



Balans zoeken: de impact van extensiveringsbeleid op agrarische grondprijzen

Jop Woltjer en Martien Voskuilen

De verwachting dat de agrarische grondprijzen zullen dalen door het extensiveringsbeleid is een te eenvoudige voorstelling. Het werkelijke effect hangt af van hoe het beleid wordt ingevuld, de nieuwe eisen aan grondgebruik, en compensatie voor grondeigenaren. Daarnaast kan het beleid per regio verschillen, wat kan leiden tot meer prijsvariatie tussen lokale grondmarkten.

Een van de maatregelen om de emissie van ammoniak uit de veehouderij te verminderen is de stimulering van extensivering van de landbouw in en rond Natura 2000-gebieden, de zogenaamde overgangsgebieden. Deze extensivering beperkt het opbrengend vermogen van landbouwgrond, waarmee dit beleid gevolgen heeft voor de agrarische grondmarkt. Dit themabericht bespreekt de structuur van landbouwgebieden in overgangsgebieden, de kosten en baten van extensivering, de ontwikkeling van grondprijzen, en de mogelijke impact van extensivering op de agrarische grondmarkt.

Fors lager saldo melkveehouderij door extensivering

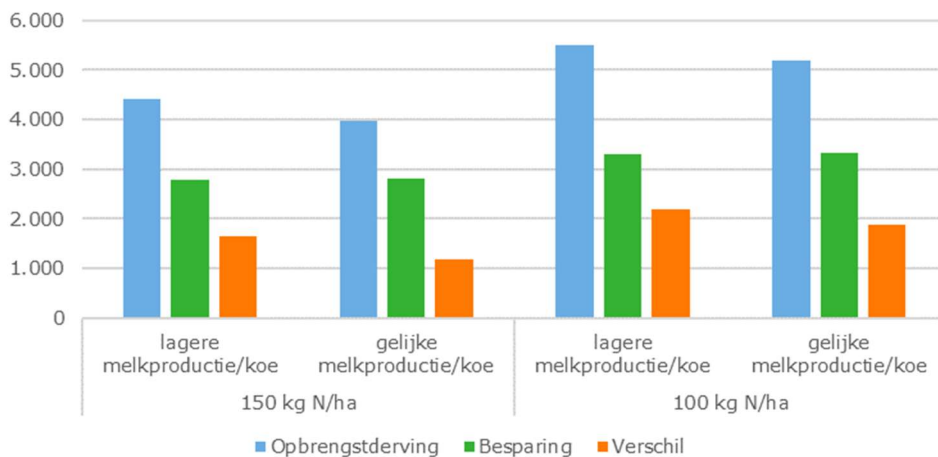
Subsidie voor extensivering landbouw in overgangsgebieden N2000-gebieden

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wordt benadrukt dat extensivering van de bedrijfsvoering een primaire route is voor landbouwbedrijven om aan milieueisen te voldoen. Om dit te bevorderen is de Subsidieregeling samenwerking in veenweiden en overgangsgebieden N2000 opgericht en recentelijk gepubliceerd. Verwacht wordt dat deze regeling in mei 2024 beschikbaar komt. Melkveehouders die grond bezitten binnen een straal van 2,5 km van Natura 2000-gebieden, kunnen subsidie aanvragen voor het reduceren van stikstofdierexcretie (N) tot 100 of 150 kilogram per hectare. Voor de maatregel van extensivering zijn vaste vergoedingen vastgesteld van 1.680 euro of 2.430 euro per hectare per jaar, afhankelijk van een maximale stikstofdierexcretie per hectare.¹

¹ Hoewel het exacte subsidieplafond nog bepaald moet worden, wordt een budget van 105 miljoen euro voor het eerste jaar van het vierjarige project verwacht.

