

BIBLIOTHEEK
STARINGSBOLW

25/9/30

STUDIEMIDDAG TOEKOMST LANDELIJKE GEBIEDEN 22 FEBRUARI 1988

TOEKOMST LANDELIJKE GEBIEDEN

DEZE BUNDEL is samengesteld ten behoeve van de studiemiddag over de toekomst van de landelijke gebieden op 22 februari 1988 op kasteel Groeneveld te Baarn.

ZIJ BEVAT vier bijdragen van uiteenlopende aard en herkomst, te weten het agrarisch bedrijfsleven, de natuurbescherming, de landbouwwetenschap en de rijksoverheid.

INHOUD

Inleiding de heer M. J. Varekamp,
voorzitter van het Landbouwschap
pag. 8

Inleiding prof. dr. C. T. de Wit,
hoogleraar Theoretische Teeltkunde aan de
Landbouwniversiteit te Wageningen
pag. 32

Inleiding de heer P. Nijhoff,
directeur van de Stichting Natuur en
Milieu
pag. 48

Inleiding mr. J. P. van Zutphen,
directeur-generaal Landelijke Gebieden en
Kwaliteitszorg
pag. 64

VOORWOORD

IN DE KOMENDE JAREN zullen veel besluiten genomen worden, die van groot belang zijn voor de ontwikkeling van de landelijke gebieden. Beslissingen waarvoor niet alleen de overheid verantwoordelijkheid draagt, maar evenzeer een individuele boer of een natuurbeschermingsorganisatie.

Over wat in de toekomst met het landelijke gebied moet gebeuren, bestaan sterk uiteenlopende meningen. Daarom staat ook de richting waarin het beleid zich dient te ontwikkelen niet bij voorbaat vast.

Een directe confrontatie van deze uiteenlopende opinies kan zeer bevruchtend werken op de beleidsvorming en de uiteindelijke beleidskeuzen.

Mede daarom houdt het ministerie van Landbouw en Visserij een studiemiddag over de toekomst van de landelijke gebieden.

Het karakter van deze bijeenkomst leent zich niet voor het nemen van beleidsbeslissingen of voor het vaststellen van een nieuwe koers. Daarvoor zijn andere gremia meer aangewezen.

In het licht van deze kanttekeningen bij het karakter van de studiemiddag moeten ook de bijdragen aan deze uitgave worden beoordeeld.

Zij beogen niet een weergave te zijn van onwrikbare standpunten en opvattingen; evenmin staan er concrete beleidsvoornemens in verwoord. Te stellige opvattingen en beleidsuitspraken zouden immers ernstig afbreuk doen aan de beoogde open gedachtenwisseling.

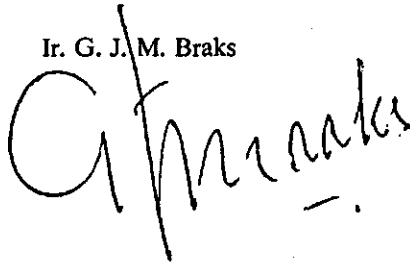
Een en ander neemt echter niet weg, dat het houden van een studiemiddag over de toekomst van het landelijke gebied geen vrijblijvende aangelegenheid is. Daarvoor zijn de belangen van alle betrokkenen te groot.

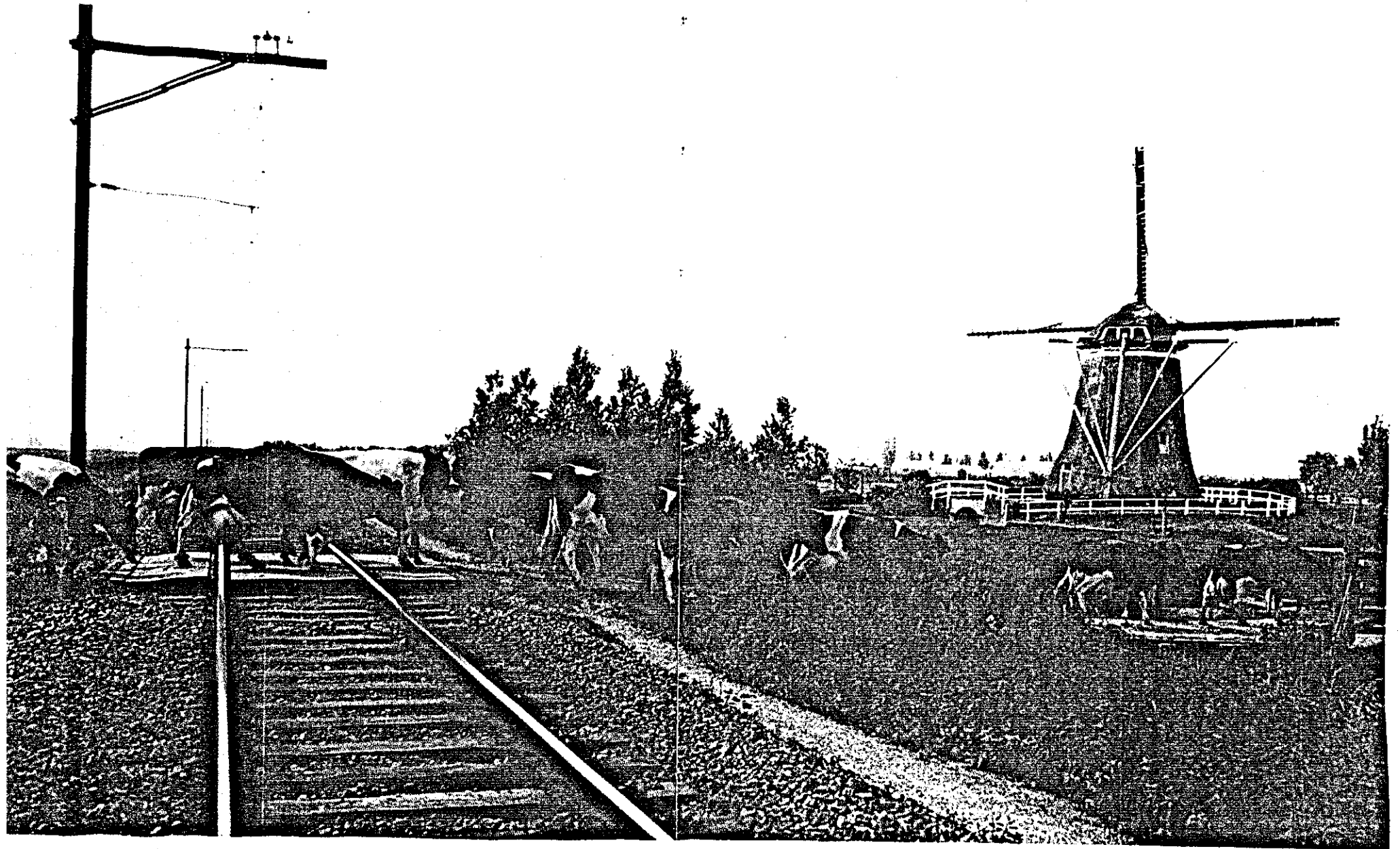
IK HOOP en verwacht dan ook dat deze bijeenkomst en de onderlinge ideeënuitswisseling bevruchtend zullen werken op de beleidsvoorbereiding en wellicht een bijdrage zullen leveren aan een verbreding van het maatschappelijke draagvlak voor nog te maken keuzes.

IK WENS alle deelnemers van harte een levendige en zinvolle discussie toe.

De minister van Landbouw en Visserij,

Ir. G. J. M. Braks

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. J. M. Braks'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'G' and a horizontal line under the name.



LANDBOUW IN HET LANDELIJK GEBIED

INLEIDING

DE LAND- EN TUINBOUW is prominent aanwezig in het landelijk gebied. Het is vanouds het domein van boer en tuinder. Zij beheren het grootste deel van de ruimte, die we het landelijk gebied noemen. En zij doen dat op een wijze dat respect afdwingt in het binnenland, maar vooral in het buitenland. De Nederlandse boeren en tuinders zijn wereldvermaard om hun vakkennis en ondernemerschap. Verschillende produkten van de Nederlandse bodem, zoals pootaardappelen, kaassoorten, groente, bloemen en varkensvlees staan vanwege hun kwaliteit aan de top van de wereldranglijst. De boer en tuinder vervult niet alleen een belangrijke maatschappelijke functie, hij bepaalt mede het beeld van Nederland. De vlakke velden met weidend zwartbont vee, de vele sloten en polders met de karakteristieke boerderijen, maar ook de IJsselmeerpolders met de strakke kavels en moderne bedrijven zijn uniek in de wereld. Zij

dragen met de molens, klompen en tulpen bij aan de beeldvorming van ons land in het buitenland.

DE LAND- EN TUINBOUW mag dan prominent aanwezig zijn in het landelijk gebied, haar positie is daarbij niet onaantastbaar. Boeren en tuinders beheren samen 70% van de oppervlakte. De wijze waarop zij dat doen laat de samenleving niet onverschillig. Het landelijk gebied vervult veel functies. Natuur en landschap, ruimtebeleving en recreatie. De belangstelling van de Nederlandse samenleving voor natuur en landschap is sterk toegenomen. Vooral de natuurbeschermingsorganisaties zijn zeer actief in het signaleren van de negatieve invloed van de landbouw op natuur en landschap. Daarbij is tevens van belang, dat de invloed van de agrarische sector in de politiek vermindert, mede door de vermindering van de werkgelegenheid in met name de grondgebonden sectoren.

De invloed van de overheid op het handelen van de boer en tuinder en de ontwikkeling van de agrarische bedrijfsstructuur is in de laatste decennia sterk toegenomen. Naast de ruimtelijke ordening wordt de agrarische ondernemer geconfronteerd met de milieuwetgeving en mestwetgeving. Deze wetgeving zal in sterke mate in de komende jaren mede de ontwikkeling in het landelijk gebied bepalen.

DAARNAAST SPEELT voor de ontwikkeling in de komende jaren het EG-markt en prijsbeleid een belangrijke rol. Deze ontwikkeling staat sterk onder druk van de overproductie in een aantal sectoren. Veranderingen in het markt- en prijsbeleid zullen ook effect hebben op de sectoren, waar geen overschotten zijn. Kortom, er is veel in beweging.

IN DEZE BIJDRAGE voor de studiedag over de toekomst van de landelijke gebieden ga ik achtereenvolgens in op de te verwachten ontwikkelingen op het terrein van de land- en tuinbouw en het daarmee samenhangende milieu-, natuur- en landschapsbeleid. Ik heb met name aandacht besteed aan de wijze waarop die ontwikkelingen invloed hebben op de inrichting van het landelijk gebied en aangegeven welke rol de overheid zal moeten spelen om de ontwikkelingen in de gewenste banen te leiden.

LAND- EN TUINBOUW

Land- en tuinbouw.

DE AGRARISCHE SECTOR in ons land is zeer divers. De ontwikkeling van de verschillende sectoren onder invloed van de markt- en prijsomstandigheden is dan ook niet gelijk. Hetzelfde geldt voor de invloed van de milieuproblematiek op de verschillende sectoren. Het is dan ook gewenst hiermee rekening te houden.

De ontwikkeling van de EG-markt met 320 miljoen consumenten heeft in sterke mate de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw bepaald. Sedert het begin van de EG groeide de waarde van de landbouwproductie in ons land met ruim 600%. Dat is beduidend meer dan in de andere EG-landen, waar de produktiegroei zich tussen de 270% en 360% beweog. Van de agrarische export (60% van de nationale produktie) is ruim 75% gericht op de andere EG-landen. De EG kampt met overschotten van de belangrijkste beschermde produkten (graan, melk, suiker). De wijze waarop deze overschotten en de daarmee samenhangende kosten in de komende jaren zullen worden teruggedrongen is in sterke mate bepalend voor de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse bedrijfsstructuur.

MELKVEEHOUDERIJ

EEN BELANGRIJK DEEL van het landelijk gebied wordt benut voor de melkveehouderij. Het klimaat en de vlakke ligging is hiervoor uitermate gunstig. Op verschillende grondsoorten - met name de veengronden en zware zeekleigronden - is grasland in feite ook de enige produktiemogelijkheid.

De tijdelijk door de EG ingevoerde melkquotering leidt tot een beperking van de produktie per bedrijf. De bedrijfsresultaten staan hierdoor onder zware druk. In nog sterker mate dan in het verleden zal het rendement van de agrarische bedrijven moeten worden nagestreefd door verlaging van de kostprijs. Voor de melkveehouderijbedrijven vormt de aankoop van kracht- en ruwvoer een kostenpost waarop bespaard kan worden. Daarvoor is het noodzakelijk dat er van het eigen bedrijf zoveel mogelijk hoogwaardig voer kan worden gewonnen.

Quotering van melk leidt dan ook, in tegenstelling tot wat velen verwachten eerder tot een intensivering van het graslandgebruik in die gebieden waar de ruwvoerproduktie niet optimaal is en verbeterd kan worden. In gebieden waar verbetering van de ruwvoederproduktie niet meer mogelijk is omdat de externe produktiefactoren onvoldoende zijn en niet kunnen worden verbeterd of door het bestemmingsplan wordt belemmerd, zal het bij blijvende quotering zeer moeilijk worden om het inkomen op peil te houden. Bedrijfsvergroting lijkt dan de enige optie omdat verdere extensivering neerkomt op het paard achter de wagen spannen.

Wanneer de quotering wordt afgeschaft zal dat samen moeten gaan met een meer marktgericht beleid. Dan zal de noodzaak tot kostprijsverlaging eerder toe- dan afnemen.

Om de sterke positie van de Nederlandse melkveehouderij op langere termijn veilig te stellen is een optimale benutting van het grasland een noodzaak. Dit betekent dat aan verkaveling, ontsluiting en waterbeheersing ook in de toekomst hoge eisen zullen worden gesteld.

AKKERBOUW

DE PRODUKTIE van de Nederlandse akkerbouw bestaat voor een groot deel uit produkten, waarvoor geen zware marktordening binnen de EG bestaat. Dit areaal vrije produkten staat echter eveneens zwaar onder druk van het EG-beleid. De prijsverlaging voor granen en het quoteringsstelsel voor suikerbieten heeft ook invloed op de prijsvorming van de vrije marktprodukten. Ook voor de akkerbouw geldt, dat bij vermindering van de winstmarge per eenheid produkt het streven naar verlaging van de kostprijs of vergroting van de produktie bepalend is voor behoud van het rendement. Bepalend voor de kostprijs zijn de externe produktie-omstandigheden, -verkaveling, ontsluiting, goed mechanische bewerkbare percelen en waterhuishouding. Deze zijn van groot belang voor het vergroten van de oogstzekerheid en het optimaliseren van de opbrengst per ha. In het jaar 1987 is dit opnieuw ervaren. In andere gevallen kan een extensivering van de produktie leiden tot een verlaging van de kostprijs.

Kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en een optimale waterhuishouding door aanpassing van watergangen, beregening en bemaling, brengen kosten met zich mee. Wanneer de verkoopprijzen dalen kan het rendabel worden te bezuinigen op bovengenoemde kosten. Daarbij is het wel van groot belang de kwaliteit op peil te houden.

Om het inkomen op peil te houden zal dat wel samen moeten gaan met een schaalvergroting.

Bepalend voor het perspectief van de akkerbouw is voorts het realiseren van de mogelijkheid voor alternatieve produkten en verwerkingsmogelijkheden. Hiervoor is intensief onderzoek noodzakelijk.

Aanwending van agrarische grondstoffen in de industriële sector zal waar mogelijk moeten worden gestimuleerd. Er liggen op langere termijn bijvoorbeeld mogelijkheden op het terrein van brandstoffen en plastics en in de verfindustrie. Een bijkomend voordeel is dat het niet onwaarschijnlijk lijkt dat door aanwending van agrarische produkten in plaats van bijvoorbeeld aardolie de milieuverontreiniging kan afnemen.

Om in aanmerking te komen als grondstof voor

industriële processen zullen agrarische produkten zowel qua kwaliteit als prijs de concurrentie met andere potentiële grondstoffen aan moeten kunnen. Wanneer kwaliteit en prijs onvoldoende zijn moet zelfs niet worden uitgesloten dat industriële produkten de agrarische verdringen van markten die nu nog in agrarische handen zijn.

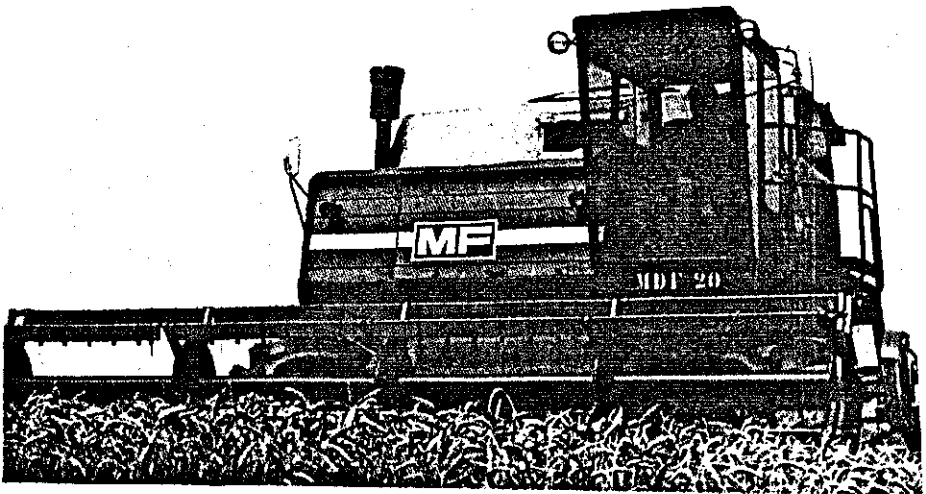
NAAST KOSTPRIJSVERLAGING vormt kwaliteitsbewaking een aspect dat in steeds toenemende mate van belang is voor de landbouw. Niet alleen de consumenten stellen hoge eisen aan de produkten. Ook de afnemers van zaai- en pootgoed hechten grote waarde aan de goede kwaliteit van de door de Nederlandse akkerbouwers voortgebrachte produkten. Wanneer in de toekomst agrarische produkten als industriële grondstof worden benut zullen daar naar verwacht mag worden, zeker ook hoge kwaliteitseisen aan worden gesteld. Het handhaven van een hoge constante en homogene kwaliteit van produkten stelt, evenals kostprijsverlaging, hoge eisen aan de waterhuishouding, de bereikbaarheid en de bewerkbaarheid van de grond.

