

---

---

# Europa op de plankkaart

Wil Zonneveld en Frank Evers (red.)

R. Rabbinge - Landelijke gebieden: een stellingname

94-96

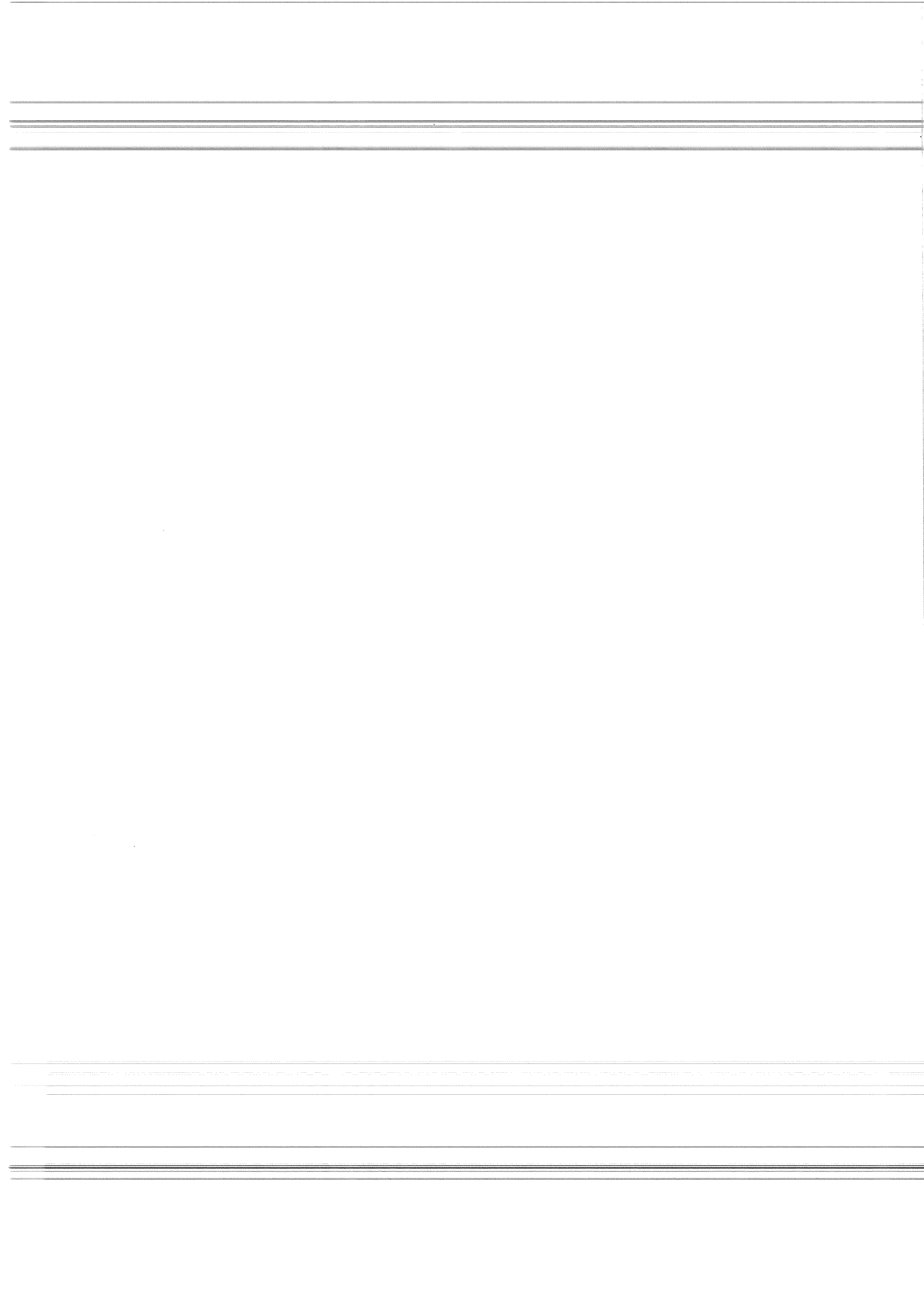
Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting  
NIROV-Europlan

---

---

---

---



R. Rabbinge

## Landelijke gebieden: een stellingname

### *Inleiding*

Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap is eigenlijk heel succesvol geweest en nog steeds één van de belangrijkste beleidsgebieden van de Europese Unie. Doelen zoals die zijn vastgelegd in het Verdrag van Rome zijn grotendeels bereikt. Zo is de voedselzekerheid gerealiseerd, is Europa van een netto-importeur, een netto-exporteur van landbouwproducten geworden en heeft een aanzienlijke verbreding van het landbouwbeleid plaatsgevonden. Het succes was zo groot dat er nu landbouwoverschotten, budgettaire overschrijdingen en andere ontwikkelingen in de landelijke gebieden plaatsvinden waardoor er aanleiding is tot een behoorlijke herziening van het Europees landbouwbeleid. Gelukkig wordt landbouwbeleid daarbij steeds meer plattelandsbeleid. De heer Peper (zie elders in deze bundel) heeft dan ook ongelijk als hij zegt dat hij af wil van de plattelandisering van het Europees beleid. Juist daar ligt immers de kracht van de Europese Unie en niet op het gebied van havens of industrieel beleid.

