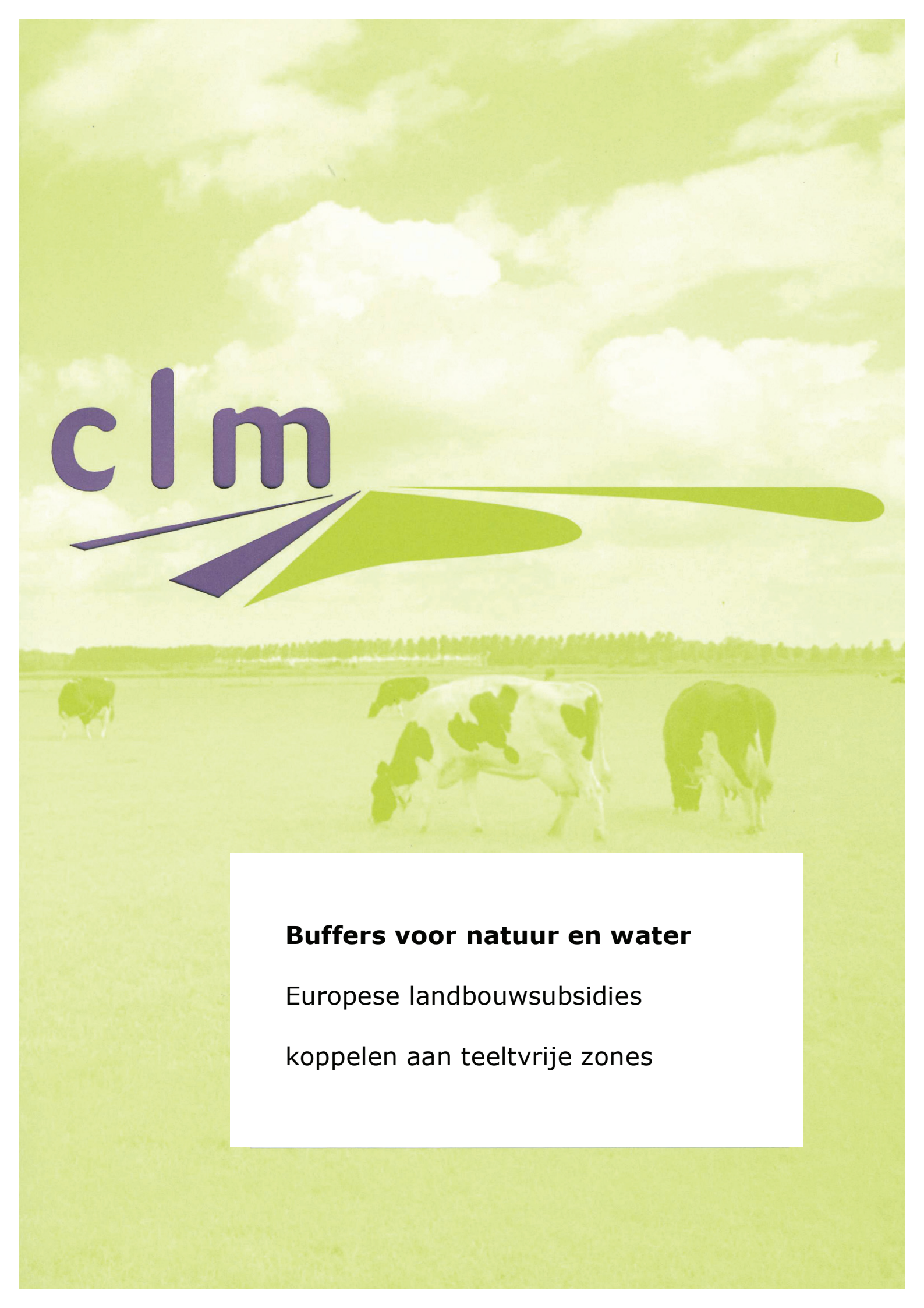




clm

Buffers voor natuur en water

Europese landbouwsubsidies

koppelen aan teeltvrije zones

Buffers voor natuur en water

Europese landbouwsubsidies koppelen
aan teeltvrije zones

G.U. Kuneman
J.J. van Herk
A.J. van der Wal
H. Kloen

Utrecht, maart 2008

Inhoud

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
2 Wensbeeld duurzame landbouw	3
3 Doelen en afbakening	5
4 Beleid teeltvrije zones	7
5 Effecten op milieu, natuur, landbouwpraktijk en administratieve lasten	11
5.1 Milieu	11
5.2 Natuur	13
5.3 Agrarische bedrijfsvoering	14
5.4 Administratieve lasten en complexiteit	17
5.5 Conclusie	18
6 Beleidsopties voor bredere zones onder het GLB	19
7 Keuze van beleidsopties voor teeltvrije zones op korte termijn	21
8 Draagvlak voor nieuw beleid	27
8.1 EU-niveau	27
8.2 Nederland	28
9 Conclusies	31
Bronnen	35

Samenvatting

1. Inleiding

Het Kabinet heeft de intentie uitgesproken om subsidies onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) meer te koppelen aan maatschappelijke doelen. Dat leidt uiteindelijk, in ons wensbeeld tot een vitale en duurzame landbouw in 2015. Dat betekent: efficiënte productie, schoon water en een mooi cultuurlandschap. De natuur binnen de EHS floreert, mede dankzij de mogelijkheid van uitwisseling van soorten via verbindingzones – robuuste en fijnmazige. En ook de biodiversiteit in het agrarisch gebied is rijk en gevarieerd. Op veel plaatsen is de biodiversiteit bondgenoot van het boerenbedrijf: spinnen, insecten en vogels helpen plagen in de akkers onder de duim te houden. Recreanten en bewoners genieten van bloemrijke akker- en weideranden; over sommige van die randen lopen lange-afstandswandelpaden en lokale routes voor ommetjes. Het imago van de boer is positief en belastingbetalers vinden het prima dat boeren worden betaald voor de geleverde diensten van onderhoud van landschap en natuur. Die diensten kunnen ze gelukkig leveren met eenvoudige regels en minimale bureaucratie.

2. Doel

Met dit wensbeeld op de horizon doet CLM een quick-scan naar de mogelijkheid van een werkbaar instrument in de vorm van teeltvrije zones in kader van het GLB. Een instrument:

- dat een bijdrage levert aan waterkwaliteit en adaptatie aan klimaatverandering door verbeteren van ecologische verbindingen, en aldus aan de natuur
- dat een vermindering aan regeldruk oplevert (bij boer en/of overheid)
- waarvoor op nationaal niveau voldoende draagvlak is
- en dat tevens houdbaar is in Europese beleidsonderhandelingen.

3. Beleid

Momenteel kent het beleid verplichtingen en stimulansen voor teeltvrije zones. Verplichtingen komen uit het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij, de Mestwet (regionaal) en de Gewasbeschermingsmiddelenwet. Stimulansen komen o.a. uit de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer op nationaal en provinciaal niveau. In onderstaande tabel zijn de teeltvrije zones uit het lozingenbesluit en de SAN samengevat.

Tabel 1. Samenvatting van verplichtingen LOTV en opties SAN

		Breedte [m]		Vergoeding [euro/ha]	Belangrijkste voorwaarden
		min	max		
LOTV	Fruitteelt	9	-	-	teeltvrij
	Boomkwekerij (opwaarts en zijwaarts spuiten)	5	-	-	teeltvrij
	aardappel/ui/bloembol/diverse vollegrondsgroenten/boomkwekerij (neerwaarts spuiten)	1,5	-	-	teeltvrij
	granen en graszaad	0,25	-	-	teeltvrij
	grasland	0,25	-	-	spuit- en mestvrij
	overige gewassen (o.a. mais)	1,5	-	-	teeltvrij
SAN	bonte weiderand	1	5	1.204	grasland / geen bagger / eisen aan soortenrijkdom
	bont hoorrand	1	5	1.204	grasland / min. 1x p.j. maaien&afvoeren / geen bemesting, beweiding, bagger / eisen aan soortenrijkdom
	kruidenrijke zomen	1	5	1.995	grasland / eisen aan maaibeheer / grenst aan waterloop, begroeiing of rietkraag / geen beweiding, bemesting, bespuiting, bagger / eisen aan soortenrijkdom
	faunarand	6	12	1.292	grassen, kruiden of granen / max. 1x p.j. deels maaien / grenst aan bouwland / geen beweiding, bemesting, bespuiting, bagger
	akkerflorand	3	12	451	graa / grenst aan bouwland / geen bespuiting of bemesting

Akkerbouwers en melkveehouders die zich houden aan de wettelijke verplichtingen krijgen inkomenssteun, gemiddeld jaarlijks € 19.700 per melkveebedrijf (€ 524 per ha) en € 11.600 per akkerbouwbedrijf (€ 310 per ha).

4. Effecten van zones

Stel dat de huidige teeltvrije zones verbreed worden, dan levert dit waarschijnlijk:

- + voor waterkwaliteit een beetje winst: enige emissiereductie (drift) gewasbeschermingsmiddelen en emissiereductie van nutriënten op ongedraineerde kleibodems (laterale uitspoeling). De vraag is of andere maatregelen niet kosteneffectiever zijn voor verbetering waterkwaliteit.
- + voor natuur veel winst: de precieze winst is zowel afhankelijk van de breedte (minimaal 2m) als van het gekozen beheer. Met enig actief beheer helpt het lokale biodiversiteit (denk aan koekoeksbloemen en patrijzen), en waar zones tussen natuurgebieden lopen ook "langstreckende" soorten.
- voor landbouw verlies aan opbrengst en daarnaast minder prikkel tot innovatie – indien de breedte teeltvrije zone niet meer gekoppeld is aan bijv. spuittechniek. Wellicht enig voordeel in praktisch opzicht b.v. plaagbestrijding minder erosie van het sloottalud.
- +/- regeldruk: door voor één breedte te kiezen voor alle teelten (behalve boom- en fruiteelt), onafhankelijk van driftbeperkende maatregelen, is de teeltvrije zone beter handhaafbaar. Alleen met een zeer brede zone kunnen alle uitzonderingen via de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vervallen. Deze complexiteit kan overigens ook opgelost worden via het toelatingsbeleid.

5. Beleidsopties voor bredere zones onder het GLB

Rekening houdend met bestaand beleid zou een nieuwe stimulans voor reserveeringszones onder het GLB op vijf verschillende manieren vorm kunnen krijgen, en als zesde optie een combinatie van een aantal instrumenten.

1. Wettelijke verplichting teeltvrije zones in cross compliance. Een aanpassing van de wettelijke verplichte zone zou een aanpassing betekenen van het Lozingenbesluit. Daarmee wordt het een algemene verplichting, en dus ook onder cross compliance.
2. Onderdeel van GLMC in cross compliance. Naast wettelijke verplichtingen geldt onder cross compliance de eis van het behouden van de grond in Goede Landbouw en Milieuconditie (GLMC). Daarmee wordt het een voorwaarde voor een boer als hij een premie wil ontvangen – dus vrijwillig. Vijf andere EU-lidstaten kennen al een vorm van perceelsranden in het GLMC.
3. Geoormerkte premie uit nationale envelop (art 69). Via de nationale envelop kan de overheid maximaal 10% van de inkomenssteun herverdelen voor het stimuleren van (onder andere) milieuvriendelijke landbouw, onder voorwaarde dat het afgeroomde geld in dezelfde sector wordt herverdeeld.
4. Beheers- en inrichtingspakketten onder de SAN. Er komt de komende jaren zeer waarschijnlijk meer geld voor plattelandsbeleid dankzij modulatie. Dat geld zou geoormerkt kunnen worden voor SAN, en ingezet in bestaande randenpakketten of nieuwe specifieke reserveeringszonepakketten (passend onder de Catalogus Groene diensten), zoals FAB-randen.
5. Koppeling aan regionalisering van premies. Via de mogelijkheid die de Health Check nu biedt, zou de grondslag voor herverdeling van de premies per regio kunnen veranderen. Als een boer in bepaalde, bijzondere gebieden een fiks

hogere premie krijgt dan boeren elders, kan tegelijk als regionale GLMC-voorwaarde gelden dat hij teeltvrije zones inricht.

6. Combinatie of stapeling. Een laatste vorm zou een stapeling kunnen zijn van bovenstaande instrumenten. Deze stapeling kan aansluiten bij een regionale bedrijfspremie gedifferentieerd op basis van maatschappelijke waarden (regionale flat-rate).

6. Draagvlak

Het draagvlak bij de EC en de andere lidstaten voor de nieuwe inrichting van de instrumenten (artikel 69 en regionalisering van toeslagen) is niet duidelijk. Wel sluiten teeltvrije zones sluiten goed aan bij een van de nieuwe prioritaire thema's van de EU mits ze ook gepresenteerd worden als maatregelen als aanpassing aan klimaatverandering (biodiversiteit), en in minder mate water(kwaliteit). Koppelen van toeslagen aan teeltvrije zones levert geen problemen op bij de WTO.

Binnen Nederland is bij natuur- en milieuorganisaties en bij waterbeheerders veel draagvlak voor bredere, vereenvoudigde teeltvrije zones. Dit levert volgens hen winst op voor water en natuur en bovendien vergroot het de naleefbaarheid van het LOTV voor de boer en de handhaafbaarheid voor de overheid. Vanuit de landbouw is er zeker ook draagvlak voor het koppelen van GLB-betalingen aan maatschappelijk doelen, maar men is tegen een verplichte bredere teeltvrije zone. Men pleit voor een keuzesysteem, waarbij de boer de vrijheid houdt om zelf een aantal maatregelen te kiezen als voorwaarde voor inkomenssteun.

7. Keuze van beleidsopties voor teeltvrije zones op korte termijn

Randvoorwaarden

Een *verplichte maatregel* lijkt de voorkeur te verdienen. Als een maatregel vrijwillig wordt, ontstaat zeer waarschijnlijk een lappendeken van percelen waar wel of niet extra brede teeltvrije zones liggen. Controle en handhaving –met zware Europese handhavingsregels – zijn daardoor ingewikkelder. Zodoende botst een vrijwillige maatregel met het hoofddoel van vereenvoudigde regelgeving en handhaving. Als een maatregel inderdaad verplicht wordt, moeten alle boeren die GLB-premies ontvangen zonder extreme inspanningen aan de eisen kunnen voldoen. Daarmee lijkt een *vrij laag ambitieniveau* wenselijk. Daarbij kunnen we wel denken aan een *regionale of andere toespitsing* van de eisen aan de zone (breedte, beheer) of de hoogte van de toeslag (overal hetzelfde of verschillend per gebied).