ER BESTAAT bij een groeiende groep consumenten de wens produkten te kopen die op een specifieke manier zijn geteeld, bijvoorbeeld zonder gewasbeschermingsmiddelen of kunstmest. Aan de op deze manier voortgebrachte produkten worden bijzondere kwaliteiten toegeschreven. Ook voor bedrijven die voor de alternatieve markt produceren is het echter van belang om de kostprijs zo laag en de kwaliteit zo constant mogelijk te houden. Deze bedrijven zullen dezelfde hoge eisen stellen aan de externe productie-omstandigheden.

IN EG-VERBAND wordt er veel gesproken over het uit productie nemen van grond. Dit zou kunnen in het kader van een braakregeling of een bebossingsprogramma. Bij een braakregeling zal het mogelijk moeten zijn jaarlijks een ander perceel braak te leggen. Wanneer dit niet het geval is dan zullen er zulke grote problemen ontstaan met de vruchtwisseling dat het niet te verwachten is dat de regeling in Nederland een succes zal worden. Het valt immers te verwachten dat de subsidie op braakleggen van

grond gerelateerd wordt aan het saldo van granen. De hakvruchten vormen echter de basis voor het grootste gedeelte van het inkomen. Wanneer het braak te leggen land niet mee mag rouleren in de vruchtwisseling, moet het areaal hakvruchten ook terug worden gebracht. Hierdoor zou het inkomen sterk teruglopen. Gronden die een jaar braak liggen blijven onderdeel uitmaken van het agrarisch bedrijf. Er kan geen ander, neven bestemming aan worden gegeven. De periode van een jaar zal veelal te kort zijn om de vanuit bijvoorbeeld natuurbescherming gewenste ontwikkelingen, te laten plaatsvinden. In de problemen met de vruchtwisseling schuilen ook de grote nadelen voor een bebossingsprogramma. Gecombineerd met het feit dat het lang duurt voordat een bosperceel kan worden gekapt, is de negatieve invloed op met name het lopend inkomen aanzienlijk. Het valt niet te verwachten dat het inkomensverlies door een subsidie op houtteelt volledig zal worden gecompenseerd.

SAMENVATTEND moet worden gesteld, dat de Nederlandse akkerbouw voor een moeilijke periode staat. Kostprijsverlaging is zowel voor de lange als voor de korte termijn een bestaansvoorwaarde. Daarbij moet echter wel de bestaande hoge kwaliteit van het produkt worden bewaard.



INTENSIEVE VEEHOUDERIJ

DE VOOR DE NEDERLANDSE handelsbalans zo belangrijke intensieve veehouderij gaat eveneens een moeilijke periode tegemoet. De vleesprijzen staan momenteel sterk onder druk. Naast de problemen op de markt wordt de sector ook nog zeer sterk geconfronteerd met de milieu-problematiek. Het oplossen van die problemen zal een zeer grote inspanning van de ondernemers vergen. Wanneer er grootschalige mestverwerking tot stand komt kan dit leiden tot een verdergaande concentratie van de intensieve veehouderij in de nabijheid van die verwerking. Daarnaast ligt een deconcentratie richting akkerbouwgebieden in de rede om zodoende de mest-transportkosten te drukken. Aan beide ontwikkelingsrichtingen dienen in principe, binnen de milieuhygiënische randvoorwaarden, ruimte te worden gelaten.

TUINBOUW

DE TUINBOUW in Nederland is zeer divers. In zijn algemeenheid kan men echter stellen dat het een gezonde groeiende sector is. Met name in de bloembollenteelt bestaat er behoefte aan nieuwe grond omdat door een zeer intensief bouwplan problemen zijn ontstaan. Daardoor wordt het moeilijk om de hoge kwaliteit te handhaven.

MILIEU

IN DE VOORGAANDE analyse is aangegeven in welke richting de land- en tuinbouw zich in de komende jaren waarschijnlijk zal gaan ontwikkelen onder invloed van het markt- en prijsbeleid. Naast dat markt- en prijsbeleid zal ook het milieubeleid een sturende rol spelen. In de laatste



jaren is de landbouw in Nederland gaan behoren tot een prioritaire doelgroep van het milieubeleid. Allereerst moet worden vastgesteld dat de landbouw groot belang heeft bij een schoon milieu. De instandhouding van de kwaliteit van de produktiefactoren bodem, water en lucht is een voorwaarde voor een goed functionerende landbouw. Dit geldt zeker voor de lange termijn.

Naast slachtoffer van milieuhygiënisch onverantwoord handelen is de landbouw echter ook een veroorzaker van de milieuproblematiek. In de komende jaren zal deze bijdrage sterk moeten verminderen.

HET UITGANGSPUNT 'best practical means', zoals dat door de overheid wordt gehanteerd met betrekking tot het milieubeleid, veronderstelt de mogelijkheid van een inpassing van de regels in een normaal renderend bedrijf.

Zo'n bedrijf moet dus, eventueel na een gefaseerde invoering en/of financiële ondersteuning, aan de overheidsvoorschriften kunnen voldoen, zonder dat het in zijn (renderend) voortbestaan wordt bedreigd. Een milieubeleid dat een substantieel deel van de sector waarop het zich richt, structureel aantast is, niet alleen landbouwkundig maar ook nationaal-economisch niet aanvaardbaar.

Het milieubeleid moet een landelijk beleid zijn, tenzij er in bepaalde situaties met het oog op het veiligstellen van bepaalde belangen, verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn. Een beleid gericht op de bijzondere bescherming van gebieden zal altijd samen moeten gaan met een adequate schadevergoedingsregeling. Wanneer de landbouw in een bepaald gebied verder 'terug' moet dan de algemeen geldende normen, dient zij volledig gecompenseerd te worden tot het niveau van die normen. Bij het bepalen van de landelijke normen is er immers een redelijk compromis gezocht tussen wat milieuhygiënisch wenselijk en bedrijfseconomisch haalbaar is. Wanneer ten bate van bepaalde belangen de normen worden aangescherpt, komt de economische haalbaarheid in het geding.

Een vergoeding van de extra kosten is dan op zijn plaats.



MEST

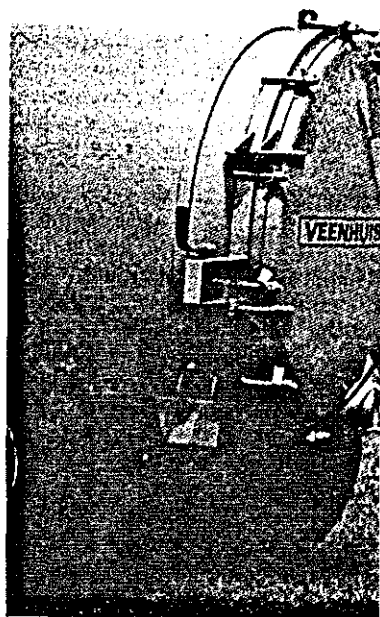
DE KOMENDE JAREN zal het probleem van de mestoverschotten moeten worden opgelost.

Uiteindelijk zal er een evenwicht moeten worden bereikt tussen de door de plant opgenomen en in de grond afgebroken mineralen enerzijds en de via mest aan de grond toegevoegde en via het grondwater afgevoerde mineralen anderzijds.

De oplossing zal met name moeten worden gevonden in een verwerking van het mestoverschot, een verbetering van de kwaliteit, een verbetering van de veevoederconversie en een aanpassing van de staltypen. De oplossing van het mestprobleem vraagt een zeer grote inspanning van de Nederlandse veehouderij.

De mestwetgeving heeft ook gevolgen voor het grondgebruik. Door een vergroting van de eigen voederwinning door een betere kwaliteit ruwvoer behoeft er minder veevoeder, met mineralen, van elders te worden aangekocht. Door vermindering van de import van mineralen kan de export van mest beperkt blijven. Om de verontreiniging van bodem en grondwater tegen te gaan zal een zo groot mogelijk gedeelte van de uitgereden mest ook daadwerkelijk door het gewas moeten worden opgenomen. Immers, wanneer de benuttingsfactor laag is zal ook bij lage mestgiften de opeenhoping in de bodem doorgaan. Daarvoor is het noodzakelijk dat de waterhuishouding en de bodemstructuur optimaal is.

De voor de landbouw gewenste waterstand heeft een gunstige invloed op de mineralisatie van de stikstof in de grond en als gevolg daarvan op de kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater.



VERZURING

DE REGERING vindt dat de uitstoot van ammoniak in de komende jaren met de helft moet worden gereduceerd.

Vermindering van de emissie van ammoniak bij productie en opslag van dierlijke mest leidt in het algemeen tot een grotere hoeveelheid stikstof in de mest, die bij het uitrijden van de mest alsnog kan vrijkomen onder andere in de vorm van ammoniak.

Vermindering van de ammoniak-emissie bij de toediening van de mest (injectie, direct onderwerken, etc.) leidt echter tot een grotere hoeveelheid stikstof in de bodem en daarmee, bij gelijkblijvende totale gift aan organische mest, tot een hogere nitraatuitspoeling. Mest- en verzuringsbeleid moeten dan ook in hun samenhang worden gezien.

CONCLUSIE

IN DE KOMENDE DECENNIA zal kostprijsverlaging essentieel zijn. Daarnaast zal de kwaliteit van de produkten minimaal op het bestaande hoge peil moeten blijven en waar mogelijk verbeterd: Dit stelt hoge eisen aan de externe produktiefactoren. Omdat intensiever en extensiever grondgebruik naast elkaar kunnen bestaan, zelfs binnen 'n bedrijf, en het gewenst is dat de ondernemer snel op nieuwe ontwikkelingen kan inspelen moet voor heel het landelijk gebied rekening worden gehouden met de eisen die door een intensief marktgericht bedrijf aan de externe produktiefactoren moeten worden gesteld. Ook de eisen die door het milieubeleid aan de landbouw worden gesteld zullen eveneens tot gevolg hebben dat aan de externe productieomstandigheden ook in de toekomst hoge eisen zullen worden gesteld. Daarnaast valt te verwachten dat het proces van schaalvergroting door zal zetten omdat daardoor de kostprijs per eenheid produkt kan worden verlaagd. Uit de hoge grondprijzen blijkt hoe groot de behoefte aan grond voor bedrijfsvergroting is.



NATUUR

BESCHERMING

DE NATUURBESCHERMING richtte zich in oorsprong met name op het beschermen van bossen, heide, moerassen, woeste gronden, en dergelijke. De agrarische cultuurgronden werden veelal buiten beschouwing gelaten. Dat laatste is de afgelopen decennia veranderd. De ontwikkeling van de landbouw is van dien aard dat niet ontkend kan worden dat de van oudsher aanwezige natuurwetenschappelijke waarden in het agrarische cultuurland worden bedreigd. Verweving van landbouw en natuur op kavelniveau is bij een moderne agrarische bedrijfsvoering echter zeer moeilijk, zo niet onmogelijk. Wanneer de samenleving de natuurwaarden op bepaalde agrarische cultuurgronden ook op lange termijn in stand wil houden, zal een passende vergoeding moeten worden betaald aan de ondernemer die zijn bedrijfsvoering daarop moet aanpassen. De relatiemoot is hiervoor bij uitstek het geschikte middel. Op langere termijn is ook de natuurbescherming gediend met een vrijwillige medewerking van de betrokken ondernemers. Het lijkt ondoenlijk om na te gaan of alle handelingen wel in overeenstemming zijn met de gewenste natuurontwikkeling. Het afdwingen van onbetaald natuurbeheer moet haast wel tot een fiasco leiden. Wanneer de agrarische ondernemer in theorie de vrije keuze heeft om al of niet mee te werken aan het natuurbeheer maar bij weigering geconfronteerd kan

worden met (extra) strenge beperkingen in het kader van de ruimtelijke ordening kan de benodigde vertrouwensbasis worden ondergraven. Dit geldt zeker wanneer de door de afgedwongen beperkingen ontstane inkomensschade niet volledig wordt vergoed. De marges zullen ten gevolge van het meer marktgerichte beleid dermate onder druk kunnen komen te staan dat boeren onder suboptimale omstandigheden praktisch onmogelijk wordt. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt leiden de problemen die voor sommige produkten bestaan met betrekking tot de afzet eerder tot een beperking van de mogelijkheden voor verwerving zonder adequate vergoeding dan tot een verruiming van die mogelijkheden.

EXTERNE EFFECTEN

HET WORDT de laatste decennia steeds duidelijker dat het vrijwel onmogelijk is om natuurgebieden los van hun omgeving te zien. Luchtverontreiniging en hydrologische ingrepen bedreigen de natuurwaarden.

IN 1987 *VERSCHEEN de richtlijn 'Ammoniak en Veehouderij', in de wandelgangen 'de ecologische richtlijn' genoemd. De richtlijn wordt gehanteerd bij de beoordeling van de milieu-effecten van een veehouderijbedrijf dat een hinderwetvergunning aanvraagt. Door toepassing van de richtlijn probeert de overheid te voorkomen dat door uitbreiding of nieuwvestiging, de ammoniak-depositie op voor verzuring-gevoelige natuurterreinen of bossen toeneemt. In de praktijk wordt de toevallige ligging van een bedrijf als toetsingscriterium voor de toepassing van de richtlijn als een zeer ongewenst onderscheid tussen bestaande bedrijven onderling ervaren. Slechts bij hoge uitzondering is het acceptabel dat het ene bedrijf anders wordt beoordeeld dan het andere. Zeker voor bestaande bedrijven dient er een meer evenwichtige afweging te komen tussen enerzijds de natuurwaarden en anderzijds het landbouwkundig belang.

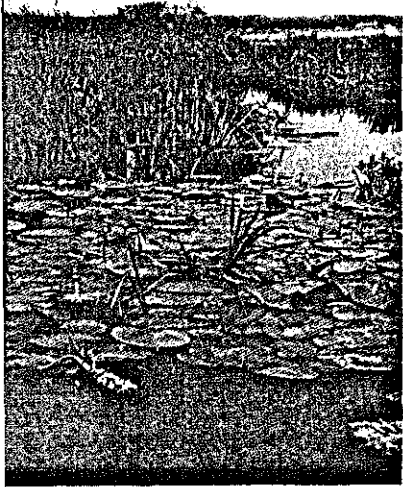
VOORKOMEN MOET worden dat in principe gezonde landbouwbedrijven waarvoor een beperkte uitbreiding structureel gewenst is, zich niet verder zouden kunnen ontwikkelen. Door het uitvoeren van regels als de ecologische richtlijn wordt de bereidheid van de ondernemers om mee te werken aan natuurbehoud te zwaar op de proef gesteld.

VERGELIJKBARE problemen kunnen zich voordoen op het terrein van de waterhuishouding. Ecosystemen hebben zich aangepast aan het in de afgelopen decennia gevoerde waterbeheer. De specifieke kwaliteit van het water ontstaat door een menging van diep en ondiep grondwater, oppervlaktewater en neerslag. Hierdoor bestaan per gebied verschillen in de concentraties van zout, kalk en voedingsstoffen. Handhaving van deze gebieds-specifieke concentraties kan van groot belang zijn voor de overlevingskansen van bepaalde soorten. Voor een optimaal gebruik van de cultuurgronden, wat niet alleen gewenst is in verband met de kostprijsverlaging, maar ook ter bescherming van de kwaliteit van bodem, water en lucht, kan een aanpassing van het gevoerde beheer noodzakelijk zijn. In bepaalde situaties kan waterconservering en hydrologische buffering een oplossing bieden voor de problemen. In andere gebieden blijven de problemen bestaan omdat de aanvoer van gebiedsvreemd water landbouwkundig noodzakelijk is. Wanneer in een bepaald gebied een afweging tussen natuur en landbouw zo uitvalt dat de natuurwaarden moeten worden gehandhaafd en daarom het waterbeheer niet mag veranderen, dan zal de ondernemer een passende vergoeding moeten krijgen voor de inkomensschade die daardoor zal ontstaan.



NATUURBOUW

NAAST NATUURBESCHERMING krijgt de natuurbouw de laatste jaren in toenemende mate aandacht. Aangezien voor natuurbouw grond nodig is en het gebied moet worden ingericht voor de nieuwe functie zal natuurbouw praktisch alleen in landinrichtingsgebieden mogelijk zijn. Natuurbouw kan de oorzaak zijn van nieuwe problemen tussen de landbouw en natuur. Nieuwe



natuurgebieden kunnen, zeker wanneer bij de locatiekeuze onvoldoende is rekening gehouden met de landbouwstructuur en hydrologische situatie ter plaatse, ook invloed hebben op de aan de omgeving te stellen eisen. Dit geldt bijvoorbeeld in sterke mate wanneer een landbouwgebied dooraderd moet worden met een fijnaderige ecologische infrastructuur. Daarnaast legt natuurbouw beslag op de schaarse ruimte die daardoor niet beschikbaar komt voor noodzakelijke bedrijfsvergroting. Wanneer men in een bepaald gebied alle bestaande waarden wil beschermen en nieuwe wil creëren, lijkt de kans op conflicten in de regio tussen landbouw en natuur toe te nemen. Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt de reeds genoemde ecologische richtlijn. Het creëren van nieuwe natuur- of bouselementen kan tot gevolg hebben dat een hinderwetvergunning wordt geweigerd die in het verleden wel verleend zou zijn. Daardoor wordt het moeilijker om in een landinrichtingscommissie overeenstemming te bereiken over een landinrichtingsplan.

LANDSCHAP

HET HUIDIGE LANDSCHAP in Nederland is voor een belangrijk deel gevormd door de mens. Het landschap is daardoor een afspiegeling van de maatschappelijke functies. Aangezien de maatschappij voortdurend in verandering is zal ook het landschap in beweging blijven.

