

Bijlage. Antwoorden op vragen NAJK over grondgebondenheid / uitspoelingsarme gewassen norm

1. Welke bijdrage levert een norm voor grondgebondenheid op de verschillende doelen die we hebben (klimaat, bodem, water en dergelijke)?
*De vraag wordt heel breed gesteld. Er zijn verschillende invullingen van grondgebondenheid mogelijk (er is nu gekozen voor een graslandnorm, maar grondgebondenheid kan ook worden gebaseerd op mestplaatsing, eigen voerproductie, op bedrijfsniveau of regionaal niveau etc.). Nederland heeft een mestoverschot. Om mestoverschot te verminderen kan gedacht worden aan een grondgebondenheid waarbij de mest kan worden geplaatst binnen het bedrijf of regio. Dit ligt nu niet op tafel (en alle varianten van grondgebondenheid hebben voor- en nadelen). Mijn reactie gaat over de graslandnorm.
Er zijn verschillende voordelen van grasland ten opzichte van bouwland, zoals in de appreciatie van WUR is aangegeven, zowel betere waterkwaliteit (minder nitraatuitspoeling onder gras; minder gebruik van pesticiden op grasland dan bij meeste akkerbouwgewassen), hogere bodemkwaliteit (koolstof, biodiversiteit), verbeteren landschappelijke aspecten en dierenwelzijn (weidegang). Het is twijfelachtig of de graslandnorm die nu op tafel ligt er voor zorgt dat het areaal grasland in stand blijft of de afname van het areaal beperkt. Belangrijk nadeel is dat de extensieve bedrijven (waar het grootste deel van het areaal grasland zit) al ruim voldoen aan de graslandnorm en daardoor de mogelijkheid hebben het areaal te laten krimpen en andere gewassen te telen (bv. mais, om het eitwitgehalte te reduceren uit oogpunt van beperking ammoniakemissie). Ook is de norm gekoppeld aan GVE, zodat een krimp van de melkveestapel kan leiden tot een lager graslandareaal. De discussie ligt nu bij de bedrijven die onvoldoende grasland hebben, maar als behoud van grasland centraal staat, dan zou het beleid zich ook meer moeten richten op behoud van grasland op de bedrijven waar het meeste grasland nu zit.*
2. Welke meerwaarde kan een grondgebonden norm hebben voor de agrarische sector?
Voorkomen dat er andere maatregelen genomen moeten worden om aan doelstellingen m.b.t. waterkwaliteit en klimaat (koolstofopslag) te voldoen. Mogelijkheid tot weidegang (en premies vanuit zuivelketen?).
3. Is een grondgebondenheidsnorm van hectare grasland/GVE een beter alternatief dan een GVE/ha gekeken naar het doel van een grondgebonden norm?

Wellicht logischer, koeien eten tenslotte gras. Echter produceren ze niet van alleen gras, dus ook behoefte aan energie.

Wel als het in stand houden van grasland de doelstelling is. Als mestplaatsing de doelstelling is, dan is een GVE per ha een betere norm (maar dan aangepast aan de mestplaatsingsruimte binnen het bedrijf/regio). Belangrijk hierbij is ook hoe GVE wordt uitgedrukt (in stikstof of fosfaat?). In het concept akkoord wordt vooral iets gezegd over effect van grasland op waterkwaliteit, maar waarschijnlijk spelen de andere voordelen van grasland (bodemkwaliteit, biodiversiteit, landschap, weidevogels etc.) een net zo grote rol, maar die worden niet zo genoemd in het Landbouwakkoord. Het sterker benoemen van deze voordelen maakt een graslandnorm beter verdedigbaar. Ook is er een norm van blijvend areaal grasland op nationaal niveau uit het GLB:

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2023/conditionaliteiten>

Blijvend grasland houdt koolstof vast en voorkomt CO₂-uitstoot. In Nederland is ongeveer 42% van de landbouwgrond blijvend grasland. Ieder jaar meten we landelijk hoeveel blijvend grasland er is en vergelijken dit met het referentiejaar 2018. Tot en met 2027 mag het percentage blijvend grasland in Nederland niet meer dan 5% dalen. Is de oppervlakte blijvend grasland in Nederland te veel gedaald vergeleken met de totale oppervlakte landbouwgrond? Dan voeren we maatregelen in, zoals een omzetverbod of herstelplicht op bedrijfsniveau.

