



Natuurinclusieve landbouw hinderende wet- en regelgeving

Frits van der Schans en Jeanne van Beek

Natuurinclusieve landbouw hinderende wet- en regelgeving

Abstract: Met tientallen agrariërs, diverse adviseurs en andere deskundigen heeft CLM een inventarisatie uitgevoerd naar wet- en regelgeving die boeren en tuinders hindert bij de ontwikkeling van hun bedrijf naar een natuurinclusieve landbouw.

Auteurs: Frits van der Schans en Jeanne van Beek

© CLM, publicatienummer 1019, april 2020

CLM Onderzoek en Advies

Postbus:

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres:

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

F 0345 470 799

www.clm.nl

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 6 |
| 1 Inleiding | 8 |
| 1.1 Achtergrond | 8 |
| 1.2 Doel en aanpak | 9 |
| 1.3 Definiëring natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw | 10 |
| 2 Werkwijze | 13 |
| 2.1 Inventarisatie binnen CLM, RVO en anderen | 13 |
| 2.2 Input van agrarisch ondernemers | 13 |
| 2.3 Reflectie vanuit beleid, onderzoek en keten | 13 |
| 2.4 Reflectie extern deskundigen | 14 |
| 3 NIL bevorderende regelgeving | 15 |
| 3.1 Startsubsidie NIL | 15 |
| 3.2 Instapmodel natuurinclusieve landbouw | 15 |
| 3.3 Waardering natuurinclusieve bedrijfsvoering | 16 |
| 3.4 Regelgeving koolstofvastlegging | 17 |
| 3.5 Generieke certificering en leveringseisen | 17 |
| 3.6 Bedrijfsspecifiek waterpeil | 17 |
| 4 Pacht | 19 |
| 4.1 Pacht van landbouwgrond | 19 |
| 4.2 Pacht van natuurgrond | 20 |
| 5 Mest | 21 |
| 5.1 Kalenderlandbouw | 21 |
| 5.2 Akkerranden en natuurvriendelijke oevers | 23 |
| 5.3 Emissiearme mestaanwending | 23 |
| 5.4 Emissiearme huisvesting | 24 |
| 6 Gewasbescherming | 26 |
| 6.1 Systeembenadering | 26 |
| 6.2 Strokenteelt en residueisen | 27 |
| 6.3 Laag-doseringssysteem en laag-volumetechniek herbiciden | 28 |
| 7 Water | 29 |
| 7.1 Waterdoorstroming versus natuurontwikkeling | 29 |
| 7.2 Ontvangplicht bagger | 30 |
| 8 Instandhouding | 31 |
| 8.1 Kapvergunning en herplantplicht op landbouwgrond | 31 |
| 8.2 Blijvend grasland | 32 |
| 8.3 Open cultuurlandschap | 33 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 9 | Akkerranden, vogelakkers et cetera | 34 |
| 9.1 | GLB-regelgeving, vanggewassen | 34 |
| 9.2 | Niet-aansluitende regelgeving | 35 |
| 9.3 | Vergoedingsregelingen | 35 |
| 9.4 | Controle uitvoering natuurelementen | 36 |
| 10 | Hygiëne | 37 |
| 10.1 | Afnemerseisen akker- en tuinbouw | 37 |
| 10.2 | Hygiëncode | 37 |
| 10.3 | Keten Kwaliteit Melk (KKM) | 38 |
| 11 | Administratie | 39 |
| 11.1 | Opgave van percelen in GDI (gecombineerde data inwinning) | 39 |
| 11.2 | Opgave wildschade | 40 |
| 11.3 | Verschil in kaartbestanden | 40 |
| 11.4 | Controle op basis van luchtfoto's | 41 |
| 12 | Overige regelgeving | 42 |
| 12.1 | Conflicterende milieuthema's | 42 |
| 12.2 | Deskundigheid overheid | 42 |
| 12.3 | Onderwijs | 43 |
| 12.4 | Subsidie gebruik biomassa | 43 |
| 12.5 | Beschikbaarheid grond | 44 |
| 12.6 | Verschil in regelgeving tussen overheden en tussen afnemers | 45 |
| 12.7 | Welke regelgeving geldt voor strokenteelt? | 45 |
| 12.8 | Bermmaaisel, compost en bokashi | 46 |
| 12.9 | Wet natuurbescherming | 46 |
| 12.10 | Aanlegvergunning | 47 |
| 12.11 | Vergunningverlening was- en spoelplaatsen | 47 |
| 12.12 | CO ₂ -footprint | 48 |
| 13 | Aanbevelingen | 49 |
| 13.1 | Samenvatting van de hinderpalen | 49 |
| 13.2 | Kennis en kunde | 50 |
| 13.3 | Integrale en langjarige benadering van beleid | 50 |
| 13.4 | Integrale milieuvergunning voor extensieve bedrijven | 51 |
| 13.5 | Verpachten van landbouwgronden door overheden | 51 |
| 13.6 | Verpachten van gronden door natuurorganisaties | 51 |
| 13.7 | Faciliteren van maatschappelijke grondbanken | 52 |
| 13.8 | Verdere vergroening GLB | 52 |
| 13.9 | Afwaardering gronden | 52 |
| 13.10 | Omschakelingsregeling voor meer natuurinclusieve landbouw | 53 |
| 14 | Reflectie extern deskundigen | 54 |
| 14.1 | Algemeen | 54 |
| 14.2 | Natuurinclusieve landbouw bevorderende regelgeving | 55 |
| 14.3 | Pacht | 56 |
| 14.4 | Mest en bemesting | 57 |
| 14.5 | Gewasbescherming | 58 |
| 14.6 | Waterbeheer | 59 |
| 14.7 | Instandhouding | 60 |

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| 14.8 | Akkerranden, vogelakkers et cetera | 60 |
| 14.9 | Hygiëne | 61 |
| 14.10 | Administratie | 62 |
| 14.11 | Overige regelgeving en knelpunten | 63 |
| Bijlagen | | 66 |
| Bijlage 1 | Bijvangst | 67 |
| Bijlage 2 | Personen die hebben bijgedragen aan deze studie | 69 |

Voorwoord

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft CLM Onderzoek & Advies gevraagd om de bestaande wet- en regelgeving in kaart te brengen die de ontwikkeling naar een natuurinclusieve landbouw hindert en verhindert en op basis daarvan aanbevelingen te doen. Daarbij hebben we ook aandacht geschonken aan de (interactie met) regelgeving van andere overheden en/of ketenpartijen. Daarnaast hebben we ook geprobeerd wetgeving mee te nemen die op langere termijn een perverse doorwerking kent voor de overstap op een natuurinclusieve landbouw. Tevens zijn uitvoerings- en handhavingsprocessen in kaart te worden gebracht die (de toepassing van) natuurinclusieve landbouw tegenwerken.