Varianten voor zones en toeslagen

Binnen bovenstaande randvoorwaarden zijn de volgende varianten denkbaar.

Varianten zones en toeslagen	
Variatie in zonebreedte	1 meter (melkveehoud.)
	2 meter (melkveehoud. en akkerbouw)
	3 meter (melkveehoud. en akkerbouw)
Variatie in beheer	melkveehouderij mest- en spuitvrij (passief)
	melkveehouderij inzaai en maaien (actief)
	akkerbouw inzaai en maaien (actief)
Variatie tussen sectoren	Akkerbouw hogere toeslag dan melkveehouderij (bij passief beheer in melkveehouderij: meerkosten akkerbouw actief beheer)
	Melkveehouderij hogere toeslag (want (impliciet) werkend op gemiddeld kleinere percelen met dus meer opbrengstderving)
	Gelijke toeslagen akkerbouw en melkveehouderij
	Bredere zones in gebieden met potentiële natuurwaarden
Variatie tussen gebieden	Bredere zones in gebieden met potentiële natuurwaarden
Variatie in instrumenten /toeslagen	Overall dezelfde toeslag (flat rate)
	Toeslag naar gebied gedifferentieerd via regionalisering (regionale flat rate)
	Top-up via nationale envelop voor bepaalde gebieden of sectoren (extra toeslag bovenop flat rate)

Beoordeling van de varianten

- Vanuit milieu-oogpunt is een keuze voor een brede zone met actief beheer wenselijk. Onderscheid tussen melkveehouderij en akkerbouw en tussen bepaalde regio's is niet erg relevant.
- Voor natuurdoelen is de vorm van het beheer verreweg het belangrijkste. Actief beheer is gewenst. De breedte is ook relevant; hoe breder hoe robuuster de natuur in de zone. Onderscheid tussen sectoren is niet erg zinvol. Onderscheid tussen gebieden juist wel: in bepaalde gebieden zijn (verbindings)zones meer effectief dan in andere.
- Voor de bijdrage aan landschap en recreatie is de breedte minder van belang dan het beheer.
- Voor de boer zijn brede zones, en meer nog met actief beheer, een kostenpost, maar smalle zones zijn moeilijker te beheren. Opbrengstderving verschilt tussen gebieden, sectoren en ondernemers onderling. Perceelsgrootte en de aanwezigheid van veel waterlopen zijn van grote invloed op de opbrengstderving dus onderscheid tussen regio's is relevant.
- Vanuit oogpunt van handhaving en regeldruk levert het instellen van bredere, vereenvoudigde teeltvrije zones met name winst op naleefbaarheid en handhaafbaarheid. De last van de regeldruk wordt vooral verlicht voor de overheid, niet zozeer voor de boer.

Het verdient aanbeveling om bovenwettelijke teeltvrije zones niet als op zichzelf staande maatregel in te voeren, maar als onderdeel van een pakket van verplichtingen en stimulansen in kader van een slimme koppeling van bedrijfstoelagen aan maatschappelijke doelen. Dat maakt een breder draagvlak –ook onder voorloperboeren– waarschijnlijker. Verder is het zinvol met waterschappen, V&W en agrariërs uit te werken hoe handhaving van het Lozingenbesluit vereenvoudigd kan worden, bijvoorbeeld door uitzonderingen via de toelating van middelen uit te faseren.

Een bredere, eenvoudige zone kan daarbij sluitpost zijn.

Bij bovenwettelijke zones is de winst voor natuur de meest in het oog springende – positieve- reden. Als zulke zones worden ingevoerd is het daarom zinvol om samenhang te zoeken op gebiedsniveau en actief beheer (inzaai en maaien) te verplichten. Tenslotte, zet op EU-niveau in op verruiming van de mogelijkheden van de nationale envelop (artikel 69): inzet van middelen in andere sectoren en verhoging van het afromingspercentage.

1 Inleiding

Het Kabinet heeft de intentie uitgesproken om GLB-subsidies meer te koppelen aan maatschappelijke doelen. De Mededeling over de Health Check van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt kansen om daar concreet stappen in te zetten, door bestaande en nieuwe GLB-instrumenten nader te richten op duurzaamheid. De Commissie stelt vast dat het GLB na de Health Check meer rekening kan gaan houden met onder meer waterkwaliteit en -kwantiteit en klimaatverandering. Voor deze doelen zou een systeem van teeltvrije zones langs waterlopen een mogelijke aanpak zijn. Zo'n systeem, mits goed ingericht, kan meerdere voordelen bieden. Ten eerste is een teeltvrije zone een buffer voor emissies naar het water. Ten tweede kan zo'n zone ook fungeren als ecologische verbindingszone. In tijden van schuivende klimaatzones is het voor de biodiversiteit cruciaal dat planten- en diersoorten kunnen migreren naar andere gebieden. Ten derde kunnen teeltvrije zones, mits goed ingericht, ook nog natuurlijke vijanden van ziekten en plagen herbergen (als zogenaamde Functionele AgroBiodiversiteit Randen) blijken of in sommige gevallen helpen een teveel aan water te bufferen. En tenslotte kan een teeltvrije zone ook nog een recreatieve functie hebben: bloemrijke akkerranden bieden de recreant een mooi landschap, en kunnen soms ook als wandelroute worden opengesteld.

Het denken in zulke teeltvrije zones of ecologische reserveringszones is niet Nederlands; ook binnen de EC en bij Europese organisaties leeft dit idee van "ecological compensation areas". Op EU-niveau speelt daarbij ook sterk de zorg dat bij het wegvallen van de braakleggingsregeling in de akkerbouw een aantal natuur- en milieuvoordelen ook wegvalt. Zulke ecological compensation areas kunnen dat negatieve effect (deels) compenseren. Kortom, het lijkt zowel milieu-inhoudelijk als qua draagvlak en moment zinvol om teeltvrije zones nader vorm te geven.

Daarbij rijst wel de vraag waar de grens moet komen te liggen tussen ten eerste een wettelijke verplichting voor zo'n zone, ten tweede een voorwaarde om een GLB-premie te ontvangen en ten derde een groene dienst waar een extra vergoeding tegenover staat. Een ondoordachte stap naar verplichting van ambitieuze teeltvrije zones kan het draagvlak bij boeren en daarmee het milieu- en recreatievoordeel onmiddellijk wegvagen. Zorgvuldigheid is geboden.

Beleidsmatig is de vraag hoe zo'n teeltvrije zone effectief te organiseren is, en hoe dit kan aansluiten bij bestaande regelgeving zoals de WVO, Nitraatrichtlijn, e.d. En de vraag is natuurlijk ook in hoeverre dit idee Europese kans van slagen heeft.

Deze quick-scan geeft inzicht in opties binnen het GLB om teeltvrije zones in te voeren en in draagvlak voor zulke maatregelen bij andere lidstaten en belangengroepen.

2 Wensbeeld duurzame landbouw _____

In 2015 is de landbouw in Nederland vitaal en duurzaam. Dat betekent: efficiënte productie, schoon water en een mooi cultuurlandschap. De natuur binnen de EHS floreert, mede dankzij de mogelijkheid van uitwisseling van soorten via verbindingzones – robuuste en fijnmazige. En ook de biodiversiteit in het agrarisch gebied is rijk en gevarieerd. Op veel plaatsen is de biodiversiteit bondgenoot aan het boerenbedrijf: spinnen, insecten en vogels helpen plagen in de akkers onder de duim te houden. Recreanten en bewoners genieten van bloemrijke akker- en weideranden; over sommige van die randen lopen lange-afstandswandelpaden en lokale routes voor ommetjes. Het imago van de boer is positief en belastingbetalers vinden het prima dat boeren worden betaald voor de geleverde diensten van onderhoud van landschap en natuur. Die diensten kunnen ze gelukkig leveren met eenvoudige regels en minimale bureaucratie.

Wij gaan er in deze quick-scan van uit dat bovenstaand beeld inderdaad de gewenste richting aangeeft. In dat geval moeten eventuele nieuw in te zetten maatregelen of GLB-instrumenten helpen om dichterbij dit eindbeeld te komen. Teeltvrije zones doen dat.

3 Doelen en afbakening

Doel van deze quick-scan is te verkennen of teeltvrije zones een werkbaar instrument vormen in kader van het GLB. Een instrument dat:

- in eerste instantie een bijdrage levert aan waterkwaliteit en adaptatie aan klimaatverandering door verbeteren van ecologische verbindingen
- in tweede instantie zomogelijk ook bijdraagt aan biodiversiteit ter plaatse en recreatie
- een vermindering aan regeldruk oplevert (bij boer en/of overheid)
- waarvoor op nationaal niveau voldoende draagvlak is
- en dat tevens houdbaar is in Europese beleidsonderhandelingen.

Omdat het ook om waterkwaliteit gaat, richten we ons alleen op perceelsranden langs waterlopen. We richten ons in deze quick-scan op de akkerbouw en de melkveehouderij. Bollenteelt en vollegrondsgroenteteelt blijven buiten beeld omdat deze teelten nog niet te maken hebben met GLB-instrumentarium. Mocht het regime gewijzigd worden en intensieve teelden net als akkerbouw inkomenssteun gaan ontvangen, dan gelden cross compliance en eventuele andere instrumenten uiteraard ook voor deze teelten – inclusief de zones.

4

Beleid teeltvrije zones

Het huidige beleid kent spuitvrije, bemestingsvrije en teeltvrije zones en subsidies voor beheer van slootkanten en akkerranden. In de toekomst zou aanvullend beleid kunnen komen onder de KRW.

a. Verplichtingen: Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij

Vanaf het voorjaar 2000 hebben alle teelten in de vollegrond, inclusief grasland te maken met het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (hierna: Lozingenbesluit). Dit besluit valt onder de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) en bevat maatregelen om de emissies van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater terug te dringen. De belangrijkste emissieroutes waar het besluit zich op richt zijn drift van gewasbeschermingsmiddelen tijdens het spuiten, erfafspoeling en afvalwaterlozingen. Eén van de maatregelen in het Lozingenbesluit is de verplichting van een teeltvrije zone. Op de teeltvrije zone mag, indien op het perceel wordt gespoten, niet hetzelfde gewas staan als op de rest van het perceel. Andere gewassen of teelten, zoals een windsingel of een vanggewas, zijn hierop wel toegestaan, echter alleen als kan worden aangetoond dat deze niet worden bespoten. Langs greppels en droge sloten zijn teeltvrije zones niet verplicht (er is sprake van een droge sloot of greppel wanneer deze onder normale omstandigheden geen water bevat in de periode van 1 april tot 1 oktober).

De breedte van de zone wordt gemeten vanaf de insteek van het sloottalud tot het midden van de buitenste gewasrij. In artikel 13 van het Lozingenbesluit zijn verschillende teeltvrije zones voorgeschreven afhankelijk van het gewas en de gebruikte spuittechniek. De reden hiervoor is dat de hoeveelheid drift in verschillende gewassen sterk kan verschillen doordat er grote verschillen zijn in gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, toepassingstechnieken en grootte van het gewas.

In de fruitteelt geldt een teeltvrije zone van 9m en in de boomkwekerijgewassen bedraagt de zone 5m bij opwaarts of zijwaarts spuiten. Voor de teelt van aardappelen, uien, een aantal vollegrondsgroenten (Aardbeien, asperges, prei, schorseneren, sla, was- en bospeen, winterpeen), bloembollen en in neerwaartse richting bespoten boomkwekerijgewassen geldt een teeltvrije zone van 1,5m. Bij granen en graszaad is dit 25cm en voor de overige gewassen geldt een zone van 50cm. Voor grasland geldt geen teeltvrije zone, maar wel een spuit- en mestvrije zone van 25cm. Biologische telers hoeven geen teeltvrije zone aan te houden.

In een aantal gevallen is het mogelijk de teeltvrije zone te versmallen, bijvoorbeeld als er gebruik wordt gemaakt van (extra) driftarme spuittechnieken of een emissiescherm. Het Lozingenbesluit heeft verschillende pakketten opgesteld waar een agrariër uit kan kiezen (zie tabel 1). Waterschappen kunnen ook alternatieve pakketten toestaan. Zo zijn er voorbeelden van waterschappen die een smallere teeltvrije zone toestaan als onder het Milieukeurcertificaat wordt geteeld.

In 2004 is het Lozingenbesluit geëvalueerd. Belangrijke conclusies hieruit waren:

- Het Lozingenbesluit heeft tot grote emissiereducties geleid. Alleen de fruitteelt heeft de reductiedoelstelling van 90% niet gehaald. Op basis hiervan is het LOTV aangepast, bijvoorbeeld door de eisen voor de fruitteelt aan te scherpen (grotere teeltvrije zone).
- handhaving van het Lozingenbesluit verloopt goed voor zover het om maatregelen gaat die continu zichtbaar zijn (zoals teeltvrije zones), maar verloopt moeizaam waar overtredingen op heterdaad moeten worden vastgesteld (zoals spuitdoppen).
- Bij de toelating van bestrijdingsmiddelen wordt gerekend met 100% naleving van het Lozingenbesluit. Hierdoor bestaat het risico dat voor het watermilieu (zeer) giftige bestrijdingsmiddelen worden toegelaten, die door onvoldoende naleving van voorgeschreven driftbeperkende maatregelen in ongewenste mate in het oppervlaktewater komen.

b. Verplichtingen: Mestbeleid

Sinds 1 januari 2006 is het nieuwe mestbeleid van kracht. Onderdeel hiervan is dat langs bepaalde waterlopen in hoog-Nederland (boven NAP) een teeltvrije en bemestingsvrije zone van 5 meter moet worden aangehouden. Deze waterlopen zijn aangewezen op de grondsoortenkaart die bij het Uitvoeringsbesluit Meststoffen hoort. Het gaat om waterlopen in de beheersgebieden van Waterschap Roer en Overmaas, Waterschap De Dommel en Waterschap Rijn en IJssel.

c. Verplichtingen: Bestrijdingsmiddelenwet en extra gebruiksvoorschriften

Een middel mag gebruikt worden als het voldoet aan de toelatingseisen van het College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB). Bij de toelatingsbeoordeling wordt uitgegaan van toepassing conform de eisen van het Lozingenbesluit (dus met een minimale zone die afhankelijk is van het gebruik van extra driftarme doppen, vanggewas, etc.). Echter, steeds vaker worden gewasbeschermingsmiddelen toegelaten mits er extra driftbeperkende maatregelen worden genomen. Op het wettelijk gebruiksvoorschrift (WG) staan dan voorschriften (*restricties*) die verdergaan dan de eisen van het Lozingenbesluit bijvoorbeeld extra brede zones. Dit betreft middelen die bij de toegelaten dosering zo toxisch zijn dat ze bij normale toepassing volgens het Lozingenbesluit de toelatingsnorm voor oppervlaktewater zouden overschrijden.

