
Natuurontwikkeling, zin of waanzin?

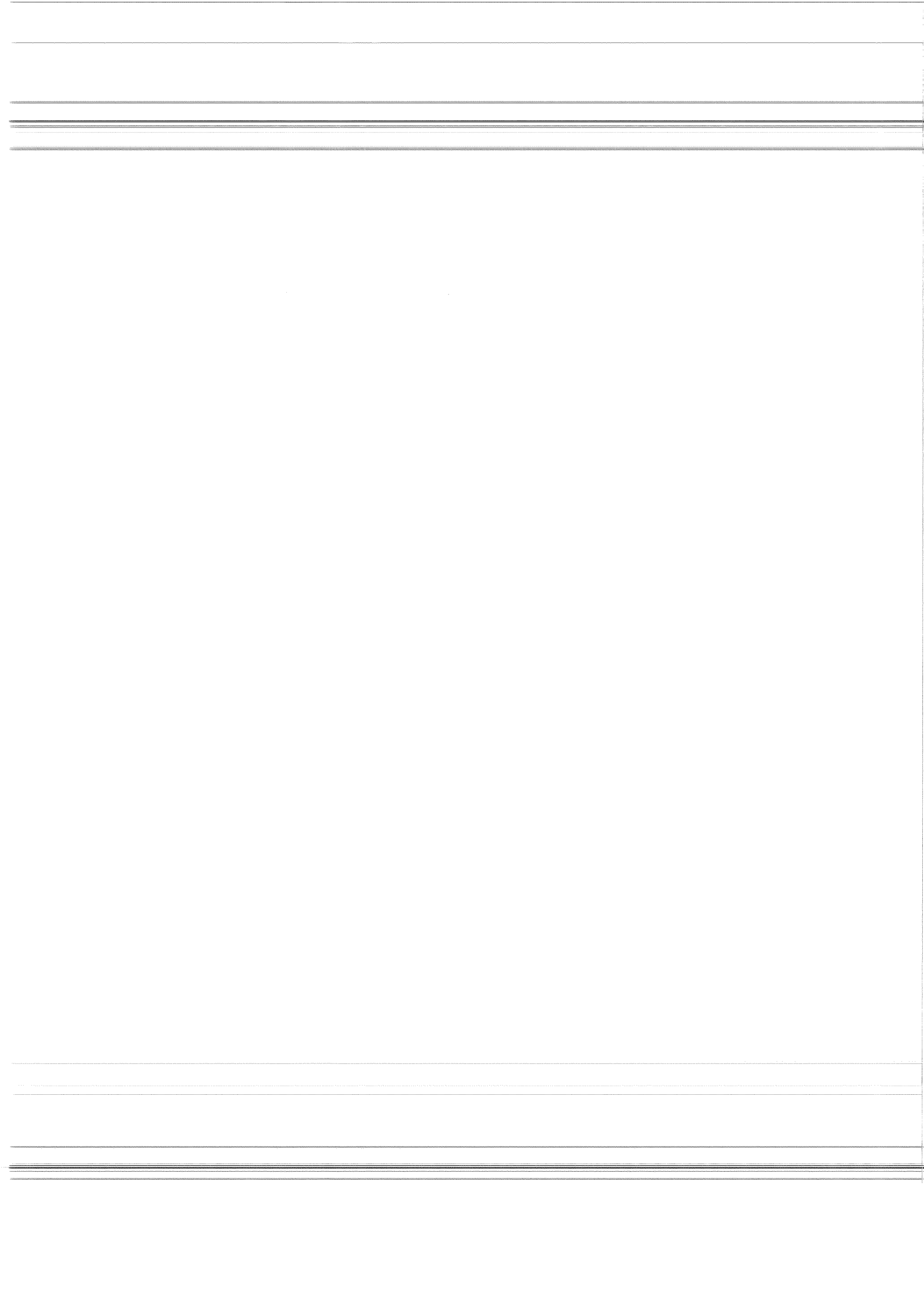
naar aanleiding van een symposium georganiseerd
door Beaufort op 6 oktober 1995 te Utrecht.

Aat Barendregt
Marinka Amesz
Jaklien van Middelaar
(eds.)

Grond voor keuzen, mogelijkheden voor natuurontwikkeling
prof.dr.ir. R. Rabbinge

Utrecht, 1996

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen - Universiteit Utrecht



Grond voor keuzen, mogelijkheden voor natuurontwikkeling

R. Rabbinge
vakgroep Theoretische Productie-ecologie
Landbouwuniversiteit Wageningen

Inleiding

De veranderingen die zich in de natuurbescherming gedurende de afgelopen decennia hebben voorgedaan zijn indrukwekkend. In een korte periode is de concurrerende defensieve houding vervangen door een actieve, soms zelfs agressieve houding. De natuurbescherming heeft in de publieke opinie de wind in de zeilen en dat komt op verschillende wijzen tot uiting. In deze bijdrage wordt dat uiteengezet aan de hand van een drietal punten:

- de veranderingen binnen de natuurbescherming;
- de mogelijkheden voor verandering in het grondgebruik;
- de perspectieven voor een Europese Ecologische Hoofdstructuur.

Historische ontwikkeling

Er kan een ontwikkeling aangegeven worden in het natuurbehoud en natuurbeheer van een klassiek beleid naar de recente ontwikkelingen. Het vroegere natuurbeschermingsbeleid kan worden gekenmerkt door de volgende punten.

