



Verkenning meerwaarde vergroening GLB voor doelen agrarisch natuurbeheer

Anne van Doorn, Dick Melman en Arjan Griffioen



ALTERRA
WAGENINGENUR

Verkenning meerwaarde vergroening GLB voor doelen agrarisch natuurbeheer

Anne van Doorn, Dick Melman en Arjan Griffioen

Dit rapport is inhoudelijk beoordeeld door Judith Westerink

Dit onderzoek is uitgevoerd door Alterra Wageningen UR, in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Biodiversiteit terrestrisch' (projectnummer BO-11-011.01-074).

Alterra Wageningen UR
Wageningen, april 2015

Alterra-rapport 2607
ISSN 1566-7197

Doorn, Anne van, Dick Melman, Arjan Griffioen, 2015. *Verkenning meerwaarde, vergroening GLB, voor doelen, agrarisch natuurbeheer*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2607. 30 blz.; 11 fig.; 3 tab.; 8 ref.

Dit rapport verkent in hoeverre in hoeverre de vergroening van pijler 1 van GLB en het agrarisch natuurbeheer van pijler 2 op elkaar zijn afgestemd, zowel ruimtelijk, inhoudelijk als wat betreft de bereidheid bij boeren om vergroeningsmaatregelen en agrarisch natuurbeheer te combineren op hun bedrijf. Hiertoe worden kansen en bedreigingen voor de optimale afstemming van de vergroeningsmaatregelen (EFA) met agrarisch natuurbeheer (ANB) geïdentificeerd, en verder uitgewerkt tot handvatten voor beleidsimplementatie van zowel 1e pijler vergroeningsmaatregelen als het agrarisch natuurbeheer.

This report explores to what extent the greening of the first pillar of the CAP is fine tuned with the agri-environmental measures of the second pillar. Both spatially explicit, content wise as well as the willingness of farmers to combine greening measures with agri-environment measure on their farm. For this purpose, opportunities and threats will be identified for the fine-tuning of greening with agri-environmental management. These will be further developed into policy recommendations.

Trefwoorden: GLB, vergroening, agrarisch natuurbeheer, beleid

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten' in de grijze balk onderaan). Alterra Wageningen UR verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2015 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wageningenUR.nl/alterra. Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2607 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	7
	1.1 Vraagstelling	7
	1.2 Leeswijzer	8
2	Vergroening & agrarisch natuurbeheer	9
	2.1 Vergroening van de directe betalingen	9
	2.2 Nieuwe stelsel ANLb2016	11
	2.3 Afstemmen van vergroening en ANLb	14
	2.3.1 Ruimtelijke afstemming	14
	2.3.2 Inhoudelijke afstemming	14
	2.4 Dubbele betalingen	14
3	Werkwijze	16
	3.1 Ruimtelijk-ecologische analyse	16
	3.1.1 Ruimtelijke analyse	16
	3.1.2 Inhoudelijke analyse	17
	3.2 Analyse van motieven van boeren voor invulling EFA	17
4	Resultaten	19
	4.1 EFA-gebieden	19
	4.2 Ruimtelijke overlap & bijdrage van EFA-maatregel aan doelen ANLb	19
	4.2.1 Open akker	20
	4.2.2 Droge dooradering	22
	4.2.3 Open grasland	23
	4.2.4 Natte dooradering	24
	4.3 Resultaten enquête	25
5	Discussie en conclusies	26
	Literatuur	28

Samenvatting

De vergroening van de directe betalingen van het GLB en het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer zijn beide beleidsinstrumenten die gericht zijn op het verhogen van de biodiversiteit en verbeteren van ecologische condities in het landelijk gebied. Het ministerie van EZ ziet graag dat de vergroening het agrarisch natuurbeheer versterkt. Voorwaarde is dan wel dat beide instrumenten goed op elkaar zijn afgestemd. De vraag is in hoeverre daar op dit moment sprake van is en hoe een optimale afstemming in de praktijk gerealiseerd kan worden. Hierbij spelen ruimtelijke en ecologische aspecten een rol, en minstens zo belangrijk zijn de drijfveren van boeren om de vergroening dan wel het agrarisch natuurbeheer ambitieus in te vullen.

Er is verkend in hoeverre de beide beleidsinstrumenten op elkaar zijn afgestemd, zowel ruimtelijk-inhoudelijk als wat betreft de bereidheid bij boeren om vergroeningsmaatregelen en agrarisch natuurbeheer te combineren op hun bedrijf. Hiertoe worden succes- en faalfactoren voor de optimale afstemming van de vergroeningsmaatregelen (EFA) met agrarisch natuurbeheer (ANB) geïdentificeerd en verder uitgewerkt tot handvatten voor beleidsimplementatie van zowel eerstelijner-vergroeningsmaatregelen als het agrarisch natuurbeheer.

Voor de verkenning van de ecologische afstemming tussen EFA's en het agrarisch natuurbeheer zijn twee soorten analyses uitgevoerd:

- a. een GIS-analyse, waarbij is verkend in hoeverre er sprake is van een ruimtelijke overlap tussen kansrijke gebieden voor het ANB en de gebieden waar boeren te maken krijgen met de EFA-maatregel.
- b. een inhoudelijke analyse, waarbij de verschillende opties voor invulling van de EFA-maatregel tegen het licht van de criteria voor het agrarisch natuurbeheer worden gehouden.

Voor de verkenning van de drijfveren bij boeren om wat van hun EFA's te maken, is een enquête uitgezet. De enquête heeft als doel om een eerste indruk te krijgen hoe boeren van plan zijn om te gaan met de vergroening, in het bijzonder in relatie tot agrarisch natuurbeheer.

Uit de resultaten blijkt dat de bijdrage van de EFA-maatregel aan de doelen van het agrarisch natuurbeheer zeer gering is.

Dit komt doordat:

- a. Slechts op een beperkt deel van de kansrijke gebieden voor ANLB vergroeningsmaatregelen toegepast zullen worden. In de leefgebied-typen open akkerland en droge dooradering kunnen EFA's een potentiële bijdrage leveren, omdat daar kansrijke gebieden voor agrarische natuurbeheer deels overeenkomen met de gebieden waar boeren de EFA-maatregel moeten gaan toepassen. Bij het leefgebied open akker is de overlap het grootst (zie fig. 1).
- b. De EFA-maatregel onvoldoende bijdraagt aan de criteria voor het agrarisch natuurbeheer: alleen invulling van de EFA-maatregel met een akkerrandenpakket, de vogelakker of – in sommige gevallen – met de onbeheerde akkerrand, zal een bijdrage leveren aan de doelen van het ANB. In principe komt het verplichte percentage EFA (5%) overeen met het criterium voor minimum areaal met beheermaatregelen voor het agrarisch natuurbeheer. Maar juist de kwalitatief waardevollere EFA's (akkerrandenpakket, vogelakker) komen door de hogere wegingsfactoren op lagere percentages oppervlak uit, te laag voor de instapeis voor agrarisch natuurbeheer.
- c. Meer dan 70% van de boeren kiest voor een invulling van de EFA-maatregel die geen bijdrage levert aan ANLB-doelen. Uit de enquête blijkt dat verreweg de meeste boeren kiezen voor vanggewassen voor het invullen van de EFA-maatregel. Vanggewassen zullen niet bijdragen aan de realisatie van ANB-doelen.

De effecten van de EFA-maatregel – zoals deze nu wordt ingevuld in Nederland – zullen zich vermoedelijk beperken tot een licht positief effect op de diversiteit van algemene flora en fauna (mits voldoende bloeiende kruiden aanwezig zijn), bodem en waterkwaliteit. Monitoring en evaluatie van de vergroening zullen moeten uitwijzen of deze vermoedens ook juist zijn.

Om het ANB te versterken met de vergroeningsmaatregelen, is het aan te bevelen om alleen EFA-opties open te stellen die aantoonbaar effect hebben op biodiversiteit; het gaat dan om bijvoorbeeld akkerranden en vogelakkers. In dat geval zouden de vanggewassen in ieder geval van de optielijst voor EFA's gehaald moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om de wegingsfactoren te heroverwegen. Vanuit de EC is het toepassen van wegingsfactoren kleiner dan 1 verplicht, maar het toepassen van wegingsfactoren groter dan 1 is vrijwillig. Nederland zou er ook voor kunnen kiezen om niet de positieve wegingsfactoren te gebruiken, dan is er een kans dat het areaal EFA met meerwaarde voor biodiversiteit omhooggaat. Wel bestaat dan het risico dat er minder animo voor de akkerrandenpakketten onder boeren ontstaat, doordat ze vanuit bedrijfseconomisch oogpunt minder aantrekkelijk worden om toe te passen.

1 Inleiding

In 2015 gaat de vergroening van de directe betalingen van het GLB (pijler 1) in, vervolgens gaat in 2016 het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer van start (pijler 2 van het GLB). Beide beleidsinstrumenten hebben ten doel het verhogen van de biodiversiteit en verbeteren van ecologische condities in het agrarisch gebied. Het is daarmee echter niet gezegd dat beide instrumenten complementair werken. Idealiter wordt het agrarisch natuurbeheer van de 2^e pijler optimaal afgestemd met de vergroeningsmaatregelen van de 1^e pijler, waarbij het dan met name gaat om de EFA-maatregel. Deze noodzaak/wens wordt in discussies dan ook vaak onderstreept: de vergroening van het GLB moet het agrarisch natuurbeheer (ANB) versterken en vice versa.

In voorliggend rapport wordt verkend in hoeverre de beide beleidsinstrumenten op elkaar zijn afgestemd, zowel ruimtelijk, beheersmatig als wat betreft de bereidheid bij boeren om vergroeningsmaatregelen en agrarisch natuurbeheer te combineren op hun bedrijf.

1.1 Vraagstelling

Het oorspronkelijke idee van de Europese Commissie achter de vergroening is dat de vergroeningsmaatregelen een (fysieke) basis leggen voor het agrarisch natuurbeheer van pijler 2. Voorwaarde is dan echter wel dat beide maatregelen goed op elkaar afgestemd zijn. In ecologische termen, maar ook in termen van draagvlak onder agrarisch ondernemers.

De vraag is hoe een optimale afstemming van de vergroeningsmaatregelen van pijler 1 met het ANB van pijler 2 in de praktijk gerealiseerd kan worden. Welke barrières zijn er die een optimale afstemming tussen de 1e en de 2e pijler dwarsbomen en hoe kunnen deze overwonnen worden? Hierbij spelen ecologische aspecten een rol, maar minstens zo belangrijk zijn de drijfveren van boeren om de vergroening dan wel het agrarisch natuurbeheer ambitieus in te vullen.