Aan deze studie hebben tientallen boeren en tuinders -als ervaringsdeskundigen- op verschillende manieren bijdragen geleverd. Daarnaast hebben deskundigen en adviseurs van CLM, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en onderzoek- en adviesorganisaties bijgedragen en feedback geleverd. Zonder hun enthousiaste medewerking was het niet mogelijk geweest om al deze informatie op tafel te krijgen. Daarvoor bedanken wij hen hartelijk.

Bijdragen van boeren en tuinders die illustratief zijn voor hun opvattingen en belevingen van natuurinclusieve landbouw hebben we in dit rapport als illustratieve citaten opgenomen.

Samenvatting

Boeren en tuinders die hun bedrijf natuurinclusief (willen) inrichtingen lopen tegen voorwaarden, regels en wetten aan die hen daarbij hinderen of hen daarvan weerhouden. Een groot deel van deze hinder is afkomstig van de Rijksoverheid, maar ook regionale overheden, bedrijfsleven en andere partijen hinderen onbedoeld boeren en tuinders bij deze transitie naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw.

Met dit project heeft CLM Onderzoek & Advies (CLM) in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en met medewerking van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), regelgeving in beeld gebracht die boeren en tuinders hinderen bij de ontwikkeling naar een natuurinclusieve landbouw. Daartoe zijn individuele en groepsgesprekken gevoerd met boeren en tuinders, met adviseurs en personen en partijen uit het bedrijfsleven. Uit deze inventarisatie blijkt weer eens de grote diversiteit aan ondernemers en (omstandigheden op de) bedrijven. Een rode draad was de perceptie dat de bestaande regelgeving is gemaakt voor de huidige niet-natuurinclusieve bedrijfsvoering en dat die in veel gevallen geen rekening houdt met een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Laat staan dat deze daardoor wordt gestimuleerd.

De geïnventariseerde hinderende voorwaarden, regels en wetten heeft CLM gerubriceerd en beschreven in hoofdstuk 3 tot en met 12. De teksten in deze hoofdstukken zijn geschreven vanuit het perspectief van boeren en tuinders. Daarbij wordt antwoord gegeven op de vragen: “Wat wil de boer?, Wat hindert de boer?” en “Wat helpt de boer?”. De informatie uit de inventarisatie heeft CLM geanalyseerd en voorzien van een tiental aanbevelingen op hoofdlijnen. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 13 en hieronder samengevat.

CLM beveelt het ministerie van LNV aan:

- om de gedane suggesties beschreven in de hoofdstukken 3 t/m 12 op te nemen in het beleid, uit te voeren en of te stimuleren dat hieraan uitvoering wordt gegeven.
- een meerjarenprogramma op te zetten voor onderwijs, voorlichting en (praktijk)onderzoek gericht op natuurinclusieve kringlooplandbouw.
- om beleid voor agrariërs en andere voedselproducenten, vanuit een integraal natuurinclusief perspectief te ontwerpen en uit te voeren.
- om een integrale milieuvergunning in te voeren voor agrarische bedrijven met een extensieve bedrijfsvoering.
- om overheden te stimuleren om hun gronden onder voorwaarden van kringlooplandbouw en of een natuurinclusieve bedrijfsvoering zoveel als mogelijk langjarig te verpachten.
- dat zij terreinbeherende organisaties stimuleren om bij het verpachten van hun gronden aan boeren, eisen stellen ten aanzien van een natuurinclusieve bedrijfsvoering van de gehele onderneming.
- om zowel landelijk als regionaal stappen te zetten om waar mogelijk bestaande initiatieven voor een maatschappelijke grondbank met onder andere regelgeving en financiering te ondersteunen.

- om de mogelijkheden van verdergaande vergroening van het GLB (vanaf 2021) maximaal te benutten om zo een stimulans te geven aan natuurinclusieve landbouw.
- om gronden in gebieden waar specifieke beperkingen gaan gelden, af te waarderen naar de waarde van NIL-grond en daarbij afspraken te maken over een natuurinclusieve bedrijfsvoering, een landbouwkundig suboptimale drooglegging en/of de te telen gewassen.
- om een regeling in te voeren waarmee ondernemers die willen omschakelen naar een (meer) natuurinclusieve bedrijfsvoering met scholing, ontwikkelingsruimte en kostencompensatie kunnen worden ondersteund.

Op verschillende manieren zijn tientallen agrariërs en diverse adviseurs en andere deskundigen betrokken bij deze inventarisatie. Een belangrijke constatering is dat wet- en regelgeving veelal is gericht op het verhinderen van maatschappelijk ongewenst gedrag. Dit heeft als ongewenst neveneffect het hinderen van de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw; een vorm van maatschappelijk gewenst gedrag. Het is een grote uitdaging voor alle bij landbouw en voedselproductie betrokken partijen om maatschappelijke gewenste productievormen te stimuleren met en te ondersteunen vanuit wet- en regelgeving.



Figuur 0.1: Tureluur, scholekster en grutto

1

Inleiding

1.1 Achtergrond

Er is een groeiend bewustzijn dat de Nederlandse landbouw andere wegen dient in te slaan met meer aandacht en respect voor biodiversiteit. Die veranderingen zijn nodig om de wereldwijde teruggang in soortenrijkdom te keren en noodzakelijk voor een duurzame landbouw en voedselproductie. Met steun van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden nemen agrarisch ondernemers initiatieven ten behoeve van een natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw.

In de visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden; Nederland als koploper in kringlooplandbouw en het programma Verbinden Landbouw en Natuur komt de ambitie van het Ministerie van LNV naar voren om binnen de landbouwsector grondstoffen te hergebruiken en om gebruik te maken van de natuur. In de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 komt het verbinden van natuur en land- en tuinbouw met elkaar aan de orde, het is één de strategische doelen. Voor LNV is natuurinclusieve landbouw een verbijzondering van kringlooplandbouw. Ministerie LNV stimuleert de overstap naar kringlooplandbouw en merkt dat boeren hinder ervaren om over te stappen naar natuurinclusieve landbouw. Dit zou onder andere komen doordat boeren en tuinders belemmeringen ervaren van bestaande wet- en regelgeving.