- Het verwerven van natuurgebieden via aankoop was een uitgangspunt.
- Die natuurbescherming werd vooral verricht door de gezeten burgers die zich als teken van beschaving met natuur bezig hielden. Zo is het Kröller Möller museum een goed voorbeeld van deze bereidheid te investeren in natuur.
- Er waren geen grote discussies over wat natuur is, wel over scheiding en verweving tussen landbouw en natuur.
- Natuurbeheer en zelfregulerend vermogen werd door organisaties zoals Natuurmonumenten niet overschat. Hoe het beheer geregeld moest worden werd in feite aangegeven door het verspreidingspatroon van organismen.

Dit natuurbeschermingsbeleid is veranderd door de volgende ontwikkelingen:

- natuurbescherming is een breed gedragen beweging geworden (o.a. met een Vereniging Natuurmonumenten met 800.000 leden);
- er is meer aandacht voor actief natuur-ontwikkelingsbeleid;
- er is meer aandacht voor een brede natuuropvatting;
- de natuurbescherming is professioneler geworden.

Dat heeft geresulteerd in een nieuw beleid dat wordt gekenmerkt door:

- a. actief ontwikkelingsbeleid via een Ecologische Hoofdstructuur (niet alleen in Nederland, ook in Europa en daarbuiten);
- b. meer aandacht voor de aankleding van landschap met natuurelementen;
- c. meer aandacht voor natuurwaarden, ook buiten de natuurgebieden en als nevenprodukt van ander grondgebruik;
- d. een grote natuurbeweging (nieuwe maatschappelijke beweging) waarbinnen er ruimte is voor rekkelijken en preciezen.

De grote omvang van de natuurbeschermingsbeweging op dit moment is het gevolg van een explosieve groei gedurende de laatste tien jaar. De Vereniging Natuurmonumenten is momenteel de grootste van de wereld en wordt gekenmerkt door een gezonde financiële situatie, een professionele uitvoeringsorganisatie, een toenemende betrokkenheid van leden en door genuanceerde opvattingen over allerlei maatschappelijke ontwikkelingen.

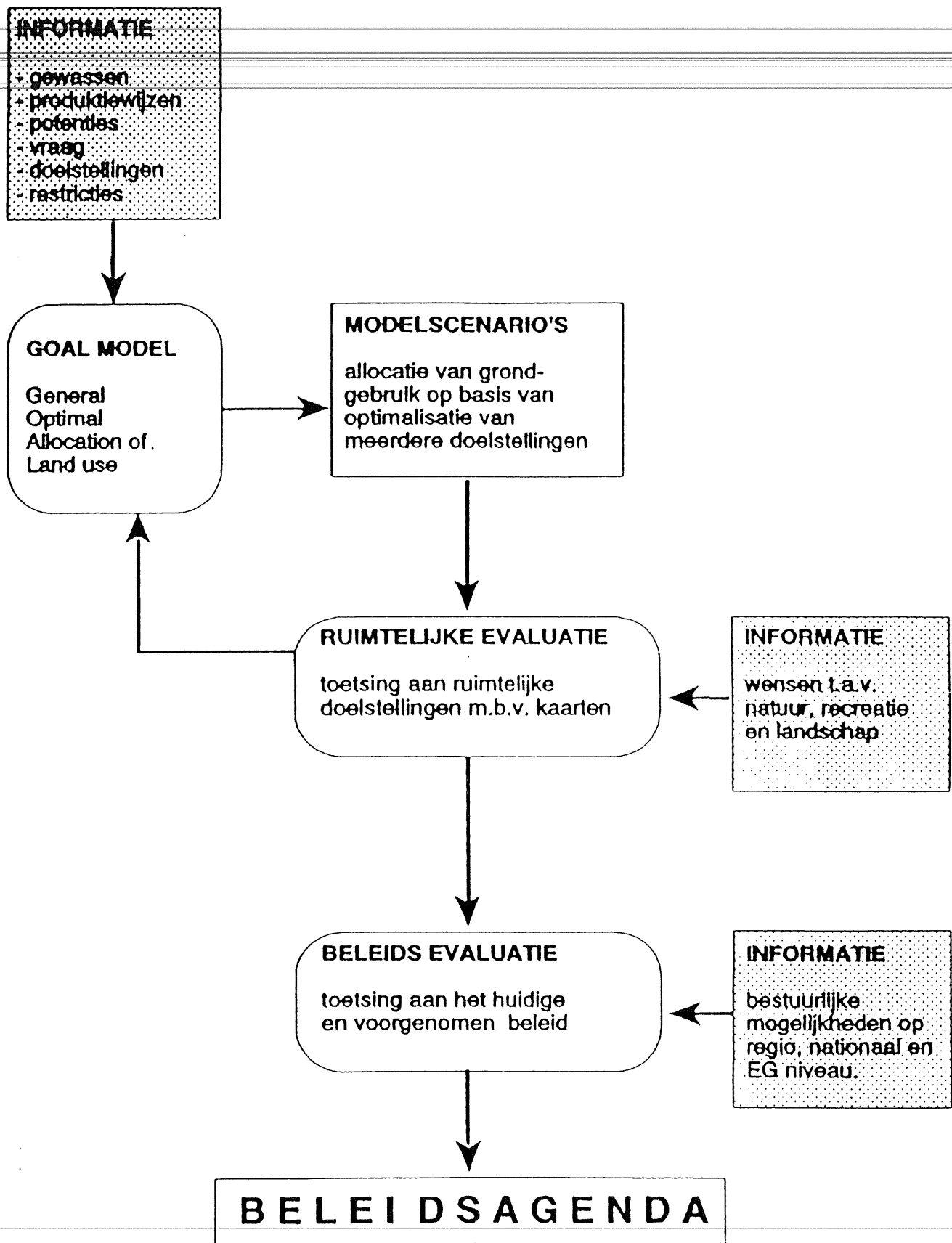
Grond voor keuzen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft een studie verricht naar de mogelijkheden voor de veranderingen in het grondgebruik. De aanleiding was het feit dat de produktiviteit in de landbouw een sterk stijgende lijn vertoonde. Dit was mogelijk doordat:

