

Toekomstig landgebruik in de EG en mogelijke gevolgen voor het EG-(landbouw)beleid

Prof. dr. ir. R. Rabbinge

Verandering in landgebruik vindt al eeuwen plaats. Onder de invloed van veranderingen in de vraag naar landbouwproducten als gevolg van demografische veranderingen, zoals de pest in de middeleeuwen, heeft het gebied dat voor landbouw werd gebruikt in Europa vele veranderingen ondergaan.

Periodes van inkrimping van in gebruik genomen landbouwgrond, zoals in de late Middeleeuwen en de 17e eeuw, wisselden af met periodes van uitbreiding van het areaal. Tot vlak na de Tweede Wereldoorlog vond er wederom expansie plaats en sedertdien neemt het gecultiveerde areaal weer af. Veranderingen in het landgebruik zijn dus niet nieuw. Alle tekenen wijzen er op dat een periode van aanzienlijke inkrimping gaat optreden gedurende de komende decennia. Het begeleiden van dat proces is de uitdaging voor het Europese beleid in de jaren '90 en in het begin van de volgende eeuw. Dit is te meer gewenst omdat allerlei sociale, economische, ecologische en landschappelijke doeleinden aan het grondgebruik gekoppeld zijn. In het vervolg van deze bijdrage

aan het themanummer van Europa Periodiek zal daar nader op worden ingegaan.

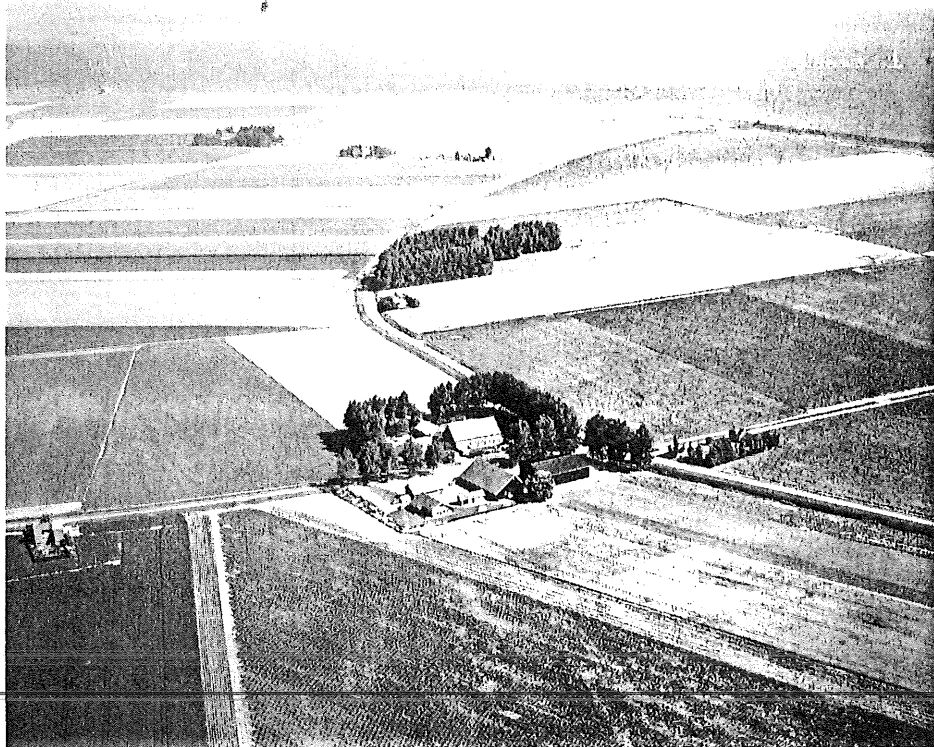
Drie decennia Europees landbouwbeleid

Het Europese landbouwbeleid is tot nu toe enerzijds zeer succesvol geweest, anderzijds gepaard gegaan met in omvang toenemende problemen. Dit blijkt uit de volgende 5 feiten:

1. Voor het merendeel van de grondgebonden landbouwproducten zoals granen, rundvlees en zuivel, is nu de situatie van verzadiging ingetreden. De aanvankelijke noodzaak tot voedselimport in de EG is in korte tijd omgeslagen in een exportpositie. Daarmee is de nagestreefde voedselzekerheid gerealiseerd.
2. Toch zijn de mogelijkheden voor verhoging van de landbouwproductie lang niet uitgeput. Zelfs in Nederland is nog een aantrekkelijke verhoging van de productie mogelijk. Doorgaans zijn de verschillen tussen potentiële opbrengsten en huidige opbrengsten erg groot; in grote delen van

Europa zelfs groter dan dertig procent.