Ministerie LNV heeft CLM Onderzoek & Advies gevraagd om de bestaande wet- en regelgeving in kaart te brengen die de ontwikkeling naar een natuurinclusieve landbouw hindert en verhindert en op basis daarvan aanbevelingen te doen. Daarbij dient nadrukkelijk aandacht te zijn voor (interactie met) regelgeving van andere overheden en/of ketenpartijen, en voor wetgeving die op langere termijn mogelijk een perverse doorwerking kent voor de overstap naar een natuurinclusieve landbouw. Tevens dienen uitvoerings- en handhavingsprocessen in kaart te worden gebracht die (de toepassing van) natuurinclusieve landbouw tegenwerken.

1.2 Doel en aanpak

Doel van dit project is een duidelijk beeld schetsen van belemmeringen in en door bestaande wet- en regelgeving op natuurinclusieve landbouw. In deze inventarisatie staan de achterliggende doelen van natuurinclusieve landbouw centraal. Bij deze inventarisatie stellen we vragen als:

- Wat maakt de wetgeving nu wél mogelijk?
- Waar liggen belemmeringen binnen wet- en regelgeving?
- Wat is er nodig om de belemmeringen weg te nemen?
- Waar moet op worden gelet om te voorkomen dat andere systemen en processen de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw tegenwerken?



Figuur 1.2 Vlotjes voor zwarte stern in een sloot met krabbenscheer en waterlelies

Deze inventarisatie heeft de volgende reikwijdte:

- Grondgebonden landbouw sectoren; primair melkveehouderij, akkerbouw en vollegrond tuinbouw, en secundair (indien mogelijk) schapenhouderij en grondgebonden gehouden varkens-, pluimvee- en geitenhouderij.
- Wet- en regelgeving die ondernemers uit de genoemde sectoren als hinderend voor natuurinclusieve landbouw ervaren, welke naar verwachting voortkomt uit landelijke wet- en regelgeving en uit (de interactie met) regelgeving van andere overheden en/of ketenpartijen.

- Wetgevingspraktijken die een risico vormen voor de ondernemer, waardoor er alsnog op latere termijn een perverse doorwerking kan ontstaan. Uitvoerings- en handhavingsprocessen die het toepassen van een natuurinclusieve werkwijze tegenwerken.

Dit onderzoek van CLM is gericht op hinder in wet- en regelgeving die agrariërs in de dagelijkse praktijk ervaren, en is aanvullend op de innovatie-systeemanalyse voor de landbouwsector van Universiteit Utrecht.

1.3 Definiëring natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw

De beeldvorming over natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw verandert voortdurend. Ook tijdens de uitvoering van deze studie is dat beeld veranderd en daarmee ook de definitie van natuurinclusieve landbouw. Uiteindelijk is in deze rapportage teruggegrepen op de brief ten aanzien van natuurinclusieve landbouw die toenmalig staatssecretaris van Economische Zaken Martijn van Dam op 10 juli 2017 naar de Tweede Kamer stuurde. Die omschrijving van natuurinclusieve landbouw is gebaseerd op het rapport Maatregelen natuurinclusieve landbouw¹ van WUR en Louis Bolk Instituut.

Natuurinclusieve landbouw is een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie. Het maakt gebruik van wat de natuur op, om en onder het bedrijf te bieden heeft (het ‘natuurlijk kapitaal’), versterkt de biodiversiteit op en rond het boerenland en belast de natuur zo min mogelijk. De uitdaging is om natuur en biodiversiteit op een rendabele wijze te integreren in de bedrijfsvoering en voor natuurinclusieve landbouw de wisselwerking tussen ecologische en economische randvoorwaarden te zoeken en te benutten.

Er zijn drie samenhangende dimensies van natuurinclusieve landbouw te benoemen:

1. Aan de basis van een natuurinclusief systeem staat de biodiversiteit die essentiële bijdragen levert aan de agrarische bedrijfsvoering, zoals natuurlijke ziekte- en plaagwering, bestuiving, watervoorziening en -zuivering, natuurlijke bodemvruchtbaarheid en een goede bodemstructuur. Dit heet functionele agrobiodiversiteit. Natuurinclusieve landbouw begint met het in stand houden, versterken en gebruikmaken van deze biodiversiteit en de diensten die ze het bedrijf biedt.
2. Door op basis van die diensten van de natuur kringlopen te sluiten, kan er efficiënter gebruik worden gemaakt van grondstoffen en wordt de negatieve invloed van de bedrijfsvoering op de (natuurlijke) omgeving – water, bodem en lucht – steeds kleiner. Hierdoor ontstaan kansen voor specifieke soorten op het bedrijf en in het omringende landschap.
3. Tenslotte is er de zorg voor het landschap en specifieke soorten op het bedrijf. Door aanleg en onderhoud van landschapselementen wordt een groene infrastructuur op landbouwbedrijven in stand gehouden. Dat is belangrijk voor de flora en fauna in het agrarisch gebied. Landschapselementen hebben op hun beurt ook een functie in het versterken van de functionele agrobiodiversiteit op het bedrijf.

In de mate van natuurinclusiviteit zijn op bedrijfsniveau vier niveaus te onderscheiden:

Niveau 0: Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is geen sprake van natuurinclusiviteit.

¹ Maatregelen Natuurinclusieve landbouw, 2017. Jan Willem Erisman en Nick van Eekeren (Louis Bolk Instituut) en Anne van Doorn, Willemien Geertsema en Nico Polman (WUR)

- Niveau 1: Door op een deel van het land maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door maatregelen in het kader van het collectieve agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau.
- Niveau 2: Er wordt op verbetering van de functionele biodiversiteit gestuurd door optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, naast beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.
- Niveau 3: Een adaptief systeem, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en de geteelde gewassen en gehouden veerassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

In deze inventarisatie van hinderende regelgeving ten aanzien van natuurinclusieve landbouw zijn we uiteraard ook gestuit op kringlooplandbouw. Eerder memoreerden we al dat natuurinclusieve landbouw gezien kan worden als een bijzondere deelverzameling van kringlooplandbouw. In deze rapportage hanteren we de omschrijving van kringlooplandbouw zoals die door ministerie LNV in de visie 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden' is gegeven: "In een stelsel van kringlooplandbouw gebruiken akkerbouw, veehouderij en tuinbouw in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelen-industrie en voedingsketens. Die circulaire ketens kunnen verschillend zijn ingericht: binnen een bedrijf, een regio, Nederland of grensoverschrijdend. Het motto is: lokaal wat kan, regionaal of internationaal wat moet. Resten uit de agrarische sector en de voedsel-keten (gewasresten, voedselresten, procesafval, mest, compost) worden opnieuw benut of verwerkt tot nieuwe (hulp)producten. Kringloopbedrijven verbruiken zo min mogelijk energie en gebruiken zo veel mogelijk hernieuwbare energie."