4. In hoeverre is het realistisch en mogelijk dat de ondernemers een norm van 0,3 ha grasland per GVE kunnen behalen in de onderstaande gemeenten?

De getallen zijn gebaseerd op melkveebedrijven in die gemeenten met bijbehorende hectares en grootvee eenheden.

Op gebiedsniveau wellicht realistisch, maar op bedrijfsniveau kan dit nog wel eens lastig worden. De spreiding is niet duidelijk uit het tabelletje.

Dit is alleen realistisch als er veel stoppers zijn in deze gemeenten en als de grond die vrijkomt bij deze bedrijven gebruikt kan worden door de overblijvende bedrijven om aan de graslandnorm te voldoen (nog even los hoe de bedrijven aan deze grond kunnen komen).

Nb. Let in deze tabel ook op het aantal bedrijven per gemeente. Bv. in Brunssum hebben we het over 1 bedrijf, blijkbaar zonder grond. Dit soort uitzonderingen vertroebelt het beeld.

Overzicht knelgebieden in Limburg en Noord-Brabant (getallen komen van LNV zelf)

Gemeente	Provincie	Aantal	Grasland (hectare)	Bouwland (hectare)	GVE	Hectares Grasland /GVE	Hectares cultuurgrond /GVE
Venray	Limburg	52	1878,19	1541,56	19603,13	0,10	0,17
Loon op Zand	Noord-Brabant	1	22,89	4,64	138,64	0,17	0,20
Maasgouw	Limburg	4	26,83	7,59	172,79	0,16	0,20
Boekel	Noord-Brabant	20	539,07	339,62	3922,77	0,14	0,22
Landgraaf	Limburg	1	34,12	7,99	187,60	0,18	0,22
Brunssum	Limburg	1	1,55	54,64	232,57	0,01	0,24
Asten	Noord-Brabant	47	1657,58	493,11	8459,85	0,20	0,25
Goirle	Noord-Brabant	8	341,32	76,41	1612,23	0,21	0,26
Reusel-De Mierden	Noord-Brabant	35	791,15	605,95	5351,49	0,15	0,26
Deurne	Noord-Brabant	62	1188,51	926,93	8003,56	0,15	0,26

5. Wat gebeurt er met gronden van de ondernemers die het niet redden uit de bovenstaande gebieden? Wordt deze grond eigendom of gepacht door melkveehouders die wel grondgebondenheid hiermee willen behalen of is het realistischer te veronderstellen dat hoog salderende gewassen hier een opgang beleven? Kunnen jullie dit cijfermatig onderbouwen, desnoods met input vanuit de financiële sector?

Dit vraagt een andere analyse en toekomstscenario's; dit is niet op korte termijn haalbaar.

6. Wat voor gevolgen heeft de te verwachten beweging op de waterkwaliteit?

Risico op nitraatuitspoeling:

De melkveebedrijven in deze gebieden zullen een derogatie hebben. In de derogatiemonitor van het RIVM, lag de gemiddelde nitraatconcentratie in het gebied met een 230 kg N per ha norm (waaronder de genoemde gemeenten) onder de 50 mg nitraat per l tot 2018 (zie 4.13 van <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0034.pdf>). De droogte in 2018 en opvolgende jaren heeft geleid tot een forse stijging in de concentratie, grotendeels veroorzaakt door factoren die niet worden beïnvloed door management van de boer (bv. indikking van nitraat in de bodem door minder water, minder denitrificatie door lagere grondwaterstanden). Maar grofweg mag gesteld worden dat in een gemiddeld jaar wat betreft weer derogatiebedrijven gemiddeld voldoen aan de nitraatdoelstellingen (nb. aannemende dat de droogte in de periode 2018-2020 een uitzondering is; maar dat is twijfelachtig). De graslandnorm zal waarschijnlijk geen effect op de waterkwaliteit van de intensieve melkveebedrijven in deze regio, aannemende dat voldaan wordt aan de gebruiksnormen en voorschriften uit het mestbeleid (inclusief verantwoorde mestafzet naar akkerbouw of mestverwerking/export).