Het vermoeden bestaat dat de extra gebruiksvoorschriften niet altijd praktisch uitvoerbaar zijn. Soms moet er bijvoorbeeld een bredere teeltvrije zone worden aangehouden of het middel moet via een extra-driftbeperkende spuittechniek (bijv. emissiearme doppen of spuit met luchtondersteuning) worden toegepast. De regels zijn feitelijk voor de boer nauwelijks naleefbaar. Een voorbeeld: als er zich tijdens de teelt een ziekte voordoet die een bestrijdingsmiddel vergt waarvoor een zeer brede zone geldt (breder dan waar de boer tot dan van uit was gegaan), staat hij voor een dilemma. Ofwel de bredere zone hanteren en een strook gewas onbehandeld laten staan, hetgeen een ziektehaard voor de rest van de teelt blijft. Ofwel het bijzondere zonevoorschrift negeren, en dus de wet overtreden.

Als de extra gebruiksvoorschriften niet goed worden nageleefd bestaat er een risico dat de betreffende gewasbeschermingsmiddelen een probleem opleveren voor het oppervlaktewater. Zeker bij middelen die in cocktails worden gebruikt, waarbij de andere middelen geen aangepast gebruiksvoorschrift kennen, of bij middelen

waarbij de effectiviteit van het middel laag is bij toepassing van de emissiearme techniek, is het risico groot. Momenteel is er geen goed beeld van de omvang van dit probleem.

d. Toekomstige verplichtingen: Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn Water stelt dat in 2015 alle wateren ecologisch en chemisch op orde moeten zijn. Het is daarom mogelijk dat er aanvullende wetgeving komt om dat doel te bereiken.

Nederland heeft besloten om in de deelstroomgebiedsplannen niet in te zoomen tot op het niveau van sloten. Voor deze haarvaten van het watersysteem geldt geen resultaatsverplichting onder de KRW. Er komt dus vanuit KRW-kader geen aanvullende regelgeving voor sloten. Bufferzones worden in de toekomst niet generiek voorgeschreven vanuit de KRW.

Natuurlijk dragen bufferzones, die immers het oppervlaktewater schoner houden, wel degelijk bij aan de doelen van de KRW, in sloten maar ook benedenstrooms in grotere waterlopen en meren.

e. Stimulansen: Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer

In Nederland bestaan 125 Agrarische Natuur Verenigingen (ANV's). In 2005 viel er ruim 4.600 ha randen onder de SAN regeling. Ongeveer 10% van de Nederlandse agrariërs is lid van een ANV. Het werkgebied van de ANV's beslaat circa 50% van het landbouwareaal. Niet iedereen in het werkgebied is lid van de ANV. Naast uitvoering van maatregelen ten behoeve van natuur en landschap door de leden zijn ANV's gesprekspartner voor overheden en terreinbeheerders en ontstaat er door hen meer samenwerking tussen agrariërs, burgers en natuurbeschermers.

Agrariërs kunnen subsidie ontvangen voor agrarisch natuurbeheer via de Subsidie-regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Onder de SAN vallen landschapspakketten voor bijvoorbeeld houtsingels, knotwilgen en poelen, weidevogelpakketten en ook 'natuurpakketten' zoals kruidenrijke akkerranden en bonte hooiranden. De 'bufferstroken' (bonte hooirand e.d.) tellen binnen de SAN mee voor de mestplaatsingsruimte. In gebiedsnatuur- en landschapspakketten van de provincies is aangegeven op welke plaats pakketten kunnen worden afgesloten. Per 1 januari 2007 zijn de provincies verantwoordelijk voor de SAN en heet dit de PSAN-regeling. Een deel van de nieuwe PSAN-regeling komt tot stand door cofinanciering door de EU. Vandaar dat 'Brussel' eisen stelt aan de uitvoering van Programma Beheer. Deze eisen staan in het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).

In de SAN zijn zowel individuele als collectieve pakketten af te sluiten. De collectieve pakketten richten zich met name op weidevogels en enkele slootkantplanten. Collectieve pakketten hebben als voordeel dat ze meer op het gebied als geheel gericht zijn. Zo kan een collectief weidevogelpakket met een betere inrichting van een gebied effectiever zijn dan wanneer alleen op bedrijfsniveau naar de inrichting van percelen wordt gekeken. Ook kan voor slootkantplanten beheer op aaneengesloten bedrijven of in gebieden met bronnen van zaden effectiever zijn dan op kortere stukken.

Overigens zou in de praktijk meer gestuurd kunnen worden op ecologische kwaliteit dat gebeurt nu nog weinig. ANV's, die de collectieve pakketten afsluiten, kunnen daar op sturen.

ANV's die collectieve contracten sluiten, nemen meer maatregelen die het ecologisch effect ten goede komen. Ook maatregelen die niet direct uit Programma

Beheer worden betaald. Daarnaast bemiddelen ze ook vaker bij het afsluiten van individuele SAN-pakketten voor hun leden. Er is dus meer ruimte voor begeleiding bij deze verenigingen.

Tabel 1. Samenvatting van verplichtingen LOTV en opties SAN aan reserveringszones

		Breedte [m]		Vergoeding [euro/ha]	Belangrijkste voorwaarden
		min	max		
LOTV	Fruitteelt	9	-	-	teeltvrij
	Boomkwekerij (opwaarts en zijwaarts spuiten)	5	-	-	teeltvrij
	aardappel/ui/bloembol/diverse vollegrondsgroenten/boomkwekerij (neerwaarts spuiten)	1,5	-	-	teeltvrij
	granen en graszaad	0,25	-	-	teeltvrij
	grasland	0,25	-	-	sput- en mestvrij
	overige gewassen (o.a. mais)	1,5	-	-	teeltvrij
SAN	bonte weiderand	1	5	1.204	grasland / geen bagger / eisen aan soortenrijkdom
	bont hooirand	1	5	1.204	grasland / min. 1x p.j. maaien&afvoeren / geen bemesting, beweiding, bagger / eisen aan soortenrijkdom
	kruidenrijke zomen	1	5	1.995	grasland / eisen aan maaibeheer / grenst aan waterloop, begroeiing of rietkraag / geen beweiding, bemesting, bespuiting, bagger / eisen aan soortenrijkdom
	faunarand	6	12	1.292	grassen, kruiden of granen / max. 1x p.j. deels maaien / grenst aan bouwland / geen beweiding, bemesting, bespuiting, bagger
	akkerflorand	3	12	451	graan / grenst aan bouwland / geen bespuiting of bemesting

Teeltvrije zones bieden ook kansen voor recreatie – bijvoorbeeld door wandelaars toe te laten op akker- of weideland. Het Rijk stelt via de subsidieregeling 'wandelpaden over boerenland' een vergoeding van € 0,45 per strekkende meter wandelpad per jaar beschikbaar. Die vergoeding zou te koppelen zijn aan een teeltvrije zone. In het voorbeeld van een bufferstrook van 3 m breed levert dit een extra vergoeding op van € 0,15 per m² oftewel € 1.500 per ha. Dit lijkt veel, maar er zijn ook eisen aan inrichting, aansluiting op wandelverbindingen en beheer. Het pad moet het hele jaar bewandelbaar zijn, dit kan een extra maaibeurt in het voorjaar vergen die niet past in de natuurmaatregelen. In dat geval kan een wandelpad dus als aanvullende strook van 1m breed worden aangelegd, naast de eigenlijke "natuurstrook". De catalogus Groenblauwe Diensten staat een maximale vergoeding voor onderhoud van wandelpaden toe van € 0,275 per strekkende meter, dat kan worden aangevuld met een vergoeding voor specifieke wandelvoorzieningen zoals overstapjes en hekjes.

f. Stimulansen: provinciaal beleid

Verschillende provincies hebben of hadden een eigen subsidieregeling voor aanleg en beheer van perceelsranden, vooral voor akkerranden: o.a. Brabant, Zeeland, Drenthe en Groningen zijn hiermee actief. In Zeeland worden op Schouwen-Duiveland en Noord Beveland ook akkerranden vanuit private financiering, via adoptie door burgers of bedrijven, gefinancierd, op initiatief van ANV's. Veel van deze regelingen worden in de nabije toekomst vormgegeven conform de Catalogus Groeneblauwe Diensten. De provincie Brabant heeft dit inmiddels in uitvoering. Beleidsdoelen betreffen hier eveneens verbetering waterkwaliteit, natuurbeheer en recreatie (soms met wandelpaden).

Eisen die in het algemeen worden gesteld

- breedte tussen 3 en 6 m
- geen bemesting en geen bespuiting, evt. alleen pleksgewijze bestrijding van probleemkruiden
- eisen aan inzaai
- eisen aan maaibeheer, afvoeren en beweiden.

5 Effecten op milieu, natuur, landbouw-praktijk en administratieve lasten _____

De mate waarin reserveringszones positieve effecten hebben is primair afhankelijk van het type zone. De zones kunnen verschillen in omvang (smal of breed), inrichting (bijv. nat of droog) en beheer (bijv. wel of niet maaien). Hieronder wordt ingegaan op de effecten van bufferstroken op milieu, natuur, agrarische bedrijfsvoering en administratieve lasten.

5.1 Milieu

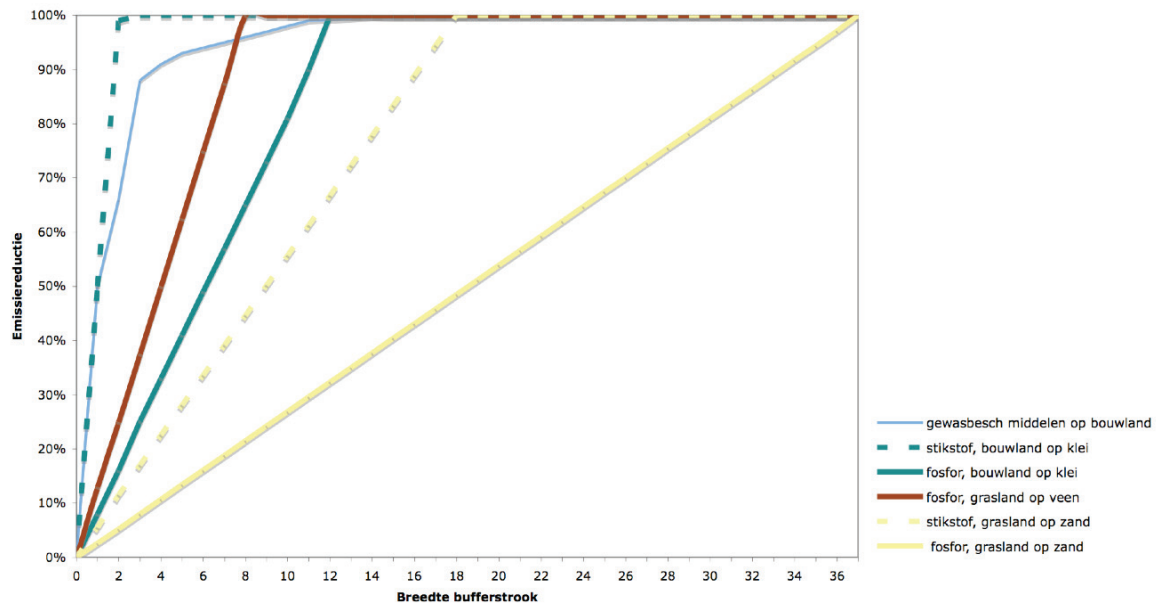
Vast staat dat bufferzones een positief effect hebben op het milieu, maar er is discussie over de kosteneffectiviteit. In opdracht van het Ministerie van LNV en VROM loopt tot en met 2008 nog een onderzoek naar de effectiviteit van mestvrije zones in heel Nederland. Hieronder een beschrijving van de inzichten tot nu toe.

De milieuwinst van een bufferstrook heeft betrekking op de twee zaken:

- vermindering van emissies van nutriënten naar het oppervlaktewater
- vermindering van emissies van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater

De omvang van deze milieuwinst is afhankelijk van:

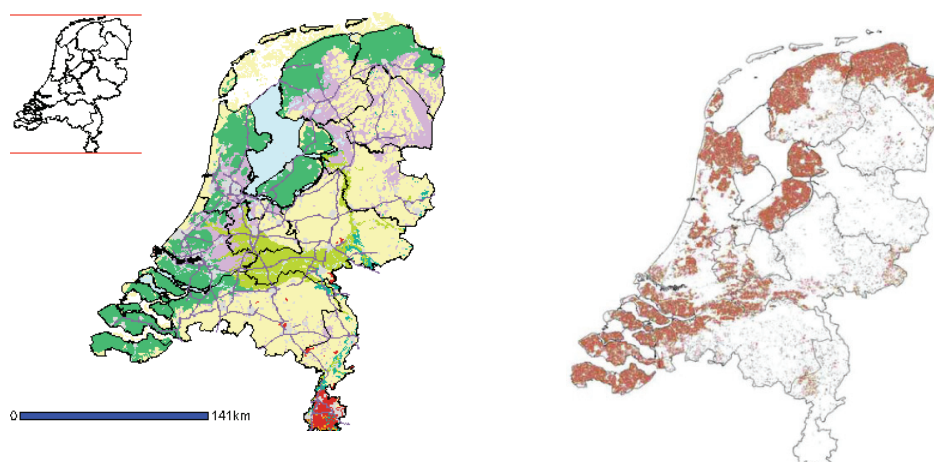
- Breedte van de zone: hoe breder de zone, des te lager de directe emissies (meemesten en drift) en indirecte emissies (af- en uitspoeling). Bij gewasbeschermingsmiddelen is er vooral sprake van directe emissies en bij nutriënten van indirecte emissies [Van Dijk e.a. 2003]. Een bufferstrook van 3,5 m geeft een emissiereductie aan gewasbeschermingsmiddelen van 75-95% ten opzichte van een teeltvrije zones die het lozingenbesluit voorschrijft [Van Dijk e.a. 2003]. Een nuancering bij dit percentage is dat de teeltvrije zones uit het lozingenbesluit ook al tot grote reductie leiden, dus dat het percentages zijn van relatief lage drifthoeveelheden.
- Grondsoort: voor reductie van de nutriëntenemissies wordt de effectiviteit van de bufferstrook - behalve door de breedte van de strook - vooral ook bepaald door de grondsoort. Op klei treedt bijvoorbeeld minder ondiepe uitspoeling op dan op zand, vanwege mindere doorlatendheid en groter adsorptievermogen. Op klei is daarentegen juist wel weer sprake van meer oppervlakkige afspoe-ling. Onderstaande figuur geeft een beeld van de breedte van de benodigde bufferstrook om een reductiepercentage van 100% te bereiken op verschillende bodemtypen zonder drainage (Orleans e.a., 1994 – ook in meer recente literatuur wordt hieraan gerefereerd [o.a. Van Beek 2003]). Deze afstanden zijn gebaseerd op modelberekeningen en geven uiteraard alleen een idee van de orde van grootte en de mate waarin de effecten voor verschillende stoffen zich tot elkaar verhouden.



