

Scheiding of verweving van functies

De landbouw in de Europese Gemeenschap

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid binnen wat nu de Europese Gemeenschap (EG) heet, heeft in het begin van de jaren zestig vorm

gekregen. Een van de voornaamste instrumenten hiervan is het prijsbeleid dat erop is gericht de voedselvoorziening veilig te stellen, evenwicht op de markt te handhaven en de boer een redelijke beloning voor zijn inspanning te geven. Het be-

staan van bergen en plassen van landbouwprodukten bewijst dat de zorg voor het inkomen van de boer en het veilig stellen van de voedselvoorziening een grotere prioriteit heeft gehad dan het handhaven van evenwicht op de markt. De produk-

tie van overschotten die beslag legt op schaarse produktiemiddelen kan echter op geen enkele wijze verdedigd worden. Immers, alle neven-doelen hiervan, zoals het handhaven van werkgelegenheid, van een redelijk inkomen voor de boer en van een redelijke verdeling van de lusten en lasten van het landbouwbeleid zijn te bewerkstelligen zonder deze onzinproduktie in stand te houden.

Vijf en twintig jaar geleden voerden landen van de Gemeenschap aanmerkelijk meer landbouwprodukten in dan uit. Door het leggen van heffingen aan de gemeenschappelijke buitengrens werd dus niet alleen het prijspeil in Europa ondersteund, maar kwamen ook in ruime mate de financiële middelen binnen voor het voeren van landbouwbeleid. In de loop van de jaren is de zelfvoorzieningsgraad binnen de EG en de export van landbouwprodukten door de EG zo sterk toegenomen dat aan de grens niet meer kan worden geïnd, maar moet worden betaald voor het handhaven van een prijspeil dat de boer een redelijk inkomen garandeert. De EG kwam zo in grote budgettaire problemen terecht. De landbouw en het landbouwbeleid in de EG zijn zo in zekere zin het slachtoffer geworden van eigen succes.

Vier gegevens

Bij het denken over oplossingen dient rekening te worden gehouden met vier belangrijke gegevens van technische dan wel economische aard.

Ten eerste neemt de produktie per hectare in gebieden die nu al een hoge opbrengst hebben zowel als in minder bedeelde streken al geruime tijd sterk toe en er zijn door de bank genomen geen aanwijzingen dat het opbrengstplafond in zicht is. Nu kan men stellen dat vanwege de wet van de verminderende meeropbrengsten hier de wal het schip wel zal keren, maar dat is te simpel gedacht. Immers deze befaamde wet van Liebig geldt alleen voor de enkelvoudige situatie waarbij slechts één produktiemiddel, bijvoorbeeld alleen stikstof of alleen water in toenemende hoeveelheden wordt toegediend en voor het overige de produktie-omstandigheden gelijk worden gehouden.

Niets is echter minder waar in de praktijk van de geïndustrialiseerde landbouw, waar een veelheid aan produktiemiddelen ingang hebben

gevonden. Verdieping van het inzicht in het landbouwkundige produktieproces leidt hier doorlopend tot nieuwe combinaties van cultuurtechnische en teeltmaatregelen en daarop afgestemde variëteiten. Deze maken dat de opbrengst per hectare telkens weer kan worden verhoogd met een verrassend geringe verhoging van de inzet van produktiemiddelen. Daarenboven is het zo dat bij verhoging van opbrengst de vaste lasten van grond, grondbewerking, zaaigoed en overige verzorging tot het oogsten toe, gemeent per oppervlakte-eenheid niet of nauwelijks toenemen. Eenzelfde renderering kan worden opgezet voor de produktie per dier. Ten tweede is het dus zo dat de boer onder vrijwel alle economische omstandigheden die hem produktie mogelijk maken, de mogelijkheden tot opbrengstverhoging zal uitbaten. Gemeten per eenheid produkt is dit niet alleen grond-, arbeids- en kapitaalbesparend maar ook besparend op de inzet van overige produktiemiddelen. Ten derde blijkt dat de markt voor eindprodukten binnen de EG sterke verzadigingsverschijnselen vertoont en dat de exportmogelijkheden tegen enigermate lonende prijzen klein zijn. Ook het instellen van voedselbanken, hoe nuttig ook om plotselinge tekorten in de Derde Wereld op te vangen, zet geen zoden aan de dijk wanneer het gaat om het oplossen van het probleem van overschotten.

Ten vierde is het zo dat er geen gemeenschappelijk buitentarief is op graanvervangend veevoer, zodat wat dit produkt betreft de Europese landbouw niet wordt beschermd. Veel van de veehouderij in de EG drijft dus op krachtvoer dat tegen wereldmarktprijs wordt ingevoerd.

