



---

# Feiten en cijfers vergroening GLB 2017

Berien Elbersen, Rob Smidt & Anne van Doorn



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH

---



---

# Feiten en cijfers vergroening GLB 2017

Berien Elbersen, Rob Smidt & Anne van Doorn

Wageningen Environmental Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in samenwerking met RVO en in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoeksthema KD-2018-021 Feiten en Cijfers Vergroening GLB (BO-43-023.01-010).

Wageningen Environmental Research  
Wageningen, september 2018

---

Rapport 2907  
ISSN 1566-7197

---

Elbersen, B.S, Smidt, R. & Doorn, van A., 2018. *Feiten en cijfers vergroening GLB 2017*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2907. 36 blz.; 2 fig.; 10 tab.; 7 ref.

Voorliggend rapport presenteert de uitkomsten van een monitoring van de vergroening voor het jaar 2017 volgens de geactualiseerde methode en gebruikmakend van gegevens die werden verzameld in samenwerking met RVO. De evaluatie laat zien hoe en door welke boeren maatregelen voor blijvend grasland, gewasdiversificatie en ecologische aandachtsgebieden en tevens de equivalente maatregelen zijn opgepakt. De resultaten werden geïnterpreteerd wat betreft te verwachten effecten in relatie tot de gestelde doelen van de vergroening. In de analyse worden ook de resultaten uit de voorgaande monitoringsrapportage betrokken, zodat een beeld ontstaat wat de vergroening na drie jaar heeft opgeleverd.

Trefwoorden: GLB, vergroening

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/459050> of op [www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research) (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2018 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, [www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research). Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- 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.

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

Wageningen Environmental Research Rapport 2907 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

---

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding, doel en evaluatiemethode</b>	<b>9</b>
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Vergroening in het GLB	9
	1.3 Doelstellingen van vergroening in het GLB en EU-monitoring in het Gemeenschappelijk Toezicht en Evaluatie Kader	11
	1.3.1 Recente EU-brede inzichten in resultaten van vergroening tot dusver	12
	1.4 Methode voor monitoring van vergroening in Nederlandse situatie	13
	1.5 Leeswijzer	14
<b>2</b>	<b>Resultaten van de evaluatie en monitoring van vergroening na drie jaar</b>	<b>16</b>
	2.1 Inleiding	16
	2.2 Algemeen, gewasdiversificatie en equivalente maatregelen	16
	2.3 Instandhouding blijvend grasland	19
	2.4 Ecologische aandachtsgebieden	22
<b>3</b>	<b>Conclusies resultaten van vergroening na drie jaar</b>	<b>25</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>27</b>
	<b>Bijlage 1 Invulling van vergroeningsmaatregelen in Nederland</b>	<b>28</b>
	<b>Bijlage 2 Overzicht voorwaarden en wegingsfactoren voor ecologische aandachtsgebieden 2017</b>	<b>32</b>
	<b>Bijlage 3 Overzicht output- en resultaatindicatoren voor monitoring vergroening in GLB</b>	<b>34</b>

---

---

# Woord vooraf

Dit rapport geeft antwoord op de vraag: Wat kan er na drie jaar vergroening van het GLB gezegd worden over de resultaten en de verwachte effecten?

Zoals toegezegd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid vanwege de Motie Ouwehand, zal er jaarlijks een rapportage naar de Kamer worden gestuurd over de effecten van de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. In dit rapport worden de resultaten van de monitoring van vergroening in 2017 gepresenteerd en worden deze resultaten ook vergeleken met de uitkomsten van monitoring voor de jaren 2015 en 2016. Bij beschrijving van de resultaten worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen besproken, ook in relatie tot verschillende recente inzichten over vergroeningseffectiviteit uit verschenen evaluatiestudies (binnen en buiten Nederland).

Dit rapport is gebaseerd op gegevens die RVO aanlevert aan de EU m.b.t. monitoring vergroening. Hierbij wordt uitgegaan van geconstateerde (en als deze niet beschikbaar zijn, de aangevraagde) gegevens. Het is dus een tussenstand in december 2017, op het moment dat de beoordeling van aanvragen nog gaande is.

Wij danken dhr. Lantain van de Directie ELVV van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het voorleggen van deze vraag bij ons en voor de begeleiding. Wij danken Marga Rademaker, Herman Blom, Arie van der Grefte voor de aanlevering van de RVO-data en de kritische bijdrage tijdens de totstandkoming van het eindrapport.





---

# Samenvatting

Zoals toegezegd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid vanwege de *Motie Ouwehand*, zal er jaarlijks een rapportage naar de Kamer worden gestuurd over de effecten van de vergroeningsmaatregelen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. In dit rapport worden de resultaten van de monitoring van de vergroeningsmaatregelen in 2017 gepresenteerd en worden deze vergeleken met die van 2015 en 2016. Bij de beschrijving van de resultaten worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen ook in relatie tot verschillende recente inzichten over vergroeningseffectiviteit uit verschenen evaluatiestudies (binnen en buiten Nederland) besproken.

De vergroeningsmaatregelen werden in de hervorming van 2013 geïntroduceerd (EC COM 1307/2013) en traden in januari 2015 in werking. De vergroeningsmaatregelen beslaan 30% van de directe inkomenssteun aan landbouwbedrijven en bestaan uit:

1. Gewasdiversificatie toepassen, hetgeen een minimum aan verschillende gewassen op een bedrijf in stand houden betekent.
2. Een minimum aan ecologische aandachtsgebieden (EA) in stand houden.
3. Het in stand houden van blijvend grasland (het aandeel blijvend grasland mag landelijk niet meer dan 5% dalen, en voor kwetsbare graslanden geldt een ploegverbod (bijvoorbeeld blijvend gras binnen Natura 2000-gebieden)).

In Nederland waren tot 2016 twee equivalente pakketten met een duurzaamheidscertificaat mogelijk die als alternatief kunnen worden ingezet voor de generieke vergroeningsmaatregelen. Het gaat hierbij om het akkerbouw-strokenpakket en het pakket Veldleeuwerik, waarbij het alternatief ziet op de invulling van de Ecologische Aandachtsgebieden-verplichting. Vanaf 2016 kunnen boeren voor het pakket vezelhennep ook een duurzaamheidscertificaat ontvangen.

De vergroeningsmaatregelen hebben in Nederland een grote reikwijdte en deze is tussen 2015 en 2017 ook toegenomen. In 2015 had 67% van de boeren ten minste één vergroeningsverplichting en in 2017 was dit gestegen naar 73%. De landbouwgrond die bij deze vergroeningsplichtige bedrijven hoort, bedroeg 90% in 2015 en 92% in 2017. Gesteld kan worden dat Nederland hiermee hoog scoort in Europees perspectief, waar het gemiddelde percentage landbouwgrond dat ten minste onder één verplichting valt op 73% ligt (Europese Rekenkamer, 2017).

Dit hoge percentage landbouwgrond met ten minste één vergroeningsverplichting wil echter niet zeggen dat er door de vergroening veel is veranderd in de landbouwpraktijk op bedrijven.

Ten eerste omdat dit percentage inclusief alle bedrijven is met een instandhoudingsverplichting voor blijvend grasland (60% van de bedrijven in Nederland). De grote meerderheid van deze bedrijven moet hun areaal blijvend gras rapporteren, maar hoeven om de vergroeningspremie te ontvangen geen aanvullende maatregelen te treffen, tenzij ze blijvend grasland hebben gelegen binnen Natura 2000-gebied. Dit geldt zolang de daling van het relatief areaal blijvend grasland in het totale landbouwareaal niet meer dan 5% bedraagt ten opzichte van het referentiejaar 2012. In 2017 was er sprake van een daling van 2% in dit areaal. Voor 6% van de boeren met blijvend grasland in Natura 2000-gebieden geldt een omzet- en ploegverbod. Het totaal van blijvend grasland met dit verbod, het zogenaamd Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG), bedraagt 36.979 ha in 2017 en dit betreft 5% van het totaalareaal blijvend grasland in Nederland. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat Nederland 100% van het blijvend grasland areaal binnen Natura 2000 heeft aangewezen als kwetsbaar. Dit komt neer op een areaal van 57.996 ha (8% van het totale blijvend grasland areaal). Slechts een deel van dit gebied valt onder het beheer van vergroeningsplichtige boeren en verklaart het grote verschil tussen aangewezen hectare EKBG en opgegeven hectare onder vergroening.

---

Ten tweede komt gewasdiversificatie over het algemeen overeen met de gangbare landbouwpraktijk en voegt daardoor weinig toe. Tussen 2015 en 2017 steeg het aandeel boeren dat zich hieraan moet houden van 22% naar 24%, maar in de praktijk heeft de maatregel niet tot meer diversiteit in gewassen geleid. Het gemiddeld aantal hoofdgewassen per bedrijf is zelfs tussen 2015 en 2017 verder afgenomen.

Ten derde wordt de maatregel voor Ecologische Aandachtsgebieden (EA) op 11% van het landbouwareaal uitgevoerd.

Het merendeel van de boeren in Nederland heeft, net als in voorgaande jaren, gekozen voor productie-gerelateerde EA als vanggewassen en stikstofbindende gewassen. Deze gewassen leveren wel een positieve bijdrage aan bodemkwaliteit, maar dragen niet bij aan het verbeteren van de biodiversiteit, terwijl de EA-maatregel daar oorspronkelijk wel voor bedoeld was.

Voor zowel het vastleggen van bodemkoolstof als het beschermen van onder- en bovengrondse biodiversiteit is het in stand houden van blijvend grasland belangrijk. De vergroeningsmaatregelen vanuit het GLB voor de bescherming van blijvend grasland lijken ontoereikend, omdat het areaal blijvend gras een dalende trend laat zien, maar niet sterk genoeg om maatregelen te treffen op bedrijfsniveau. Daarnaast geldt alleen binnen Natura 2000-gebieden een ploeg- en omzetverbod voor blijvend gras (op 8% van het permanent grasareaal), terwijl bescherming van blijvend gras (tegen scheuren en omzetten) ook voor andere gebieden – zoals belangrijke weidevogelgebieden en veenweidegebieden vaak overlappen met zogenaamde '*High Nature Value farmlands*' – belangrijk is.

Kortom, de meerwaarde die vergroening heeft op verbetering van de bijdrage die het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) aan EU brede milieu- en klimaatdoelen heeft, is zeer beperkt gebleken. Dit sluit aan bij de conclusies die de Europese Rekenkamer (2017) ook heeft getrokken na evaluatie van vergroening op EU-niveau.

---

# 1 Inleiding, doel en evaluatiemethode

## 1.1 Aanleiding

De vergroeningsmaatregelen binnen de 1<sup>e</sup> pijler van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid (kortweg vergroening van het GLB genoemd) worden gezien als een belangrijk instrument voor verduurzaming van de Europese landbouw en daarmee ook de Nederlandse. De vergroening van het GLB is vanaf 2015 ingegaan, waarbij via de 1<sup>e</sup> pijler drie generieke maatregelen ervoor moeten zorgen dat de milieuprestaties van individuele agrarische bedrijven omhooggaan.

In Van Doorn *Et al.* (2015) is een systematiek voor monitoring en evaluatie vergroening op nationaal niveau uitgewerkt. De systematiek is vervolgens toegepast met een nulmeting in 2015 en een voortgangsmeting voor 2016 (Van Doorn en Smidt, 2017). In dit rapport worden de resultaten van de monitoring van vergroening in 2017 gepresenteerd en worden deze resultaten ook vergeleken met de uitkomsten van monitoring voor de jaren 2015 en 2016 (Van Doorn en Smidt, 2017), waardoor een totaaloverzicht ontstaat van de resultaten van implementatie van de vergroening over een periode van drie jaar. De resultaten kunnen gebruikt worden voor de verdere uitwerking van het GLB na 2020 en voor de jaarlijkse rapportage naar de Tweede Kamer over de effecten van de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, welke is toegezegd vanwege de *Motie Ouwehand*.

