

A black and white cow is grazing in a lush green field filled with yellow dandelions. The cow is in the background, slightly out of focus, with its head down. The foreground is filled with vibrant green grass and numerous yellow dandelions. A small, fluffy chick is visible in the lower-left foreground. The sky is a clear, bright blue.

Grasland

maakt het verschil


**Extra waarden
-boven productie-
in stikstofdiscussies
en verder**

Voorwoord

Om te komen tot meer vraag gestuurd onderzoek en een grotere, directe betrokkenheid van melkveehouders heeft ZuivelNL in 2022 melkveehouders opgeroepen hun ideeën voor onderzoek aan te dragen. Op basis van de door melkveehouders ingediende kenniswensen heeft ZuivelNL (kennis)instellingen uitgedaagd om projectideeën in te dienen. Het Louis Bolk Instituut heeft op basis van deze kenniswensen het project “Grasland maakt het verschil” ingediend en is door ZuivelNL gehonoreerd. In lopende discussies over de positie van de melkveehouderij, sluipt een eenzijdige focus op stikstof/ammoniakreductie, waarmee het kind met het badwater dreigt te worden weggegooid: positieve aspecten van de melkveehouderij op landgebruik worden in de huidige discussie nauwelijks betrokken. Als de consequentie van de discussie (incl. een aflopende derogatie) is, dat grasland zal worden omgezet in bouwland, wordt wellicht op één dossier iets gewonnen, maar op andere dossiers ingeleverd. Denk aan biodiversiteit (habitatrichtlijn etc.), waterkwaliteit (kaderrichtlijn water), CO₂-emissie (Parijs-akkoorden) en ook waterregulatie (klimaatadaptatie), laat staan bodemkwaliteit en landschap. Het is daarom van belang om de maatschappelijke waarde van grasland naast productie expliciet te maken. In deze brochure zijn deze waarde / het leveren van ecosysteemdiensten van grasland op een rij gezet. In het gelijknamige memo van Van den Hout et al* is de onderbouwing gegeven.



www.louisbolk.nl
info@louisbolk.nl
T 0343 523 860
Kosterijland 3-5
3981 AJ Bunnik

 @LouisBolk

© Louis Bolk Instituut maart 2023

Foto's: Shutterstock

Infographics: De Lynx

Ontwerp: Fingerprint

Druk: Badoux Grafische Communicatie B.V.

Deze uitgave is per mail of website te bestellen
onder nummer 2023-016 LbD

* Onderbouwende memo: Van den Hout M.,
J. de Wit, M. Bruinenberg, N. Hoekstra, P.
Struyk, J. Pijlman, N. van Eekeren (2023)
Grasland maakt het verschil: Extra waar-
den -boven productie-, in stikstofdiscussies
en verder.

Louis Bolk Instituut 2023-013 LbD.
Te downloaden via www.louisbolk.nl

1. Aanleiding	4
2. Vergelijking van ecosysteemdiensten per type landgebruik	6
3. Vermindering van graslandareaal en ecosysteemdiensten	8
4. Handelingsperspectieven voor beleid	10

1. Aanleiding

Grasland heeft waarde; via de koe levert het voedsel en kan het bijdragen aan bodemkwaliteit, waterregulatie, extra koolstofvastlegging, biodiversiteit etc. We noemen deze bijdragen 'ecosysteemdiensten'. Het aandeel (blijvend) grasland in Nederland staat echter onder druk. Daar zijn twee belangrijke redenen voor. Enerzijds hebben ze effect op de gehele melkveehouderijsector en anderzijds op individuele bedrijven:

- De reductieopgaven voor stikstofemissies én de klimaatdoelen, zetten druk op de gehele melkveehouderijsector. Krimp van het aantal dieren wordt daarbij vaak als belangrijke oplossingsrichting aangehaald. Wanneer melkveebedrijven stoppen, is er een reële kans dat ook het aandeel grasland afneemt.
- Daarnaast zorgen wegvallende derogatie¹ en hoge grondprijzen, voor interne druk op de bedrijfsvoering van melkveebedrijven. Hierdoor wordt grasland economisch minder aantrekkelijk en is de kans groot dat het areaal relatief nog sterker krimpt dan de omvang van de melkveestapel.