Met betrekking tot de ecologische aspecten spelen vragen als:

1. Waar kunnen EFA's samen met ANB worden ingezet zodat echte ecologische effectiviteit bereikt wordt?
2. Wat is ervoor nodig zodat EFA's werkelijk de doelen van het agrarisch natuurbeheer ondersteunen?
3. Hoe kan worden voorkomen dat EFA's juist gaan zorgen voor een *ecologische val*?¹

Vragen met betrekking tot de bereidheid van boeren voor het invullen van de EFA-maatregel voor het ANLb zijn onder andere:

1. Voor welke invulling van de vergroening kiezen ondernemers: combineren ze de vergroening met het agrarisch natuurbeheer?
2. Onder welke voorwaarden zijn agrariërs bereid om EFA's daar neer te leggen dat ze de doelen van het ANB ondersteunen?

In voorliggend rapport worden kansen en bedreigingen voor de optimale afstemming van de vergroeningsmaatregelen (EFA) met agrarisch natuurbeheer (ANB) geïdentificeerd en verder uitgewerkt tot handvatten voor beleidsimplementatie van zowel eerstestap- als tweede stap- vergroeningsmaatregelen als het agrarisch natuurbeheer.

¹ Toelichting: gevaar is nl. dat door EFA's akkervogels worden aangetrokken, maar dat het beheer op het aanpalend perceel dusdanig intensief is dat kuikens alsnog niet overleven.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de vergroening van de directe betalingen en het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer besproken. Achtereenvolgens komen relevante achtergrondinformatie over beide beleidsmaatregelen en het belang van afstemming aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt de werkwijze van de analyses besproken en hoofdstuk 4 presenteert de resultaten. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 de resultaten bediscussieerd en conclusies getrokken.

2 Vergroening & agrarisch natuurbeheer

2.1 Vergroening van de directe betalingen

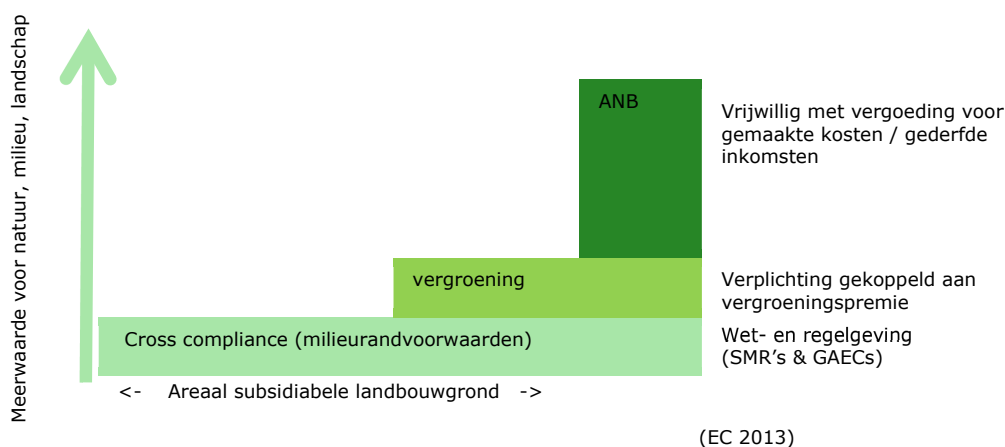
Vanaf januari 2015 voert de Europese Commissie de vergroening in van de directe inkomenssteun van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) (EC COM 1307/2013). Het doel van deze vergroening is de verbetering van de algehele milieuprestaties (*environmental performance*) van een agrarisch bedrijf. Het gaat dan om verbetering van de biodiversiteit, de bodem- en waterkwaliteit en het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.

Boeren die directe inkomenssteun ontvangen, zijn verplicht om vergroeningsmaatregelen toe te passen op hun bedrijf. Het zijn verplichte, eenvoudige, jaarlijks terugkerende maatregelen in ruil voor een deel van de directe inkomenssteun. Zij moeten een minimum aan verschillende gewassen op hun land verbouwen, ruimte op hun land bieden voor ecologische aandachtsgebieden (*Ecological Focus Areas EFA*) of ze mogen het blijvend grasland niet meer ploegen.

Het is echter niet zo dat alle boeren die inkomenssteun ontvangen met deze maatregelen te maken krijgen. Doordat drempelwaarden zijn gesteld aan het minimale bedrijfs- of bouwlandareaal (bijv. 15 ha voor de EFA-maatregel) zal een gedeelte van de inkomenssteun ontvangende boeren geen vergroeningsmaatregelen hoeven te treffen. Pe'er *et al.* (2014) schat dat door deze drempelwaarden ten minste 88% van de EU-bedrijven en meer dan 48% van het landbouwareaal in Europa is vrijgesteld van de vergroening.

Van de drie vergroeningsmaatregelen wordt de EFA-maatregel beschouwd als die met de meeste potentie voor een positieve bijdrage aan bovengrondse biodiversiteit (Allen *et al.*, 2012). De maatregel gewasdiversificatie zal naar verwachting weinig winst opleveren, aangezien maar weinig ondernemers extra inspanning hoeven te verrichten om aan de voorwaarden te voldoen. Met de maatregel voor behoud van permanent grasland krijgen in de praktijk alleen de boeren met blijvend grasland binnen Natura2000-gebieden te maken. Dit betreft minder dan 8% van het totaal areaal permanent grasland. Gezien dit geringe oppervlak en aangezien ook hier geldt dat naar verwachting weinig aan het beheer zal veranderen, is het effect op biodiversiteit gering.

De focus van dit rapport ligt dus op de EFA-maatregel; vooral wanneer EFA's de vorm aannemen van beheerde, meerjarige akkerranden kan de maatregel een belangrijke bijdrage leveren aan biodiversiteit (Doorn *et al.*, 2013).



Figuur 1 Schematische weergave van hoe milieurandvoorwaarden, vergroening en agrarisch natuurbeheer zich tot elkaar verhouden binnen het GLB.

Verschillende instrumenten van het GLB zijn gericht op milieu, klimaat en biodiversiteitsdoelen; Figuur 1 geeft dit schematisch weer. De minimale milieuevereiste vormt de Cross Compliance. Die stelt dat alle betalingen (1^e én 2^e pijler) binnen het GLB zijn gekoppeld aan de voorwaarde dat wet- en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en dierenwelzijn wordt nageleefd. Dan is er het agrarisch natuurbeheer, een regeling binnen de 2^e pijler, waar een boer vrijwillig kan kiezen voor meerjarige beschikkingen voor doelgerichte beheermaatregelen. De vergroeningsmaatregelen zitten hier tussenin: qua aard van de maatregelen, omvang van het areaal en verwachte meerwaarde voor natuur, milieu en landschap.

De EC-verordening over de vergroening van de directe betalingen biedt ruimte aan lidstaten voor een nationale invulling. Lidstaten kunnen bijvoorbeeld beslissen welke elementen er gerekend kunnen worden tot de ecologische aandachtsgebieden en welke gebieden er worden aangewezen voor de bescherming van permanent grasland.

In 2014 heeft Nederland haar nationale invulling vastgesteld (kamerbrieven van resp. 6/12/2013, 6/6/2014 en 29/7/2014). Voor de invulling van de EFA-maatregel kunnen boeren kiezen uit verschillende opties. Tabel 1 geeft deze opties weer.

Tabel 1

Overzicht van opties voor de invulling van de EFA-maatregel.

EFA - optie	Invulling en voorwaarden	Weeg factor ¹⁾
Akkerranden-pakket/ vogelakkers	<ul style="list-style-type: none"> • beheerde akkerrand (ten minste 30% van de oppervlakte van het totale pakket, ingezaaid met een kruidenmengsel, ten minste 3 m breed, minstens 50% van de aangelegde akkerranden ook tijdens winter aanwezig) in combinatie met: <ul style="list-style-type: none"> - aangrenzende sloot (maximaal 6 m breed) of - stikstofbindend gewas of - vanggewas of - aangrenzende landschapselementen met ANB-contract 	<p>1,5</p> <p>2</p> <p>0,7</p> <p>0,3</p> <p>2</p>

1) De weegfactor geeft aan hoe zwaar de optie meetelt in oppervlak EFA, bijvoorbeeld 1 ha beheerde akkerrand telt mee als 1,5 ha EFA; 1 ha vanggewas telt mee als 0,3 ha EFA.

of

Onbeheerde akkerrand	1 tot 20 m breed, en kunnen gecombineerd worden met beheerpakketten vanuit het agrarisch natuurbeheer (ANB). Via ANB kan alleen het beheer vergoed worden, niet de misgelopen inkomsten.	1
N-bindende gewassen	Luzerne, rode klaver, esparcette, rolklaver, wikke, lupine en veldbonen.	0,7
Vanggewas	Bijv. Engels raaigras, klaversoorten, gele mosterd, spurrie, afrikaantjes etc. Geen toepassing gewasbeschermingsmiddelen, minimaal 10 weken op het land. Verplichte vanggewassen (na de teelt van maïs op uitspoelinggevoelige gronden) tellen niet mee.	0,3
Wilgen- hakhout	Beperkingen worden gesteld aan het gebruik van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen.	0,3

Er zijn dus grofweg vijf opties voor de invulling van de EFA-maatregel. Hierbij kan een boer kiezen voor het akkerranden-/vogelakkerpakket of (een combinatie van) de andere opties.

Elke optie kent een aantal voorwaarden en heeft een eigen weegfactor of combinatie daarvan (rechterkolom). Deze weegfactoren zijn gebaseerd op verwachte meerwaarde voor biodiversiteit, waarbij opties met een hoge meerwaarde ook een hogere weegfactor hebben (zoals beheerde akkerranden) en opties met een lagere meerwaarde voor biodiversiteit (zoals vanggewassen) een lagere weegfactor. Wel moet hierbij gezegd worden dat de weegfactoren ook gebruikt worden om de keus voor een bepaalde optie aantrekkelijk te maken. De weegfactor voor sloten is hier een voorbeeld van. De equivalente pakketten (akkerranden en vogelakkers) zijn gericht op agrarisch

natuurbeer en stellen dan ook voorwaarden aan het doelgericht beheer. Keerzijde van deze EFA-optie is dat deze door de hogere weegfactoren netto minder areaal zullen gaan beslaan.

De vergroening van het GLB en de nationale invulling ervan heeft nogal wat discussie opgeleverd. Er wordt bijvoorbeeld ernstig getwijfeld of de voorgenomen vergroeningsmaatregelen wel gaan bijdragen aan biodiversiteit, milieu en klimaat.

Met name het toevoegen van vanggewassen als EFA-optie wordt gezien als ondermijnend voor de beoogde positieve effecten van de vergroening op biodiversiteit. Vermoedelijk zullen veel boeren voor deze optie kiezen, wat in de praktijk betekent dat de vergroening in zal houden dat in het najaar, na de oogst van het hoofdgewas, het verplichte EFA-percentages wordt ingezaaid met een combinatie van vanggewassen; dat kunnen bijvoorbeeld Engels raaigras, bladrammenas of afrikaantjes zijn. Vanwege het einde van het groeiseizoen komt het gewas nauwelijks meer tot groei en na 10 weken mag het gewas van het land af. De werking van het vanggewas om overschotten aan nutriënten in de bodem af te vangen, zal dan ook gering zijn (Hilhorst & Verloop 2009).