## 1.2 Vergroening in het GLB

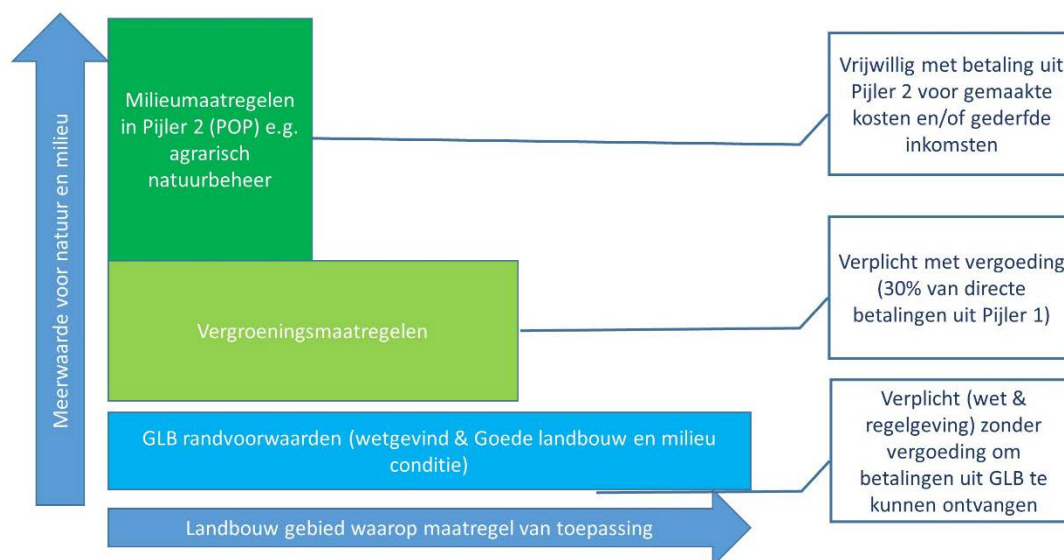
De vergroeningsmaatregelen werden in de hervorming van het GLB van 2013 geïntroduceerd (EC COM 1307/2013) en traden in januari 2015 in werking.

De vergroening bestaat uit een koppeling van vergroeningsmaatregelen aan uitbetaling van 30% van de directe inkomenssteun aan landbouwbedrijven. Dit betekent dat boeren verplicht zijn vergroeningsmaatregelen toe te passen op hun bedrijf om de 30% vergroeningspremies te ontvangen boven op de basispremie. De vergroeningsverplichtingen bestaan uit:

1. Gewasdiversificatie toepassen, hetgeen een minimum aan verschillende gewassen op een bedrijf in stand houden betekent.
2. Een minimum aan ecologische aandachtsgebieden (EA) in stand houden.
3. Het in stand houden van blijvend grasland (het aandeel blijvend grasland mag landelijk niet meer dan 5% dalen, en voor kwetsbare graslanden geldt een ploegverbod (bijvoorbeeld blijvend gras binnen Natura 2000-gebieden)).

Naast vergroeningsverplichtingen, zoals hierboven genoemd en waarop deze monitoring betrekking heeft, zijn er ook andere milieugerichte maatregelen in het kader van het GLB waar de boer zich aan moet houden of vrijwillig aan kan voldoen (zie Figuur 1). Allereerst is een boer verplicht zich aan de 'randvoorwaarden' van het GLB (in het Engels aangeduid als '*Cross-Compliance*'), te houden. Dit betekent dat boeren zich aan wetgeving moeten houden (in het Engels aangeduid als '*Statutory Management Requirements (SMRs)*') en voor goede landbouw- en milieueconditie moeten zorgen (in het Engels aangeduid als '*Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC)*'). De laatste zijn bedoeld om landbouwgronden, bos en landschapselementen in goede conditie te houden en hieronder vallen:

- Voorkoming van bodemerrosie.
- Behoud van organische stof in de bodem.
- In stand houden van goede bodemstructuur.
- Minimaal onderhoud.
- Waterbescherming en waterbeheer toepassen.



**Figuur 1** Pyramide van GLB-milieu-instrumenten (gebaseerd op de European Commission Staff Working Document SWD (2016) 218 final).

De maatregelen die de boer vrijwillig kan kiezen, worden vergoed vanuit de Pijler 2 van het GLB (Plattelandsprogramma in Figuur 2). In Nederland omvatten deze vooral de agrarische natuurbeheermaatregelen waarvoor collectieven van boeren beheerovereenkomsten moeten afsluiten als collectief. Toch zijn de vergroeningsmaatregelen van toepassing op een veel groter landbouwareaal.

Het is echter niet zo dat vergroening verplicht is voor alle boeren. Zo zijn biologische bedrijven uitgezonderd van vergroening, omdat deze al worden beschouwd als groen genoeg (*'green by definition'*). Ook zijn er drempelwaarden vastgesteld voor minimaal bedrijfs- of landbouwareaal voor bedrijven die moeten voldoen aan de vergroeningsmaatregelen. Zo zijn bedrijven met een bedrijfsareaal van minder dan 15 ha vrijgesteld van het toepassen van Ecologische Aandachtsgebieden en bedrijven met minder dan 10 ha bouwland hoeven geen gewasdiversificatie toe te passen. In de hiernavolgende paragrafen zullen meer details worden gegeven over de minimale drempelwaarden voor vergroening en de nationale invulling per type vergroeningsmaatregel. Tot slot kunnen boeren die een vergroeningsverplichting hebben ook kiezen voor equivalente maatregelen. In Nederland zijn hiervoor equivalente pakketten ingevoerd die een duurzaamheidscertificaat hebben gekregen van het ministerie van LNV. In 2015 konden boeren kiezen voor twee equivalente maatregelen in 2015, het *akkerbouw-strokenpakket* en het *pakket Veldleeuwerik*, en is er in 2016 nog een pakket *Vezelhenne* bijgekomen. In de Bijlage I wordt meer uitleg gegeven over deze pakketten.

Uitgaven aan vergroening bedragen 30% van Pijler 1-uitgaven. Voor de directe betalingen is het budget in 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 749 mln., 737 mln. en 724 mln. euro, dus afnemend. Daarvan is 30% beschikbaar voor vergroening, wat neerkomt op respectievelijk 225 mln., 221 mln. en 217 mln. euro in 2015, 2016 en 2017.

De EU-uitgaven aan vergroening zijn dus groot, zowel in Nederland als op EU-niveau. De *European Court of Auditors* (2017) heeft berekend dat 8% van het totale EU-budget in de EU aan vergroening wordt uitgegeven.

De EC-verordening (EC COM 1307/2013) biedt ruimte aan de lidstaten om de vergroeningsmaatregelen nationaal verder in te vullen. Daarom heeft Nederland zijn nationale invulling van de vergroening in 2014 vastgesteld in Kamerbrieven van de toenmalige staatssecretaris Dijkema (Kamerbrieven van resp. 6/12/2013, 6/6/2014 en 29/7/2014). In haar brief aan de Tweede Kamer van 6/12/2013 worden vergroeningsmaatregelen gekoppeld aan de doelstellingen van 'een

goede agrobiodiversiteit, milieukwaliteit en bescherming van het klimaat'. In Bijlage 1 wordt uitgelegd hoe vergroening nationaal is ingevuld voor de drie vergroeningsverplichtingen.

### 1.3 Doelstellingen van vergroening in het GLB en EU-monitoring in het Gemeenschappelijk Toezicht en Evaluatie Kader

Bij de evaluatie van vergroeningsmaatregelen is het van belang vanuit de doelstellingen van vergroening naar nationale invulling te kijken. De vergroening heeft als belangrijkste doelstelling het verbeteren van de algehele milieuprestatie (*environmental performance*) van een agrarisch bedrijf, waarbij het specifiek gaat om verbetering van de biodiversiteit, de bodem- en waterkwaliteit en het verminderen van broeikasgassen (EC COM 1307/2013). Bovendien zijn deze milieudoelstellingen specifiek geformuleerd per type vergroeningsmaatregel (zie Kader 1). Zo heeft de invoering van de Ecologische Aandachtsgebieden (EA's) primair als doelstelling het verbeteren van de biodiversiteit, terwijl het in stand houden van blijvend grasland een bredere, algehele milieuprestatie dient, maar ook een specifieke, namelijk het vastleggen van koolstof ten behoeve van het klimaat (zie kader 1).

Kader 1: Specifieke milieudoelstellingen van vergroeningsmaatregelen (EC COM 1307/2013):

*Ecological focus areas 'should be established, in particular, in order to safeguard and improve biodiversity on farms. The ecological focus area should therefore consist of areas directly affecting biodiversity such as land lying fallow, landscape features, terraces, buffer strips, afforested areas and agro-forestry areas, or indirectly affecting biodiversity through a reduced use of inputs on the farm, such as areas covered by catch crops and winter green cover' (Reg. 1307/2013, EC, 2013).*

*As to permanent grasslands (PGs) the Regulation 1307/2013 specifies that these should be 'maintained for the sake of the environmental benefits of permanent grassland and in particular carbon sequestration'. 'This protection should consist of a ban on ploughing and conversion on the environmentally most sensitive areas in "Natura 2000" areas covered by Directives 92/43/EEC and 2009/147/EC, and of a more general safeguard, based on a ratio of permanent grassland, against conversion to other uses. Member States should be empowered to delineate further environmentally sensitive areas not covered by those Directives. In addition, they should choose at which territorial level the ratio should apply' (Reg. 1307/2013, EC, 2013).*

Voor het meten van resultaten en effecten van invoering van het GLB, is er een Gemeenschappelijk Toezicht en Evaluatie Kader (GTEK) ontwikkeld. Dit GTEK wordt gebruikt om de effecten van GLB-maatregelen zoals in de lidstaten toegepast te monitoren op effecten. Dit GTEK is dus ook van toepassing op vergroening. Invoering van het GTEK is primair gericht op het toetsen van het halen van de GLB-doelstellingen. De vergroeningsmaatregelen zijn met name te koppelen aan de tweede algemene doelstelling van het GLB en dat is 'duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak'.

In het GTEK worden verschillende typen doelstellingen van het GLB gekoppeld aan verschillende typen indicatoren. Een onderscheid wordt gemaakt in *effectindicatoren*, *resultaatindicatoren* en *outputindicatoren*. Voor vergroening (ingevoerd vanaf januari 2015) zijn aan het GTEK verschillende effect-, resultaat- en outputindicatoren toegevoegd die de voortgang en effecten van dit nieuwe beleid moeten meten.

De *effectindicatoren* meten in hoeverre de algemene doelstellingen van het GLB gehaald worden, in het geval van vergroening gaat het dan om de bijdrage van GLB aan duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak en specifieke effectindicatoren hiervoor in het GTEK gaan over ontwikkeling in populaties boerenlandvogels, uitstoot van broeikasgassen, waterkwaliteit, organische-

---

stofgehalte in de bodem, bodemerosie en areaal boerenland met hoge natuurwaarde (zogenaamde *High Nature Value farmland*).

*Resultaatindicatoren* meten de directe effecten van een beleidsmaatregel. Bij vergroening wordt dan met resultaatindicatoren veel meer gemeten wat de directe uitkomsten zijn van de implementatie van de maatregelen. Voorbeelden van dergelijke indicatoren zijn het aandeel landbouwareaal dat onder vergroeningsmaatregelen valt, het aandeel EA in het landbouwareaal, het aandeel blijvend grasland in het totaalareaal.

*Outputindicatoren* meten de toepassing van maatregelen en instrumenten. Voor vergroening zijn vanaf 2015 verschillende outputindicatoren toegevoegd aan het GTEK die te koppelen zijn met de separate vergroeningsmaatregelen, namelijk aantal boeren met vergroeningmaatregelen, areaal EA, areaal met gewasdiversificatie en areaal blijvend grasland.