Voorbeeld zeer natuurinclusief melkveebedrijf

Een van de boeren die bijgedragen heeft aan de inventarisatie, heeft een natuurinclusief bedrijf op niveau 3, zoals in de brief van ministerie LNV aan de Tweede Kamer (10 juli 2017) zijn beschreven. De basis van zijn bedrijf is het bodemleven. Dat is rijkelijk aanwezig door balans in het humuscomplex in de grond. Hij heeft (daartoe) alle kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen uitgebannen, gebruikt op stal biologisch stro en heeft uitsluitend potstalmest. De stikstofinput van zijn bedrijf is extreem laag en hij laat zijn koeien het grootste deel van het jaar weiden. De opbrengst van zijn grasland is ruim 12 ton droge stof en daarvan produceert hij ruim 12.000 kg melk per hectare.

Een enkele keer koopt dit bedrijf (gangbare) grond aan en dan kost het hem vier tot vijf jaar om de bodem op orde te brengen. Die periode is ook nodig om van wortelonkruiden en distels af te komen. Daarmee is de omschakeling van gangbare grond een kostbare aanleggenheid.

Dit bedrijf ontwikkelt zich al ongeveer 40 jaar in deze richting en heeft in die jaren ook een goed verdienmodel kunnen realiseren met de productie en verkoop van zeer exclusieve kaas. Dat geeft dit bedrijf de mogelijkheid om gangbare gronden aan te kopen en daarin enkele jaren te investeren. Voor beginnende natuurinclusieve bedrijven zijn die investeringen veel minder goed op te brengen.



Figuur 1.3 Weidende koeien in blijvend grasland

2

Werkwijze

Dit project bestaat uit een drietal stappen welke hieronder zijn beschreven.

2.1 Inventarisatie binnen CLM, RVO en anderen

Gestart is met het verzamelen van voorbeelden van biodiversiteit (ver)hinderende wet- en regelgeving uit vakliteratuur en voorbeelden die bekend zijn bij diverse experts binnen CLM en RVO. Dit overzicht is door medewerkers van LNV verrijkt op basis van ervaringen met en lessen getrokken uit verschillende Greendeals natuurinclusieve landbouw. Deze inzichten zijn aangevuld met kennis van en ervaringen met dergelijke wet- en regelgeving van diverse externe deskundigen [lijst in de bijlage]. Daartoe is met een aantal experts groepsgesprekken gehouden en of interviews afgenomen.

2.2 Input van agrarisch ondernemers

In een tweetal bijeenkomsten met agrarisch ondernemers is gevraagd naar wet- en regelgeving die hen hindert bij de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. In het eerste deel van de bijeenkomst is geïnventariseerd waar zij binnen hun bedrijf, hun sector, hun regio, etc. tegenaan lopen. Daarna is hen gevraagd te reflecteren op hetgeen in fase 1 in kaart is gebracht. Deze bijeenkomsten zijn geëindigd met een brainstorm gericht op gewenste (aanpassingen van) wet- en regelgeving en uitvoerings- en handhavingsprocessen ten behoeve van natuurinclusieve landbouw.

2.3 Reflectie vanuit beleid, onderzoek en keten

De input van agrarisch ondernemers en andere deskundigen is besproken met beleidsmakers van landelijke overheden (ministerie LNV en I&W) en lagere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten). Daarbij zijn ook deskundigen van o.a. LBI, Boerenverstand, WUR, RUG, etc. en vertegenwoordigers van ketenpartijen uitgenodigd. Een overzicht van de aanwezigen is weergegeven in [lijst in de bijlage].

De aanwezigen hebben gereflecteerd op het verkregen overzicht van wet- en regelgeving die ondernemers hindert bij de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw en gesproken over

uitvoerings- en handavingsprocessen die contraproductief doorwerken. Daarna is gevraagd naar suggesties voor de aanpassing van wet- en regelgeving om te voorkomen dat natuurinclusieve landbouw in de (nabije) toekomst wordt gehinderd.

In de volgende hoofdstukken zijn de ervaringen vanuit dit project beschreven. Daarbij beginnen we met een hoofdstuk dat aspecten van regelgeving beschrijft die een natuurinclusieve bedrijfsvoering en of landbouw kan bevorderen. Daarna komen verschillende hoofdstukken met voorbeelden van hinderende regelgeving zoals boeren en tuinders die ervaren. Deels zijn deze voorbeelden door adviseurs en experts naar voren gebracht. Bij boeren en tuinders zijn als die voorbeelden gecheckt om er zeker van te zijn dat het daadwerkelijk hinderende regelgeving is.

De input van boeren, tuinders en derden is zoveel als mogelijk gecheckt op feitelijke juistheid. Sommige voorbeelden die naar voren zijn gebracht, bleken bij nalezing van de regelgeving meer 'beleefde hinder' dan 'feitelijke hinder' te betreffen. Ook bleek soms dat de regelgeving, sinds de ervaring met die hinderende regelgeving, was veranderd of aangepast waardoor de hinder niet meer bestaat. Dit project bood onvoldoende ruimte om alle voorbeelden volledig te checken. Dat komt nog meer dan door de omvang van dit project, door de omvang en complexiteit van regelgeving waar boeren en tuinders mee te maken hebben.

Citaat van een bij dit project betrokken melkveehouder

“Natuurgronden zijn onderdeel van mijn bedrijf en ik geef ruimte aan natuurlijke processen op het bedrijf. In 2018 hadden we een zeer droog jaar, dus ik had minder voer en produceerde minder melk. Meebewegen met de natuur, ook dat is natuurinclusieve landbouw.”