Kosten en baten lagere stikstofdierexcretie

De genoemde vergoedingen zijn afgeleid van een studie door Polman et al. (2023),² die extensiveringsopties van 150 en 100 kg stikstof per hectare doorrekenden, elk met twee scenario's: een lagere en een gelijkblijvende melkproductie per koe. Bij een verlaging van stikstofexcretie tot 150 kg per hectare, dalen de inkomsten met 4.000 tot 4.400 euro per hectare, voornamelijk door verminderde melkopbrengsten. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door besparingen van 2.800 euro per hectare, waarvan ongeveer de helft uit lagere voerkosten komt, resulterend in een netto saldoafname van 1.400 euro per hectare. Voor de variant met 100 kg stikstofexcretie per hectare, is de afname van het saldo zelfs meer dan 2.000 euro per hectare.³



Figuur 1 Kosten en baten (euro per hectare) verlaging stikstofdierexcretie naar variant
Bron: Polman et al. (2023).

Kenmerken melkveebedrijven in de N2000-overgangsgebieden

Bij de beoordeling van aanvragen voor de subsidieregeling wordt onderscheid gemaakt tussen grond binnen 1 km en tussen 1 en 2,5 km van stikstofgevoelige N2000-gebieden. Het gemiddelde melkveebedrijf in het gebied tot 1 km is iets groter in oppervlakte, minder intensief en heeft minder grond in eigendom dan het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf. Het gemiddelde melkveebedrijf in het gebied van 1 tot 2,5 km lijkt in deze aspecten sterk op het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf (tabel B1). De lagere veebezetting op de melkveebedrijven in het gebied op 1 km is vooral terug te vinden in het aandeel met een veebezetting van minder dan twee grootvee-eenheden per hectare (figuur B1).

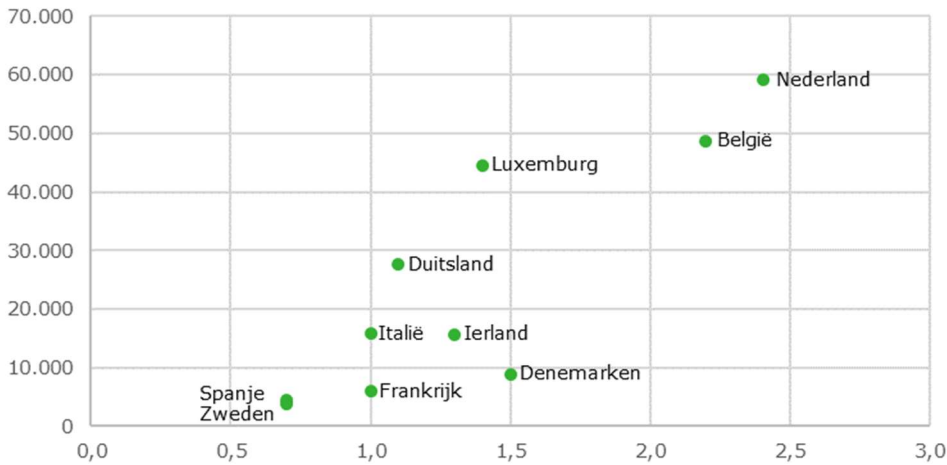
Daling grondprijs door extensivering?

Volgens Wellens et al. (2023) zal het streven naar de extensivering van de landbouw hoogstwaarschijnlijk leiden tot een aanzienlijke daling van de prijs van landbouwgrond.⁴ Deze conclusie trekken zij op basis van een vergelijking tussen de landbouwgrondprijzen en de intensiteit van het grondgebruik in Nederland en een aantal Europese landen (figuur 2). Hieruit blijkt een duidelijke positieve correlatie tussen de intensiteit van het grondgebruik – gemeten in grootvee-eenheden per hectare – en de prijs van landbouwgrond per hectare. Ofwel, hoe intensiever het grondgebruik, des te hoger de grondprijs. Het streven naar minder intensief grondgebruik in Nederland zou dan ook kunnen leiden tot een daling (of een minder snelle stijging) van de grondwaarde. Volgens de lineaire relatie in figuur 2 zou de grondprijs in Nederland met een vijfde kunnen dalen als het extensiveringsbeleid wordt doorgevoerd.