Scheiding van functies

Wanneer wordt afgezien van drastisch ingrijpen in de import van krachtvoer ligt het economisch gezien het meest voor de hand de overproduktie te beperken door prijsverlaging. De door kwaliteit van de grond en van het management en de door omvang en ligging slecht renderende bedrijven moeten het dan opgeven. De beter renderende bedrijven kunnen het hoofd dan wel boven water houden door het beter uitbaten van de vele mogelijkheden tot produktieverhoging per hectare en per dier die er al zijn en die nog

komen. Ruimtelijk gezien, leidt een dergelijk beleid tot een differentiatie waarbij in sommige streken zich een welvarende landbouw kan handhaven. In andere streken wordt de landbouw op zijn best een randverschijnsel, bedreven door mensen met weinig behoeften of met andere inkomsten of nog erger, het lot van mensen met geen andere mogelijkheden.

Omdat deze slecht renderende bedrijven veel meer in andere landen van de EG voorkomen, zou een dergelijke prijsverlaging vanuit Nederland gezien, misschien niet eens de slechtste oplossing zijn. Dit onder de voorwaarde dat aan de overgangsproblemen van een vrij abrupte daling van de prijzen kan worden tegemoet gekomen en andere landen niet een te grote bijdrage vragen voor het oplossen van de problemen die op hen worden afgeschoven. Maar ook in Nederland zal bij een dergelijk beleid van prijsverlaging een deel van de gronden niet meer rendabel te exploiteren zijn en deze zullen op een of andere manier uit de reguliere landbouwproduktie verdwijnen. Dan komt een ontwikkeling in zicht die door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de Beleidsgerichte Toekomst Verkenning het perspectief van scheiding van functies is genoemd en in de publieke discussie over de wisselwerking tussen landbouw en milieu een uitdagende rol speelt.

Bij dit perspectief van scheiding van functies wordt ervan uitgegaan dat daarmee zowel de landbouw als natuur en milieu het beste zijn gediend omdat dan beide sectoren op hun eigen terrein en met de hun ten dienste staande eigen middelen hun eigen doelstellingen optimaal kunnen bewerkstelligen. De boer heeft dan geen hinder van wensen vanuit het natuurbeheer en het landbouwgebied kan volgens de gebruikelijke normen, maar niettemin op landschappelijke aanvaardbare wijze worden ingericht. In de landbouw is dan nog een aanzienlijke produktiestijging van de grond mogelijk. Zonder de produktie te kort te doen, kan op een kleiner areaal en met een efficiënter gebruik van veel van de produktiemiddelen een hoog ontwikkelde agrarische bevolking aan het werk blijven. De werkgelegenheid mag dan niet groot meer zijn, maar zij is wel hoogwaardig.

Gegeven de beperkte afzetmogelijkheden van landbouwprodukten, die-

nen de marginale gronden geleidelijk te worden afgestoten ten behoeve van stads- en dorpsgebied, produktiebos en semi-natuurgebied of met aangepaste technologie in extensief beheer worden genomen. Deze efficiënte produktie betekent dat per eenheid produkt zo weinig mogelijk produktiemiddelen worden gebruikt en dit houdt in dat zo ook externe effecten beter kunnen worden beheerst. Als dit ook inderdaad gebeurt, kan de natuurbeschermer zich veilig voelen in zijn eigen ruim ter beschikking staande gebieden en deze geheel volgens zijn eigen doelstellingen inrichten.

Orde op zaken

Er wordt wel gesteld dat de huidige ontwikkeling in deze richting van scheiding van functies koerst maar als dat de bedoeling is, zal er heel wat meer orde op zaken in eigen huis moeten worden gesteld. Naast economische problemen zijn er intern teveel problemen met zelfgeschapen vochttekorten in het zomerseizoen, met structuurbederf ten gevolge van zware mechanisatie, met bodemziekten door een te nauwe vruchtwisseling en met vervuiling van de grond door cadmium en koper en met teruglopende opbrengsten tengevolge van het dumpen van het teveel aan mest uit vooral de intensieve veehouderij. Het wordt meer en meer erkend dat hierdoor de continuïteit van de landbouw wordt bedreigd. Op de duur zal hier wel wat aan gebeuren, maar het valt te vrezen dat dit te weinig en te laat zal zijn. Zorgvuldiger waterbeheersing, minder zware mechanisatie, meer vruchtwisseling, en minder intensieve veehouderij grijpen immers diep in op de landbouw zoals die nu reilt en zeilt.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit berekeningen van het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) ten behoeve van het onderzoek naar een geïntegreerde landbouw. Alleen al de eis van geen overbemesting met fosfaat grijpt diep in. De melkproduktie blijft weliswaar op peil, maar de varkenshouderij en de slachtkuikensector lopen tot de helft terug. De melkveehouderij verplaatst zich meer naar de kleigebieden ten koste van de zandgebieden, waar een forse uitbreiding van het akkerbouwareaal plaatsvindt. Inclusief de toeleverende en verwerkende industrie loopt hierbij de werkgelegenheid terug

met een 20 000 arbeidsplaatsen en het sectorinkomen met een 600 miljoen gulden ofwel 8 procent. Dit lijkt veel, maar hoeft niet te duur betaald te zijn. Immers door deze maatregel wordt niet alleen het fosfaatprobleem, maar ook het probleem van de sluipende vergiftiging van de bodem met cadmium en met koper en het stikstofprobleem tot veel meer handelbare proporties teruggebracht. Het gaat hier om eisen die de landbouw uit welbegrepen eigen belang aan zichzelf zou moeten opleggen en die niet vanuit overwegingen van natuurbeheer worden opgedrongen. Met geïntegreerde landbouw heeft dit nog niets te maken.

