



# Mogelijkheden van natuur en landbouw op micro- en macroniveau

## Utopieën en dystopiën voor Europa

In 1992 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid het rapport *Grond voor Keuzen* uit, een verkenning naar de mogelijkheden voor de Europese landbouw en de realisatie van verschillende maatschappelijke doelen. In dit rapport schetst de Raad beelden voor het optimale grondgebruik in de Europese landelijke gebieden. Afhankelijk van de vier scenario's die de Raad presenteerde, kon het pesticidengebruik worden teruggebracht met 40 tot 80%, de emissie met 50 tot 70%, de kosten minimaal worden gehalveerd en het areaal in gebruik voor landbouw met 30 tot 50%. Dat betekent dat er iets te kiezen was, zo concludeerde de Raad indertijd. Er is de twintig jaar daarna veel veranderd, en dus is het tijd om de studie van toen, weliswaar veel minder gedetailleerd, in het licht van dit afscheidssymposium van dr Jaap Kuper als rentmeester van het Kroondomein en groot pleitbezorger van natuur en biodiversiteitsherstel, te actualiseren.

— Rudy Rabbinge (emeritus hoogleraar Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid, Wageningen UR)

> IN DE VERKENNINGEN NAM de Raad indertijd twee vertrekpunten. Ten eerste de potentiële en haalbare agrarische productie onder de geldende omstandigheden en ten tweede de verschillende visies op de wijze waarop landbouw en landgebruik moeten worden ontwikkeld of mogelijk gemaakt. Op basis van een kwalitatieve en kwantitatieve landevaluatie kan worden bepaald, voor verschillende gewastypen, op welke plekken, er welke opbrengsten mogelijk zijn.

De kwalitatieve analyse stelt vast waar welke gewassen mogelijk zijn. Op grond van de bodemeigenschappen zoals helling, stenigheid en zuurgraad, is bepaald welke gewassen er kunnen groeien. De Raad onderscheidde daarbij drie categorieën: geschikt voor hakvruchten, graan, gras/permanente teelten. Hakvruchten vragen het meest, gras het minst. De kwalitatieve landevaluatie wijst al uit dat er grote verschillen binnen Europa bestaan. Voor hakvruchten is in Griekenland minder dan 20% van het areaal geschikt, in Denemarken is dat zo'n 80%. De andere landen zitten daar tussenin. Na de kwalitatieve analyse volgde een kwantitatieve analyse. Op grond van de gewaskarakteristieken, inkomende straling en de klimaatkenmerken, de potentiële opbrengsten, is bepaald wat de opbrengsten zijn en zouden kunnen zijn, rekening houdend met de beschikbaarheid van water en voedingsstoffen en de aantasting van ziekten en plagen. Deze analyse toonde aan dat de mogelijke opbrengsten in vele delen van Europa veel hoger zijn dan indertijd en ook nu nog op veel plaatsen wordt gerealiseerd. Er was dus twintig jaar geleden, maar ook nu nog steeds, een aanmerkelijke verbetering mogelijk. Door voor alle gebieden van Europa op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve landevaluatie en met toepassing van de genoemde principes een berekening van de te bereiken opbrengsten te maken, ontstaat een beeld over wat waar mogelijk is en wat daarvoor nodig.

### Scenario's voor toekomstig landgebruik

De theoretische mogelijkheden worden vervolgens in een optimaliseringmodel geconfronteerd met vier karakteristieke visies: natuur, milieu, economisch en sociaal. Dit leverde vier scenario's op waarin altijd de vier doeleinden aanwezig zijn, maar het relatieve gewicht telkens anders is. Zo was in het milieuscenario het relatieve gewicht van minimalisatie van de inzet van pesticiden en minimalisatie van de vervuiling door nitraatmissie het belangrijkste en in het sociale scenario het behoud van arbeidsplaatsen.

De uitkomsten waren indrukwekkend. Zo kon, afhankelijk van de vier scenario's, het pesticidengebruik worden teruggebracht met 40 tot 80%, de emissie met 50 tot 70%, de kosten

minimaal worden gehalveerd en het areaal in gebruik voor landbouw met 30 tot 50% worden verminderd als de optimale aanwending van grond, water en hulpmiddelen op de beste wijze werd toegepast. Kortom, een utopisch beeld. Die analyse en die mogelijke toekomstbeelden werden in detail in de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Grond voor Keuzen' beschreven. De WRR gaf in het nawoord bij de studie aan dat de toen op een aantal plaatsen toegepaste hoogproductieve landbouw gepaard ging met zeer nadelige milieueffecten, maar dat door toepassing van geïntegreerde landbouw, gebruikmakend van beste ecologische middelen een landbouw tot ontwikkeling komt die hoogproductief is maar tegelijk ook milieuveilig is.