- a. de afstand tussen wat er actueel per eenheid van oppervlakte wordt voortgebracht en datgene wat potentieel kan worden voortgebracht nog steeds op veel plaatsen heel groot is. Dit komt omdat men nog onvoldoende alle groeiprocessen begrijpt en ze nog niet op de juiste wijze weet te beheren en beheersen.
- b. bij een goede agrarische bedrijfsvoering is de efficiëntie van de aanwending van de hulpmiddelen bij hogere produktieniveaus doorgaans vaak hoger dan bij lagere produktieniveaus. Dit is tegen de gedachte van de verminderde meeropbrengst in, echter hier is waarschijnlijk sprake van een synergetisch effect tussen verschillende hulpmiddelen.

Deze verhoogde produktiviteit behoefde geen probleem te zijn, ware het niet dat de positie van Europa in circa twintig jaar tijd verschoof van netto importeur naar netto exporteur van landbouwproducten. De overschotten werden tegen dumprijzen op de wereldmarkt afgezet. De hogere produktie in de landbouw in combinatie met budgettaire lasten voor de EG en de negatieve effecten op het milieu, vormden de aanleiding het grondgebruik in Europa te bekijken. Het resultaat is weergegeven in het WRR rapport 'Grond voor keuzen', hetgeen hieronder besproken wordt.

In het rapport wordt een modelmatige analyse gepresenteerd van mogelijke variaties in grondgebruik binnen de EG tot circa het jaar 2015. Met het lineair-programmeringsmodel GOAL (General Optimal Allocation of Land use) is nagegaan waar, naar gelang van uiteenlopende beleidskeuzen, grond voor land-en bosbouw moet worden ingezet en op welke wijze dit moet gebeuren om bepaalde combinaties van beleidsdoelen zo goed mogelijk te realiseren. De allocatie van grondgebruik wordt dus gestuurd door de relatieve waarde die aan onderscheiden doelen wordt gehecht. De doelen zijn gekwantificeerd in termen van grondgebruik (iedere beleidskeuze heeft uiteenlopende ruimtelijk gevolgen). Uitgaande van een aangenomen vraag naar landbouwproducten en van de beste thans beschikbare technische middelen, wordt nagegaan welk patroon van grondgebruik ontstaat wanneer voorrang wordt gegeven aan



Figuur 1

De gevolgde werkwijze in de studie.

bepaalde doelen. Gecombineerd met een aantal randvoorwaarden omtrent werkgelegenheid, milieu en economie leidt dit tot een herallocatie van producties die sterk kan afwijken van de huidige verdeling. Doordat het onderscheid in de waarde die aan doelen wordt gehecht de uitkomsten bepaalt, maakt de gekozen aanpak het mogelijk scenario's uit te werken overeenkomstig contrasterende politiek-normatieve visies op het gewenst beleid ten aanzien van de grondgebonden land- en bosbouw in de EG.

Daarnaast vindt een ruimtelijke evaluatie plaats, zoals wensen t.a.v. natuur, landschap en recreatie. Door de ruimtelijke evaluatie te koppelen aan de modelscenario's met het berekende grondgebruik, wordt een beleidsevaluatie verkregen. De beleidsevaluatie wordt gebruikt om te onderzoeken welke bestuurlijke mogelijkheden er zijn om uiteindelijk een beleidsagenda op te stellen (zie figuur 1).

De nagestreefde doeleinden met betrekking tot het grondgebruik in het landelijk gebied kwamen uit diverse achterliggende beleidsvelden.

Ten aanzien van landbouwtechnische aspecten werd gestreefd naar:

- een maximalisatie van de grondproductiviteit;
- een minimalisatie van kosten van de landbouwproductie.