² Polman, Nico, Jop Woltjer en Barteld Vervelde (2023). *Uitwerking methodiek vergoeding beheermaatregel extensivering*. Policy Paper 2023-107, Wageningen, Wageningen Economic Research

³ De tarieven in de subsidieregeling omvatten ook een compensatie voor transactiekosten, een toeslag van 20%.

⁴ Wellens, Sophie, Jasper de Jong, Toep van Dijk en Menno Schellekens (2023). 'Minder intensief landbouwgrondgebruik kan grondprijzen drukken', In: *ESB*, 23 juni 2023



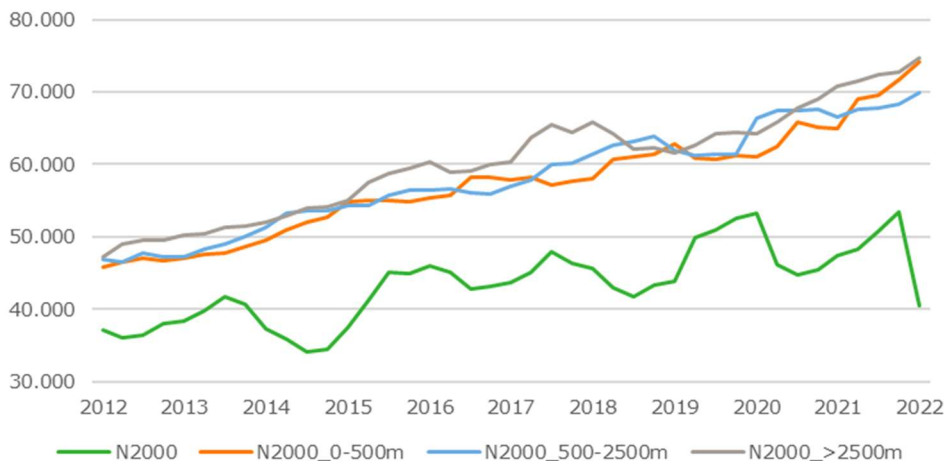
Figuur 2 Grootvee-eenheden graasdieren per hectare grasland en voedergewassen (x-as)¹ en prijs grasland (y-as)² in een aantal Europese landen, 2020

¹ De definitie van GVE per hectare in Eurostat wijkt iets af van de Landbouwtelling; voor 2022 rapporteert het CBS een GVE/ha van 2.29, zie ook tabel B1.

² Voor Duitsland en België prijs totaal landbouwgrond.

Bron: Eurostat, Notaris.be en Statistische Bundesamt (Destatis).

Deze analyse is geldig wanneer we ons beperken tot de agrarische waarde van grond. Echter, in Nederland beïnvloeden ook andere factoren de grondprijs aanzienlijk, zoals de vraag vanuit diverse agrarische sectoren, en voor doeleinden als woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur en natuurgebieden. Bovendien beïnvloeden aankopen van agrarische grond voor niet-landbouwkundige doeleinden de agrarische grondmarkt. Als een boer zijn grond verkoopt, kan hij de opbrengst elders investeren in grond of een nieuw bedrijf, wat de grondprijzen in die regio verhoogt. Daarnaast speelt de mate waarin de gewenste extensivering financieel wordt gecompenseerd een rol, bijvoorbeeld via subsidies of waardevermindering.



Figuur 3 Gemiddelde agrarische grondprijs¹ per kwartaal (euro per hectare) naar gebied, 2012-2022

¹ Voortschrijdend gemiddelde vier kwartalen; figuur start in vierde kwartaal 2012.

Bron: Kadaster en Wageningen Economic Research.

Nog weinig verschil grondprijzen rondom N2000 en verder daarbuiten

De agrarische grondprijs binnen 2.500 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden heeft tot nu toe een vergelijkbare trend vertoond met die buiten deze gebieden (figuur 3). In de laatste tien jaar lag de gemiddelde prijs van landbouwgrond binnen deze afstand 4 tot 5% lager dan buiten. Deze prijsverschillen zijn niet significant te verklaren door factoren als grondsoort, grondgebruik,

regio of grootte van de percelen. Opvallend is wel dat binnen de Natura 2000-gebieden de gemiddelde grondprijs ongeveer 30% lager ligt dan in gebieden verder dan 2.500 meter van de N2000-gebieden. Er wordt echter relatief minder grond verhandeld binnen de Natura 2000-gebieden vergeleken met daarbuiten. Slechts een klein deel (3%) van het totale Nederlandse landbouwareaal bevindt zich binnen de Natura 2000-gebieden.