Kernpunt bij de realisatie van die visies op de toekomst van de landbouw is, aldus de WRR, het grondbeleid. Blijft het beleid passief en wordt alleen meer ruimte gegund aan de markt, dan zullen op den duur in veel streken van Europa weliswaar nieuwe structuren ontstaan, maar zal dit gepaard gaan met verpaupering en bankroet van delen van de boerenstand. De grondgebonden landbouw gaat dan door het vagevuur van de te sterke marktucht heen. Dat leidt niet tot optimale efficiëntie, omdat de economische kortetermijnfactoren domineren over de langetermijnperspectieven. Niet de fysische eigenschappen van het areaal zijn dan bepalend. Daardoor worden de potenties op de goede gronden niet gerealiseerd en de zeer suboptimale opbrengsten op marginale gronden via overheidsbeleid (productie of inkomenstoeslagen) bevorderd. Daarom is er een overheidsbeleid nodig dat actief gebruik maakt van de toekomstscenario's.

In feite bleek, aldus de WRR in 1992, een tweevoudig model voor de ontwikkelingen mogelijk. In de eerste plaats een hoogproductieve landbouw op een klein areaal die met de beste ecologische middelen voorziet in het leeuwendeel van de vraag naar voedsel en eventueel hoogwaardige non-food producten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de meest geavanceerde eco-technologische principes en van maximale biologische zelfhulp door resistente rassen, hoge uitbating van plantenvoedingsstoffen, biologische bestrijding, goede vruchtrotaties, vang-gewassen om N-verliezen te vermijden en herkoppeling van plantaardige en dierlijke productie. Het areaal van die landbouw zal vergeleken met de referentie gering zijn en de werkgelegenheid eveneens. Daarom zijn in de tweede plaats verschillende alternatieven van diverse aard mogelijk en nodig, zoals extensieve landbouwvormen gericht op landschapsbeheer, natuurwaarden door agrarisch beheer, enz. Ook is er ruimte voor uit-

