

Landelijke gebieden in Europa gewogen

De landbouwdag 1990 was gewijd aan het onderwerp 'landbouw en landelijk gebied: synergie of conflict?'. 's Ochtends werd het onderwerp belicht door beleids mensen. Hun bijdragen zijn opgenomen in het augustusnummer van Landbouwkundig Tijdschrift. In dit nummer aandacht voor het onderzoek in het landelijk gebied. Als inleiding daarop gaf professor Rabbinge een toelichting op het onderzoeksproject van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid naar de landelijke gebieden in Europa.

Ongeveer twee jaar geleden startte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het project Landelijke gebieden in Europa. De aanleiding om met dit project te beginnen was de constatering dat zich in de landelijke gebieden veranderingen voltrekken die voor het middellange- en lange-termijnbeleid bijzonder belangrijk zijn. Er is bewust voor het Europese niveau gekozen om de activiteiten op het Nederlandse niveau af te kunnen stemmen op de Europese ontwikkelingen. Het is niet zinloos om op Nederlands niveau met allerlei bespiegelingen en analyses bezig te zijn. Maar op het moment dat onderzocht wordt welke mogelijkheden er nu werkelijk zijn, is het van belang dat een samenvattende en omvattende studie op Europees niveau wordt uitgevoerd. Een belangrijke oorzaak voor de veranderingen in het landelijk gebied in Europa is het afnemend aandeel van de landbouw in het totale grondgebruik. Daaraan gekoppeld is een afnemend belang van de landbouw voor de rurale economie. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door een combinatie van twee factoren. Enerzijds een doorgaande produktiestijging in de landbouw en anderzijds een stagnerende vraag naar landbouwproducten.

De produktiviteitsstijging per eenheid van oppervlakte en eenheid van dier is na de Tweede Wereldoorlog versneld. Dit heeft er toe geleid dat de EG zich heeft ontwikkeld van netto-importeur tot netto-exporteur voor de voornaamste grondgebonden producten. Er zijn twee oorzaken voor deze doorgaande produktiestijging aan te wijzen.

In de eerste plaats het grote verschil tussen datgene wat potentieel per eenheid van oppervlakte kan worden voortgebracht en datgene wat in een groot deel van Europa wordt gerealiseerd. Vaak ligt dat nog niet op 20 tot 30 procent van wat potentieel mogelijk is. De tweede -en minstens zo belangrijke- oorzaak is dat er een bonus zit op meer produktie per eenheid van oppervlak of per dier. Die komt doorgaans tot uiting in een hogere efficiency per eenheid van produkt bij hogere produktieniveaus.

Maar de vraag stagneert, meer afzetten is bijna niet mogelijk. In Europa is bijna volledige zelfvoorziening gerealiseerd en er zijn weinig mogelijkheden om de Europese bevolking nog meer te laten eten. Ook buiten Europa zijn weinig mogelijkheden voor uitbreiding.

Aan de bestaande vraag kan dus worden voldaan met een afne-

mend landbouwareaal. Er lijkt een toenemend overschot aan landbouwgrond te ontstaan waar andere bestemmingen voor gevonden zullen moeten worden. Tegelijkertijd is er een tweede soort verandering waarneembaar: een verbreding van doelstellingen voor de rurale gebieden van Europa. Dat blijkt onder andere uit verschillende Europese en OECD-nota's. Sociaal-economische, ruimtelijke en milieukundige doelstellingen gaan in toenemende mate een rol spelen. Het is van belang te kijken op welke wijze die onderling afgestemd kunnen worden.

Deze wijziging in doelstellingen is eveneens waarneembaar in het gevoerde EG-beleid. De regionale fondsen die de gevolgen van een onevenwichtige produktieverdeling over de EG moeten compenseren worden hervormd. Analyses van de verschillende regionale fondsen in het kader van deze studie geven te zien dat vaak de bereikte doelen niet worden bereikt, sterker zelfs, dat ze soms zelfs contra-productief zijn. Of de uitgevoerde hervormingen hierin verbetering brengen is nog de vraag.

Doelen

De doelstelling van het project Landelijke gebieden in Europa is drieledig.