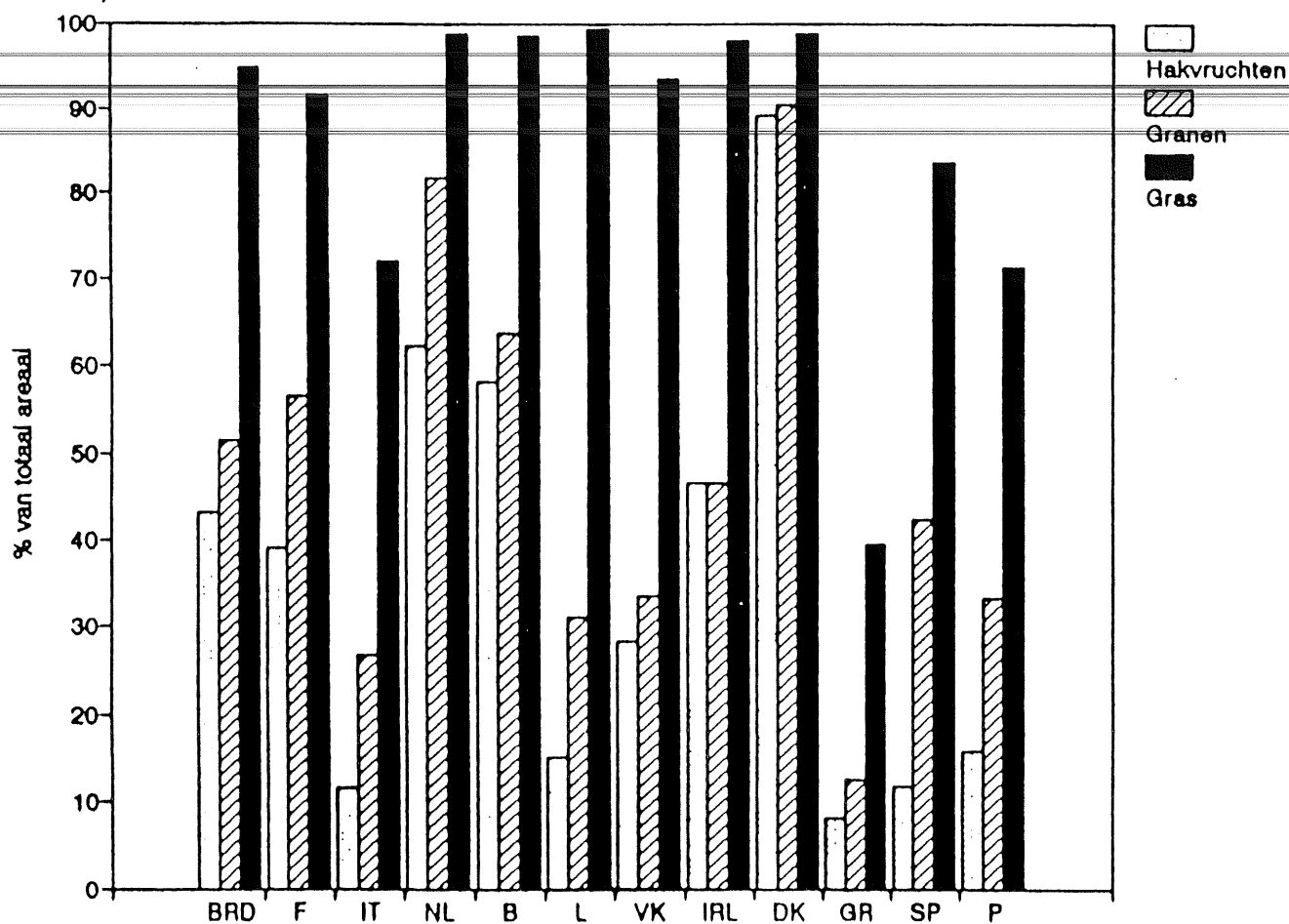
Daarnaast werd een aantal sociaal-economische doelstellingen geformuleerd:

- maximalisatie van de totale werkgelegenheid in de grondgebonden landbouw;
- maximalisatie van de regionale werkgelegenheid in de grondgebonden landbouw.

Tot slot vormt een viertal doelstellingen van milieuhygiënische aard onderdeel van de doelstellingen:

- minimalisatie van de inzet van nutriënten per eenheid van oppervlak;
- minimalisatie van de inzet van nutriënten per eenheid produkt;
- minimalisatie van de inzet van pesticiden per eenheid van oppervlak;
- minimalisatie van de inzet van pesticiden per eenheid produkt.

Genoemde doelstellingen kennen onderling veel tegenstellingen. De doelstellingen zijn geconfronteerd met technische informatie omtrent landgebruik en de vraag naar landbouwproducten.



Bron: Staring Centrum.

Figuur 2 Percentage geschikt landbouwareaal voor hakvruchten, granen en gras per land.

Op grond van fysisch geografische kenmerken is geïnventariseerd welk grondgebruik waar mogelijk is in kwalitatieve termen. In de staafdiagram (figuur 2) is voor de Europese landen te zien welk deel van het areaal geschikt is voor welk gewas. Zo is van het areaal in Griekenland circa 40% geschikt voor gras, minder dan 15% voor graan en minder dan 10% voor hakvruchten.

Na de kwalitatieve evaluatie volgt een kwantitatieve evaluatie: voor verschillende gebieden is berekend wat potentiële en watergelimiteerde opbrengsten zouden kunnen zijn indien we alleen gebruik maken van eigenschappen van gewassen, bodem en klimaat.

Een andere belangrijke bron van technische informatie betreft de wijze van produceren. Bij deze wijze van produceren is noch de Nederlandse, noch de Griekse boer als model gehanteerd, doch is uitgegaan van een zodanige

combinatie van input-factoren dat ze ieder voor zich optimaal benut worden om een bepaalde productie (output) te realiseren. Daarbij is er een differentiatie aangebracht ter voorziening in verschillen die bestaan tussen louter op productie gerichte landbouwproductiewijzen die meer rekening houden met effecten op het milieu en productiewijzen die mede ten doel hebben een flink areaal gronden in productie te houden.