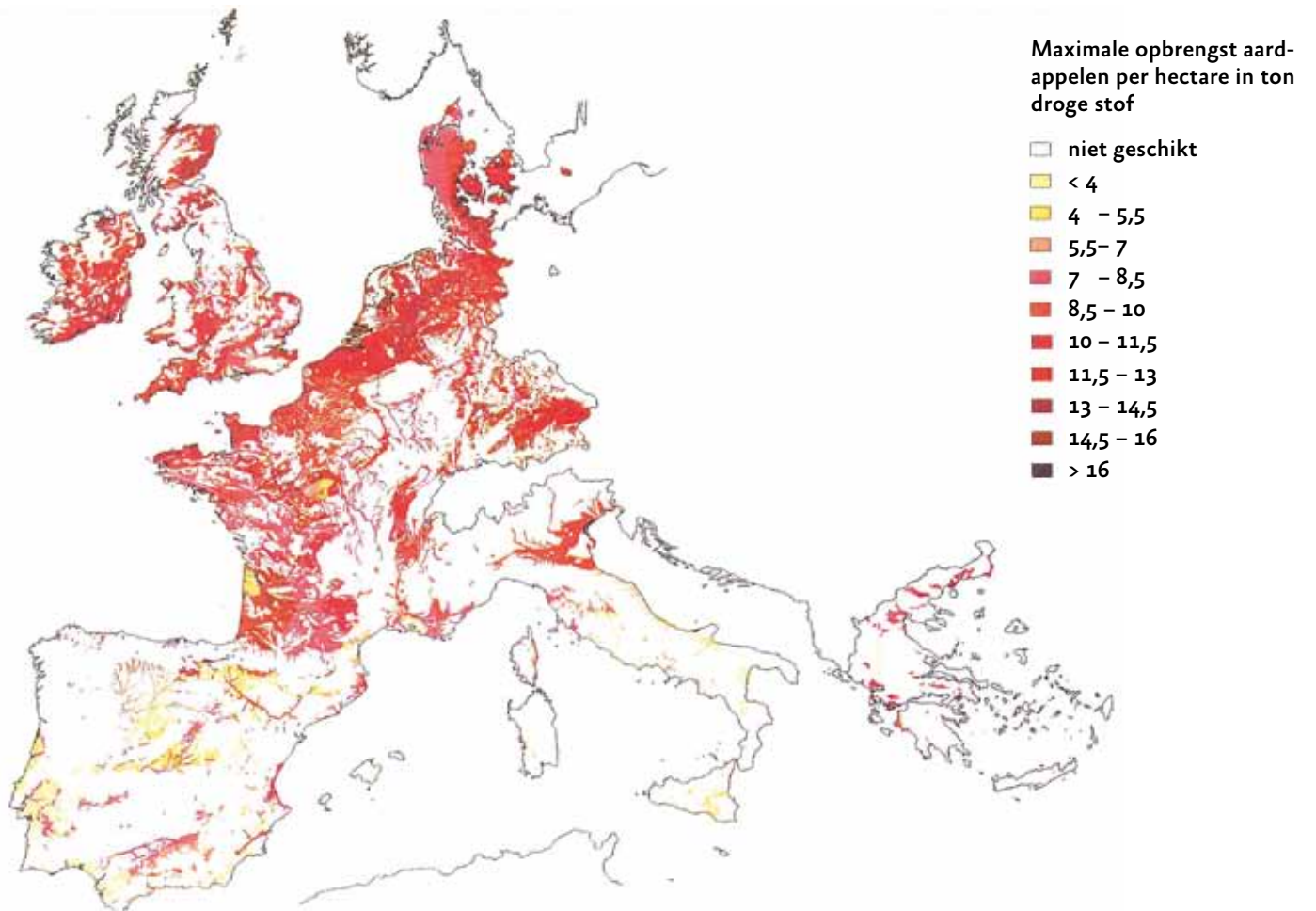
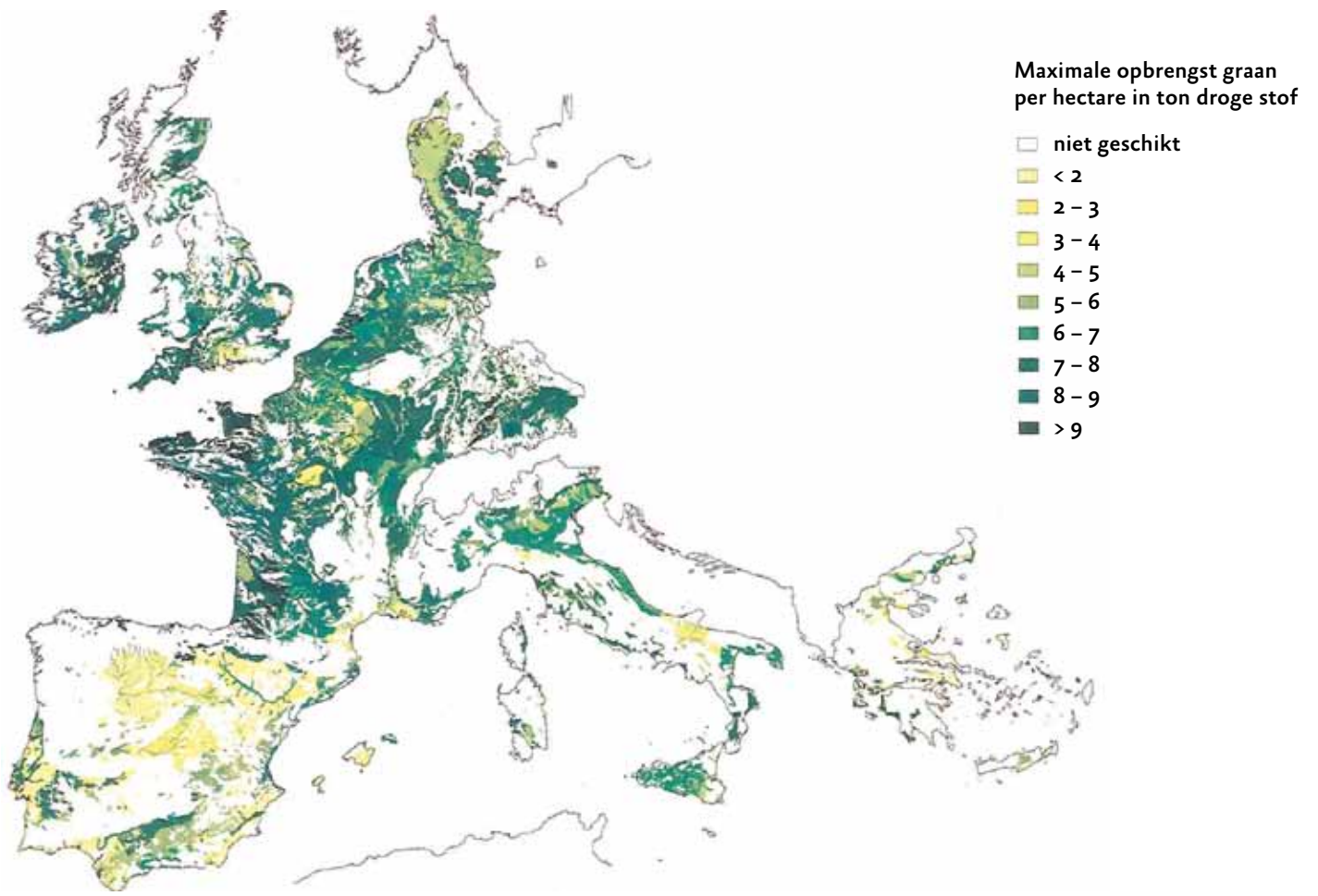
eenlopende niche-productie zoals biologische landbouw en regionale zelfvoorzieningen door kleinschaligheidsbewegingen. Maar bovenal is er ook veel ruimte die kan worden benut voor grote Europese natuurparken en bossen.

