

Grondgebondenheid in perspectief

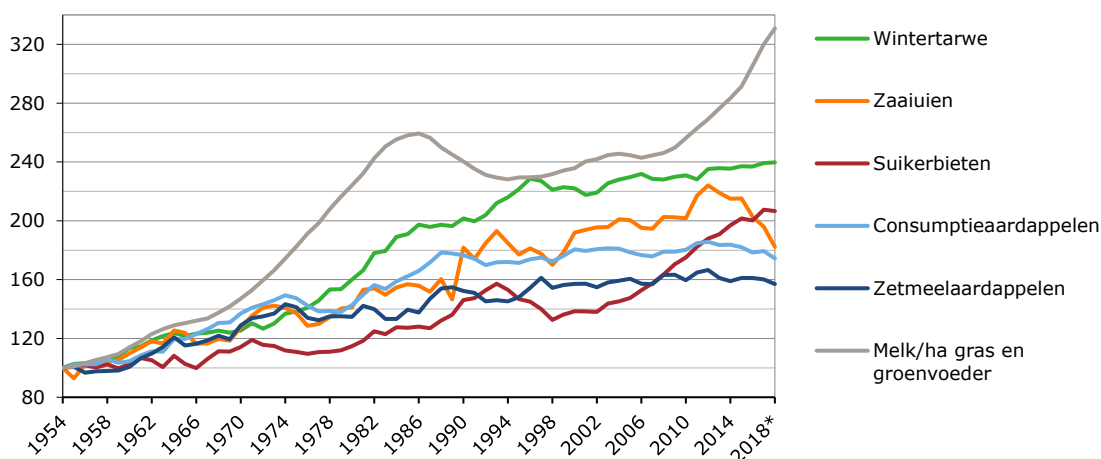
Huib Silvis en Martien Voskuilen



Zoals het woord al zegt is landbouw een grondgebonden activiteit. De hoeveelheid en kwaliteit van de beschikbare grond beperken het productievermogen van de sector. Van oudsher is er met succes naar gestreefd om de productie per hectare te verhogen en zo de afhankelijkheid van grond te verminderen. Dit is wel grond-vermeerderende technische vooruitgang genoemd, ter onderscheiding van arbeidsbesparende technische vooruitgang. De verhoging van de productie per hectare heeft positieve effecten voor de welvaart, maar kan ecologische grenzen overschrijden. Zo heeft overbesteding door de melkveehouderij aanleiding gegeven tot het streven naar een herstel van de grondgebondenheid. Dit bericht schetst de structurele ontwikkelingen en het beleid rond dit thema in de akkerbouw en melkveehouderij, de belangrijkste grondgebonden takken van de landbouw in Nederland. Voor beide takken is het Europese landbouw- en milieubeleid van grote betekenis.

Verhoging van de productie per hectare

Vanaf het midden van de vorige eeuw zijn de fysieke opbrengsten van een aantal akkerbouwgewassen sterk toegenomen. De ha-opbrengsten van belangrijke gewassen zijn meer dan verdubbeld (figuur 1). De grootste stijging vond over het algemeen plaats tussen 1950 en 1990-1995. Ontwikkelingen op het gebied van veredeling, nutriënten (kunstmest) en gewasbescherming (ziektebestrijding) hebben ondernemers handvatten gegeven om ongunstige teeltomstandigheden te corrigeren. De laatste jaren wordt gezocht naar technische oplossingen voor onder andere bodemstructuur (rupsbanden/rijpaden) en heterogeniteit in een perceel (precisie landbouw).