2.4 Reflectie extern deskundigen

Na afronding van de studie is als aanvullende activiteit het rapport aan een viertal extern deskundigen voorgelegd. Hen is gevraagd om de aanbevelingen uit dit rapport (in concept) te duiden. Die duiding heeft geleid tot diverse bevindingen die zijn opgenomen in het afsluitende hoofdstuk 'Reflectie extern deskundigen' van dit rapport.

3

NIL bevorderende regelgeving

De boeren en tuinders die met natuurinclusieve landbouw bezig zijn, geven aan dat het op dit moment niet echt aantrekkelijk is om binnen de gangbare condities (hoge grondprijzen en hoge schuldenlast) aan een volledige natuurinclusieve bedrijfsvoering te beginnen of om hun bedrijf om te schakelen. Zij geven aan vaak een steun in de rug te missen en hebben een aantal suggesties naar voren gebracht die hieronder worden beschreven.

3.1 Startsubsidie NIL

Ondernemers geven aan dat uiteindelijk de hele landbouw zonder subsidies zouden moeten (kunnen) werken. Maar door de inkomenssteun en subsidies voor gangbare landbouw, wordt een subsidie voor het starten met een natuurinclusieve bedrijfsvoering gemist. Als zo'n ondersteuning wordt geboden dan zal de transitie naar natuurinclusieve landbouw, ook met ondernemers van buiten de landbouw, er snel komen.

Probleem: ontbreken stimulering - Rijk, provincie, gemeente

3.2 Instapmodel natuurinclusieve landbouw

Boeren geven aan dat een natuurinclusieve (grondgebonden) bedrijfsvoering vaak niet past binnen de bestaande regels en modellen die zijn gebaseerd op een gangbare (op efficiëntie gerichte) bedrijfsvoering. Natuurinclusieve landbouw is een duidelijk andere vorm van landbouw die uiteindelijk ook specifieke regelgeving vereist. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, is het daarom belangrijk de bestaande regels even terzijde te kunnen schuiven. NIL-boeren hebben daarom gepleit voor een 'instapmodel natuurinclusieve landbouw'. Zij zien zo'n instapmodel als een helder kader op hoofdlijnen als definitie van een extensieve bedrijfsvoering waar NIL-boeren in spé gebruik van kunnen maken ten behoeve van (de ontwikkeling naar) een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Suggesties die boeren naar voren hebben gebracht, zijn gericht op een beperkte melkproductie of veebezetting per hectare (voor de veehouderij) en een geringere bemesting dan volgens de huidige bemestingsnormen is toegestaan (voor alle grondgebonden landbouw).

Probleem: ontbreken beleidsmatige ontwikkelingsruimte - Rijk (in samenwerking met bedrijfsleven)

3.3 Waardering natuurinclusieve bedrijfsvoering

Het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) heeft de ambitie om de Europese landbouw en voedselproductie te vergroenen. Belangrijke aandachtspunten zijn de bodem, het klimaat en de biodiversiteit. Natuurinclusieve landbouw is een vorm die juist veel aandacht schenkt aan en ruimte biedt voor bodem, klimaat en biodiversiteit. Aan de inhoud van het GLB voor de komende jaren wordt momenteel gewerkt. De NIL-boeren geven aan te verwachten dat het Rijk er zich hard voor maakt dat juist zij in aanmerking komen voor inkomensondersteuning en of vergroeningspremies. Daarbij wensen zij ook dat het GLB ruimte biedt voor experimenten met kringloop- en natuurinclusieve landbouw. Boeren die daarmee willen experimenteren en toestemming krijgen, moeten geen risico lopen om hun vergroeningsbetaling kwijt te raken. Er is nu geen financiële vergoeding voor landschapselementen op landbouwgronden, waardoor deze elementen onder druk staan. Een waardering binnen het GLB kan ook dit aspect van natuurinclusieve landbouw ondersteunen.

Probleem: geen stimulering van natuurinclusieve landbouw via GLB – Rijk



Figuur 3.3 Veldleeuwerik

3.4 Regelgeving koolstofvastlegging

De natuurinclusieve boeren geven aan dat zij veel aandacht schenken aan de bodem en rekening houden met bodemleven. Aspecten van de bedrijfsvoering die daar onder andere bij horen zijn permanent grasland (zonder graslandverbetering en met meer kruiden) en een extensievere gewasrotatie (met meer granen of rustgewassen). Hierdoor weten deze boeren het organische-stofgehalte in de bodem te verhogen. Daarmee wordt ook koolstof (CO₂) vastgelegd. Daarnaast geven de natuurinclusieve boeren aan dat zij ook CO₂-vastleggen in de biomassa van hun landschapselementen. Zij pleiten er dan ook voor dat de overheid het middels regelgeving mogelijk maakt dat deze CO₂-vastlegging tot waarde mag en kan worden gebracht.

Probleem: ontbreken regelgeving voor CO₂-vastlegging landbouw – Rijk

3.5 Generieke certificering en leveringseisen

Een natuurinclusieve akkerbouwer/tuinder moet voor verschillende afnemers voldoen aan verschillende leveringseisen en certificatie normen. In vrijwel alle schema's zijn voorwaarden opgenomen ten aanzien van biodiversiteit. De biodiversiteit voorwaarden verschillen tussen de verschillende schema's. Dit leidt tot aanzienlijke inspanningen en kosten om aan alle voorwaarden te kunnen voldoen. Juist die extra kosten zet het rendement van de verschillende schema's onder druk. Deze teler pleit er dan ook voor dat afnemers gezamenlijk komen tot generieke regels en voorwaarden ten aanzien van biodiversiteit.

Probleem: geen generieke certificering en leveringseisen ten behoeve van biodiversiteit - afnemers

3.6 Bedrijfsspecifiek waterpeil

Waterschappen leggen het waterpeil dat zij moeten realiseren vast in peilbesluiten. Die peilbesluiten gelden op gebiedsniveau (peilvakken) en zijn gericht op de verschillende (hoofd-)functies, zoals natuur of landbouw. Voor die (hoofd-)functie wordt veelal een optimaal waterpeil aangehouden. Natuurinclusieve boeren hebben daardoor te maken met een waterpeil dat voor hun bedrijfsvoering niet altijd optimaal is. In veel gevallen willen zij een hoger waterpeil om daarmee een meer natuurlijke bedrijfsvoering te kunnen realiseren. Deze boeren geven aan dat zolang hun type bedrijfsvoering binnen het peilvak ondergeschikt is aan die van gangbare bedrijven, het waterpeil voor hen suboptimaal zal zijn. Daarom willen zij graag dat het waterschap hen mogelijkheden biedt om op het eigen bedrijf met een hoger waterpeil te werken en of om het regenwater langer vast te houden. Dit alles zonder overlast te veroorzaken aan andere boeren en tuinders of het waterschap.