Meer vraag naar landbouwgrond door extensivering

Wanneer de extensiveringsmaatregelen in de landbouw, met name in N2000-overgangs- en veenweidegebieden, worden toegepast, zal het productievermogen van de grond afnemen. De bovengenoemde vrijwillige maatregel om stikstofdierexcretie te verminderen leidt tot een aanzienlijke daling van de veebezetting, wat resulteert in een verlaging van het saldo van inkomsten en uitgaven per hectare. Dit roept de vraag op of de huidige hoge grondprijzen in deze gebieden houdbaar zijn. De reactie van melkveehouders op deze maatregelen blijft echter onzeker. Ze kunnen kiezen voor het verminderen van hun veestapel of voor het uitbreiden van hun landbouwgrond. Veel boeren kiezen waarschijnlijk voor uitbreiding, omdat het inkrimpen van de veestapel een grote impact heeft op de bedrijfsvoering. Een kleinere veestapel betekent dat faciliteiten zoals stallen en melkrobots onderbenut worden, wat kosten oplevert zonder inkomsten. Bovendien kan het inkomen van de boer onder druk komen te staan door een kleinere bedrijfsschaal. Alternatieven zoals omschakeling naar biologische landbouw of het stapelen van subsidies kunnen het inkomensverlies deels opvangen, maar het is onzeker of dit de inkomstenderving volledig compenseert. Daarom lijkt uitbreiding van landbouwareaal een aantrekkelijke optie. Echter, als hierdoor de vraag naar grond stijgt, zullen ook de grondprijzen toenemen, wat leidt tot een grotere kloof tussen de agrarische waarde van de grond en de marktprijs. Boeren kunnen ook uitwijken naar regio's waar geen beperkingen op het grondgebruik liggen, wat de grondprijzen daar verder kan opdrijven.

Impact van overheidssubsidies op de grondwaarde

De financieringswijze van de overheid voor de overgang naar extensieve landbouw speelt ook een cruciale rol. In de genoemde maatregel wordt subsidie per hectare verstrekt om inkomstenderving te compenseren. Dit zorgt ervoor dat de totale inkomsten op korte termijn stabiel blijven. Deze subsidie is echter van tijdelijke aard en bedoeld om boeren te helpen hun bedrijfsvoering aan te passen aan een minder intensief winstmodel. Het lange termijneffect van deze transitie op de grondwaarde is afhankelijk van hoe succesvol dit nieuwe winstmodel is en wat het aan opbrengsten oplevert.

Een andere benadering is het direct afwaarderen van grond, waarbij eigenaren zoveel mogelijk worden gecompenseerd voor het verminderde productievermogen van de grond. Dit leidt tot een tweedeling: grond voor extensief gebruik en reguliere landbouwgrond. Een risico hierbij is dat het compensatiegeld voor de afwaardering door boeren wordt gebruikt om elders grond aan te kopen. Dit kan de vraag en prijzen van grond opdrijven door een significante financiële injectie van de overheid.

Bijlage Landbouw in en rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden

De omvang van de overgangsgebieden – de afstand tot de N2000-gebieden – wordt uitgewerkt in de provinciale gebiedsprogramma's en kan dus per gebied verschillen. In de Subsidieregeling samenwerking in veenweiden en overgangsgebieden N2000 is wel een afstand opgenomen om voor deelname in aanmerking te komen, namelijk 2,5 km. Bij het rangschikken van de aanvragen voor de regeling wordt voorts een onderscheid gemaakt naar grond op 1 km en 1 tot 2,5 km van een stikstofgevoelig N2000-gebied. In het gebied met een afstand van 1 km hebben 7.800 land- en tuinbouwbedrijven meer dan 50% van hun grond liggen, en binnen de afstand van 1 tot 2,5 km zijn dat 9.800 bedrijven (tabel B1). Deze bedrijven hebben respectievelijk 301.500 en 384.300 hectare landbouwgrond in gebruik, ofwel 17% en 21% van het totaal areaal landbouwgrond volgens de landbouwtelling.