Figuur 1 Fysieke opbrengsten per hectare. Voortschrijdend vijfjarig gemiddelde (1950-1954=100, in figuur weergegeven als 1954)

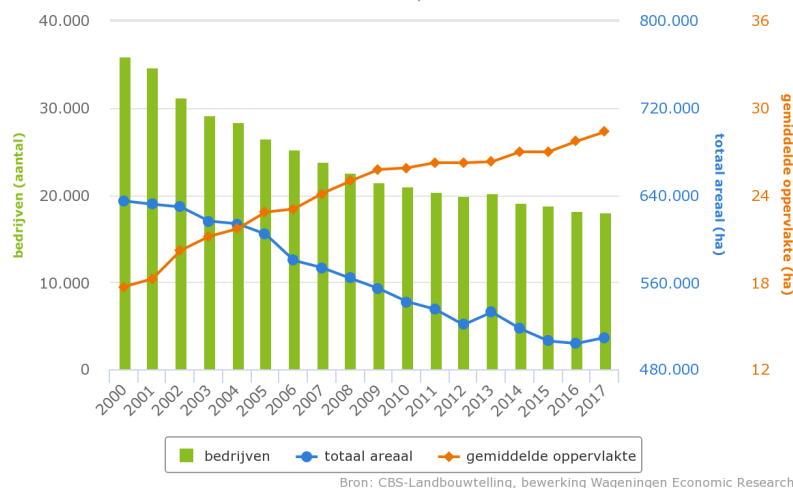
* Voorlopige cijfers

Bron: CBS, bewerking Wageningen Economic Research.

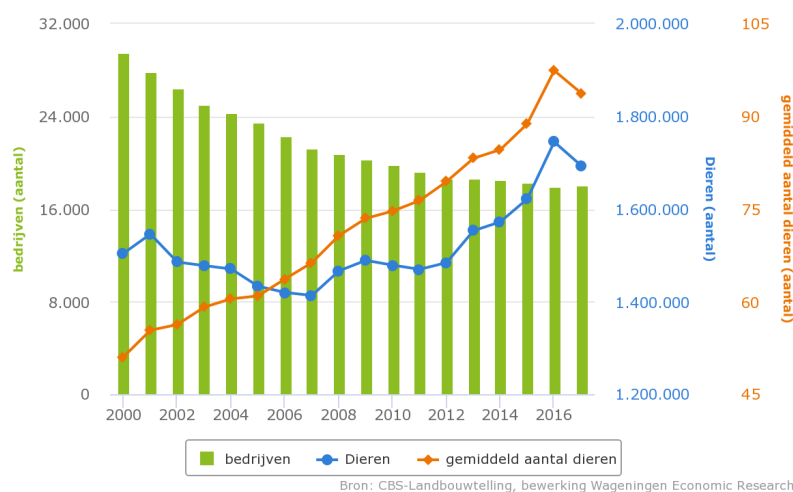
In de melkveehouderij is een nog grotere stijging van de productie per hectare geboekt, vanaf 1950 meer dan drie keer (figuur 1). Dit is mede mogelijk gemaakt door de veedichtheid (melkkoeien/ha) te verhogen met behulp van aangekocht veevoer. In het patroon is de invloed van het EU-zuivelbeleid duidelijk terug te zien. Vanaf de jaren zestig werd de productieverhoging gestimuleerd door de ondersteuning van de melkprijs. Door de in 1984 ingestelde melkquotering en latere quotumreducties kwam een einde aan de groeiende melkproductie per hectare. Vervolgens luidde de aankondiging in 2006 dat de quotering op termijn zou worden afgeschaft een nieuwe periode van productiestijging in. Die werd gerealiseerd door verruiming van de quota en gevoed door enkele jaren met gemiddeld uitstekende bedrijfseconomische resultaten. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is de gemiddelde intensiteit van het grondgebruik in de melkveehouderij tegenwoordig dubbel zo hoog als in de akkerbouw: ruwweg 7.700 euro Standaardopbrengst (SO) per ha in de melkveehouderij tegenover 3.800 euro/ha in de akkerbouw. Uiteraard zijn er grote verschillen per gebied en bedrijf (zie vorig themabericht: 2019-078).

Structurele ontwikkelingen

In de structurele ontwikkeling van de akkerbouw en melkveehouderij zijn er overeenkomsten maar ook verschillen. In beide takken daalt het aantal bedrijven en neemt de gemiddelde bedrijfsgrootte toe. Sinds 2000 is de akkerbouw kleiner geworden (in areaal, zie figuur 2), maar is de melkveehouderij per saldo gegroeid (in aantal melkkoeien, zie figuur 3).