Figuur 1: Indicatie van de emissiereductie bij verschillende breedtes van buffer stroken op verschillende bodemtypen zonder drainage (uitgaande van niet-bemeste strook) [Orleans, 1994].

- Wel of geen drainage: In gedraineerde percelen worden teeltvrije zones grotendeels omzeild als het gaat om laterale uitspoeling. Veel kleigebieden zijn gedraineerd.
- Overige factoren, zoals grondwaterstand (bij een lage grondwaterstand kan de bodem meer fosfaat vastleggen dan bij een hoge grondwaterstand), grondgebruik (het geteelde gewas bepaalt de hoeveelheid en het type mest en het gebruik van bestrijdingsmiddelen) en begroeiing in de bufferstrook.

Onderstaande bodemkaart geeft een indicatie van het aandeel zandgronden in Nederland: globaal de helft van Nederland (geel gekleurd). De groene vlakken zijn kleibodems. Het rechterkaartje laat zien waar de bodem in Nederland gedraineerd is [Van Bakel 2007]. Dit maakt duidelijk dat kleigronden voor een belangrijk deel gedraineerd zijn.



Figuur 2: Globale bodemkaart (links) en drainagekaart (rechts) van Nederland.

Er is enig verschil tussen de berekende effectiviteit van het Lozingenbesluit en de realiteit. Uit de Evaluatie Duurzame Gewasbescherming (2007) blijkt uit modelstudies (waarin met een bepaalde implementatiegraad van het Lozingenbesluit is gerekend) dat er al 85% milieuwinst is opgetreden sinds 1998. Dit is voornamelijk het gevolg van de invoering van het Lozingenbesluit. Uit dezelfde evaluatie blijkt echter ook, op basis van monitoringsgegevens van waterschappen, dat er nog steeds een aantal stoffen is dat de oppervlaktewaterkwaliteitsnorm overschrijdt: sinds 1998 is het aantal knelpunten met max. 40% afgenomen. Verondersteld wordt dat een groot deel van de overschrijdingen wordt veroorzaakt door puntemissies vanaf het erf. Naast andere vormen van 'onzorgvuldigvuldig werken' (bijv. een spuitboom die nadrupt als deze boven de sloot hangt, een spuitboom die hoger dan 50cm –eis uit het Lozingenbesluit- boven het gewas hangt) zijn er situaties waarbij de wettelijke eisen ten koste gaan van de effectiviteit van de bespuiting of niet praktisch naleefbaar zijn. Dit geldt in ieder geval voor gewasbeschermingsmiddelen waarvoor het Wettelijk Gebruiksvoorschrift (het etiket) een extra restrictie voorschrijft (zie ook §5.4).

Naast emissie van nutriënten en middelen is een derde milieu-effect denkbaar. Een teeltvrije zone kan de stabiliteit van oevers kan bevorderen, waardoor er minder grond in de sloot terechtkomt en minder bagger wordt geproduceerd.

Samengevat: een bufferstrook van 2 of 3 meter vermindert emissie (drift) van gewasbeschermingsmiddelen. Gedrag van de boer is bij de effectiviteit ook van belang. Wat betreft de nutriëntenemissie via de grond vermindert een dergelijke strook vooral stikstofemissies op kleibodem (laterale uitspoeling). De effectiviteit van een bufferstrook op zandbodems én op gedraineerde bodems is vrij beperkt, omdat de nutriënten onder de bufferstrook door spoelen.

5.2 Natuur

Randen langs percelen vormen overgangszones tussen voedselrijke, bewerkte grond en voedselarmere onbewerkte grond en/of tussen water en land. Dit leidt tot een grotere soortenrijkdom. Daarnaast kunnen randen, bij toepassing op grotere schaal, een ecologisch netwerk in een gebied vormen; dat vergroot de verspreidingsmogelijkheden van planten en dieren. Daardoor krijgen soorten de kans om zich op nieuwe plaatsen te vestigen, wat de biodiversiteit op gebiedsniveau ten goede komt. De kansen voor natuur in reserveringszones hangen sterk af van:

- **Ligging:** een rand langs de kopakker dient meestal ook nog als wendruimte voor de machines en heeft hoge berijdingsintensiteit. De natuurwaarden kunnen hier beperkt tot ontwikkeling komen, tenzij de strook zeer breed is en de buitenrand wordt ontzien bij berijding. Stroken langs de lange zijde van akkers bieden betere kansen.
- **Breedte:** In het algemeen geldt: hoe breder de strook, des te meer soorten zich er zullen vestigen. Op stroken breder dan 2 meter neemt het aantal soorten echter niet meer toe. Wel zal het aantal planten van een soort bij een bredere strook toenemen, wat bijvoorbeeld gunstig is voor bloembezoekende insecten. Ook biedt een bredere strook meer schuilgelegenheid voor dieren. Vlakvormige elementen (zoals poelen, braakliggende percelen) bieden meer kans voor een permanent leefgebied en voor planten en dieren van voedselarme biotopen.

- **Inzaai:** inzaai met alleen gras levert beperkte natuurwaarde op. Inzaai met cultuurkruiden zoals phacelia, gele mosterd of rode klaver levert hoge waarde op voor vogels, kleine zoogdieren en insecten die hier beschutting en voedsel (nectar, zaden) kunnen vinden. Inzaai van gras met inheemse kruiden levert iets minder faunawaarde op, maar daarbij wel botanische waarde. Voor dit laatste lenen zich overblijvende kruiden van grasland het beste. De cultuurkruiden leiden overigens in de winter tot vrij kale grond, wat kan leiden extra uit-/afspoeling. Kruidenrijk gras zorgt jaarrond voor begroeiing.
- **Beheer:** In grote lijn levert een extensief maaibeheer met afvoer van het maaisel (verschraling) de hoogste natuurwaarde. Daarbinnen is keuze mogelijk voor meer faunagericht of meer floragericht beheer. Fauna is het meest gebaat bij zeer extensief maaien (eens per jaar of in de twee jaar), er ontstaan ruigtestroken. In de opslag vestigen zich o.a. kleinere vogels en zoogdieren, waardoor ook het aantal predatoren (bijv. torenvalk, uilen) in een gebied kan toenemen. De grootste variatie aan plantensoorten ontstaat door 1-2 keer per jaar te maaien en het maaisel af te voeren.

Tabel 2: Effecten van verschillende beheersaspecten (referentie is de teeltvrije zone uit het lozingenbesluit).

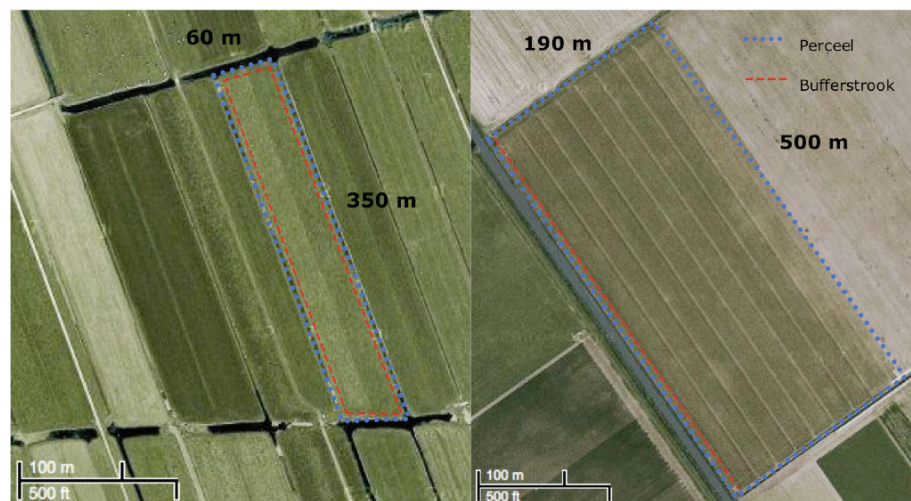
Beheersaspecten bufferstrook (toenemende intensiteit)	Effect op natuur (lokale agrobiodiv. en verbindingen)	Meerkosten of extra inspan- ningen	Opmerkingen
Mest- en spuitvrij	0	0	Voorwaarde zelfde als lozingenbesluit
Cultuurkruiden + maaien	+	0	Dit mag ook binnen lozingenbesluit, maar is geen voorwaarde
Gras met inheemse kruiden + maaien	+	0	Dit mag ook binnen lozingenbesluit, maar is geen voorwaarde
Rustperiode			Zo kunnen kruiden tot bloei komen en vindt
▼ - niet maaien in voorjaar	+	-	geen verstoring van fauna
- strook niet beweiden*	+	+/-	plaats in de meest kwetsbare periode.
Slootkantbeheer (maaien en afvoeren)	+	--	Verplicht maaien bij schouw wordt steeds meer losgelaten; afvoeren is nieuwe eis.

* Beweiding komt in akkerland niet veel voor maar er zijn boeren die op de akkerrand schapen zetten. Dat komt de natuurwaarde niet ten goede.

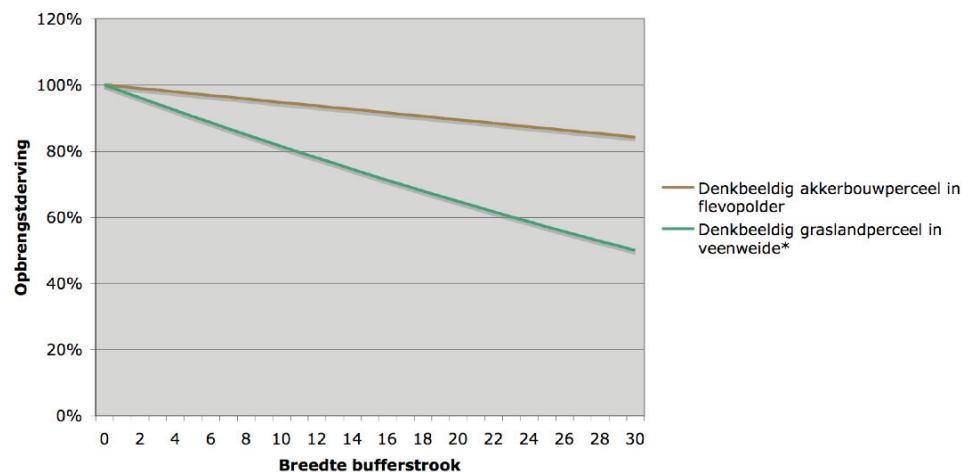
5.3 Agrarische bedrijfsvoering

Voor een boer betekent een zone minder productief oppervlak. De opbrengst-derving varieert sterk afhankelijk van het gewas en de perceelsgrootte. Verplichte brede zones kunnen een grote beperking van de opbrengst opleveren bij smalle percelen. Enerzijds omdat daarmee smalle teeltzones of smalle bemestbare weilanden overblijven, anderzijds ook omdat bij bedrijven met veel smalle percelen het aandeel teeltvrij in het totaaloppervlak erg groot kan worden. Op een grootschaliger bedrijf is nu vaak circa 3% van het areaal niet-productief. In Flevoland bereik

je met rond de kavel een extra bufferstrook van 3m breedte circa 5%, ofwel 2% minder productie. In kleinschaliger gebieden is dat percentage hoger. Om een idee te krijgen van de impact van een teeltvrije zone op de omvang van het productieoppervlak, hebben we in onderstaande twee figuren de uitersten weergegeven: een grasperceel in het veenweidegebied dat omgeven is door water en een akkerbouwperceel in Flevoland dat aan één zijde grenst aan water. Een teeltvrije zone van 3 m langs alle watergangen zou bij het veenweideperceel leiden tot een verlies aan oppervlakte van 10,5%, rekening houdend met een teeltvrije zone van 0,25 m conform Lozingenbesluit. In geval van het perceel in Flevoland zou het gaan om een verlies aan oppervlakte van 0,8%, rekening houdend met een teeltvrije zone van 1,5 m conform Lozingenbesluit. Overigens is de opbrengst van een mest- en spuitvrije zone in grasland niet nul, maar in de orde grootte van 50% [Korevaar 1986]. Bij akkerbouw is de opbrengst van een zone nul.



Opbrengstderving bij verschillende breedtes



* Bij akkerbouwperceel nemen we aan dat op bufferstrook ander gewas staat dan hoofd gewas (als de bufferstrook 1% van het areaal beslaat, betekent dit een opbrengstderving van 1%). Bij grasland gaan we ervan uit dat op bufferstrook ook gewoon gras staat, maar dat – op basis van [Korevaar 1986] – de opbrengst 50% lager ligt (als de bufferstrook 1% van het areaal beslaat, betekent dit een opbrengstderving van 0,5%).

Voor een volledig beeld moet de bovenbeschreven relatieve opbrengstderving vergeleken worden met de opbrengst van het bedrijf. Een grove berekening leert dat een extra meter zone op een akkerbouwbedrijf ca. 0,8-1,3% opbrengstderving betekent (bij een perceel van 150x300m en 590m rand resp. een perceel van 250x500m en een rand van 990 m) [LEI, in MKBA Groenblauwe dooradering Hoekse Waard 2007]. Bij consumptieaardappelen (met een gemiddelde opbrengst van 5200 euro/ha) is dat een opbrengstderving van 40-70 euro/ha en bij granen (tarwe/gerst met een gew. gemiddelde opbrengst van 930 euro/ha excl. toeslagen) is dat 7-12 euro/ha [LEI-BIN 2002-2006]. Voor een totaal akkerbouwbedrijf (met een gew. gemiddelde opbrengst van 3500 euro/ha voor de 7 grootste gewassen in de periode 2002-2006) is de opbrengstderving 2600-4300 euro. Op een gemiddeld gezinsinkomen uit bedrijf van bijna 34.000 euro is dat 8-13%. Deze inschatting wordt redelijk onderbouwd door een inschatting die boeren zelf hebben gemaakt van de kosten van de teeltvrije zone die zij vanwege het Lozingenbesluit aanhouden (zie tabel 3).