### 1.3.1 Recente EU-brede inzichten in resultaten van vergroening tot dusver

Na drie jaar vergroening is er een aantal studies uitgevoerd naar de resultaten van de vergroening voor de gehele EU:

- Vroege studies gebaseerd op de vergroeningskeuzes gemaakt door EU-lidstaten en boeren in het eerste jaar van vergroening (2015) zijn van:
  - Hart (2015) 'Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications'
  - EC (2016) 'Review of the Greening after one year'
  - Ecorys 2016 Mapping and analysis of the implementation of the CAP ([https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf))
- De meest recente studies zijn:
  - Europese Rekenkamer (2017) 'Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective'
  - Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M, Perni, A., Gomez y Paloma, S., (2017). Economic impacts of CAP Greening; An application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP), European Review of agricultural Economics, forthcoming

In alle studies wordt vooral ingezoomd op de keuzes van vergroeningsmaatregelen per lidstaat en ook, in geval van een EC-studie, de keuzes die boeren hebben gemaakt. Op basis van die keuzes worden conclusies getrokken over de meerwaarde die vergroening kan opleveren voor milieu en biodiversiteit, ook in relatie tot al bestaande 'randvoorwaarden' van het GLB (in het Engels aangeduid als 'Cross-Compliance'), waar boeren zich ook aan dienen te houden (zonder dat daar een vergoeding tegenover staat). De studie van Louhichi *Et al.* (2017) heeft zich vooral gericht op het voorspellen van de economische kosten en de meerwaarde.

Ten aanzien van vergroeningsmaatregelen gewasdiversificatie en EA-verplichting wordt geconcludeerd door Hart (2015) en de Europese Rekenkamer (2017) dat het areaal bouwland dat onder een vergroeningsverplichting valt, in veel landen veel lager uitvalt dan oorspronkelijk met de invoering van de EU-maatregel bedoeld was. Dit blijkt ten eerste uit het feit dat om te voldoen aan de drie vergroeningseisen, er op 3,5% van het totale EU-landbouwareaal een (vaak kleine) verandering in management heeft plaatsgevonden (Europese Rekenkamer, 2017). Dit lage percentage heeft verschillende oorzaken, waarvan de belangrijkste het zogenaamde 'deadweight'-effect van vergroening is. Hiermee wordt bedoeld dat veel boeren al voldeden aan de vergroeningseisen voordat de maatregelen in 2015 van kracht werden. Dit laatste bijvoorbeeld veroorzaakt door overlap tussen vergroeningseisen en eisen die worden gesteld via randvoorwaarden van het GLB (*Cross Compliance*) en maatregelen vergoed onder de tweede pijler. Daarnaast is veel land niet onder de gewasdiversificatie en/of EA-verplichting gaan vallen vanwege de vele uitzonderingsregels, die maken dat een groot deel van de boeren niet mee hoeft te doen.

Over gewasdiversificatie als vergroeningsmaatregel constateert de Europese Rekenkamer (2017) dat dit op 1% van het agrarisch areaal tot een verandering in landgebruik leidt en dat de potentiële

---

milieubijdrage bij lange na niet wordt gehaald. Dit komt omdat de implementatie vraagt dat er een minimale mix van twee gewassen (of drie, afhankelijk van bedrijfsgroter) op bedrijfsniveau plaatsheeft, wat niet betekent dat op het gehele bedrijf ook gewasrotatie plaatsheeft op perceelniveau. Nog steeds kan eenzelfde gewas jaarlijks op hetzelfde perceel geteeld worden, terwijl men toch voldoet aan de diversificatie-eisen.

Ten aanzien van de nationale implementatie van de aanwijzing van blijvend-graslandgebieden met ploeg en omzetverbod geeft de Europese Rekenkamer (2017) aan dat deze gebieden alleen zijn aangewezen ter bescherming van biodiverse graslanden, waardoor de aanwijzing grotendeels beperkt is gebleven tot graslandgebieden in Natura 2000-gebieden. De doelstelling van vastlegging van bodemkoolstof wordt echter nauwelijks met de maatregel bediend, terwijl deze maatregel wel aan de EU-doelstelling moet bijdragen. Immers, slechts 18% van de huidige blijvende graslanden liggen in Natura 2000-gebieden, wat betekent dat de meerderheid van graslanden waar koolstofvastlegging via ploegen en scheuren teniet kan worden gedaan, onbeschermd blijft. De Rekenkamer benadrukt ook dat blijvend graslandareaal in de EU toch al sterker is teruggelopen dan 5% in de laatste 10 jaar, maar dat deze terugloop door verandering in referentiejaar en terugloop in totaal landbouwareaal is gecamoufleerd in de officiële monitoringcijfers. Zo werd in de periode 2007-2014 een graslandreferentieratio gebruikt dat 1,5% lager ligt dan het nieuw bepaalde graslandreferentieniveau van 2016. Dit verschil camoufleert dat de terugloop in blijvend grasland in de EU tussen 2007 en 2016 in het echt met 7,7% afnam (= afname van 3 miljoen ha). Het betekent ook volgens de Rekenkamer (2017) dat monitoring van het blijvend- graslandareaal op nationaal niveau, zoals in de grote meerderheid van EU-landen wordt gedaan, niet voldoende effectief is om verlies van bodemkoolstof via graslandomzetting tegen te gaan.

Tot slot constateert Hart (2015) ook op basis van de informatie over nationale invulling van EA dat vrijwel in alle tien onderzochte EU-lidstaten gekozen is voor maximale flexibiliteit in implementatie. Hierdoor wordt het boeren die EA-plichtig zijn erg makkelijk gemaakt te kiezen uit maatregelen die erg weinig veranderingen vergen in de bestaande landbouwpraktijk. Dit zal naar verwachting dan ook weinig ecologische meerwaarde opleveren.

De effecten van vergroening op verbetering van de GLB-bijdrage aan het halen van EU-brede milieuen klimaatdoelen (zoals gespecificeerd in EU-strategieën voor bodemkwaliteit, koolstofvastlegging en biodiversiteit)<sup>1</sup> is zeer beperkt volgens de Europese Rekenkamer (2017).

Natuurlijk zijn de evaluatiestudies zoals hierboven besproken gebaseerde op EU brede data en hoeven niet (volledig) te gelden voor de Nederlandse situatie. Daarom zal in het volgende hoofdstuk ook wat benchmarking worden gedaan met andere EU-landen. Bovendien zullen de conclusies in hoofdstuk 3 van deze studie ook in het licht worden geplaatst van de hierboven besproken uitkomsten van de evaluatiestudie van de Europese Rekenkamer (2017).

## 1.4 Methode voor monitoring van vergroening in Nederlandse situatie

Een methode voor monitoring van vergroening in Nederland werd in 2015 (Van Doorn et al., 2015) al uitgewerkt. De hier gepresenteerde studie zal deze methode ook volgen, zodat de 2017-monitoring van vergroeningsmaatregelen ook vergeleken kunnen worden met de uitkomsten van monitoring voor de jaren 2015 en 2016 (in Van Doorn & Smidt, 2017). Hierdoor kan ook een totaaloverzicht gepresenteerd worden in dit rapport van de resultaten van de vergroening over een periode van drie jaar.

Zoals in paragraaf 1.3 al besproken, werd het Gemeenschappelijk Toezicht en Evaluatie Kader (GTEK) door de invoering van vergroening al uitgebreid vanaf 2015 met specifieke effect-, resultaat- en

---

<sup>1</sup> *EU strategy for Soil Protection* (EC, 2006); *EU 2020 Climate and Energy package*; *EU biodiversity strategy* (2011), met als doel het stoppen van terugloop in biodiversiteit en verlies van ecosysteemdiensten in the EU in 2020.

outputindicatoren. Deze zijn bedoeld om het vergroeningsbeleid te monitoren op voortgang en effecten. Voortbouwend op deze indicatoren hebben Van Doorn *Et al.* (2015) een raamwerk ontwikkeld voor nationale monitoring van vergroening. Deze moet inzicht bieden in de uitkomsten van vergroening in de specifieke Nederlandse situatie, maar ook toeleverend zijn voor de Europese monitoring, waarvoor Nederland ook informatie moet aanleveren aan de Europese Commissie.

Bij de ontwikkeling van het monitoringraamwerk voor vergroening voor de Nederlandse situatie, hebben Van Doorn *Et al.* (2015) de vergroeningsindicatoren in het GTEK als uitgangspunt genomen. De GTEK-indicatoren zijn vervolgens verder uitgewerkt voor de Nederlandse situatie, waarbij rekening is gehouden met de nationale keuzes voor vergroening en de relevantie van vergroening voor Nederland, de kosteneffectiviteit door zo veel mogelijk gebruik te maken met bestaande gegevensbestanden en de mogelijkheid van gebruik van meer ruimtelijk expliciete data (als die voorhanden zijn).

In de studie van Van Doorn *Et al.* (2015) is op basis van het gepresenteerde nationale monitoringraamwerk ook meteen een nulmeting gedaan voor het eerste vergroeningsjaar 2015. In Tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de effectindicatoren waarvoor een nulmeting is gedaan door Van Doorn *Et al.* (2015). Aangezien de periode tussen deze nulmeting en 2017 slechts drie jaar bedraagt, is het nog te vroeg voor metingen met impactindicatoren. We zijn immers halverwege de termijn van het GLB 2015-2020 en in 2021 is de impactmeting van de huidige GLB-periode gepland door de Europese Commissie waarvoor lidstaten informatie zullen moeten aanleveren<sup>2</sup>. Vooruitlopend op deze impactmeting is het raadzaam om op tijd een nieuwe meting van de effectindicatoren zoals in Van Doorn *Et al.* (2015) bepaald, uit te voeren. Gebeurt dit niet, dan zullen er hiaten optreden in data en zal een goede evaluatie van vergroening in 2021 bemoeilijkt worden.

**Tabel 1** *Herziene lijst effectindicatoren en meting in 2015 (nulmeting) en verwachte beschikbaarheid van data in 2021.*

Effectindicator in Van Doorn <i>Et al.</i> (2015)	Waarde effectindicator	Gegevens beschikbaar 2021
Trendindex weidevogel (2015)	82	Ja
Trendindex akkervogels (2015)	Range individuele soorten 81-41	Ja
Trendindex boerenland vlinders (2015)	40	Ja
Aandeel <i>High Nature Value-farmland</i> (2014)	15%	Niet bekend, hiervoor zou nieuwe meting gedaan moeten worden
Groene infrastructuur: aantal landschapselementen/100 ha (2015)	6-132	Niet bekend

Het indicatorraamwerk zoals Van Doorn *Et al.* (2015) dat hebben ontwikkeld, zal in deze monitoringstudie opnieuw worden toegepast. Met uitzondering van enkele effectindicatoren, zijn de andere indicatoren in deze studie voor 2017 op precies dezelfde wijze toegepast en berekend, zodat men tot een vergelijking kan komen over een periode van drie jaar vergroening. Een overzicht van de output- en resultaat- indicatoren is te vinden in Bijlage 3 van dit rapport.

## 1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergronden van de studie beschreven, is uitgelegd wat het actuele vergroeningsbeleid in de praktijk inhoudt en met welke systematiek de monitoring en evaluatie van vergroening in de Nederlandse situatie wordt uitgevoerd. In het hiernavolgende hoofdstuk worden de

<sup>2</sup> Dit conform REGULATION (EU) No 1306/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, art.110: 'The Commission shall ensure that the combined impact of all CAP instruments referred to in paragraph 1 is measured and assessed in relation to the common objectives referred to in paragraph 2. The performance of the CAP in achieving its common objectives shall be measured and assessed on the basis of common impact indicators, and the underlying specific objectives on the basis of result indicators. .... en 'Member States shall provide the Commission with all the information necessary to permit the monitoring and evaluation of the measures concerned'.



---

resultaten van de monitoring en evaluatie van vergroening voor 2017 gepresenteerd en vergeleken met die voor de jaren 2015 en 2016. Hierdoor ontstaat een trendanalyse van de resultaten van vergroening in de laatste drie jaar. Dit rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 3, waarin de belangrijkste conclusies staan over de trendanalyse 2015-2017 met betrekking tot de resultaten van vergroening.

