

# Zin en onzin van economische waardering van natuurgebieden

Annelies Demeyere • stafmedewerking sociaal-economisch beleid, WES

Johan Lammerant • afdelingshoofd milieu- en natuurbeleid, WES

In de publieke besluitvorming komt het regelmatig voor dat economische en ecologische belangen lijnrecht tegenover elkaar staan. Hoe kan het verlies aan natuurkwaliteit dan worden afgewogen tegen een te behalen economisch gewin? Ecologen zullen in dergelijke situaties informatie verstrekken over welke natuurkwaliteiten verloren gaan en wat de omvang van het verlies is in, bijvoorbeeld, aantal soorten. Economen van hun kant zullen het aantal banen berekenen en de financiële opbrengst van de geplande economische activiteiten. Maar hoe wegen we vervolgens een verlies aan aantal soorten af tegen bijkomende banen en geld? Dit is onbegonnen werk. Doordat in dergelijke gevallen natuur meestal aan het kortste eind trok, ontwikkelden een aantal milieu-economen de idee om het ecologisch verlies, zoals bijvoorbeeld bepaald in de milieu effect rapportage (MER), te vertalen naar haar economische impact, met name naar welvaartseffecten en deze vervolgens in geld uit te drukken. Zodra beide belangen - de ecologische en de economische - in geld zijn uitgedrukt, wordt het vergelijken makkelijker. Dat is althans de idee.

Dit artikel geeft een aantal beschouwingen omtrent de mogelijkheden om natuur en haar welvaartseffecten uit te drukken in geld en inzake de daaruit voortvloeiende afweging in een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)<sup>1</sup>? Tevens wordt ingegaan op het instrument 'compensatieplicht' dat vanuit de wetgeving wordt opgelegd en waarbij een economische waardering niet aan de orde is.

## Natuurwaarde: geen vanzelfsprekend begrip

In het dagelijks taalgebruik heeft een gebied een "hoge natuurwaarde" als er bijvoorbeeld veel verschillende zeldzame dier- of plantensoorten voorkomen en een "hoge economische waarde" als er veel geld wordt verdiend (door de aanwezigheid van industrie, intensieve landbouw, dienstverle-



Geleide wandeling in de Oostvoorduin, Koksijde

nende bedrijvigheid, ...). Ongerepte natuur zal in die zin een hoge natuurwaarde hebben en een lage 'economische' waarde omdat er weinig banen mee gemoeid zijn en er nauwelijks enige financiële opbrengst is. Dit laatste is echter - economisch gezien - onjuist<sup>2</sup>. Een natuurgebied kan economische waarde hebben, zelfs als er geen geld wordt verdiend. Het gebied kan op allerlei manieren welvaart voor de

maatschappij voortbrengen zonder dat dit gepaard gaat met concrete opbrengsten (kasstromen). Dit komt omdat de natuur tal van functies vervult die niet in de markt verhandeld worden; het gaat immers om 'publieke goederen'. Zo zorgt de natuur voor zuivering van water, voor waterberging, voor beveiliging tegen wateroverlast, voor zuivering van lucht, voor een mooie omgeving waar bewoners en recreanten van kunnen genieten, ... Al te vaak worden we ons pas bewust van deze maatschappelijke waarde wanneer we geconfronteerd worden met rampen. Enkele voorbeelden ter verduidelijking:

in vergelijking met de potenties die men zag in de aanwending van deze zones als industrieterrein of woongebied. Tegenwoordig creëert men bewust dergelijke overloopgebieden omdat men zich realiseert dat deze oplossing goedkoper is dan het bouwen van dure kunstwerken ter beveiliging tegen hoge waterstanden<sup>3</sup>.

Het is bekend dat de impact van de tsoenami in Zuid-Oost-Azië in een aantal kustgebieden veel beperkter geweest zou zijn indien koraalriffen en mangrovewouden in hun oorspronkelijke toestand bewaard gebleven waren. Deze zijn op vele plaatsen echter ver-

### Waarom natuur economisch willen waarderen?

Wanneer men enkel uitgaat van financiële waardering, hebben alleen geëxploiteerde gebieden een waarde, met vaak verlies aan natuur en milieukwaliteit in deze gebieden tot mogelijk gevolg. Uitgaande van economische waardering, hebben ook niet-geëxploiteerde gebieden een waarde, afhankelijk van de welvaartsfuncties die zij vervullen.