Tenslotte is de vraag naar landbouwproducten gekwantificeerd voor verschillende situaties te weten: zelfvoorziening in de EG vrije handel, huidig voedseldiët en een diët met meer dierlijke producten.

Met behulp van het model GOAL werd de technische informatie omtrent landgebruiksmogelijkheden en de vraag naar landbouwproducten geconfronteerd met de uiteenlopende doelstellingen ten aanzien van grondgebruik in de EG. Er werden vier scenario's gegenereerd waarin met behulp van het model wordt aangegeven op welke plaatsen welke activiteiten het beste plaats kunnen vinden om de politieke doeleinden te realiseren.

A. Vrije markt en vrijhandel

In dit scenario wordt landbouw behandeld als elke ander economische activiteit. Productie vindt plaats tegen zo laag mogelijke kosten. Uitgegaan wordt van een vrije (wereld)markt voor landbouwproducten, met minimale beperkingen ten behoeve van sociale voorzieningen en milieu.

B. Regionale ontwikkeling

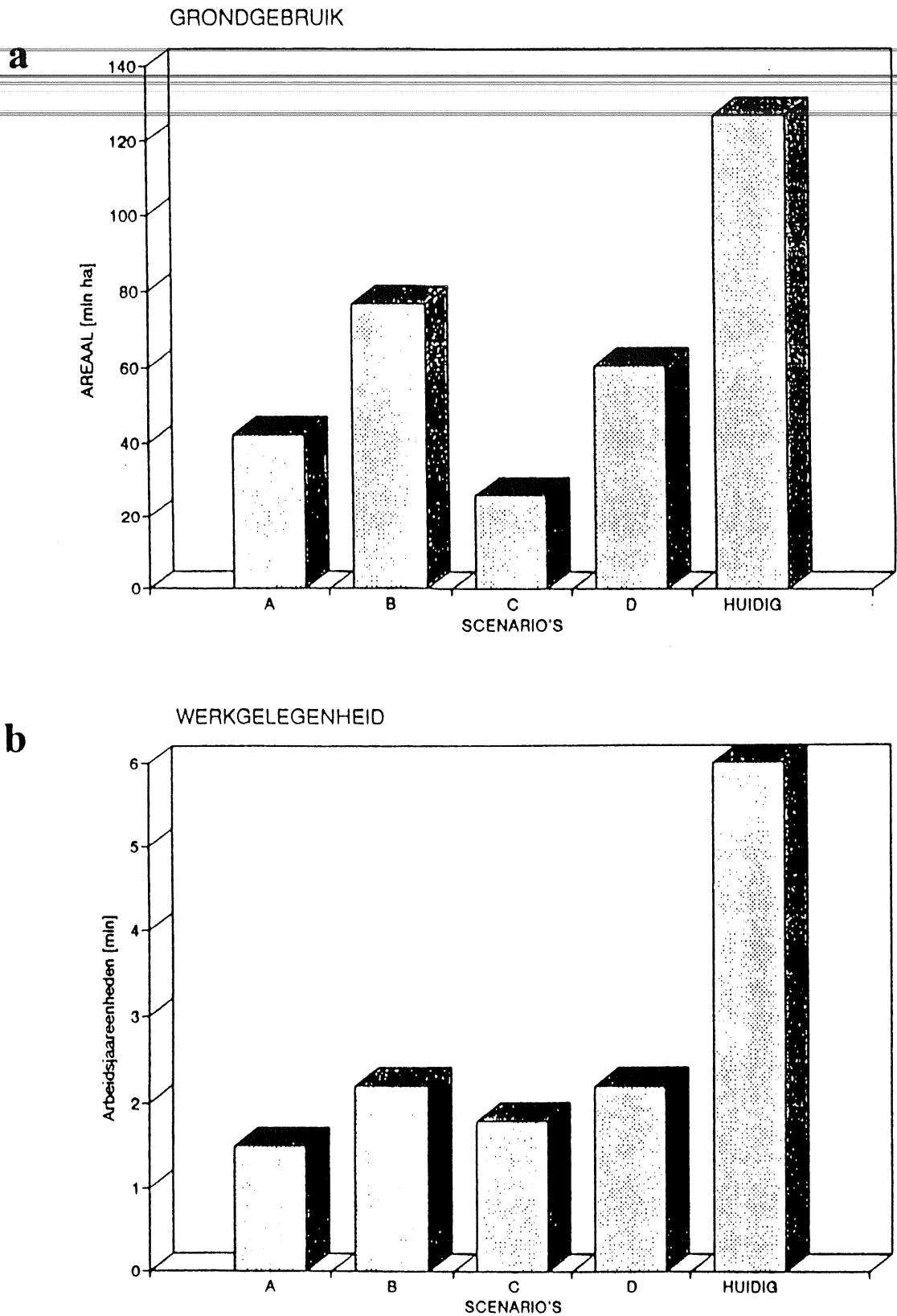
In dit scenario heeft de regionale werkgelegenheidsontwikkeling binnen de huidige EG prioriteit. Hiertoe worden inkomens gecreëerd in de landbouwsector.