---

## 2 Resultaten van de evaluatie en monitoring van vergroening na drie jaar

### 2.1 Inleiding

In het hiernavolgende hoofdstuk worden de resultaten van de monitoring en evaluatie van vergroening voor 2017 gepresenteerd en worden vergeleken met die voor de jaren 2015 en 2016. Hierdoor ontstaat een trendanalyse van de resultaten van vergroening in de laatste drie jaar.

In de hiernavolgende paragraaf zal allereerst een overzicht worden gegeven van deelname in vergroeningsmaatregelen, equivalente maatregelen en vrijstellingen van vergroening. In paragraaf 2.3 worden beheer van blijvend grasland en toepassing van ploeg- en omzetverbod in blijvende kwetsbare graslandgebieden besproken. Tot slot gaat paragraaf 2.4 over de toepassing van EA's. De vergroeningsmaatregelen worden in dit hoofdstuk allemaal gemonitord op basis van de indicatoren zoals door Van Doorn *Et al.* (2015) ontwikkeld en waarvoor een overzicht ook in Bijlage 3 van dit rapport is opgenomen.

### 2.2 Algemeen, gewasdiversificatie en equivalente maatregelen

Uit de cijfers in tabel 2 blijkt dat het aantal boeren dat zich aan ten minste één vergroeningsmaatregel moet houden tussen 2015 en 2017 iets is afgenomen, van 42.802 naar 40.435, maar relatief is dit aantal juist gestegen. De afname is dus relatief kleiner dan de relatieve afname in landbouwbedrijven in Nederland tussen 2015 en 2017. Ook het areaal landbouwgrond dat ten minste onder één vergroeningsverplichting valt, is in absolute en relatieve zin gestegen tussen 2015 en 2017.

In areaal heeft de vergroening dus een relatief grote reikwijdte (van 92%) in Nederland in 2017. Echter, dit getal moet om twee redenen voorzichtig worden geïnterpreteerd. Ten eerste omdat 60% van dit areaal landbouwgrond is dat bij bedrijven hoort die zich aan de instandhouding van blijvend grasland moeten houden. Omdat de ratio blijvend grasland niet met meer dan 5% op nationaal niveau is afgenomen, hoeven boeren geen concrete acties te ondernemen om zich aan deze verplichting te houden. Ten tweede omdat op een beperkt deel van dit areaal sprake is van verandering in landbouwpraktijk, zoals zal blijken uit de gedetailleerde analyse van de EA-gebiedenverplichting in paragraaf 2.4.

Wel kan men concluderen dat Nederland een relatief groot areaal heeft dat onder vergroening valt, aangezien het Europese gemiddelde op 73% van het landbouwareaal ligt (Europese Rekenkamer, 2017).

De relatieve en absolute stijging in areaal dat onder vergroening valt tussen 2015 en 2017 is overigens wel voornamelijk veroorzaakt door bedrijven die zich aan instandhouding blijvend grasland moeten houden. Opvallend is dat tussen 2015 en 2017 het landbouwareaal behorend bij deze bedrijven duidelijk meer is toegenomen (2%) dan het totaalareaal van alle landbouwbedrijven in dezelfde periode.

**Tabel 2** Overzicht van output indicatoren van alle vergroeningsmaatregelen 2015-2017.

		Jaar	Aantal boeren	%*	Opp. landbouwgrond (ha)	%*	Opp. Bouwland (ha)	Opp. blijvend grasland (ha)	
Totaal	Totaalaantal boeren in Nederland	2015	63.910	100%	1.845.750	100%	1.331.410	714.340	
		2016	55.364	100%	1.792.219	100%	1.102.284	689.935	
		2017	55.645	100%	1.811.571	100%	986.855	783.461	
	Aantal boeren met aangevraagde betalingsrechten	2015	49.941	78%	1.766.145	96%	1.005.320	722.991	
		2016	45.750	83%	1.749.722	98%	975.586	737.963	
		2017	45.069	81%	1.765.973	97%	972.708	753.614	
Vergroening	Aantal boeren dat ten minste één vergroeningsverplichting heeft	2015	42.802	67%	1.659.049	90%	934.864	709.117	
		2016	40.503	70%	1.661.010	93%	934.885	710.629	
		2017	40.435	73%	1.669.002	92%	929.022	722.204	
	Aantal boeren dat zich aan gewasdiversificatie moet houden	2015	13.884	22%	720.068	39%	658.073	-	
		2016	13.092	24%	696.826	39%	634.298	-	
		2017	13.125	24%	709.470	39%	644.986	-	
	Aantal boeren dat zich aan EA- maatregel moet houden	2015	11.430	18%	679.705	37%	626.250	-	
		2016	10.655	19%	635.965	35%	582.736	-	
		2017	10.585	19%	644.648	36%	589.209	-	
	Aantal boeren dat zich aan blijvend grasland verplichting moet houden	2015	35.646	56%	1.295.315	70%	-	708.563	
		2016	33.186	60%	1.303.595	73%	-	690.270	
		2017	33.434	60%	1.325.144	73%	-	687.299	
	Vrijstelling	Aantal boeren dat vrijgesteld is van vergroening: biologische bedrijven	2015	1.148	2%	46.483	3%	20.328	25.627
			2016	1.157	2%	57.580	3%	30.068	27.334
			2017	1.281	2%	58.834	3%	23.058	35.400
Aantal boeren dat vrijgesteld is van gewasdiversificatie en niet verplicht is voor EA- maatregel		2015	38.684	61%	1.086.497	59%	379.236	676.187	
		2016	34.009	61%	1.077.934	60%	369.981	690.146	
		2017	34.165	61%	1.080.109	60%	356.098	704.631	
Equivalentente maatregelen	Totaalaantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft	2015	320	1%	29.230	2%	28.400	771	
		2016	322	1%	29.847	2%	29.076	729	
		2017	341	1%	29.450	2%	28.216	1.171	
	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft: <i>Akkerranden-pakket</i>	2015	82	0%	4.851	0%	4489	335	
		2016	62	0%	3.241	0%	2997	249	
		2017	110	0%	4.722	0%	4050	632	
	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft: <i>Veldleeuwerik-pakket</i>	2015	238	1%	24380	1%	23911	436	
		2016	212	1%	22073	1%	21622	404	
		2017	170	1%	17716	1%	17293	408	
	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft: <i>Veelhennepakket</i>	2015	48	-	-	-	-	-	
		2016	61	0%	4533	0%	4456	76	
		2017	-	0%	7011	0%	6873	131	

		Jaar	Aantal boeren	%*	Opp. landbouwgrond (ha)	%*	Opp. Bouwland (ha)	Opp. blijvend grasland (ha)
Gewasdiversificatie	Aantal boeren dat zich aan gewasdiversificatie met twee gewassen moet houden	2015	6.573	10%	145.372	8%	121.970	-
		2016	6.014	10%	134.121	7%	111.360	-
		2017	5.978	11%	134.725	7%	111.542	-
	Aantal boeren dat zich aan gewasdiversificatie met drie gewassen moet houden	2015	7.311	11%	574.695	32%	536.104	-
		2016	7.078	12%	562.705	32%	522.939	-
		2017	7.147	13%	574.745	32%	533.444	-

\* Om de leesbaarheid te bevorderen, zijn alleen afgeronde getallen opgenomen. Dit betekent dat 0% in de tabel niet een absolute 0 hoeft te zijn, zoals bij equivalente maatregelen waar toch wel een aantal boeren maatregelen heeft opgegeven, hun aantal en areaal blijft echter ruim onder de 0,5% van het totaal aantal boeren en landbouwareaal.

Het percentage boeren dat zich aan gewasdiversificatie moet houden, is ook tussen 2015 gestegen van 22% naar 24%, maar deze toename geldt niet voor het bijbehorende landbouw- en bouwlandareaal, want beide arealen nemen in dezelfde periode iets af. De toename in bedrijven die zich aan gewasdiversificatie moeten houden, is wel vooral veroorzaakt door een toename van grotere bedrijven, want de groei zit bij bedrijven met diversificatieverplichting met drie gewassen en die bedrijven hebben een oppervlakte van meer dan 30 ha bouwland.

De gewasdiversificatieverplichting zal overigens in de praktijk weinig inspanning vergen van boeren, aangezien de maatregel vrijwel niets toevoegt aan de gangbare landbouwpraktijk (Van Doorn & Smidt, 2017; Europese Rekenkamer, 2017; Louhichi *Et al.* (2017)). Bovendien wijzen de cijfers uit Kader 2 zelfs uit dat het gemiddeld aantal gewassen per bedrijf is afgenomen tussen 2015 en 2017.

Kader 2: Recente verandering in aantal hoofdgewassen per bedrijf

De cijfers over het gemiddeld aantal hoofdgewassen voor bedrijven in verschillende grootteklassen in 2015 en 2017 laten eerder een afname zien in gewasdiversiteit (zie tabel 3). Helaas kunnen dergelijke cijfers niet voor de periode vóór implementatie van vergroening worden berekend, omdat een aantal gewassen in 2014 in de perceelregistratie nog in een verzamelcategorie van gewassen werd ingewonnen. Uitsplitsing heeft pas vanaf 2015 plaatsgehad, vandaar dat de cijfers in tabel 3 alleen voor 2015 en 2017 zijn opgenomen.

**Tabel 3** Gemiddeld aantal hoofdgewassen (exclusief tijdelijk grasland) geteeld op bouwlandareaal ingedeeld naar grootteklasse bouwland) in 2015 en 2017.

Bouwland naar grootteklasse:	Gemiddeld aantal gewassen per bedrijf in bouwland	
	2015	2017
10 - 30 ha bouwland	2.3	1.9
30 - 50 ha bouwland	4.2	2.9
50 - 70 ha bouwland	4.9	3.8
70 - 90 ha bouwland	5.3	4.3
> 90 ha bouwland	6.0	5.1

Bron: Gewaspercelen MEST (RVO, 2015, 2017)

Wat betreft equivalente maatregelen kunnen drie soorten pakketten worden opgegeven. In 2015 waren dit er nog twee, maar daar is het vezelhennep pakket nog bijgekomen in 2016. In totaal namen er in 2017 341 boeren deel aan equivalente maatregelen. Dit betekent dat er een lichte stijging is waar te nemen tussen 2015 en 2017.

## 2.3 Instandhouding blijvend grasland

In Nederland wordt blijvend grasland op nationaal niveau gemonitord. Dit betekent dat het blijvend grasland (BG) areaal in Nederland ten opzichte van het referentiejaar 2012 met niet meer dan 5% mag afnemen. Het gaat hierbij om het relatieve graslandareaal als percentage van het totale landbouwareaal. RVO monitort dit aandeel jaarlijks en heeft berekend dat het percentage voor het referentiejaar 2012 40,97% bedraagt en dat in 2017 dit percentage op 40,15% staat, dus een daling van iets meer dan 2%.

Voor de vergroening zijn alle bedrijven met blijvend grasland automatisch vergroeningsplichtig, echter zolang de daling van het relatieve areaal niet meer dan 5% bedraagt, hoeft de ruime meerderheid van de boerenbedrijven met blijvend grasland (54% van de bedrijven dat 95% van blijvend grasland beheert, zie tabel 4) hier niets voor te doen. Ploegen en scheuren en omzetten op dit grasland mag gedaan worden. Overigens is het aantal boeren met blijvend grasland toegenomen tussen 2015 en 2017, wat echter niet gepaard ging met een toename in het blijvend-graslandareaal (zie Kader 3).

**Tabel 4** Overzicht van output indicatoren voor vergroening met blijvend grasland (BG) en Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG) maatregelen.