Figuur 2 Akkerbouw: aantal bedrijven, areaal en gemiddelde bedrijfsoppervlakte



Figuur 3 Melkveehouderij: aantal bedrijven, aantal dieren en gemiddeld aantal dieren per bedrijf

Een ander verschil tussen de takken betreft de specialisatiegraad. Hierbij gaat het om het aandeel van de productie dat voor rekening komt van het gespecialiseerde bedrijfstype. De specialisatiegraad van de akkerbouw is vanaf 2000 toegenomen van 66% tot 72%. Dit houdt in dat nog 28% van de akkerbouwproductie plaatsvindt door andere dan gespecialiseerde akkerbouwbedrijven. De specialisatiegraad van de melkveehouderij was in 2000 al hoog met 87% en is de laatste jaren stabiel op 95%. Samen hebben de gespecialiseerde akkerbouw- en melkveebedrijven 72% van het totaal areaal landbouwgrond in gebruik; in 2000 was dat 65%.

Beleid voor duurzame ontwikkeling

Het landbouw- en milieubeleid voor de grondgebonden landbouw wordt grotendeels bepaald door afspraken in EU-verband. Oorspronkelijk was het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) er vooral op gericht de gemeenschappelijke markt te liberaliseren en via het prijsbeleid een redelijke beloning voor de ingezette productiefactoren te bevorderen. Later heeft het milieubeleid steeds meer gewicht gekregen. Het EU-beleid bestrijdt negatieve externe effecten van het gedrag van marktpartijen, waaronder de vervuiling van water, lucht en bodem. Er is een groot aantal beperkende milieunormen ontwikkeld om milieuproblemen op te lossen. Tegenwoordig liggen de prioriteiten van het milieubeleid onder meer bij de bestrijding van klimaatverandering en de bevordering van het efficiënt en verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Een kenmerkend voorbeeld van het EU-milieubeleid is de Nitraatrichtlijn. Volgens deze richtlijn mag op landbouwgrond 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare worden gebruikt. Dankzij de derogatie heeft Nederland toestemming om hiervan af te wijken. Onder bepaalde voorwaarden mag de hoeveelheid stikstof 230 of 250 kilogram zijn. De gebruiksnorm van 230 of 250 kilogram stikstof bij derogatie geldt alleen voor mest van graasdieren.

Zeven richtlijnen Goede Landbouw- en Milieuconditie (GLMC)

- 1: Bufferstroken langs waterlopen: het is verboden om meststoffen te gebruiken in de bemestingsvrije zone en de teeltvrije zone.
- 2: Vergunning voor bevoeien met water: als een vergunning hiervoor verplicht is, mag landbouwgrond zonder vergunning niet bevoeid worden met water.
- 3: Bescherming van grondwater: afvalwater of andere stoffen mogen niet worden geloosd in of op de bodem.
- 4: Minimale bodembedekking: het is verplicht een groenbemester in te zaaien op een perceel dat uit productie is genomen en waarvoor GLB-subsidies worden aangevraagd.
- 5: Erosie tegengaan: om erosie te voorkomen zijn diverse maatregelen voorgeschreven.
- 6: Behoud organisch stofgehalte in bodem: na de oogst mogen geen gewasresten op bouwland worden verbrand, tenzij hiervoor toestemming is verkregen om fytosanitaire redenen. Ook is een vergunning nodig van het college van burgemeester en wethouders.
- 7: Landschapselementen en snoeiverbod: voor het in stand houden van landschapselementen gelden regels voor vellen zonder kennisgeving, herplantplicht en het kapverbod.

Voor meer informatie: RVO.nl

Om de ecologische duurzaamheid van de landbouw te verbeteren heeft het GLB steeds meer milieubeleid opgenomen. De milieudimensies van het GLB bieden hoofdzakelijk inkomensondersteunende elementen voor de milieukwaliteit (vergroening in eerste pijler en agromilieusubsidies in tweede pijler). De directe GLB-betalingen aan boeren bestaan sinds dit jaar uit een vast bedrag per hectare ('flat rate'). Voor het ontvangen van de betalingen moet

echter aan een aantal bedrijfsnormen worden voldaan, met als doel een duurzamere landbouw te bevorderen. De normen zijn ontleend aan bestaande wet- en regelgeving op milieugebied en vastgelegd in GLB-randvoorwaarden voor de directe betalingen. Aanvullend heeft Nederland zeven richtlijnen ontwikkeld voor Goede Landbouw- en Milieuconditie (GLMC). Deze sluiten aan bij andere GLB-randvoorwaarden.