EEN PROBLEEM daarbij is dat de veranderingen in de twintigste eeuw elkaar sneller opvolgen dan in de voorgaande eeuwen. Dit geldt zeker ook voor de ontwikkelingen in de landbouw. Aangezien de landbouw de grootste beheerder van het landelijk gebied is, moet dat wel gevolgen hebben voor het landschap. Aan de schaalvergroting in de landbouw zal voorlopig geen einde komen. Zowel de ontwikkelingen in het markt- en prijsbeleid als het milieubeleid vormen de motor voor dit proces. Door schaalvergroting op bedrijfsniveau zal er ook een druk blijven bestaan om tot een landschappelijke schaalvergroting te komen. Wanneer landschapselementen een kavelgrens vormen zullen ze minder snel als hinderlijk worden ervaren dan wanneer ze midden op de kavel staan. Zelfs wanneer de landschapselementen als perceelscheiding kunnen dienen moet nog rekening worden gehouden met het feit dat deze elementen landbouwgrond kosten en opbrengstdepressies door bijv. schaduwbeorteling tot gevolg kunnen hebben. De grootste problemen ontstaan echter wanneer de landschapselementen een efficiënte perceelsindeling qua oppervlakte, lengte, breedte, verhouding en vorm in de weg staan. Door verschillen in bedrijfstypen en grondsoorten blijft er voor landschapsarchitecten voldoende ruimte over om te voorkomen dat in de toekomst overal in Nederland hetzelfde landschap zal worden aangetroffen. Het is voorstelbaar dat landschappen die karakteristiek zijn voor een bepaalde, verouderde, landbouwbedrijfsvoering gehandhaafd moeten worden. Het GLE-beleid is hierop gericht. Dit mag echter niet gaan ten koste van de noodzakelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische bedrijven in deze gebieden. De cultuurgronden zijn onderdeel van het landschap. Daarbij dient men echter te beseffen dat dat ten koste kan gaan van een stuk inkomensvorming van een ondernemer wanneer die daardoor zijn bedrijfsvoering niet kan aanpassen aan de eisen van deze tijd.

ROL VAN DE OVERHEID

IN HET VOORGAANDE werd aangeduid welke ontwikkelingen in het landelijk gebied te verwachten zijn. Hierna zal worden aangegeven op welke terreinen de overheid een essentiële functie vervult en zal moeten blijven vervullen.

LANDBOUW

TER BEPERKING van de overschotten in de landbouw zal de overheid moeten bevorderen dat de Europese Gemeenschap duidelijke maatregelen vaststelt. Het is niet reëel de prijzen van de landbouwproducten op korte termijn volledig door de wereldmarkt te laten bepalen. Het prijsniveau is daarvoor te laag en de fluctuaties zijn te groot. Het economisch belang van de landbouw en aanverwante sectoren is in Nederland maar ook in andere EG-landen van te groot belang om de daaruit volgende sanering te aanvaarden. De overheid zal derhalve ook in de toekomst verantwoordelijkheid moeten blijven dragen voor het markt- en prijsbeleid. Daarnaast zal de overheid in de overgangperiode de benodigde sociale en structurele maatregelen moeten bevorderen.

Het lijkt niet mogelijk om op voorhand zwakke agrarische regio's aan te geven. In alle regio's zullen sterke en zwakke bedrijven aanwezig zijn. Ook lijkt het waarschijnlijk dat in alle regio's sommige bedrijven zullen proberen via intensivering zich aan te passen, terwijl andere bedrijven dat via extensivering en schaalvergroting proberen. Het is hierbij ook belang-

rijk welke nieuwe perspectieven de ontwikkelingen op het gebied van de biotechnologie zullen leiden. Het is nu nog niet voorspelbaar welke regionale effecten dat zal hebben.

DE OVERHEID zal de methode van aanpassing in principe moeten overlaten aan de individuele ondernemer. De keuzevrijheid moet zo groot mogelijk zijn. Het overheidsbeleid moet erop gericht zijn dat ook in regio's met veel bedrijven met een relatieve achterstand zich kunnen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Het is ongewenst om in sommige regio's bepaalde ontwikkelingen te verbieden. Zo zal bijvoorbeeld het scheuren van grasland, ten bate van de bollenteelt of omdat het grasland niet meer nodig is voor de winning van ruwvoer, en het bouwen van kassen slechts aan een vergunning in het kader van de ruimtelijke ordening mogen worden gebonden als er grote landschappelijke waarden in het geding zijn.

HET RUIMTELIJKE ordenings-instrumentarium is onmisbaar bij het aangeven van de functies die het buitengebied moet vervullen. In de wet ruimtelijke ordening is echter, terecht, vastgelegd dat via de ruimtelijke ordening geen landbouw-structuurpolitiek mag worden bedreven. Binnen de voor landbouw bestemde gebieden dienen de ontwikkelingen zoveel mogelijk te worden vrijgelaten. In de komende jaren zal een groot beroep worden gedaan op de flexibiliteit van de agrarische sector om zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen. Het is gewenst dat de overheid overal waar mogelijk de voorwaarden schept voor die aanpassing en niet bepaalde ontwikkelingen blokkeert. In het milieubeleid speelt de overheid een onmisbare rol. Omdat het gevaar bestaat dat de kosten van milieuvervuiling op derden of volgende generaties wordt afgewenteld, is het onmogelijk een goed milieu te handhaven zonder bindende normen. De overheid is de instantie om die normen voor te schrijven en toe te zien op handhaving van die normen. Daarbij is een goed overleg met de direct betrokkenen onmisbaar. In overleg met het bedrijfsleven moet worden bezien in welk tempo de benodigde aanpassing kan worden doorgevoerd. Na zorgvuldige afweging van wat milieuhygiënisch gewenst en bedrijfstechnisch en

-economisch haalbaar is, zullen overheid en landbouwbedrijfsleven zich samen moeten inzetten voor de uitvoering van het gekozen beleid. Daarbij zijn onderzoek naar en voorlichting over de inpasbaarheid van de maatregelen in de bedrijfsvoering van groot belang. Tevens kunnen subsidies onmisbaar zijn om de sector de gelegenheid te geven zich aan te passen.

NATUUR

HIERVOOR WERD REEDS beschreven dat de ontwikkelingen in de landbouw, mede onder invloed van het milieubeleid, niet zullen leiden tot een grotere inpasbaarheid van natuurbeheer. Verweving van landbouw en natuur op kavelniveau blijven een duidelijk aangepaste bedrijfsvoering vragen. De uit de landbouw te verkrijgen inkomens zullen daarbij lager zijn en aangevuld moeten worden.

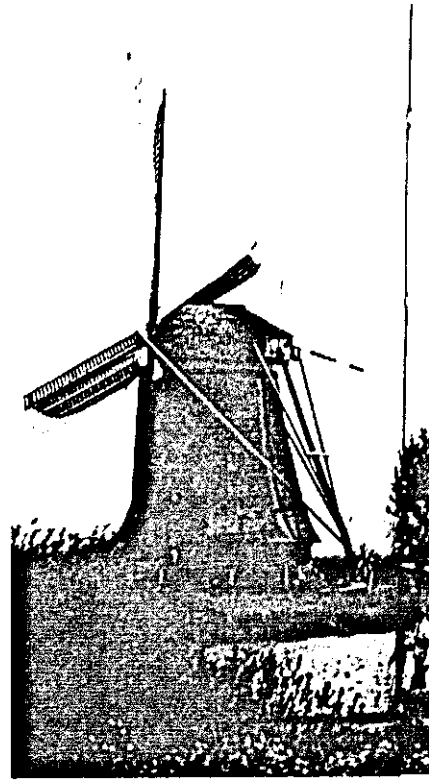
Het wordt steeds duidelijker dat het naast elkaar bestaan van een produktiegerichte landbouw en natuur tot grote problemen aanleiding kan geven. De ecologische richtlijn, het advies van de natuurbeschermingsraad met betrekking tot het gebiedsvreemd water en de problematiek van de Grote Peel zijn hier duidelijke voorbeelden van.

In de landbouw neemt de behoefte aan bedrijfsvergroting duidelijk toe, vooral in de zandgebieden. Er zullen derhalve geen gronden spontaan vrijkomen voor natuurbouw. Hoewel de natuurbouw in theorie wel mogelijkheden biedt tot een betere afstemming tussen landbouw en natuur zal de landbouw de natuurbouw, gezien de eerder genoemde effecten, zeer kritisch volgen.

EEN GOEDE ONDERNEMER zal waar mogelijk rekening houden met de aanwezige natuurwaarden. Hij is immers het nauwst betrokken bij de natuur op zijn bedrijf. De kosten van natuurvriendelijk ondernemen kunnen echter te hoog oplopen. Wanneer de maatschappij desondanks van mening is dat bepaalde natuurwaarden moeten worden beschermd zal de overheid het inkomen moeten aanvullen. De relatienota is hiervoor het meest geschikte instrument. Het is gewenst om de toepassingsmogelijkheden van dit instrument te verruimen door openstelling van de tweede tranche van 100.000 ha. Toepassing van de natuurbeschermingswet op agrarische cultuurgronden is

ongewenst en zal niet tot het gewenste resultaat leiden. De ondernemer wordt dan te zeer beperkt in zijn bedrijfsvoering en het valt zeer te betwijfelen of de natuurwaarden ermee gediend zijn. Immers het is met onwillige honden slecht hazen vangen.

NAAR MIJN MENING zal de overheid moeten aangeven hoe conflicten tussen landbouw en natuur moeten worden opgelost wanneer ze verschillende eisen aan de omgeving stellen. Daarbij zullen de aan de landbouw opgelegde beperkingen niet verder mogen gaan dan strikt noodzakelijk. Bij de ecologische richtlijn heeft de overheid onvoldoende rekening gehouden met de noodzakelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische bedrijven. Hierdoor nemen de tegenstellingen tussen landbouw en natuur onnodig en ongewenst toe. Wanneer op agrarische grond natuurbouw plaatsvindt, betekent dat de bestemming wordt gewijzigd. Dat is slechts toegestaan wanneer het bestemmingsplan daarin voorziet. De overheid zal dus altijd een actieve rol moeten spelen bij natuurbouw. In het kader van de ruimtelijke ordening zal moeten worden afgewogen of de functie landbouw of de natuur prioriteit moet worden gegeven. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mogelijke wederzijdse negatieve beïnvloeding. Gezien deze wederzijdse beïnvloeding en de behoefte aan bedrijfsvergroting kan natuurbouw met name worden ingezet ter compensatie van niet te handhaven gebieden en voor zover vaststaat dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van nabij gelegen landbouwbedrijven. Tevens dient rekening te worden gehouden met de kosten van aanleg en onderhoud wanneer projecten in overweging worden genomen. Wanneer het perspectief op financiële middelen niet aanwezig is moet in de planvorming geen rekening worden gehouden met natuurbouw en de landbouw de prioriteit behouden.



LANDSCHAP

EEN MODERNE LANDBOUW past in het algemeen moeilijk in een landschap uit het verleden. Een efficiënte bedrijfsvoering kan worden gehinderd door landschapselementen. Het onderhouden van die elementen kan kosten met zich mee-

brengen waar, door de veranderde economische situatie, geen baten meer tegenover staan.

De agrariër blijft de aangewezen persoon om het landschap te onderhouden. Als gebruiker en bewoner van het landelijk gebied is hij het meest gebaat bij een aantrekkelijk landschap. Daarnaast lijkt het redelijk te veronderstellen dat hij het onderhoud het goedkoopst kan uitvoeren. Daarbij is het echter wel noodzakelijk dat de kosten die gepaard gaan met het handhaven en onderhouden van landschapselementen worden beloond door de overheid. Het handhaven van bepaalde landschappen gebeurt immers ten bate van de hele maatschappij, het is dan onredelijk een kleine groep met de kosten van dat beleid te confronteren in plaats van ze te belonen voor de geleverde diensten.

DE RIJKSOVERHEID heeft aangegeven welke grote landschapseenheden (GLE's) dienen te worden beschermd. Gebiedsbeschrijvingen van deze GLE's kunnen het beste door de provincies worden opgesteld. Dit vanwege de mogelijke wederzijdse beïnvloeding tussen de gebiedsbeschrijving en de door de provincies vast te stellen begrenzingen en de procedurele afstemming met andere plannen zoals streekplannen, milieubeleidsplannen, landinrichtingsplannen en beheersplannen.



LANDINRICHTING

DE LANDINRICHTING blijft in de toekomst het instrumentarium voor de overheid om de ontwikkelingen in het landelijk gebied bij te sturen. In een meer marktconform beleid is het handhaven of verbeteren van de concurrentiepositie van de land- en tuinbouw een bestaansvoorwaarde.

Omdat de vraag naar sommige producten zeer beperkt is dienen de keuzemogelijkheden in het grondgebruik voor de land- en tuinbouw op langere termijn te worden verruimd.

Door het gevoerde markt- en prijsbeleid en het milieubeleid dreigen de regionale inkomensachterstanden in de land- en tuinbouw verder toe te nemen. Maatregelen om die te verminderen en zo

mogelijk op te heffen blijven noodzakelijk. De werkomstandigheden in de land- en tuinbouw laten in veel gevallen nog te wensen over. Verbetering daarvan is dan ook zeker niet overbodig. Aan de ontsluiting, waterhuishouding en verkaveling stelt de landbouw steeds hogere eisen. Er is dan ook alle reden om aanzienlijk meer gebieden die een prioriteit vanuit de land- en tuinbouw hebben, op het voorbereidings-schema landinrichting te plaatsen.

OOK DE OVERIGE doelstellingen met betrekking tot het landschap, de leefbaarheid van de dorpen, ondersteuning verstedelijkingsbeleid, openlucht recreatie, natuurgebieden en cultuurhistorische waarden, bosbouw en infrastructurele voorzieningen zijn nog steeds van groot belang. Er is derhalve geen reden om minder gebieden die in aanmerking komen voor landinrichting vanwege een prioriteit door ligging binnen de stedelijke invloedssfeer of in verband met een disharmonie tussen de kwaliteit van het landschap en de functies die het gebied vervult of moet vervullen, op het voorbereidings-schema te plaatsen. Juist binnen landinrichtingsprojecten blijkt het vaak mogelijk om de verschillende doelstellingen te realiseren. Met name wanneer er mogelijkheden zijn om bedrijven te verplaatsen naar het nieuwe land. Optimale toedeling van gronden, vergroting van bedrijven en verwerving van natuurreservaten kunnen dan eenvoudiger gelijktijdig worden verwezenlijkt. Het is daarom ernstig te betreuren dat de overheid niet bereid is de Markerwaard aan te leggen.

Doordat boeren en natuur- en landschapsbeschermers samen in een landinrichtingscommissie plannen moeten ontwikkelen voor hun eigen gebied weet men vaak door creatieve oplossingen, tegenstellingen en schijntegenstellingen te overbruggen.

Om aan alle redelijke wensen met betrekking tot plaatsing op het voorbereidings-schema landinrichting te voldoen en de uitvoering binnen een redelijke termijn af te ronden, is een verhoging van het landinrichtingsbudget dringend noodzakelijk. Een goed uitgevoerde landinrichting verlaagt niet alleen de kosten voor de agrariërs, maar ook die van natuur- en landschapsbehoud. Vermindering van het budget voor de landinrichting betekent dan ook het afwentelen van kosten op de komende generaties.

CONCLUSIE

DE OVERHEID speelt een onmisbare rol op het gebied van het markt- en prijsbeleid, inclusief flankerend socio-structureel beleid. Het is zeer gewenst dat het totale pakket EG-maatregelen op korte termijn tot stand komt en zo nodig nationaal uitgewerkt. Daarnaast zal voor een langere periode vast moeten staan hoe het milieubeleid er uit zal zien. Via overleg tussen de overheid en het landbouwbedrijfsleven zal moeten worden vastgesteld wat noodzakelijk en uitvoerbaar is. Daarbij kunnen gerichte subsidies en vergoedingen noodzakelijk blijven. De agrariërs hebben er recht op te weten waar ze aan toe zijn, zodat ze zich binnen de randvoorwaarden zo goed mogelijk kunnen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Hoe het beleid er ook uit zal zien, bedrijfsvergroting en optimaliseren van de externe productieomstandigheden zullen noodzakelijk zijn. Natuur- en landschapsbescherming blijven ook in de toekomst op gespannen voet staan met een economisch agrarische bedrijfsvoering. Dit neemt niet weg dat de agrariër de meest aangewezen persoon blijft om ook natuur en landschap te beheren in het agrarisch gebied. De overheid zal aan moeten geven waar beheer gewenst is en de noodzakelijke middelen daarvoor beschikbaar moeten stellen. Landinrichting blijft het middel bij uitstek om het hoofd te bieden aan de problemen in de landbouw en een oplossing te zoeken voor tegenstellingen tussen landbouw en natuur- en landschapbehoud. De ontwikkeling in de landbouw leidt tot een toename van de behoefte aan landinrichting. Een spoedige aanleg van de Markerwaard komt doelmatigheid van dit instrument zeer ten goede. Hierdoor kan via bedrijfsverplaatsing extra ruimte worden verkregen voor de realisering van goede externe productieomstandigheden voor de landbouw en goede condities voor natuur en landschap.

1. Dit is grotendeels een uitgebreide samenvatting van een artikel in SPIL van januari 1988 t.b.v. de studiemiddag over 'De toekomst van de landelijke gebieden' van het MLV op 22 februari 1988. Zie voor literatuurverwijzingen ook het artikel in Spil.

2. Vakgroep Theoretische Productie Ecologie, Landbouw Universiteit Wageningen.

LANDBOUW EN MILIEU IN HET PERSPECTIEF VAN DE EG¹⁾

INLEIDING

RUIM DERTIG JAAR geleden stond het zekerstellen van de voedselvoorziening en het inkomen van de boer veel hoger op de prioriteitenlijst dan concurrerende prijzen en marktevenwichten. De technische ontwikkelingen in de landbouw zijn echter zo snel gegaan dat de EG politiek in zekere zin het slachtoffer is geworden van haar eigen succes. Dit is uitgelopen op de veel besproken economische problemen van marktverzadiging, overproductie en overspannen EG budget en de sociale problemen van afnemende werkgelegenheid en toenemende marginalisering van minder bedeelde gebieden. Veranderingen in management en techniek hadden ook een belangrijke invloed op natuur, milieu en landschap in de EG en dit te meer omdat twee derde van de grond in gebruik is voor de landbouw. Het wordt algemeen aangenomen dat de garantieprijzen naar beneden moeten worden bijgesteld om een deel van de economische en van de budgetaire problemen van de EG te verlichten. Zonder verdere beleidsmaatregelen zal een dergelijke prijsaanpassing ongetwijfeld leiden tot een vermindering van het

3. Redenen zijn: het strategisch en psychologisch belang van een eigen voedselvoorziening en de bijdrage van de landbouw aan het beheer van het landelijk gebied.

productievolume van landbouwprodukten met prijs-garantie. Dit door verdere marginalisatie van de landbouw in minder bedeelde streken en door het teruglopen van hun oppervlaktaandeel in het bedrijfsplan in die gebieden waar de landbouw overeind blijft. Het is echter wel zeker dat de prijzen op een zodanig niveau worden gehouden dat de EG zelfvoorzienend zal blijven of worden voor de voornaamste landbouwprodukten die binnen haar grenzen kunnen worden voortgebracht.³ Daarom blijft de landbouw een voorname gebruiker van land.