De intensieve melkveebedrijven hebben een mestoverschot en verwacht mag worden dat een deel van de mest naar akkerbouw- en vollegrondsgroentenbedrijven in de regio gaat. Mogelijk worden de mestnormen opgevuld, leidend tot verhoogde nitraatuitspoeling. De druk om mest af te zetten in de akkerbouw/tuinbouw neemt toe als de derogatie vervalt. Ook bij de genoemde graslandnormen is er een mestoverschot op de melkveebedrijven en zal er nog steeds mest naar de akkerbouw- en vollegrondsgroentenbedrijven gaan (bij ca. 1,7 GVE per ha kan de mest op het eigen bedrijf worden geplaatst). Waarschijnlijk zal de graslandnorm daardoor niet leiden tot minder gebruik van rundveemest op de akkerbouw- en vollegrondsgroentenbedrijven in deze regio. Het is niet waarschijnlijk dat de graslandnorm leidt tot verbetering van de waterkwaliteit van AT-bedrijven. De lokale situatie (grondsoort-hydrologie-landgebruik-areaal grasland - veedichtheid) bepaalt uiteindelijk de waterkwaliteit in een gebied.

Als de graslandnorm leidt tot een groter areaal grasland ten koste van bouwland in een regio, dan mag verwacht worden dat dit leidt tot minder nitraatuitspoeling. Maar dit is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Het pesticidegebruik is lager op grasland (aannemende dat grasland niet jaarlijks wordt doodgespoten en vernieuwd), dus vanuit pesticiden geredeneerd zal omzetten van bouwland naar grasland ook een positief effect hebben op waterkwaliteit

7. Als deze gevolgen negatief zijn, is het dan niet verstandig om met een lagere (begin)norm te werken die boeren in deze gemeentes wel kunnen behapstukken, zodat je de grootste beweging kunt maken om van maïs naar gras en/of rustgewas te gaan?
Ja, het vervangen van snijmais (een nitraatuitspoelingsgevoelig gewas) naar een minder uitspoelingsgevoelig gewas kan al resulteren in een beter waterkwaliteit
8. Zo ja, waarom? Een denklijn zou kunnen zijn begin op 0,20 rustgewas/grasland per GVE. Een rustgewas heeft ook een lage nitraatuitspoeling (d.w.z. voldoet aan de nitraatnorm bij landbouwkundig bemestingsadvies), zie het CDM-advies hierover:
<https://www.wur.nl/nl/show/cdm-advies-indeling-van-gewastypen-t.b.v.-7de-actieprogramma-nitraatrichtlijn.htm>
“Daarom heeft de CDM ‘rustgewassen’ in dit advies gedefinieerd als ‘niet-uitspoelingsgevoelige gewassen’, d.w.z. na de teelt van deze gewassen op zand- en lössgronden bevat het uitspoelingswater ≤ 50 mg nitraat per liter. De CDM adviseert de term

‘niet-uitspoelingsgevoelige gewassen’ te hanteren in het 7e AP, i.p.v. rustgewassen. Op de aangepaste lijst staan 75 niet-uitspoelingsgevoelige gewassen.”