Wanneer veel boeren voor deze invulling van de vergroening kiezen in plaats van de soms al jarenlang bestaande akkerranden, zou het kunnen dat de vergroening averechtse effecten zal generen als boeren hun akkerranden weer in cultuur nemen (Nijland 2014). In de komende periode zal moeten blijken of deze twijfels terecht zijn.

2.2 Nieuwe stelsel ANLb2016

Per januari 2016 gaat het nieuwe Nederlandse stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb 2016) in. Nieuw in ANLb 2016 ten opzichte van het huidige stelsel is dat het agrarisch natuurbeheer alleen nog maar door collectieven zal worden uitgevoerd en niet meer door individuele boeren. Daarnaast richt het nieuwe stelsel zich primair op de duurzame instandhouding van soorten die vermeld staan in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het betreft een selectie van soorten van de richtlijn, waarvan wordt verwacht dat het agrarisch natuurbeheer een wezenlijke bijdrage aan het duurzaam voortbestaan kan leveren. Het idee is dat collectieven van boeren een gebiedsaanvraag indienen voor het agrarisch natuurbeheer. Deze gebiedsaanvraag wordt dan op ecologische gronden beoordeeld: (1) komen de nagestreefde soorten (potentieel) in het gebied voor; (2) zijn de terreineigenschappen voldoende gunstig en (3) zijn de voorgenomen (inrichtings- en) beheermaatregelen om de populatie in stand te houden adequaat? Ten behoeve van deze beoordeling is door Hammers *et al.* (2014) een beoordelingssysteem ontwikkeld en is dit door Melman *et al.* (2014) verder uitgewerkt..

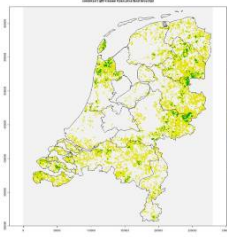
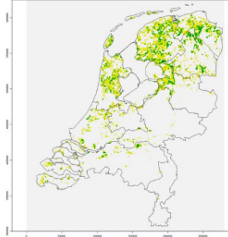
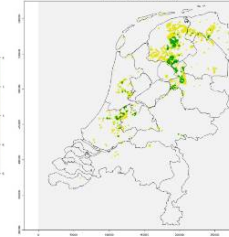
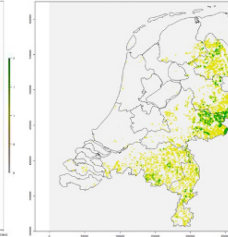
In het kort komt de systematiek op het volgende neer: de relevante VHR-soorten betreffen in totaal 70: 47 vogelsoorten en 23 overige soorten (insecten, vleermuizen, amfibieën en zoogdieren). Deze zijn toebedeeld aan vier leefgebiedtypen: open akker, open grasland, droge dooradering en natte dooradering.

Vervolgens zijn voor deze vier leefgebiedtypen indicatieve kansrijke gebieden geïdentificeerd. Onder kansrijke gebieden worden gebieden verstaan waar een relevante soort al (lokaal) voorkomt in populaties die als bron kunnen dienen voor uitbreiding óf gebieden waar de soort niet meer voorkomt, maar waar goede kansen bestaan op (her)vestiging omdat zich in de nabijheid voldoende bronpopulaties bevinden. Per leefgebiedtype is de verspreiding van de daaraan toebedeelde soorten op kaarten gezet en verwerkt tot vlekkenkaarten die de gebieden aangeven waar een relatief groot aantal van die soorten voorkomt. Deze kaarten geven van elk leefgebiedtype een indicatie aan van kansrijke regio's voor een duurzame instandhouding van de relevante soorten. Hammers *et al.* geven aan dat de gegevens waarop de kaarten zijn gebaseerd, slechts een beperkte ruimtelijke detaillering mogelijk maken (vandaar 'vlekkenkaarten') en dat voor realistische planvorming aanvullende, actuele gegevens gewenst zijn. Aan verbeterde versies van de vlekkenkaarten is gewerkt (Melman *et al.*, 2015, in druk), maar de resultaten waren ten tijde van voorliggende analyse nog niet beschikbaar. Desalniettemin bieden de vlekkenkaarten van Hammers *et al.* een goede indicatie van kansrijke gebieden op nationaal schaalniveau. Ten slotte moet opgemerkt worden dat 'kansrijk' voor agrarisch natuurbeheer niet alleen bepaald wordt door het voorkomen van soorten of de potenties van een gebied, maar ook door bereidwilligheid van boeren of inpasbaarheid van maatregelen binnen de agrarische bedrijfsvoering.

Bij het uitwerken van de criteria zijn de leefgebiedtypen onderverdeeld in beheertypen. In totaal zijn er 10 beheertypen onderscheiden. Tabel 1 vat de beoordelingssystematiek van dit nieuwe stelsel samen.

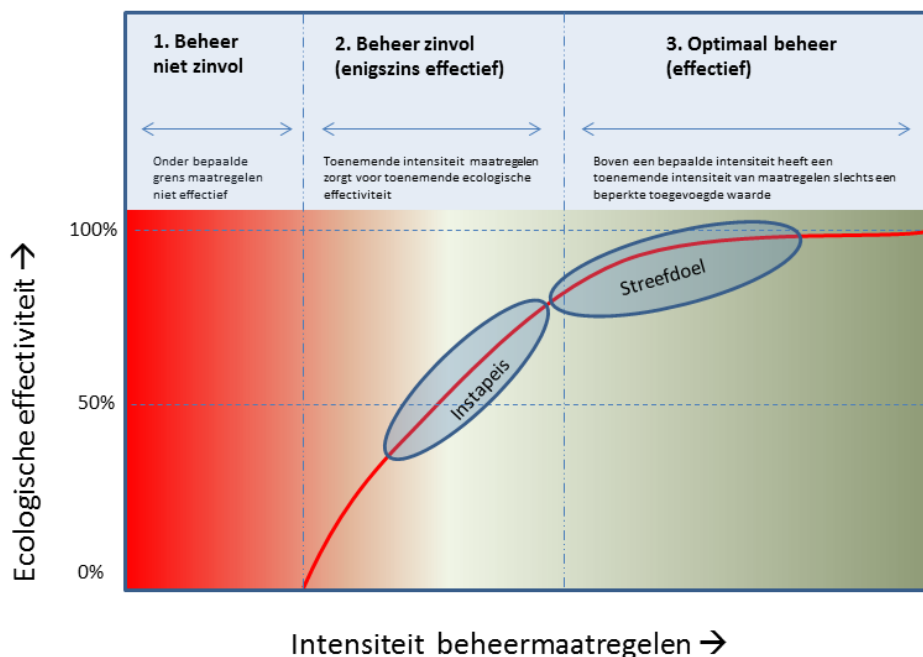
Tabel 2

Het beoordelingsstelsel ANLb 2016 in een notendop: relevante soorten, kansrijke gebieden en beheertypen.

	Open akker	Open weide	Natte dooradering	Droge dooradering
Soorten	Akkervogels, hamster (grouwe kiekendief, veldleeuwerik)	Weidevogels (grutto, kievit, tureluur)	Vogels/amfibieën Slobeend, watersnip, bittervoorn, kamsalamander	Vogels/amfibieën Vleermuizen (ortolaan, patrijs, torenvalk, boomkikker, kerkuil)
Gebieden				
Beheertypen	Broedende akkervogels Overwinterende akkervogels Hamsters	Open grasland (Kritische soorten) Halfopen grasland (Niet- kritische soorten) Wintergasten	Sloten Poelen	Struweel met ruigte Bomenrij en singel

Voor zowel de leefgebiedtypen als voor de beheertypen zijn kwantitatieve en kwalitatieve criteria opgesteld voor met name terreinkenmerken en daarnaast ook voor het beheer (Melman *et al.*, 2014). Deze zijn bedoeld voor de provincies om te gebruiken bij het formuleren van de zogenaamde uitvraag aan de collectieven. De criteria beschrijven de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot een duurzaam voortbestaan van de populaties van de nagestreefde soorten te komen. De kwalitatieve criteria benoemen de factoren die van belang zijn. De kwantitatieve criteria geven de grenswaarden aan die daarbij van belang zijn.

Bij de kwantitatieve criteria worden twee niveaus gehanteerd: de instapeis en het streefdoel. In Figuur 2 is schematisch de relatie tussen intensiteit van adequaat beheer en te verwachten ecologische effectiviteit weergegeven. Onder een bepaalde grens van intensiteit (blok 1) van maatregelen is ecologische effectiviteit van beheer nul. Intensief beheer (blok 3) kan leiden tot een hoge ecologische effectiviteit, maar in het grootste deel van het agrarisch gebied zijn beheermaatregelen van een zeer hoge intensiteit niet mogelijk, omdat deze naar verwachting in hoge mate conflicteren met de agrarische bedrijfsvoering (geringe inpasbaarheid). De instapeisen (linkerkant blok 2) zijn zo geformuleerd dat verwacht kan worden dat het beheer enige mate van ecologische effectiviteit heeft, terwijl de streefdoelen (rechterkant blok 2) gericht zijn op een hoge mate van ecologische effectiviteit.



Figuur 2 Theoretische relatie tussen intensiteit van adequaat beheer en te verwachten ecologische effectiviteit (geschematiseerd)

Het instapniveau beschrijft de criteria die wel bijdragen aan het lokaal voortbestaan, maar die nog niet voldoen aan de eisen voor een duurzaam voortbestaan. Het instapniveau is daarom bedoeld als tijdelijk, slechts ter overbrugging naar realisatie van het streefniveau². Het streefniveau beschrijft de criteria voor de omstandigheden die essentieel zijn voor het duurzaam voortbestaan van de soorten, dat wil zeggen dat in het betreffende gebied een bronpopulatie wordt verwacht (aanwas gemiddeld groter dan de sterfte). Met deze definities is het mogelijk op gebiedsniveau een ondergrens en een streefwaarde te geven aan de te realiseren gebiedskwaliteiten. Criteria voor open grasland behelzen openheid, (beperkte) ontwatering en verstoring, voor natte dooradering breedte en diepte van de watergang (en afwisseling daarin), chemische waterkwaliteit, stroomsnelheid e.d.

Wat komt er in de uitvraag, wat in de gebiedsaanvraag?

De provinciale natuurbeheerplannen beschrijven de doelen van de provincie en vormen de basis voor de uitvraag aan de gebiedscollectieven. De vraag is hoe systematiek van leefgebieden en beheertypen in de plannen zal worden gebruikt. De ene provincie zal een meer gedetailleerde uitvraag opstellen dan de andere. De ene provincie zal qua begrenzing met de 'vlekkenkaarten' op het niveau van leefgebiedtype willen volstaan, terwijl de andere op basis van eigen inventarisaties meer gedetailleerde kaarten op het niveau van beheertypen zal maken. Het te hanteren niveau lijkt mede bepaald te worden door de beschikbaarheid van gegevens.