DE GEVOLGEN voor natuur, milieu en landschap van veranderingen in de landbouwpolitiek zullen dan in belangrijke mate afhangen van het verloop van de hectare opbrengsten. In het geval van afname, zal de landbouw in de minder bedeelde gebieden worden versterkt omdat de produkten nodig zullen zijn, maar in geval van toename ligt een verdere marginalisering van veel gebieden in Europa in het verschiet.

**WAAROM
OPBRENGSTEN
BLIJVEN
TOENEMEN**

DE HECTARE OPBRENGSTEN in de EG zijn sinds de tweede wereldoorlog overal met ongeveer dezelfde snelheid gestegen, ondanks grote verschillen in absolute opbrengst. Een mogelijke verklaring is dat tengevolge van de technische vooruitgang, stijgende opbrengsten weliswaar meer inzet per

oppervlakte vragen van sommige produktiemiddelen, maar dat tezelfdertijd van de meeste produktiemiddelen per éénheid van produkt kleinere hoeveelheden nodig zijn. Dit geldt per definitie voor de produktiemiddelen waarvan de toediening min of meer onafhankelijk is van de opbrengst, zoals de hoeveelheid zaaizaad.

De wet van de afnemende meeropbrengsten wordt echter vaak aangehaald om te beargumenteren dat de behoefte aan variabele produktiemiddelen bij toenemende opbrengsten meer dan evenredig toeneemt. Dit is natuurlijk zo wanneer stijgende hoeveelheden worden gegeven bij overigens gelijkblijvende groeiomstandigheden. De vraag is echter juist andersom: wat is de toenemende behoefte aan een produktiemiddel onder omstandigheden waarin door andere maatregelen de opbrengsten stijgen. Dan blijkt voor een zo belangrijk produktiemiddel als bijvoorbeeld stikstof dat over het algemeen niet alleen de efficiëntie van de opname, maar ook van het gebruik in de plant toeneemt bij toenemende opbrengsten of deze nu een gevolg zijn van betere waterbeheersing of minerale voorziening, betere variëteiten of betere bestrijding van ziekten. Deze toenemende efficiëntie blijkt ook te gelden voor het totale energieverbruik van de landbouwkundige produktie.

ALHOEWEL ER ALTIJD uitzonderingen mogelijk zijn, leiden deze ervaringen tot de volgende stelling: het landbouwkundige produktieproces wordt slecht begrepen en is daarom moeilijk te beheersen onder omstandigheden waarin de opbrengsten laag zijn en waarin vele ten dele onbekende factoren hun beperkende invloed doen gelden. Onder omstandigheden waar de opbrengsten hoog zijn, wordt het groeiprocés beter begrepen en kan daarom ook beter worden beheerst. De inzet van produktiemiddelen wat tijd en hoeveelheid betreft kan dan beter worden afgesteld op de vraag dan bij lagere opbrengsten. Dit maakt dat bij hogere opbrengsten vaak meer produktiemiddelen per hectare nodig kunnen zijn, maar minder per eenheid produkt. Met andere woorden, waar het mogelijk is een gewas economisch voort te brengen, blijven de opbrengsten toenemen ongeacht de prijzen en de produktiekosten totdat het

potentieel niveau wordt bereikt zoals bepaald door klimaat, bodem en niveau van ontginning.

IN DE VEEHOUDERIJ vraagt elke extra kilogram produkt weliswaar een extra hoeveelheid voedsel, maar per eenheid produkt nemen de onderhoudskosten en de kosten van opfok af met toenemende produktie per dier. Daarom geldt ook hier dat de opbrengsten per dier blijven toenemen in alle gevallen waarin de produktie rendabel is. Het feit dat hetzelfde melkquotum met steeds minder dieren wordt voortgebracht, is hiervoor een bewijs uit de praktijk.

GEVOLGEN VAN TOENEMENDE OPBRENGSTEN

ONAFHANKELIJK van het produktieniveau stijgen de opbrengsten in Europa met ruwweg 70 kg graanequivalenten per hectare per jaar. Bij ongeveer gelijkblijvende vraag dient deze toename te worden gecompenseerd door land voor andere doeleinden te gaan gebruiken. Wanneer dit land het gemiddelde van ongeveer 4000 kg graaneq./ha opbrengt, gaat het om 1.75 procent van het in gebruik zijnde land of wel 25 procent tot het jaar 2000. Zonder rekening te houden met de al bestaande overproduktie, betekent dit ongeveer 20 miljoen hectare in de EG van de twaalf staten. Dit is natuurlijk aanzienlijk meer wanneer vooral gronden in landbouwkundig slecht bedeelde streken uit produktie worden genomen en veel minder in het omgekeerde geval.

Goed en slecht bedeelde streken zijn ongelijkmatig over de staten van de EG verdeeld. Daarom raakt elke landbouwpolitiek van prijsverlaging verstrikt in de discussie waar en dan hoe land een andere bestemming moet worden gegeven. En dit zonder de verdelende rechtvaardigheid tussen landen en regio's geweld aan te doen en zonder natuur en landschap in de minder bedeelde gebieden op het spel te zetten. Quoteringen houden de opbrengststijging per hectare of per dier niet tegen, zodat ook dan deze politieke discussie niet kan worden ontlopen.

DE GEVOLGEN voor natuur en landschap van deze toenemende opbrengsten per hectare zijn niet éénduidig. Enerzijds zijn minder produktiemiddelen per éénheid produkt nodig, zodat bij een gegeven totale produktie minder produktiemiddelen worden verspild, minder land nodig is voor landbouw en meer land kan worden teruggegeven aan de natuur, om het eens zo te zeggen. Anderzijds neemt de totale inzet van produktiemiddelen toe op de grond die in produktie blijft. Hierdoor kan het milieu onaanvaardbaar worden belast.

MARKTCONFORMITEIT EN SOLIDARITEIT

HET EG LANBDOUWBELEID is ingewikkeld en zal het ook wel blijven omdat zoveel uiteenlopende doelstellingen van maar liefst 12 staten moeten worden gediend. Door prijsverlaging wordt bijgedragen aan herstel en handhaving van een beter evenwicht tussen vraag en aanbod, aan het ontlasten van het EG budget en aan de eis van de consumentenorganisaties voor lagere prijzen. Prijsverlaging zet echter de eenheid van markt in de EG op het spel omdat het de geografische onevenwichtigheden verscherpt. Ook wordt het dan onmogelijk de landbouwkundige activiteiten in minder bedeelde regio's op het niveau te houden dat nodig is om de integriteit van het landschap en de natuurlijke omgeving te verzekeren.

Het goeddeels loslaten van inkomensondersteunende prijzen dient daarom te worden gecompenseerd door andere maatregelen ten gunste van minder bedeelde gebieden. Deze kunnen in beginsel veel efficiënter en goedkoper zijn dan prijsondersteuning omdat zij een differentiatie in generatie van inkomen en regionale ontwikkeling mogelijk maken.

WIL EEN DERGELIJK BELEID van prijsaanpassing en herstructurering enige kans van slagen hebben dan zal ook het landbouwstructuurbeleid grotendeels vergemeenschappelijkt moeten worden. Immers elke politiek die er op is gericht het aanbod beter af te stellen op de vraag zal worden gefrustreerd door verdere ontginningen en grondverbeteringen die worden ingegeven door nationale belangen en daarbij kunnen rekenen op steun uit de publieke sector. Evenals voor andere sectoren van de economie dienen dergelijke concurrentievervalsende plannen te worden gemeld aan de EG die dan de plannen in overeenstemming kan brengen met eigen politieke doelstellingen.

EEN ONVERMIJDELIJK GEVOLG van een meer marktgeoriënteerde prijspolitiek gekoppeld aan structurele steun voor meer marginale gebieden en situaties, is dat de lasten van de hervorming van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek vooral komen te rusten op de economisch sterke gebieden. Hierbij zullen de meer welvarende lidstaten verder moeten zien dan het directe eigenbelang strekt. Zijn zij hiertoe niet bereid dan stellen zij met het landbouwbeleid ook de eenheid en openheid van de interne markt in de waagschaal en hiermee zijn hun belangen allerminst gediend.

SLECHT BEDEELDE GEBIEDEN

EEN CENTRAAL PROBLEEM in slecht bedeelde gebieden⁴ is dat ondanks de geringe natuurlijke en infrastructurele mogelijkheden tegen de dertig procent van de bevolking werk vindt in de landbouw. Elke politiek die er op is gericht deze situatie te bestendigen is economisch zinloos, sociaal

4. Het Westen en Noordwesten van Ierland, Schotland, het Noorden van

Wales, het Zuidoosten van de Bondsrepubliek, de Vogezen, de Jura, het Centrale Massief, de Pyreneeën en de Alpen van Frankrijk, langs de as van de Appenijnen en op de eilanden van Italië en grote oppervlakken in Griekenland, Spanje en Portugal.

5. Om ijdele hoop te voorkomen: de EG fondsen zullen wel zo schaars blijven, dat deze niet in aanmerking komen voor streekverbetering in Nederland. Dit blijft de taak van nationale en regionale overheden.

ontmoedigend en politiek riskant voor de bevolking. Het is daarom noodzakelijk de problemen van deze gebieden in een breder verband te zien dan alleen de landbouw door te streven naar een sociale en economische sector die de landbouwkundige structuur ten dele complementeert en ten dele vervangt. Daarvoor zijn gezamenlijke programma's van streek, land en EG nodig voor verbetering van de infrastructuur om industriën en diensten tot ontwikkeling te brengen, voor het scheppen van ander werk dan in de landbouw, voor scholing en voor bevordering van de mobiliteit.

ZONDER VERDERE maatregelen is de consument de voornaamste profiteur van prijsverlaging, terwijl veel van de kosten van het beleid op de EG terecht komen. Omdat landbouwkundige doelstellingen in het geding zijn, verzet het EG verdrag zich niet tegen een heffing op landbouwproducten of een toeslag op de BTW, zelfs niet wanneer de zo verkregen inkomsten ook worden aangewend voor streekontwikkeling in het algemeen.⁵

Binnen dit kader bestaan er goede mogelijkheden voor steun aan de landbouw die er ook op is gericht doeleinden van natuur en landschap te dienen en kan de boer worden betaald voor een wijze van bedrijfsvoering waarvan wordt verondersteld dat functies van de landbouw ten aanzien van natuur en landschap worden versterkt. In de praktijk wordt hij hierdoor vaak in de richting van een traditionele bedrijfsvoering gedwongen. Deze mag hebben voldaan in het verleden, maar sindsdien is er zoveel veranderd, dat dit niet meer zo hoeft te zijn. Bovendien betreft het vaak inspannend en ééntonig werk

VEEL BETER is het definiëren en omschrijven van de uiteindelijke doelstellingen van natuur- en landschapsbeheer. De boeren worden dan niet in een keurslijf van voorschriftenlandbouw geperst, maar kunnen in hun eigen werkverbanden beloofd worden, naarmate zij er beter in slagen deze doeleinden te bereiken. Dit zet ecologen aan meer in dynamische dan in statische termen te denken en stimuleert hen om samen met boeren en voorlichters nieuwe wegen te vinden om blijvende waarden te dienen. Gronden die marginaal zijn voor traditionele gewassen

zijn dit ook voor andere. Het heeft daarom geen zin bij boeren in minder bedeelde streken aan te dringen op verbouw van gewassen die niet aan de overproduktie bijdragen. In de welvarende, stedelijke omgeving van de EG is echter wel een toenemende markt voor specialiteiten die zich onderscheiden door de plaats waar zij zijn verbouwd en door de wijze waarop dit is gebeurd. Een goed sluitend systeem van bescherming van aanduiding van herkomst, wijze van produceren en van merknamen zou de marktpositie van dergelijke specialiteiten aanzienlijk kunnen versterken in het belang van consument en producent.

SPECIALAAL IN DE meer verafgelegen, slecht bedeelde gebieden met een slechte infrastructuur zal bij verdergaande prijsaanpassing vrijwel elke vorm van landbouw verdwijnen. Bebossing vereist dan grote investeringen met op marginaal land een gegarandeerd verwaarloosbare opbrengst terwijl de exploitatie van wild een goede marktorganisatie voor jachtrechten en vlees vraagt. Zelfs als de grond niets meer kost, is de rentabiliteit van deze extensieve gebruiksvormen zo laag, dat veel marginaal land wel verder aan eigen lot zal worden overgelaten. Er zijn dan sociale programmas nodig die het jongere deel van de bevolking in de gelegenheid stellen weg te trekken en het oudere deel van de bevolking in hun waarde laten.

GOED BEDEELDE GEBIEDEN

6. Zuidoost Engeland, Denemarken, Nederland, België, de Vlakte van Parijs, het centrale en Noordwestelijke gedeelte van de Bondsrepubliek, de Po vallei in Italië, en in relatief kleine enclaves in de overige EG.

PRIJSVERLAGINGEN voor landbouwprodukten in goed bedeelde gebieden⁶ kunnen worden gerechtvaardigd omdat het niveau van prijs-ondersteuning in belangrijke mate is afgestemd op de behoefte van de kleinere boeren in minder bedeelde streken. Voor akkerbouwprodukten waarvan een overschot bestaat zou de al begonnen verlaging van prijzen over een grotere periode kunnen worden uitgestrekt door een medeverantwoordelijkheidsheffing. Hierdoor blijft de overdracht van geld van de consument naar



de landbouwsector langer in stand. Het geld uit deze heffingen dient niet te worden gebruikt voor export tegen afbraakprijzen, maar voor de bevordering van de verbouw van gewassen die niet aan de huidige overproductie bijdragen. Het huidige garantiesysteem weerhoudt de boer ervan een breder scala van gewassen te verbouwen en ontmoedigt het onderzoek naar andere dan de gebruikelijke gewassen.

EEN GROOT VOORDEEL van het gebruik van land voor andere gewassen is dat zo de vruchtwisselingsproblemen beter kunnen worden beheerst. De huidige nauwe schema's leiden tot structuurbederf en opbouw van ziekten, plagen en onkruiden. De chemische bestrijding hiervan kan weer ernstige omgeving- en gezondheidsproblemen oproepen. Zo wordt bijvoorbeeld de helft van de pesticiden in Nederland gebruikt voor de aaltjesbestrijding in aardappelen en kunnen de groeiende problemen met worteldolheid in bieten alleen worden omzeild door dit gewas niet meer op besmette grond te verbouwen.

7. Ook in de toekomst blijven er heffingen aan de grens bestaan.

Teneinde éénzijdigheden in landgebruik en bouwplan te kunnen voorkomen, zouden deze betrekking moeten hebben op een breed scala van land- en bosbouwproducten.

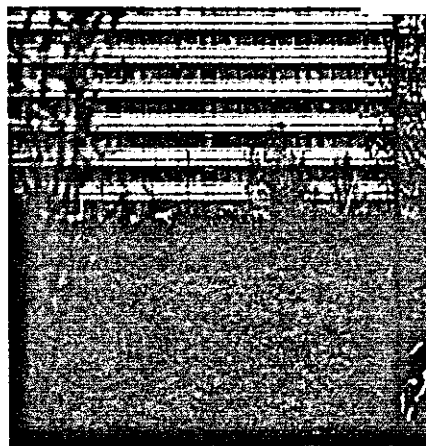
8. De invoer van krachtvoer in de EG is gelijk aan 4,5 jaar productiviteitsstijging.

Andere gewassen zijn groenbemesters, voeder- en vezelgewassen, erwten, bonen, tuinbouwgewassen voor de open grond, vrucht- en notebomen en industriële en pharmaceutische gewassen. Oliezaden zijn een geval apart omdat er wel vastgestelde prijzen zijn, maar geen heffingen aan de grens.⁷ Niet één van deze gewassen lijkt zo belangrijk dat hiermee het surplusprobleem van 20 miljoen hectare tegen het jaar 2000 wordt opgelost.⁸ Het zal daarom noodzakelijk blijken ook grond in goed bedeelde streken een andere bestemming te geven dan reguliere landbouwgrond. Het kan hierbij helpen dat althans volgens de leerboekjes, lagere prijzen voor landbouwprodukten vroeg of laat tot tot lagere pachten en grondprijzen leiden.

IN SOMMIGE GEBIEDEN zou grond van redelijke kwaliteit goedkoop genoeg kunnen worden voor het stimuleren van bosbouw. Commerciële bosbouw is juist in de centraal gelegen en meer dicht bevolkte streken van Europa goed te combineren met andere gebruiksmogelijkheden zoals massa recreatie of waterwinning. Gegeven de druk waaraan flora en fauna in de Centrale gebieden van de EG blootstaan, bestaat er grote behoefte het stichten van nieuwe semi-natuurlijke gebieden op gronden die voor de landbouw in gebruik zijn of daarvoor geschikt zijn, zoals de Oostvaardersplassen.

VOOR MELK zou een geleidelijke verlaging van de quota samen met een verlaging van de interventieprijzen en een sociaal gerechtvaardigde inkomenssteun voor afvloeiende kleine boeren, de weg vrij maken voor een vergaande liberalisering van de markt. Dit zou de Nederlandse veehouderij niet alleen in staat stellen haar aandeel in de zuivelproductie te verhogen, maar ook het probleem van grondoverschotten af te wentelen op andere gebieden in de EG. Juist hierom zal het wel moeilijk blijven van de superheffing af te komen.

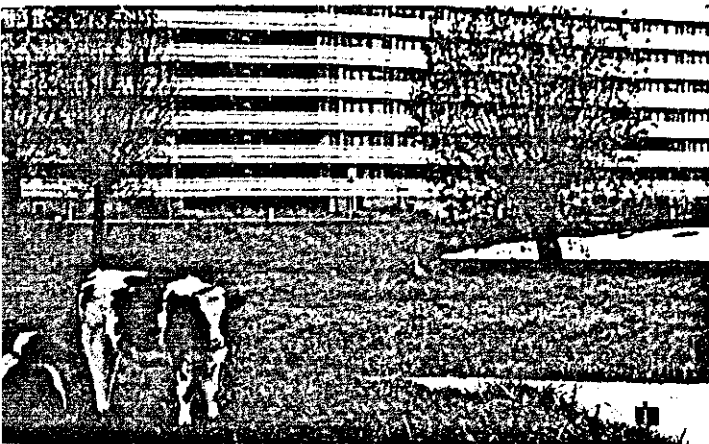
LAGERE PRIJZEN leiden tot een lager arbeidsinkomen met als gevolg dat òf de bedrijven groter en meer geautomatiseerd worden òf ook voor boerengezinnen twee inkomens eerder regel dan uitzondering worden. In sommige streken van de EG blijkt dan de vrouw te worden veroordeeld tot veel



van het centonige en zware werk rond boerderij en huis. Aantrekkelijker lijkt de situatie waar de mannelijke partner op de boerderij werkt terwijl de vrouwelijke partner gewoon in dorp of stad blijft werken in de functie waarvoor zij is opgeleid.