Als dat vervolgens betekent dat grasland wordt omgezet in bouwland (akkerbouw-grond), wordt wellicht gewonnen op één dossier, maar zal ingeleverd worden op meerdere van bovengenoemde maatschappelijke ('ecosysteemdiensten'), die grasland ook vertegenwoordigt. Om in beleidsmatige afwegingen rond de melkveehouderijsector het spreekwoordelijke 'kind niet met het badwater weg te gooien', legt deze studie het accent op de (onderbelichte) ecosysteemdiensten van (verschillende types) grasland in vergelijking met bouwland². Het doel van deze brochure is om bij beleidsbeslissingen ook de maatschappelijke diensten die grasland levert mee te wegen.

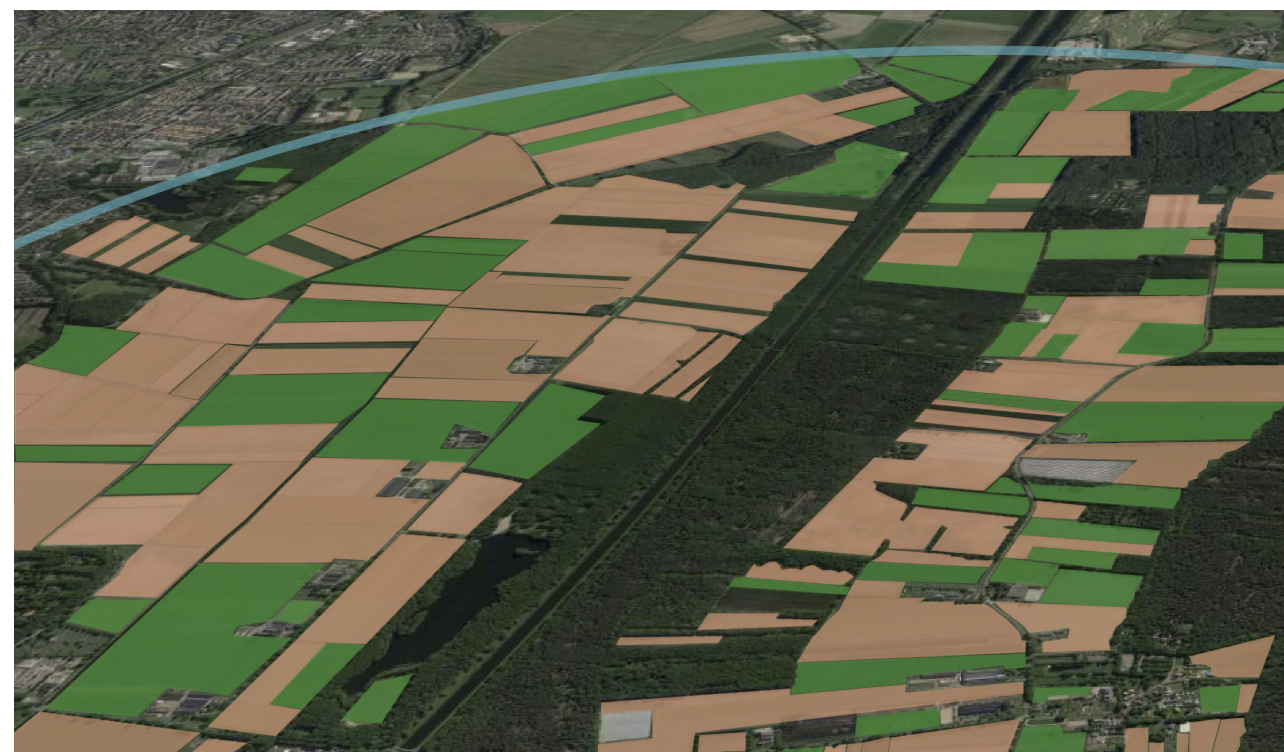
*Ecosysteemdiensten
van grasland
belichten om bij
beleidsbeslissingen
'niet het kind met
het badwater weg te
gooien'*

¹ Derogatie: toestemming van de EU om af te wijken van de algemeen vastgestelde norm voor het aanwenden van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare grond.