3. De innovatie in land- en tuinbouw wordt gekenmerkt door toename van de opbrengst van de producten per eenheid van oppervlak en minder inzet van de meeste produktiemiddelen per eenheid van produkt. Wel wordt dan vaak meer per eenheid van oppervlakte gebruikt. Indien goed wordt geoerd in technische zin is de efficiëntie van het gebruik van produktiemiddelen doorgaans hoger bij hoge produktieniveaus. Wegens deze grote doelmatigheid bij goede produktiesituaties zal – los van het te voeren markt- en prijsbeleid – de produktie per eenheid van oppervlak of per dier blijven stijgen. Dat gaat tegen de intuïtie van menig burger en vrijwel ieder econoom in. Efficiëntieverhoging van het bedrijven van landbouw vindt niet plaats door domweg zuinig te zijn en bijvoorbeeld het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen te verminderen. Het is van belang het gebruik van dergelijke produktiemiddelen af te stemmen op het produktieniveau, zodat per eenheid van ingezet produktiemiddel een zo groot mogelijke produktie wordt verkregen. Daardoor is de verspilling van produktiemiddelen per eenheid van produkt ook zo klein mogelijk. Dat hoeft niet te betekenen dat ook de nadelige neveneffecten van de inzet van deze produktiemiddelen, zoals de emissie van mineralen en van bestrijdingsmiddelen per eenheid van oppervlak zo het kleinst zijn. Deze kunnen hoog zijn, maar ook veel lager dan de niveaus zoals wij die in Nederland kennen. De produktiviteitsstijging voltrok zich tot het begin van deze eeuw overal in de geïndustrialiseerde wereld in eenzelfde tempo, kreeg daarna een versnelling en kwam vooral na de Tweede Wereldoorlog goed op gang. De eerste groene revolutie, een versnelling in het tempo van de produktiviteitsstijging, deed zich als gevolg van een combinatie van kennis afkomstig uit vele disciplines voor in de geïndustrialiseerde westerse wereld. Op veredelingsgebied vond de introductie van nieuwe rassen plaats; op bemestingsgebied was er een snel toenemend gebruik van stikstofmeststof-



Min. v. LNV

Wat betekent het GLB voor het huidige landbouwgebruik?

fen en op het gebied van de gewasbescherming de introductie van onkruid-, ziekte- en plaagbestrijdingsmiddelen. Tenslotte was er de toenemende mechanisatie.

Ongeveer twintig jaar later volgde een tweede groene revolutie in de Aziatische wereld. De produktiviteit ging daar omhoog van, uitgedrukt in drogestofgehalte, drie à vier kg per jaar per hectare naar zo'n tachtig à honderdertig kg per jaar per hectare. De arbeidsproductiviteit steeg in de grondgebonden landbouw in Nederland in een periode van zo'n tachtig jaar met een faktor tweehonderd. Rond 1900 was er voor de verbouw van één ton tarwe circa driehonderd manuren nodig, nu is dit nog maar anderhalf uur. Andere landen volgden en zullen blijven volgen.

Zoals bij iedere revolutie zijn er ook hier slachtoffers gevallen als gevolg van arbeidsuitstoot, ongelijke verdeling van de toenemende opbrengstresultaten en dergelijke. Door de introductie van niet-grondgebonden landbouw (intensieve veehouderij, beschermde teelten) en de concentratie op produkten met hoge toegevoegde waarde, kon in Nederland een aantal nadelen worden opgevangen. Toch is voor echte oplossingen veeleer sociaal dan landbouwbeleid nodig.

Ook trad, mede door de lage prijzen van een aantal produktiemiddelen zoals bijvoorbeeld kunstmest en bestrijdingsmiddelen, een te grote inzet van produktiemiddelen op en ontstonden er, mede als gevolg van de bedrijfsgrootte en bedrijfsstructuur, met name in de akkerbouw te nauwe vruchtwisselingschema's.

4. Het bewustzijn van boer en beleid ten aanzien van deze in feite zeer onduurzame produktiewijzen, is de laatste jaren sterk gegroeid. Deze ongewenste ontwikkeling wordt daarom zowel in het beleid als nu ook op het bedrijf tegengegaan. Mogelijkheden daartoe bijvoorbeeld door een stikstofheffing of een heffing op bestrijdingsmiddelen worden nu overwogen. Daarmee kan de overinzet van juist deze produktiemiddelen worden teruggedrongen. Verruiming van de vruchtwisseling in de ak-

kerbouw kan door middel van herstructurering, verandering in bedrijfsgrootte en bedrijfscultuur worden gerealiseerd.