C. Natuur en landschap

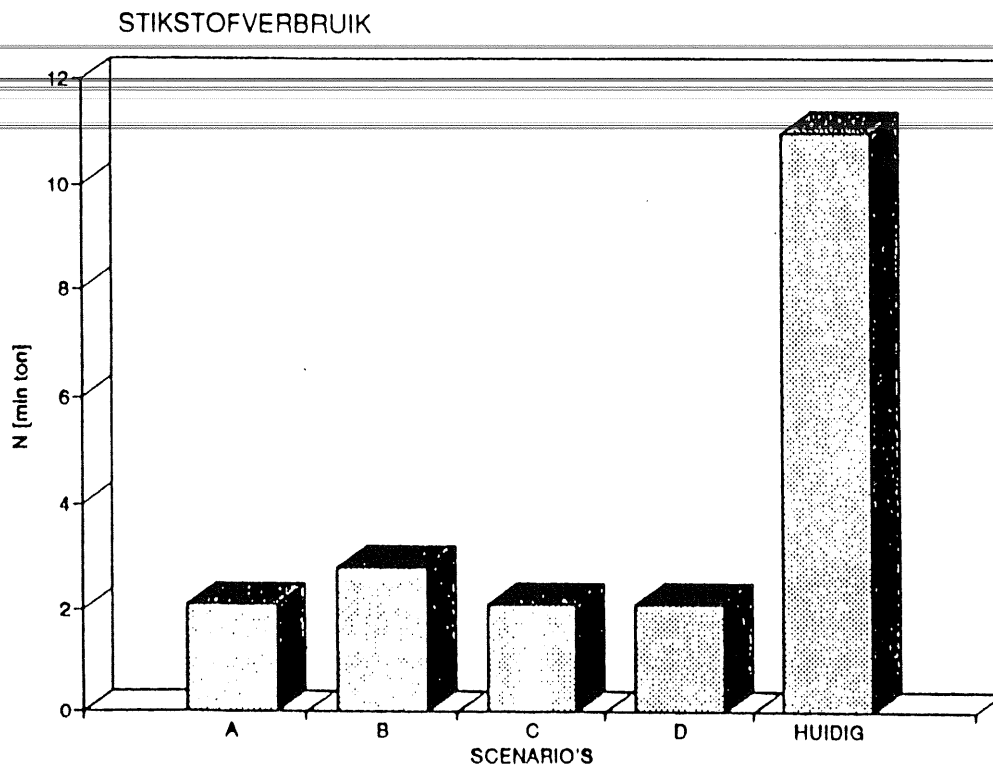
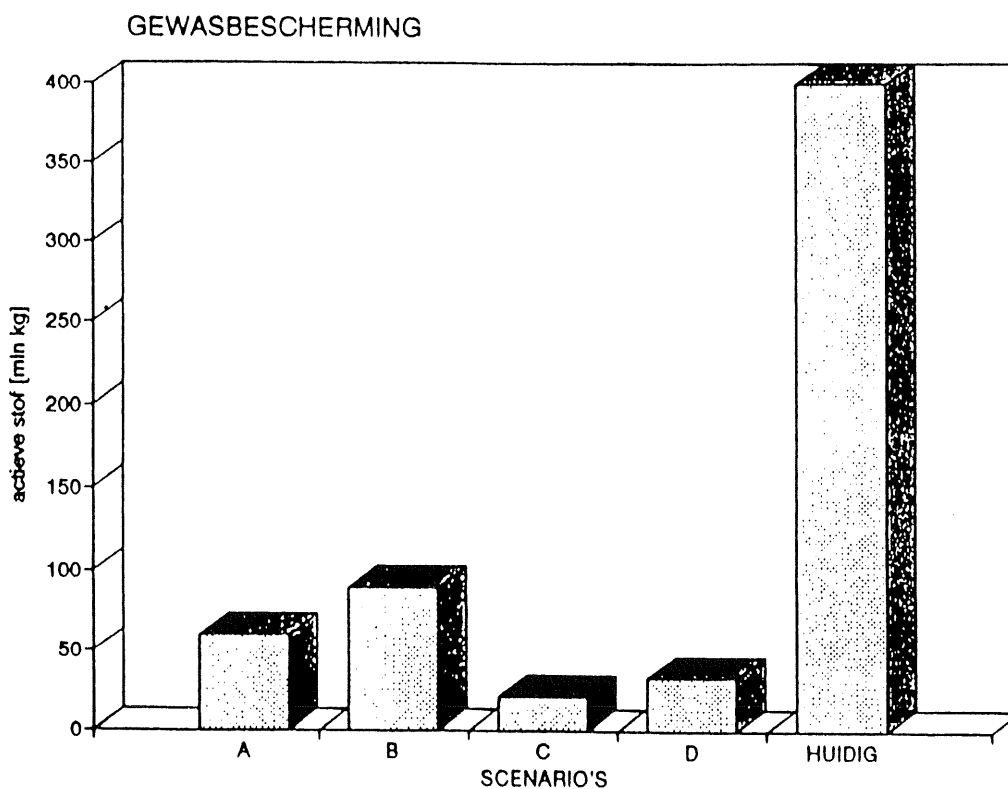
Hierin wordt gestreefd naar het instandhouden van zoveel mogelijk natuurgebied. Hiertoe wordt een ruimtelijke scheiding aangebracht tussen landbouw en natuur. Naast strikt voor natuurbehoud gereserveerde gebieden zijn er afzonderlijke gebieden voor menselijke bedrijvigheid.

