

Verdringing van de landbouw in België

In België was de invloed van ruimtelijke-orderingsbeleid lange tijd te verwaarlozen. Dit resulteerde in een vrij ongeordende evolutie van het ruimtegebruik. In sommige gebieden hebben de eigen dynamiek van de landbouw en de beperkte bevolkingsdruk echter een onbeschadigde landschappelijke structuur van het landelijk gebied teweeggebracht. In het algemeen heeft Vlaanderen, omwille van de hoge bevolkingsdichtheid, een zeer intensieve landbouw ontwikkeld, met een belangrijke niet-grondgebonden veehouderij die aan de bron ligt van soms ernstige milieuproblemen. In Wallonië is de bevolkingsdichtheid lager en de landbouw veel minder intensief.

Sinds de federalisering zorgt ook het beleid voor regionale verschillen in de ontwikkeling van het landelijk gebied in beide regio's. De bevoegdheden van ruimtelijke ordening, natuurbehoud, enzovoorts zijn geregionaliseerd en zijn mede bepalend voor de toekomst van de landbouw. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië werden in de jaren negentig algemene beleidslijnen vastgelegd in ruimtelijke orderingsplannen.

VLAANDEREN

Het 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen' uit 1997 bepaalt de bodembestemming voor de grote ruimtegebruikers. In grote lijnen komt dit neer op meer ruimte voor natuur en bossen en een afname van het landbouwareaal van ruim 800.000 naar 750.000 hectare. Binnen de 'agrarische' gebieden worden bouwvrije zones afgebakend om de ecologisch-landschappelijk meest waardevolle open landbouwgebieden te behouden. Deze komen vooral voor in landbouwstreken met grondgebonden veeteelt. Ook buiten de bouwvrije zones wordt een beleid gevoerd dat gericht is op het behoud en de verdere ontwikkeling van het agrarisch ruimtegebruik. In de afgebakende gebieden wordt gestreefd naar een betere landbouwstructuur. Vermeden wordt dat andere functies de landbouw op termijn gaan bemoeilijken, onder andere door het weren

ETIENNE VAN HECKE EN HENK MEERT*

In het landelijk gebied krijgt de landbouw steeds meer concurrentie van functies als wonen, recreatie en natuur. Op politiek vlak brengt het groeiende milieubewustzijn de moderne landbouw in de verdrukking. In België heeft een regionaal verschillende ontwikkeling van het platteland er met de federalisering voor gezorgd dat de toekomst van de relatie tussen landbouw en platteland er heel anders uitziet in Vlaanderen dan in Wallonië.



De landbouw als landschapsbeheerder (Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

van nieuwe niet-agrarische functies. Hiernaast worden de ruimtelijke condities gecreëerd voor inzet van sectorale beleidsinstrumenten, zoals aanleg van landbouwgebonden infrastructuur, waterzuivering en ruilverkaveling. De afbakening is dus een ruimtelijk-functionele begrenzing met als doel vanuit de ruimtelijke planning de landbouwfunctie beleidszekerheid en beleidscontinuïteit te bieden. Maar daar tegenover staat een inkrimping van de beschikbare oppervlakte.

Rekening houdend met de productiviteitsevolutie van de landbouwsector op wereldvlak, acht het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen deze inkrimping van het landbouwareaal mogelijk. Dat is wenselijk omdat zo ruimte geschapen kan worden voor andere functies die in onze maatschappij belangrijk worden gevonden. Er wordt voorzien in een overdracht van 56.000 hectare aan landbouwgronden naar natuur. De ruimte die overgeheveld moet worden van landbouw naar natuur is afhan-

kelijk van de afbakening van de ruimte die voor natuur is bestemd. Naargelang het statuut van het natuurgebied moet de landbouw helemaal verdwijnen of kan ze blijven binnen bepaalde randvoorwaarden. In het eerste geval moet de agrariër van een vergoedingsregeling of uitstapregeling kunnen genieten of moet hij via kavelruil (in het kader van een natuurinrichtingsproject) of via een ruilverkaveling uit het gebied worden gehaald. In het tweede geval kan men verder werken mits men de randvoorwaarden van een opstapregeling aanvaardt.