Probleem: onmogelijkheid vrijwillige vernatting ten behoeve van natuur - waterschap



Figuur 3.6 Plas-drassituatie in een weiland

Citaat van een bij dit project betrokken melkveehouder

“Beloning van een natuurvriendelijker werkwijze zou uit de markt moeten komen. Een paar cent per liter melk meer voor grasgevoerde koeien.”

4

Pacht

Een natuurinclusieve landbouw is gericht op een structurele bedrijfsvoering met langjarig gebruik van gronden. Het is voor boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering (willen) nastreven, daarom belangrijk om te kunnen beschikken over gronden in eigendom of langjarige pacht. Maar op dit moment worden en/of voelen zij zich gehinderd door regelgeving ten aanzien van de pacht van gronden. Die hinderende regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

4.1 Pacht van landbouwgrond

Probleem: uitvoering – Rijk, Provincie, Gemeente

Wat wil de boer?

De boer wil beschikken over pachtgrond tegen een prijs die het niet noodzakelijk maakt om intensief te telen. Dan kan hij bodemkwaliteit, biodiversiteit en andere aspecten van natuurinclusieve landbouw versterken.

Wat hindert de boer?

Net als private grondeigenaren verpachten veel overheden, waaronder Rijk, provincies en gemeenten, landbouwgronden tegen een geliberaliseerde pacht. Zo streven zij naar een maximale directe financiële opbrengst. Daarbij wordt voorbijgegaan aan maatschappelijke doelstellingen (zoals verduurzaming en vergroting biodiversiteit) en lange termijn negatieve effecten (schade van bodemleven en bodemkwaliteit) die deze overheden vaak ook hebben. Een hoge pacht leidt tot een intensiever grondgebruik om voldoende rendement te realiseren en belemmert zo de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw.

De opbrengstmaximalisatie van pachtgronden door overheden heeft niet alleen een direct maar ook een indirect effect. Het draagt bij aan een prijsopdrijvend effect van alle pachtgronden, ook die van particuliere grondeigenaren. En daarmee ontstaat er een sterke prikkel naar een intensiever grondgebruik die natuurinclusieve landbouw belemmert.

Er zijn verschillende voorbeelden van het verpachten van landbouwgronden onder maatschappelijke voorwaarden. Het Groen Ontwikkelbedrijf Brabant (GOB) doet dit en ook Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten experimenteren met langjarige verpachting ten behoeve van natuurinclusieve landbouw. Dit zijn inspirerende voorbeelden voor andere overheden en particuliere grondeigenaren.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als overheden bij het verpachten van landbouwgronden rekening houden met hun maatschappelijke doelstellingen. Concreet betekent het dat overheden eisen stellen aan het gebruik van de pachtgronden, maar ook aan de intensiteit van het bouwplan en het beheer van watergangen, natuur en landschap op het bedrijf.

4.2 Pacht van natuurgrond

Probleem: uitvoering – Terreinbeherende organisaties

Wat wil de boer?

De boer wil duidelijkheid over een langdurige beschikbaarheid van gronden. Dan kan hij investeren in (het gebruik en beheer van) de gronden hetgeen zijn bedrijfsvoering verbetert, zowel economisch als ecologisch, en de biodiversiteit bevordert.

Wat hindert de boer?

De afgelopen decennia gaven terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen een deel van hun natuurgronden uit aan boeren op basis van 1-jarige pachtcontracten. Deze praktijk biedt boeren onvoldoende zekerheid om in kennis, kunde en of materieel te investeren. Ook leidt het tot een weinig stabiel beheer, hetgeen de ontwikkeling van natuur en biodiversiteit niet ten goede komt. Daarnaast kan kortlopende pacht van natuurgronden zorgen voor een aanzienlijke administratieve last met betrekking tot het in- en uitscharen van vee en het bemonsteren van mest.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer en het is bevorderend voor biodiversiteit als terreinbeherende organisaties bij het verpachten van gronden werken met langdurige pachtcontracten, zodat boeren in kennis, kunde en of materieel kunnen investeren.



Figuur 4.2 Kruidenrijk grasland in een agrarisch cultuurlandschap

5

Mest

Boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering (willen) nastreven, gebruiken hun gronden op een andere wijze met oog voor de gehele kringloop. Daarbij worden en/of voelen zij zich gehinderd door regelgeving ten aanzien van de productie en het gebruik van dierlijke mest, inclusief de direct daaraan gerelateerde emissies van ammoniak, geur, fijnstof en broeikasgassen. Die regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

5.1 Kalenderlandbouw

Probleem: hinderende wet- en regelgeving – Rijk

Wat wil de boer?

Boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering nastreven, willen hun dierlijke mest gebruiken op het moment dat de bodem het toestaat én het bodemleven en of gewassen daaraan behoefte hebben. Dat moment is sterk afhankelijk van weersomstandigheden en verschilt dus van jaar tot jaar.

Wat hindert de boer?

De mestregelgeving kent de nodige data en perioden waarop dierlijke mest wel of juist niet mag worden aangewend en een datum waarop een vanggewas ingezaaid moet zijn. Deze aan de kalender gerelateerde geboden en verboden (ook wel ‘kalenderlandbouw’ genoemd) houden geen rekening met weersomstandigheden die elk jaar anders zijn. Daarnaast sluiten sommige data uit de mestwetgeving niet altijd aan op data in de subsidieregelingen voor weidevogels. Enkele voorbeelden:

Een gemengd bedrijf met varkens, koeien, groenteteelt en akkerbouw maakt gebruik van Niet Kerende Grondbewerkingen (NKG) en zaait in oktober wintergraan. Deze akkers moeten volgens de wetgeving voor 31 augustus (vaste mest) of 15 september (drijfmest) zijn bemest. Maar dan wordt bemest op 1 tot 2 maanden voor het inzaaien en dat doet hij niet. Daardoor moet hij bemesten in het voorjaar onder niet altijd ideale bodemomstandigheden rijdend over de gewassen. Dat veroorzaakt het nodige bodembederf door de machines en geeft ook opbrengstverliezen.