² Grond of bodem die wordt geploegd of geschikt is voor grondbewerking, in tegenstelling tot grasland of bossen. Op bouwland worden akkerbouwgewassen geteeld: bijv. aardappelen, uien, suikerbieten, maar ook voedermais, bloembollen etc..



Het aandeel grasland staat onder druk. Als het aantal melkveebedrijven afneemt gaat het landgebruik van een situatie boven met veel grasland (groen) naar een situatie onder met juist veel bouwland (bruin). Hiermee wordt wellicht gewonnen op één dossier, maar zal ingeleverd worden op meerdere van de maatschappelijke diensten ('ecosysteemdiensten'), die grasland ook vertegenwoordigt.

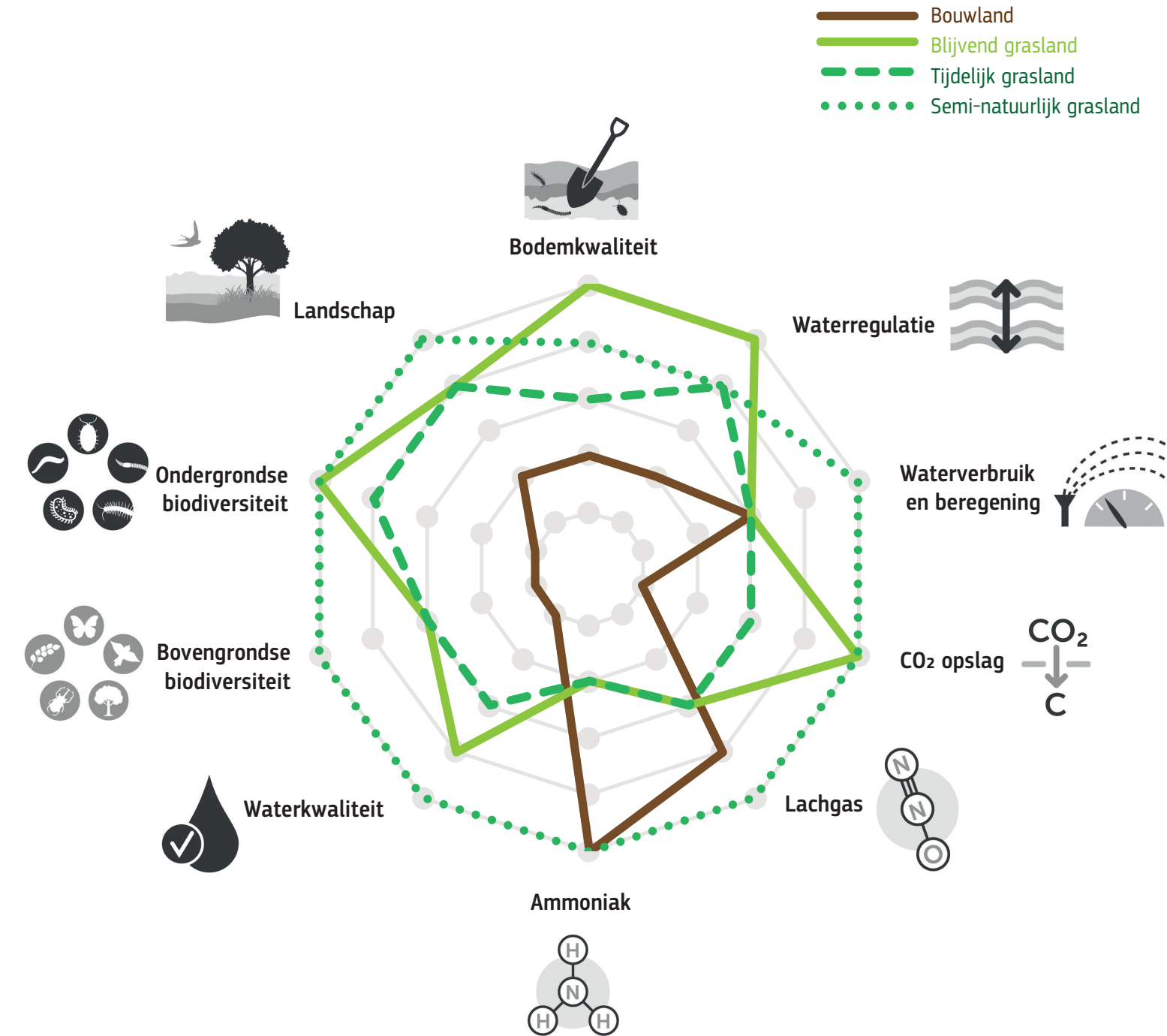


2. Vergelijking van ecosystemendiensten per type landgebruik

De productie van voedsel of veevoer is het hoofddoel van veel landbouwgrond en wordt in dit vergelijk als uitgangspunt genomen. In deze brochure zijn de (maatschappelijk gewenste) ecosystemendiensten van bouwland vergeleken met verschillende types grasland, namelijk blijvend grasland, tijdelijk grasland en semi-natuurlijk grasland. Er is gescoord op basis van literatuur en 'expert judgement' (zie Figuur 1).

