
Markant

Het IKC-Veehouderij in 1992

H.C. van Latesteijn en R. Rabbinge :

Grond voor keuzen.



Informatie en Kennis Centrum Veehouderij



Grond voor keuzen



Rabbinge

Drs. H.C. van Latesteijn en Prof.dr. R. Rabbinge –
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te
Den Haag

Op de IKC-dag van 9 september jl. werd het rapport 'Grond voor keuzen' nader belicht door Rabbinge en van Latesteijn. Dat ook voor IKC'ers 'Grond voor keuzen' een boeiend onderwerp was, bleek uit een groot aantal vragen en een geanimeerde discussie. In onderstaande bijdrage geven de inleiders in het kort de resultaten van hun studie weer.

De aanleiding

In het rapport 'Grond voor keuzen; vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) worden vier scenario's uitgewerkt voor de grondgebonden land- en bosbouw in de Europese Gemeenschap tot circa 2015. Dit gebeurt in de vorm van mogelijke toekomstige verdelingen van het grondgebruik in de EG op basis van verschillende normatieve uitgangspunten omtrent de gewenste ontwikkelingen. Iedere beleidsrichting leidt namelijk tot een verschillend patroon van grondgebruik.

Het rapport is ingegeven door een aantal ontwikkelingen die te maken hebben met de landelijke gebieden in de EG.:

- de structurele toename van de produktiviteit in de landbouw;
- het feit dat het landbouwareaal grotendeels in stand is gehouden;
- de hieruit resulterende steeds grotere overschotten;
- de groeiende maatschappelijke aandacht voor duurzame instandhouding van milieu, natuur en landschap.

Doordat de technische mogelijkheden voor verdere produktiviteitsverhoging nog geenszins zijn uitgeput, zullen toekomstige produktieniveaus de huidige op vele plaatsen nog sterk kunnen overtreffen. Als het beleid niet drastisch verandert, nemen dan ook de budgettaire lasten voor de Gemeenschap verder toe.

In het huidige beleid wordt wel geprobeerd deze lasten terug te

dringen, maar tegelijkertijd is een deel van dit beleid gericht op het toenemen van de produktie wat leidt tot een toename van de lasten.

Voor een heroriëntatie van het beleid voor de lange termijn is in de eerste plaats informatie nodig over de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van de grondgebonden landbouw. Hierbij kan niet alleen van het heden worden uitgegaan. Met name in de landbouw en haar omgeving zijn nog in het recente verleden enorme veranderingen opgetreden. Dat kan weer gebeuren.

In het rapport worden derhalve een aantal mogelijkheden verkend, worden opties voor het beleid geschetst. Het biedt aldus houvast voor de beleidsontwikkeling op de lange termijn.

De aanpak

De opties voor toekomstig grondgebruik in de EG zijn verkend door vier modelmatige scenario's uit te werken. Hierbij gaat het om verkenningen die de grenzen aangeven van elke toekomstige ontwikkeling binnen technische randvoorwaarden. Hogere (of lagere) uitkomsten dan de hier gevonden waarden is op grond van de technische randvoorwaarden onmogelijk.

De scenario's zijn vervaardigd met een door de raad ontwikkeld model GOAL (General Optimal Allocation of Land use) waarin technische informatie over mogelijkheden is gekoppeld met beleidsinformatie over wenselijkheden. Dit model levert verschillende beelden op van mogelijk toekomstig grondgebruik in de vorm van gegevens, cijfers, maar ook in de vorm van kaartbeelden. De verdeling van het grondgebruik wordt daarmee zichtbaar gemaakt.

De technische informatie die ten behoeve van dit model is verzameld, vormt op zich een belangrijke uitkomst van de studie. In de eerste plaats is door middel van een landevaluatie voor de gehele EG (12 staten) vastgesteld wat de produktiepotenties zijn. Hiertoe is voor een aantal indicatorgewassen nagegaan of zij op een bepaalde plaats kunnen worden geproduceerd en zo ja, wat daar dan de maximaal te realiseren opbrengsten zijn.

Zo is bijvoorbeeld voor tarwe nagegaan wat de potenties zijn wanneer alleen rekening wordt gehouden met de kwaliteit van bodem en klimaat ter plaatse en de omzetting van zonlicht in bruikbaar produkt, dus graan, in de tarweplant.

Hiermee wordt een objectief beeld verkregen van de mogelijkheden voor verdere groei van de produktiviteit in de teelt van tarwe in de verschillende regio's van de EG. Er is dus niet volstaan met het extrapoleren van gerealiseerde produktiviteitsgroei, maar er is onderzocht tot welke technisch vaststelbare grens de produktiviteit kan groeien.

Voor een aantal gebieden in de EG blijkt nog een aanzienlijke produktiestijging mogelijk, ook zonder dat tot (kostbare) irrigatiewerken hoeft te worden overgegaan. In andere regio's blijkt nu het — 13

plafond vrijwel bereikt.

Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor Nederland en Denemarken.

Wordt echter dezelfde berekening uitgevoerd onder de veronderstelling dat wèl irrigatie kan worden toegepast, dan stijgen de productiepotenties over de gehele linie. De verschillen in opbrengst tussen de verschillende regio's in Europa blijken dan niet erg veel uiteen te lopen.

De winst ten opzichte van de niet-geïrrigeerde situatie komt vooral terecht in de zuidelijke lidstaten en dan vooral in Spanje. Hoewel dit een theoretisch maximum is, geven de actuele ontwikkelingen deze cijfers een extra dimensie.