Een boer op veengronden wil met (experimenteren met) het gebruik van ‘humest’ op zijn bedrijf in de maanden oktober/november. Daarmee wil hij de afbraak van organische stof afremmen en meer nutriënten vastleggen. Het gebruik in deze periode is niet toegestaan, het mag worden uitgereden tot en met 15 september.

Verschillende akkerbouwers geven aan graag vaste mest (bijv. kippenmest) te willen gebruiken, maar kunnen niet altijd in het voorjaar (tijdig) de grond berijden. Daarom moeten zij deze mest in het najaar gebruiken, waardoor zij meer stikstof verliezen die de natuur kan schaden en die niet beschikbaar kan komen voor de gewassen.

Andere boeren noemen ook de onredelijkheid van uitrijregels van vaste mest. Twee redenen die zij noemen: 1) de stikstof in de vaste mest is overwegend gebonden aan de organische stof en zal niet snel uit- en afspoelen, en 2) een grondgebonden bedrijf zal zuinig omgaan met zijn dierlijke (vaste) mest omdat hij anders meststoffen tekortkomt voor de gewasgroei.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer met een natuurinclusieve bedrijfsvoering, wanneer er geen beperkende data gelden voor het bemesten van hun grond om zo bodemleven en flora en fauna boven de grond te kunnen stimuleren.



Figuur 5.1 Vaste mest in opslag

5.2 Akkerranden en natuurvriendelijke oevers

Probleem: ontbrekende (subsidie)regelgeving – Provincie

Wat wil de boer?

De boer wil natuurvriendelijke oevers en/of natuurvriendelijke randen langs gras- of akkerpercelen aanleggen als biotoop voor onder andere insecten, in een gebied waarin geen vergoeding mogelijk is vanuit het ANLb-beheer.

Wat hindert de boer?

Er is nauwelijks tot geen sprake van enig voordeel voor de agrarische bedrijfsvoering bij de aanleg van natuurvriendelijke oever of natuurvriendelijke randen langs gras- en of akkerpercelen. Bovendien worden de kosten ervan niet vergoed. Daarnaast zijn er niet alleen kosten van aanleg en onderhoud ervan, maar ook moet de dierlijke mest die niet meer mag worden aangewend op deze perceelranden, worden afgevoerd. Dit weerhoudt de boer ervan om een deel van zijn bedrijf in te zetten voor de ontwikkeling van flora en fauna.

Wat helpt de boer?

Het helpt de grondgebonden boer, die alle dierlijke mest kan en mag gebruiken op zijn land, wanneer hij de mest elders op zijn bedrijf mag gebruiken na de aanleg van natuurlijk ingerichte perceelranden.

5.3 Emissiearme mestaanwending

Probleem: hinderende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil onnodige ammoniakemissie voorkomen én het bodemleven stimuleren, zodat hij zijn dierlijke mest optimaal kan benutten. Dit is een win-win situatie voor enerzijds de agrarische bedrijfsvoering en anderzijds de biodiversiteit op het bedrijf en in Natura2000 gebieden.

Wat hindert de boer?

De voorgeschreven technieken voor de aanwending van drijfmest zijn enkel gericht op het verminderen van de ammoniakemissie en niet op het bevorderen van het bodemleven. Sterker nog, met die technieken wordt dierlijke mest geconcentreerd in de bovenste bodemlaag gebracht hetgeen het bodemleven daar schaadt.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer wanneer hij zijn volledig grondgebonden bedrijf, alle dierlijke mest mag gebruiken op zijn eigen land met bemestingstechnieken die zorgen voor minder ammoniakemissie én die geen schade aan het bodem- en waterleven toebrengen. Een van die technieken is het met water verdund aanbrengen van dierlijke mest met de sleepvoettechniek. Een deel van de bedrijven mag onder voorwaarden deze techniek nu al gebruiken.

5.4 Emissiearme huisvesting

Probleem: hinderende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

Om het bodemleven te stimuleren wil de boer vaste mest kunnen gebruiken op zijn grond. Daarvoor wil hij zijn stal aanpassen. Deze moet een emissiearme stal met vaste mest worden.

Wat hindert de boer?

Op de Regeling ammoniak en veehouderijlijst (Rav-lijst) staan voor melkvee geen stalsystemen met vaste mest die realiseerbaar zijn. Deze lijst bevat alleen stallen zonder strooisel en daarmee kan geen vaste mest met stro gerealiseerd worden. De kosten en risico's om zelf een stalsysteem te ontwikkelen, proefstalstatus aan te vragen en te monitoren, weerhouden de boer ervan om stappen te zetten die hem helpen bij de ontwikkeling naar een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Een aanpalend probleem dat hierbij speelt is dat er enkel stalsystemen en geen bedrijfssystemen beoordeeld worden. Een bedrijf met een ingestrooide stal kan gebruik maken van vaste mest in plaats van drijfmest en heeft mogelijk ook een grote mate van weidegang. Beide 'technieken' dragen bij aan een lagere ammoniakemissie van het bedrijf. Die lagere ammoniakemissie mag echter niet worden verevend met een (eventueel) iets minder emissiearme stal.

Deze hindernissen raken overigens niet alleen veehouders met melkkoeien maar ook met varkens en vlesvee.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als de ammoniakemissie van het totale bedrijf wordt beoordeeld in plaats van alleen die van de (emissiearme) stal. Daarnaast zou de overheid financiële risico's voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe emissiearme (ingestrooide) stalsystemen kunnen ondervangen.



Figuur 5.4 Melkkoeien in een vrijloopstal met compost

Nieuwe monitoringstechnieken van natuurlijk geventileerde stalsystemen met behulp van sensoren, kunnen helpen om innovatieve, ingestrooide stalsystemen te monitoren. Wellicht kunnen deze technieken op enig moment ook worden ingezet bij de monitoring van de ammoniakemissie van het totale veehouderijbedrijf. Daarnaast kunnen kosten van monitoring van nieuwe, innovatieve stalsystemen, worden voorgesloten vanuit een revolverend fonds. Bij een positieve beoordeling van een stalstelsel, dienen de kosten van monitoring te worden terugbetaald, maar bij een negatieve beoordeling niet. Overigens moet de veehouder in die situatie alweer de nodige kosten maken om het stalstelsel (opnieuw) aan te passen.