Alle graslanden scoren, in variabele mate, beter dan bouwland op de ecosystemendiensten bodemkwaliteit, waterregulering, CO₂, waterkwaliteit, bovengrondse en ondergrondse biodiversiteit, en landschap. Semi-natuurlijk grasland is spiegelbeeldig aan bouwland: vooral samenhangend met een zeer laag bemestingsniveau en een permanente begroeiing, scoort het beter voor de meeste ecosystemendiensten met uitzondering van de uitstoot van ammoniak, die vergelijkbaar laag is door de emissiearme aanwending van mest op bouwland. Anderzijds vertegenwoordigt semi-natuurlijk grasland een minimaal productiepotentieel. Tijdelijk en blijvend productief grasland nemen voor veel ecosystemendiensten een positie in tussen bouwland en semi-natuurlijk grasland, met uitzondering van ammoniak en lachgas. Daarnaast scoort blijvend grasland even goed of beter dan semi-natuurlijk grasland op de ecosystemendiensten bodemkwaliteit, waterregulering, CO₂ en ondergrondse biodiversiteit vooral samenhangend met een hoge en stabiele organische stof toevoer aan de bodem en weinig bodembewerkingen.

Figuur 1: Visuele representatie van ecosystemendiensten die bouwland, blijvend grasland, tijdelijk grasland en semi-natuurlijk grasland leveren. Dit in onderling vergelijk. Dit af te zetten tegen productiecapaciteit: waarbij bouwland de hoogste productiecapaciteit heeft in voedsel/voerlevering en semi-natuurlijk grasland het laagst. Voor onderbouwende memo zie Van den Hout et al. (2023).