	Jaar	Aantal boeren	% van alle boeren	Opp. landbouwgrond (ha)	% van landbouwgrond	Opp. bl. grasland (ha)	% bl. grasland
Aantal boeren met blijvend grasland	2015	35.646	56%	1.295.315	70%	708.563	
	2016	33.186	60%	1.303.595	73%	690.270	
	2017	33.434	60%	1.325.144	73%	687.299	
Aangewezen ha Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland EKBG (in N2000)*	2015					49.932	7%
	2016					50.815	7%
	2017					57.996	8%
Aantal boeren met EKBG (in N2000)**	2015	3.387	5%	174.448	9%	37.588	5%
	2016	3.237	6%	173.235	10%	36.002	5%
	2017	3.291	6%	182.165	10%	36.979	5%

\* inclusief blijvend grasland bij niet-directe betaling aanvragers en blijvend grasland bij boeren vrijgesteld van betalingen en grasland met als hoofdfunctie natuur.

\*\* exclusief grasland van boeren die zijn vrijgesteld van vergroening en grasland met als hoofdfunctie natuur

Voor 6% van de boeren (5% in 2015) geldt een ploeg- en omzetverbod, omdat deze graslanden binnen Natura 2000-gebieden beheren en die zijn dan aangewezen als Ecologisch Kwetsbaar blijvend grasland (EKBG). Nederland heeft ervoor gekozen 100% van al het blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden als kwetsbaar aan te wijzen. Dit komt overeen met een oppervlakte van 57.996 ha, wat overeenkomt met 8% van het totale blijvend-graslandareaal in 2017 (zie tabel 4). Echter, niet al deze hectaren kwetsbaar blijvend grasland vallen onder de vergroeningsverplichting. Zo behoort 4.556 ha van deze graslanden bij biologische bedrijven en die zijn vrijgesteld van vergroening en 8.831 ha heeft de functie natuur (i.p.v. landbouw), waardoor ook voor dit deel van het blijvend grasland geen vergroeningsverplichting geldt. Dit verklaart waarom slechts een deel van het totaal aangewezen areaal kwetsbaar blijvend grasland (EKBG) ook blijvend grasland is met een vergroeningsverplichting (zie tabel 4).

Het omzetverbod van blijvend grasland wordt daarmee op 36.979 ha door de maatregel vergroening gehandhaafd, wat slechts een deel behelst van het totaalareaal aangewezen kwetsbaar grasland waarvoor een ploeg- en omzetverbod geldt. Het aantal door boeren beheerd EKBG met vergroeningsverplichting bedroeg dus in 2015, 2016 en in 2017 5% van het totale blijvend-graslandareaal in Nederland (zie tabel 4). Uit tabel 4 blijkt ook dat het aantal opgegeven hectaren EKBG licht is afgenomen tussen 2015 en 2017 (-2%). Deze afname is gebaseerd op de recentst gecorrigeerde cijfers van RVO (juli 2018) vanwege verbeterde dataverwerking. Echter, cijfers over EKBG van vóór deze correctie lieten een grotere relatieve afname zien en waren aanleiding voor de staatssecretaris van economische zaken een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 21 501-32, nr. 1027) te sturen. In deze brief wordt de verklaring voor de afname als volgt gegeven: *'Het verschil in hectaren is te verklaren uit een combinatie van factoren. In de eerste plaats blijkt uit de analyse van RVO.nl dat er tussen 2015 en 2016 enerzijds percelen blijvend grasland zijn bijgekomen en dat er anderzijds ook percelen zijn afgevallen. De nieuwe percelen blijvend grasland betreffen vooral percelen die voorheen tijdelijk grasland waren, maar door tijdsverloop de kwalificatie van blijvend grasland hebben gekregen (tijdelijk grasland wordt na vijf jaar blijvend grasland als er geen sprake is van onderbreking door een andere teelt). De percelen die zijn afgevallen, zijn voornamelijk percelen die in 2015 onterecht waren geclassificeerd als blijvend grasland dan wel onterecht waren geclassificeerd als landbouwgrond. Tijdens administratieve controles en bij reguliere updates van het perceelregister is dit gecorrigeerd. Door deze correcties lijkt er sprake te zijn van een afname, terwijl dat feitelijk niet het geval was.'*

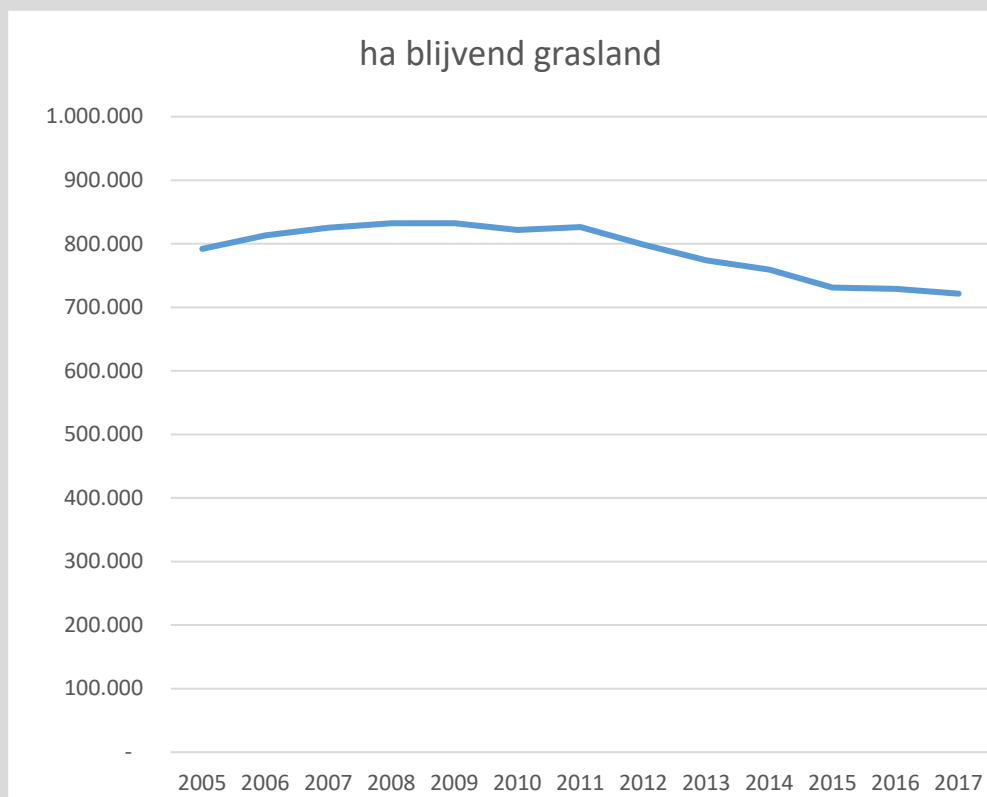
Zoals hierboven aangegeven, laat de recente correctie uit juli 2018 door de RVO van de gerapporteerde EKBG-arealen een lichte afname zien in het aantal door boeren opgegeven hectaren EKBG tussen de jaren 2015-2017. Het verklaart ook waarom er een verschil is tussen de cijfers in tabel 4 in dit rapport en de EKBG-cijfers in het rapport over de monitoring van de vergroening in 2016 (tabel 3 in Van Doorn en Smidt, 2017). De RVO-correcties van juli 2018 betreffen drie typen BG-registraties binnen Natura 2000-gebied:

1. BG dat beheerd wordt door biologische boeren en daardoor niet onder de vergroeningsplicht valt (voor correctie bedroeg het areaal EKBG beheerd door biologische boeren 5.192 ha en na correctie was dit 4.556 ha).
2. Arealen die wel BG zijn, maar als hoofdfunctie natuur hebben en daardoor ook niet onder de vergroeningsplicht vallen (na correctie bedroeg het areaal BG met als hoofdfunctie natuur 6.861 ha in 2015, 7.948 in 2016 en 8.831 ha in 2017).
3. Verkeerde registraties: dit betreft percelen die vóór correctie ofwel onterecht als BG zijn geregistreerd of juist onterecht níét als BG zijn opgegeven terwijl ze dit wel zijn.

In kader 3 wordt ook uitgelegd wat de trend in blijvend-graslandareaal in Nederland is over een langere periode. Er is sprake van een daling, met name tussen 2011 en 2015. Deze komt echter niet tot uiting in de trend waarop BG gemonitord wordt voor het vergroeningsbeleid. Dit komt omdat het een relatieve trend betreft, die gebaseerd is op de verandering van het relatieve percentage blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal conform Europese regelgeving. En aangezien ook het totale landbouwareaal sterker is gedaald in deze periode, is de relatieve daling van blijvend grasland zodoende ook veel minder.

Kader 3: Ontwikkeling in blijvend grasland in Nederland 2005-2017

Over een langere periode bekeken, fluctueert het areaal blijvend grasland en is er tussen 2005 en 2017 sprake van een daling zoals uit de cijfers van RVO blijkt (zie Figuur 3). Tussen 2005 en 2017 is het totale blijvend-graslandareaal afgenomen van 792.014 ha tot 721.519 ha (zie Figuur 3)<sup>3</sup>. Tussen 2011 en 2015 is deze afnemende trend sterk, terwijl daarvoor ook sprake was van een lichte stijging. De trend waarop gemonitord wordt en die gebaseerd is op de verandering van het relatieve percentage blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal, is veel kleiner. Dit komt omdat niet alleen het blijvend-graslandareaal daalt, maar ook het landbouwareaal.



**Figuur 3** Ontwikkeling in areaal (absoluut in hectaren) blijvend grasland 2005-2017 (Bron: Gerapporteerde cijfers van RVO, 1 juni 2018).

<sup>3</sup> Deze cijfers verschillen van die in tabel 3 en 4, omdat dit totaal blijvend-graslandareaal betreft, inclusief graslanden met als hoofdfunctie natuur.

---

In Van Doorn en Smidt (2017) voor de monitoring van vergroening 2016 is ook gekeken naar waar de EKBG vooral liggen (Zie Van Doorn en Smidt, 2017, pag. 11, Figuur 2). Deze analyse is voor dit rapport niet opnieuw gemaakt, aangezien hierin tussen 2016 en 2017 nauwelijks verandering verwacht kan worden. Voor 2016 is gebleken dat de aangewezen blijvende graslanden in kwetsbare gebieden vooral liggen in de uiterwaarden langs de grote rivieren, verspreide plekken in de veenweidegebieden van Noord-Holland, het Groene Hart en Arkenheem. Ook werd in Van Doorn en Smidt (2017) op de kaart de ligging van de aangewezen EKBG vergeleken met de ligging van overig waardevol grasland, zoals grasland dat belangrijk is voor weidevogels en gekenmerkt wordt door hoge natuurwaarden; de zogenaamde *High Nature Value Farmlands* (uit Van Doorn et al., 2015). Gebleken is dat de grote meerderheid van deze overige waardevolle blijvende graslanden buiten het aangewezen EKBG-areaal valt.

## 2.4 Ecologische aandachtsgebieden

Een overzicht van de outputindicatoren over de invulling van EA staan in tabel 5. Uit de tabel blijkt dat het aantal boeren met EA-verplichting rond de 11.000 schommelt tussen 2015 en 2017 en dat deze boeren samen ongeveer rond de 36% van het landbouwareaal in Nederland beheren. Het aantal boeren dat voor een collectieve invulling van EA kiest, is praktisch nihil, met 12 boeren in 2015, 2 in 2016 en in 2017 7 boeren.

Op de bedrijven met EA-verplichting bedroeg de omvang EA, zonder weging, in 2016 26% van het bouwlandareaal en dit is toegenomen naar 34% in 2017. Deze relatieve toename hangt samen met het feit dat er richting 2017 een verschuiving heeft plaatsgevonden, waarbij boeren nog iets meer EA's zijn gaan invullen met vanggewassen en stikstofbindende gewassen en nog minder met akkerranden. Wel is het zo dat de vanggewassen een wegingsfactor van 0,3 hebben, dus elke hectare vanggewassen telt dus maar voor 0,3 ha mee als EA. Dit verklaart ook de absolute toename in het EA-areaal naar 2017. Na toepassing van de wegingsfactoren bedraagt het percentage gewogen areaal EA van het totale bouwlandareaal tussen de 8-10% in de drie jaren. Dit is ruim boven de norm van 5% dat elk land verplicht is in te vullen met EA.