LANDBOUW MET VERBREDE DOELSTELLING

ONDER DE NOEMER van landbouw met verbrede doelstelling worden teeltsystemen die bijdragen aan een zuinig gebruik van produktiemiddelen en een verlaging van de externe effecten van de landbouw in samenhang ontwikkeld en toegepast. Bij dalende prijzen en gebrek aan politieke belangstelling voor welke vorm van basisinkomen dan ook, kan de oorspronkelijke doelstelling van scheppen van werkgelegenheid wel worden vergeten. Ofschoon in de aanvang enige opbrengstdaling voor lief kan worden genomen, zullen ook hier de opbrengsten blijven toenemen, zoals hiervoor is uiteengezet voor de landbouw in het algemeen. De werkgelegenheids- en overschotproblemen in de EG worden dus niet structureel verlicht door deze meer milieubewuste landbouw.



IN HET KADER HIERVAN worden geïntegreerde bestrijdingssystemen van ziekten, plagen en onkruiden ontwikkeld, die tot een aanmerkelijk minder gebruik van biociden leiden. Centraal staan hierbij preventie en alleen spuiten op indicatie van de te verwachten schade. Dergelijke systemen zijn voor tarwe in gebruik vanaf het midden van de jaren zeventig. Mede hierdoor bedraagt het aantal bespuitingen in Nederland gemiddeld slechts 2.5, tegen 8.5 in Engeland en 7 in het Noordwesten van de Bondsrepubliek.

In de melkveehouderij vormen stikstofmeststoffen de meest ernstige bedreiging voor het milieu, maar er kan veel worden gedaan aan het tegengaan van verspilling. Zo is gevonden dat de uitbating van stikstof door gras bij maaien is toegenomen van 50 procent in de jaren zestig tot circa 80 procent in de jaren tachtig, maar de consequenties hiervan zijn nog niet verwerkt in de adviezen.

SUPERHEFFINGEN, lagere prijzen voor melk en de toenemende noodzaak de vervuiling beter in de hand te houden kunnen tot grote veranderingen leiden. De melk zal worden voortgebracht met minder koeien, die het hele jaar in of bij de stal zullen doorbrengen op een dieet van vooral vers gemaaid gras, kuilvoer van gras en maïs, voederbieten en gepelletteerd, kunstmatig gedroogd gras. De laatst genoemde producten zullen de aankoop van krachtvoer aanmerkelijk terugbrengen en daarmee de import van stikstof en mineralen op het bedrijf. De faeces en urine worden zo niet meer door het vee afgescheiden op willekeurige plaatsen in het al optimaal bemeste gras, maar komen centraal in een constante stroom ter beschikking. Dit maakt het aantrekkelijk hun kwaliteit als meststof zo op te voeren dat deze even gemakkelijk en efficiënt als kunstmest kan worden aangewend. Er kan gevoegelijk naar worden gestreefd het kunstmestverbruik in de vorm van stikstof met de helft terug te brengen.

BIJ AKKERBOUWGEWASSEN kan de uitspoeling van stikstof in de nazomer en herfst aanzienlijk zijn. Deze kan worden voorkomen door de verbouw van een tweede gewas, maar het blijkt niet eenvoudig dit in de bedrijfsvoering in te passen. Er is



behoefte aan een akkerbouwgewas dat van voorjaar tot herfst het land groen houdt. Hierbij kan worden gedacht aan gewassen die hetzelfde efficiënte fotosynthese systeem hebben als maïs, maar ook bij 10 graden lagere temperatuur kunnen groeien. Hier ligt nu eens een uitdaging voor de biotechnologie. In dat geval zou energiewinning met rietachtige gewassen op de duur wel eens aantrekkelijk kunnen worden.⁹

9. Dr. P.T.I. Ständer (München) stelt de verbouw voor van *Miscantus sinensis*, een riet uit Noord China.

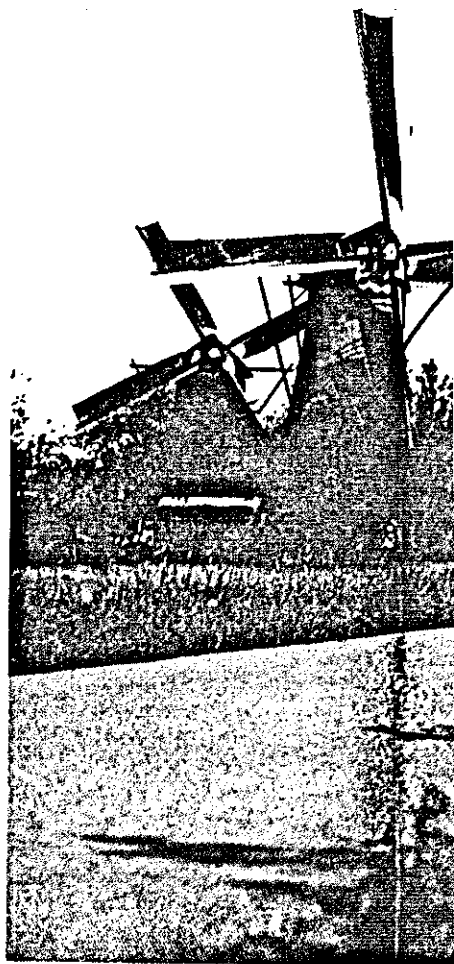
BIJ DE INTENSIEVE veehouderij is om praktische redenen gekozen voor een sluitende fosfaat-balans, maar zelfs op gronden waar dit mineraal doorslaat, ligt het probleem veel meer bij de stikstof. Deze komt in grote hoeveelheden verkeerd terecht door vervluchtiging en door het storten van de mest in te grote hoeveelheden op te kleine oppervlakken land in perioden van het jaar dat er geen gewas groeit. Dit is niet alleen een probleem voor Nederland, maar ook voor sommige streken van België en het Noorden van de Bondsrepubliek. Ondanks de grote inspanningen op het terrein van voeding en mestverwerking lijkt spreiding van deze industrie bij verdere aanscherping van de mestwetgeving, welhaast onvermijdelijk. Verlaging van graanprijzen zou bij kunnen dragen tot het uitwaaiëren naar graangebieden en dit nog meer wanneer graan voor eigen gebruik vrijgesteld zou worden van mogelijke medeverantwoordelijkheidsheffingen. Op de wat langere termijn staat het echter te bezien of alle produkten uit de intensieve veehouderij de concurrentie wel vol kunnen houden tegen vleessubstituten van plantaardige oorsprong. Ook hier staat de biotechnologie niet stil.

DAT DE PRIJS van stikstof op een historisch dieptepunt is aangeland, bevordert de verspilling hiervan in hoge mate. Om deze tegen te gaan, wordt wel gedacht aan verhoging van de prijs via een heffing. Bij de bestudering van het effect hiervan zal beter dan tot nu toe is gebeurd een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de negatieve prijs elasticiteit op het gebruik van stikstof en op de opbrengst van de gewassen. Waarschijnlijk is de eerste negatieve elasticiteit hoog omdat er zoveel stikstof wordt verspild, maar de tweede juist laag omdat lagere opbrengsten tengevolge van stikstofgebrek tot inefficiënt gebruik van alle andere produktiemiddelen



leiden. Er lijkt daarom ruimte te zijn voor een heffing op stikstof die hoog genoeg is om verspilling van stikstof in inorganische en organische vorm tegen te gaan, en laag genoeg om een efficiënt gebruik van andere produktiemiddelen niet in de weg te staan. De opbrengst van een dergelijke heffing zou kunnen worden gebruikt voor verdere voorkoming van schade aan het milieu en de volksgezondheid.

IN VEEL LANDEN van Europa verkennen natuurbeschermers en milieudeskundigen samen met landbouwkundigen en boeren zelf, de mogelijkheden om bij de dragen aan een beter beheer van natuur en milieu. Zo blijkt in Engeland dat erven en gebouwen met eenvoudige middelen tot een veel betere leefomgeving zijn te maken voor allerlei mossen, planten en dieren. Ook kunnen de natuurwaarden van paden, wegen en sloten worden versterkt door vershraling en een aangepast maairegiem. Een goed gebracht programma voor inventief beheer van de vele lintvormige elementen in het Nederlandse landschap draagt al jaren bij aan het behoud en herstel van flora en fauna. Ook is het hier en daar mogelijk de akker- en weideranden vrij te houden van meststoffen en biociden, zodat wordt bijgedragen aan het behoud van zeldzaam geworden onkruiden. Op veel boerderijen komen ook kleine maar belangrijke bossages voor waarvan de natuurwaarde vergroot kan worden zonder dat dit veel inspanning vraagt. Dit geldt ook voor houtwallen. Overigens kan worden opgemerkt dat veel bedrijven al zo groot zijn dat verdere vergroting niet meer gepaard hoeft te gaan met verdere aantasting van de diversiteit van het landschap.





NATUUR EN MILIEU

OP HAAR WEG naar de 21ste eeuw ontmoet de Nederlandse samenleving een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die ingrijpende gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Veranderingsprocessen in de landbouw zijn tot dusverre als louter technisch-economisch van aard beschouwd en daarmee bewust of onbewust gedepolitiseerd. De samenhang met ontwikkelingen in andere functies van het landelijk gebied – waarbij kwaliteit en verscheidenheid richtinggevend moeten zijn – vereist evenwel een brede discussie waaraan verschillende maatschappelijke groeperingen als volwaardige gesprekspartners moeten deelnemen en die moet eindigen in politieke besluitvorming.

Tegen deze achtergrond is onderstaande bijdrage geschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde: een beknopte plaatsbepaling van de Nederlandse natuur- en milieubescherming, die het begrip *duurzaamheid* hoog in het vaandel heeft geschreven; de *verscheidenheid* van natuur en landschap en haar bedreigingen, met als voorbeelden verzuring, versnippering en verdroging; onze *verantwoordelijkheid*, die verplicht tot behoud, herstel en ontwikkeling van een samenhangende ecologische structuur; het *perspectief* dat produktiebeperving in de landbouw kan bieden; de *uitdaging* die ligt in de combinatie van produktiebeperving en kwaliteitsverbetering; en tenslotte de *prioriteiten* die moeten voortvloeien uit de hier ontwikkelde gedachtengang.

DUURZAAMHEID

DE NATUUR- en milieubescherming in Nederland is gestart door particulier initiatief. Zij is omstreeks het begin van deze eeuw begonnen met de oprichting van organisaties als de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels en de Nederlandse Vereniging tegen Water-, Bodem- en Luchtverontreiniging. Kenmerkend was dat een kleine groep particulieren zich richtte op acute en concrete bedreigingen van natuur of milieu; voorbeelden in die jaren waren het Naardermeer, de grote stern en de kwaliteit van de Groningse kanalen.

Een generatie later, in de jaren dertig, kreeg dit werk een dieper inzicht en een ruimer uitzicht. Een dieper inzicht doordat wetenschappelijk onderzoek de basis legde onder een veiligstellingsprogramma voor het Nederlands natuurschoon. Een ruimer uitzicht doordat in de provincies en ook landelijk nieuwe organisatievormen ontstonden, zoals de provinciale Landschappen en de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming. Laatstgenoemde was de eerste beleidsbeïnvloedende organisatie, opgericht in 1932: zij vormde later de kern waar omheen de Stichting Natuur en Milieu zich heeft ontwikkeld.

WEER EEN GENERATIE later luidde het Europees Natuurbeschermingsjaar 1970 een

'ecologisch reveil' in. Het was de tijd waarin een ongebreidelde economische groei ons confronteerde met 'nieuwe schaarsten'; aan ongerepte natuur en harmonische landschappen, aan ruimte en stilte, aan helder water en schone lucht. Die keerzijde van de na-oorlogse welvaartsmedaille maakte een snel groeiend aantal mensen milieubewust en mondig. Plaatselijke actiegroepen verrasten overheid en publiek door hun kennis, creativiteit en vasthoudendheid; in de provincies werden de krachten gebundeld in de provinciale milieufederaties; landelijke organisaties op het gebied van de educatie, zoals het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie, kenden een bloei als nooit tevoren. Intussen had ook de rijksoverheid een belangrijk aandeel voor haar rekening genomen in de sfeer van verwerving en wetgeving.

DE NEDERLANDSE natuur- en milieubescherming is in haar lange historie veelvormig en veelzijdig gebleven. Zij vormt een netwerk dat niet alleen tegenspel biedt maar ook en vooral *vernieuwingen* voorstelt en nastreeft. Liever dan achterhoedegevechten leveren stelt zij zich op als voorhoede, met als doel een duurzame samenleving, waarin mensen, dieren en planten in een gezond milieu een plaats vinden. De Stichting Natuur en Milieu acht het haar taak in het proces van articulatie en belangen deze doelstelling op de politieke agenda te krijgen en te houden.

Streven naar duurzaamheid vereist bezinning op maatschappelijke activiteiten in de sfeer van bijvoorbeeld industriële productie en consumentengedrag, mobiliteit en energie-opwekking, agrarische bedrijvigheid en inrichting van het landelijk gebied. Daarbij moet de vanzelfsprekendheid van het extrapoleren van gangbare activiteiten ter discussie staan, moet ruimte worden geboden aan vernieuwende oplossingsrichtingen en moet overeenstemming worden bereikt over sturingsmechanismen om politieke keuzen te effectueren.

OVER DE TOEKOMST van het landelijk gebied hebben de terreinbeherende en beleidsbeïnvloedende organisaties – te zamen goed voor bijna een miljoen leden – hun visie bij diverse gelegenheden

gegeven. Ontwikkelingen van verschillende aard vereisen dat op korte termijn ingrijpende politieke beslissingen worden genomen. Gebeurt dit niet, dan worden vitale voorwaarden voor 'de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het milieu' (artikel 21 van de Grondwet) ondermijnd.

VERSCHEIDENHEID

BUITENLANDSE bezoekers ervaren het al bij een vluchtige kennismaking met het kleine Nederland: het landschap is er weliswaar opvallend vlak, maar het wordt – in vergelijking met andere landen – door een grote afwisseling op een geringe oppervlakte gekenmerkt. Op het ontstaan en het voortbestaan van die verscheidenheid van landschapstypen, elk met hun karakteristieke planten- en dierenwereld, heeft de mens een belangrijke invloed gehad. De laatste decennia echter heeft menselijk handelen de kwaliteit van natuur, milieu en landschap wezenlijk en vaak onherstelbaar aangetast.

De gevolgen zijn overal voelbaar aanwezig; in trefwoorden:

- verdroging door grondwateronttrekking,
- vergiftiging door milieugevaarlijke stoffen,
- verzuring door industrie, verkeer en landbouw,
- vermesting door intensieve veehouderij,
- verstoring door lawaai en stank,
- verontrusting door recreatiedruk,
- verlies van areaal en
- versnippering van de resterende groene ruimten.

BIJ EEN BEZINNING op de toekomst van het landelijk gebied mag een kritische beschouwing van de maatschappelijke activiteiten achter deze

effecten niet ontbreken. Ter illustratie enkele kanttekeningen bij de aanpak van het vraagstuk verzuring/vermesting, van de versnippering en van de verdroging.

VERZURING EN VERMESTING

hebben ook in Nederland een dramatische omvang bereikt. Staatsbosbeheer rekent ons voor dat meer dan de helft van de naaldbomen niet meer gezond is, op de voet gevolgd door eiken en beuken, en dat een deel ervan ook niet meer is te redden. Instanties op het gebied van de monumentenzorg melden dat vooral kalkstenen bouwwerken in de oude steden versneld aftakelen, zodat restaureren onbegonnen werk wordt. En de waterleidingbedrijven op de zandgronden waarschuwen dat een vitale functie van de bodem, reservoir van ons drinkwater, in gevaar is. Wanneer de depositie van stikstofoxyden en ammoniak vandaag zou worden gestopt heeft in het jaar 2000 al 25 procent van onze drinkwaterbronnen een ontoelaatbaar hoog nitraatgehalte; bij voortzetting van de huidige emissie stijgt dit percentage onherroepelijk.

ZWAVELDIOXIDE uit de schoorstenen van raffinaderijen en elektriciteitscentrales, stikstofoxyden uit de uitlaten van onze auto's en ammoniak uit de varkensstallen worden in de bodem omgezet in zuren die maar voor een zeer gering deel worden geneutraliseerd, onder andere door het van nature lage kalkgehalte van de zandgronden. Gevolg is dat aluminium in oplossing gaat; aluminium is toxisch voor boomwortels en voor vissen en amfibieën. Ons drinkwater is verregaand te zuiveren, maar er is geen techniek voorhanden die deze vergiftiging van onze bodem ongedaan kan maken.

Zo bevatten vele zandgronden een 'stikstofijdbom' voor het grondwater en de bossen, die een extreem droge zomer, zoals die van 1976, voor een belangrijk deel niet zullen overleven. Kennelijk is het incasseringsvermogen van de natuur te lang op de proef gesteld, zijn haar reserves uitgeput. Het gevolg is bovendien een ecologische nivellering die zienderogen toeslaat, niet alleen in de bossen maar ook in de heiden die vergrassen en de vennen waaruit nagenoeg alle leven verdwijnt.

HET TWEEDE VOORBEELD, de *versnippering*, illustreert dat ook de schaal van het Nederlandse landschap nivelleert. Door aanleg van wegen en hoogspanningslijnen, door stadsuitbreiding en het aaneengroeien van verspreide bebouwing in het landelijk gebied zijn grote aaneengesloten ruimten van enkele duizenden hectaren nauwelijks meer te vinden. Ook de kleinschalige landschappen verdwijnen: door verwaarlozing van houtwallen en door landinrichtingswerken die inspelen op de mechanisatie van de agrarische bedrijfsvoering.