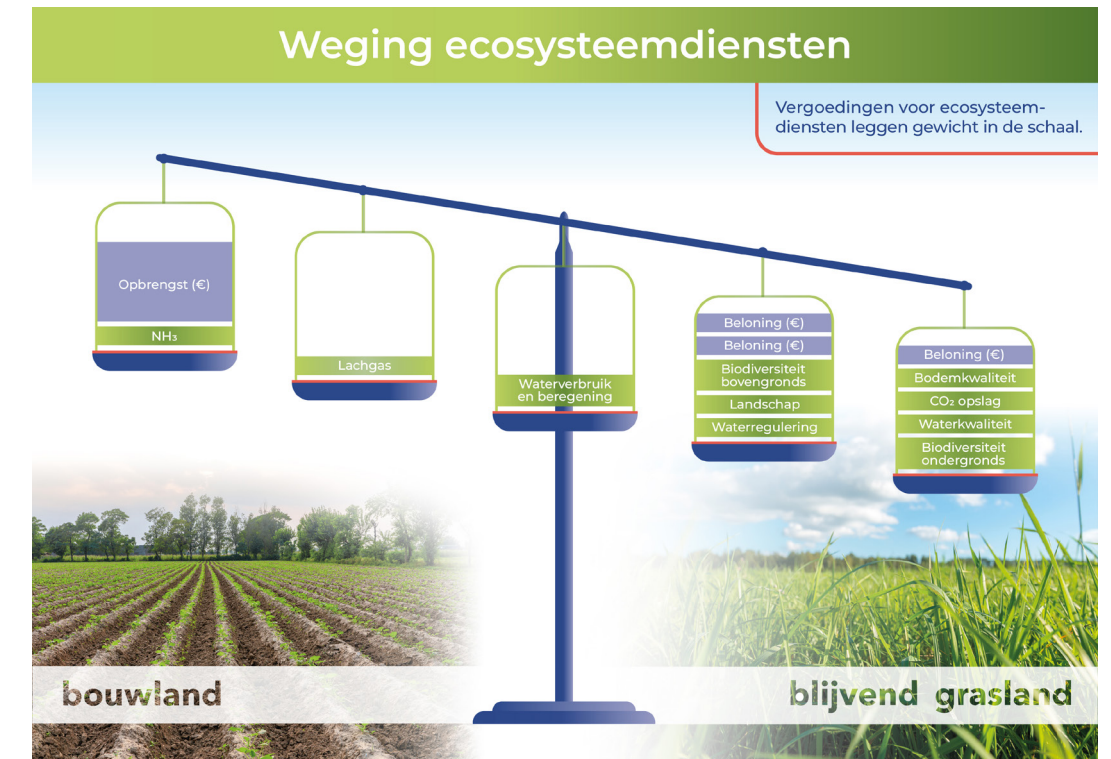
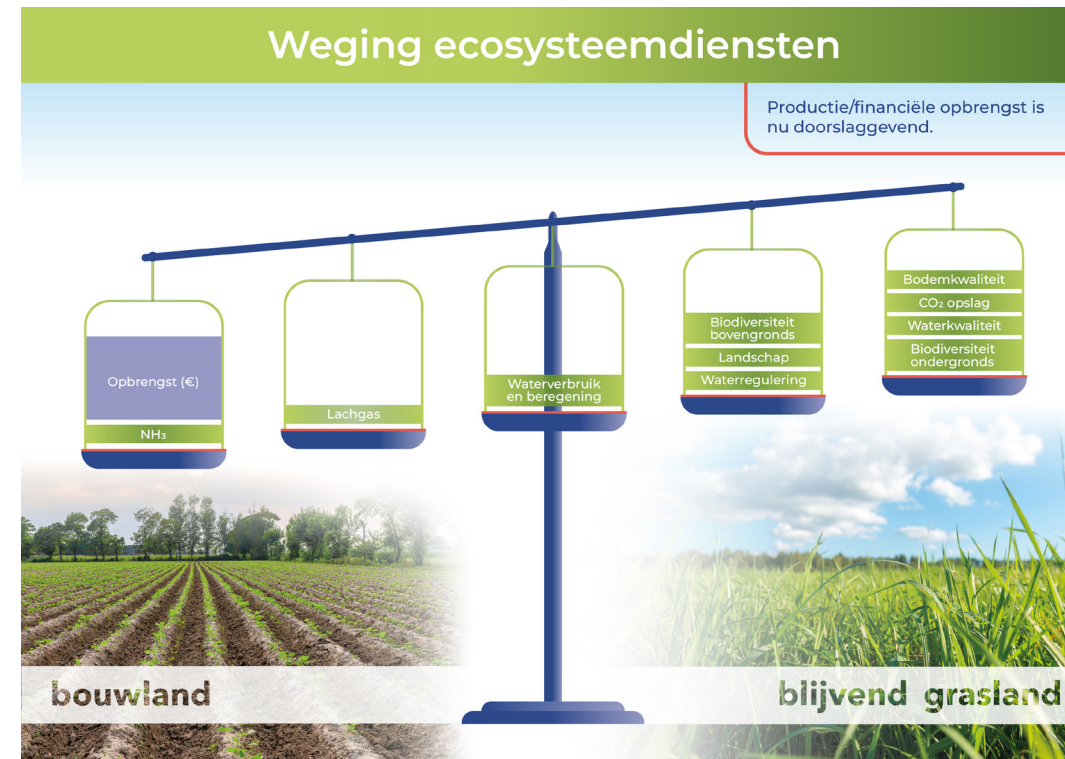