Het is vervolgens aan de gebiedscollectieven om op basis van het natuurbeheerplan (de uitvraag) het gebiedsaanbod op te stellen dat aangeeft waar welke beheertypen worden gerealiseerd en welke inrichtings- en beheermaatregelen daarvoor worden genomen (de gebiedsaanvraag). Omwille van de mogelijkheid voor controle en monitoring is het noodzakelijk na het indienen van de subsidieaanvraag een gedetailleerd uitwerkingsplan op te stellen met kaarten die de locatie van de te nemen maatregelen (in de vorm van beheerpakketten) inzichtelijk maken.

² Met de gebiedscollectieven zullen afspraken moeten worden gemaakt over de lengte van de overbruggingsperiode om van instapniveau naar streefniveau te komen en de wijze waarop dat gestalte zal krijgen.

2.3 Afstemmen van vergroening en ANLb

In paragraaf 2.1 is de vergroening toegelicht, in paragraaf 2.2. het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer. In beide gevallen is sprake van bepaalde agrarische beheermaatregelen in bepaalde gebieden. De vraag is hoe afstemming tussen het ANLb en de vergroening van pijler 1 kan plaatsvinden en wat daarbij de kansen en bedreigingen zijn. We bekijken deze afstemming op twee niveaus:

- Ruimtelijke afstemming: in hoeverre komen de EFA-gebieden overeen met de kansrijke gebieden voor agrarisch natuurbeheer?
- Inhoudelijke afstemming: in hoeverre komt de invulling van de EFA-maatregel tegemoet aan de criteria voor de beheertypen?

2.3.1 Ruimtelijke afstemming

Zoals paragraaf 2.1 liet zien, krijgen niet alle boeren met de vergroening te maken door het hanteren van een drempelwaarde van > 15 ha bedrijfsareaal (exclusief permanent grasland). In totaal zullen bijna 15.000 boeren te maken krijgen met de EFA-maatregel; daartoe behoort bijna 749.000 ha bedrijfsareaal, wat uiteindelijk circa 37.000 ha EFA zal opleveren. Doordat het vooral de akkerbouw-bedrijven zijn die te maken krijgen met de maatregel, zullen vooral in de akkerbouwregio's de meeste EFA's te vinden zijn. We noemen die voor het gemak de EFA-gebieden (zie Figuur 2).

Aan de andere kant wordt het agrarisch natuurbeheer vanaf 2016 niet over het hele landbouwareaal uitgerold, maar alleen doelgericht ingezet in kansrijke gebieden (zie Tabel 1). Het totaal areaal omvat naar verwachting 50.000 - 70.000 ha.

In hoeverre er sprake kan zijn van afstemming tussen vergroening en ANLb hangt dan ook in belangrijke mate af van de ruimtelijke overlap tussen enerzijds de EFA-gebieden en anderzijds de kansrijke gebieden voor de ANLb-doelen.

Daarnaast komen er ook EFA's terecht in de zogenaamde 'witte' gebieden, gebieden die niet als kansrijk binnen het ANLb zijn aangewezen. EFA's zullen in die gebieden niet zozeer natuurdoelen als wel ecosysteemdiensten kunnen vervullen, zoals verbetering van de waterkwaliteit.

2.3.2 Inhoudelijke afstemming

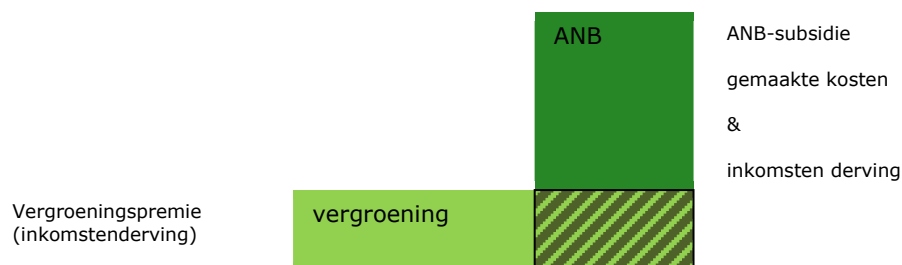
Vervolgens is de vraag in hoeverre de EFA-maatregel bijdraagt aan het creëren van de juiste condities voor de doelsoorten van het ANLb. In beginsel worden aan EFA's geen uitgebreide criteria qua beheer gesteld. Het gaat vooral om het bestemmen van productieareaal voor ecologische doeleinden, zoals akkerranden, landschapselementen, maar ook N-bindende en vanggewassen. Maar er zijn geen afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het inzaaien van kruidenrijke zaadmengsels of een verbod op gebruik van pesticiden en kunstmest. Via de EFA-maatregel is het nauwelijks mogelijk om te sturen op het beheer van de 'ecologische aandachtsgebieden'. Voor Nederland geldt dat het akkerrandenpakket die sturing wel nastreeft. Want in dit pakket (waarbij een ANLb-beheerde akkerrand gecombineerd wordt met een sloot, een landschapselement of eiwit-/vanggewas) wordt via de ANB-beheerregeling wel specifieke beheermaatregelen voorgeschreven. Hierdoor is de kans groter dat deze EFA's doelgericht worden beheerd en de meerwaarde voor de doelen van het ANLb groter is.

2.4 Dubbele betalingen

Wanneer de vergroeningsmaatregelen gecombineerd worden met ANLb, dan dreigt dubbele betaling, wat vanuit het overheidsbeleid niet is toegestaan³. Dit houdt in dat wat in de eerste pijler meetelt voor de verplichte vergroening, bijvoorbeeld als ecologisch aandachtsgebied (EFA), niet nog eens vergoed kan worden via het ANLb. Figuur 2 maakt het een en ander duidelijk. De vergroeningspremie is in feite een vergoeding voor de inkomsten die een boer misloopt doordat hij maatregelen neemt die ten koste

³ [1] EXPLANATORY DOCUMENT: METHODS OF THE RURAL DEVELOPMENT PREMIA CALCULATION TO EXCLUDE DOUBLE FUNDING (ART. 28-30)

gaan van de productie (gederfde inkomsten). De ANB-subsidies zijn opgebouwd uit een deel inkomstenderving (*income foregone*) en een deel gemaakte kosten (*cost incurred*). Wanneer er fysieke en inhoudelijke overlap is tussen ANB en de EFA's, moet er op de ANB-subsidies gekort worden (gestreepte gedeelte in Figuur 3). Het gaat dan over de vergoeding voor de inkomstenderving, waarvoor eigenlijk al vergoed wordt via pijler 1. In de praktijk zal het vermijden van dubbelbetalingen vooral effect hebben op de huidige vergoedingen voor het akkerrandenbeheer.



Figuur 3 Schematische weergave van het verbod op dubbele betalingen in het GLB

3 Werkwijze

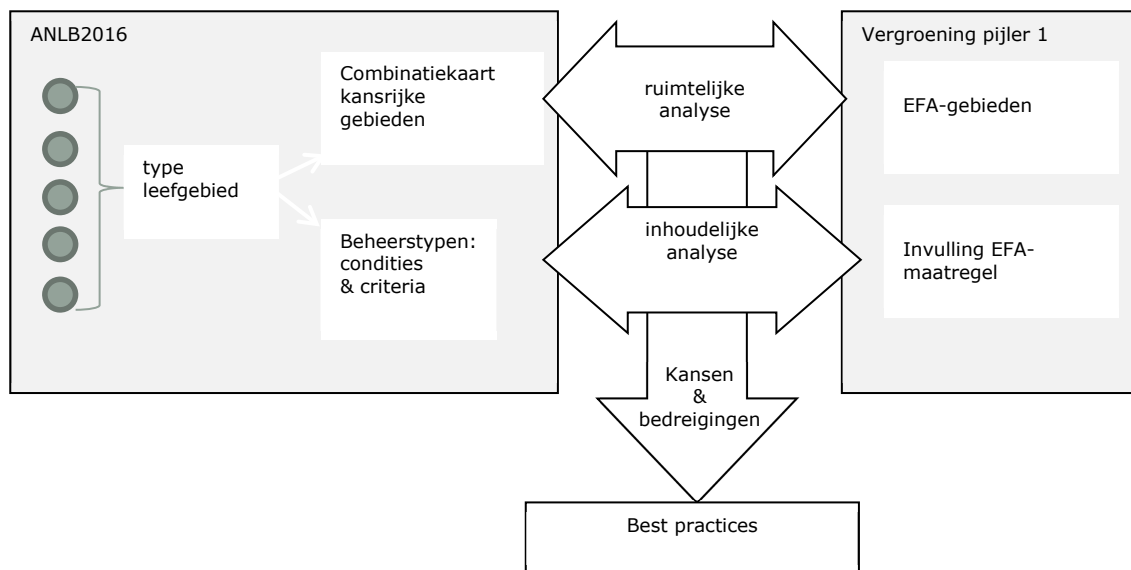
3.1 Ruimtelijk-ecologische analyse

Voor de verkenning van de ecologische afstemming tussen EFA's en het agrarisch natuurbeheer zijn twee soorten analyses uitgevoerd:

- a. een ruimtelijke analyse, waarbij is verkend in hoeverre er sprake is van overlap tussen de gebieden voor het ANLb en de EFA-gebieden;
- b. een inhoudelijke analyse, waarbij invulling van de EFA-maatregel tegen het licht van de criteria voor de verschillende beheertypen van het agrarisch natuurbeheer zijn gehouden.

Figuur 4 geeft deze werkwijze weer.

Deze twee analyses resulteren in een overzicht van kansen en bedreigingen voor afstemming van ANLb 2016 met de vergroening van pijler 1. Vervolgens zijn randvoorwaarden aan EFA's om bij te dragen aan de doelen van het ANLb 2016 geformuleerd. Deze zogenaamde 'best practice'-richtlijnen zijn ten slotte getoetst bij experts. De resultaten van de gehele analyse zijn in 4 factsheets weergegeven, voor elk leefgebiedtype van het ANLb een factsheet.



Figuur 4 Schematische weergave van de ruimtelijk-ecologische analyses. De grote pijlen geven aan dat de analyse zowel ruimtelijk als op maatregelniveau is uitgevoerd.

3.1.1 Ruimtelijke analyse

Voor de ruimtelijke analyse zijn allereerst de bedrijven geselecteerd die te maken krijgen met de EFA-maatregel. De drempelwaarden voor EFA-verplichting staan vermeld in EC COM 1307/2014. Voor de selectie zijn van alle landbouwteiling-plichtige bedrijven geselecteerd die meer dan 15 ha gewas areaal hebben (exclusief het blijvend grasland). Uit deze selectie zijn de biologische bedrijven gehaald en bedrijven waarbij het bedrijfsareaal uit meer dan 75% permanent grasland bestaat of het bouwland areaal uit meer dan 75% tijdelijk grasland bestaat. Van de bedrijven die dan overblijven, hebben we aangenomen dat die met de EFA-maatregel te maken krijgen. Van die bedrijven zijn vervolgens de gewaspercelen, zoals vermeld in de Basis Registratie Percelen van 2013, in kaart gebracht.