Op dit moment worden juist in die zuidelijke gebieden, veelal met steun van de EG, grootschalige irrigatieprojecten uitgevoerd. Deze brengen verwerkelijking van de enorme sprong in produktiviteit die daar mogelijk is, dichterbij.

De technische informatie is in het GOAL-model gekoppeld aan informatie omtrent visies op het beleid. Deze visies zijn ontleend aan de hoofdstromingen in de landbouwdiscussie.

Uit de combinatie technische mogelijkheden-visies ontstaan vier scenario's. Deze scenario's maken zichtbaar wat de gevolgen zijn van het stellen van duidelijke prioriteiten in het beleid.

De scenario's leveren beelden op van het grondgebruik in de landelijke gebieden, die optimaal passen bij de per visie gewenste toekomst.

De visies waar het hier om gaat, zijn respectievelijk:

scenario A: vrije markt en vrijhandel; hierbij worden vooral de kosten van land- en bosbouw geminimaliseerd;

scenario B: regionale ontwikkeling; hierbij wordt zoveel mogelijk de huidige werkgelegenheid in de verschillende regio's in stand gehouden;

scenario C: natuur en landschap; hierbij wordt zo veel mogelijk grond vrijgemaakt voor de natuur, dus land- en bosbouw vindt op een zo gering mogelijk areaal plaats waarbij tevens strenge milieuhygiënische randvoorwaarden aan deze activiteiten worden opgelegd;

scenario D: milieuhygiëne; hierbij wordt de belasting vanuit de verschillende vormen van grondgebruik op het milieu zo laag mogelijk gehouden.

De uitkomsten

De scenario's laten onderlinge verschillen zien, maar vooral ook verschillen ten opzichte van de huidige situatie.

Zo kan het grondgebruik teruglopen van 127 miljoen hectare nu naar ongeveer 26 miljoen hectare. Dit gebeurt wanneer op een minimaal areaal landbouw wordt bedreven onder strenge milieuroandvoorwaarden (scenario C).

Wordt zo veel mogelijk vastgehouden aan de huidige werkgelegenheid in de landbouw, dan komt het areaal op ongeveer 80 miljoen hectare (scenario B).

Meer grond kan – gegeven de overige randvoorwaarden – niet in bedrijf worden gehouden.

In beide gevallen gaat het hier om uiterste waarden.

Voor werkgelegenheid is het verhaal ongeveer hetzelfde. Van de huidige 6 miljoen manjaren blijven er nog 1,5 tot iets meer dan 2 miljoen over. De verschillen tussen de scenario's zijn hier echter wat minder groot.

Voor de belasting van het milieu met meststoffen zijn vooral de verschillen ten opzichte van de huidige situatie spectaculair. Van meer dan 10 miljoen ton loopt dit terug tot rond de 2 miljoen ton. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat, mede vanwege de relatief lage kosten van meststoffen, een fikse overinzet plaatsvindt, onder het motto 'baat het niet, dan schaadt het niet'.

De inzet van gewasbeschermingsmiddelen kan nog fors naar beneden. Van de huidige meer dan 400 miljoen kilogram actieve stof blijft niet meer dan 20 tot 90 miljoen kilogram over. De hoogste waarde wordt hier behaald in scenario B, waarin zo veel mogelijk wordt vastgehouden aan de huidige verdeling van de werkgelegenheid. Deze eis maakt dat de produktie plaatsvindt op een aantal duidelijk sub-optimale plaatsen.

In het rapport wordt aangegeven dat de uitkomsten in twee opzichten van betekenis voor het beleid kunnen zijn.

In de eerste plaats blijkt uit de onderlinge verschillen tussen de scenario's het belang van (vooral: Europees landbouw) beleid. Uiteenlopende beleidskeuzen leiden tot uiteenlopende resultaten. Niet alleen op het totale areaal, de totale werkgelegenheid en de belasting van het milieu, maar vooral ook op de locatie van de land- en bosbouw binnen de EG. In het rapport wordt uitvoerig ingegaan op de verschillen tussen de scenario's in dit opzicht. Beleid maakt verschil. Dit betekent dat beleidmakers zich, in samenhang met hun beslissingen over instrumenten, bij voortduring rekenschap dienen te geven van de doelen die zij nastreven.

In de tweede plaats duiden de vier scenario's onmiskenbaar op een aantal structurele ontwikkelingen in de grondgebonden land- en bosbouw. Met deze ontwikkelingen zal het toekomstig beleid in elk geval worden geconfronteerd.

Daarbij kan gedacht worden aan:

- een voortgaande stijging van de produktiviteit in de agrarische sector tot objectief vast te stellen plafonds;
- verder toenemende overschotten aan areaal;
- een verdere terugloop van de agrarische werkgelegenheid;

- goede mogelijkheden voor een milieuvriendelijker landbouwproductie;
- beschikbaarheid van ruimte voor de realisering van een voorlopige Europese ecologische hoofdstructuur.

In alle gevallen blijkt beleid dat niet is gericht op het verminderen van het areaal cultuurgrond, contraproductief. Een keuze voor het geforceerd in productie houden van grond, mede om kunstmatig werkgelegenheid in stand te houden, belemmert de totstandkoming van nieuwe structuren in de sector. Zo wordt ook milieu- en teelttechnische verbetering, die mogelijk is dankzij technologische vooruitgang, gefrustreerd.

Er is, kortom, grond voor keuzen die verder gaan dan beslissingen over instrumenten alleen. Met dit rapport heeft de WRR beoogd een kader te bieden om tot zulke, meer fundamentele keuzen te komen.