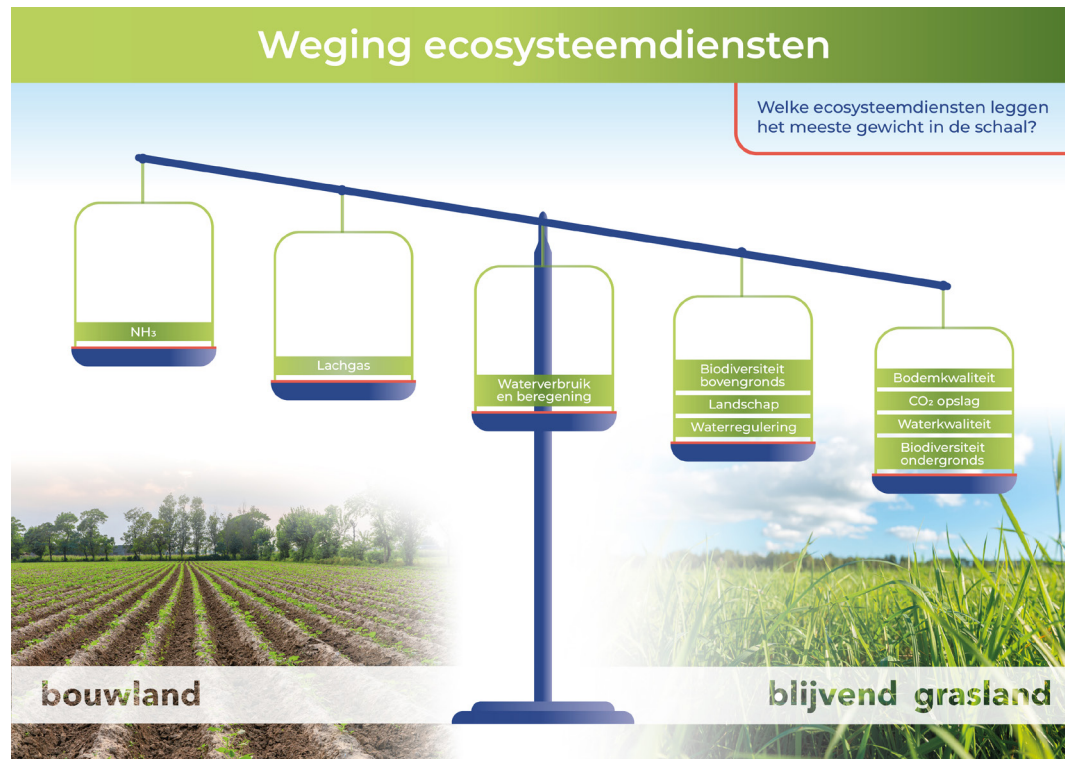