Om natuurgebieden dus een volwaardige positie binnen de besluitvorming



© Johan De Meester

Calmeynbos, De Panne

In onze eigen omgeving kennen we allemaal het probleem van overstromingen met schadelijke gevolgen voor woongebieden of landbouw. Overstromingen zijn in belangrijke mate te wijten aan het ontnemen van natuurlijke overstromingsgebieden uit het natuurlijk watersysteem, waardoor rivieren bij hoogwaterstanden op andere plaatsen ruimte moeten zoeken. De economische waardering van deze natuurlijke overstromingsgebieden werd steeds als zeer laag ingeschat, zeker

dwenen of zwaar aangetast. Het is onrustbarend om vast te stellen met welk tempo wereldwijd mangrovewouden verdwijnen omwille van de ontwikkeling van economisch meer rendabele activiteiten zoals *shrimp farms*<sup>4</sup> (garnalenkwekerijen), havenontwikkeling en dergelijke. Veel koraalriffen hebben zwaar te lijden onder de impact van erosie in de bovenstroomse gebieden – veroorzaakt door exploitatie van bossen (lees : ontbossing) – waardoor ze bedolven worden onder sedimenten en afsterven.

en bij planontwikkeling te geven, is het van belang dat zij op grond van hun sociaal-economische – en niet louter financiële – waarde worden meegenomen in de MKBA.<sup>5</sup> Dit betekent dat het volledige aanbod van goederen en diensten dat het ecosysteem voortbrengt en waaraan direct of indirect welvaart ontleend wordt – de zogenaamde welvaartseffecten – geïdentificeerd en gekwantificeerd, en waar mogelijk gemonetariseerd, dient te worden.



Bloeiende meidoorn in het Vlaams natuurreserveat 'De Westhoek', De Panne

### Hoe drukken we de welvaartseffecten van natuur uit in geld?

Om deze welvaartseffecten van natuur in euro's uit te drukken (monetariseren), hebben economen verschillende specifieke waarderingstechnieken ontwikkeld.<sup>6</sup> De methoden kunnen worden ingedeeld naar methoden die de kosten of schade van een milieuverandering bepalen, en methoden die de bereidheid van mensen om te betalen voor een milieuverandering bepalen. Het zou ons te ver leiden deze methoden verder toe te lichten. Ze verschillen onderling op basis van een aantal kenmerken zoals wat gemeten wordt (kosten, schade of vermeden schade, betalingsbereidheid), wie er meet (huishoudens, bedrijven of overheid) en hoe gemeten wordt (op basis van

schade, bestrijdingsmaatregelen, met behulp van vragenlijsten of marktgegevens).

### Kritische bemerkingen bij monetaire waarderingstechnieken

Hoewel dergelijke waarderingstechnieken vaak op nuttige wijze kunnen worden toegepast in MKBA's kunnen tal van kritische kanttekeningen worden gemaakt bij het gebruik van een aantal monetaire waarderingstechnieken van natuur. De gebruikte technieken zijn over het algemeen vrij technisch en niet direct voor leken toegankelijk. De methoden die met schattingen werken zijn behoorlijk kostbaar in hun uitvoering omdat ze veel gegevens nodig

hebben die verder een ingewikkelde en vaak kunstmatige vertaling van natuurwaarden in monetaire termen toelaten. Voor zowel kwantificering als monetaarisering van bepaalde welvaartseffecten zijn meer kengetallen nodig dan er op dit moment beschikbaar zijn. Voor het genereren van goede kengetallen is bovendien ook een onderscheid tussen verschillende ecosysteemttypen nodig (bijvoorbeeld bossen genereren andere welvaartseffecten dan moerasgebieden). De economische bijdrage is ook afhankelijk van de specifieke lokale, regionale, economische, culturele, ... omstandigheden. Een bos aan de rand van een grote stad in een weinig beboste regio zal bijvoorbeeld een veel belangrijker recreatieve functie hebben (meer bezoekers waardoor ook meer

inkomstengenererende activiteiten zoals horeca) dan een bosgebied in een sterk beboste regio met lage bevolkingsdichtheid. Een zeer belangrijke kritiek op de methodologie van monetariseren van natuurwaarden is dat de economische waarde een zuiver antropocentrische maat is. Hierin is in principe dan ook geen ruimte voor de waarde van natuur op zichzelf: de intrinsieke of ecologische waarde. De intrinsieke waarde weerspiegelt het belang van het natuurgebied voor het behoud van bepaalde soorten en het belang van het natuurgebied voor het functioneren van andere systemen.

## Is economische waardering van natuur steeds nodig?

In heel wat gevallen is de vraag naar economische waardering van natuur zelfs niet aan de orde. Het betreft met name die gevallen waar natuur een expliciete beschermingsstatus geniet op grond van beleidsmatige en wettelijke bepalingen die uitgaan van de intrinsieke waarde van natuur en op grond waarvan soorten en habitats bescherming genieten. Denken we maar aan het Biodiversiteitsverdrag<sup>7</sup> op grond waarvan landen elk verantwoordelijk zijn voor het behoud van de natuurlijke biodiversiteit. In de Europese Gemeenschap kennen we het NATURA 2000 netwerk, bestaande uit gebieden beschermd op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een bijzonder interessant en krachtig instrument is hier de compensatieplicht. Wanneer in dergelijke gebieden een activiteit wordt gepland (bijvoorbeeld havenontwikkeling, aanleg verkeersweg, grondwaterwinning, enz...) die mogelijk kan leiden tot schade aan specifieke soorten of habitats dan wordt geenszins gevraagd om de waarde van deze soorten en habitats te monetariseren, in functie van een economische afweging met de voorgenomen activiteit. Integendeel, slechts in uitzonderlijke omstandigheden<sup>8</sup> wordt de activiteit er toegelaten mits evenwel het voorafgaandelijk en evenwaardig compenseren van de beschermde habitats die zouden verdwijnen of in waarde verminderen. De realisatie van dergelijke compensaties is echter wel perfect berekenbaar in financiële termen (verwerving gronden,