De *kosten* van de aanleg (apparatuur, arbeid grondbewerking, zaaigoed, e.d.) en het beheer (arbeid, apparatuur voor mechanische onkruidbestrijding, maaien, evt. herbiciden, e.d.) van de akkerrand zijn hierin overigens niet meegenomen.

Tabel 3. Door agrariërs geschatte opbrengstderving van de teeltvrije zone die vanwege het Lozingenbesluit wordt aangehouden [EDG 2007], in relatie tot het gemeten gezinsinkomen [LEI 2001-2006].

Sector	gem. opbrengstderving/bedrijf (euro's, inschatting agrariërs 2006)	gem. bedrijfs-areaal (ha, LEI 2001-2006)	gem. gezinsinkomen uit bedrijf (euro's, LEI 2001-2006)	schatting % derving tov gezinsinkomen uit bedrijf	variatie in breedtes teeltvrije zone tussen gewassen (Lozingenbesluit)
Akkerbouw	2.300 (45/ha)	50	33.930	7%	25-150 cm
Bloembollen	4.430 (200/ha)	22	43.850	10%	150 cm
Volleggronds-groenteteelt	3.070 (200/ha)	16	49.580	6%	50-100 cm
Boomteelt	3.280 (530/ha)	6	62.750	5%	150-500 (afhankelijk van opwaarts of neerwaarts spuiten)
Fruitteelt	2.980 (250/ha)	12	33.070	9%	50-600 cm (va mei 2007: 900 cm, uitgezonderd smalle percelen)

Ter illustratie geeft tabel 4 de gemiddelde EU-inkomenssteun in 2003 aan (Bont et al).

Tabel 4. gemiddelde inkomenssteun in melkveehouderij en akkerbouw in 2003.

Sector	Gemiddelde toeslag per bedrijf per jaar	Gemiddelde toeslag per ha per jaar
Melkveehouderij	19.700	524
Akkerbouw	11.600	310

Uit tabel 4 blijkt dat voor beide bedrijfstakken het aandeel in het inkomen uit EU-steun substantieel is. Voor de melkveehouderij zijn de toeslagen de laatste jaren bovendien toegenomen. Daarmee is het aannemelijk dat boeren, zelfs gegeven de opbeginsterving door bredere zones, niet snel zullen kiezen voor het afzien van EU-toeslagen. Immers, dit is een eenmalige en ingrijpende keuze.

Of de boer kiest ervoor om voor zijn hele bedrijf aan alle voorwaarden te voldoen, en daarmee inkomenssteun te ontvangen, of hij ziet af van bovenwettelijke maatregelen en ontvangt een EU-geld.

Een teeltvrije zone levert overigens niet alleen maar nadeel op voor een boer.

Een aantal mogelijke voordelen zijn de volgende.

- Natuurlijke vijanden: De meeste aandacht gaat uit naar "FAB-randen", randen speciaal ingericht voor functionele agrobiodiversiteit. Naast voordelen voor milieu en natuur worden ligging, inzaai en beheer afgestemd op het bevorderen van natuurlijke vijanden die (ziekten en) plagen in de gewassen helpen bestrijden, zodat minder bestrijdingmiddelen nodig zijn. De FAB-randen hebben vooral potentie in voorkomen van insectenplagen, en worden nu experimenteel toegepast in akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt.
- Minder erosie van slootkanten: Een gras- of kruidenrand met minimale grondbewerking voorkomt dat losse grond over de kruin rolt, en door berijding vlak langs de kant de sloot inrolt. Door dicht langs de kant te werken wordt op veel plaatsen het sloottalud instabiel, waardoor lokaal het talud kan instorten. Natuurgericht beheer van akkerrand en sloottalud leidt in het algemeen ook tot een stabielere slootkant, en instandhouding van het slootprofiel en slootdiepte. Dit leidt ook tot kostenbesparing in slootonderhoud (en tot milieuwinst omdat minder bagger wordt geproduceerd).
- Praktisch voordeel brede zone: Voor akkerbouwers is een smalle rand moeilijk te beheren, simpelweg omdat de maaimachine veel breder is dan de rand. Dan ligt de verleiding op de loer om toch de spuiten tegen onkruid, tegen de zaadzetting. In dat geval is een zone van 2 meter of breder bedrijfstechnisch handiger. Mede ook hierom zijn binnen het project Actief Randenbeheer Brabant de zones verbreed tot 4 meter.

Voor de Hoeksche Waard is een Kosten-Baten Analyse gemaakt van een groenblauwe dooradering (ECORYS en Witteveen+Bos in opdracht van VROM, 2007). De conclusie hierbij is dat het 'in principe maatschappelijk loont om te investeren in een groenblauwe dooradering van de Hoeksche Waard'. Overigens geldt hierbij wel dat de belangrijkste kostendragers het waterschap en de boeren zijn, terwijl de bewoners (burgers) van de Hoeksche Waard de meeste baten ten deel vallen. De baten voor bewoners zitten voornamelijk in twee posten: verervingswaarde en vastgoedwaardestijging. Deze conclusies komen overeen met een studie waarbij op landelijke schaal een Kosten-Baten Analyse is gemaakt van investeringen in landschap (LEI, 'Investeren in het Nederlandse Landschap - Opbrengst: geluk en euro's, 2007).

5.4 Administratieve lasten en complexiteit

Vanuit de waterschappen is er een roep om vereenvoudiging van de regels ten aanzien van teeltvrije zones. In april 2007 heeft de Unie van Waterschappen dat per brief duidelijk gemaakt aan de minister van Verkeer en Waterstaat. De waterbeheerders vinden de driftbeperkende maatregelen te gedetailleerd en complex.

Door deze complexiteit zijn de regels voor teeltvrije zones moeilijk naleefbaar voor boeren en tegelijkertijd moeilijk handhaafbaar voor waterschappen. Dit kan volgens de waterbeheerders ook verklaren waarom nog steeds gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater worden gemeten. Na de herbeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen in de zomer van 2007 is het aantal afwijkingen ten opzichte van de teeltvrije zones uit het Lozingenbesluit verder toegenomen. Hierdoor is de noodzaak tot vereenvoudiging alleen maar sterker geworden.

LTO heeft zich hier tegen verzet en is juist vóór maatwerk in de voorschriften van het Lozingenbesluit, omdat bij een vereenvoudiging van de regels de prikkel tot innovatie wordt weggenomen. Het gaat vooral om de mogelijkheid uit het Lozingenbesluit om smallere zones aan te houden indien bepaalde spuittechnieken worden toegepast.

Door voor één zonebreedte te kiezen voor alle teelten (behalve boom- en fruitteelt), onafhankelijk van driftbeperkende maatregelen zoals bepaalde spuitdoppen, is de teeltvrije zone beter handhaafbaar. Daarmee blijft overigens nog wel de complexiteit bestaan van uitzonderlijke extra brede zones die gelden via de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Die complexiteit kan alleen opgelost worden door overall zeer brede zones in te stellen. Wellicht is een meer kosteneffectieve aanpak het laten vervallen van toelatingen met een extra brede zone.

5.5 Conclusie

- Stel dat de huidige teeltvrije zones verbreed worden, dan levert dit waarschijnlijk:
- + voor waterkwaliteit een beetje winst: enige emissiereductie (drift) gewasbeschermingsmiddelen en emissiereductie van nutriënten op ongedraineerde kleibodems (laterale uitspoeling). De vraag is of andere maatregelen niet kosteneffectiever zijn voor verbetering waterkwaliteit.
 - + voor natuur veel winst: de precieze winst is zowel afhankelijk van de breedte (minimaal 2m) als van het gekozen beheer. Met enig actief beheer helpt het lokale biodiversiteit (denk aan koekoeksbloemen en patrijzen), en waar zones tussen natuurgebieden lopen ook "langstrekkende" soorten.
 - voor landbouw verlies aan opbrengst en daarnaast minder prikkel tot innovatie – indien de breedte teeltvrije zone niet meer gekoppeld is aan bijv. spuittechniek. Wellicht enig voordeel in praktisch opzicht b.v. plaagbestrijding minder erosie van het sloottalud.
 - +/- regeldruk: door voor één breedte te kiezen voor alle teelten (behalve boom- en fruitteelt), onafhankelijk van driftbeperkende maatregelen, is de teeltvrije zone beter handhaafbaar. Alleen met een zeer brede zone kunnen alle uitzonderingen via de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vervallen. Deze complexiteit kan overigens ook opgelost worden via het toelatingsbeleid.

6

Beleidsopties voor bredere zones onder het GLB

Rekening houdend met bestaand beleid zou een nieuwe stimulans voor reserveeringszones onder het GLB op vijf verschillende manieren vorm kunnen krijgen, en als zesde optie een combinatie van een aantal instrumenten.

a. Wettelijke verplichting teeltvrije zones in cross compliance

Een aanpassing van de wettelijke verplichte zone zou een aanpassing betekenen van het Lozingenbesluit. Daarmee wordt het een algemene verplichting, en dus ook onder cross compliance, zowel voor akkerland als voor grasland (en alle sectoren als de flat rate/regionale flat rate gaat gelden voor alle teelten).

b. Onderdeel van GLMC in cross compliance

Naast wettelijke verplichtingen geldt onder cross compliance de eis van het behouden van de grond in Goede Landbouw en Milieuconditie (GLMC). Daarmee wordt het een voorwaarde voor een boer als hij een premie wil ontvangen – dus vrijwillig. GLMC biedt bovendien de ruimte voor regionale differentiatie. De Kabinetsbrief van 7 december pleit specifiek voor gebiedsgerichte differentiatie van cross compliance.

Een teeltvrije zone als GLMC-voorwaarde kan in principe per direct ingevoerd. Een vijftal lidstaten kent momenteel al een vorm van perceelsranden in GLMC. In een zesde lidstaat (Frankrijk) zijn *environmental areas* in bredere zin gekoppeld aan subsidies via een GLMC-eis. Die zones worden beargumenteerd vanuit de GLMC-voorwaarde "Bodemerosie" (1) uit Bijlage IV of de voorwaarde "Minimaal onderhoud" (4) – zie tabel 5 hieronder.

Tabel 5. GLMC eisen m.b.t. bufferzones dan wel reserveeringszones in zes lidstaten.

	AT	CZ	EL	FI	FR	UK (E)
Teeltvrije zones / akker- randen	(4)	(4)	(1 en 4)	(1)		(4)
Reserveringszones ("Environmental Areas")					(1)	

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in het rapport *The potential for introducing uncultivated field margins as a mandatory requirement for CAP direct payments* dat door IEEP is geschreven in kader van deze quick-scan.

c. Geormerkte premie uit nationale envelop (art 69)

Artikel 69 uit de Verordening 1782/2003 staat lidstaten toe om maximaal 10% van de inkomenssteun te herverdelen voor het stimuleren van (onder andere) milieuvriendelijke landbouw, onder voorwaarde dat het afgeroomde geld in dezelfde sector wordt herverdeeld. Lidstaten konden na de GLB-herziening in 2003 kiezen voor een bepaald model voor de inkomenssteun (voor akkerbouw en zuivel), inclusief

inzet van de nationale envelop. Nederland heeft daar toen niet voor gekozen, en kan daar onder de huidige regels niet op terugkomen¹.

In kader van de Health Check kunnen de regels worden aanpast, zo suggereert ook de EC in haar Mededeling. Bijvoorbeeld, de eis voor inzet van het geld in dezelfde sector zou kunnen vervallen, en ook zou de mogelijkheid kunnen worden geboden om tussentijds te sleutelen aan de nationale envelop. Birdlife International pleit zelfs voor verhoging van het afomingspercentage tot 30%. Minister Verburg heeft in de Landbouwrap van februari ook geopperd dat het afomingspercentage omhoog kan en de schotten tussen de sectoren verwijderd. Met zulk soort wijzigingen ontstaat een flexibel instrument, waarvoor geen cofinanciering vereist is, om voorlopers te stimuleren – bijvoorbeeld boeren die een extra brede zone instellen of extra beheersmaatregelen nemen. Uiteraard zou inzet van middelen onder artikel 69 goed moeten worden afgestemd met een eventuele regionalisering van de bedrijfspremie en met cross compliance eisen.

d. Beheers- en inrichtingspakketten onder de SAN

Er komt de komende jaren zeer waarschijnlijk meer geld voor plattelandsbeleid dankzij modulatie. Dat geld zou geoormerkt kunnen worden voor SAN, en ingezet in bestaande randenpakketten of nieuwe specifieke reserveringszone-pakketten (passend onder de Catalogus Groene diensten), zoals FAB-randen.

Naast maatregelen gericht op beheer zouden zones in sommige gevallen (b.v. verlaagde slootkanten) een investering vereisen, die ook in een SAN-pakket voor inrichting zou passen.

e. Koppeling aan regionalisering van premies

Net als voor de nationale envelop heeft Nederland in 2003 de onomkeerbare keuze gemaakt voor een historisch model voor inkomenssteun. De Health Check biedt nu de mogelijkheid daarop terug te komen. Bovendien zou daarbij de grondslag voor herverdeling van de premies per regio kunnen veranderen. Nu is dat nog puur op historische gronden. Nederland zet, bij de discussie rond de Health Check, in op mogelijke andere, extra grondslagen om premies naar regio's te herverdelen – bijvoorbeeld de landschappelijke waarde of de natuurlijke handicaps van het gebied.

Als een boer in bepaalde, bijzondere gebieden een fiks hogere premie krijgt dan boeren elders, kan tegelijk als regionale GLMC-voorwaarde gelden dat hij teeltvrije zones inricht.

f. Combinatie of stapeling

Een laatste vorm zou een stapeling kunnen zijn van bovenstaande instrumenten:

- een basis-zone verplicht via cross compliance (met een minimale oppervlakte of minimale breedte, passief beheerd)
- extra inspanningen beloond via nationale envelop Art 69 (bredere zones, meer oppervlak, actiever beheer)
- verdere inspanningen beloond via SAN.