9. Waarom zou je granen wel mee laten tellen voor 1/3 van de graslandnorm per GVE?
Een graangewas behoort tot de rustgewassen (niet-uitspoelingsgevoelige gewassen; zie bovengenoemd CDM-advies), en nitraatuitspoeling kan verder beperkt worden door de teelt van een vanggewas. Nb. najaarsbemesting van granen moet dan niet worden toegestaan. Vanuit pesticiden en waterkwaliteit geredeneerd hebben granen wel een nadeel t.o.v. grasland. Granen kunnen ook veel koolstof opslaan (mits stro achterblijft), maar op andere aspecten scoren granen minder dan grasland, bv. biodiversiteit
10. Welke gewassen kunnen ter vervanging dienen voor snijmaïs, welke koeien voorziet in hun energiebehoefte, met gelijkwaardige effecten op uitspoeling van nutriënten en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen t.o.v. gras, luzerne en voederbieten?
Ga na of op de lange lijst met rustgewassen mogelijke alternatieven zitten als veevoer.
11. Waarom is het beschikken van water belangrijk en mogelijk bijna onmisbaar voor het telen van grasland in droge zandgebieden?
Zonder water geen productie en stikstofopname (dus zowel voedertechisch als vanuit milieuoogpunt relevant), maar dat geldt voor alle gewassen (grasland is inderdaad droogtegevoelig). Er zou nagegaan kunnen worden wat de meest geschikte gewassen zijn uit oogpunt van droogte, voedertechisch oogpunt en waterkwaliteit.
12. Heeft de graslandnorm volgens de commissie genoeg effect om waterkwaliteit te verbeteren of is extra aanvullend stimulerend beleid in de akkerbouw ook nodig?
*Het nitraatprobleem ligt vooral in de akker- en tuinbouw, dus ook daar moeten maatregelen worden genomen (die als deels in het 7e AP zitten). Pesticidegebruik is ook belangrijk in de AT-sectoren.
Ook is de graslandnorm gekoppeld aan GVE en dit zal bij een krimp van de veestapel er toe kunnen leiden dat areaal grasland afneemt*
13. Kan de maatwerkenpak (gemaakt door sector en overheid) nog helpen om in gebieden te komen tot een betere waterkwaliteit in zijn geheel, naast een eventuele graslandnorm?
In theorie wel, maar er zijn nog veel onzekerheden. Zie bijvoorbeeld het CDM-advies over maatwerkenpak 7e AP: <https://www.wur.nl/nl/show/cdm-advies-maatwerkenpak-van-het-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn.htm>
14. Zo ja, op waarom en op welke wijze?
In het CDM-advies staan enkele mogelijk vereenvoudigen genoemd
15. Waarom is het verstandig om naast een voor velen haalbare graslandnorm doelsturing ook een even belangrijke rol te geven, met name voor de veedichte gebieden?
Dat kan mogelijkheden bieden om specifiek te sturen op verbetering waterkwaliteit (en andere milieudoelen), al hoewel er veel onzekerheden zijn bij doelsturing.
16. Waarom zou het verstandig zijn om de peilbuizenaanpak met N-residumeting
*Dit klopt niet. Peilbuizen gaat over water en N-residu over bodembemonstering (dat zijn dus twee typen metingen) los te trekken van een ASB?
Metingen hebben perspectief omdat ze de boer inzicht geven.*

Metingen hebben ook hun nadelen. Er moeten vertalingen komen van bedrijfsniveau naar regioniveau. Een bedrijf op een droge zandgrond kan waarschijnlijk niet of amper voldoen aan de nitraatnorm, maar een bedrijf op een nattere zandgrond kan gemakkelijk voldoen (bij hetzelfde management). Hoe kom je tot een regio-specifieke norm? Daarnaast zullen er grote schommelingen zijn in nitraat in grondwater en N-residu tussen jaar door verschillen in weer. Hoe voorkom je dat een boer in het ene jaar wel voldoet aan een norm en het jaar er na, bij ongewijzigd management, niet?