5. Een vijfde feit betreft de budgettaire problemen van de EG. Het markt- en prijzenbeleid van de EG ging gepaard met prijsondersteuning. In Nederland vallen daar minder produkten onder dan in de rest van de EG. Ongeveer zestig procent van de produkten van de Nederlandse land- en tuinbouw valt niet onder een lichte vorm van EG-marktordening. Elders in de EG valt een veel groter deel van de produktie onder een zware marktordening (granen, rundvlees, zuivel). De prijsgaranties creëren nu grote problemen, omdat ze zo'n dertig procent van alle uitgaven van de EG betreffen. Bovendien profiteren de doelmatige producenten het meest van deze prijsgaranties. Alleen prijsverlaging is evenwel geen oplossing voor het volumeprobleem dat, zoals boven geschetst, zal blijven toenemen. Die ontwikkeling kan alleen gehaald worden wanneer op grote schaal ondernemers de landbouw verlaten en de grond een andere bestemming krijgt. Dat kan gebeuren doordat men failliet gaat of wordt uitgekocht. Het beleid is daar niet op gericht, zodat het gewenste volume-effekt niet wordt bereikt. De budgettaire problematiek van de EG wordt door vermindering van de prijsondersteuning wel verlicht.

Scenario's voor landgebruik op Europees niveau.

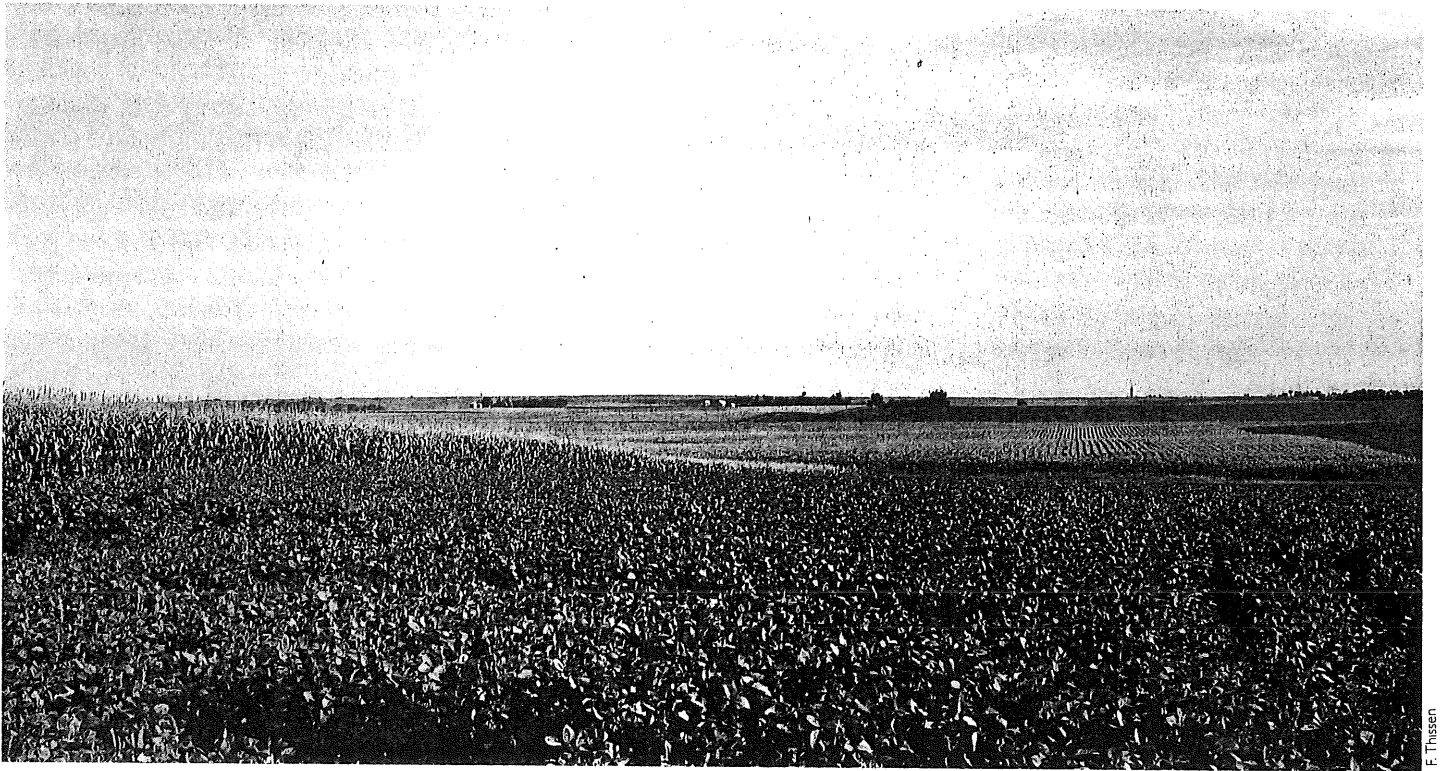
Met een beleid gericht op meer marktconformiteit zal de tweedeling in de landbouw doorgaan. Landbouwkundig goed bedeelde gebieden zullen de produkties van de EG garanderen en landbouwkundig slecht bedeelde gebieden zullen in die race achterblijven en zich moeten richten op zeer extensieve, grondgebonden landbouw of op niet-grondgebonden vormen van landbouw, die meer het karakter van industriële activiteit dragen. In de landbouwkundig goed bedeelde gebieden zal op hoge (optimale), dus niet altijd maximale produktieniveaus worden geproduceerd met een zeer hoge efficiëntie van het gebruik van de produktiemiddelen.