Deze stapeling kan bovendien aansluiten bij een regionale bedrijfspremie gedifferentieerd op basis van maatschappelijke waarden (regionale flat-rate).

¹ Dat kan alleen nog voor de een aantal deelsectoren: aardappelzetmeel (besluit op EU-niveau) en vlas en kalfs- en rundvlees (op nationaal niveau).

7 **Keuze van beleidsopties voor teeltvrije zones op korte termijn**

Gegeven de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken ligt nu de vraag voor met welke instrumenten eventueel reserveringszones kunnen worden geïmplementeerd en welk ambitieniveau zinvol en haalbaar is.

De smalle marge tussen wet en SAN

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, kent het nationale beleid verplichte zones en vrijwillige zones met bijbehorende subsidie. Globaal zijn er drie ambitieniveaus aan te wijzen.

1. Aan de "onderkant" ligt de wettelijke norm. In deze quick scan gaan we er van uit dat die op korte termijn ongewijzigd blijft. We gaan dus geen varianten beoordelen van wetswijzigingen.
2. Een tussenniveau tussen huidige verplichtingen en subsidiepakketten. Die ruimte is beperkt, zoals beschreven in hoofdstuk 4.
3. Het meest ambitieuze niveau is de SAN. Daar gaan we hier verder niet uitgebreid op in, maar volstaan met de volgende noties:
 - Voor ingrijpende wijziging van bestaande pakketten op korte termijn ontbreekt nu de ruimte. Programma Beheer is net in zijn nieuwe vorm gestart, de meeste contacten zijn voor de komende 6 jaar of langer vastgelegd.
 - Wat wel een optie zou kunnen zijn, is het toevoegen van meer budget voor bestaande pakketten om nieuwe contracten af te sluiten. Het extra geld daarvoor kan deels gevonden worden in de EU-bijdrage via modulatie, maar daar moet wel 50% nationale cofinanciering tegenover gezet. Dat is een politieke keuze die voorligt, maar die niet nader hoeft te worden uitgewerkt in dit project.
 - Verder zouden nieuwe, aanvullende pakketten kunnen worden uitgewerkt – denk aan toegespitste pakketten voor Functionele Agrobiodiversiteit. Dat is zinvol en wenselijk, maar het valt buiten het kader van dit rapport.

Een bovenwettelijke, verplichte teeltvrije zone (niveau 2) raakt aan groene diensten waarvoor betaald wordt (niveau 3). Bijvoorbeeld, een nieuwe verplichting van 2 meter teeltvrije zone met inzaai en maaien overlapt met de melkveehouderij-SAN-pakketten bont hooiland, bonte weiderand en kruidenrijke zomen. Deze kennen een minimale zonebreedte van 1 meter. Het verschil in ambitieniveau ten opzichte van de SAN in een verplichte zone zou zijn dat er onder de SAN eisen worden gesteld aan soortenrijkdom, onder een verplichte zone alleen een maatregelverplichting. Dat is nogal een beperkt onderscheid. In de praktijk blijkt dat bij SAN-overeenkomsten in veenweidegebied vaak daadwerkelijk een 1 meter brede zone wordt aangehouden.

In de akkerbouw valt de bufferzone vanaf 1 meter - wat betreft afmeting - ook binnen deze SAN-pakketten bonte weiderand, bonte hooirand en kruidenrijke zomen. In de praktijk worden deze graslandstroken in de akkerbouw niet toegepast. Ten eerste zijn in de natuurgebiedplannen over het algemeen geen grasrandpakketten toegelaten op akkerpercelen. Daarnaast is het bij akkerland moeilijk om de

strook als grasland in te richten en te voldoen aan de eis van aanwezige doelsoorten in het zesde jaar.

Dus de overlap met de SAN speelt niet in de praktijk in de akkerbouw.

Binnen de beperkte ruimte van het ambitieniveau tussen wet en SAN zoeken we hier naar beleidsopties voor de korte termijn.

Keuze uitgangspunten

Vervolgens liggen de volgende keuzes voor: vrijwillig of verplicht, ambitieus niveau of laagdrempelig, generiek of regionaal toegespitst, één ambitieniveau of twee.

Inschatting van meest geschikte keuzes:

- Vrijwillig of verplicht? Als een maatregel vrijwillig wordt, ontstaat zeer waarschijnlijk een lappendeken van percelen waar wel of niet extra brede teeltvrije zones liggen. De ene boer besluit wel mee te doen, zijn buurman niet. Controle en handhaving van deze vrijwillige maatregelen zijn daardoor ingewikkelder dan bij een generiek geldende zone. Een controleur kan, door het gebied rijdend, niet bepalen of boeren aan de regels voldoen, en moet bedrijven bezoeken om eventuele vrijwillig-aangegane overeenkomsten in te zien (net zoals nu het Lozingenbesluit gehandhaafd moet worden). Aangezien het bovendien gaat om EU-geld, gelden de zware Europese handhavingsregels die in de toekomst waarschijnlijk niet lichter zullen worden. Zodoende botst een vrijwillige maatregel met het hoofddoel van vereenvoudigde regelgeving en handhaving. Een verplichte maatregel lijkt daarom sterk de voorkeur te verdienen.
- Meer of minder ambitieus? Als een maatregel inderdaad verplicht wordt, moeten alle boeren die GLB-premies ontvangen zonder extreme inspanningen aan de eisen kunnen voldoen. Daarmee lijkt een vrij laag ambitieniveau wenselijk.
- Eén of twee ambitieniveaus? Het concept van een verplichte basis en een hoger ambitieniveau voor vrijwillige maatregelen spreekt aan. Echter, als we uitgaan van alleen verplichte maatregelen, lijken twee ambitieniveaus niet haalbaar. Immers, we hebben maar één instrument voor verplichte maatregelen, dat is cross compliance.
- Generiek of toegespitst? Een regionale of andere toespitsing blijft een haalbare optie, mits van redelijk ambitieniveau en gekoppeld aan regionale cross compliance-eisen. Dat is denkbaar in twee richtingen: zones per gebied of teelt verschillend, of toeslagen per gebied of teelt verschillend. Bijvoorbeeld:

	Generieke eis, overal zelfde zone	Zone-eisen verschillend tussen gebieden of teelten
Geen differentiatie toeslag	Overal 2 meter en actief beheer voor dezelfde toeslag	Melkveehouderij 2 meter passief beheer Akkerbouw 3 meter actief beheer; zelfde toeslag in akkerbouw en veeteelt
Toeslagen gedifferentieerd per regio of teelt	Overal 2 meter en actief beheer; akkerbouwers krijgen hogere toeslag dan melkveehouders	Melkveehouderij 2 meter passief beheer; akkerbouw 3 meter actief beheer; akkerbouwers krijgen hogere toeslag dan melkveehouders

Zo'n differentiatie naar gebied is vooral zinvol in kader van een totaalpakket van regionalisering van toeslagen, en wordt hier ook niet verder uitgewerkt.

Kortom, we zoeken naar één verplichte maatregel per gebied, van niet al te ambitieus niveau, die eventueel naar regio of anderszins gedifferentieerd kan zijn.

Varianten voor teeltvrije zones

Gegeven de bovenstaande uitgangspunten zijn de volgende variaties van teeltvrije zones denkbaar.

Varianten zones en toeslagen	
Variatie in zonebreedte	1 meter (melkveeh.)
	2 meter (melkveeh. en akkerbouw)
	3 meter (melkveeh. en akkerbouw)
Variatie in beheer	melkveehouderij mest- en spuitvrij (passief)
	melkveehouderij inzaai en maaien (actief)
	akkerbouw inzaai en maaien (actief)
Variatie tussen sectoren	Akkerbouw hogere toeslag dan melkveehouderij (bij passief beheer in melkveehouderij: meerkosten akkerbouw actief beheer)
	Melkveehouderij hogere toeslag (want (impliciet) werkend op gemiddeld kleinere percelen met dus meer opbrengstderving)
	Gelijke toeslagen akkerbouw en melkveehouderij
Variatie tussen gebieden	Bredere zones in gebieden met potentiële natuurwaarden
Variatie in instrumenten/toeslagen	Overall dezelfde toeslag (flat rate)
	Toeslag naar gebied gedifferentieerd via regionalisering (regionale flat rate)
	Top-up via nationale envelop voor bepaalde gebieden of sectoren (extra toeslag bovenop flat rate)

Beoordeling van de varianten

Bijdrage aan milieudoelen

- Breedte: hoe breder hoe beter voor milieu – tot op zekere hoogte. In hoofdstuk 5 concludeerden we dat de voordelen van teeltvrije zones breder dan de huidige wettelijke verplichtingen voor het watermilieu beperkt zijn. Een zone helpt beslist de drift van bestrijdingsmiddelen beperken. Anderzijds blijkt uit de Evaluatie van de Nota Duurzame gewasbescherming dat met de huidige praktijk al een flinke reductie van middelen in het de oppervlaktewater is bereikt, dus er is sprake van een afnemende meeropbrengst van bredere zones. In de melkveehouderij kan eventueel een zone van 1 meter gaan gelden. In de akkerbouw is, gegeven de huidige wettelijke norm van 1,5 meter, een zone van 2 meter als bovenwettelijke eis het minimum.
- Beheer: Hoger opgaande begroeiing in de zones helpt drift voorkomen. Jaar-ronde bedekking van de bodem door gras en kruiden helpt uit- en afspoeling voorkomen. Dus in akkerbouw is actief beheer een must.
- Onderscheid akkerbouw en veeteelt: emissie van mineralen speelt in beide sectoren, dus in die zin is een zone in beide sectoren van belang. In de melkveehouderij is het risico van de zeer smalle zone van 25 cm dat (kunst)mest toch in de sloot terecht komt. Vanuit oogpunt van drift van gewasbescher-

mingsmiddelen is een zone in de akkerbouw juist veel belangrijker. Verder is een strategisch punt dat met de komst van een *flat rate* straks wellicht ook meer intensieve teelten zoals bollen en groenteteelt een premie ontvangen. Deze komen dan ook onder het cross-compliance regime van akkerbouw te vallen – inclusief de teeltvrije zones. De intensieve teelten kennen een intensiever middelengebruik en hebben ook een grote uitdaging op gebied van mineralenbeheer. Het lijkt dus zinvol voor te sorteren op de toekomstige situatie, en in ieder geval voor akkerbouw zones in te stellen.

- Onderscheid in regio's: voor het milieu is onderscheid in regio's niet erg belangrijk – of niet praktisch haalbaar. Grondsoort is weliswaar erg van belang voor emissie van mineralen, maar dat onderscheid kan niet met teeltvrije zones worden ondervangen (zie verder hoofdstuk 5).

Bijdrage aan natuurdoelen

- Breedte: hoe breder de zone hoe meer plaats er is voor natuur en hoe robuuster de natuur die zich er kan vestigen.
- Beheer: voor de natuurwaarde is het beheer sterk bepalend. Het hangt onder andere samen met betreding/berijding, inzaai, begrazing en maaien. Uit praktische overwegingen (we zoeken immers naar een ambitieniveau dat voor alle boeren haalbaar is) mikken we hier op passief "beheer" (ofwel niets doen, in weilanden) en minimaal actief beheer (ofwel: eenmaal inzaaien kruiden/grasmengsels in akkerbouw of veeteelt). Uiteraard levert actief beheer meer natuur op dan passief beheer.
- Onderscheid akkerbouw en veeteelt: zowel in grasland als in akkerland leveren zones natuurwaarden op en kunnen ze als corridors dienen. Geen onderscheid, aldus, tussen teelten op grond van natuurwaarden.
- Onderscheid in regio's: voor natuurwaarden kan onderscheid in regio's zeer belangrijk zijn. Ten eerste kunnen de natuurwaarden een stevige zet krijgen in gebieden waar nog relatief veel biodiversiteit is – denk aan natte veenweiden. Ten tweede kunnen strategisch geplaatste zones een belangrijke verbinding vormen tussen natuurgebieden. En ten derde kunnen teeltvrije zones een belangrijke basis vormen of ondersteuning vormen in gebieden waar veel SAN-pakketten liggen, denk aan de faunaranden in Oost-Groningen. Het is dus zeker zinvol om, op grond van natuurwaarden, gebiedsspecifiek in te zetten op teeltvrije zones.

Bijdrage aan landschap en recreatie

Zones dragen op twee manieren bij aan recreatie: kruidenrijke zomen bieden een mooie aanblik, en brede zones kunnen een basis vormen voor een (later, en met aanvullende financiering) aan te leggen netwerk van wandelpaden.

- Breedte: een bredere zone biedt meer mogelijkheden voor wandelpaden, maar voor het landschappelijk aanzicht maakt de breedte niet zo heel veel uit.
- Beheer: inzaai met kruidenmengsels maakt de akker- en weiderand veel mooier, dus voor recreatie is actief beheer aantrekkelijker dan passief. Het natuurdoel kan botsen met het recreatiedoel door betreding en verstoring. Lagere begroeiing is voor wandelpaden handiger.
- Onderscheid akkerbouw en veeteelt: voor het landschapsbeeld maakt het onderscheid tussen sectoren niet uit; voor toegankelijkheid zijn zones in weilanden niet noodzakelijk, in akkerbouw wel.
- Onderscheid in regio's: er is een groot onderscheid in recreatiedruk tussen gebieden. Als recreatie meeweegt in de eindafweging, dan hebben zones in gebieden met veel recreatie prioriteit.

Inpasbaarheid in bedrijfsvoering en kosten voor de ondernemer

- Breedte: hoe breder hoe meer opbrengstderving, met de kanttekening dat smalle zones lastiger te maaien zijn. Twee of drie meter is dan beter dan één. Binnen project Actief Randenbeheer Brabant is mede daarom ook gekozen voor een breedte van 4 meter.
- Beheer: actief beheer kost natuurlijk meer tijd en dus geld dan passief beheer. Als kosten doorslaggevend zijn, valt de keuze naar passief beheer (in grasland). Inzaai kan eenmalig zijn en hoeft niet veel te kosten. Permanente begroeiing, m.n. (kruidenrijk) gras ondersteunt het sloottalud en biedt toegang tot het veld voor machines.
- Onderscheid akkerbouw en veeteelt: voor akkerbouwers zitten de kosten vooral in actief beheer. Wel zijn akkerbouwpercelen vaak groter, waardoor de relatieve opbrengstderving lager uitvalt dan voor melkveehouders in gebieden met kleine percelen. In deze quick-scan hebben we geen zicht op de verhouding van kosten in akkerbouw versus de melkveehouderij.
- Onderscheid in regio's: de hoeveelheid sloten en de perceelsgrootte bepalen de kosten en inpasbaarheid. Daarmee zijn er dus grote verschillen tussen regio's, en zou een eventuele differentiatie van zones en premies zinvol kunnen zijn.