17. Los van onze punten over flankerend beleid, welke punten zouden jullie hieraan toevoegen om te komen tot perspectief voor jonge melkveehouders waar een norm voor grondgebondenheid knelt in de huidige bedrijfsvoering?
Er zitten veel goede punten in de voorgestelde aanpak, met als vertrekpunt het verbeteren van waterkwaliteit en andere milieuthema's (die eerder zijn genoemd).
18. Is grondgebondenheid een middel om te komen tot krimp of staat grondgebondenheid gelijk aan krimp? Wanneer het laatste het geval is, wat is dan de functie van grondgebondenheid?
Iets voor LNV
19. Hoe zou grondgebondenheid (lees graslandnorm/rustgewassenorm) samen kunnen gaan, lees synergie effecten optreden, in een regio waarin akkerbouw en melkveehouderij heel veel samenwerken?
Dat zou goed passen. Hoe kan je in een gebied voldoen aan de waterkwaliteitsnormen (en andere milieudoelstellingen) op basis van een gebiedsspecifiek bouwplan van grasland – maisland – rustgewassen – overige AT-gewassen, inclusief eventueel nodige aanvullende maatregelen om uitspoeling te beperken. Dit vraagt om een regiospecifieke aanpak.
20. Wat is effectiever volgens jullie voor de waterkwaliteit, ofwel een steeds hogere graslandnorm ofwel een lage graslandnorm met veel deelname waarnaast doelsturing plaats vindt, in eerste plaats door peilbuizen in combinatie met N-residumetingen per perceel en later nog de toepassing van een ASB?
Dat is sterk afhankelijk van de normen die gehanteerd worden bij de metingen en ASB. In Vlaanderen is veel ervaring met N residumetingen, maar daar het is duidelijk dat de norm voor toelaatbaar N-residu te hoog is; er wordt niet voldaan aan de waterkwaliteit.
21. Dit alles beiden ook voor de akkerbouw toepasbaar in ruil voor minder streng beleid/stimulansen?
Voordat er daadwerkelijk een ontwikkeling van integrale ASB wordt gestart, zou eerst de haalbaarheid van soort systeem in kaart moeten worden gebracht. Niet alleen juridisch, borging, handhaving, maar ook de technische invulling. Levert het inderdaad motiverende voordelen en meer flexibiliteit op voor boeren, of demotiverende administratieve rompslomp?
22. Wat betekent een hoge graslandnorm voor de kleigebieden?
Milieukundig: minder oppervlakkige afspoeling naar oppervlaktewater (t.o.v. braak) en positief effect op bodemkwaliteit – koolstof. Nitraatuitspoeling speelt hier een minder sterke rol dan in het zandgebied. Effect meer grasland op waterkwaliteit is groter in zandgebieden (nitraat in grondwater) dan in kleigebieden (stikstof en fosfaat in oppervlaktewater).

23. Waarom zou je hier een hoge graslandnorm invoeren? Is het niet verstandiger om dit lager te houden in verband met samenwerkingen met akkerbouwers en de enorme productieve grond?

Dat is een optie, maar met aanvullende maatregelen om uitspoeling van stikstof en fosfaat via drains of oppervlakkig te beperken.

24. Voor jonge melkveehouders, zeker na bedrijfsovername of ervoor, is het heel lastig om grond te kopen of te pachten middels bijvoorbeeld erfpacht, omdat banken de overnamesom elke keer betrekken bij het aankopen van gronden voor bijvoorbeeld grondgebondenheid.

Grondgebondenheid zonder extra ondersteuning van jonge melkveehouders betekent dat zij een hele moeilijke uitgangspositie hebben om deze doelstelling te behalen. Zijn jullie het daar mee eens of niet? Wat is jullie argumentatie hiervoor?