Tabel B1 Landbouw in en rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 2022

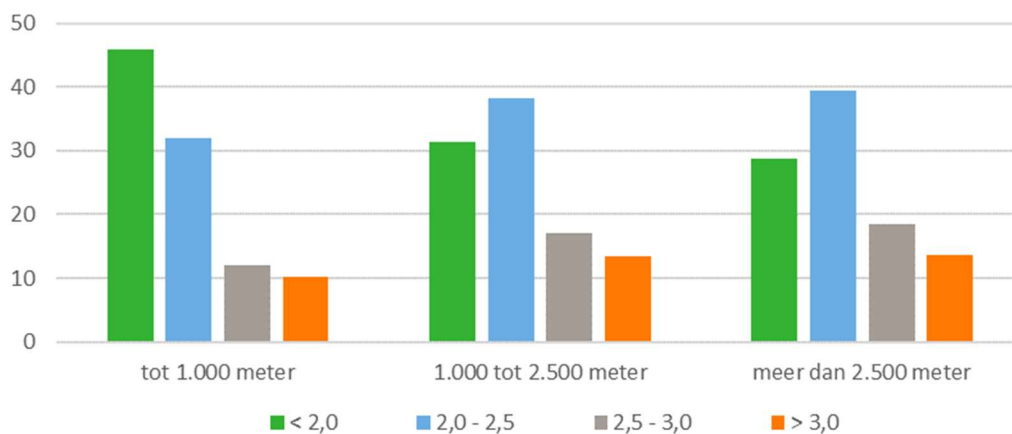
	Afstand tot Natura 2000-gebied			Nederland
	< 1 km	1 - 2,5 km	> 2,5 km	
Aantal land- en tuinbouwbedrijven	7.798	9.848	33.329	50.975
Hectare landbouwgrond	301.515	384.283	1.118.571	1.804.369
Akkerbouw				
Aantal bedrijven	2.032	2.733	8.156	12.921
Hectare landbouwgrond	75.210	113.955	300.199	489.364
Hectare per bedrijf	37,0	41,7	36,8	37,9
SO ¹ per bedrijf (x 1.000)	124	168	143	145
SO per hectare	3.360	4.026	3.873	3.830
% grond in eigendom	52	58	60	59
Kenmerken melkveebedrijf				
Aantal melkveebedrijven	2.104	2.717	8.776	13.597
Hectare landbouwgrond	134.007	162.583	521.379	817.969
Hectare per bedrijf	63,7	59,8	59,4	60,2
SO per bedrijf (x 1.000)	445	467	471	466
SO per hectare	6.989	7.800	7.930	7.750
Gve ² per hectare	2,05	2,30	2,34	2,29
% grond in eigendom	54	62	64	62

¹ Standaardopbrengst (SO); ² Grootvee-eenheden graasdieren (gve).

Bron: Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research.

Het gemiddelde melkveebedrijf in het gebied tot 1 km is iets groter in oppervlakte, minder intensief (SO en gve per hectare), en heeft minder grond in eigendom dan het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf. Het gemiddelde melkveebedrijf in het gebied van 1 tot 2,5 km lijkt in deze aspecten sterk op het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf (tabel B1).

De lagere veebezetting op de melkveebedrijven in het gebied op 1 km is vooral terug te vinden in het aandeel met een veebezetting van minder dan 2 grootvee-eenheden per hectare: 46% in het 1 km-gebied en 30% daarbuiten (figuur B1).



Figuur B1 Veebezetting (grootvee-eenheden per hectare) op melkveebedrijven naar afstand stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 2022

Bron: Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research.

Meer informatie

Dr. P.J. Woltjer, senior onderzoeker
T +31 (0)70 3358 155
E jop.woltjer@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

December 2023