vergoedingen, inrichtingsmaatregelen, ...) en kan probleemloos worden ingebracht in de globale kosten/baten-afweging van een voorgenomen activiteit of project. Op deze wijze kan ze – zij het op een onrechtstreekse wijze – toch worden meegenomen in de aangewende waarderingstechnieken. In een aantal gevallen kan deze kostprijs bijzonder hoog liggen.<sup>9</sup> Private projectontwikkelaars kunnen zelf hun rekening maken. De overheid moet oordelen of de kostprijs van deze compensaties maatschappelijk verantwoord is.

## Samenvatting

Tot besluit kunnen we dan ook stellen dat het zinvol en gerechtvaardigd lijkt om voor natuurgebieden altijd twee waarden te hanteren: de maatschappelijke en de intrinsieke waarde.

De maatschappelijke waarde of de zogenaamde welvaartseffecten kunnen door middel van specifieke economische waarderingstechnieken worden omgezet in een financiële waarde die kan worden aangewend bij de afweging in een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA). Hoewel een aantal kritische kanttekeningen te maken zijn bij de gebruikte methodes biedt het gebruik ervan vaak een grote toegevoegde waarde in het besluitvormingsproces voor complexe projecten.

De intrinsieke waarde van natuur zit niet rechtstreeks vervat in deze economische waarderingstechnieken. Wel biedt het instrument van de compensatieplicht voor beschermde habitats en soorten de mogelijkheid om de kostprijs van deze compensaties toch op te nemen in de globale kosten-baten afweging van activiteiten en projecten.

› **Verder in dit nummer vindt u een overzicht van alle natuurgebieden en domeinen in de provincie West-Vlaanderen** (zie rubriek 'Regioscan').

- 1 Een MKBA is een integraal afwegingsinstrument waarmee alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen, ofwel de welvaartseffecten, van een ruimtelijke ingreep tegen elkaar afgewogen worden door ze in geld uit te drukken. De MKBA brengt de voor- en nadelen van alle betrokkenen in beeld: overheid, bedrijven en burgers. Wanneer de baten groter zijn dan de kosten is een project maatschappelijk gezien verantwoord. (Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses. Een handreiking ter aanvulling op de leidraad OEI, Witteveen+Bos, 1 december 2004).
- 2 Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses. Een handreiking ter aanvulling op de leidraad OEI, Witteveen+Bos, 1 december 2004
- 3 De MKBA uitgevoerd in het kader van het SIGMA-plan wees uit dat een stormvloedkering op de Schelde te Antwerpen veel duurder is dan het inrichten van diverse gecontroleerde overstromingsgebieden (VITO en T.V. Resource Analysis-IMDC in opdracht van AWZ afdeling Zeeschelde, 2004).
- 4 One planet, many people; Atlas of our changing environment; UNEP 2005
- 5 Platform voor Economische Waardering van Natuur ([www.fsd.nl](http://www.fsd.nl))
- 6 productiefactormethode, reiskostenmethode, conditionele waarderingsmethode, hedonische prijzenmethode, herstellkostenmethode, averting behaviour methode, ... (Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses, Een handreiking ter aanvulling op de leidraad OEI, Witteveen+Bos, 1 december 2004).
- 7 De Conventie inzake Biodiversiteit werd goedgekeurd in 1992 op de Wereldtop te Rio de Janeiro en sedertdien door 150 landen ondertekend.
- 8 Deze uitzonderlijke omstandigheden zijn: 1° er blijkt bijvoorbeeld geen locatie-alternatief mogelijk, en 2° er zijn dwingende redenen van groot openbaar belang die verantwoord dat de activiteit toch uitgevoerd kan worden.
- 9 Als voorbeeld kunnen we hierbij de compensaties aanhalen die in het kader van de uitbreiding van de Zeebrugse haven dienen te worden gerealiseerd; in de Voorhaven diende een zogenaamd sterneneiland te worden gerealiseerd en naderhand uitgebreid ten behoeve van de herlokalisatie van ondermeer enkele duizenden koppels sternes (Grote stern, Visdief, Dwergstern); de kostprijs ligt in de grootte-orde van enkele miljoenen euro's; ook diverse terreinen die in de Achterhaven werden ingenomen dienden te worden gecompenseerd door middel van de creatie van gelijkaardige habitats in de achterliggende polders; ook hier bedraagt de kostprijs tussen 5 en 10 miljoen euro.