Uit de laatste kolom in tabel 6 blijkt dat in Nederland EA-areaal voor 99% wordt ingevuld door de productie-gerelateerde EA's en dat landschapselementen vrijwel niet gekozen worden, tenzij ze onder equivalente pakketten vallen.

De belangrijkste soorten vanggewassen die gekozen worden zijn bladrammenas, gele mosterd, Italiaan en Engels raaigras, Japanse haver en tijdelijk gras. Deze mix verandert weinig tussen 2015 en 2017.

De teelt van vanggewassen na het hoofdgewas heeft in potentie verschillende voordelen voor de bodem: het zorgt voor een toename in het organische-stofgehalte in de bodem, er spoelen minder nutriënten uit en deze komen ook geleidelijke beschikbaar erna, er hoeft vervolgens minder (kunst)mest gebruikt te worden, de bodemstructuur verbetert, het heeft een positieve invloed op het bodemleven en het gaat erosie tegen. Echter, omdat het vanggewas slechts kort op het land staat, is de werkelijk bijdrage toch nog vrij onbekend en moet deze verder worden onderzocht. Bovendien dragen vanggewassen – en ook stikstofbindende gewassen – niet of nauwelijks bij aan het verbeteren van de leefruimte van flora en fauna. De ecologische meerwaarde van deze gewassen is dan ook zeer gering, zeker in vergelijking met de niet-productie gebonden EA's als akkerranden, landschapselementen en groene braak. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de inrichting van EA-gebied in Nederland niet bijdraagt aan de doelstelling die verbonden is met deze maatregelen, namelijk meer ruimte te bieden voor biodiversiteit in bouwlandgebieden. Wel kan men constateren dat, sinds landschapselementen onderdeel zijn geworden van het EA-pakket in 2016, er een stijging is in het aantal boeren dat voor landschapselementen kiest (zie tabel 5). Landschapselementen als percentage van EA-areaal blijft echter nog steeds erg laag ondanks deze toename.

In Van Doorn en Smidt (2017; Figuur 4, p. 13) is een kaart gepresenteerd van de ruimtelijke concentratie van EA's in Nederland; tussen 2015 en 2017 is deze verdeling niet veranderd. Nog steeds



---

liggen de grootste oppervlakten EA's in de akkerbouwregio's zoals de Veenkoloniën, Noordelijk Zeekleigebied, Flevoland en de Noordoostpolder, de kop van Noord-Holland en Zeeland.

**Tabel 5** Overzicht van outputindicatoren van de vergroening voor specifieke EA-maatregelen.

	Jaar	Aantal boeren	Opp. landbouwgrond (ha)	% landbouwgrond*	Opp. bouwland (ha)	Opp. EA (ha)(zonder weging)	Opp. EA (ha)(met weging)	% EA (zonder weging) t.o.v. opp. bouwland*	% van EA-areaal (ongewogen)*
Aantal boeren met collectief EA	2015	12	689	0%	656	169	55	0%	0%
	2016	2	86	0%	80	13	4	0%	0%
	2017	7	347	0%	315	118	52	0%	0%
Aantal boeren met EA-verplichting	2015	11.430	679.705	37%	626.250	161.898	51.245	26%	100%
	2016	10.655	635.965	35%	582.736	191.925	60.378	33%	100%
	2017	10.585	644.648	36%	589.209	201.600	63.195	34%	100%
EA: akkerranden	2015	904	58.815	3%	52.474	1.038	1.038	0%	1%
	2016	903	57.902	3%	52.571	875	875	0%	0%
	2017	500	31.608	2%	27.212	460	460	0%	0%
EA: Wilgenhakhout	2015	6	584	0%	399	15	5	0%	0%
	2016	8	629	0%	427	21	6	0%	0%
	2017	10	769	0%	535	22	7	0%	0%
EA: vanggewassen	2015	9.034	567.488	31%	527.488	155.908	46.775	33%	96%
	2016	9.344	572.158	32%	529.740	185.571	55.675	33%	97%
	2017	9.611	595.000	33%	548.610	195.147	58.549	34%	97%
EA: N-bindende gewassen	2015	850	65.614	4%	56.627	4.937	3.427	1%	3%
	2016	904	70.299	4%	61.611	5.458	3.821	0%	3%
	2017	1027	79.418	4%	69.221	5.970	4.179	0%	3%
EA: Landschapselementen	2015	0	0	0%	0%	0	0	0%	0%
	2016	147	10.232	1%	1%	166	295	0%	0%
	2017	519	33.889	2%	3%	110	203	0%	0%

\*Om de leesbaarheid te bevorderen, zijn alleen afgeronde getallen gebruikt. Dit betekent dat 0% in de tabel niet een absolute 0 hoeft te zijn.

---

## 3 Conclusies resultaten van vergroening na drie jaar

De vergroeningsmaatregelen hebben in Nederland een grote reikwijdte, in die zin dat een groot gedeelte van het landbouwareaal in beheer is bij boeren met minimaal één vergroeningsverplichting. Dit areaal is tussen 2015 en 2017 ook toegenomen. In 2015 had 67% van de boeren ten minste één vergroeningsverplichting en in 2017 was dit gestegen naar 73%, wat vooral samenhangt met een stijging in het aantal boeren met een instandhoudingsverplichting blijvend grasland. De landbouwgrond die hoort bij deze bedrijven (met minimaal een vergroeningsverplichting) bedroeg 90% in 2015 en 92% in 2017. Gesteld kan worden dat Nederland hiermee hoog scoort in Europees perspectief, waar het gemiddelde percentage landbouwgrond dat ten minste onder één verplichting valt, op 73% ligt (Europese Rekenkamer, 2017).

Dit hoge percentage landbouwgrond met ten minste één vergroeningsverplichting betekent niet dat er veel is veranderd in de landbouwpraktijk op bedrijven. Ten eerste omdat dit percentage inclusief alle bedrijven met instandhoudingsverplichting voor blijvend grasland is. Deze bedrijven maken 60% van de bedrijven in Nederland uit. Deze bedrijven moeten hun areaal blijvend gras rapporteren, maar 54% van de bedrijven hoeft, om de vergroeningspremie te ontvangen, geen aanvullende maatregelen te treffen. De andere 6% van de bedrijven heeft grasland in Natura 2000-gebieden en daarvoor geldt een omzet- en ploegverbod. Voor 54% van de bedrijven gelden geen aanvullende maatregelen zolang de daling van het relatieve areaal blijvend grasland in het totale landbouwareaal niet meer dan 5% bedraagt ten opzichte van het referentiejaar 2012. In 2017 was er sprake van een daling van 2% in dit areaal. Voor de 6% van de boeren met blijvend grasland in Natura 2000-gebieden geldt een omzet- en ploegverbod. Het totaal aantal ha blijvend grasland met dit verbod gehandhaafd onder vergroening gelegen in Natura 2000-gebied bedraagt 36.979 en dit betreft 5% van het totaalareaal blijvend grasland in Nederland. Bovendien heeft Nederland 100% van het blijvend-graslandareaal binnen Natura 2000 aangewezen als kwetsbaar. Dit komt overeen met een areaal van 57.996 ha (8% van het totale permanent graslandareaal). Slechts een deel van dit gebied valt echter onder het beheer van vergroeningsplichtige boeren en verklaart het grote verschil tussen aangewezen hectare ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (EKBG) en opgegeven hectare onder vergroening.

Ten tweede voegt de maatregel gewasdiversificatie weinig toe aan de gangbare landbouwpraktijk. Tussen 2015 en 2017 steeg het aandeel boeren dat zich hieraan moet houden van 22% naar 24%, maar in de praktijk is de diversiteit in hoofdgewassen tussen 2015 en 2017 afgenomen.

Ten derde geldt ook voor de maatregel EA dat deze maar op een klein aandeel van het landbouwareaal tot een verandering in landbouwpraktijk leidt. In 2017 is 19% van de boeren verplicht aan deze maatregel te voldoen en het EA-areaal dat hierbij hoort, beslaat 201.600 ha (ongewogen), wat neerkomt op 11% van het landbouwareaal met betalingsrechten. Overigens valt Nederland hiermee boven het Europese gemiddelde wat betreft relatief areaal EA.

Met het areaal EA kan in potentie een goede bijdrage geleverd worden aan natuur en biodiversiteit door het semi-natuurlijk areaal op agrarisch land te vergroten. Dit was ook de oorspronkelijke bedoeling van de maatregel. Het merendeel van de boeren in Nederland heeft ervoor gekozen om EA's in te vullen met productie-gerelateerde EA's als vanggewassen en stikstofbindende gewassen, die hierdoor 99% van het EA-areaal beslaan, zowel in 2015, 2016 als in 2017. Deze gewassen kunnen een positieve bijdrage leveren aan bodem, hoewel nog onderzocht moet worden of deze bijdrage optimaal is, gegeven de korte tijd dat ze op het land staan; ze dragen echter vrijwel niets bij aan het verbeteren van natuur en biodiversiteit. Overigens heeft Nederland hiermee wel een uitzonderingspositie in de EU, waar gemiddeld 58% van het areaal wordt ingevuld met productie-gerelateerde EA's en samen met Roemenië is Nederland het enige land dat op 99% invulling uitkomt (EC, ECA-data 2016).

---

Voor zowel het vastleggen van bodemkoolstof als het beschermen van onder- en bovengrondse biodiversiteit, is het in stand houden van blijvend grasland belangrijk. Nederland heeft ervoor gekozen om 100% van het blijvend grasland in Natura 2000-gebied aan te wijzen als EKBG. Hierdoor geldt alleen binnen Natura 2000-gebieden een ploeg- en omzetverbod voor blijvend gras. Bescherming van blijvend grasland op basis van EU-regelgeving is ook toegestaan voor andere gebieden, zoals weidevogelgebieden en veenweidegebieden, die in Nederland grotendeels buiten Natura 2000-gebied liggen.

Bij aanwijzing van kwetsbare graslanden scoort Nederland onder het EU-gemiddelde waar gemiddeld 16% van de blijvende graslanden als kwetsbaar zijn aangewezen. In Nederland is 100% van het blijvend grasland in Natura 2000-gebied aangewezen als kwetsbaar, hetgeen betekent dat voor 8% van het blijvend grasland in 2017 een ploeg- en omzetverbod geldt.

Tot slot kan men concluderen dat uit de resultaten blijkt dat de vergroeningsmaatregelen weinig effectief zijn in de bijdrage aan het behalen van natuur- & biodiversiteitsdoelen. Dit komt doordat de maatregelen op een beperkt areaal van toepassing zijn, de maatregelen zelf van weinig toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de gangbare landbouwpraktijk en omdat het mogelijk is voor laagdrempelige, maar weinig effectieve EA-opties te kiezen. Dit sluit aan bij de conclusies die de Europese Rekenkamer (2017) ook na evaluatie van vergroening op EU-niveau heeft getrokken.

---

# Literatuur

Doorn, A Van, Vullings, W. & Smidt, R., 2015. Nationale monitoring en evaluatie van de vergroening van het GLB. Systematiek en nulmeting. Wageningen Alterra Wageningen UR, Alterra rapport 2606.

Doorn, A. Van & Smidt, R., 2017. Feiten en cijfers vergroening GLB. Wageningen Environmental Research. Rapport 2795.

EC, 2016. Commission staff working document. Review of Greening after one year. SWD (2016) 218 final. Parts 1-6. Brussels 22nd of June 2016.

Ecorys, IEEP, WUR, 2016 Mapping and analysis of the implementation of the CAP  
[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf))

Europese Rekenkamer/European Court of Auditors, 2017. Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective. Report no. 21

Hart, K., 2015. 'Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications'

Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M, Perni, A., Gomez y Paloma, S., (2017). Economic impacts of CAP Greening; An application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP), European Review of agricultural Economics, forthcoming.

