke manier worden geïnformeerd over de veranderende relatie tussen landbouw en milieu. De indicatoren moeten bovendien worden gegrondvest op een degelijke wetenschappelijk basis waarin ook met de wensen en vragen van de betrokken groepen en de samenleving als geheel rekening wordt gehouden. Aan deze groepen en de burgers moet daarvoor de verzekering worden gegeven dat in de indicatoren gedegen wetenschappelijke kennis is verwerkt.

4.6. Ontwikkeling van specifieke kernindicatoren voor de landbouw

Om belangrijke trends aan het grote publiek en aan de beleidsmakers bekend te maken, zou een afzonderlijke kleinere set van "kernindicatoren" kunnen worden ontwikkeld. Een dergelijke set kan weliswaar niet de relatie tussen landbouw en milieu in al haar facetten belichten, maar toch informatie verschaffen over fundamentele aangelegenheden, op voorwaarde dat er een evenwichtige selectie wordt gemaakt. Hieronder worden mogelijke kernindicatoren voor een aantal belangrijke aandachtspunten voorgesteld:

	Aandachtspunt	Mogelijke kernindicator
Invloedsfactoren voor landbouwmethoden	Meer doen dan goede landbouwpraktijk	Uitgaven/gebied voor agromilieuprogramma's
Landbouwpraktijk	Rationeel inputgebruik	Pesticidegebruiksrisico (factor in geïntegreerde bestrijding van plagen)
Schadelijke en weldadige processen	Milieuwinst groter dan schade	Stikstofbalans
Lokale milieukwaliteit	Gezondheid van het ecosysteem	Aantal vogelsoorten op cultuurgrond
Globale milieu-impact	Rijkdom van het ecosysteem	Landschapsdiversiteit

Een dergelijke beperkte set kernindicatoren vergt in vergelijking met de hoger beschreven complete systemen veel meer omzichtigheid en mag enkel worden gebruikt voor het doel waarvoor hij is ontwikkeld, namelijk het publiek voor te lichten over een aantal grote ontwikkelingen in de landbouw/milieuproblematiek, in het bijzonder op subnationaal niveau. Bij de voorstelling van de resultaten moet er derhalve nadrukkelijk op worden gewezen dat zij slechts een onvolledig beeld van de situatie geven.

Om die redenen wordt voorgesteld om een eerste set kernindicatoren op zijn praktische bruikbaarheid te testen vooraleer een besluit inzake langetermijnontwikkeling wordt genomen. Voor het aspect voedselveiligheid zijn andere mogelijke indicatoren, de aanwezigheid van contaminanten in voedsel die verband houdt met de landbouw of andere bronnen en de waterkwaliteit op de plaats van winning. Wat betreft de biodiversiteit, zijn indicatoren voor de biodiversiteit in de bodem goede revelerend voor snelle veranderingen.

4.7. Tijdschema

Het tempo waarin milieu-overwegingen in de landbouwsector worden geïntegreerd, zal grotendeels worden bepaald door tenuitvoerlegging van Agenda 2000. Het tijdschema voor de ontwikkeling van de indicatoren kan evenwel als volgt worden samengevat:

	Actie	Timing	Milestones
Taak 1	Verdere ontwikkeling set agromilieu-indicatoren	Bezig	<ul style="list-style-type: none">– Voltooiing inventarisatie OESO– Synthese tussentijdse evaluatie 2004
Taak 2	Mededeling inzake statistische behoeften	Eind 2000	<ul style="list-style-type: none">– Ontwikkeling van indicatoren duurzame ontwikkeling 2003
Taak 3	Milieu-efficiëntie-indicatoren	Bezig	<ul style="list-style-type: none">– Eerste evaluatie eind 2000– Eerste set indicatoren 2003
Taak 4	Classificatie van agro-ecosystemen	Ontwikkeling volledig systeem tegen 2006	<ul style="list-style-type: none">– Aanwijzing variabelen bodembedekking/grondgebruik 2000– Classificatiesysteem ontwikkeld tegen 2003
Taak 5	Betere communicatie en complementariteit met andere initiatieven	Bezig	<ul style="list-style-type: none">– Presentatie van Mededeling aan Parlement
Taak 6	Kernindicatoren voor de landbouw	Bezig	<ul style="list-style-type: none">–