Verweving van functies

Deze geïntegreerde landbouw is een uitwerking van wat door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid het perspectief van verweving van functies is genoemd. Hierbij wordt gesteld dat de landbouw naast inkomen en werkgelegenheid altijd op functionele wijze natuur en landschap heeft voortgebracht en dat de doelstellingen van zowel landbouw als natuur en milieu het beste worden gediend als deze verwevenheid weer wordt hersteld. Vanuit de natuurbescherming zijn hier veel argumenten voor aan te voeren. Niet alleen brengt het ontgonnen deel van Nederland veel waarden op zich mee, maar ook veel levensgemeenschappen binnen en buiten de eigenlijke natuurgebieden kunnen slechts bestaan bij de gratie van het landbouwkundig gebruik van de grond. Ook vraagt men zich in natuurbeschermingskringen af hoe in geval van scheiding van functies de marginale gronden die vrijkomen op aanvaardbare wijze en tegen aanvaardbare kosten kunnen worden beheerd. Er wordt ook beargumenteerd dat bij verweving van functies de landbouw beter kan functioneren. Maar dit doet geforceerd aan omdat de effecten of marginaal zijn of ook zonder verweving kunnen worden bereikt.

Op beide perspectieven is dus nogal wat af te dingen. Bij scheiding van functies is het maar de vraag of natuur en milieu zo de plaats kan worden gegeven die deze verdienen en bij verweving van functies of de landbouw natuur en milieu nu wel zo nodig heeft. Het dient dus vooral de vraag te zijn of de landbouw zo kan

worden ingericht dat milieu en natuurbelangen beter worden gediend, of nog veel meer, of dit zo kan dat niet alleen deze belangen worden gediend, maar ook de interne problemen van de landbouw tezelfdertijd beter tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Geïntegreerde landbouw

Deze vraag is centraal te komen staan in het rapport over de geïntegreerde landbouw en hiermee onderscheidt het zich van veel andere uit de kringen van natuur en milieu. Er wordt uitdrukkelijk van uitgegaan dat de landbouw in het kader van de Europese Gemeenschap van niet te onderschatten betekenis is voor de Nederlandse economie. Juist daarom is men in samenwerking met het Landbouw-Economisch Instituut uitvoerig ingegaan op de economische en sociale gevolgen van de voorstellen tot verandering.

Een belangrijke maatregel die wordt voorgesteld is het verder afschermen van de landbouw door het duurder maken van geïmporteerd graanvervangend veevoer. Hierdoor wordt niet alleen de intensieve veeteelt en daarmee de overproduktie van organische mest, maar ook de melkproduktie binnen de perken gehouden en meer mogelijkheden geschapen voor de verbouw van eigen veevoerders. De diversiteit op de akker is hiermee gediend, terwijl ook het spookbeeld van braakliggende gronden op grotere afstand wordt gehouden. In de praktijk komt deze maatregel neer op het instellen van een gemeenschappelijk buitentarief op de import van veevoerders door de EG, waardoor ook de budgettaire lasten aanzienlijk worden verlicht. In Frankrijk zullen voorstellen in deze richting wel goed vallen, maar zij zullen ongetwijfeld op verzet stuiten bij belangrijke Europese handelspartners en dan in het bijzonder de Verenigde Staten. De voorgestelde uitruil door verlaging van exportrestituties op veeteeltprodukten hoeft dit niet veel beter maken omdat de voordelen hiervan aan anderen toevallen dan degenen die de nadelen ondervinden van de verhoogde importheffingen. Met de verdediging hiervan is men echter in het goede gezelschap van Dr. Mansholt die daarbij verwijst naar zijn ervaring als EG-commissaris (Wag. Hogeschool Blad, 85-1-18).

Gezien vanuit het directe belang van de Nederlandse landbouw (zie bijvoorbeeld 'Grasduiner' in de Groene Vacature Gids van het Landbouwkundig Tijdschrift van 12 december) zal men ongetwijfeld vraagtekens zetten bij een dergelijke heffing omdat deze wel heel diep ingrijpt op de Nederlandse landbouw. Maar dan

dient wel te worden bedacht dat het hier de opstellers van het rapport juist om te doen is. Bij de beoordeling van de effecten op werkgelegenheid en inkomen doet men er ook goed aan deze te vergelijken met een situatie waar enige orde op eigen huis is gesteld, zoals bijvoorbeeld die waarbij de fosfaatoverbe-

mesting aan banden is gelegd. Een vergelijking met de huidige situatie is unfair omdat deze zowel vanuit economisch als milieutechnisch oogpunt niet langer houdbaar is. De superheffing en het verbod op uitbreiding van de intensieve veehouderij laten hierover geen twijfel bestaan.