Door versnippering van het landelijk gebied worden niet alleen dierpopulaties in hun bewegingsvrijheid en daardoor in hun voortbestaan beperkt, maar verdwijnen ook de zo kenmerkende (cultuur) historisch bepaalde contrasten tussen open en besloten landschappen. Verdwijnt ook een essentieel element in de belevingswaarde en de recreatieve aantrekkingskracht van het buitengebied.

ONDANKS NATTE JAREN slaat ook de *verdroging* - derde voorbeeld - in grote delen van het land toe. De afgelopen dertig jaar is het grondwaterpeil op de zandgronden gedaald met enkele decimeters tot zelfs wel één meter, voornamelijk door winning van drink- en industriewater, door diepe ontwatering van landbouwgebieden en door gebruik van beregeningsinstallaties in droge tijden.

In het westen en noorden van het land lost men het probleem vanouds op door (vervuild) Rijn-, Maas- en IJsselmeerwater in te laten. Elders worden boeren en natuurbeheerders geconfronteerd met verdroging: de keerzijde van een (te) snelle waterafvoer in natte tijden. Door ook daar Rijn- en IJsselmeerwater heen te pompen dreigt de biologische verscheidenheid van onze oppervlaktewateren verloren te gaan.

Verzuring/vermesting, versnippering, verdroging: drie voorbeelden van het soort effecten dat de kenmerkende verscheidenheid van natuur en landschap in Nederland nivelleert en verarmt. Vele soorten ecologisch kieskeurige planten, vlinders, amfibieën, reptielen, zoetwatervissen en kleine zoogdieren zijn daardoor de laatste decennia uit ons landschap verdwenen of zullen, naar moet worden gevreesd, nog vóór de eeuwwisseling verdwijnen.



HET BEELD dat opdoemt is dat van een ontakeld landschap waaruit de helft van de dennen, eiken en beuken is verdwenen en waarin geen plaats meer is voor kwetsbare plante- en diersoorten. Met kostbare ingrepen zullen wij het land wel prettig groen kunnen houden, maar is dat de bron van vreugde en inspiratie die wij doorgeven aan komende generaties? - Wij kunnen er niet omheen: een spoedige en drastische aanscherping van het milieu-, natuur- en ruimtelijk beleid is *basisvoorwaarde* voor een duurzame samenleving waarin mensen, dieren en planten een veilig huis vinden.

VERANTWOORDELIJKHEID

DEZE verantwoordelijkheid krijgt een extra dimensie door internationale verplichtingen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de instandhouding van waterrijke gebieden met hun levende have, zoals eenden, ganzen en steltlopers. Van de Noord-Scandinavische en Siberische ganzen overwintert meer dan de helft, bijna een half miljoen, binnen onze grenzen. Ons waterrijke land vervult een vitale functie voor deze dieren; hetzelfde geldt voor verschillende soorten eenden, steltlopers en weidevogels. De kweldervegetaties, hoogveenrestanten, de slootvegetaties in het veenweidegebied en de levensgemeenschappen van de duinen verdienen evenzeer bijzondere zorg uit een oogpunt van internationale verplichtingen.

Verantwoordelijkheid is er ook wanneer het gaat om het behoud van 'alledaagse' planten, dieren en levensgemeenschappen. Zij zijn het die vervreemding van mensen ten opzichte van de hen omringende natuur voorkomen, die hun woonomgeving leefbaar en hun recreatieruimte herkenbaar maken.

DE NATUUR- en milieubescherming bepleit een overheidsbeleid dat ruimte en tijd biedt aan behoud, herstel en ontwikkeling van een samenhangende *ecologische structuur*, volgens natuurlijke processen die hier thuis horen en op een schaal die daartoe noodzakelijk is. In een waterrijk land als het onze ligt de basis van deze structuur in de Voordelta, het Deltagebied, de Wadden, het IJsselmeer (inclusief het Markermeer) de rivieren met hun uiterwaarden en de plassen- en moerasgebieden; voorts in de duinstrook, de boscomplexen van de Veluwe en ander stuwwallen, en de resterende hoogveengebieden.

Juist de omvang van deze gebieden geeft de beste kansen voor natuurbehoud en natuurontwikkeling: invloeden van buiten kunnen gemakkelijker worden geweerd en door zonerings wordt recreatief medegebruik mogelijk gemaakt. Opvallend is dat de hoofd-functie natuur niet wordt gecombineerd met hoog-dynamische andere functies zoals de gangbare landbouw. Zou dat wel gebeuren, dan wordt te weinig ruimte geboden aan het eigen tempo van de natuurlijke processen, dat nu eenmaal veel trager is dan die in de turbulente agrarische sector.

GROTE NATUURWAARDEN vinden wij ook in de ganzen- en weidevogelgebieden; daar is de natuurfunctie echter bij uitstek afhankelijk van agrarisch gebruik, zij het dikwijls in aangepaste vorm. Dit brengt een andere aanpak met zich.

De *ecologische structuur* in hoofdlijnen is geen geïsoleerd stelsel van grote, representatieve eenheden. Zij zijn onderling verbonden door sloot- en beeksystemen, door bos- en houtwalstructuren en door andere verbindingswegen voor plant en dier, die het landschap als een *netwerk* dooraderen in een toenemende verweving van natuur en landbouw.

De genoemde gebieden zijn voor een belangrijk deel te vinden in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud: Wadden, IJsselmeer en Deltawateren behoren tot de 'grote wateren'; de plassen- en moerasgebieden liggen in de categorie 'grote eenheden natuurgebied'; de Veluwe en de duinstrook zijn 'gebieden met hoofd-functie natuur'; weidevogel- en

ganzengebieden maken deel uit van de 'waardevolle agrarische cultuurlandschappen'. Met Voordelta, rivierengebied en kleinschaliger kansrijke situaties ontstaat een wervend beeld, dat oproept tot creatief natuurbeleid en tegelijkertijd een drastische verbetering van de milieukwaliteit.

PERSPECTIEF

DE VERWEZENLIJ KING van dit beleid krijgt extra perspectief in het licht van produktie-beperkende maatregelen, die de mogelijkheid bieden landbouwgronden uit cultuur te nemen voor andere doeleinden. Bijvoorbeeld voor militair gebruik; dan kunnen bestaande militaire terreinen in Drente, op de Veluwe en in Brabant eindelijk worden teruggegeven aan het natuurbehoud. Ook kunnen bestaande natuurterreinen worden afgerond en nieuwe worden gesticht. En in de nabijheid van grote steden kunnen recreatiegebieden, onder andere voor de golfsport, worden aangelegd.

Om deze nieuwe functies in het landelijk gebied op de juiste plaats te krijgen is sturing door de ruimtelijke ordening onontbeerlijk. Ook zal een systeem van grondruil, bijvoorbeeld via een 'grondbank', moeten worden ontwikkeld.

TAKEN VOOR een grondbank liggen er ook wanneer het gaat om het bieden van gastvrijheid aan weidevogels. Terwille van natuurbeheer aangepaste vormen van agrarisch gebruik kunnen worden gecombineerd met produktiebeperving.

Elders zal natuurbeleid eveneens vragen om extensief landbouwkundig gebruik. Bijvoorbeeld in bovenstrooms gelegen schone gebieden, die door

extensivering schoon blijven. Ook kunnen natuurgebieden van hydrologische bufferzones worden voorzien en beck- en slootssystemen worden verruimd om het regenwater zo lang mogelijk vast te houden en inlaat van gebiedsvreemd (Rijn)water te voorkomen. Dit alles kan ten dele worden bereikt door een milieuvriendelijker agrarische bedrijfsvoering, maar ook het instrument van verwerving en de actieve inzet van beheers- en onderhoudsovereenkomsten kunnen niet worden gemist.

OP DEZE WIJZE kan een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan de kwaliteit van het landelijk gebied en die van de produkten van het platteland. 'De overgang van een groei-landbouw naar een beheerste landbouw biedt mogelijkheden tot extensivering van produktiemiddelen en tot intensivering van de kwaliteitszorg'. Dat was de boodschap die minister Braks meegaf aan zijn begroting voor dit jaar. Het is nú mogelijk te komen tot een *duurzame landbouw*, die boer, consument en milieu kwaliteit garandeert.

Voor zo'n duurzame landbouw is het noodzakelijk dat een integratie van verschillende doelstellingen uitgangspunt is. Integratie houdt overigens in dat het geheel meer is dan de som der delen! In trefwoorden: produktiebeheersing, versterking van de leefbaarheid op het platteland, verbetering van de arbeidsomstandigheden, een aanvaardbare inkomenspositie; maar ook: behoud en herstel van de bodemvruchtbaarheid, het tegengaan van vervuiling en biologische verschraling, het ethisch aanvaardbaar omgaan met dieren, beteugeling van overbemesting en verzuring en een zuiniger gebruik van energie en grondstoffen.

UITDAGING

SINDS in november 1982 de politieke verantwoordelijkheid voor verschillende functies van het landelijk gebied in één hand is gekomen ligt er de uitdaging om produktiebeperking en kwaliteitsverbetering in onderlinge samenhang te realiseren.

De toekomstwaarde van het landelijk gebied ligt in de versterking van niet-agrarische functies, zoals het totstandbrengen van een ecologische netwerkstructuur, het accentueren van cultuurhistorische karakteristieken, het creëren van van hoogwaardige recreatiemogelijkheden en het verbeteren van milieukwaliteit in het algemeen.

Voor alle duidelijkheid: produktiebeperking mag niet de maat bepalen van alles wat op het gebied van kwaliteitsverbetering noodzakelijk is: wel dienen onderling verbindingen te worden gelegd om de effecten aan weerszijden te optimaliseren.

GEZIEN het structurele karakter van het overschottenvraagstuk (door een samengaan van stijgende produktiviteit en stagnerende afzet) zal de overheid niet moeten aarzelen vermindering van grondgebonden produktiecapaciteit onder meer te zoeken in *permanente onttrekking* van gronden aan het agrarisch gebruik. In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat er andere kansrijke bestemmingen zijn, mits dit proces ruimtelijk en sociaal goed wordt gestuurd en geleid. Het geeft bovendien impulsen om naast grond ook arbeid en kapitaal beschikbaar te stellen voor maatschappelijk gezien meer lonende doeleinden.

NAAST PERMANENTE onttrekking van gronden biedt *extensivering* perspectieven doordat in plaats van produktieverhoging kostenbesparing wordt nagestreefd, met als neveneffect een geringere druk op het milieu. Vooral geïntegreerde teeltsystemen bieden hiertoe mogelijkheden: de uitkomsten van de OBS-bedrijven te Nagele en Borgerswold tonen aan dat in de akkerbouw goede financiële resultaten zijn te behalen met een geringe inzet van bestrijdingsmiddelen en kunstmest. De opbrengsten in kilo's zijn kleiner, maar de kosten zijn dat ook.

Deze geïntegreerde teeltsystemen roepen wel de noodzaak op van een uitgekende raskeuze en vragen vindingrijkheid bij het zoeken naar mechanische onkruidbestrijdingsmethoden. Daarmee wordt geïllustreerd dat produktiebeperking door extensivering ook nieuwe impulsen inhoudt voor het bedrijfsleven.

PRIORITEITEN

DE DOOR MINISTER BRAKS in het vooruitzicht gestelde overgang van een groei-landbouw naar een beheerste landbouw zal tot het verleggen van prioriteiten binnen het Departement zelf moeten leiden.

OM NOG EVEN bij de *geïntegreerde teeltsystemen* te blijven: naar het voorbeeld van de OBS-bedrijven in de akkerbouw is het van groot belang wanneer op vergelijkbare wijze het onderzoek naar *geïntegreerde teeltsystemen* in vollegronds- en glastuinbouw en fruit-, sier- en bollenteelt wordt aangepakt. Daarbij zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan recirculatie van afvalwater respectievelijk plaagbestrijding. Niet minder belangrijk is het onderzoek naar milieu- en diervriendelijke vormen van varkens- en pluimveehouderij. Aandacht verdient ook het initiatief van het Centrum voor Landbouw en Milieu om te komen tot een proefbedrijf voor de geïntegreerde melkveehouderij.

Gezien de groeiende belangstelling bij vooral jonge boeren is het noodzakelijk niet alleen deze onderzoeksinspanningen maar ook voorlichting, instructie en praktijktoepassing sterk te bevorderen. Extensivering door overgang op geïntegreerde teeltsystemen is voor bepaalde gewassen in bedrijfs-economisch opzicht weliswaar aantrekkelijk maar vergt een deels ander kennisniveau. Het landbouwonderwijs zal op deze ontwikkelingen moeten inspelen!

IN DE DISCUSSIE over produktie-
beperkende maatregelen voor de *akkerbouw* zal het
uitgangspunt tweërlei moeten zijn, namelijk
vermindering van druk op zowel het EG-budget als
het milieu. Dit betekent dat de EG-richtlijn inzake
braakleggen van twintig procent van het graanareaal
ook moet worden geïnterpreteerd in een twintig
procents-opbrengstreductie door onder andere een
geringere inzet van bestrijdingsmiddelen en kunstmest
en/of door integratie van natuur- en landschapsbeheer
in de bedrijfsvoering.

In de *veehouderij* hebben superheffing en mestregel-
geving weliswaar een sterke rem op de melkproductie
gelegd, maar uit een oogpunt van effectieve
bestrijding van het vraagstuk van de verzuring/
vermesting lijkt een aanzienlijke beperking van de
veestapel – via een vestigingswet voor de intensieve
veehouderij – onontkoombaar.

DEGENEN DIE de bijdrage aan de
Nederlandse betalingsbalans niet in gevaar willen
brengen dienen te beseffen dat de maatschappelijke
kosten in de sfeer van bossterfte, aftakeling van de
natuur, gederfde inkomsten in de recreatiesector en
gevaaren voor de drinkwatervoorziening tot dusverre



niet in rekening zijn gebracht. De in het vooruitzicht gestelde Structuurnota Landbouw zal, in samenwerking met het Nationaal Milieubeleidsplan en het Nationaal Natuurbeleidsplan, hierover duidelijkheid moeten verschaffen. Het welzijn van komende generaties dient daarbij richtsnoer te zijn.

Het verleggen van prioriteiten zal in de *landinrichting* nog verder moeten doorwerken. Zij zal een sterker multifunctioneel karakter moeten krijgen, dat wil zeggen niet langer gericht op overwegend optimalisering van landbouwkundige functies. Dat betekent: in beginsel afzien van maatregelen als boerderijverplaatsing en ontwatering; creativiteit richten op het oplossen van problemen per bedrijf, op het vasthouden van gebiedseigen water en op verbetering van de kwaliteit in het landelijk gebied, onder andere door het inbouwen van saneringsoperaties.

Multifunctionele landinrichting zal moeten worden gebaseerd op de ruimtelijke vertaling van de komende Structuurnota Landbouw, het Nationaal Natuurbeleidsplan en de nieuwe Structuurvisie Landschapsbouw. De verwezenlijking van een *ecologische netwerkstructuur* is hiervan een essentieel bestanddeel; op basis van planning en programmering door de Directie Natuur, Milieu en Faunabeheer ligt hier voor de Landinrichtingsdienst en het Staatsbosbeheer een belangrijke taak.

DE PLANVORMING zal meer dan tot dusverre moeten worden gericht op de duurzame veiligstelling van bestaande natuurwaarden en op het scheppen van gunstige Ausgangssituaties voor natuurontwikkeling. Wanneer beide doelstellingen in onderlinge samenhang worden verwezenlijkt zullen zij elkaar versterken. Voorwaarde is dat al in het eerste stadium van de planvorming inzicht bestaat in de actuele en potentiële waarden en in de te verwachten effecten van cultuur-technische ingrepen. Bijzondere aandacht vraagt ook de beheerbaarheid van vooral de kleine natuurelementen in het cultuurlandschap. Particuliere instellingen hebben op het gebied van natuur- en landschapsbeheer een ruime ervaring opgedaan, die waard is te worden benut.



HET OPERATIONALISEREN van het *natuur- en landschapsbehoud* vergt een uiterst kritische instelling ten opzichte van voornemens van anderen. Zowel binnen het eigen ministerie als interdepartementaal en in de provincies zullen het bestrijdingsmiddelengebruik, die aanleg van wegen, de bouw van kolencentrales, de opstelling van provinciale grondwaterplannen en het verlenen van gemeentelijke aanlegvergunningen – om enkele voorbeelden te noemen – steeds kritisch moeten worden getoetst op hun gevolgen voor natuur, milieu en landschap. Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud biedt daartoe de formele bevoegdheid. Hier kan van een 'terugtrekkende overheid' geen sprake zijn!



Dat geldt a fortiori voor de uitvoering van taken die in het Structuurschema en het meerjarenplan Natuur- en Landschapsbehoud zijn omschreven. De natuur- en milieuorganisaties hebben naar aanleiding van de Rijksbegroting voor 1988 hun ernstige bezorgdheid uitgesproken voor het steeds verder achterop raken van de financiële middelen, vooral voor de verwerving van aankoopwaardige terreinen. Het belangrijkste veiligstellingsinstrument in zowel actuele als potentiële situaties dreigt daardoor binnen enkele jaren een dode letter te worden.

Voorts is het noodzakelijk dat de tweede fase van de Relatienota operationeel wordt gemaakt en dat de werkingssfeer van de Bergboerenregeling wordt verruimd. De geloofwaardigheid van het beleid zal naar verschillende zijden moeten worden bewezen!

VOOR HET GARANDEREN van een kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied in de toekomst is een aanzienlijk grotere inzet nodig van financiële middelen, wettelijke instrumenten en bestuurlijke daadkracht. Duurzaamheid en verscheidenheid vereisen een wezenlijk andere financiële en personele prioriteitstelling, vóór het te laat is. Wij hebben de Aarde en ons mooie land immers niet geërfd van onze ouders, maar geleend van onze kinderen!

DE PERSPECTIEVEN voor zowel de landbouw als voor natuur liggen eerder bij de ontwikkeling van de intrinsieke mogelijkheden van beide beleidssectoren, dan bij een streven naar een – onder alle omstandigheden – harmonieuze relatie.

Een aantal (maatschappelijke) ontwikkelingen geeft voeding aan deze stelling.

STELLING

DE AGRARISCHE SECTOR

TEN AANZIEN van de gewenste ontwikkeling van de landbouw en het beleid terzake dient als uitgangspunt te gelden, dat de grote betekenis van deze primair economische activiteit voor de nationale economie gehandhaafd blijft. Dit is – niet op de laatste plaats – in het belang van het inkomen en de werkgelegenheid van een groot aantal mensen en de bijdrage aan de betalingsbalans.