In de eerste plaats inzicht krijgen in de mogelijke ontwikkelingen van de Europese landelijke gebieden in teelttechnische, ecologische en economische zin. Ten tweede inzicht krijgen in de mate van differentiatie of specialisatie die gewenst en mogelijk is binnen de Europese markt. En tot slot het opstellen van scenario's voor de mogelijke ontwikkelingen in Europa's landelijke gebieden. Daarbij worden randvoorwaarden en doelstellingen gehanteerd, zoals die binnen de EG of op nationaal niveau zijn omschreven. Daartoe behoort de voedselveiligheid in de EG. Dat is vertaald naar in ieder geval zelfvoorziening in de EG. Verder behoren daar toe de voortzetting van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het streven naar convergentie van regio's of in ieder geval niet een grotere divergentie.

Stappen

In totaal worden zes stappen bij het project Landelijke gebieden in Europa doorlopen.

In de eerste plaats moesten we het aggregatieniveau definiëren waarop we in de studie zouden gaan werken. Opvallend is dat in beschouwingen en studies over de landelijke gebieden vaak al de aggregatieniveaus, van gewasniveau tot supranationaal niveau, door elkaar worden gebruikt. Het is echter van belang het aggregatieniveau waarop de studie zich richt te bepalen, omdat het beleid en ook de doelstellingen op verschillende niveaus kunnen verschillen, soms zelfs kunnen conflicteren en omdat ook de instrumenten die je kunt hanteren nogal verschillend zijn op die verschillende niveaus.

Zo is het op gewasniveau van belang te weten op welke wijze je met de bodem omgaat om bijvoorbeeld bepaalde nutriëntenstromen in te dammen of kringlopen meer sluitend te maken. Op dit niveau is kennis van de plantenfysiologie, plantencologie, bodemkunde, gewasbescherming, plantenveredeling en dergelijke vereist. Op bedrijfsniveau gaat het vaak om het han-

teren van teeltwetenschappen, irrigatiekennis en ook het bekijken van wanneer welke beslissingen van strategische aard genomen moeten worden. En op het hoogste aggregatieniveau, het nationale of supernationale niveau, spelen de economie, de politiek en de regionale planning natuurlijk een belangrijke rol. Met onze studie hebben wij ons voornamelijk op dat laatste, het supernationale niveau van de EG bewogen, door na te gaan hoe het grondgebruik in de EG verdeeld kan worden over 64 onderscheiden regio's bij verschillende vooronderstellingen.

GOAL

De tweede stap in de studie was het ontwikkelen van het model GOAL (General Optimal Allocation of Lands use) om de problemen modelmatig aan te kunnen pakken. GOAL is een zogenaamd interactief meervoudig doelprogrammeringsmodel waarmee we zichtbaar kunnen maken in welke mate doelstellingen conflicteren en wat daarvan de gevolgen zijn. Ook geeft het aan welke scenario's je zou kunnen ontwikkelen.

Op EG-niveau kan voor 64 regio's het optimale landgebruik worden vastgesteld. Dat gebeurt door de agrobiologische, sociaal-economische, ruimtelijke en milieukundige doelstellingen expliciet te formuleren en te onderzoeken in welke mate die conflicteren. Voorbeelden van agrobiologische doelstellingen zijn het maximaliseren van de grondproductiviteit en het minimaliseren van de input per eenheid van output. Sociaal-economische doelstellingen zijn het maximaliseren van de werkgelegenheid in de landbouw in verschillende regio's en het minimaliseren van de kosten in de landbouw.

Ruimtelijke doelstellingen zijn bijvoorbeeld het minimaliseren van veranderingen in grondgebruik en het maximaliseren van de variatie in grondgebruik. Milieukundige doelstellingen zijn tot slot het minimaliseren van de emissie van nutriënten en het minimaliseren van het gebruik van pesticiden per oppervlakte-eenheid. Op het eerste gezicht is al duidelijk dat deze doelstellingen in grote mate conflicterend zijn.

