

Landbouw- en bosbouwbeleid in de Europese Gemeenschap

In reactie op de voorgaande bijdrage van prof. Schmithüsen wordt in dit artikel nader ingaan op de betekenis die het landbouwbeleid in de EG kan hebben voor het bosareaal en het bosbeleid in de Gemeenschap.

Dominante landbouw

Schmithüsen wijst in zijn artikel terecht de landbouwwontwikkelingen aan als invloedrijke factor achter de veranderingen in het bosbestand. In de loop van de geschiedenis was het natuurlijke bos lange tijd de voedselbron voor de mens, die door verzameling en jacht in zijn levensonderhoud kon voorzien. Op de tijdschaal van de mens op aarde is het nog maar sinds kort dat gronden in cultuur moesten worden genomen. Sindsdien heeft de landbouw het bos steeds meer concurrentie aangedaan; de belangrijke en veelzijdige functies van het bos zijn zo in toenemende mate in het gedrang gekomen. De vernietiging van het natuurlijke bos in de dichtbevolkte gebieden van de tropen en subtropen onder invloed van de oprukkende landbouw is een zorgwekkend voorbeeld van de dominante machtspositie van het agrarische bodemgebruik in de concurrentie om grond. Met recht stelt Schmithüsen dat een op bescherming van het bos gericht beleid in deze landen alleen kans van slagen heeft als het vergezeld gaat van een landbouwpolitiek die een intensiever en duurzaam agrarisch grondgebruik nastreeft. Maar hij wijst in dat verband ook op de ontwikkelingen in

de geïndustrialiseerde wereld waar de produktiviteit van de landbouw zodanig is toegenomen dat aanmerkelijke oppervlakten beschikbaar lijken te komen voor herbebossing en natuurontwikkeling.

Groeiende overcapaciteit

Van dit laatste is de Europese Gemeenschap een sprekend voorbeeld. Het grote probleem van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) is de groeiende overcapaciteit van de grondgebonden landbouw. Bij het gekozen stelsel van prijsondersteuning met behulp van interventie-aankopen en exportsubsidies heeft deze ontwikkeling geleid tot een overbelasting van het EG-budget en tot grote irritatie in concurrerende exportlanden. Onder deze druk van binnen en van buiten is het EG-landbouwbeleid sinds het begin van de jaren tachtig regelmatig aangepast, laatstelijk in 1992 met de aanvaarding van de zogenoemde MacSharry-voorstellen. De kern van het overcapaciteitsprobleem ligt in de snelle groei van de produktie per hectare, die voor een belangrijk deel de vrucht is van de biotechnologische ontwikkelingen in de planten- en veeteelt. Daardoor is er in feite per eenheid landbouwprodukt steeds minder grond nodig. Nu de EG kampt met overschotten is er dus ruimte voor verkleining van het landbouwareaal ten gunste van onder andere uitbreiding van bosgebieden. De aandachttrekkende WRR-studie "Grond voor keuzen" onder leiding van prof. R. Rabbinge (WRR, 1992) berekent dat het in

2015 benodigde landbouwareaal in de EG tenminste 40 miljoen hectare kleiner is dan de huidige 127 miljoen hectare. Dat lijkt dus royale kansen te bieden voor terugverovering van land door de bossector.

Areaalbeheersing in het LB

Dat proces van areaalvermindering gaat evenwel niet vanzelf. Daar zal een doelbewust beleid voor nodig zijn, zowel in de sfeer van het GLB als via een nog te ontwikkelen Europees bosbeleid. Was de stijging van de kg-opbrengsten per hectare - die gemiddeld in de afgelopen decennia tussen 2 à 2,5 % per jaar lag - gepaard gegaan van een even grote daling van de oppervlakte landbouwgrond, dan was de EG niet verzeild geraakt in de overschottenproblematiek. In het landbouwbeleid is wel geprobeerd het landbouwareaal te doen krimpen. Het in 1968 door de Europese Commissie uitgebrachte "Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de EEG" - het zogenoemde plan-Mansholt - stelde destijds al voor om 5 miljoen hectare aan de landbouwproduktie te onttrekken, waarvan 4 miljoen voor bossing, ter verlichting van de ook toen reeds gevoelde problemen van marktverzadiging (CEG, 1968). Deze gedachte van areaalbeperking als instrument van markt- en prijspolitiek is destijds niet aangeslagen; Mansholts voorstel van 1968 is toen in de ijskast gezet. Langs andere wegen heeft men getracht de groeiende marktordeningsuitgaven onder controle te brengen, namelijk via aanpassingen en beperkingen