Aldus ontstaat wellicht geen nieuw Arcadië, maar wel een Europa waarin, veel meer dan nu, cultuurgrond wordt afgewisseld met grote natuurgebieden en bossen met recreatief medegebruik. Veel onland doorregen met op specifieke consumenten gerichte 'kleine aarde'-achtige activiteiten. Weliswaar bestaat de 'Kleine Aarde' niet meer, maar het gedachtengoed gericht op kleinschaligheid, koesteren van immateriële waarden en biologische landbouw is nog steeds ruim aanwezig.

### Landelijke gebieden, nu

Bovenstaande was het resultaat van een analyse en toekomstverkenning zo'n twintig jaar geleden. Inmiddels is er veel veranderd. De opbrengstverhogingen die toen nog slechts mogelijk werden geacht, zijn op een aantal plaatsen in de praktijk gerealiseerd. Er is grond vrijgekomen voor andere activiteiten en de krampachtige hectarestrijd ten behoeve van landbouw is verminderd want de grote spelers accepteren nu ook functieverandering. De ontwikkeling in de richting van de beschreven scenario's natuur, milieu, sociaal of economisch, is echter nauwelijks op gang gekomen. Toch zijn de perspectieven daarvoor in theorie eerder toedatgenomen. Door de uitbreiding van de Europese Unie is er een groot aantal landen met relatief goede gronden en lage bevolkingsaantallen toegetreden. Een globale analyse toont aan dat daarmee de mogelijkheden zijn toegenomen om met een veel kleiner areaal, met een aanmerkelijk lagere vervuiling en met veel minder kosten de in veel beleidsnota's beleden duurzame ontwikkelingsdoelen naderbij te brengen.

De opbrengstniveaus die twintig jaar geleden nog als irrealistisch en utopisch werden betiteld, worden nu in een aantal delen van Europa gewoon gerealiseerd. Toch gaat dat nog nauwelijks gepaard met uitstoot van landbouwgronden, omdat het Europese beleid erop gericht is die verandering van landgebruik ten gunste van bestemmingen als natuur en natuurlijk bos tegen te gaan. Wel wordt nog vastgehouden aan zogenaamde cross compliance bij het toekennen van inkomenstoeslagen gerelateerd aan landbouwgrond en wordt nog steeds een braakleggingsregeling waarbij geen functieverandering mag plaatsvinden in stand gehouden. Dat leidt niet tot dynamiek maar tot inertie. De utopieën die in feite veel realistischer zijn geworden, komen daardoor niet snel dichterbij. Integendeel.