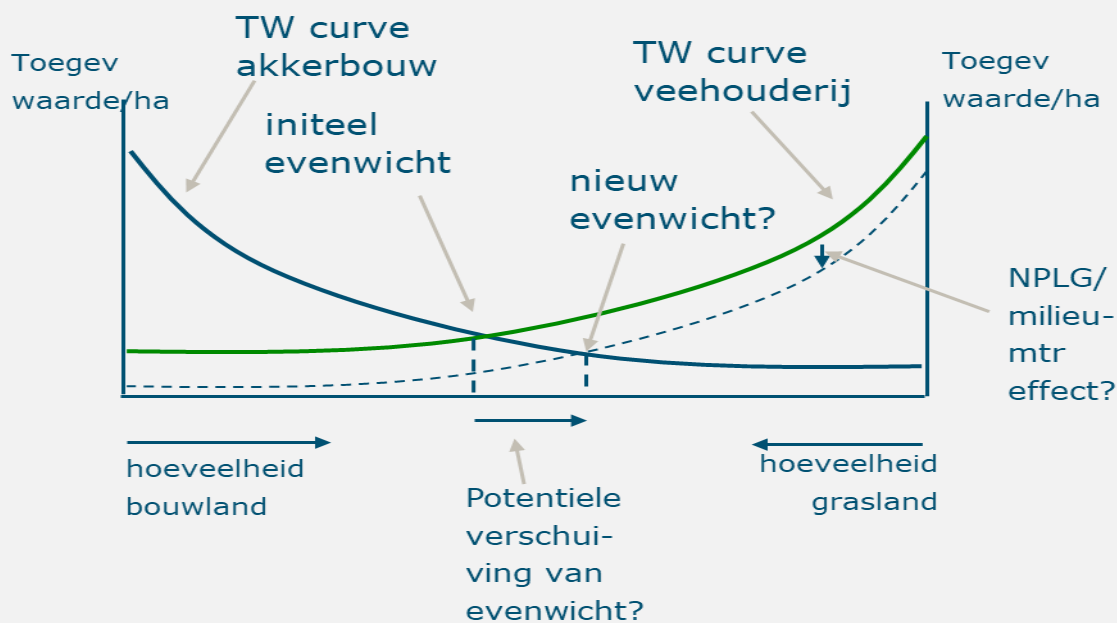
Ja. De argumentatie is dat dergelijke investeringen door de banken vaak als niet-productief worden aangemerkt en daarmee zich dus niet kunnen 'terugbetalen'. Als dergelijke investeringen helpen om een lange termijn perspectief voor een bedrijf te creëren of bestendigen, dan is zeker het belang van dergelijke investeringen te verdedigen. Misschien moeten banken daar ook positiever naar kijken (en/of moet er worden gekeken als er knelpunten zitten hoe daar oplossingen voor te bedenken zijn).

25. Hoe komt de jonge boer aan financieringsruimte om grond te kopen/pachten waarmee hij kan voldoen aan een norm voor grondgebondenheid? Wat zijn oplossingsrichtingen hiervoor welke deskundige adviseren? *Zie de box hieronder*

Box: Economie, beleid en de allocatie van bouwland/grasland

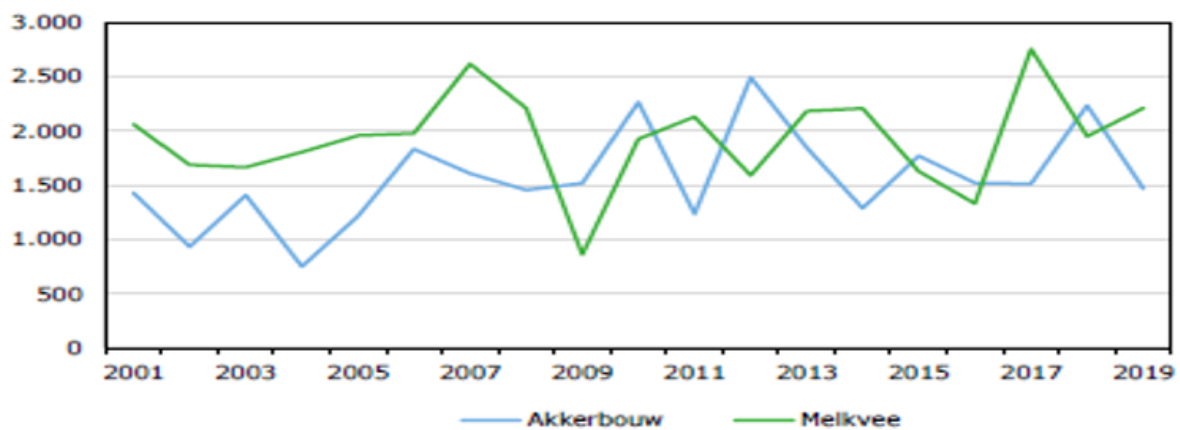
Figuur 1 hieronder heeft op de horizontale as de hoeveelheid land in een regio of gebied. Die hoeveelheid is begrensd door de totale oppervlakte cultuurareaal. Van links naar rechts wordt de hoeveelheid bouwland aangegeven. De linker Y-as geeft de rentabiliteit van de akkerbouw aan. Hoe meer grond de akkerbouw in gebruik neemt hoe lager het saldo dat per hectare wordt gerealiseerd (zie het dalende verloop; saldo is afhankelijk van de geschiktheid van de grond, gewassenkeuze e.a.). Van rechts naar links staat de hoeveelheid grasland. De rechter Y-as geeft de rentabiliteit per hectare van grasland, in gebruik voor de melkveehouderij: van links naar rechts wordt deze lager. Het evenwicht in de verhouding bouwland/grasland wordt bepaald door de relatieve rentabiliteit van de akkerbouw en de melkveehouderij. En ergens houden ze elkaar in evenwicht. Door de op verduurzaming gerichte maatregelen moeten ondernemers in de melkveehouderij extra kosten maken (investeren in stallen) of extensiveren (extensiveren verlaagt ook het saldo per ha dat in de melkveehouderij gerealiseerd wordt). In de figuur is dit aangegeven als een verschuiving omlaag van de rentabiliteitscurve van de melkveehouderij. Het snijpunt van de nieuwe en de oude curve levert een nieuw evenwicht (dat meer naar rechts ligt). Het gevolg is dat de akkerbouw 'oprukt' en er grasland wordt 'ingeleverd'. Door met beleid maatregelen te nemen die 'het tekort' bij de melkveehouderij opheffen, zoals de bovengenoemde eco-keuzemaatregelen, wordt het saldo van melkvee weer 'opgekrikt' en krijgen ondernemers een financieel toereikende prikkel (mits goed ingeregeld) om wat grasland is ook grasland te laten.