van de prijsgaranties. Die maatregelen zijn echter ontoereikend gebleken om bedoelde uitgaven tot politiek acceptabele proporties terug te brengen. De bezuinigingen werden telkens weer ingehaald door de kostenverhogende invloed van de volumestijging van de binnenlandse productie en/of door prijsdalingen op de internationale markten. En zo werd in de tweede helft van de jaren tachtig buitengebruikstelling van landbouwgrond toch weer een serieuze optie in de landbouwpolitieke discussie. Set aside (het tijdelijk uit productie nemen van landbouwgronden) werd in het instrumentarium van het GLB aanvankelijk geïntroduceerd als een vorm van flankerend socio-structureel beleid op vrijwillige basis. Sinds de MacSharry-hervorming geldt set aside vanaf 1993 als een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de hectare-toeslag ter compensatie van het inkomensverlies als gevolg van de geprogrammeerde graanprijsdaling. Van Maaren constateerde al in

1988 dat de toen nog aarzelende politiek van areaalbeperking in de landbouw een duidelijk nieuw werkkterrein voor het bosbeleid meebracht (Van Maaren, 1988). Ik wijs in dit verband ook op het pleidooi van Europarlementariërs Muntingh en Woltjer voor een grootschalig Europees bosbouwprogramma (Anne Vondeling Stichting, 1987; IVM, 1987) en op het voorstel om in ons land 200.000 ha extra natuurgebied aan te leggen (De Zeeuw e.a., 1990). Het set aside-programma heeft tot dusver evenwel nog maar weinig kunnen bijdragen tot de verlichting van de overschottenproblematiek. Weliswaar moet MacSharry's hervorming nog in uitvoering komen, maar ook het effect daarvan op het totale landbouwareaal zal niet meer dan een paar procent kunnen zijn.

Afschaffing rijsondersteuning?

Waarom - zo moeten we ons afvragen - is landbouwgrond zo moeilijk uit zijn agrarische bestemming los te weken? Maat-

■ *Eens landbouwgrond altijd landbouwgrond? Of prijsverschil tussen bosgrond en landbouwgrond.*

schappelijk gezien hebben we toch meer en meer van die grond teveel, terwijl meer ruimte voor natuur- en bosontwikkeling, voor recreatie en voor houtteelt hoog wordt gewaardeerd, ook in politieke kringen. Waarom houdt de landbouw de grond zo vast? Men wijt dat nogal eens aan de prijs- ondersteuning die de landbouw geniet uit hoofde van het GLB. Onder de paraplu van de garantiëprijsen zullen boeren langer blijven boeren en zal hun grond dan ook langer de agrarische bestemming behouden. Daardoor is die grond (te) duur voor minder lucratieve bestemmingen als natuurontwikkeling of bosbouw. Mede daarom pleit het recente plan "Tien over Groen" (De Veer e.a., 1992) - ook wel het plan-De Veer genoemd - voor volledige afbraak van de prijs- ondersteuning in combinatie met toeslagen per hectare ter compensatie van de inkomensgevolgen van de

drastische prijsverlagingen (decoupling); die toeslagen per hectare zouden - en dat is in dit verband het bijzondere van het voorstel - verleend moeten blijven als die grond voor natuur- en bosbouw wordt bestemd. De opstellers van het plan vertrouwen dat op die manier de bevoordeling wegvalt die het agrarisch gebruik thans op de grondmarkt geniet ten opzichte van andere, niet gesteunde, 'groene' bestemmingen. Zij verwachten daarvan dat het landbouwareaal veel sneller zal afkalven. Daardoor zal, in combinatie met de lage productprijzen, de overcapaciteit van de grondgebonden landbouw verdwijnen.