De veranderingen moeten zich niet alleen via het landbouwbeleid voltrekken, maar juist ook via dit wat bredere plattelands- en ruimtelijke ordeningsbeleid. Vandaar dat ik het toejuich dat op dit moment de aandacht hiervoor groeiende is. In het volgende zal ik aan de hand van een aantal stellingen mijn opvatting nader toelichten.

### *Van landbouwbeleid naar beleid voor landelijke gebieden*

De bereidheid om beleid te formuleren voor de Europese landelijke gebieden, anders dan wat voortvloeit uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet worden toegejuicht. Het Europese landbouwbeleid was primair gericht op de agrarische sector, doch is zich in toenemende mate gedurende de laatste jaren op andere dan landbouwkundige doelen gaan richten. Zo is er meer en meer aandacht gekomen voor milieu- en natuurdoelen. Daartoe wordt er geijverd voor uitbreiding van het natuurareaal en poogt men via het zogenaamde extensiveringsbeleid negatieve neveneffecten voor het milieu van landbouwkundige activiteiten te minimaliseren. Dat laatste blijkt overigens in veel gevallen contraproductief omdat van onjuiste premisses wordt uitgegaan.

### *Noodzaak voor plattelandsbeleid in Europa neemt toe*

De veranderingen in de landelijke gebieden die zich nu en in de nabije toekomst voltrekken zijn enorm groot. Als gevolg van de produktiviteitsontwikkeling in de landbouw

per eenheid van oppervlak, de toenemende wensen en eisen in verband met milieu en natuur en de afnemende bereidheid om oneconomische en vaak contraproductieve structuren in stand te houden, is er behoefte aan meer kennis over de lange termijn mogelijkheden. Deze behoefte neemt alleen nog maar toe door de vergroting van de Europese Unie.

De uitbreiding van de Europese Unie met een aantal landen, waarin zeer vele mogelijkheden op landbouwkundig gebied bestaan, zullen grote gevolgen moeten hebben voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De noodzaak om een beleid te herijken dat het huidige cultuurareaal structureel probeert te handhaven neemt alleen maar toe. Productieoverschotten, budgettaire lasten en negatieve milieu-effecten worden immers steeds groter. Er kan niet worden volstaan met instrumentele aanpassing, zoals dat bij de herziening onder leiding van Mc Sharry plaatsvond. Er moet ingrijpender worden veranderd.

#### *Verkenningen naar mogelijkheden landelijke gebieden in Europa noodzakelijk*

Verkennde studies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1992 (Grond voor Keuzen) tonen die mogelijkheden. De verschillen tussen de verschillende scenario's in grondgebruik, milieudoelen en kosten zijn groot, doch in alle gevallen is er sprake van:

- minder cultuurgrond dan nu (nu 128 miljoen ha, terug naar 40 tot 80 miljoen ha);
- veel minder emissie en immissie van plantevoedingsstoffen, pesticiden en dergelijke (reductie van 50 tot 80%);
- ruimte voor een Europese ecologische hoofdstructuur, van minder dan 10% van het areaal voor natuur naar 20-35% van het areaal;
- lagere kosten, nu van zo'n 50 miljard ECU terug naar zo'n 30 miljard ECU.

De verkennende studie van de WRR was gebaseerd op enerzijds de technische mogelijkheden, zoals die worden gedictieerd door klimaat, grond en behoeften van de gewassen, en de technische mogelijkheden om die landbouwkundige productie te realiseren, en anderzijds op de relatieve prioriteiten die worden gegeven aan economische, sociale, milieu- of natuurdoelen. De uitkomsten van dergelijke verkennende studies illustreren de noodzaak voor verandering van het beleid en maken duidelijk welke perspectieven er zijn. Dergelijke studies moeten de basis vormen van beleid dat gericht is op verandering van het ruimtegebruik. De uitkomsten van studies tonen namelijk aan dat in alle gevallen minder behoefte is aan landbouwgrond voor voedselproductie. Daarmee wordt tegelijkertijd duidelijk dat er ruimte is voor ander gebruik van de grond, zoals natuurontwikkeling of recreatiedoeleinden, doch ook de productie van grondstoffen voor de industrie en voor eventuele energievoorziening. Van dit laatste moet qua arbeidsvoorziening geen wonderen worden verwacht, doch de mogelijkheden zijn er.