Ditzelfde geldt voor de arbeid. Daarmee kunnen milieukundig en landbouwkundig efficiënte produktiesystemen worden ontwikkeld. Waar deze ontstaan of moeten ontstaan is een zaak van de verdeling van de produktie over Europa.

Teneinde daar meer zicht op te krijgen heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid een studie ondernomen naar de landelijke gebieden van Europa. Vanuit sociaal-economische, milieukundige, landbouwkundige en ruimtelijke invalshoeken zijn doelstellingen geformuleerd. De landbouwkundige mogelijkheden en beperkingen werden nagegaan en vastgesteld werd waar met welke inzet van produktiemiddelen welke produktie kan worden gerealiseerd. Dit geldt voor verschillende landbouwgebruiksvormen: akkerbouw, graanteelt, extensieve weidebouw, meerjarige teelten, bosbouw, natuur enzovoorts. De produktiewijzen waarmee deze produktie wordt gerealiseerd worden beschreven.

Met een model is nagegaan in welke mate doelstellingen conflicteren en wordt de optimale verdeling van de verschillende vormen van landgebruik over Europa bepaald. De mate waarin verschillende doelstellingen meetellen is bepalend voor de uitkomsten. Een sterk accent op milieukundige doelstellingen heeft grote gevolgen voor de structurele veranderingen in de landbouw op Europees niveau. Het meest ingrijpend zijn die voor de landbouwkundig slecht bedeelde gebieden; daar zal een drastische schaalvergroting van de grondgebonden landbouw moeten plaatsvinden. Deze schaalvergroting in de grondgebonden landbouw kan gepaard gaan met de ontwikkeling van een aantal vormen van niet-grondgebonden landbouw.

In de landbouwkundig goed bedeelde gebieden zijn de veranderingen minder omvattend maar toch nog zeer ingrijpend. De tweedeling in Europa zal zich waarschijnlijk binnen vijftien jaar voltrekken. Het is zaak daarop in te spelen opdat wordt voorkomen dat de reorganisatie van het Europese landbouwbeleid niet meer is dan het dweilen met de kraan open. De conflicten doen zich niet alleen voor tussen doelstellingen, maar ook tussen schaalniveaus. Zo maakt het verdwijnen van grondgebonden



F. Thissen

In de VS wordt landbouw op een veel grotere schaal bedreven (soja- en maisteelt in Zuidwest-Minnesota)

landbouw in een regio iedere uitwerking op regionaal, bedrijfs- of gewasniveau overbodig. In feite bepalen de Europese scenario's de speelruimte op de regionale en lagere niveaus.

Conclusie

De uitkomsten van de scenario's wijzen in alle gevallen op een drastische vermindering van het landgebruik voor landbouwkundige doeleinden. Op dit moment wordt in de EG ongeveer honderddertig miljoen hectare land gebruikt voor de landbouw, maar in alle scenario's, ook die waarin behoud van werkgelegenheid en milieudoeleinden domineren, vindt afname van het cultuurareaal tot een niveau van ongeveer veertig tot zeventig mil-

joen hectare plaats. Veel vrijkomende grond komt dus beschikbaar voor natuur, recreatie, bosbouw, maar ook voor zeer extensieve vormen van grondgebruik zoals laag productieve graanteelt. Ook de terugloop in de werkgelegenheid is groot. Op dit moment bedraagt de werkgelegenheid in de Europese landbouw ongeveer tien miljoen mensjaren doch in de scenario's is een variatie tussen twee tot vijf miljoen mensjaren. Nog spectaculairder lijkt de teruggang in het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Dat kan terug van vierhonderd miljoen kilo actieve stof naar veertig tot tachtig miljoen kilo.

Kortom, grote veranderingen zijn mogelijk, en deze mogelijkheden worden als gevolg van de

uitbreiding van de EG en de verdergaande samenwerking met Oost-Europa alleen maar groter. Vanzelfsprekend komen al deze mogelijkheden niet automatisch tot stand. De motor van de ontwikkeling is de technologische verbetering, die wordt gestimuleerd door overheidsbeleid. Bijsturing en stimulering van deze ontwikkeling in een bepaalde richting is mogelijk; stopzetten of tegengaan is vrijwel onmogelijk.

Prof.dr.ir. R. Rabbinge is hoogleraar aan de Vakgroep Theoretische Productie-ecologie van de Landbouwuniversiteit Wageningen en raadslid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (WRR)