

China's biobrandstoffenbeleid: geen vetpot voor de boeren

In 2020 wil de Chinese regering 12 miljoen ton biobrandstof produceren, waarvan 10 miljoen ton bio-ethanol en 2 mln. ton biodiesel. Dit betekent een forse stijging van het huidige productiepeil van 1,5 mln. ton bio-ethanol. De overheid wil de stijging bereiken via verplichte bijmenging, waarvan de kosten voor haar rekening zijn, en belastingvrijstelling voor de fabrieken. De uitbreiding mag niet gebaseerd zijn op gebruik van de hoofdgewassen tarwe, rijst en maïs maar op gebruik van secundaire gewassen zoals sorghum, cassave en zoete aardappelen, bij voorkeur geproduceerd op marginale gronden.

Voor de energievoorziening stelt 12 mln. ton niet veel voor, slechts 1,5% van de huidige vraag naar ruwe olie en nog veel minder als ook de steenkool meegerekend wordt. Maar voor de landbouweconomie is het een wezenlijk volume omdat er al gauw 30 miljoen ton graan (of liever, graan-equivalent) voor nodig zou zijn. De vraag is dus gerechtvaardigd of het voorgenomen beleid tot grote verstoringen van de voedselvoorziening kan leiden en ook wat het kan betekenen voor het inkomen van de boeren.

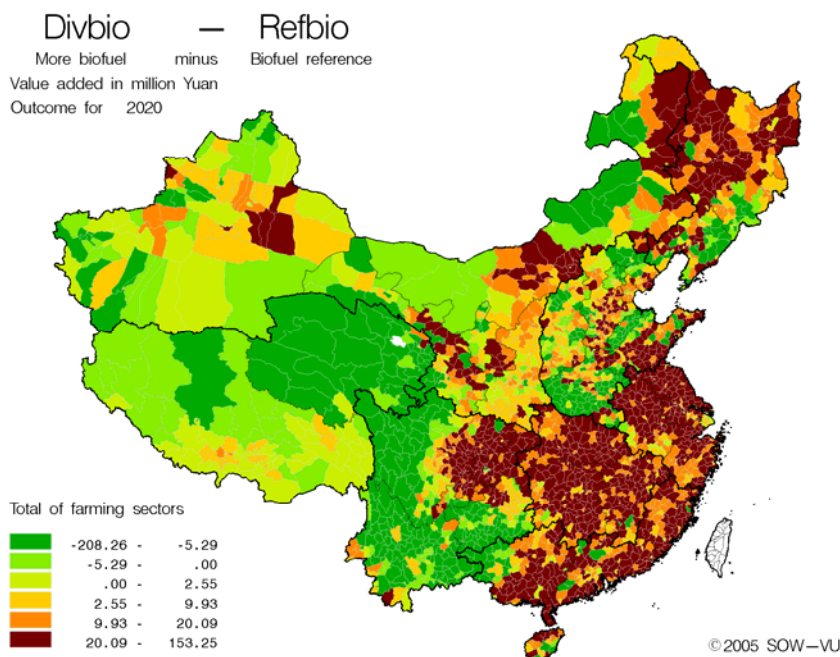
Vragen als deze komen aan de orde in het CATSEI project, een driejarig door de Europese Unie gefinancierd project om de komende ontwikkelingen van de Chinese landbouw te analyseren. In dit project, waarin handel, milieu en inkomensverdeling centraal staan, werkt SOW-VU samen met vijf partners waaronder het Centre for Chinese Agricultural Policy in Beijing, het International Institute of Applied Systems Analysis in Laxenburg (bij Wenen) en het Landbouw Economisch Instituut in Den Haag.



Recentelijk zijn twee scenario's voor de stijging van de productie van bio-ethanol tot 10 miljoen ton in 2020 bestudeerd. In beide scenario's worden secundaire gewassen ingezet als grondstof, maar in het ene scenario moet de productie van bestaande landbouwgronden komen terwijl in het andere scenario marginale gronden in gebruik worden genomen. Een belangrijk punt in beide scenario's is in hoeverre China een beroep op de wereldmarkt kan doen om de extra vraag naar gewassen op te vangen. Gezien de krapte op de wereldmarkt van de producten in kwestie en de voorziene wereldwijde stijging van de vraag naar biobrandstoffen, wordt verondersteld dat deze extra vraag gepaard zal gaan met internationale prijsstijgingen die kunnen oplopen tot 25 à 50% voor de specifieke grondstoffen in het eerste scenario.

Toch leidt het voorgenomen beleid niet tot grote verstoringen in de voedselvoorziening in China, waardoor consumenten weinig last hebben van prijsstijgingen. Blijkbaar zijn de regio's en gronden waar de secundaire gewassen groeien zo verschillend van de rijst- en tarwegebieden dat er weinig substitutie optreedt. De boereninkomens gaan wel omhoog, gemiddeld met 1,5% in het eerste scenario. Dat is echter niet veel voor een operatie van deze

omvang, terwijl er bovendien een aanzienlijke verschuiving tussen akkerbouwers en veehouders optreedt. De akkerbouwers gaan er gemiddeld met 5% op vooruit maar de veehouders lijden onder de hogere kosten voor veevoer en zien hun inkomen met 6% dalen. Dit leidt ook tot aanzienlijke regionale verschillen zoals blijkt uit Figuur 1 waarin de effecten op het gemiddelde boereninkomen voor elk van de 2400 districten ('counties') worden weergegeven.



Figuur 1. Netto toename in het gemiddelde boereninkomen per district in China in 2020 in het bio-ethanol scenario zonder gebruik van marginale gronden (bruin is toename, groen is afname)

In het scenario mét marginale gronden zijn deze negatieve effecten minder maar ook hier leiden de maatregelen niet tot een grote impuls voor de boereninkomens, zeker niet in vergelijking met de inkomensstijgingen buiten de landbouwsector.

Samenvattend, het voorgenomen beleid leidt niet tot grote binnenlandse verstoringen. Maar de problemen worden wel deels afgewenteld op de wereldmarkt. Bovendien moeten de fabrieken gesubsidieerd worden. Exacte bedragen hiervoor zijn lastig aan te geven (gezien de onzekerheid in de oliepijzen) maar tegen huidige prijzen moet men aan 15 à 20 dollarcent per liter brandstof denken. Daarnaast kan het beleid tot tegenstellingen tussen akkerbouwers en veehouders leiden. Gebruik van marginale gronden zou deze schadelijke neveneffecten verminderen, maar nadere studie naar ontginnings- en beschermingskosten van deze gronden is nog nodig. Tegen deze achtergrond lijkt de Chinese overheid met 10 miljoen ton bio-ethanol een verstandig ambitieniveau gekozen te hebben. Maar een vetpot voor de boeren zal dit beleid niet worden.

Info: Wim van Veen (SOW-VU); W.C.M.vanVeen@sow.vu.nl