Ik heb nogal wat twijfels omtrent het vermeende volume-effect van zo'n bestemmingsonafhankelijke hectaretoeslag in de groene ruimte. Men vergeet dat de sterke concurrentiepositie van de landbouw op de grondmarkt niet alleen een gevolg is van de prijs-ondersteuning, maar minstens zoveel van de sterke drang naar bedrijfsvergroting in de landbouw wegens de economische voordelen van schaalvergroting. Tegenover het grondaanbod van 'wijkers' blijft daarom een gretige vraag naar grond voor bedrijfsvergrotingsdoeleinden van de 'blijvers' staan. Natuur en bosbouw zullen ook in het plan "Tien over Groen" met die sterke concurrentie op de agrarische grondmarkt te maken houden. Er is mijns inziens dus weinig reden om aan te nemen dat dit plan zal kunnen bewerkstelligen dat het grote 'overbodige' landbouwareaal uit Rabbinge's calculaties spontaan beschikbaar komt voor die maatschappelijk zo gewenste waardevolle bestemmingen in de steer van natuurontwikkeling en bosbouw.

Landbouwgrond blijft duur

162 Het paradoxale feit doet zich dus

voor dat we in de EG - gezien de grote en groeiende overschotten - landbouwgrond teveel hebben, terwijl anderzijds vele landbouwers juist grond tekort komen en streven naar oppervlaktevergroting. Door de mechanisatie en automatisering is deze tegenstelling tussen de sociaal-economische en de bedrijfseconomische betekenis van landbouwgrond verscherpt (De Hoogh, 1987). De strenge milieu-eisen die aan de bedrijfsvoering zullen moeten worden gesteld, betekenen een versterking van deze tegenstelling. Beperkingen in het gebruik van kunstmest en pesticiden verkleinen in feite immers de reële bedrijfsoppervlakte en maken de grond bedrijfseconomisch gezien dus schaarser. Hetzelfde geldt natuurlijk ook voor set aside.

Het feit dat grond schaars is in de ogen van hen die er hun bestaan op willen en - bij gebrek aan alternatieven - wel moeten vinden, maakt dus dat het relatief duur is en blijft om een stuk van dat overvloedige EG-landbouwareaal tijdelijk of permanent een niet-agrarische bestemming te geven. Dat is ook met een drastische decoupling van prijs- en inkomenspolitiek niet te veranderen.

Bosbeleid op eigen merites

Met het voorgaande wil ik maar zeggen dat van het landbouwbeleid op zoek naar een oplossing voor zijn eigen problemen niet zonder meer winst is te verwachten voor andere bestemmingen in de landelijke ruimte. Bosontwikkeling en bosbouwbeleid liggen niet rechtstreeks in het verlengde van de noodzakelijke hervorming van het GLB. De manier waarop om marktpolitieke redenen agrarische grondgebruikers ertoe worden gebracht hun productie te verminderen, kan natuurlijk niet bepalend zijn voor de omvang en met name ook de lokatie van aan te leggen natuur-

en bosgebieden. Een areaalbeheersingspolitiek met het oog op de overschottenproblematiek dienen we dus wel te onderscheiden van een planmatige onttrekking van grond aan de landbouw ter vergroting van het bosbestand. De ontwikkeling van een groot-scheeps Europees bosbeleid heeft een sterkere drijfveer en rechtvaardiging dan alleen de noodgedwongen aanpassingen van het landbouwbeleid. Op zijn eigen merites zal een zelfstandig, visionair EG-bosbouwbeleid moeten worden ontwikkeld. Van Maaren heeft daar regelmatig voor gepleit. Dat de vakgroep Bosbouw die boodschap moge blijven uitdragen en onderbouwen!

Literatuur

- Anne Vondeling Stichting (1987). Door de bomen het bos weer zien. Verslag conferentie over milieu en landbouw in de Europese Gemeenschap, 9 mei 1987. Hilversum.
- CEG (1968). Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap. Commissie van de EEG, Brussel.
- Hoogh, J. de (1987). Areaalbeheersing in het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. In: G. van Dijk e.a. (red.). Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek. Wageningse Economische Studies no. 8, Landbouwniversiteit, Wageningen.
- IVM (1987). Nieuwe gronden voor natuur in Europa. Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Maaren, A. van (1988). Änderungen in der EG-Landwirtschaftspolitik: eine Aufgabe für die Forstpolitik? Forstarchiv 59/6, pp. 211-215.
- Veer, J. de e.a. (1992). Naar een vaste grondslag in het Europese landbouwbeleid ('Tien over Groen'). Spil 92/3, pp. 18-22.
- WRR (1992). Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese gemeenschap. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Zeeuw, D. de e.a. (1990). Duurzaam samengaan van landbouw, natuur en milieu. Amsterdam.