D. Milieuhygiene

Het voornaamste beleidsdoel is in dit scenario het weren van systeemvreemde stoffen uit het milieu. Het gaat om de bescherming van bodem, water en lucht. Er vindt geen ruimtelijke segregatie van natuur en landbouw plaats, maar juist integratie. Landbouw kan overal worden uitgevoerd, echter wel onder strakke milieu-eisen.



*Figuur 3 a - Het grondgebruik in de onderscheiden scenario's in vergelijking tot het huidige grondgebruik (in mln ha).
 b - De werkgelegenheid in de onderscheiden scenario's in vergelijking tot de huidige werkgelegenheid (in mln AJE = arbeidsjaarequivalent).*

c**d**

Figuur 3 c - Het stikstofgebruik in de onderscheiden scenario's in vergelijking tot het huidige stikstofgebruik (in mln ton).

d - Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de onderscheiden scenario's in vergelijking tot het huidige gebruik (in mln ton).

De bedoeling van de scenario's is om het beleid op diverse niveaus ter discussie te stellen. In de eerste plaats tonen zij wat de mogelijkheden zijn voor de doelen waaraan belang wordt gehecht in de onderliggende visies. Dit zijn uitkomsten op communautair niveau.

Verder laten de scenario's zien waar in de EG-12 landbouw het beste kan worden bedreven, welke vorm van landbouw op die plek het meest geschikt is (akkerbouw, veehouderij, bosbouw) en op welke wijze deze landbouw moet worden bedreven (produktiegericht, milieuvriendelijk of met een maximale inzet van grond). Dit zijn de uitkomsten op regionaal niveau.

De modelberekeningen tonen flinke verschillen tussen de vier scenario's (zie figuur 3). De waarden van de onderscheiden doelen lopen uiteen per scenario en per beleidsonderdeel. Deze grote verschillen tonen dat er ruimte is om beleid te voeren.

De hoogste en laagste waarden die voor landbouwkundige areaal worden gevonden, lopen weliswaar sterk uiteen, maar in alle scenario's vindt toch een aanzienlijke tot zeer aanzienlijke uitstoot plaats van landbouwgrond. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de ruimte voor een beleid dat zich richt op het in productie houden van het huidige landbouwareaal gering is.

In alle scenario's is een verdere afkalving van agrarische werkgelegenheid te constateren. De daling van het arbeidsvolume in de landbouw varieert van 3 tot 4,5 miljoen arbeidsjaarequivalenten. In alle gevallen is een aanzienlijke inspanning vereist om de uitstoot van arbeid uit de landbouwproductie op te vangen.

Technisch zijn er voldoende mogelijkheden om het gebruik van stikstof en gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk te beperken zonder negatieve gevolgen voor de productie. Deze conclusie kan dus worden meegenomen in het beleid.

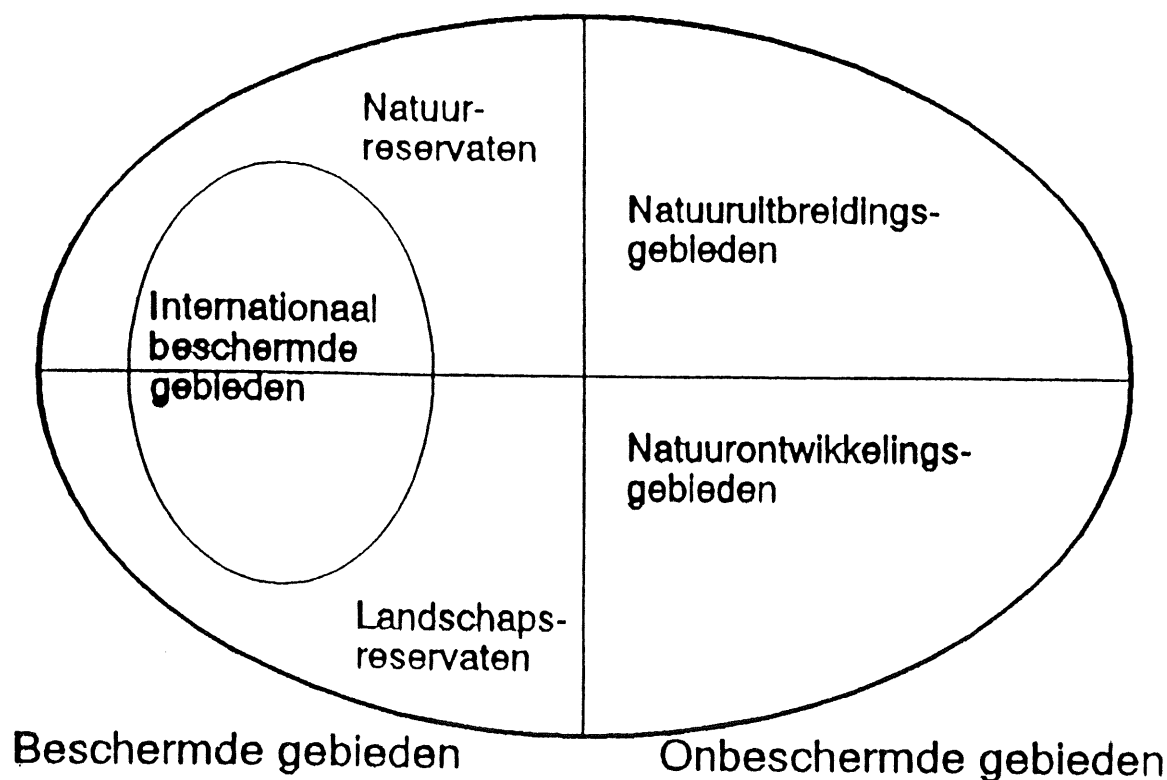
Naast informatie over doelen op communautair niveau geven de scenario's ook informatie over de afzonderlijk regio's in de EG.