Handhaafbaarheid en regeldruk

Eén vaste brede teeltvrije zone – onafhankelijk van teelt, spuittechniek en gewasbeschermingsmiddel – maakt de regelgeving beter naleefbaar én handhaafbaar. Op die manier hoeven extra emissie beperkende maatregelen zoals spuitdoppen niet meer op het bedrijf gecontroleerd te worden. Een belangrijke factor in de complexiteit van de regels en de handhaving, is de toelating van middelen onder voorwaarde van extra brede spuitvrije zones (speciaal middelvoorschrift). Als die specifieke toelating wordt opgeheven, heeft vereenvoudiging van de zone meer zin; dan zijn de regels overal eenduidig en is de naleving altijd in het veld te zien. Variatie in zones per gebied maakt de regels enigszins, maar niet onoverkomelijk, ingewikkelder.

Wat betreft regeldruk geeft dit alles overigens vooral verlichting voor de overheid, en in mindere mate voor de boer.

Aansluiting bij EU prioriteiten

De Mededeling over de Health Check van de EC geeft aan dat het nieuwe GLB meer gericht zijn op prioritaire thema's klimaatverandering, wateropvang en biodiversiteit. De EC stelt nadrukkelijk de tweede pijler (plattelandsbeleid) voor als het instrument om deze uitdagingen mee aan te gaan, maar informele informatie wijst erop dat wellicht ook de eerste pijler een rol kan spelen. De teeltvrije zones sluiten daarmee goed aan bij de EU thema's, mits ze ook gepresenteerd worden als maatregelen als aanpassing aan klimaatverandering (biodiversiteit), en in mindere mate water(kwaliteit).

Aansluiting bij EU-instrumentarium

Het inpassen van teeltvrije zones in cross compliance (in de GLMC-eisen) moet vrij eenvoudig door te voeren zijn, daar een aantal lidstaten dit al toepast. Daarmee is weg waarschijnlijk vrij voor invoering van teeltvrije zones.

Of teeltvrije zones ook met andere eerste pijlerinstrumenten kunnen worden gestimuleerd hangt volledig af van de uitkomst van het EU-debat over de Health Check. De zones passen in elk geval qua filosofie bij de nationale envelop, en daar lijkt ook wel ruimte te ontstaan voor flexibele inzet van dat instrument (zie verder onder draagvlak EU, paragraaf 8.1).

WTO-afspraken

Onder de *Agreement on Agriculture* uit de Uruguay-ronde hebben WTO-lidstaten afgesproken onder welke voorwaarde zij hun boeren mogen subsidiëren. Hoofddlijn is dat aan productiegekoppelde steun wordt afgebouwd tot alleen geheel ontkoppelde steun over blijft – steun die valt in de groene box.

Onder de groene box-afspraken mogen boeren ondersteund worden voor deelname aan milieuprogramma's en extensivering, en als ze werken in gebieden met handicaps. Voorwaarde is wel dat de steun niet hoger is dan de kosten die de boer moet maken om deel te nemen aan het programma, en/of het door het programma of de handicaps gederfde inkomen. Er is in deze optiek geen ruimte voor een extra financiële stimulans aan de boer. Een betaling voor een dienst, in de vorm van levering van landschap of rijke natuur, past formeel nog niet goed onder de huidige handelsafspraken.

Naast bovenstaande betalingen kan ook volledige van productie losgekoppelde inkomenssteun in de groene box vallen. De EU interpreteert de regels zo dat alle bedrijfspremies, ook die gebaseerd op historische productie, geheel ontkoppeld zijn en dus groene box-waardig. Voor die inkomenssteun moet de EU wellicht in de toekomst een nadere rechtvaardiging vinden – bijvoorbeeld het onderhouden van het landschap of het vergoeden van (milieu-)inspanningen die verder gaan dan eisen elders in de wereld. Dat brengt weer juridisch debat met zich mee over vergoedingsgrondslagen (kosten en gederfde inkomsten). Maar voorlopig heeft de EU ruim aan de WTO-verplichtingen voldaan bij de reductie van export-, prijs- en productiegekoppelde steun. Daarmee kan de EU zich de komende jaren permitteren om te experimenteren met toeslagen in het grensgebied tussen ontkoppelde bedrijfstoeslagen en milieu- of landschapsbetalingen.

De conclusie is dan ook dat vergoedingen koppelen aan teeltvrije zones op korte termijn geen WTO-belemmeringen kent.

8 Draagvlak voor nieuw beleid

8.1 EU-niveau

In kader van deze quick-scan heeft het Institute for European Environmental Policy (IEEP) een inventarisatie gemaakt van de huidige en toekomstige maatregelen rond teeltvrije zones in andere lidstaten en de houding van de EC en andere Europese partijen op dit vlak. Recent is bij de Landbouwwraad ook iets meer duidelijkheid gekomen over de ideeënvorming bij de lidstaten. In het kort zijn de conclusies als volgt.

Wat betreft de huidige situatie zijn er veel **lidstaten** die verdergaande zones subsidiëren onder het Plattelandsbeleid. Verder is er zoals gezegd een zestal lidstaten die een vorm van bufferstroken hebben opgenomen onder de verplichtingen van cross compliance. Er zou dus weinig juridische of politieke weerstand moeten zijn om dat laatste ook te doen in Nederland. Een aantal lidstaten gebruikt de nationale envelop nu al, voornamelijk in de akkerbouw (bijv. voor het stimuleren van harde tarweteelt in Italië).

Wat betreft de intenties van lidstaten voor toepassing van nieuwe mogelijkheden onder artikel 69 is er weinig bekend. Een grote groep wil in ieder geval wel verruiming van de mogelijkheden. Dat lijkt perspectief te bieden voor een flexibel instrument onder de eerste pijler.

De haalbaarheid van regionalisering van premies op andere gronden dan historische productie is vooralsnog onduidelijk. De klassieke Noord-Zuid verdeling van de lidstaten werkt hier ook door: Noord en West hebben meer aandacht voor milieu, Zuid meer voor boereninkomens.

Gegeven deze verschillende invalshoeken van de lidstaten lijkt het zinvol in de Health Check in te zetten op ruimte voor lidstaten om zelf invulling te geven aan artikel 69. Dit in plaats van een generieke EU-regel die op veel weerstand uit het zuiden zou kunnen stuiten.

De **Europese Commissie** heeft expliciet aangegeven de mogelijkheden van de nationale enveloppe te willen verbreden, maar neemt verder een afwachtende houding aan, waarbij niet verrassend DG Milieu meer ziet in gebruik van artikel 69 voor duurzaamheid. DG Milieu pleit actief voor instellen van verplichte bufferzones. De Commissie houdt zich formeel en informeel nog op de vlakte over de prioriteiten en de mogelijke ontwikkelrichting van regionalisering.

Natuurorganisaties als BirdLife International zijn erg bezorgd over het wegvallen van de braaklegregeling, en pleiten voor een vervangend instrument dat dezelfde voordelen biedt voor de natuur. Birdlife en nationale organisaties uit bijvoorbeeld Frankrijk, VK en Duitsland opperen de invoering van ecological protection areas, een minimale oppervlakte per bedrijf gereserveerd voor natuur. Dit idee stoelt op bestaand beleid in Zwitserland. Birdlife heeft met de oproep voor compensatie van de weggevalle braaklegging enige weerklank gevonden bij de EC, maar weinig bij de lidstaten tot nu toe.

Wat Birdlife betreft is een weinig ambitieuze teeltvrije zone zoals ontwikkeld in deze quick-scan een absolute minimale invulling van hun wensen. Ze pleiten voor een verplichting voor zowel lidstaten als voor boeren om ecological protection areas, om

boeren daarmee ook wellicht te stimuleren om agro-milieupakketten op te pakken – dan krijgen ze immers extra geld voor een kleine extra inspanning bovenop de toch al verplichte zone.

De European Land Owners organisation (ELO) is momenteel hun standpunt over het GLB vorm aan het geven. Het koppelen van EU-gelden aan publieke goederen staat centraal. Het standpunt gaat echter niet in detail over cross compliance eisen e.d. Vast staat dat ELO voor vergroening van het GLB is; teeltvrije zones zouden daarin passen. Hetzelfde geldt voor het European Environmental Bureau (EEB), de koepel van de milieu-organisaties. EEB is niet actief op het GLB, maar vindt verdere vergroening belangrijk. EEB denkt vooral in koppelen van betalingen aan *ecosystem services*. Teeltvrije zones passen daar goed bij.

8.2 Nederland

De voordelen van bredere teeltvrije zones liggen volgens **Natuurmonumenten** vooral op het vlak van natuur en schoon water. Er moeten wel duidelijke voorwaarden worden gesteld aan de inrichting van de zones, zodat de effecten ook zo groot mogelijk zijn (bijv. rietzones in laag-Nederland en bloemrijke randen in hoog-Nederland). Als er combinaties gemaakt kunnen worden met recreatie, dan kan hier een hogere vergoeding tegenover staan. Natuurmonumenten ziet niet direct heil in regionalisering van bufferzones of het maken van onderscheid tussen sectoren: verbreding van de huidige teeltvrije zones is in principe overal zinvol. Een kanttekening die men heeft bij het vergoeden voor bredere teeltvrije zones, is dat in feite betaald wordt voor het 'minder vervuilen'.

De visie van de **Vogelbescherming Nederland** sluit aan op die van Birdlife International (zie hierboven). In aanvulling daarop wordt aangegeven dat voorwaarden moeten worden gesteld aan inrichting en beheer van de zones, zodat de zones ook daadwerkelijk meerwaarde opleveren voor natuur en milieu.

De **Unie van Waterschappen** is vóór bredere, vereenvoudigde teeltvrije zones. Ten eerste omdat de huidige regelgeving voor teeltvrije zones te complex is geworden: er zijn nu zo veel verschillende breedtes voorgeschreven – afhankelijk van teelt, spuittechniek en gewasbeschermingsmiddel – dat naleving door boer én handhaving door waterschap praktisch niet meer mogelijk is (zie ook §5.4). Verder bieden bredere zones meer ruimte voor biodiversiteit (en daarmee minder gebruik gewasbeschermingsmiddelen) en kunnen deze het imago van de landbouw versterken (boer als landschapsbeheerder). De Unie pleit er voor om ruimte te geven voor zowel droge als natte teeltvrije zones. Natte zones bieden extra waterberging en kunnen uitstromend drainagewater in meer of mindere mate zuiveren. Er moet ruimte te zijn om een hogere vergoeding voor natte zones te geven, vanwege de hogere kosten (inrichting en opbrengstderving). Enige differentiatie in breedtes blijft nodig. De fruitteelt heeft nu al brede zones, en dat moet zo blijven. Voor intensief bespoten gewassen (akkerbouw/vollegrondgroenteteelt) gaan de gedachten uit naar verbreding van de zone naar 2-3 meter. Wel zou het goed zijn om naast een minimaal voorgeschreven breedte, de boer de mogelijkheid te geven om een nog bredere zone aan te houden tegen een redelijke vergoeding. De Unie schat in dat er bij de landbouw meer draagvlak is voor verbreding van de zone als een boer zelf mag bepalen hoe hij deze beheert. Er is een voorkeur voor bredere zones in waterrijke gebieden en binnen de EHS.

Vanuit het Ministerie van **Verkeer en Waterstaat** wordt bevestigd dat de huidige handhavingslast groot is. Met de handhaving van het Lozingenbesluit zijn bij de waterschappen en AID in totaal 95 fte betrokken.

De nieuwe generatie boeren staat open voor koppeling van GLB-betalingen aan maatschappelijke doelen. Het **NAJK** is echter van mening dat betalingen pas aan maatschappelijke doelen gekoppeld mogen worden als duidelijk is om welke doelen het gaat. Hier moeten overheden een fundamentele discussie voeren met de agrarische sector. Het NAJK is voorstander van een keuzesysteem, waarin de agrariër vrijheid behoud om zelf (uit een vaststaand pakket) een aantal maatregelen te kiezen als voorwaarde voor inkomenssteun. Een voorwaarde van NAJK bij het koppelen van bredere teeltvrije zones aan GLB-betalingen is dat het totale landbouwoppervlak niet mag afnemen. Als teeltvrije zones breder worden zal het landbouwareaal incl. de rand dus moeten groeien. Agrariërs zullen niet enthousiast zijn over het koppelen van een verplichte bredere teeltvrije zone aan de GLB-betaling. Het zal een rekensom zijn.

LTO (vakgroep akkerbouw is geïnterviewd) vindt het goed dat GLB-betalingen worden gekoppeld aan maatschappelijke doelen. De landbouw draagt hier veel al aan bij (zie notitie van LTO uit 2005), zeker in relatie tot andere landen. Hier hoeven daarom geen maatregelen aan toegevoegd te worden. Wel is LTO voorstander van het koppelen van vrijwillige maatregelen met een maatschappelijk doel aan POP of aan afgeroomde gelden (LTO werkt momenteel aan een lijst met geschikte maatregelen hiervoor). Het verplicht stellen van een vaste bredere teeltvrije zone is de doodsteek voor innovatieve projecten in de landbouw. De agrariërs in deze projecten hebben (ondanks de angst van veel anderen dat wat in het project wordt gedaan uiteindelijk verplicht zal worden) hun nek uitgestoken. Ingeschat wordt dat de deelname aan initiatieven zoals FAB in de Hoeksche Waard - door het instellen van een vaste bredere zone als voorwaarde voor GLB-betalingen - zal worden beëindigd (en veel woede bij deze boeren opleveren). De reden om de zone in te voeren vanwege de betere handhaafbaarheid ziet LTO niet. Volgens LTO is het Lozingenbesluit goed uitvoerbaar (en zeker niet complexer dan andere Nederlandse regelgeving). Het maatwerk in het Lozingenbesluit heeft de afgelopen jaren bovendien geleid tot innovatie in emissie arme technieken (doppen, sleepdoek, luchtondersteuning, etc). Ook dit wordt dan deels teniet gedaan. Vrijwilligheid biedt kansen, draagvlak en plezier. In de Hoeksche Waard is men zelfs bezig met uitbreiding naar 600 km FAB-rand.