Vervolgens zijn de indicatieve vlekkenkaarten (50% kwantiel met vereenvoudigde klassen) van de leefgebiedtypen van het nieuwe stelsel ANLb 2016 (zoals beschreven in paragraaf 2.2) aan het GIS-bestand toegevoegd. De kaarten voor broedtijd en de wintertijd zijn daarbij separaat gebruikt. Vervolgens is een GIS-analyse uitgevoerd, waarbij overlays zijn gemaakt van de EFA-kaart met de combinatiekaarten van de 4 leefgebiedtypen. Deze overlay is op perceelniveau uitgevoerd waarbij het middelpunt van de percelen is gehanteerd als ijkpunt voor wel of geen toewijzing binnen een leefgebied.

De ruimtelijke overlap tussen de EFA-gebieden en de kansrijke gebieden van de 4 typen leefgebieden is kwantitatief en kwalitatief geanalyseerd. De kaarten hanteren de volgende legenda:

Tabel 3

Toelichting bij de legenda van de kaarten van de GIS-analyse

Kleur	Aanwezigheid EFA's	Kansrijk gebied voor ANLb?	Rol EFA
Groen	Ja	Ja	EFA kan in potentie bijdragen aan ANLb
Bruin	Ja	Nee	EFA draagt bij aan levering ecosysteem diensten
paars	Nee	Ja	EFA speelt geen rol

3.1.2 Inhoudelijke analyse

Per leefgebiedtype zijn de criteria voor beheer wat betreft de instapeis en het streefdoel op een rij gezet en per criterium is gekeken of en in hoeverre de EFA-maatregel kan bijdragen aan die criteria. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de 4 verschillende invullingen van de EFA-maatregel. De bevindingen van de ruimtelijke en inhoudelijke analyse zijn ten slotte in overzichtelijke factsheets samengebracht.

3.2 Analyse van motieven van boeren voor invulling EFA

Om de motivatie van boeren te verkennen om wat van hun EFA's te maken, is een enquête uitgezet met behulp van de online enquête-dienst Survey Monkey. De enquête heeft als doel om een eerste indruk te krijgen hoe boeren van plan zijn om te gaan met de vergroening, in het bijzonder in relatie tot agrarisch natuurbeheer. De volgende vragen zijn daarbij opgenomen:

1. Bent u van plan om in 2015, in het kader van de vergroening GLB, ecologische aandachtsgebieden (EA) op uw bedrijf aan te leggen ?
2. Welke ecologische aandachtsgebieden gaat u aanleggen (meerdere opties mogelijk)?
 - a. equivalent pakket (beheerde akkerrand + sloot/landschapselement/ vanggewas)
 - b. onbeheerde akkerrand
 - c. eiwitgewas
 - d. vanggewas
 - e. wilgenhakhout
3. Gaat u de EA combineren met agrarisch natuurbeheer?
4. (Alleen beantwoorden als op vraag 1 'nee, ik ga geen EA aanleggen' is geantwoord.)
Bent u van plan om aan agrarisch natuurbeheer te gaan doen?
 - a. nee
 - b. ja, weidevogelbeheer
 - c. ja, akkervogelbeheer
 - d. ja, anderszins: randen, landschapselementen

De enquête is opgesteld voor individuele agrarisch ondernemers, zo zijn ook de antwoorden behandeld. Naast individuele ondernemers zijn ook organisaties benaderd om de enquête te verspreiden onder de leden.

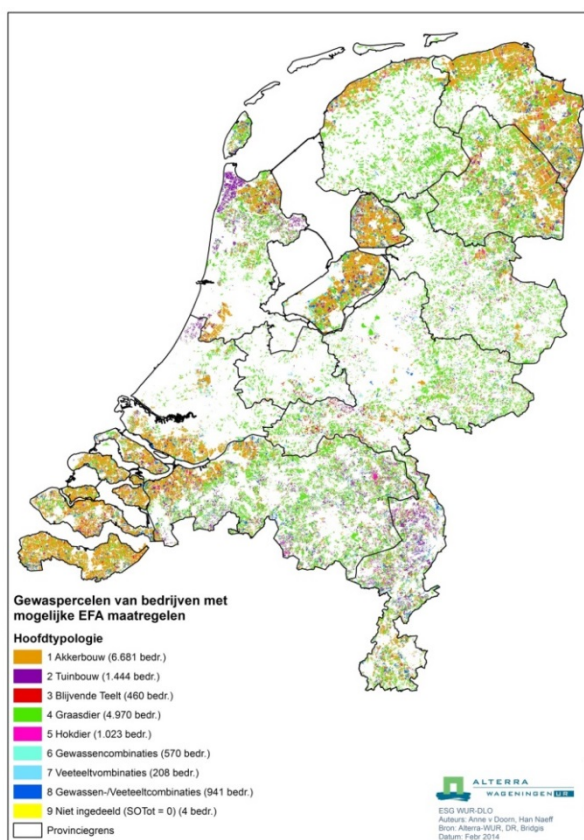
Bij het uitsturen van de enquête is het sneeuwbalmodel toegepast: de enquête is eerst onder een kleine groep verspreid en door iedereen om suggesties voor respondenten te vragen, is de groep groter geworden. Wel is ervoor gezorgd dat juist de organisaties/personen in EFA-gebieden aangeschreven werden en de enquête is zowel naar ondernemers gestuurd die aan agrarisch natuurbeheer doen als naar ondernemers die dat niet doen. De enquête is verstuurd naar verschillende LTO-afdelingen, Agrarische Natuurverenigingen en individuele boeren.

4 Resultaten

4.1 EFA-gebieden

In totaal krijgen circa 15.000 bedrijven te maken met de EFA-maatregel. De percelen behorende bij deze bedrijven zijn in Figuur 5 gekleurd naar gelang van welk hoofdbedrijfstype ze behoren. Bruin is de akkerbouw, groen graasdier, paars tuinbouw.

Op de kaart is duidelijk te zien dat vooral de akkerbouwgebieden in Zeeland, Flevoland, de NO-polder en het uiterste noorden van Friesland en Groningen en de Veenkoloniën met de EFA-maatregel te maken krijgen, maar ook graasdierbedrijven in Drenthe en Noord-Brabant.



Figuur 5 Kaart met de percelen van de bedrijven die te maken krijgen met de EFA-verplichting

4.2 Ruimtelijke overlap & bijdrage van EFA-maatregel aan doelen ANLb

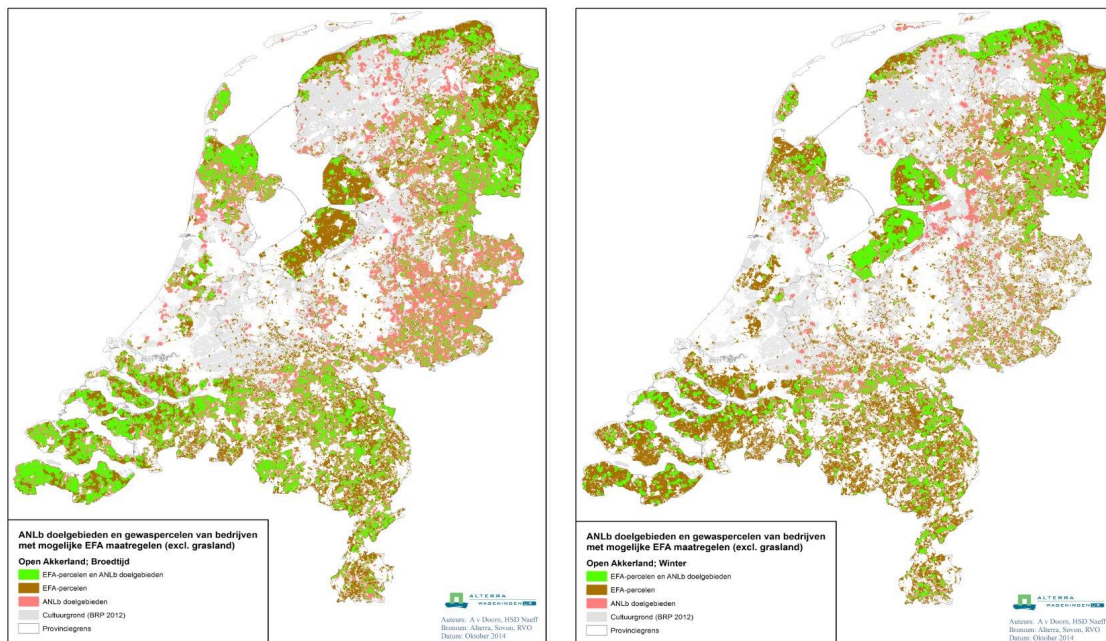
In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre de EFA-maatregel kan bijdragen aan het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Als eerste wordt dit gedaan voor het leefgebied waarvoor de EFA-maatregel de meeste meerwaarde kan hebben: het leefgebiedtype open akker. Vervolgens zal het leefgebied droge dooradering worden besproken en ten slotte open grasland en natte dooradering, waar de EFA-maatregel de minste potentie heeft om bij te dragen aan de doelen van het ANLb, onder andere omdat EFA's nauwelijks aangelegd zullen worden in de kansrijke gebieden voor 'natte dooradering'.

De overlays van de EFA-kaart met de kansrijke gebieden laten drie kleuren zien. In de groene gebieden kunnen EFA's een belangrijke rol spelen bij het behalen van de doelen van het ANLb, want hier zijn bedrijven gevestigd die te maken krijgen met de EFA-maatregel én het zijn kansrijke gebieden voor een bepaald leefgebiedtype. In de bruine gebieden krijgen bedrijven wel te maken met de EFA-maatregel, maar daar liggen weinig kansen voor agrarisch natuurbeheer, blijkens de vlekkenkaarten. Daar zouden EFA's beter ingezet kunnen worden voor bijvoorbeeld de verbetering van waterkwaliteit en ecosysteemdiensten, waaraan bijvoorbeeld akkerranden kunnen bijdragen. Wel kan het natuurlijk zijn dat in deze gebieden het aanleggen van (kwalitatieve goede) EFA's op termijn een positieve invloed heeft op de geschiktheid van het gebied voor agrarisch natuurbeheer. Dan zijn er nog roze gekleurde gebieden; dat zijn wel kansrijke gebieden voor agrarisch natuurbeheer, maar daar worden geen EFA's aangelegd omdat de bedrijven beneden de drempelwaarde van 15 ha bouwland zitten. Het een en ander staat samengevat in Tabel 3. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre de EFA-maatregel bijdraagt aan de criteria van de beheertypen van het agrarisch natuurbeheer. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende invullingen van de EFA-maatregel.

4.2.1 Open akker

Leefgebied open akker is vooral van belang voor verschillende broedende en overwinterende akkervogels, zoals de grauwe Kiekendief, velduil, kievit, veldleeuwerik, geelgors, grauwe gors, patrijs en de kwartelkoning. Voor zoogdieren is dit leefgebied vooral lokaal (Zuid-Limburg) voor de hamster van belang.



Figuur 6 Ruimtelijke overlap van EFA-maatregel met kansrijke gebieden Open akker, links tijdens broedseizoen, rechts in de winter

In Figuur 6 staan 2 kaarten met de overlap tussen de EFA-maatregel en de kansrijke gebieden voor de soorten van het leefgebied open akker: voor de broedtijd (linkerkaart) en voor de overwinteringsperiode (rechterkaart).