De vraag is hoe dat goed kan. Daarvoor is inzicht nodig in de (lokale) rentabiliteitsverhouding van bouwland en grasland. Figuur 2 geeft een overzicht van het gemiddelde inkomen per hectare voor akkerbouw en veehouderij in Nederland. Wat opvalt is dat de rentabiliteit van de akkerbouw en melkveehouderij elkaar aardig in evenwicht houden, zeker sinds 2010.



Figuur 1 De verhouding bouwland /grasland als functie van rentabiliteit van sectoren

In de periode 2001-2009 lag de rentabiliteit in de melkveehouderij nog wat hoger dan in de akkerbouw. Omzetten van land is een 'lange termijn'-beslissing, waar ook vaak bedrijfsinvesteringen bij horen. Dat geeft, zeker op de korte termijn, een zekere onomkeerbaarheid aan een omzetting. Het geeft ook aan dat de ondernemers zich op een meerjarig rentabiliteitsperspectief oriënteren bij hun keuzes. De figuur suggereert dat, omdat de rentabiliteitsverhouding niet te ver uit elkaar ligt, gerichte direct of indirect aan grasland gerichte eco-betalingen of ANLb-betalingen, mits ze voldoende als structureel worden ingeschat, echt het verschil kunnen maken.



Bron: Silvis en Voskuilen (2021), gebaseerd op Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research

Figuur 2 Ontwikkeling inkomensbijdrage (netto toegevoegde waarde) per ha in akkerbouw en melkveehouderij

De rentabiliteitsverhouding in een gebied kan best behoorlijk afwijken van het algemene Nederlandse gemiddelde (figuur 2). Een eventuele aparte regionalisering van dergelijke GLB-regelingen is te overwegen. Dan mag je namelijk de vergoeding ook op die regionale basis berekenen. In die berekening mag rekening worden gehouden met gedeerde inkomsten en eventuele extra kosten. Dit laat ruimte om ook rekening te houden met de 'alternatieve grondaanwending': dus ook met de rentabiliteit die de grond zou krijgen wanneer ze over zou gaan naar de akkerbouw (als deze hoger is). Daarmee ontstaat de flexibiliteit om de vergoedingen af te stemmen op het doel om de balans tussen de sectoren in stand te houden.