NATUURVERWEVING

Naast een bestemmingsoverdracht naar natuur situeert het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ongeveer 70.000 hectare van de afgebakende agrarische gebieden in natuurverwevingsgebied dat ruimtelijk ook tot de natuurlijke structuur behoort. Een natuurverwevingsgebied is een aaneengesloten gebied waar de functies landbouw, bos en natuur even belangrijk en andere functies ondergeschikt zijn en waar het duurzaam voortbestaan van specifieke ecotopen kan worden gegarandeerd. De verweving houdt in dat elke functie behouden kan worden zonder andere functies te verdringen. Een beleid in die zin zal moeten uitmaken welke ecotopen verzoenbaar zijn met land- en bosbouwactiviteiten. Om bepaalde ecotopen te vrijwaren zal het beoefenen van de landbouw in die verwevingsgebieden eveneens aan beperkingen onderhevig zijn. Deze natuurverwevingsgebieden zullen in de toekomst opgenomen worden in de gewestelijke uitvoeringsplannen die aansluiten bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Bovendien zal de Vlaamse overheid zich inspannen om bij deze 70.000 hectare ecologisch ingevulde landbouwgronden nog eens 10.000 hectare bos uit te breiden in het agrarisch gebied, zoals voorzien in het kader van een EG-verordening. Er worden niet alleen via de ruimtelijke-orderingsplannen beperkingen opgelegd aan de landbouw in natuurverwevingsgebieden, de milieuwetgeving legt de landbouw ook beperkingen op via maximale-bemestingsnormen. In het noorden van het land leidt de productie in de niet-grondgebonden veehouderijsector tot aanzienlijke hoeveelheden drijfmest. Samen met de drijfmestproductie van de intensieve rundveehouderij en de bemesting met kunstmeststoffen vormt dit een reëel probleem voor vervuiling van het oppervlaktewater. Daarom werd in 1996 met een Mestactieplan gestart in het Vlaams Gewest waarbij een evenwicht wordt nagestreefd tussen de productie van fosfaten en stikstof door de landbouw en de absorptiecapaciteit ervan door de landbouwgronden. Voor de operationalisering van het Mestactieplan werd een Mestbank opgericht waarin de bedrijfsgegevens opgeslagen zijn. Dit moet ervoor zorgen dat de problematiek op het niveau van het bedrijf benaderd kan worden en dat de bemestingsnorm op lokaal niveau niet wordt overschreden. Er zijn enkele gebieden onderworpen aan ver-



De landbouw onder druk van de oprukkende verstedelijking (Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

schepde bemestingsnormen, te weten fosfaat-verzadigde gebieden, waterwingebieden van de 'groep water' en gebieden van de 'groep natuur': valleigebieden, ecologisch waardevolle agrarische gebieden, bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden en vogelrichtlijngebieden.

WALLONIË

Het Plan voor Ruimtelijke Ordening van Wallonië voorziet niet in oppervlaktebeperkingen voor landbouw zoals dit het geval is in Vlaanderen. Het bos- en natuurareaal is immers nu reeds relatief uitgestrekt in Wallonië. In plannen voor ruimtelijke ordening wordt de landbouw niet alleen als een ruimtelijk ondersteunende factor beschouwd maar ook als een economische ondersteunende factor. Het plan stelt zelfs dat voor het behoud van de landbouw in Wallonië maatregelen genomen moeten worden om zowel de druk van de verstedelijking als die van de bebossing te beperken. De agrariër wordt als belangrijke partner beschouwd voor de lokale en regionale ontwikkeling. Voor de landbouwzones die samenvallen met beschermingsmaatregelen, zoals waterwingebieden en ecologisch of landschappelijk waardevolle gebieden, wijst het plan op noodzakelijke coördinatie, het aanmoedigen van aangepaste landbouwmethodes en het ontwikkelen van financiële compensatiemaatregelen voor de opgelegde landschappelijke of technische beperkingen. Ook in Wallonië gelden maximale nitraatnormen. Gezien de aard van de Waalse landbouw vormen die echter geen algemene beperking van de landbouwsector zoals dit het geval is in grote delen van Vlaanderen. Er zijn slechts enkele kwetsbare gebieden afgebakend in verband met waterwinning. Het 'Schéma de Développement de l'Espace Rural' (SDER) wijst op de noodzaak van het behoud van de landbouwbedrijvigheid. Bij onvoldoende agrarische inkomsten moet ondersteuning worden geboden om de toegevoegde waarde op het bedrijf te verhogen: rechtstreek-

se verkoop op de hoeve, pedagogische boerderijen en nevenactiviteiten in de recreatiesector.