Tijdens het broedseizoen zijn het vooral de zuidelijke Veenkoloniën, de kop van Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant waar EFA's in potentie kunnen bijdragen aan het agrarisch natuurbeheer. Flevoland en de Noordoost polder vallen op omdat daar wel EFA's terecht komen, maar er nauwelijks kansrijke gebieden voor ANLb liggen (de bruine gebieden). Daar kunnen EFA's vooral ingezet worden voor het verbeteren van de waterkwaliteit wanneer EFA's als bufferstrook langs sloten worden aangelegd.

In de roze gebieden op de kaart liggen wel kansrijke gebieden voor ANLb open akker, maar daar zullen geen EFA's terechtkomen omdat de bedrijven daar niet aan de EFA-maatregel hoeven te voldoen. In die gebieden zal de vergroening dus niet kunnen gaan bijdragen aan het agrarisch natuurbeheer. Dit is vooral het geval in het oosten van Overijssel en Gelderland (Twente en de Achterhoek).

In de winter ziet het plaatje er anders uit: dan zijn juist Flevoland en de Noordoostpolder belangrijk voor de overwinterende akkervogels, zoals de Blauwe kiekendief, velduil, veldleeuwerik, kneu, geel- en grauwe gors. EFA's kunnen daar een rol spelen in de voedselvoorziening wanneer ze worden beheerd als bijvoorbeeld wintervoedselveldjes. In Zeeland, de kop van Noord-Holland en grote delen van Brabant zullen EFA's nauwelijks een rol spelen voor overwinterende akkervogels, omdat de ANLb-soorten daar in de winter weinig voorkomen, blijktens de vlekkenkaarten.

Als we inzoomen op de groene gebieden in het broedseizoen (linkerkaart), kunnen we kijken in hoeverre de EFA-maatregel kan bijdragen aan de criteria die gesteld worden aan het beheer zoals beschreven door Melman (2014). Het gaat om maatregelen die gunstige condities creëren voor broedende akkervogelsoorten.

De algemene criteria aan het instapniveau zijn onder andere dat minstens 5% van het areaal onder agrarisch natuurbeheer valt en dat op minder dan 15% van het areaal gras en mais wordt geteeld. Verder moeten de maatregelen altijd een combinatie vormen van het verbeteren van de voedselsituatie én het bevorderen van het nestelen en broedsucces. Daarnaast moet meer dan 10% stoppels in winter overblijven en mag in de randen geen chemische gewasbescherming worden gebruikt. Het streven is wel dat deze instap doorgroeit naar een optimale situatie waarbij het areaal voor meer dan 20% bestemd is voor agrarisch natuurbeheer en minder dan 10% uit gras en mais bestaat.

Specifieke criteria voor de beheermaatregelen is dat akkerranden breder dan 9 m zijn en ingezaaid worden met graan & kruidenmengsel. Deze akkerranden mogen niet langs opgaand groen liggen, niet naast gras liggen en niet bemest worden. Alleen lokaal mogen pesticiden worden gebruikt (haarden van bepaalde soorten onkruid). Daarnaast zijn vogelakkers (combinatie van meerjarig eiwitgewas en klaver met natuurbraakstroken) een aanbevolen beheermaatregel.

Voor de wintertijd geldt dat de maatregelen gericht zijn op soorten als de blauwe kiekendief, velduil, veldleeuwerik, ringmus, kneu, geel- en grauwe gors en patrijs. Het aanleggen van wintervoedselveldjes is de belangrijkste beheermaatregel.

Bijdrage EFA aan ANLb-doelen van open akker:

- Van belang in de (zuidelijke) Veenkoloniën, de kop van Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant (en tijdens winter ook in Flevoland en NO-polder);
- Instapeis van 5% komt overeen met EFA-percentage;
- EFA-optie 'akkerrandenpakket' en 'vogelakker' draagt meeste bij, maar percentage te laag voor instapeis (vanwege wegingsfactor);
- EFA-optie 'onbeheerde akkerrand' heeft ook potentie om bij te dragen, mits voldoende bloeiende kruiden aanwezig.

Extra eisen aan EFA's om bij te dragen aan ANLb-doelen:

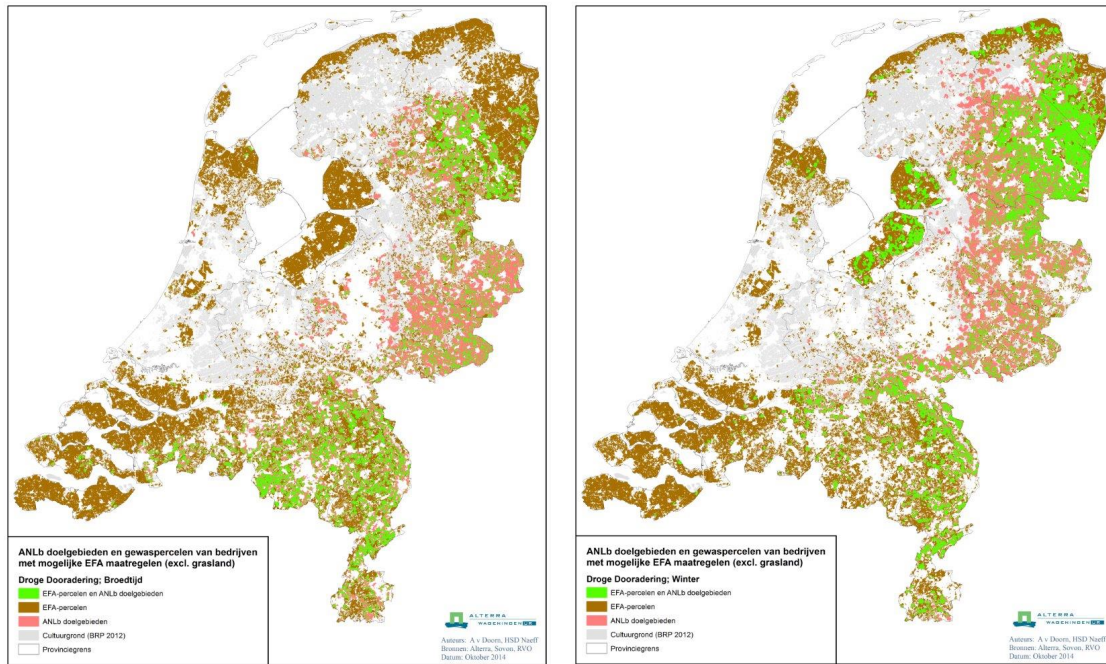
- Minstens 9 m breed;
- Ingezaaid met kruidenmengsel;
- Niet langs gras.

In hoeverre dragen de verschillende opties van de EFA-maatregel nu bij aan de bovengenoemde criteria? Het minimale percentage voor areaal met agrarisch natuurmaatregelen van de instapeis komt overeen met het percentage EFA (5%). Wel is het zo dat wanneer een boer kiest voor de beheerde akkerrand het percentage EFA veel lager uitkomt vanwege de hogere wegingsfactor. Hierdoor telt bv 1 hectare beheerde akkerrand mee als 1,5 ha EFA, en in combinatie met sloot of landschapselement

(ieder met wegingsfactor 2) wordt het areaal te realiseren EFA nog lager. In dat geval zal het areaal EFA minder dan 5% van het areaal zijn. Terwijl juist die beheerde akkerrand uit het equivalente pakket de enige EFA-optie is die bijdraagt aan de specifieke beheercriteria. Van de verschillende opties voor invulling van de EFA-maatregel kan de onbeheerde akkerrand ook in potentie bijdragen aan het agrarisch natuurbeheer wanneer er voldoende bloeiende kruiden aanwezig zijn, maar de mate waarin het hangt erg af van de lokale omstandigheden.

4.2.2 Droge dooradering

Leefgebiedtype Droge dooradering is belangrijk voor soorten die afhankelijk zijn van opgaande begroeiing, vooral voor broedvogels als de patrijs, grauwe klauwier, Grauwe gors, Geelgors en Kneu en diverse soorten amfibieën, landzoogdieren en vleermuizen.



Figuur 7 Ruimtelijke overlap van EFA-maatregel met kansrijke gebieden Droge dooradering; links tijdens broedseizoen, rechts in de winter

Tijdens de broedtijd zijn de kansrijke gebieden voor dit leefgebiedtype met name te vinden in de kleinschalige landschappen op de zandgronden in het oosten van het land (zie Figuur 7 linkerkaart). Met name in het oosten van Drenthe en oostelijk Noord-Brabant en in Noord-Limburg kunnen EFA's bijdragen aan het agrarisch natuurbeheer van dit type. Twente en de Achterhoek zijn ook kansrijke gebieden voor dit leefgebiedtype, maar daar zullen nauwelijks EFA's aangelegd worden.

De criteria aan het instapniveau voor het agrarisch natuurbeheer in de kansrijke gebieden zijn onder andere: minstens 4% van het areaal moet bestaan uit opgaande groene landschapselementen, zoals houtwallen, struwelen en singels. Ook hier geldt, net als bij 'Open akker', dat minstens 5% van het areaal voor agrarische natuurbeheermaatregelen wordt bestemd en dat op minder dan 15% van het areaal gras en mais wordt geteeld. Verder moeten de maatregelen altijd een combinatie vormen van verbetering van de voedselsituatie én het bevorderen van het nestsucces. Verder gelden er nog allerlei specifieke criteria voor de opgaande landschapselementen betreffende hoogte, breedte, soorten en beheer.

Tijdens de winterperiode zijn ook Flevoland en de Veenkoloniën belangrijke gebieden voor de soorten van de droge dooradering. Daar is het belangrijk dat er voor zaadeters als gorzen, mussen en vinkachtigen (kneu) 's winters voldoende geschikte voedselakkers worden gecreëerd in de buurt van opgaand groen.

EFA's kunnen in de kansrijke gebieden voor Droge dooradering alleen een rol spelen in de vorm van landschapselementen of akkerranden. Dus wanneer boeren kiezen voor het akkerrandenpakket, waarmee een beheerde akkerrand wordt gecombineerd met landschapselementen, is de EFA-maatregel van meerwaarde. Door de hogere wegingsfactoren zal echter het areaal EFA niet toereikend zijn voor het criterium van minstens 4% van het areaal opgaande groene landschapselementen. Tijdens de winterperiode kunnen EFA's een bijdrage leveren in de vorm van vogelakkers of akkerrandenpakketten.