3. Vermindering van graslandareaal en ecosystemendiensten

Onder invloed van hiervoor benoemde drukfactoren is er dus een grote kans dat de komende jaren het areaal grasland zal afnemen en omgezet zal worden in bouwland (snijmais of intensievere teelten). Dit betekent een sterke achteruitgang van de ecosystemendiensten die deze percelen leveren. De ecosystemendiensten bodemkwaliteit, waterregulering, CO₂-opslag, waterkwaliteit, bovengrondse en ondergrondse biodiversiteit en landschap zullen sterk dalen.

Belangrijker is echter dat deze omzetting van grasland naar bouwland, tijdelijk, ook een enorme toename in de uitstoot van broeikasgassen geeft en nitraatuitspoeling (tot ver boven 100mg nitraat/l). Het exacte niveau is mede afhankelijk van de leeftijd van het omgezette grasland en bodemsoort maar bijvoorbeeld 13-15 maal de totale jaarlijkse broeikasgasemissies per hectare is waarschijnlijk bij de omzetting van blijvend grasland op zandige gronden.

Belangen en doelen moeten worden gewogen; is productie van voedsel belangrijker of is er een verschuiving gewenst richting andere maatschappelijke en ecologische doelen (Zie figuren 3a, b en c)? Keuzes moeten worden gemaakt hoe het landgebruik in gebieden eruit kan zien. Afhankelijk van keuzes gaat dit meer richting bouwland of grasland.



Figuren 3: Afwegingen in belangen van doelen:
a: weging bouwland/grasland op basis van ecosystemendiensten

b: huidige productie/financiële opbrengst is doorslaggevend

c: substantiële vergoedingen voor ecosystemendiensten worden geïntroduceerd

4. Handelingsperspectieven voor beleid

In voorgaande hoofdstukken is duidelijk naar voren gekomen dat het areaal grasland sterk zal afnemen ten gunste van het areaal bouwland. De afname is waarschijnlijk aanzienlijk groter dan de afname van de melkveestapel indien er geen sturing op het resterende grondgebruik plaatsvindt. Daarmee komen vrijwel alle ecosysteemdiensten onder druk te staan. Sturing van het grondgebruik kan direct en/of indirect plaatsvinden.

Directe sturingsmogelijkheden landgebruik

Een directe sturing van het landgebruik betreft het gericht uitgeven van uitgekochte hectares aan boeren, m.n. melkveehouders, die hun productie voortzetten met (sterk) verlaagde pachtprizen, onder voorwaarde van extensivering. Vergelijkbaar, maar juridisch en qua draagvlak waarschijnlijk ingewikkelder, is een afwaardering van eigen grond behorende bij melkveebedrijven die willen extensiveren. Met beide vormen kan de extensivering van de melkveehouderij worden gestimuleerd en liquiditeitsproblemen op de extensiverende bedrijven worden voorkomen. De mogelijkheden hiervoor zullen overigens beperkt worden door de ongelijke ruimtelijke verdeling van de afname van het grasland over Nederland. Daarnaast zullen de extensiveringseisen op landbouwgrond zorgen voor een forse waardevermindering van het land die, op een of andere manier, vergoed zal moeten worden (minimaal 60-75% afhankelijk van de exacte extensiveringseisen).

Een andere optie is het omzetten van het grasland naar natuur, bijvoorbeeld semi-natuurlijk grasland. Dit vraagt grotere hoeveelheden kapitaal. Niet alleen zal het land tegen volledige vergoeding moeten worden opgekocht (circa 6 miljard euro bij 100.000 ha), ook zullen inrichtingssubsidies nodig zijn om de natuurpotenties te verwezenlijken. Bovendien zal er een blijvende instandhoudingssubsidie nodig zijn van minstens 40 miljoen euro voor 100.000 hectare, zijnde 30% hoger dan de huidige vergoeding voor kruiden- en faunarijk grasland, circa 300 euro per hectare (Subsidiestelsel Natuur en Landschap, 2022), aangezien het economisch gebruik van deze gronden minimaliseert.

Meest directe sturingsmogelijkheid is een herinzaaiplicht/scheurverbod van grasland of zelfs omzettingaanwijzing voor bouwland naar grasland. Enerzijds is het zeer onwaarschijnlijk dat dit gekoppeld gaat worden aan, of gelijk zal opgaan met, de verkleining van de melkveestapel aangezien dit gepaard gaat met aanzienlijke kapitaalverliezen voor de bedrijven (juist vanwege het lage saldo van grasland), waarmee de meewerkbereidheid van melkveebedrijven verspeeld wordt. Anderzijds, is onduidelijk welke andere effectieve mogelijkheden er zijn om de afname van het grasland-areaal te beperken, m.n. die afname die verband houdt met het afschaffen van de derogatie.