Bij het overtreden van de regels (niet-conform zijn), krijgen boeren een boete in de vorm van een vermindering van de steun die zij uit het GLB krijgen. De betalingen die moeten worden verlaagd, omvatten niet alleen de rechtstreekse betalingen, maar ook bijvoorbeeld de areaalbetalingen gerelateerd aan agromilieumaatregelen.

Herstel van de grondgebondenheid in de melkveehouderij

Anders dan voor de akkerbouw is de grondgebondenheid een bijzonder beleidsvraagstuk geworden voor de melkveehouderij. Dit hangt samen met de afschaffing van de melkquotering in 2015. In een poging de expansie op te vangen, is per 1 januari 2015 de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (Melkveewet) van kracht geworden. Het doel van de wet is om het evenwicht op de mestmarkt te bewaren en overschrijding te voorkomen van de fosfaat- en stikstofplafonds. De Melkveewet sluit grondloze groei niet uit. Om die mogelijkheid te beperken, is de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij geïntroduceerd, die per 1 januari 2016 van kracht is. Per 1 januari 2018 is deze verankerd in de Meststoffenwet, houdende additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij, de Wet grondgebonden groei melkveehouderij. Hierin staan de regels in welke mate het bedrijf extra grond in gebruik moet nemen bij groei van de fosfaatproductie van melkvee, bijvoorbeeld door uitbreiding van de melkveestapel. Een en ander bleek echter onvoldoende om de groei van de mestproductie op nationaal niveau te stuiten. In 2017 zijn ingrijpende reductiemaatregelen genomen om de overschrijding van het nationale fosfaatplafond ongedaan te maken en daarmee de derogatie te behouden. Als gevolg hiervan is de melkveestapel in 2017 gedaald (zie figuur 3). Om het verlaagde niveau te kunnen handhaven is per 1 januari 2018 het fosfaatrechtenstelsel ingevoerd.

Rond de formele regelgeving zijn er diverse initiatieven genomen waarin de grondgebondenheid van de melkveehouderij centraal wordt gesteld. Zo is een pleidooi gehouden om een grens van 20 km rond de bedrijfsgebouwen aan te houden voor de voorziening van veevoer. Hierin geldt een bedrijf als grondgebonden indien de fosfaatproductie gelijk is aan of kleiner dan de plaatsingsruimte van fosfaat op het individuele bedrijf. LTO en NZO hebben er in het rapport 'Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij' voor gepleit om de voorziening in eiwitbehoefte centraal te stellen: minimaal 65% van de eiwitbehoefte (ruwvoer) zou in 2025 afkomstig moeten zijn van eigen grond. De melkveehouder moet dan over voldoende grond beschikken om een aanzienlijk deel van zijn mest aan te wenden voor de groei van gras en andere gewassen.

In april van dit jaar debatteerde de Tweede Kamer over de door LTO/NZO voorgestelde definitie van Grondgebonden Melkveehouderij. Minister Schouten gaf aan dat zij die definitie niet zomaar zal overnemen. Vooralsnog willen minister en regeringsfracties zich niet op een definitie vastleggen. In het najaar worden nieuwe mestvoorstellen van het kabinet verwacht. De discussie over grondgebondenheid wordt enigszins overschaduwd door de discussie over kringlooplandbouw. De minister noemde grondgebondenheid 'geen doel op zich, maar wel een belangrijk middel'. Grondgebondenheid zal wel een van de uitgangspunten zijn bij het mestbeleid, naast andere uitgangspunten. 'We zijn de puzzel aan het leggen', aldus de minister.

Contact

Wageningen Economic Research Dr.ir. H.J. Silvis
Postbus 29703 Senior onderzoeker
2502 LS Den Haag T +31 (0)70 3358 168
www.wur.nl/economic-research E huib.silvis@wur.nl

2019-109