Bijdrage EFA aan ANLb-doelen van droge dooradering:

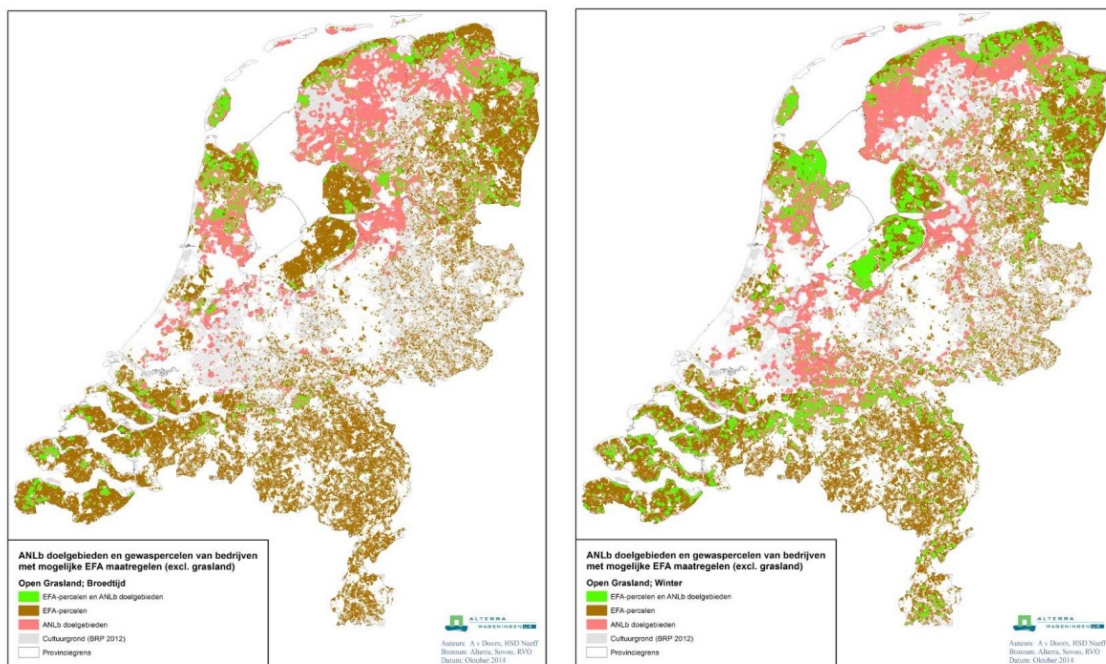
- Van belang in Oost-Drenthe, oostelijk Noord-Brabant en Noord-Limburg (tijdens winter ook in Veenkoloniën en Flevoland);
- Instapeis van 4% laat zich goed combineren met EFA-percentage;
- EFA-optie 'equivalente pakket beheerde akkerrand in combinatie met landschapselementen' draagt meeste bij, maar percentage te laag voor instapeis (vanwege wegingsfactor).

Extra voorwaarden aan EFA-randenpakket om bij te dragen aan ANLb-doelen:

- Beheer aan landschapselementen

4.2.3 Open grasland

Leefgebied open grasland is vooral van belang voor de verschillende soorten weidevogels. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kritische en niet-kritische soorten en wintergasten. Kritische soorten, soorten met specifieke habitatvoorkeuren, zoals Watersnip, Grutto, Tureluur en Zomertaling, hebben vooral open landschappen met vochtige, kruidenrijke graslanden nodig. Niet-kritische soorten, zoals scholekster, Kievit en wulp, hebben een combinatie van riet, natuurvriendelijke oevers en nat grasland nodig.



Figuur 8 Ruimtelijke overlap van EFA maatregel met kansrijke gebieden open grasland; links tijdens broedseizoen, rechts in de winter

Figuur 8 geeft de overlap tussen de kansrijke gebieden van Open grasland weer, links tijdens de broedtijd (van belang voor de kritische en niet-kritische soorten) en rechts voor de winterperiode (van belang voor de wintergasten).

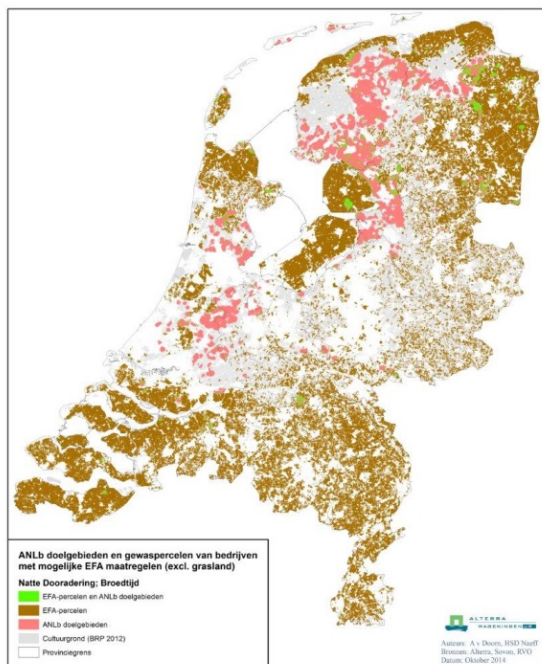
Tijdens het broedseizoen is de overlap tussen kansrijke gebieden voor open grasland en EFA's schaars. Dit is alleen het geval voor wat kleine, verspreide gebieden in het noorden, uiterste zuidwesten en in Drenthe. In de winterperiode is de overlap groter; dan kunnen EFA's potentieel bijdragen aan de doelen van agrarisch natuurbeheer in o.a. grote delen van Flevoland en de NO-polder, de kop van Noord-Holland, de noordelijke kleigebieden en de Veenkoloniën.

Alleen voor de niet-kritische soorten zullen EFA's een bijdrage kunnen leveren. Kritische soorten hebben grote arealen vochtig grasland nodig en maatregelen die volvelds worden toegepast; door de afwezigheid van bouwland zal de EFA-maatregel niet worden toegepast in die gebieden die kansrijk zijn voor deze soorten. Voor niet-kritische soorten mag er ook een zeker areaal aan bouwland zijn, naast structuur en kruidenrijk grasland, en tevens riet of opgaande landschapselementen. Criteria voor de niet-kritische soorten zijn onder andere dat er aangepast beheer op bouwlandpercelen moet plaatsvinden, zoals het uitstellen van bewerkingen tijdens de broedperiode en het aanleggen van teeltvrije stroken. Aan deze teeltvrije stroken zou de EFA-maatregel kunnen bijdragen. Verder zijn natuurvriendelijke oevers en rietstroken van belang, ook hieraan kan de EFA-maatregel bijdragen. Het gaat in alle gevallen dan wel om de EFA-opties akkerrandenpakket of onbeheerde akkerrand. De ruimtelijke overlap tussen de EFA-maatregel en de kansrijke gebieden voor de wintergasten is groter, maar wintergasten, zoals Kleine zwaan en Rotgans, hebben vooral natte graslanden nodig. Aan geen enkel criterium dat gesteld wordt aan dit type leefgebied kunnen EFA's bijdragen.

4.2.4 Natte dooradering

Leefgebied natte dooradering is van belang voor verschillende soorten amfibieën, vissen en sommige weekdieren en insecten, maar ook voor diverse vogelsoorten en (lokaal) de Noordse woelmuis.

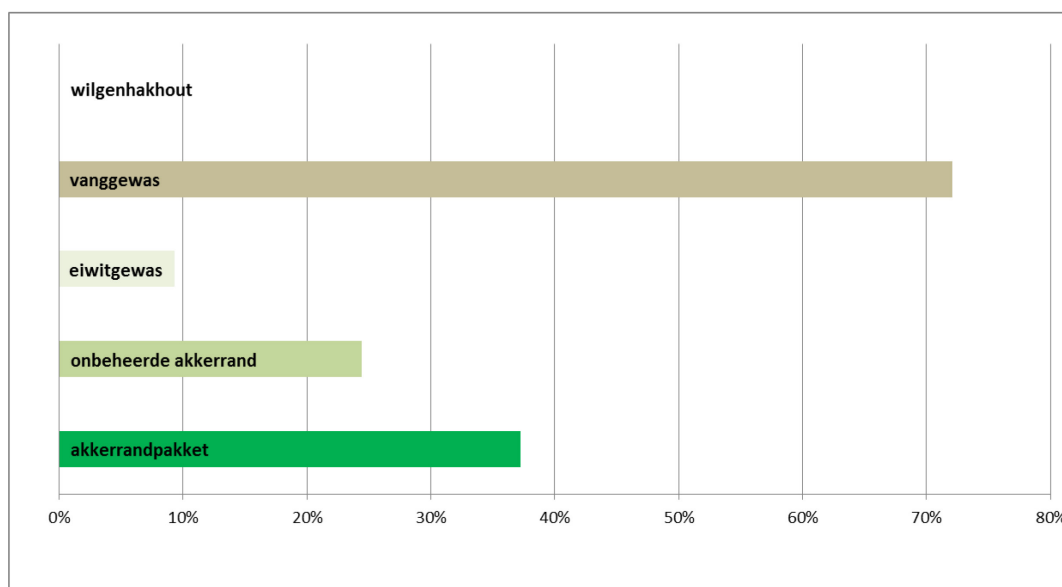
Figuur 9 laat zien dat de kansrijke gebieden voor natte dooradering nauwelijks overlappen met de gebieden waar de EFA-maatregel terechtkomt. Vanwege deze geringe overlap wordt de bijdrage van de EFA-maatregel aan de beheercriteria van natte dooradering achterwege gelaten.



Figuur 9 Ruimtelijke overlap van EFA-maatregel met kansrijke gebieden natte dooradering (in de broedtijd)

4.3 Resultaten enquête

In totaal zijn 10 agrarisch ondernemers en 7 agrarische organisaties (o.a. ANOG, ANV Stichting Rietgors, ANV BoerenNatuur, st Veldleeuwerik, LTO Noord, VANL Tieler- en Culemborgerwaarden) voor de enquête benaderd. Aan de organisaties is verzocht de enquête verder te verspreiden onder de leden. Uiteindelijk zijn 105 reacties ontvangen. Van de respondenten gaf 84% aan dat ze EFA's gaan aanleggen, 17% van de respondenten is dat niet van plan. Het percentage boeren dat EFA's gaat aanleggen, is hoger dan het verwachte landelijke percentage (op basis van areaal bouwland); dat komt omdat vooral boeren(organisaties) – in de regio's waar veel bedrijven te maken krijgen met de EFA-maatregel – benaderd zijn.



Figuur 10 Respons op de vraag: op welke manier bent u van plan invulling te geven aan de EFA-maatregel?

Op de vraag hoe men van plan is de EFA-maatregel in te vullen, geeft 72% aan dat ze voor de vanggewassen gaat, 37% wil het akkerrandenpakket gaan toepassen en 24% de onbeheerde randen. 9% procent gaat een stikstofbindend gewas zaaien en niemand geeft aan wilgenhakhout als EFA te gebruiken. Bij deze percentages moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de resultaten vertekend kunnen zijn door de wijze waarop de enquête is uitgezet (sneeuwbalmodel zoals beschreven in 3.2). Het is daardoor goed mogelijk dat bepaalde groepen boeren (bijv. die reeds aan ANB doen) oververtegenwoordigd zijn in de steekproef. Hierdoor kan het percentage dat de EFA-maatregel in gaat vullen met een akkerrandenpakket aan de hoge kant zijn. Een klein aantal respondenten geeft aan nog niet te weten hoe ze de EFA-maatregel gaat invullen.