## *Websites:*

Basisbetaling en Nationale Reserve: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/directe-glb-steun/basisbetaling-en-nationale>

---

# Bijlage 1 Invulling van vergroeningsmaatregelen in Nederland

## **Gewasdiversificatie**

Bij de invulling van de gewasdiversificatiemaatregel heeft de EU geen vrijheid gegeven aan de lidstaten voor nationale invulling. In alle lidstaten gelden daarom dezelfde verplichtingen en die schrijven voor dat bedrijven met tussen de 10 en 30 ha bouwland minimaal twee gewassen en bedrijven met meer dan 30 ha bouwland minimaal drie gewassen moeten telen. Bedrijven kunnen vrijstelling van gewasdiversificatie krijgen in de volgende gevallen:

1. Biologische bedrijven worden vrijgesteld voor de percelen waarop biologische productie plaatsheeft<sup>4</sup>.
2. Als vorig jaar op een bedrijf meer dan 50% van het bouwland ongebruikt is gelaten en op de andere 50% bouwland een ander gewas is verbouwd dan er vorig jaar op dat perceel stond<sup>5</sup>.
3. Als de oppervlakte bouwland op een bedrijf, inclusief tijdelijk grasland, niet meer dan 10 ha bedraagt.
4. Als de oppervlakte landbouwgrond op een bedrijf voor meer dan 75% wordt gebruikt voor de productie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen, braak ligt of voor een combinatie daarvan wordt gebruikt, mits het akkerbouwareaal dat daar niet onder valt, niet meer dan 30 ha groot is<sup>6</sup>.

Voor bedrijven met gewasdiversificatieverplichting geldt tevens dat het grootste gewas niet meer dan 75% van het bouwland mag beslaan. Bij een verplichting voor gewasdiversificatie met drie gewassen geldt tevens dat de twee grootste gewassen samen niet meer dan 95% van de oppervlakte bouwland mogen beslaan.

## **Ecologische aandachtsgebieden**

Nederland heeft gekozen voor de invulling met vijf ecologische aandachtsgebieden (EA's) uit de algemene lijst. Hiermee heeft Nederland gekozen voor een selectieve invulling van EA's. De vijf gekozen EA's zijn vang- en stikstofbindende gewassen, wilgenhakhout, akkerrand en met ingang van 2016 ook landschapselementen.

Bij de invoering van vergroening is er de meeste discussie geweest over de invoering van de EA's zoals al omschreven in Van Doorn *Et al.* (2015). Enerzijds wordt van EA's de grootste ecologische meerwaarde verwacht als deze worden ingevuld met niet-productief gebruikte elementen als (liefst meerjarige) akkerranden, bufferstroken en braakland. Echter, bij de invoering was ook veel weerstand bij de landbouwsector, die negatieve economische effecten verwachtte van het uit productie nemen van 5% van het landbouwareaal. Bij invoering van de EA's zijn daardoor – naast de akkerranden en landschapselementen – ook vanggewassen en stikstofbindende gewassen opgenomen in de Europese longlist en Nederland heeft deze beide typen gewassen ook opgenomen in de nationale lijst. Tegelijkertijd heeft Nederland er ook voor gekozen om braak niet op te nemen in de nationale lijst, terwijl die wel op de Europese longlist voorkomt en ook door de meeste andere Europese lidstaten gekozen is. Vanwege de grote verscheidenheid in EA's en het verschil in potentiële ecologische meerwaarde en economische kosten is er ook een systematiek aan omzettings- en wegingsfactoren

---

<sup>4</sup> Opgemerkt dient te worden dat de kwantificering van biologische bedrijven en percelen lastig is, omdat de registratie van biologische bedrijven in het GIAB aangeeft dat er 16.000 ha biologisch bouwland voorkomt in Nederland. Echter, in de Basis Registratie Percelen (BRP) is slechts 700 ha bouwland geregistreerd als biologisch.

<sup>5</sup> In deze studie is ervan uitgegaan dat gebruik van het perceel in voorgaand jaar als referentie wordt gebruikt, ook als dat perceel het jaar daarvoor bij een ander landbouwbedrijf hoorde en dit jaar naar een andere eigenaar/pachter is gegaan.

<sup>6</sup> Op 1 januari 2018 zijn er technische aanpassingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in werking getreden via de omnibusverordening (2017/2393). Hierdoor geldt vanaf 2018 1) de vrijstelling voor gewasdiversificatie ook voor bedrijven met meer dan 75% vlinderbloemige gewassen en 2) is de 30 ha-grens voor het overige akkerbouwareaal komen te vervallen.

aan typen EA's verbonden. Een overzicht van deze wegingsfactoren voor de EA's die Nederland heeft gekozen, is te vinden in Bijlage 1.

Landschapselementen hebben een weegfactor variërend van 1,5 tot 2 vanwege de grotere potentiële bijdrage aan biodiversiteit. Dit betekent dat bijvoorbeeld houtwallen met een oppervlakte van 1 ha, die een wegingsfactor van 2 hebben, voor 2 ha meetellen als ecologisch aandachtsgebied. Bij invulling met niet-productieve EA's, zoals landschapselementen of beheerde akkerranden, hoeft men dus minder dan 5% van het bouwland als EA in te richten. Bij invulling met uitsluitend vang- en/of stikstofbindende gewassen moet men juist meer dan 5% van het bouwlandareaal als EA inrichten, omdat deze slechts een wegingsfactor van 0,3 hebben. Landschapselementen als heggen, houtwallen en bomen in rij hebben met 2 de hoogste wegingsfactor van alle EA's.

De gewassen die in Nederland als vanggewas en stikstofbindende kunnen worden ingezet, zijn genoemd in Bijlage 2. De gewassen die in Nederland als stikstofbindende gewassen kunnen worden opgegeven, zijn ingedeeld in drie categorieën, waarbij bepaalde gewassen in meerdere categorieën voorkomen. Categorie 1 betreft de algemene categorie vanggewassen, categorie 2 betreft vanggewassen die helpen bij de bestrijding van aaltjes – en mogen bij uitzondering in combinatie met gewasbeschermingsmiddelen gebruikt worden<sup>7</sup> – en categorie 3 betreft alle tijdelijke en blijvende grassoorten die in Nederland gebruikt worden. De laatste worden toegepast als onderzaai in een hoofdteelt.

In tabel 1 is aangegeven welke bedrijven vrijgesteld zijn van EA's. Alle bedrijven met meer dan 30 ha bouwgrond zijn in ieder geval EA-plichtig. Bedrijven die tot 15 ha bouwland hebben of biologisch (SKAL nummer hebben) zijn vrijgesteld van EA (zie ook tabel 1).

**Tabel 1**      *Overzicht van kenmerken waarbij EA verplicht en niet verplicht is*

Kenmerk	Vrijgesteld van EA
Biologisch bedrijf	Vrijgesteld, tenminste voor het deel van het landbouwbedrijf dat biologisch is. Voor het andere deel wel EA-plicht (zoals hieronder)
Oppervlakte bouwland maximaal 15 ha	Vrijgesteld
Oppervlakte bouwland tussen > 15-30 ha en > 75% uit tijdelijk grasland, braak en vlinderbloemigen	Vrijgesteld
> 15-30 ha en > 75% uit tijdelijk grasland en blijvend grasland	Vrijgesteld
Oppervlakte bouwland > 30 ha	EA-verplicht

Nederland heeft bij de invulling van EA ook gekozen voor de collectieve invulling. Dit geldt voor landbouwers die met minimaal twee en maximaal tien landbouwers een collectief vormen (met collectieve overeenkomst gemeld bij RVO). Alle bedrijven die in dit collectief participeren, moeten bijeen liggen, d.w.z. dat 80% van de collectieve grond binnen een cirkel van 15 km bijeen ligt. De collectief ingebrachte EA's moeten aangrenzend zijn (mogen niet gescheiden door sloot of weg). Bovendien mag een deelnemer maximaal 50% van de eigen EA-verplichting laten invullen door een ander bedrijf in het collectief en is dus verplicht altijd 50% van de EA in te vullen op het eigen bedrijf. Uit het overzicht van resultaatindicatoren in hoofdstuk 2 zal echter blijken dat hier praktisch geen gebruik van wordt gemaakt.

Tot slot moet nog vermeld worden dat bepaalde EA's kunnen samenvallen met elementen die beheerd kunnen worden via agrarisch natuurbeheer (SAN/SN). Zet een agrariër dit agrarisch natuurbeheer geheel of gedeeltelijk in om aan de verplichting van EA te voldoen, dan is dit toegestaan. Echter zal er dan wel een korting komen op de betaling voor agrarisch natuurbeheer, anders is er sprake van dubbele betaling. Dit geldt voor EA's als vang- en stikstofbindende gewassen, akkerranden en wilgenhakhout, maar niet voor landschapselementen. De subsidie voor beheer van

<sup>7</sup> Vanaf 2018 zijn gewasbeschermingsmiddelen ook bij aaltjes niet langer toegestaan.

---

landschapselementen wordt niet verlaagd bij overlap met EA, omdat beheer van deze elementen bij vergroening niet verplicht is, terwijl dit juist wel het doel is van de agrarisch-natuurbeheerregeling.

### **In stand houden van blijvend grasland**

In de vergroening zijn eigenlijk twee maatregelen van toepassing met als doel het in stand houden van blijvend grasland. Enerzijds moet blijvend grasland gemonitord worden op nationaal niveau, zodat op tijd ingegrepen kan worden bij een daling van het areaal blijvend grasland met meer dan 5%. Anderzijds geldt er een ploeg- en omzetverbod voor blijvend grasland gelegen in Natura 2000-gebieden.

Bij de instandhouding van blijvend grasland heeft Nederland gekozen voor monitoring op nationaal en niet op regionaal niveau. Dat betekent dat als het graslandareaal met meer dan 5% op nationaal niveau terugloopt ten opzichte van het referentieratio, Nederland ervoor moet zorgen dat het aandeel weer voldoende stijgt door het invoeren van een herinzaaiplicht. Dat laatste houdt in dat boeren verplicht worden een perceel met gras in te zaaien en dit grasland moet ook blijven. In Nederland ligt de referentieratio (gebaseerd op 2012) voor blijvend grasland op 40,97%. Door RVO is berekend dat in 2017 de relatieve daling in blijvend grasland 2% bedroeg. Er is dus in 2017 geen reden om maatregelen te treffen.

Wat betreft de aanwijzing van kwetsbare blijvende graslanden heeft Nederland gekozen voor aanwijzing van 100% van het blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden voor ploeg- en omzetverbod. Bij nationale vergroeningsinvulling heeft de EU landen ook de vrijheid gegeven om blijvende graslandgebieden buiten Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor ploeg- en omzetverbod. Dit kan gedaan worden met het doel van verbetering van de biodiversiteit, de bodem- en waterkwaliteit, maar met name ter bescherming van klimaat via koolstofvastlegging (zie ook Kader 1). Nederland heeft er echter, net als de grote meerderheid van EU-landen, voor gekozen om kwetsbare graslandgebieden met ploeg- en omzetverbod te beperken tot Natura 2000-gebieden.

Omdat instandhouding van blijvend grasland een vergroeningsverplichting is, vallen alle landbouwbedrijven met blijvend grasland automatisch onder de vergroeningsverplichting. Echter voor boeren met blijvend grasland buiten Natura 2000-gebied leidt dit niet tot een bepaalde verplichting. Zij mogen grasland nog steeds omploegen en scheuren, zolang er geen sprake is van een nationale daling van meer dan 5%, en dat is op dit moment bij lange na niet het geval. Voor boeren met blijvend grasland binnen Natura 2000-gebied geldt daarentegen wel een verplichting om zich aan het ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland te houden. Overigens zijn er nog wel bepaalde vormen van lichte grondbewerking toegestaan in Natura 2000-gebieden, mits de ondergrond van het grasland vrijwel onberoerd blijft en er altijd een dekkende vegetatie zichtbaar blijft. De boeren met blijvend grasland in Natura 2000-gebieden zijn verplicht blijvend grasland ook als blijvend grasland te registreren in de perceelregistratie.