Daarnaast kan de landbouw daarmee als veruit de grootste 'gebruiker' van het landelijke gebied, haar bijdrage blijven leveren aan het voortbestaan en – in sommige gevallen – de ontwikkeling van de andere functies.

Eén en ander wil niet zeggen, dat er in de land- en tuinbouw en derhalve in het landelijke gebied geen veranderingen zullen plaatsvinden.

Alvorens echter nader op deze veranderingen in te gaan is het nuttig vast te stellen binnen welk areaal de belangrijkste activiteiten in het landelijke gebied zich afspelen en welke (kwantitatieve) veranderingen op dit punt voorstelbaar zijn.

HET AREAAL

HET TOTALE landoppervlak van Nederland is 3,4 mln. hectare. Daarvan wordt meer dan 2/3 deel of 2,4 mln. hectare gebruikt voor de voortbrenging van land- en tuinbouwprodukten. Van de resterende 1 mln. hectare is ruim de helft in gebruik als bos, natuurterrein en recreatiegebied en de andere helft als woon-, industrie- en verkeesterrein. Bij een nadere beschouwing van de 2,4 hectare, bestemd voor de


voortbrenging van land- en tuinbouwprodukten blijkt, dat hiervan 2,0 mln. hectare hiervan in gebruik is bij land- en tuinbouwbedrijven. De rest is volkstuin, sloten en grond bij bedrijven die zo klein zijn dat ze niet geteld worden als land- en tuinbouwbedrijf. Van de 2 mln. hectare wordt bijna 1,2 mln. hectare gebruikt als grasland, 700.000 hectare voor de akkerbouw en ruim 100.000 hectare voor de tuinbouw. Een andere indeling laat zien dat 7/8 deel of 1,75 mln. hectare direct gebruikt wordt voor de voortbrenging van de grote produkten van de Europese landbouw, te weten: melk, rundvlees, granen en suiker. Op het resterende 1/8 deel worden de zogenaamde vrije produkten geproduceerd. Dat zijn overigens in economisch opzicht wél zeer belangrijke produkten; voortgebracht door o.a. de intensieve veehouderij en de tuinbouw.

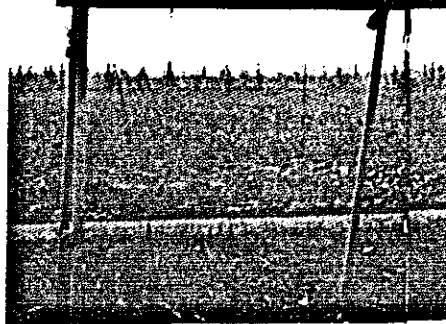
MET DEZE CIJFERS is de speelruimte voor mogelijke veranderingen aan te geven. Zo valt uit deze getallen af te leiden, dat bij een verschuiving van 15% van het areaal dat nu in gebruik is voor de voortbrenging van de Europese overschotprodukten naar de vrije produkten, het areaal van deze laatste groep meer dan twee maal zo groot zou worden. Het is de vraag of haar afzetmarkten zo'n verdubbeling kunnen verwerken.

Hetzelfde geldt indien dezelfde 15% zou worden gebruikt voor volkstuinen, voor bos of voor natuurterrein. In alle gevallen zou een verdubbeling of meer van het desbetreffende areaal optreden.

Op zichzelf is daar niets op tegen, gezien het maatschappelijk nut van een dergelijke inrichting van de ruimte, maar realisering ervan stuit – bij de huidige prioriteitstelling t.a.v. de besteding van overheids gelden – op onoverkomelijke financiële problemen.

Aannemelijk is dan ook, dat ook in de toekomst een groot deel van de landelijke gebieden in Nederland in gebruik zal blijven voor de produktie van gras en andere groenvoedergewassen, van granen, oliezaden, eiwitgewassen, suikerbieten en fabrieksaardappelen. Geen enkele aanpassing in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EG, in welke richting dan ook zal daarin substantiële verandering kunnen aanbrengen. Ook niet als men vrijwillige of verplichte braaklegging (set-aside) als beleid zou gaan voeren. Een dergelijk programma zou zich namelijk (voorals-

 Provinciale Landschap
in Zuid-Nederland
Recreatiegebied Vlet
Aanleg fase 4a: we
parkeerterreinen, 20
Projectkosten: fl. 164
met 75% sub. van let
Aann. Zand expl. nij



nog) beperken tot een deel van het akkerbouwareaal en daarmee ten hoogste 3 à 5% van het totale land- en tuinbouwareaal. Overigens is uit te rekenen, dat bij de huidige toename van de produkten per hectare en per dier een areaalvermindering van 15% het resultaat van slechts 5 jaar toename van deze produktie zou compenseren.

EEN EN ANDER neemt niet weg, dat de ontwikkeling van de landbouw en daarmee van het landelijke gebied voor een belangrijk deel afhankelijk is van de beleidsombuigingen in het Europese landbouwbeleid. Beleidsaanpassingen die vooral worden ingegeven door de sterke toename van de produktie van de zware marktordeningsprodukten en een daarbij achterblijvende vraag.

Het is niet zinvol – gezien het thema van de studiemiddag – uitvoerig in te gaan op de vele beleidsopties die momenteel in EG-verband ter discussie staan. Wel zijn de te verwachten gevolgen van de beleidsaanpassing, die hoe dan ook gebaseerd is op een grotere marktgerichtheid, voor de Nederlandse landbouw in dit verband relevant. In de eerste plaats staat vast – zeker in Europees verband gezien – dat een meer aan de marktomstandigheden aangepaste produktie kan plaatsvinden op minder grond. Dat wil echter nog niet zeggen, dat in Europa op grote schaal grond uit produktie zal worden genomen, al was het alleen maar – het zij reeds gesteld – omdat een economisch rendabel alternatief voor het agrarisch grondgebruik niet eenvoudig te vinden is; zeker niet in Nederland. Integendeel. Met het in stand houden en/of ontwikkelen van andere functies dan de agrarische (natuur, recreatie, landschapsbehoud, bosbouw) zijn juist veel financiële middelen gemoeid, met name voor aanvangsinvesteringen die vaak nodig zijn voor de herinrichting van een gebied voor andere functies dan landbouw. Veelal is de terugverdientijd van dergelijke investeringen te lang om een rendabele exploitatie mogelijk te maken.



Waterstaat
Holland
land
emstrand
neweidenenz.
10.000,-
Min. van LAVI
. Rijnland b.v.

ONTWIKKELINGEN

DAT IN DE TOEKOMST een aanzienlijk deel van de groene ruimte bestemd blijft voor de teelt van de grote landbouwprodukten, betekent echter nog niet dat er in de land- en tuinbouw geen veranderingen zullen optreden of zullen moeten optreden. Als door produktiviteitsstijging enerzijds en marktverzadiging anderzijds een overcapaciteit ontstaat, zal deze op een of andere manier een uitweg zoeken. Gaat dat, zoals eerder aangegeven op die schaal niet buiten de eigen sector, dan zal dat erbinnen gebeuren. Vaak wordt dan als eerste mogelijkheid genoemd de teelt van landbouwprodukten, vooral akkerbouwprodukten die kunnen dienen als grondstof voor industriële doeleinden of voor de produktie van energie (m.n. bio-ethanol). De biotechnologie zou daarbij een handje kunnen helpen. De verwachtingen op dit punt dienen echter niet te hoog gespannen zijn, zeker niet in kwantitatieve zin. De reden daarvoor is, dat het prijsverschil met de concurrerende grondstoffen zo groot is, dat deze uitweg alleen maar te bewandelen is hetzij met enorme subsidies, hetzij door een zeer drastische prijsdaling. De eerste oplossing is onbetaalbaar; de tweede weg zal halverwege stoppen, omdat zeer snel een veel logischer alternatief zich gaat voordoen, namelijk de vervanging van ingevoerd veevoer door voer dat in eigen land wordt geteeld. In feite is dat proces nu al aan de gang, met name in de melkveehouderij. Daar is door de opgelegde produktiebeperking via de superheffing enerzijds en de versnelde stijgende produktie per koe anderzijds een situatie ontstaan waarbij de melkveehouders, uitgaande van de huidige bedrijfsvoering, zowel arbeid als grond overhouden.

Deze situatie leidt op de bedrijven tot meer eigen voederwinning teneinde op de aankoop van veevoer te kunnen besparen en tevens op den duur tot daling van de grondprijzen.

Uit oogpunt van concurrentie zal een omschakeling van ingevoerd naar eigen verbouwd veevoer de Nederlandse positie nauwelijks schaden omdat via de prijsontwikkeling een andere goedkope voedingsbron

beschikbaar komt. Wellicht behoeft deze stelling enige toelichting.

De Nederlandse concurrentiepositie is momenteel mede gebaseerd op de invoer van graansubstituten, die weliswaar goedkoper zijn dan granen, maar waarvan de prijs – als gevolg van de vraag- en aanbodverhoudingen – toch sterk samenhangt met die van granen. Bij prijsdaling van granen dalen ook de prijzen van de graansubstituten. Die daling houdt pas op als het graanprijsniveau in de buurt van dat op de wereldmarkt komt. Echter, een zo vergaande daling is vooralsnog niet te verwachten. De prijs van het in eigen land geproduceerde voer zal – mede door de grondprijzdaling – dezelfde relatie tot de graanprijs behouden als de prijs van graansubstituten.

VOORTS MOET gewezen worden op de ontwikkelingen, die het gevolg zullen zijn van een eventuele verhandelbaarheid van melkquota in de toekomst.

De belangrijkste daarvan is de – mogelijke – re-allocatie van de produktierechten. Bepalend daarbij zullen zijn de hoogte van met name de variabele produktiekosten, de uitbetalingsprijs van de melk, maar ook de gemiddelde leeftijd van de melkveehouders in een bepaalde regio en – in relatie daarmee – de opvolgingssituatie. In Nederland zal wellicht een en ander neerkomen op enige verschuiving van de produktie tussen de regio's, bijvoorbeeld van in de veenweidegebieden in het westen van het land naar andere gebieden.

De gevolgen van een dergelijke ontwikkeling voor de zuivelindustrieën zullen evenmin uitblijven; met name voor de fabrieken in het westen van het land.

Overigens is het zeer goed mogelijk dat na een zekere re-allocatie er een 'nieuw evenwicht' ontstaat, waardoor een verdere verplaatsing van produktierechten voorkomen wordt.

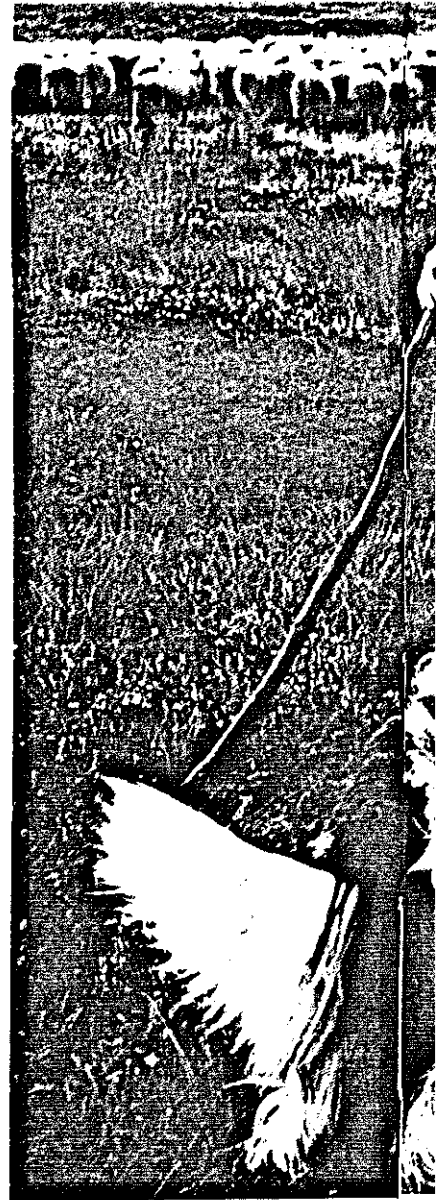
OOK WANNEER het grootste deel van de groene ruimte bestemd zal blijven voor de voortbrenging van traditionele landbouwprodukten, dan nog blijft het voor de sector zelf en ook voor de totale volkshuishouding van belang om te streven naar een zo groot mogelijke toegevoegde waarde over deze produkten. Met de voortbrenging als zodanig van steeds meer eigen voer tegen steeds lagere prijzen

bereikt men dit slechts in beperkte mate, door middel van kostenverlaging. De belangrijkste factor zal echter zijn de vorm en kwaliteit waarin men het eindprodukt aanbiedt. Dat betekent, dat in de meeste gevallen en voor de grootste produktie de toegevoegde waarde niet tijdens de primaire produktie, maar in de verwerkende fase daarna gerealiseerd moet worden, zij het wel op basis van een ook zo hoog mogelijke kwaliteit van de primaire produkten. Bij graan, melk en suiker zal het daarbij gaan om het verwerken tot hoogwaardige produkten. Dus geen voer- of zetmeelgraan, maar eersteklas broodgraan, brouwergerst of hoogwaardige zetmeelderivaten. Géén boter of mager melkpoeder, maar een breed assortiment kaas en andere melkprodukten. Geen suiker als zodanig, maar hoogwaardige afgeleverde produkten. Bij rundvlees is op het landbouwbedrijf zélf een hogere toegevoegde waarde te bewerkstelligen, door meer dan tot op heden over te gaan op de produktie van eerste kwaliteit roodvlees.

IN DE INTENSIEVE veehouderij lijkt een verschuiving van het accent op de primaire produktie naar produktie van goederen met meer toegevoegde waarde wenselijk, opdat deze agrarische sector haar huidige economische betekenis zal behouden. Een en ander betekent mogelijk enigszins minder produktie en afzet van levende have en halffabrikaten en een zwaarder accent op verwerking. Het is van groot belang, dat deze toegevoegde waarde in Nederland gerealiseerd wordt. Eerlijkheidshalve moet echter geconstateerd worden, dat de vleessector in Nederland tot op heden sterker blijkt in de handel, dan in de verwerking van produkten.

Van alternatieve landbouw (biologisch, biologisch-dynamisch en ecologisch), alsmede de landbouw waarbij geproduceerd wordt voor specifieke deelmarkten (bijvoorbeeld 'scharrelveehouderij') is zeker enige groei te verwachten. Voorwaarde voor een economisch rendabele ontwikkeling van deze landbouw is wel, dat zij dezelfde kenmerken bezit als de meer gangbare landbouw. Dat wil zeggen: modern, kennisintensief en niet te kleinschalig.

VOORAL VOOR de grondgebonden produktie (akkerbouw en in zekere zin melkvee-





houderij) geldt, dat deze waarschijnlijk zal plaatsvinden op bedrijven met een grotere omvang dan de huidige, opdat de produktie tegen een lagere kostprijs kan plaatsvinden. Dit proces is overigens reeds in volle gang.

Bedrijfsbeëindiging – al dan niet gestimuleerd – en schaalvergroting hebben tot gevolg dat een (groot) aantal boerderijen en opstallen hun functie als agrarisch bedrijf zullen verliezen.

MILIEU

VAN GROTE betekenis is de milieukwaliteit van het landelijke gebied. De relatie tussen landbouw en milieu heeft een tweezijdig karakter.

Enerzijds is de blijvende beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen van goede kwaliteit – schoon water, een schone lucht en een schone bodem – onontbeerlijk voor een renderende agrarische produktie. Anderzijds zorgen bepaalde agrarische produktieprocessen voor milieubelasting in het landelijke gebied.

Dit heeft niet alleen negatieve gevolgen voor de agrarische produktie zelf, maar ook voor de andere functies van het landelijke gebied.

Drie problemen trekken de meeste aandacht:

- de mestoverschotten met zijn negatieve gevolgen voor de bodemvruchtbaarheid en grond- en oppervlaktewater;
- de verzuringsproblematiek;
- de negatieve effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

ZOALS BEKEND, is het beleid ten aanzien van de mestproblematiek gericht op het vinden van – voor de praktijk bruikbare – technische oplossingen.

EEN BREED PAKKET van maatregelen moet leiden tot een zowel voor het milieu als voor landbouw aanvaardbare situatie. Slechts indien deze doelstelling niet bereikt wordt, komt de omvang van de veestapel ter discussie.

Overigens zal de eerdergenoemde verschuiving naar meer veevoederproduktie in Nederland ten koste van veevoederimporten de mestproblematiek – als

nationaal vraagstuk gezien – verlichten. Niet zozeer, omdat de omvang van de mestproduktie erdoor verkleint, maar omdat de zogenaamde mineralenbalans meer in evenwicht komt. De geproduceerde mest zal beter kunnen worden benut in het toegenomen areaal voedergewassen en zal daardoor minder belasting van water en bodem geven.

INTENSIVERING en aanscherping van het bestaande beleid op het gebied van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zullen binnen afzienbare tijd de afhankelijkheid van de agrarische produktie van chemische gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk verminderen.

PERSPECTIEF

OOK IN HET LICHT van het bovenstaande kunnen zowel infrastructuur als kennisniveau de Nederlandse land- en tuinbouw wellicht blijvend concurrentievoordelen verschaffen. Behoud van die infrastructuur, danwel waar mogelijk verbetering, is daarom noodzakelijk!

OOK HET SNEL en goed inspelen op scherpere consumenteneisen – niet alleen t.a.v. de kwaliteit en de diversiteit van de produkten, maar ook t.a.v. de kwaliteit van de produktieprocessen – zal moeten bijdragen aan het behoud en de versterking van het concurrerende vermogen van de Nederlandse agrarische sector. Bij kwaliteit van de produktieprocessen gaat het onder meer om het gebruik van niet zelden milieubelastende opbrengstverhogende middelen en het welzijn van landbouwhuisdieren. Snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie maken een meer directe relatie tussen producent en afnemer waarschijnlijk. Daarmee kan mogelijk beter voldaan worden aan veranderende consumenteneisen. Door nog kennisintensievere land- en tuinbouw en een sterker accent op verwerking van primaire produkten en vooral door de gewijzigde prijsverhoudingen aan de kosten- en opbrengstenkant zullen de accentverschillen tussen de regio's m.b.t. het beslag op de groene ruimte toenemen, ten opzichte van de landbouw anno 1987.