Stichting Natuur en Milieu wil milieubescherming vooral via regelgeving regelen; boeren moeten niet betaald worden om niet te vervuilen, maar zelf verantwoordelijk zijn voor aanpak van emissies. Geïntegreerde teelt moet uiteindelijk verplicht worden, kan onderdeel worden van goede landbouwpraktijk en via GLMC aan subsidies worden gekoppeld. Akkerbouw heeft prioriteit omdat daar de meeste middelen worden gebruikt. Ook bredere teeltvrije zones zouden wettelijk moeten worden, in kader van het Vierde Nitraatactieprogramma.

9 Conclusies

Teeltvrije zones in het algemeen

Teeltvrije zones langs akker- en weilanden helpen om dichterbij het wensbeeld voor een vitale en ook duurzame landbouw te komen in 2015: het water is schoon en de natuur floreert in het agrarisch gebied en in natuurgebieden mede dankzij de mogelijkheid van uitwisseling van soorten via verbindingzones. Mensen genieten van bloemrijke akker- en weideranden en vinden het prima dat boeren worden betaald voor het onderhoud van landschap en natuur. Die diensten kunnen ze leveren met eenvoudige regels en minimale bureaucratie.

Stel dat de huidige verplichte teeltvrije zones verbreed en tegelijk vereenvoudigd worden, dan levert dit waarschijnlijk op:

- Voor waterkwaliteit enige winst: enige emissiereductie (drift) gewasbeschermingsmiddelen en emissiereductie van nutriënten op ongedraineerde kleibodem (laterale uitspoeling). De milieuwinst zou overigens groter kunnen zijn dan op basis van de theorie en de regels kan worden verwacht. In de praktijk is de variatie in zonebreedte onder de extra middelenvoorschriften ingewikkeld; het is onbekend hoe vaak boeren zich niet aan deze voorschriften (kunnen) houden, en dus de middelen met te smalle zones gebruiken. Ook onnauwkeurigheden als morsen met kunstmest bij de 25cm zone in grasland en met middelen met spuitbomen die over sloten draaien, zijn beter te voorkomen met een bredere zone.
- Voor natuur veel winst: de precieze winst is zowel afhankelijk van de breedte (minimaal 2m) als van het gekozen beheer. Met enig actief beheer helpt het lokale biodiversiteit (denk aan koekoeksbloemen en patrijzen), en waar zones tussen natuurgebieden ook "langstrekkende" soorten.
- Voor landbouw verlies aan opbrengst en daarnaast minder prikkel tot innovatie – indien de breedte teeltvrije zone niet meer gekoppeld is aan bijv. spuittechniek.
- Voor regeldruk en handhaving enige winst. Door voor één breedte te kiezen voor alle teelten (behalve boom- en fruitteelt), onafhankelijk van driftbeperkende maatregelen zoals bepaalde spuitdoppen, is de teeltvrije zone beter handhaafbaar. Echter, alleen een relatief brede zone (4 meter) lost de complexiteit op van de verschillende, uitzonderlijke extra brede zones die gelden via de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Deze complexiteit kan wellicht beter opgelost worden via het toelatingsbeleid (door het laten vervallen van toelatingen waarbij een bredere zone wordt voorgeschreven).

Het koppelen van teeltvrije zones aan EU-instrumenten is goed mogelijk. Zes EU-lidstaten kennen nu al een vorm van bufferstroken gekoppeld aan bedrijfspremies via cross compliance. Nederland zou teeltvrije zones dus ook als voorwaarde voor Goede Landbouw- en Milieucondities kunnen opnemen in cross compliance. Koppelen aan een extra toeslag uit de nationale envelop is in principe mogelijk mits bij de Health Check van het GLB gelegenheid wordt geboden opnieuw te kiezen voor nationale invulling van de huidige regels, en liever nog de regels voor de envelop (artikel 69) worden verruimd. Een derde instrument is het instellen van een nieuwe

grondslag voor regionale bedrijfstoelagen, bijvoorbeeld de landschappelijke waarde of de natuurlijke handicaps van het gebied. Een boer krijgt dan in bepaalde, bijzondere gebieden een fiks hogere toeslag, maar dan geldt ook regionale GLMC-voorwaarde (cross compliance) dat hij teeltvrije zones inricht.

Het draagvlak bij de EC en de andere lidstaten voor de nieuwe inrichting van de instrumenten (artikel 69 en regionalisering van toeslagen) is niet duidelijk. Wel sluiten teeltvrije zones sluiten goed aan bij een van de nieuwe prioritaire thema's van de EU mits ze ook gepresenteerd worden als maatregelen als aanpassing aan klimaatverandering (biodiversiteit), en in minder mate water(kwaliteit). Koppelen van toeslagen aan teeltvrije zones levert geen problemen op bij de WTO.

Binnen Nederland is bij natuur- en milieuorganisaties en bij waterbeheerders veel draagvlak voor bredere, vereenvoudigde teeltvrije zones. Dit levert volgens hen winst op voor water en natuur en bovendien vergroot het de naleefbaarheid van het LOTV voor de boer en de handhaafbaarheid voor de overheid. Vanuit de landbouw is er zeker ook draagvlak voor het koppelen van GLB-betalingen aan maatschappelijk doelen, maar men is tegen een verplichte bredere teeltvrije zone. Men pleit voor een keuzesysteem, waarbij de boer de vrijheid houdt om zelf een aantal maatregelen te kiezen als voorwaarde voor inkomenssteun.

Een belangrijk risico van introductie van verplichte bredere teeltvrije zones is dat het draagvlak voor voorloperprojecten zoals FAB-randen sterk kan afnemen. Feitelijk is een verplichte bredere zone voor een voorloper-boer, die deelneemt aan SAN of aan het FAB-randenproject, geen extra belasting. Immers, deze agrariërs werken al met zone. Echter, de voorlopers hebben risico's genomen en zijn daar trots op. Zij voelen zich niet serieus genomen als de regelgeving hun inspanningen "inhaalt". Zij ervaren bovendien de verontwaardiging van collega's die nu ook, verplicht, de voorlopers moeten volgen.

Vormgeving teeltvrije zones en instrumenten

Randvoorwaarden

Uit oogpunt van vereenvoudiging van de regels en handhaving lijkt een *verplichte maatregel* voorkeur te verdienen (we denken dan aan bovenwettelijk "verplicht" via cross compliance). Als een maatregel vrijwillig wordt, ontstaat zeer waarschijnlijk een lappendeken van percelen waar wel of niet extra brede teeltvrije zones liggen. Controle en handhaving –met zware Europese handhavingsregels – zijn daardoor ingewikkelder. Zodoende botst een vrijwillige maatregel met het hoofddoel van vereenvoudigde regelgeving en handhaving.

Als een maatregel inderdaad verplicht wordt, moeten alle boeren die GLB-toeslagen ontvangen zonder extreme inspanningen aan de eisen kunnen voldoen. Daarmee lijkt een *vrij laag ambitieniveau* wenselijk. Daarbij kunnen we wel denken aan een *regionale of andere toespitsing* van de eisen aan de zone (breedte, beheer) of de hoogte van de toeslag (overal hetzelfde of verschillend per gebied).

Varianten voor zones en toeslagen

Binnen bovenstaande randvoorwaarden zijn de volgende varianten denkbaar.

Varianten zones en toeslagen	
Variatie in zonebreedte	1 meter (melkveehoud.)
	2 meter (akkerbouw en melkveehoud.)
	3 meter (akkerbouw en melkveehoud.)
Variatie in beheer	melkveehouderij mest- en spuitvrij (passief)
	melkveehouderij inzaai en maaien (actief)
	akkerbouw inzaai en maaien (actief)
Variatie tussen sectoren	Akkerbouw hogere toeslag dan melkveehouderij (bij passief beheer in melkveehouderij: meerkosten akkerbouw actief beheer)
	Melkveehouderij hogere toeslag (want (impliciet) werkend op gemiddeld kleinere percelen met dus meer opbrengstderving)
	Gelijke toeslagen akkerbouw en melkveehouderij
Variatie tussen gebieden	Bredere zones in gebieden met potentiële natuurwaarden
Variatie in instrumenten/toeslagen	Overall dezelfde toeslag (flat rate)
	Toeslag naar gebied gedifferentieerd via regionalisering (regionale flat rate)
	Top-up via nationale envelop voor bepaalde gebieden of sectoren (extra toeslag bovenop flat rate)

Beoordeling van de varianten

- Vanuit milieu-oogpunt is een keuze voor een brede zone met actief beheer wenselijk. Er is wel sprake van afnemende meeropbrengst bij toenemende breedte. Gegeven het middelengebruik zijn zones in de akkerbouw priortair en is onderscheid tussen bepaalde regio's niet erg relevant.
- Voor natuurdoelen is de vorm van het beheer verreweg het belangrijkste. Actief beheer is gewenst. De breedte is ook relevant; hoe breder hoe robuuster de natuur in de zone. Onderscheid tussen sectoren is niet erg zinvol. Onderscheid tussen gebieden juist wel: in bepaalde gebieden zijn (verbindings)zones meer effectief dan in andere.
- Voor de bijdrage aan landschap en recreatie is de breedte minder van belang dan het beheer.
- Voor de boer zijn brede zones, en meer nog met actief beheer, een kostenpost, maar smalle zones zijn moeilijker te beheren. Opbrengstderving verschilt tussen gebieden, sectoren en ondernemers onderling. Perceelsgrootte en de aanwezigheid van veel waterlopen zijn van grote invloed op de opbrengstderving dus onderscheid tussen regio's is relevant.
- Vanuit oogpunt van handhaving en regeldruk levert het instellen van bredere, vereenvoudigde teeltvrije zones met name winst op naleefbaarheid en handhaafbaarheid. Alleen bij zeer brede zones worden ook de uitzonderingen gekoppeld aan toelating van bepaalde middelen overbodig. De last van de regeldruk wordt vooral verlicht voor de overheid, niet zozeer voor de boer.

Aanbevelingen

- Introduceer een verplichte teeltvrije zone niet als op zichzelf staande maatregel, maar maak het onderdeel van een pakket van verplichtingen en stimulansen in kader van een slimme koppeling van bedrijfstoelagen aan maatschappelijke doelen (landschap, natuur en/of milieu). Zoek een goede balans tussen stimulansen uit de SAN en de nationale envelop, eventueel regionaal gedifferentieerde bedrijfspremies en cross compliance. Een inbedding in een bredere pakket maakt een breed draagvlak –ook onder voorloperboeren- waarschijnlijker.
- Onderken het risico van wegvallend draagvlak bij voorlopers. Onderzoek de drijfveren van voorloper-boeren. Vraag hen naar hun visie op ontwikkeling van duurzaamheid en prestaties in de toekomst. Hoe snel schuift goede landbouwpraktijk op?
- Bespreek met waterschappen, V&W en boeren hoe handhaving van het Lozingenbesluit vereenvoudigd kan worden, bijvoorbeeld door uitzonderingen via de toelating van middelen uit te faseren. Hou een bredere, eenvoudige zone achter de hand als sluitpost bij falen van deze vereenvoudiging.
- Als zones worden ingevoerd gekoppeld aan bedrijfstoelagen, dan is de winst voor natuur de meest in het oog springende –positieve- reden. Introduceer een teeltvrije zone vooral met oog op natuur: zoek samenhang op gebiedsniveau en stel actief beheer verplicht.
- Een optimale breedte is moeilijk aan te geven. Voor natuur is 2 meter wenselijk. In de akkerbouw sluit 2 meter goed aan bij een bovenwettelijke eis boven de verplichte 1,5 meter. Een zone van 2 meter in grasland is vanwege de vele waterlopen en gemiddeld lagere perceelsgrootte in bijvoorbeeld veenweidegebieden wellicht te ingrijpend in de kosten voor de agrariër. In dat geval is een zone van 1 meter een alternatief boven de wettelijk verplichte 0,25 meter.
- Verken de mogelijkheid voor inzet van extra middelen voor extra maatregelen voor natuur in bepaalde gebieden waar (verbindings)zones essentieel zijn en/of voor een nieuw SAN-pakket voor FAB-randen. Middelen kunnen komen uit modulatie/plattelandsbeleid of de nationale envelop.
- Zet op EU-niveau in op verruiming van de mogelijkheden van de nationale envelop (artikel 69): inzet van middelen in andere sectoren en verhoging van het afromingspercentage.

Bronnen

Achtergrondonderzoek in kader van deze Quick-scan

K. Hart, The potential for introducing uncultivated field margins as a mandatory requirement for CAP direct payments , Institute for European Environmental Policy, London, January 2008.

Literatuur

C.J.A.M. Bont e.a., Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven, LEI, Den Haag 2006.

P.J.T. van Bakel e.a., Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1, WUR, werkdocument 81, december 2007.

Ecorys en Witteveen+Bos, Kosten-Baten analyse groenblauwe dooradering Hoeksche Waard, in opdracht van Ministerie van VROM, mei 2007.

Braaksma e.a., Investeren in het Nederlandse landschap: opbrengst geluk en euro's, 2007.

C.L. van Beek e.a., Maatregelen om de belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfaat uit de landbouw te verminderen, Alterra-rapport 714, 2003.

A.B.M. Orleans e.a., Minder nutriënten in het oppervlaktewater door bufferstroken?, Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden, 1994.

J.W.A.A. Reus e.a., Bufferstroken langs landbouwpercelen – mogelijkheden en ervaringen, CLM, februari 1998.

O.A. Clevering e.a., Beheeradvies grasbufferstroken voor het project Actief Randenbeheer Brabant, PPO, juli 2005.

W. van Dijk e.a., Effecten van bufferstroken op de kwaliteit van oppervlaktewater in Noord-Brabant, PPO/WUR, oktober 2003.

Korevaar, 'Productie en voederwaarde van gras bij gebruiks- en bemestingsbeperkingen voor natuurbeheer', 1986.

Personen

Persoonlijke gesprekken met vertegenwoordigers van Europese Commissie, BirdLife international, European Environment Bureau, LTO, Nederlands Agrarisch JongerenKontakt, Unie van Waterschappen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Stichting Natuur en Milieu, Vogelbescherming Nederland en Vereniging Natuurmonumenten.