Om de mate waarin de doelstellingen conflicteren te bepalen hebben we tien verschillende grondgebruiksvormen onderscheiden en voor elk daarvan onderzocht welke produktie kan worden gerealiseerd onder welke omstandigheden. De grondgebruiksvormen lopen uiteen van gespecialiseerde graanbedrijven tot gespecialiseerde olijventeeltbedrijven en natuur. Voor ieder van die categorieën hebben we bovendien verschillende produktiewijzen onderscheiden waarbij werd gekeken hoe zo efficiënt mogelijk met de produktiemiddelen kan worden omgesprongen zodat er per eenheid van produkt een minimale aanwending is van produktiemiddelen en er de geringste emissie van de stoffen per eenheid van produkt plaatsvindt. Voor de verschillende produktiewijzen werden de inputs en outputs gedefinieerd. Onderzocht werd op welke wijze de verschillende doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Dat resulteerde uiteindelijk in een kwantitatieve beschrijving van verdeling van de verschillende vormen van grondgebruik over de verschillende landelijke gebieden in Europa.

Zo blijkt direct al dat de hele Nederlandse bevolking kan worden voorzien met een beperkt areaal. Ook de gevolgen van het nastreven van minimaal één doelstelling worden zichtbaar. Wanneer bijvoorbeeld alleen het maximaliseren van de grondproductiviteit wordt nagestreefd, dan betekent dat de allocatie

van de gronden zodanig zal plaatsvinden dat alleen in de hoogst produktieve gebieden landbouw plaatsvindt. Dus dat een groot deel van de marginale gebieden niet meer in aanmerking komt voor landbouw. Dat gaat dan vaak al gauw om een omvang van 60 tot 70 procent van de landbouwgrond die binnen een periode van 10 tot 15 jaar een andere bestemming zou moeten krijgen.

Van scenario tot beleidsinstrumenten

Door afweging van verschillende doelstellingen wordt zichtbaar welke mogelijke allocaties van landgebruiksvormen er zijn. Daarop volgt de derde stap: het ontwikkelen van verschillende scenario's voor grondgebruik, produktiewijze, kosten voor inputs/outputs, en dergelijke. Daarbij kan een aantal karakteristieke visies worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld die waarbij er geen subsidies meer aan de landbouw worden gegeven. Dat heeft gevolgen voor allocatie van de grondgebruiksvormen en bijvoorbeeld de werkgelegenheid in de landbouw. Andere karakteristieke visies zijn bijvoorbeeld 'een leefbaar platteland' en een 'groene' visie, dat wil zeggen streven naar een zo laag mogelijke emissie en een zo gering mogelijke nutriëntenstroom.

De vierde stap in de studie is een confrontatie van de ontwikkelde scenario's op Europees niveau met verschillende wenselijkheden. Bijvoorbeeld die vanuit de natuur, de recreatie of andere sectoren. Zo kunnen we kijken hoe de ecologische hoofdstructuur, waar in Nederland over wordt gesproken, op Europees niveau is in te voeren en is te combineren met verschillende scenario's voor het grondgebruik.

De vijfde stap is onderzoeken welke gevolgen de scenario's op regionaal niveau hebben, waarbij speciale aandacht aan Nederland wordt geschonken.

Tot slot hebben we gekeken op welke wijze met verschillende beleidsinstrumenten gewerkt kan worden om tot implementatie van de scenario's te komen. Doel is het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid te verruimen tot plattelandsbeleid en te komen tot structuurbeleid. Daartoe is het noodzakelijk om langs rationele weg de gevolgen van normatieve keuzes zichtbaar te maken.

Methodologie

Deze studie levert in feite dus een methodologie op die kan worden gebruikt om tot een rationele afweging van doelstellingen en randvoorwaarden te komen. En we kunnen er mee laten zien welke mogelijkheden er zijn om de verschillende instrumenten op supernationaal, nationaal en regionaal niveau te hanteren. In het kader van deze WRR-studie zijn een groot aantal deelstudies gedaan. Eén daarvan wordt in het volgende artikel belicht. □

*) Prof.dr.ir.R.Rabbinge is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar theoretische produktie-ecologie aan de Landbouwniversiteit Wageningen. Dit artikel is een bewerkte versie van de inleiding die prof. Rabbinge hield tijdens de landbouwdag op 16 mei jl..