In regio's, die daarvoor bij uitstek geschikt zijn, zal ten

aanzien van beheer- en inrichtingsaspecten in het landelijke gebied het primaat blijven liggen bij de landbouw, ook al komen daarmee belangen van natuur en vooral landschap in het geding. Eén en ander uiteraard met inachtneming van milieu-hygiënische randvoorwaarden. In andere – nu nog overwegend agrarische regio's zal het accent in overwegende mate komen te liggen op de andere functies in het landelijke gebied.

CRITERIA in deze dienen onder meer bepaald te worden door de intrinsieke ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw en deze andere functies. Een 'specialisatiebeginsel' wordt daarmee ook binnen Nederland meer van toepassing. De regio's die voor een bijna uitsluitend agrarische ontwikkeling in aanmerking komen, liggen in hoofdzaak op de drogere (zand- en klei-) gronden in het noorden, oosten en zuiden van ons land. In het westen moet in dit verband de specifieke positie van de (glas-)tuinbouw genoemd worden. Uit een en ander kan echter niet geconcludeerd worden, dat in de primair agrarische regio's géén belangwekkende grote eenheden natuurgebied en daar tussen gelegen verbindingszônes gesitueerd zijn, die voor behoud of verdere ontwikkeling in aanmerking komen. Overigens komt natuurlijk ook het omgekeerde voor.

VOORSPELLINGEN, als hierboven weergegeven, over ontwikkelingen in de agrarische sector en hun mogelijke ruimtelijke consequenties, alsmede een daarop anticiperen van de overheid kunnen echter niet te stellig gedaan worden. Immers, als wordt uitgegaan van de intrinsieke mogelijkheden van de landbouw als economische activiteit betekent dat ook, dat de sector flexibel moet kunnen reageren op nu nog onzekere factoren die deze mogelijkheden kunnen beïnvloeden.

Tot deze onzekere factoren behoren onder meer:

- de zich (snel) wijzigende consumentenvoorkeuren;
- milieu-hygiënische randvoorwaarden;
- de invulling (prijs of quotering) van beleidsinstrumenten ter beperking van overproductie;
- de aard en omvang van de investeringen op de bedrijven zelf;
- de ontwikkelingen op (bio) technologisch gebied.

DAARTEGENOVER mogen enige zaken als vaststaand worden beschouwd, zoals de stijging van de produktiviteit en de mogelijkheden om de produktiekosten te drukken. Ook is het meer dan waarschijnlijk, dat de afzetmogelijkheden geen gelijke tred zullen houden met de mogelijkheden om de produktie op te voeren.

NATUUR

OOK HET natuurbeleid zal de komende jaren gestalte moeten krijgen vanuit de intrinsieke mogelijkheden van de natuur zelf en de wensen van de samenleving.

Vanuit internationale gezichtspunten beoordeeld, zou het accent van natuurbehoud en natuurontwikkeling in Nederland moeten liggen op de lage natte gebieden en de overgangsgebieden tussen nat en droog en minder op de hogere gronden. De betekenis van Nederland als 'delta- waterland' voor een groot aantal uiteenlopende vogelsoorten (wintergasten en broedvogels) is nog altijd onverminderd groot.

HET BEHOUD van deze betekenis dwingt op veel plaatsen tot een effectiever natuurbehoud; op andere plaatsen tot natuurontwikkeling. Steeds duidelijker wetenschappelijke inzichten omtrent de oudbaarheid en kansrijkdom van natuurwaarden o.a. in relatie tot de hydrologie) dragen hieraan bij. Op sommige plaatsen zal het accent op natuurbehoud zoals dat nu gelegd wordt - zonder al te ernstige onsequenties kunnen verminderen of zelfs vervallen. Bij het beheer en vooral de inrichting van het ondelijke gebied zal in het algemeen een meer escheiden ontwikkeling tussen natuur en de andere rondgebruikers (waarvan de landbouw de belangrijkste is) de voorkeur verdienen boven een soms rampachtige en dus dure verweving. Duurzaam

behoud van waardevolle ecosystemen is alleen mogelijk bij een beleid waarbij de natuur in deze systemen een zelfstandige functie wordt (of blijft); onafhankelijk van het economische grondgebruik. Daar waar voor de realisering van dit beleid grondverwerving noodzakelijk is, kunnen de te verwachten lagere grondprijzen de uitvoering bespoedigen.

BIJ SYSTEMEN die hun verscheidenheid te danken hebben aan een bepaalde mate en een bepaald type van menselijk gebruik cq. menselijke beïnvloeding, zoals bijvoorbeeld schraalgraslanden, moet een keuze worden gemaakt of dit beheer door professionele natuurbeheerders plaatsvindt of dat boeren daarin een plaats blijven houden. Als dit laatste het geval is, komt daarvoor wellicht de alternatieve landbouw meer dan tot op heden het geval is, in aanmerking. Immers, deze vorm van low-input landbouw is in het algemeen minder belastend voor natuur en milieu dan de meer gangbare. Waar deze vorm van landbouw uit oogpunt van natuurbeheer gewenst is, verdient stimulering ervan aanbeveling.

VERWEVING

IN GEBIEDEN waar thans nog steeds sprake is van een samenhang tussen de structuur van het oude cultuurlandschap en natuurwaarden past een daarop toegespitst beleid. Hier blijft verweving een belangrijke optie. Nader bezien moet worden op welke wijze deze verweving gestalte moet krijgen; op perccelsniveau, op bedrijfsniveau en/of op gebiedsniveau. In deze regio's blijft beheerlandbouw – waarbij zowel gedacht kan worden aan beheerovereenkomsten als aan reservaatvorming met agrarisch gebruik – van grote betekenis voor zowel de landbouw als het landschap. Maar ook (her)inrichting moet, om de doelstellingen te realiseren, niet op voorhand worden uitgesloten.

Het Relatienotabeleid zoals hier weergegeven, biedt goede mogelijkheden in gebieden waar de landbouw natuurlijke produktiebelemmeringen ontmoet, zoals bijvoorbeeld gebieden met zoute kwel en veenweidegebieden met een periodieke investeringsnoodzaak.

BIJ DIT ALLES is het noodzakelijk, dat met inachtneming van het economische belang van de landbouw en de internationale betekenis van Nederland als delta-waterland, bepaald wordt waar in Nederland natuurbeleid (natuurbehoud en natuurontwikkeling) een zwaarder accent moet krijgen. Een aantal van dergelijke keuzen is in het verleden reeds gemaakt. Een aantal andere ligt nog op tafel. Belangrijk hierbij is het antwoord op de vraag welk type natuur op langere termijn beschermd c.q. ontwikkeld moet worden. Verschillende visies op de relatie 'mens-natuur' zijn aanleiding tot sterk uiteenlopende opvattingen.

Naast de meer klassieke visie, die sterk gericht is op bescherming van de natuur zoals die voorkomt op de half-natuurlijke landschapstypen (heide, schraallanden), komen momenteel ook opvattingen naar voren die meer uitgaan van een zelfregulerende natuur of van een zogenaamde 'functionalistische natuur', zijnde 'een natuur' waarin de gebruikswaarde voor de mens centraal staat.

Mogelijke accentverschuivingen in het overheidsbeleid terzake als gevolg van wijzigende opvattingen en inzichten, moeten gestoeld zijn op een breed maatschappelijk draagvlak. Tevens dienen nieuwe wetenschappelijke inzichten, zoals bijvoorbeeld over zelfregulatie in ecosystemen, op hun deugdelijkheid te zijn onderzocht. Het is zaak de doelstellingen van het natuurbeleid zodanig te formuleren dat de effectiviteit van het beleid kan worden getoetst.

Meer scheiding en minder verweving leiden tot een zelfstandiger ontwikkeling van de belangrijkste functies in het landelijke gebied en daarmee ook tot meer perspectief voor deze functies.

NATUURBEHEER en extensieve vormen van recreatie zijn van oudsher bondgenoten. Natuurgerichte recreatie en toerisme kan in veel meer gevallen dan op het eerste gezicht lijkt, de voortrekkersfunctie ten behoeve van de natuur vormen. Wellicht kan hier een wat directere toepassing van het profijtbeginsel bijdragen aan het bekostigen van het natuurbeheer. Onder de beschrijving van de ontwikkelingen in de landbouw is geconstateerd, dat veel beïnvloedende factoren nog omkleed zijn met grote onzekerheden. Voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de land-





bouw is het van belang, dat de sector daar flexibel op kan reageren.

Voor de andere functies in het landelijke gebied (natuur, bos, recreatie, drinkwatervoorziening) ligt dit daarentegen anders.

De randvoorwaarden voor de intrinsieke ontwikkelingsmogelijkheden van deze functies staan veel meer vast. In hydrologische, ruimtelijke en ecologische zin vragen deze functies vooral om garanties ten aanzien van de stabiliteit.

HET LANDELIJKE GEBIED

ONTWIKKELINGEN in de landbouw zijn altijd de motor geweest van de veranderingen in het landelijke gebied. Zo zal het ook gaan met de hiervoor beschreven processen. De landbouwkundige ontwikkelingen en de aanwezige mogelijkheden (in grondsoort), hydrologische situatie, afzetstructuur en last but not least het bestaande landschap) en de begeleidende beleidsinspanningen (ook vanuit het natuurbeleid), zullen bepalend zijn voor de landschappelijke veranderingen. Zoals reeds gesteld, zijn ook de beleidsaanpassingen in het Europese landbouwbeleid in dit verband van eminent belang. Of een en ander per saldo een verarming of een verrijking van het Nederlandse cultuurlandschap zal opleveren, hangt in hoge mate af van de wijze waarop het veranderingsproces zich voltrekt hetgeen mede afhankelijk is van de begeleiding. Het ministerie van Landbouw en Visserij heeft, gezien de aanwezige kennis en het beschikbare instrumentarium, daarin een centrale rol.

DE BELEIDSINSPANNINGEN ten aanzien van het landschap in de afgelopen decennia zijn er vooral op gericht geweest functionele ontwikkelingen zo goed mogelijk in te passen in de historisch gegroeide patronen.

Verdere ontwikkeling van de functies werd voorgestaan onder de voorwaarde dat dit binnen het bestaande landschap geschiedde.

Dit gebeurde vanuit de wens de herkenbaarheid en de cultuurhistorische identiteit van het landschap te handhaven en daarmee tevens de natuurvoorwaarden behorend bij het oude cultuurlandschap te behouden.

ALS WIJ NAAR de huidige situatie kijken, moet geconstateerd worden dat wij daar maar ten dele in geslaagd zijn. De ontwikkelingen zijn zo snel gegaan en hebben zodanige effecten te zien gegeven, dat in grote delen van het landelijke gebied de differentiatie tussen en binnen landschappen is verminderd.

Het kompas waarop wij gewend zijn te varen: inpassen van de ontwikkelingen in de bestaande landschapsstructuur wijst dus in veel gevallen een koers aan die niet zonder meer kan worden voortgezet.

Dit roept twee vragen op:

- wat is de toekomst van de, steeds zeldzamer voorkomende, nog relatief gave gebieden en hoe gaan wij daar beleidsmatig mee om?
- welke landschapsontwikkeling staan wij voor in de andere delen van het landelijke gebied?

OP EEN aanzienlijk deel van het areaal in de veenweidegebieden zal de (extensieve) rundveehouderij de natuurgerichte recreatie en behoud van het oude landschap in combinatie met elkaar ook economisch gezien heel wel mogelijk zijn of mogelijk gemaakt moeten worden. Aanvullend instrumentarium zal daartoe ontwikkeld en ingezet moeten worden. Inhoudelijk is het hier de uitdaging het onderdeel voedselproductie in de multifunctionele bedrijven vitaal en levenskrachtig te houden.

IMMERS, de andere functies (natuur, landschap en recreatie) worden veelal via de algemene middelen beloond en het gaat er bij deze bedrijven om, een goede balans te vinden tussen het inkomensbestanddeel uit de produktie van landbouwprodukten enerzijds en het inkomen uit de produktie van anderssoortige goederen en diensten anderzijds. Het vrij verhandelbaar maken van quota kan als ongewenst neven-effect een verplaatsing van quota

van veenweidegebieden naar bijvoorbeeld de zandgronden kunnen veroorzaken. Voor de beheer-landbouw op basis van de Relatienota is het gewenst in dergelijke gebieden een zekere hoeveelheid melk-quota beschikbaar te houden. Het is in de verwevingsgebieden tevens zaak met de specifieke produktiemogelijkheden te mikken op nu nog onvoldoende door de Nederlandse landbouw aangeboorde (exclusieve) deelmarkten. Extensieve vleesveehouderij is van dit laatste een goed voorbeeld, zij het dat dit alleen goed mogelijk is op bedrijven van een behoorlijke omvang en op weidegrond met een behoorlijk draagvlak. De tweede vraag heeft betrekking op de gebieden waar verweving geen kansrijke optie meer is. Deze gebieden beslaan een grotere oppervlakte dan de nog gave landschappen. Juist in deze gebieden zijn de beleidskeuzen ook van belang voor het landschapsbehoud.

HET DIFFUSER wordende karakter en de achteruitgang van de – met het oude cultuurlandschap verbonden – natuurwaarden doen zich weliswaar in het gehele landelijke gebied voor, maar er zijn gradaties in aan te geven. Met name in de hoger gelegen dekzandgebieden en het rivierengebied heeft het probleem zich toegespitst. De veenweidegebieden en de zware kleigebieden hebben een grondslag, die snelle (agrarische) ontwikkelingen minder goed mogelijk maken. Deze gebieden hebben qua landschapsstructuur dan ook minder veranderingen ondergaan. Wel zijn hier belangrijke natuurwaarden in agrarische cultuurlandschappen verloren. Hierop zijn echter ook uitzonderingen te noemen, zoals toegenomen aantallen overwinterende ganzen in deze landschapstypen.

LANDSCHAPPELIJKE STRUCTUUR

IN GROTE DELEN van het landelijke gebied gaat het om het uitzetten van een koers, waarbij landschappen opnieuw tot ontwikkeling kunnen

komen. Landschappen waarin niet alleen op economisch verantwoorde wijze landbouw wordt uitgeoefend, maar die ook ecologisch goed functioneren en waarin het anderszins voor bewoners en bezoekers goed toeven is.

Bij het vaststellen van beleid door de overheid t.a.v. de relatie tussen landbouw en natuur, zoals hiervoor weergegeven, komt het er op aan te streven naar een landschappelijke structuur, die enerzijds de noodzakelijke ontwikkelingsruimte biedt aan de economische gebruiksfuncties en anderzijds juist stabiliteit biedt aan de functies waarvoor dat een levensvoorwaarde is.

Deze tegengestelde eisen zijn alleen te realiseren in een landschapsstructuur waarin de functies, die afhankelijk zijn van (ruimtelijke) stabiliteit, zijn of worden ondergebracht in een 'raamwerk'. Binnen dit 'raamwerk' heeft de agrarische gebruiksruimte een omvang, die geen afbreuk doet aan de mogelijkheden van de landbouw om flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de toekomst.

Dit uiteraard met inachtneming van milieu-hygiënische randvoorwaarden. Bij de vormgeving en plaatsbepaling van dit raamwerk kunnen grotere bestaande natuurterreinen en bossen uitgangspunt zijn.

Ontwikkeling van nieuwe 'economisch zwakke' functies (natuurterreinen en bossen) als elementen van het raamwerk moet voldoen aan de eisen van duurzaamheid.

Deze eisen luiden:

- ecologische houdbaarheid (hetgeen in sommige situaties neerkomt op een hydrologische onafhankelijkheid van de waterhuishouding ten behoeve van de landbouw);
- efficiënt beheer.

TEN AANZIEN van de beheermogelijkheden van de gewenste nieuwe natuurelementen in het raamwerk (natuurontwikkeling en/of landschapsbouw) zijn twee benaderingswijzen mogelijk.

De ene benadering gaat uit van het zoveel mogelijk functioneel maken van deze onderdelen voor de lokale bevolking. Het kan daarbij enerzijds gaan om beheerovereenkomsten, onderhoudsovereenkomsten of aangepaste pacht en anderzijds om het optimaal benutten van de exploitatiemogelijkheden van deze

elementen (jacht, visserij en/of houtoogst) zonder de primaire functie geweld aan te doen.

Het combineren van functies is zeker de moeite van het verder onderzoeken waard (natuur-recreatie, waterrecreatie-natuur, bescherming drinkwater-reserves-bosbouw).

De andere benadering gaat uit van het bevorderen van ecologische processen, waardoor de beherende rol van de mens op den duur kan verminderen, alsmede de daarmee verbonden beheerkosten. Deze benadering wordt wel aangeduid met het begrip zelfregulerende systemen en behoeft nog nadere studie en praktijk-ervaring.

Welke benadering in de praktijk gekozen wordt, hangt naast de technische en economische mogelijkheden en beperkingen af van de keuzen voor het type natuur in het raamwerk.

Ook bosbouw zou in de toekomst als 'beheervorm' in potentie economisch aantrekkelijk kunnen zijn.

UITERAARD ligt er ook in de agrarische gebruiksruijnte een inrichtingsvraagstuk. Aan de daar te treffen maatregelen liggen optimalisatie van het landbouwkundige gebruik en het welbevinden van de daar werkzame mensen (bijvoorbeeld erfbeplantingen) ten grondslag. Deze maatregelen zullen als ontwikkelingen dit noodzakelijk maken kunnen worden aangepast.

In de hier weergegeven visie is sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van zowel het Rijk en de lagere overheden, als van particuliere betrokkenen en belanghebbenden.

EUROPESE CAMPAGNE VOOR HET LANDELIJK GEBIED

OP EUROPEES NIVEAU wordt in 1987-88 een campagne georganiseerd voor het Landelijk Gebied.

Er is een groot aantal activiteiten van verschillende organisaties.

NEDERLAND HEEFT een oppervlakte van 40.000 km, waarvan 34.000 km² landoppervlakte.

426 Met een inwonertal van 14.500.000 betekent dit 1430 inwoners per km². Zo'n 20% van de oppervlakte bestaat uit stedelijke activiteiten, 80% is landelijk gebied. Kenmerkend voor het landelijk gebied is meervoudig ruimtegebruik: landbouw, wonen, openluchtrecreatie, bosbouw, natuur e.d.

DE NEDERLANDSE UITWERKING van de Europese campagne wil het Nederlandse publiek bewustmaken van de functies, de inrichting en de veranderingen in het landelijk gebied. Goede onderlinge afstemming en inspelen op voortdurende veranderingen is belangrijk.