In het eerste scenario vindt de landbouw vooral plaats in het noordwesten van de EG. Het tweede scenario geeft een vrij regelmatige verdeling over de EG te zien. In het derde scenario verschuift veel landbouw naar de zuidelijke regio's en het laatste scenario leidt evenals het tweede tot een redelijke spreiding van landbouwactiviteiten over de hele EG (m.u.v. de Benelux en Ierland).

Perspectieven voor een Europese Ecologische Hoofdstructuur

Momenteel wordt in Europa 128 miljoen hectare aangewend voor landbouwkundig gebruik. In Europa is altijd een wisseling geweest tussen contractie en expansie in de landbouw. Welke mogelijkheden zijn er momenteel en kan er op basis van deze studie een Ecologische Hoofdstructuur in Europa worden ontwikkeld?

Momenteel bestaan er diverse vormen van natuurbescherming. Een en ander is weergegeven in figuur 4. Links zijn de beschermde en rechts de onbeschermde gebieden weergegeven. Verder worden onderscheiden: internationaal beschermde gebieden, natuurreservaten, landschapsreservaten en gebieden die nog geen bescherming genieten, te weten natuurontwikkelingsgebieden en uitbreidingsgebieden.



Figuur 4

Bouwstenen voor een ecologische hoofdstructuur

bron: LUW, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming

Tabel 1 Aandeel per land benodigd voor de Tentative Ecological Main Structure en oppervlakte aandeel huidig natuurreservaat en landschapsreservaat (als percentage van het totale oppervlak). bron: LUW.

	TEMS	Huidig beschermd gebied		
		Natuur	Landschap	Internationaal
West-Duitsland	38	1.4	22.2	0.1
Frankrijk	28	1.2	2.8	0.0
Italië	34	1.9	5.0	1.2
Nederland	44	5.8	7.4	1.8
België	45	1.3	10.4	10.7
Luxemburg	62	14.6	13.8	0.0
Verenigd Koninkrijk	43	3.8	19.6	1.2
Ierland	43	0.3	0.4	1.7
Denemarken	31	4.5	10.4	13.1
Griekenland	45	0.7	0.3	0.9
Spanje	36	0.3	4.7	1.8
Portugal	32	2.2	3.5	1.2
Gemiddeld 12 landen	36	1.4	7.6	1.2

In Tabel 1 staat het percentage van het Europees grondgebruik dat bescherming geniet. Dit oppervlak ligt tussen 6 en 9% in Europa en in Nederland op zo'n 5%. Internationale bescherming is eveneens mogelijk. In Denemarken, Luxemburg en de Ardennen is dit zelfs omvangrijk, maar elders is de internationale bescherming zeer gering. Landschappen zijn veel meer beschermd; dit zijn echter geen natuurgebieden. Op alle niveaus is op een verschillende manier aan te geven wat onder natuurbescherming wordt verstaan en op grond van welke criteria, zoals soortendiversiteit en het instandhouden van diverse eco-systemen, de natuurontwikkeling het beste plaats kan vinden.

Op grond van een groot aantal criteria is door de Landbouwuniversiteit in samenwerking met andere deskundigen van EG-lidstaten een ecologische hoofdstructuur ontwikkeld. Hierin heeft de natuur prioriteit, zoals bijvoorbeeld

de wetlands in Nederland. De vraag is of, indien de ecologische hoofdstructuur wordt geïntroduceerd, er daadwerkelijk voldoende areaal is. Het antwoord hierop is ja.

Uit het rapport 'Grond voor keuzen' blijkt dat de produktiviteit nog enige tijd kan stijgen. Het overschot aan landbouwgrond stijgt onafhankelijk van het gevoerde beleid. Beleid dat er op gericht is zoveel mogelijk in stand te houden is teeltkundig inefficiënt, voor de economie kostbaar, milieukundig gezien beroerd en levert voor de natuur niets op. Een ecologisch gezonde landbouw is technisch heel goed haalbaar en er is voldoende ruimte voor de realisatie van een ecologische hoofdstructuur. Een actieve opstelling is hierbij noodzakelijk en dit vergt bijstelling van het beleid zowel op Europees als Nederlands niveau. Beoordeeld moet worden of structurele functieverandering van grond doorgevoerd dient te worden. De beleidsevaluatie wordt gebruikt om te onderzoeken welke bestuurlijke mogelijkheden er zijn om uiteindelijk een beleidsagenda op te stellen.

Via het voorgaande kom ik tot de volgende conclusies:

1. actief ontwikkelingsbeleid via Ecologische Hoofdstructuur is mogelijk (niet alleen in Nederland, ook in Europa en daarbuiten);
2. er is momenteel meer aandacht voor de aankleding van het landschap met natuurelementen;
3. er is meer aandacht voor natuurwaarden buiten de natuurgebieden en als nevenprodukt van ander grondgebruik;
4. in de grote natuurbeweging (nieuwe maatschappelijke beweging) is ruimte voor rekkelijken en preciezen.

Kortom: natuurontwikkeling kan in de toekomst veel mogelijkheden bieden!