### **Equivalentente maatregelen**

In Nederland waren tot 2016 twee equivalente pakketten met een duurzaamheidscertificaat mogelijk, het akkerbouw-strokenpakket en het pakket Veldleeuwerik. Vanaf 2016 kunnen boeren voor het pakket vezelhennep ook een duurzaamheidscertificaat ontvangen en kan deze dus als equivalente maatregel dienen. In tabel 2 wordt aangegeven wat deze maatregelen inhouden en in hoeverre ze verschillen van de standaard vergroeningsverplichtingen.



**Tabel 2** *Equivalente pakketten in Nederland 2015-2017 (voorwaarden 2018 zijn gewijzigd).*

Equivalent pakket	Beschrijving pakket
Akkerbouw-strokenpakket	Dit is een pakket waarvoor akkerranden met beheereisen gelden. De stroken moeten tussen de 3 en 20 m breed zijn. Deze stroken (tot maximaal 20 m breed) mogen (geheel of gedeeltelijk) worden ingezet als EA. 30% EA moet akkerrand zijn en 50% moet overwinteren. Sloot naast beheerde rand mag meetellen.
Pakket Veldleeuwerik (VL)	Dit is een certificaat voor grondgebonden open teelten met ISO-certificaat (ISO 17065). VL-telers moeten zich wel aan gewasdiversificatie en EA-invulling houden, maar bij de invulling van EA gelden iets aangepaste regels: VL-telers kunnen een akkerrand inzaaien en hoeven zich niet te houden aan de minimale breedte van 3 m <sup>8</sup> , maar slechts gemiddeld 1 m. De weegfactor van 1,5 is van toepassing en als de akkerrand aan de sloot grenst kan ook de sloot worden meegenomen met weegfactor 2. VL-telers hebben niet de verplichting dat de beheerde akkerrand ten minste 30% van de totale EA-oppervlakte moet zijn en dat niet minimaal 50% hoeft te overwinteren. Vanggewassen mogen 8 i.p.v. 10 weken staan, maar moeten gecompenseerd worden door aanleg van extra EA.
Pakket vezelhennep	Akkerbouwers met dit certificaat moeten hun EA-verplichting invullen met de teelt van hennep. Percelen met hennep hebben een wegingsfactor van 0,3 (1 ha hennep telt mee voor 0,3 ha vergroening). Telers die gebruikmaken van het duurzaamheids-certificaat Vezelhennep dienen hun EA-verplichting volledig in te vullen met de teelt van vezelhennep. Op die percelen mag tussen het moment van zaaien en het moment van oogsten geen gewasbeschermingsmiddel worden toegepast.

<sup>8</sup> Is 5 meter geworden in 2018

# Bijlage 2 Overzicht voorwaarden en wegingsfactoren voor ecologische aandachtsgebieden 2017

Type EA	Wegingsfactor	Voorwaarden	Toegestane soorten
Stikstofbindende gewassen	0,7	Een toegestane soort van de lijst, geen mengsel Nateelt van 1 vanggewas verplicht op uitspoelingsgevoelige grond als de teelt voor 1 oktober wordt beëindigd. Deze nateelt moet op veld staan tussen 1 nov- 1 mrt. Bij soja is gebruik van stikstofmeststoffen niet toegestaan bij andere wel Gewasbeschermingsmiddelen toegestaan (vanaf 2018 niet meer volgens aanpassing EU-regulering en geldt voor alle EA's)	Veldbonen (o.a. duiven-, paarden-, wierbonen), luzerne, niet bittere lupinen, sojabonen, afrikaantje, rode klaver, rolklaver, esparcette, voederwikke
Wilgenhakhout	0,3	Maximale omlooptijd van 5 jaar Gebruik meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan	Wilg
Vanggewassen Cat. 1: algemeen vanggewas Cat2: aaltjesbestrijding Cat 3: Onderzaai van gras in hoofdteelt	0,3	Mengsel van minimaal 2 toegestane soorten (tenzij grassoort wordt ingezaaid als onderzaai in hoofdteelt Inzaaien na hoofdteelt en na 15 en uiterlijk 30 sept Min. 10 weken op land en tijdens 10 weken geen activiteiten verrichten die gewas en doelstelling ervan (e.g. stikstof opvangen) kunnen beschadigen (e.g. begrazen, maaien, klepelen) Gebruik meststoffen toegestaan Gebruik gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan tot 31 dec. en/of wanneer vanggewas is ondergewerkt voor inzaai ander gewas. Uitzondering bij vanggewas voor aaltjesbestrijding Vanggewas na mais op uitspoelingsgevoelige gronden tellen niet mee Vanggewas moet bodem voldoende bedekken (dus goed en voldoende zaad gebruiken) Aankoopbewijzen & etiketten zaaizaad min. 5 jaar bewaren	<u>Cat 1:</u> Kapucijners, groene/gele/groen en droog te oogsten erwten, lupine, lijnzaad van olievlas, vezelvlas, gele en Ethiopische mosterd, zwaardherik, (Japanse, rode, Alexandrijnse, incarnaat & witte) Perzische klaver, bonte en voeder wikke, beemdlangbloem, bladkool, bladraap, bladrammenas, deder, (Engels, Italiaans, Westerwolds) raaigras, facelia, Franse boekweit, Niger, rietzwenkgras, sarepte mosterd, Soedangras, spurrie, Seradelle stoppelknollen, timothee, veldbeemdgras. <u>Cat. 2:</u> Afrikaantje, raketblad, zwaardherik, Japanse klaver Cat. 3: tijdelijk gras, (Engels, Italiaans, Westerwolds) raaigras, Soedangras, spurrie en veldbeemdgras
Onbeheerde akkerrand	1	Grens met lange zijde aan of ligt op bouwland dat boer zelf in gebruik heeft Ten minste 1 m breed en telt maximaal 20 m mee Geen landbouwproductie (niet oogsten, maaien of grazen) Moet t/m 31 dec. intact blijven, bij direct aansluitend telen van wintergewas, moet rand intact blijven t/m 31 aug. Rand moet qua oppervlakte ondergeschikt aan hoofdteelt	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA
Vijvers/ poelen	1,5	Max. 0,1 ha Geen reservoir van beton/plastic Oever tot max 10 m mag worden meegerekend	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA
Heggen/houtwallen	2	Max 10 m breed	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA

Type EA	Wegings-factor	Voorwaarden	Toegestane soorten
Bomen in rij/ Windhaag	2	Kruindiameter min. 4 m Tussen de kruinen niet meer dan 5 m Windhaag in perceel fruitteelt	Standaardoppervlakte 5 m <sup>2</sup> per m lengte
Geïsoleerde bomen	1,5	Kruindiameter min. 4 m	Standaardoppervlakte 20 m <sup>2</sup> per boom
Knotboom	1,5	Kruindiameter min. 4 m Knotbomen die voor knotten diameter van 4 m hebben vallen hier ook onder	Standaardoppervlakte 20 m <sup>2</sup> per boom
Boomgroepen	1,5	Overlappende kruinen Max 0,3 ha	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA

# Bijlage 3    Overzicht output- en resultaatindicatoren voor monitoring vergroening in GLB

**Table 1**    *Overzicht van de aanvullingen op de outputindicatoren van het GTEK voor nationale invulling vergroening (uit Van Doorn et al., 2015).*

Maatregel	GTEK-indicator (t.b.v. EU-monitoring)	Aanvulling (Van Doorn et al., 2015) t.b.v. nationale monitoring en evaluatie van vergroening
Vergroening	Totaalaantal boeren dat ten minste één vergroeningsverplichting heeft	-
	Totaalareaal met toeslagrecht behorende bij de vergroeningsplichtige boeren	-
Vrijstelling van vergroening	Aantal boeren dat vrijgesteld is van de vergroening: biologische boeren en bedrijven vallende onder de drempelwaarden voor gewasdiversificatie en EA	-
	Totaalareaal met toeslagrechten behorende bij de vrijgestelde boeren	-
Gewasdiversificatie	Aantal boeren dat zich aan de gewasdiversificatie moet houden (aantal met 2 gewassen, aantal met 3 gewassen)	-
	Totaalareaal met toeslagrechten behorende bij de vergroeningsplichtige boeren met gewasdiversificatie	-
Blijvend grasland	Aantal boeren met blijvend grasland	
	Opgegeven areaal blijvend grasland behorend bij de toelagerechtigde boeren	Areaal 'werkelijk' blijvend grasland
	Aantal boeren met blijvend grasland in aangewezen kwetsbare gebieden (Natura 2000)	-
	Aantal opgegeven ha blijvend grasland in aangewezen kwetsbare gebieden	+ ruimtelijke informatie (perceelniveau)
Totaalaantal ha blijvend grasland in overige kwetsbare gebieden (buiten Natura 2000)		Aantal ha HNV-grasland niet vallend onder de aangewezen kwetsbare gebieden
Ecologische Aandachtsgebieden (EA)	Aantal boeren met EA-verplichting	% individueel/collectief/ regionaal ingevuld
	Areaal opgegeven bouwland met EA-verplichting	+ ruimtelijke informatie (perceelniveau)
	Areaal opgegeven EA, per EA-type:	+ ruimtelijke informatie (perceelniveau)
	Equivalent pakket (beheerde akkerrand + Is element/ sloot of vogelakker)	
	Onbeheerde akkerranden	
	Stikstof-/eiwitgewassen	
Vanggewassen		
Wilgenhakhout		
Landschapselementen		
Equivalente maatregelen	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft (certificering of ANB) & opgegeven areaal	Specificering van de certificaten dan wel ANB-maatregelen die opgegeven zijn: Akkerrand of vogelakker Veldleeuwerik Vezelhennepakket

**Tabel 2**      *Overzicht van de aanvullingen op de resultaatindicatoren van het GTEK voor nationale invulling vergroening (uit Van Doorn et al., 2015).*

Resultaatindicatoren						
	Onderdeel	GTEK-indicator (t.b.v. EU-monitoring)	Aanvullingen t.b.v. nationale M&E			
Levering van publieke diensten, mitigatie van klimaatverandering	Gewasdiversificatie	Gemiddeld aantal gewassen op bedrijfsniveau	Specificatie van gewassen + ruimtelijke informatie, onderscheid naar bedrijven met en bedrijven zonder vergroeningsmaatregelen			
		Gemiddeld aantal gewassen op regionaal niveau (NUTS2)	Ruimtelijke informatie op PC4-niveau			
	Blijvend grasland	Aandeel blijvend grasland op het totaalareaal landbouwgrond	Areaal 'werkelijk' blijvend grasland ruimtelijke informatie (ha of KM2)			
	Aandeel EA	Aandeel EA (per type) op het totaalareaal landbouwgrond (in %): Equivalent pakket (beheerde akkerrand + Is element/ sloot of vogelakker) Onbeheerde akkerranden Stikstof-/eiwit- gewassen Vanggewassen Wilgenhakhout Landschaps-elementen	Aandeel permanente EA	Tevens onderscheid maken naar: % individueel/collectief/ regionaal ingevuld		
				Aandeel landbouwgrond met vergroening	Aandeel van bouwland vallende onder de vergroeningsverplichting op het totaalareaal landbouwgrond	+ ruimtelijke informatie en onderverdeling naar sectoren
				Broeikasgasemissies van landbouwgrond	Jaarlijkse emissies van CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> en N <sub>2</sub> O van landbouwgrond	Zie nationale emissieregistratie

---

Wageningen Environmental Research  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T 0317 48 07 00  
[www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research)

Wageningen Environmental Research  
Rapport 2907  
ISSN 1566-7197

---

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research 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



---

Wageningen Environmental Research  
Postbus 47  
6700 AB Wageningen  
T 317 48 07 00  
[www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research)

Rapport 2907  
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research 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.