## Dystopieën (het tegenovergestelde van de utopie)

Om redenen van vermindering van broeikasgasemissies en om minder afhankelijk te zijn van olie-importen heeft de Europese Unie circa tien jaar geleden een actief biofuel-beleid ingezet. Het wordt verplicht om bio-ethanol te mengen in autobrandstof en er zijn subsidies op de landbouwproducten voor de productie van biodiesel of ethanol. Om de verplichte bijmenging met ethanol in 2015 te realiseren van eigen bodem, zou Nederland circa de helft van het areaal onder koolzaad moeten zetten. Voor toeristische doeleinden in het voorjaar een mooi gezicht maar voor de schatkist een grote belasting. Het merendeel van het ethanol wordt nu van elders (Brazilië, VS en Sub-Sahara Afrika) geïmporteerd zodat dat gele beeld niet in Nederland ontstaat. Wel in Frankrijk waar gesubsidieerde koolzaadteelt grootschalig plaatsvindt.

Het overheidsbeleid gericht op de biofuel verhindert daarmee de omzetting naar grootschalige natuurgebieden, vergroot de prijsverschillen van voedsel, levert geen bijdrage aan broeikasgas vermindering en is een zeer dure vorm van beschermend geopolitiek beleid. De kosten van dit beleid zal het inzicht van degelijke verkeerde ontwikkelingen wellicht door groei en de noodzaak voor het uiteindelijk afschaffen ervan, doen groeien. Dat neemt

niet weg dat het benutten van bulkproducten zoals suiker, zetmeel en papier in zogenaamde cascaderingsystemen waar eerst hoogwaardige producten werden geleverd zoals geur- en smaakstoffen, farmaceutica en materialen en uiteindelijk via pyrolyse, vergassing of vergisting energie wordt gegenereerd, van waarde kan zijn. De bijdrage aan de energievoorziening is dan evenwel beperkt.

## Dynamisch, vernieuwing en de kansen voor natuur

Bovenstaande illustreert dat er grote mogelijkheden zijn voor een hoogproductieve en zeer schone landbouw. Het areaal dat daarmee gemoeid is, is veel geringer dan het huidige areaal. Ook kan de inzet van hulpmiddelen drastisch worden verminderd terwijl tegelijkertijd de vervuiling met tientallen procenten omlaag kan. De kosten voor een dergelijk beleid zijn bovendien geringer dan het huidige beleid en een deel van de besparingen, voor inkomens- toeslagen, cross compliance en dergelijke kan worden benut voor een activerend grondbeleid waardoor de kansen voor natuurherstel en grote bossen toenemen.

Zulk beleid vergt evenwel keuzes die niet te snel moeten worden opgegeven. Immers, de omzetting naar natuur en bosgebieden, maar ook de landschappelijke veranderingen zijn niet binnen enkele jaren te realiseren. Het vergt

een uitdrukkelijke bereidheid om een actief structuurbeleid te voeren, zoals in de jaren zestig en zeventig bepleit door Mansholt. De politieke krachten om via allerlei maatregelen zoals gesubsidieerde braaklegging, hectaretoeslagen en dergelijke een actief structuurbeleid te ondermijnen, zijn echter veel krachtiger gebleken.

Daarom zijn de maatschappelijke gewenste ontwikkelingen mogelijk misschien iets dichterbij gekomen, maar echte structurele veranderingen die zeker in de vergrote Europese Unie gewenst zijn, vergen een wezenlijk andere politiek. Het vergt het elimineren van status quo bevorderend beleid gebaseerd op misplaatst landbouwkundig conservatisme, bevordering van bepaalde landbouwvormen zoals biologische landbouw en verouderde ideeën en concepten. Er ligt dus een enorme uitdaging voor de politiek maar ook voor de natuur- en milieubeweging. Zij moeten hun boekhoudkundige benadering met middelvoorschriften, schijnzekerheden en een eindeloos aantal natuurdoeltypen, laten varen en strijden voor een activerend grondbeleid. Dat impliceert het veranderen van functies en het accepteren van het uit productie nemen van landbouwgronden. We kunnen in Nederland op de Veluwe beginnen, met het Kroondomein als kroonjuweel.<

Rudy Rabbinge, [rudy.rabbinge@wur.nl](mailto:rudy.rabbinge@wur.nl)