AGENDA 2000

Het Europese 'Markt- en Prijsbeleid' is van groot belang voor de toekomst van de agrariërs en hierdoor ook van het platteland. Dit zal onvermijdelijk een invloed hebben op het platteland, zowel landschappelijk, door het verschijnen van braakliggende gronden, als sociaal-economisch. Het geleidelijk afstemmen op de wereldmarktprijzen noopt tot voortdurende schaalvergroting, wat voor veel agrariërs het einde zou betekenen. Het prijsbeleid is van vitaal belang voor die gebieden waar akkerbouw en rundveehouderij de boventoon voeren, in casu Wallonië en de streken met melkveehouderij in Vlaanderen.

'Agenda 2000' introduceert naast het Markt- en Prijsbeleid 'Plattelandontwikkeling' als een tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De verordening stelt het kader vast voor een duurzaam Europees beleid voor plattelandontwikkeling. De steun gaat naar een grote waaier van maatregelen die grotendeels in de lijn liggen van reeds bestaande initiatieven, zoals de uitvoering van milieumaatregelen met het oog op duurzame ontwikkeling. Nieuw is echter het bevorderen van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden.

De maatregelen die Europa introduceert voor de instandhouding en de versterking van een levensvatbare maatschappelijke structuur in plattelandsgebieden verschillen van vroegere beleidsprogramma's. Deze nieuwe maatregelen hebben deels rechtstreeks betrekking op de landbouw, zoals grondverbetering, herverkaveling, afzet van kwaliteitsproducten. Ze hebben echter ook betrekking op niet-agrarische activiteiten, zowel wat betreft het ontwikkelen van toeristische en ambachtelijke activiteiten op het landbouwbedrijf, in het kader van de multifunctionaliteit, als wat betreft dorpsvernieuwing en de bescherming van het



Landbouw en landschap in conflict (Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

landelijk erfgoed.

De reglementeringen bieden veel mogelijkheden maar de globale middelen die Europa voorziet zijn toch vrij beperkt. Voor België zou circa twee miljard Belgische francs per jaar beschikbaar zijn. In het Vlaams Gewest zou een deel van het geld gaan naar steun voor herstructurering van de varkenshouderij. Indien de doelen van het Mestbeleid niet gehaald worden, lijkt immers een afname van de varkensstapel onafwendbaar. Hier zijn vergoedingen voor nodig, waaraan desnoods een overgang naar biologische landbouw kan worden gekoppeld.

De invulling van dit geïntegreerd plattelandsbeleid is nog niet concreet uitgewerkt. Markant is echter dat van het budget voor Plattelandsontwikkeling in Vlaanderen circa vijfenvijftig procent naar steun aan investeringen in de landbouw en installatie in de landbouw gaat. Het gaat hier met andere woorden om zuivere landbouwprojecten die zich niet specifiek richten tot de plattelandsproblematiek.

In Wallonië zou daarentegen maar een vierde van de budgetten voor Plattelandsontwikkeling naar steun aan investeringen in de landbouw en installatie van jonge agrariërs gaan. Er zouden wel meer middelen vrij gemaakt worden voor 'transformatie en commercialisatie' en milieu-gerichte maatregelen. Daarom domineren de maatregelen die zuiver Plattelandsontwikkeling betreffen niet het totale budget in Wallonië, net zoals in Vlaanderen.

In aanvulling op Agenda 2000 worden ook de beide LEADER-projecten uit het verleden doorgetrokken voor de periode 2000-2006 onder de naam 'LEADER+'. Net als de voorgaande twee LEADER-projecten speelt de Europese Unie met dit initiatief een soort voortrekkersrol ten aanzien van de aparte lidstaten inzake plattelandsontwikkeling. In tegenstelling tot de pijler 'plattelandsontwikkeling' binnen Agenda 2000 kan zij met LEADER+ veel meer invloed uitoefenen op de inhoud en de opzet van enkele specifieke plattelandsprojecten die ze als voorbeeldprojecten kan goedkeuren en dus financieren. Het Europees Oriëntatie- en Garan-