#### *Rapport "Beginselen voor een Europees ontwikkelingsbeleid": onbruikbaar!*

In het rapport van het Comité voor Ruimtelijke Ordening 'Beginselen voor een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsbeleid', één van de bouwstenen van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief, en in 'Europa 2000 + ' ontbreken analyses en verkenningen van mogelijkheden. Daardoor worden doorgaans onrealistische wensenlijsten geformuleerd, veroordelen geponeerd die door feiten worden weerlegd en uitspraken gedaan die in strijd zijn met zowel het Europese Verdrag, en de doelen van het beleid van de Europese Unie.

De aanleiding voor de betreffende documenten is duidelijk en zeer te waarderen. De uitkomsten voor de landelijke gebieden zijn teleurstellend. Alles wordt sterk vanuit de stad

bekeken, terwijl het heel belangrijk is om vanwege de dynamiek de landelijke gebieden als insteek te gebruiken. Daar is ruimte voor veranderingen. Daarnaast gaat men ervan uit dat de ontwikkelingen in het landelijk gebied alleen door de landbouw worden bepaald. Andere componenten zijn daarin evenwel veel belangrijker. Men volstaat daarnaast met een typologie, een klassificatie, zonder naar de mogelijkheden en perspectieven te kijken. Het ontbreekt aan visie en er wordt van wel een zeer vreemde opvatting over het Europese landbouwbeleid uitgegaan. Een voorbeeld daarvan is het volgende citaat: "Hoewel het gemeenschappelijk landbouwbeleid als buffer fungeert tegen het moderniseringsproces wordt de ruimtelijke planning met belangrijke uitdagingen geconfronteerd" (Europa 2000+). Het landbouwbeleid is toch niet als rem bedoeld. Het beoogt ontwikkelingen te stimuleren. Het resultaat van de stukken is mager en er worden onrealistische wensenlijsten gepresenteerd. Dat is jammer, de redenen voor een Europees ruimtelijk beleid nemen toe, doch de huidige voorstellen lijken daarbij contraproductief.

#### *Aard van de beschouwingen in 'Europa 2000+': onjuist!*

De beschouwingen over plattelandsgebieden worden gekenmerkt door enerzijds een sterk instrumentalisme (braaklegregelingen, diversificatiebeleid) tegen hoge kosten en met geringe resultaten, anderzijds de afwezigheid van enige afweging tussen doeleinden. Begrippen zoals duurzaamheid en cohesie worden niet operationeel gemaakt. Zolang dat niet gebeurt kan ook geen afweging tussen doeleinden plaatsvinden. Volstaan wordt met algemene noties die niet functioneel zijn. Als integratiekader zijn de documenten onbruikbaar, als analyse-instrument volstrekt ontoereikend en als hulpmiddel voor het uit te stippen beleid onvoldoende. Maar het is een begin en dat is altijd moeilijk.

#### *Hoe wél, of hoe verder met Europese Ruimtelijke Ordening*

Structuurbeelden (zie de betreffende aanbeveling in het RaRO-advies en Zonneveld elders in deze bundel) zijn nodig en dienen te worden ontwikkeld. Die moeten ook verder ingevuld worden. Zij dienen als globaal toetsingskader voor Europees en regionaal beleid, via verschillende fondsen. Dat is nuttig. De huidige instrumenten zijn niet alleen ondoeltreffend en ondoelmatig, maar soms zelfs contraproductief.

#### *Instrumenten en toepassing daarvan toetsen via kader (structuurbeleid)*

Vele lokale en regionale initiatieven verdienen en krijgen ondersteuning. Dat is op zich goed, doch het is minstens zo belangrijk om een globaal toetsingskader te hebben om allerlei ondoelmatige en ondoeltreffende en soms zelfs contraproductieve ontwikkelingen tegen te gaan. Op een aantal gebieden worden stimulansen opgezet die vaak tegenstrijdig zijn met datgene wat men wil bereiken. Verschillende analyses van de Europese Rekenkamer hebben daar ook al op gewezen. Men moet om de gewenste doelen te bereiken zo'n toetsingskader ontwikkelen. Men kan dan ook steunaanvragen vanuit de regio's op grond hiervan honoreren. Verkenningen zoals die nu gedaan worden, moeten daarvoor verder uitgewerkt, geconcretiseerd en verbijzonderd worden. De op handen zijnde veranderingen in met name de landelijke gebieden vergen dit. De vergroting van de Unie zal de claims op het landelijk gebied doen toenemen, vermindering van het cultuurareaal en het gebruik voor andere doeleinden (Ecologische Hoofdstructuur) eveneens. Dat zou de inzet van toekomstig ruimtelijk beleid moeten zijn. Vanuit Nederland kunnen we op grond van ervaring, expertise en betrokkenheid hieraan bijdragen.