*Substantiële vergoedingen voor
ecosysteemdiensten
kunnen het verschil maken
voor graslandbehoud*

Indirecte sturingsmogelijkheden landgebruik

Belangrijkste reden voor de dreigende afname van het grasland-areaal is de lage economische waarde van grasland-producten, waardoor vrijkomend grasland wordt omgezet naar hoger salderende teelten. Deze economische randvoorwaarde kan beïnvloed worden door:

- Vergoeding voor de geleverde ecosysteemdiensten, zoals Carbon Credits, maar mogelijk ook voor waterregulering en biodiversiteit. Dit kan direct via GLB- en/of natuursubsidies, maar ook indirect via bijvoorbeeld waterschapslasten. De hoogte van m.n. directe subsidies wordt overigens beperkt door mededingingswetgeving (staatsteun) naast allerlei methodologische problemen, mede waardoor deze, welhaast per definitie, onvoldoende zullen zijn om de trend geheel te keren. Bijvoorbeeld: indien de CO₂-vastlegging 4 ton per hectare is, dan bedraagt de vergoeding in vorm van carbon-credits niet meer dan 320 euro per ha bij de huidige, historisch hoge, CO₂-prijs van 80 euro, waar verschillen in saldo aanzienlijk hoger kunnen zijn.
- Stimulering van premium-price melk (keurmerken, zoals biologisch of 'Planet Proof') waar een hoog aandeel grasland (impliciet of expliciet) onderdeel is van de beloningsgrondslag. Aangezien de meerprijs van deze melksoorten vooral afhankelijk is van de afzetmogelijkheden zal dit met name gericht moeten zijn op (ondersteuning van) de afzetmogelijkheden, naast eventueel (gedeeltelijke) vergoeding van de certificeringskosten.

- Stimulering van onderzoek en advies naar de waarde en gebruiksmogelijkheden van verschillende type grasland waaronder blijvend en productief kruidenrijk grasland. Dit kan aansluiten aan een lopend onderzoek voor de Duurzame Zuivel Keten waarin de meerwaarde onderzocht wordt van productief en extensief kruidenrijk grasland voor de biodiversiteit en agrarische productie in vergelijking met regulier blijvend grasland. Met de resultaten van dit onderzoek kan een inschatting worden gemaakt van de benodigde omvang van bepaalde graslandtypen voor beoogde doelen van natuur en biodiversiteit en de inpassing in de agrarische bedrijfsvoering.

Indien het een doel is om, ook, de algemene lange termijn trend naar intensivering³ van alle landgebruik in Nederland te beperken of om te keren is een algemene verlaging van de grondprijs een noodzakelijke randvoorwaarde, wat waarschijnlijk een herziening van het gehele grondbeleid vraagt, inclusief verdeling van baten bij bestemmingswijzigingen.

³ Incl. uitbreiding van zeer intensieve teelten zoals laanbomen, graszodes etc., naast intensivering van akkerbouw en bestaand grasland

Grasland maakt het verschil

In recente discussies wordt veel natuur- en milieuschade toegewezen aan de melkveehouderijsector. Sinds de stikstofcrisis is er terecht veel aandacht voor de reductie van de ammoniakemissie, waarbij de melkveehouderij voor grote uitdagingen staat. Tegelijkertijd dreigt hierdoor het zicht verloren te gaan op andere belangrijke opgaves (m.n. klimaat, waterkwaliteit en biodiversiteit) en op de positieve rol die grasland, wat in gebruik is bij de melkveehouderij, bij verschillende van deze opgaves kan spelen.

Door verschillende drukfactoren is een relatieve afname van het grasland-areaal ten opzichte van de afname van de melkveestapel, waarschijnlijk aanzienlijk groter, indien er geen sturing op het resterende grondgebruik plaatsvindt. Zonder sturing is grootschalige omzetting van grasland naar bouwland (snijmais en intensievere teelten) waarschijnlijk, wat een sterke achteruitgang betekent van de ecosystemendiensten die deze percelen leveren: alle indicatoren zullen dalen, met uitzondering van ammoniak en lachgas. Maar belangrijker, het geeft, tijdelijk, ook een enorme toename in de uitstoot van broeikasgassen en nitraatuitspoeling, waarmee de klimaat- en waterkwaliteitsdoelen jarenlang verder uit beeld verdwijnen.

Een combinatie van directe sturing (bijv. inzetten van opgekochte hectares voor extensivering) en indirecte sturing (m.n. vergoeding van ecosystemendiensten) zijn noodzakelijk om deze trend te keren.