tiefonds voor de Landbouw (EOGFL) maakt voor de periode 2000-2006 ruim twee miljard Euro vrij voor LEADER+ en verwacht een nagevoegde gelijke inbreng van de lidstaten. Dit communautair initiatief wil vooral geld vrijmaken voor plattelandsprojecten die op originele wijze experimenteren met de valorisatie van het natuurlijk en cultureel erfgoed en de verbetering van het economisch substraat, waardoor nieuwe werkgelegenheid gecreëerd kan worden. Ten derde worden ook projecten aangemoedigd die de verbetering van het organisatievermogen van lokale gemeenschappen versterken. In tegenstelling tot LEADER I en II geldt de nieuwe LEADER-formule in principe voor alle plattelandsgebieden, alhoewel van de lidstaten verwacht wordt dat ze zelf, steunend op een reeks verdedigbare criteria, een aantal prioritaire gebieden aanduiden. In essentie is het gemeenschapsgeld bestemd voor kleinere gebieden met een landelijk karakter die vanuit fysisch, economisch en sociaal oogpunt een homogeen geheel vormen. Al met al is het nog te vroeg om het nieuwe LEADER-programma te beoordelen, zeker met het oog op onderling afwijkende interpretaties tussen Vlaanderen en Wallonië.

DUALITEIT

Door de verschillende geografische omstandigheden en landbouwsystemen in Vlaanderen en Wallonië is het normaal dat de vertaling van het groeiend milieubewustzijn en maatschappelijke waarden verschillend is in de gewestelijke plannen van ruimtelijke ordening en milieu. Door de hoge bevolkingsdichtheid in Vlaanderen en de beperkte oppervlakte aan natuur per inwoner wordt de uitbreiding van natuur ten koste van landbouw als normaal beschouwd. Het vrij negatieve imago dat de intensieve landbouw in Vlaanderen heeft, versterkt de drang om die sector minder plaats toe te bedelen. In Wallonië is de strijd om ruimte minder hevig, is er meer natuur en wordt de grondgebonden landbouw een landschapsondersteunende rol toebedeeld. Dezelfde dualiteit is te

rug te vinden in de wijze waarop de beide gewesten de Europese fondsen ten voordele van plattelandsontwikkeling aanwenden.

Met betrekking tot milieu- en ruimtelijk beleid moet men zich toch de vraag stellen of de druk die op de landbouwsector wordt uitgeoefend in Vlaanderen niet verder zal gaan dan een gewenste 'verbetering van het evenwicht'. In de meest verstedelijkte gebieden van het centrum en het oosten van Vlaanderen wordt de schaalvergroting in de landbouw bemoeilijkt, wat gezien de doelstellingen van het GLB de leefbaarheid van de landbouw in gedrang kan brengen. Door toedoen van al deze nieuwe beleidsmaatregelen in Vlaanderen is het niet ondenkbaar dat de sector in een zo slechte situatie geraakt dat de landbouw versneld verdwijnt en het platteland haar belangrijkste pijler verliest. In Wallonië wordt de toekomst van de landbouw, gezien de aard van de gewassen, sterk bepaald door het markt- en prijsbeleid van het GLB, maar staat minder onder druk van concurrerende functies als natuur en wonen.

Europese initiatieven als LEADER+ en Agenda 2000 trachten hier een mouw aan te passen door de 'agrariër' en de 'landbouw' te integreren in een plattelandsbeleid. Extra aandacht voor de kwaliteit en de leefbaarheid van het platteland hoeft dan ook niet tegengesteld te zijn aan de specifieke belangen van de agrariërs, voor zover er op gelet wordt dat deze extra middelen ook een synergetisch effect inhouden voor de beoefenaars van de landbouw. De vraag blijft of de middelen die hiervoor uitgetrokken worden een voldoende compensatie vormen voor de druk die uitgeoefend wordt door het ruimtebeleid, de milieuwetgeving en het prijsbeleid binnen het GLB. De middelen worden bovendien toebedeeld aan specifieke gebieden. Of en waar de landbouwsector de drager kan blijven van het platteland en de open ruimte blijft hierdoor een open vraag.

Literatuurselectie

- Gouvernement Wallon (1998) Schéma De développement de l'Espace Regional. Namur: Gouvernement Wallon.
- Hecke, E. van (1993) Landbouw en platteland in een dynamisch perspectief. In: De Aardrijkskunde 1993-1/2.
- Hecke, E. van, H. Meert & C. Christians (2000) Belgian agriculture: the spatial dimension of contemporary problems and challenges. In: Belge 0-1, te verschijnen.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1997) Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Landmaatschappij (1996) Gids bij het nieuwe mestdecreet. Brussel: Vlaamse Landmaatschappij.

*Etienne Van Hecke en Henk Meert zijn hoogleraar respectievelijk postdoctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Sociale en Economische Geografie van de Katholieke Universiteit Leuven.