23% van de respondenten wil de EFA-maatregel combineren met agrarisch natuurbeheer; hoe dit vormgegeven gaat worden, is vaak nog niet duidelijk. Een aantal respondenten geeft aan dat het afhankelijk is van de plannen van het collectief Agrarisch Natuurbeheer, andere zijn van plan om akkerrand aan te leggen rondom een perceel met een beheerovereenkomst of in combinatie met landschapselementen.

Meer dan driekwart van de respondenten geeft aan dat hij de vergroening niet wil combineren met agrarische natuurbeheermaatregelen. Op de vraag onder welke voorwaarden hij dit wel wil doen, antwoordt bijna de helft 'als er een goede financiële vergoeding tegenover staat'. Inpasbaarheid en minder bureaucratie worden ook genoemd als voorwaarden. 10% van de respondenten wil onder geen enkele voorwaarde vergroening met agrarisch natuurbeheer combineren.

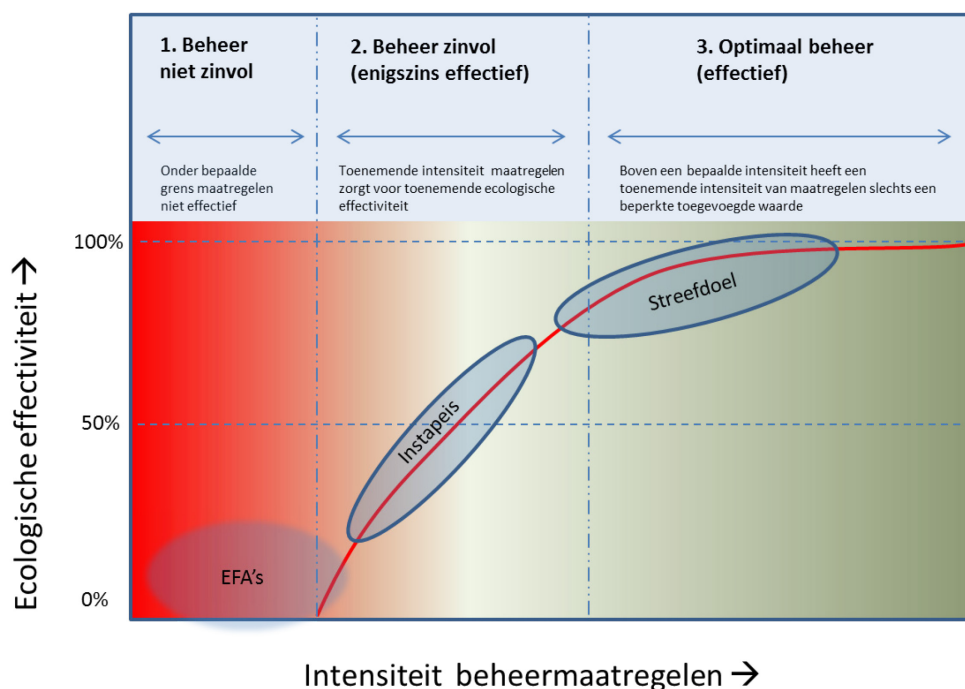
Van de groep respondenten die geen EFA's op hun bedrijf gaat aanleggen (16% van totaal), wil iets meer dan de helft wel aan agrarisch natuurbeheer doen en dan met name pakketten voor beheer van landschapselementen of perceelranden.

5 Discussie en conclusies

Zowel de EFA-maatregel als het stelsel agrarisch natuurbeheer heeft ten doel het verhogen van de biodiversiteit en verbeteren van ecologische condities in het agrarisch gebied. Uit de analyse van het voorliggend rapport blijkt echter dat de bijdrage van de EFA-maatregel aan de doelen van het agrarisch natuurbeheer zeer gering is.

Uit ruimtelijke analyse blijkt dat op 40% van het areaal met doelen voor agrarisch natuurbeheer ook vergroeningsmaatregelen worden getroffen. Met name in de leefgebied typen open akkerland en droge dooradering kunnen EFA's een potentiële bijdrage leveren, omdat daar de kansrijke gebieden voor agrarische natuurbeheer deels overeenkomen met de gebieden waar boeren de EFA-maatregel kunnen gaan toepassen.

Het is dan wel zo dat EFA-maatregel alleen een bijdrage aan het agrarisch natuurbeheer zal gaan leveren als deze ingevuld wordt met het akkerrandenpakket, de vogelakker of, in sommige gevallen, met de onbeheerde akkerrand. In principe komen de drempelwaarden voor % areaal met beheermaatregelen voor de instapeis van agrarisch natuurbeheer overeen met het verplichte percentage EFA. Maar juist de kwalitatief waardevollere EFA's komen door hogere wegingsfactoren op lagere percentages uit, te laag voor de instapeis voor agrarisch natuurbeheer. Zowel kwaliteit als kwantiteit van akkerranden is belangrijk voor de doelen van het agrarisch natuurbeheer bij Open akker en Droge dooradering. Hierdoor is de bijdrage van EFA's aan de doelen van het agrarisch natuurbeheer zeer gering, zie Figuur 11.



Figuur 11 Bijdrage EFA's aan instapeis Agrarisch Natuurbeheer

In het gunstigste geval dat EFA's wel bijdragen aan de doelen van het agrarisch natuurbeheer, zijn in ieder geval nog additionele maatregelen aan EFA's nodig om toegevoegde waarde voor ANLb-doelen te garanderen, bijvoorbeeld maai- en zaaibeleid, beheer van aangrenzende percelen etc. Veel van deze additionele maatregelen zijn niet te realiseren via de vergroening, hier blijft een rol voor ANLb weggelegd.

Het invullen van de EFA-maatregel met vanggewassen zal geen bijdrage leveren aan ANLb-doelen. Uit de enquête blijkt dat meer dan 70% van de boeren die voor EFA in aanmerking komt juist wel voor de

vanggewassen kiest als EFA-invulling. Het percentage boeren dat kiest voor een akkerrandenpakket (37%) lijkt aan de hoge kant; dit komt vermoedelijk doordat het in de enquête mogelijk was om bij de invulling van de EFA-maatregel het akkerrandenpakket te combineren met de andere opties. In de regelgeving is dit echter niet mogelijk: een boer moet kiezen tussen het akkerrandenpakket óf (een combinatie van) de andere opties. Verwacht wordt dat hierdoor het percentage boeren dat kiest voor een akkerrandenpakket lager zal uitpakken.

Doordat:

- a. slechts op een beperkt deel van de kansrijke gebieden voor ANLb-vergroening van de directe betalingen plaats vindt in de vorm van EFA's,
- b. de EFA-maatregel onvoldoende bijdraagt aan de criteria voor de instapeis voor zinvol ANLb (kwalitatief waardevolle EFA's beslaan een te laag percentage van het gewasareaal) en
- c. 70% van de boeren in EFA-gebieden kiest voor een invulling van de EFA-maatregel die geen bijdrage levert aan ANLb-doelen,

is er nauwelijks sprake van dat de EFA-maatregel bijdraagt aan ANLb-doelen, zowel ruimtelijk gezien als qua invulling van de maatregel. De effecten van EFA-maatregel, zoals deze nu wordt ingevuld in Nederland, zullen zich vermoedelijk beperken tot licht positieve bijdragen voor insecten (mits voldoende bloeiende kruiden aanwezig zijn), bodem en waterkwaliteit. Monitoring en evaluatie van de vergroening zullen moeten uitwijzen of deze conclusies ook werkelijkheid zullen worden.

De keuze van de boer voor invulling van de EFA-maatregel op bedrijfsniveau hangt af van het financiële plaatje, maar ook inpasbaarheid binnen de bedrijfsstrategie en de eenvoud van de maatregel. EFA-opties met een positief effect op ANLb-doelen zouden daarom ook laagdrempelig moeten zijn in de uitvoering. Bijvoorbeeld door voor het akkerrandenpakket en de vogelkokers één overkoepelende wegingsfactor in te voeren in plaats van de afzonderlijke onderdelen op te splitsen in verschillende wegingsfactoren.

Voor de midterm review is dan ook aanbevelenswaardig om alleen EFA-opties open te stellen die aantoonbaar effect hebben op biodiversiteit; het gaat dan om beheerde akkerranden. In dat geval zouden de vanggewassen in ieder geval van de optielijst voor EFA's gehaald moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om de wegingsfactoren te heroverwegen. Vanuit de EC is het toepassen van wegingsfactoren kleiner dan 1 verplicht, maar het toepassen van wegingsfactoren groter dan 1 is vrijwillig. Nederland zou er ook voor kunnen kiezen niet de positieve wegingsfactoren te kiezen, dan is er een kans dat het percentage EFA met meerwaarde voor biodiversiteit omhooggaat. Een andere mogelijkheid is het ophogen van het percentage EFA van 5 naar 7%.

Op de langere termijn zijn ook nog andere mogelijkheden denkbaar waarop de vergroening het agrarisch natuurbeheer kan versterken. Bijvoorbeeld door de EFA-maatregel ook toe te passen op grasland, zodat de randen niet worden bemest, wat gunstig is voor waterkwaliteit in sloten en daardoor ook de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Een andere manier om het areaal EFA's uit te breiden, is de drempelwaarde van minimum areaal bouwland (nu 15 ha) te verlagen, waardoor meer boeren ruimte zullen moeten reserveren voor EFA's.

Literatuur

Allen B, Buckwell A, Baldock D and Menadue H (2012). Maximising environmental benefits through ecological focus areas. Institute for European Environmental Policy, UK.

Nijland R 2014. Veel geld voor weinig vergroening: Natuurorganisaties ontevreden over vergroening landbouw De Levende Natuur juli 2014.

Doorn, A.M. van; Melman, T.C.P.; Geertsema, W.; Elbersen, B.S.; Prins, H.; Stortelder, A.H.F.; Smidt, R.A. *et al.*, 2013. Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's : verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten. Alterra-rapport 2296.

EC 2013. Regulation establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy COM 1307/2013, Brussels.

Hammers, M., H. Sierdsema, W. van Heusden, T.C.P. Melman (2014). Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer: voortgang ontwikkeling beoordelingssystematiek. Alterra-rapport 2561 Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Hilhorst & Verloop 2009. Vanggewas na mais Koeien en Kansen. Rapport nr. 51. Animal Science Group WUR Lelystad.

Melman D., R. Buij, M. Hammers, R.C.M. Verdonschot, M.C. van Driel (2014). Criteria voor agrarische leefgebieden en beheertypen (nog niet gepubliceerde notitie) Alterra Wageningen UR.

Pe'er, G., L.V. Dicks, P. Visconti, R. Arlettaz, A. Báldi, T.G. Benton, S. Collins, M. Dieterich, R.D. Gegory, F. Hartig, K. Henle, P.R. Hobson, D. Kleijn, R.K. Neumann, T. Robijns, J. Schmidt, A. Shwartz, W.J. Sutherland, A. Turbé, F. Wulf, A.V. Scott 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity Science Vol. 344 no. 6188 pp. 1090-1092.



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2607
ISSN 1566-7197



Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2607
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