Citaat van een bij dit project betrokken adviseur

Die het belang van een goede zorg voor de bodem met een Vlaams gezegde aangaf:
“De grond van de zaak, is de zaak van de grond.”

6

Gewasbescherming

Boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering (willen) nastreven, werken aan meer natuurlijke weerstand in de bodem, bij de gewassen en bieden ruimte aan natuurlijke vijanden van ziekten en plagen in en rond de geteelde gewassen. Daarbij worden en/of voelen zij zich daarin gehinderd door regelgeving ten aanzien van de gewasbescherming. Die regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

6.1 Systeembenadering

Probleem: hinderende regelgeving = EU

Wat wil de boer?

De boer is er bij gebaat als hij onder stringente voorwaarden kan beschikken over bepaalde gewasbeschermingsmiddelen bijvoorbeeld op recept en passend in een gewasbeschermingssysteem.

Wat hindert de boer?

In het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen wordt per middel getoetst aan de normen. Er wordt niet naar het gewasbeschermingssysteem gekeken.

Een voorbeeld hiervan is de glastuinbouw die gebaat zou zijn bij de pleksgewijze inzet van een selectief insecticide. Met biologische bestrijders wordt een evenwicht tussen schadelijke en niet schadelijke insecten gerealiseerd. Maar als dat evenwicht tijdelijk wordt verstoord, kan er (plaatselijk) sprake zijn van een uitbraak. Als deze kort, pleksgewijs met een insecticide bestreden kan worden, kan daarna meestal de biologische bestrijding succesvol worden hervat.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen rekening wordt gehouden met het gewasbeschermingssysteem en mogelijke afwenteling op andere duurzaamheidsdoelen.

6.2 Strokenteelt en residueisen

Probleem: hinderende regelgeving – EU, afnemers

Wat wil de boer?

De boer wil bij strokenteelt ziekten en plagen (preventief) kunnen bestrijden met gewasbeschermingsmiddelen zonder het risico te lopen beboet te worden of een leveringsverbod te krijgen, omdat op een aangrenzend gewas middelen worden aangetroffen in een te hoge concentratie of middelen die daarin niet toegelaten zijn.

Wat hindert de boer?

Wanneer er gespoten wordt in strokenteelt, waarin verschillende gewassen naast elkaar staan, is de kans groot op residuproblemen. Er kunnen namelijk middelen worden gevonden op gewassen waarin deze niet zijn toegelaten of in hoeveelheden boven de norm. Bij controle door de NVWA, handel of supermarkt geeft dit problemen.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als de regelgeving en/of handhaving wordt aangepast, zodat -onder voorwaarden- geen boete of een leveringsverbod wordt opgelegd wanneer op een gewas dat in strokenteelt is geproduceerd, een niet-toegelaten middel wordt aangetroffen.



Figuur 6.2 Strokenteelt (bron: NPPL)

6.3 Laag-doseringssysteem en laag-volumetechniek herbiciden

Probleem: uitvoering - Ctgh

Wat wil de boer?

De boer die minder herbiciden gebruikt in een laag-doseringssysteem of met een bijzondere spuittechniek met een laag volume, wil – als een tweede of derde bespuiting nodig is – de mogelijkheid hebben om herbiciden meer keren toe kunnen passen dan het etiket toestaat.

Wat hindert de boer?

De toepassing LDS (lage doseringssysteem) en LVS (laag volume spuittechniek) herbiciden wordt gehinderd doordat het aantal malen toepassing, conform de toelatingseisen, gelimiteerd is. Door herziening van de etiketten is het voor bepaalde herbiciden niet meer mogelijk om ze in een lagere dosering, maar meerdere keren toe te passen.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer wanneer de etiketten van relevante herbiciden worden aangepast, zodat LDS en LVS kunnen worden toegepast.

7

Water

Naast de bodem is het water een belangrijke basis voor natuurinclusieve landbouw. Boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering nastreven, worden en/of voelen zich daarin gehinderd door regelgeving ten aanzien van het gebruik, het beheer en de verontreiniging van water en watersystemen. Die regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

7.1 Waterdoorstroming versus natuurontwikkeling

Probleem: hinderende regelgeving - Waterschap

Wat wil de boer?

De boer wil natuur in sloten en op slootkanten behouden en zorgen voor voldoende waterafvoer.



Figuur 7.1 Biodiversiteit in de sloot

Wat hindert de boer?

Er is spanning tussen doorstroming van en (het behoud van) natuur in de sloten en op de slootkanten. Boeren en tuinders willen enerzijds snelle afvoer van water in perioden met hevige regenval en aanvoer van water tijdens lange droge perioden en anderzijds natuur rond sloten in standhouden. Door de ervaringen in Zuidoost-Brabant met extreme neerslag in het voorjaar van 2016 en de daardoor ontstane overlast, lijkt op diverse plaatsen het beheer van sloten te zijn aangescherpt. Mede hierdoor is gefaseerd baggeren en/of schonen van sloten niet altijd toegestaan op basis van de keur van het waterschap.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als de keur van het waterschap toestaat dat gefaseerd baggeren en schonen van sloten mogelijk is onder voorwaarde van voldoende doorstroming in betreffende watergang.

7.2

Ontvangplicht bagger

Probleem: hinderende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil geen baggerspecie en maaisel te ontvangen op percelen die schraal moeten blijven of schraal moeten worden.

Wat hindert de boer?

Het is wettelijk (Waterwet, art 5.23) verplicht om onderhoud- en herstelwerkzaamheden aan sloten e.d. toe te staan. De grondeigenaar of pachter moet de baggerspecie en het maaisel ontvangen (Infomil, 2019). Als de aanliggende grond schraal beheerd of verschraald wordt, vormt deze ontvangstplicht een probleem.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als er geen verplichting geldt voor het ontvangen van baggerspecie en maaisel op schraal beheerde of te verschralen gronden.

8

Instandhouding

Boeren die een transitie naar een natuurinclusieve bedrijfsvoering overwegen, zijn niet alleen enthousiast voor natuurinclusieve landbouw maar ook beducht voor (mogelijke) belemmeringen in de toekomst. Een boer die nu vrijwillig maatregelen neemt, kan in de toekomst (mogelijk) worden verplicht die maatregel te behouden. En een boer die nu natuurinclusief wil worden, mag bepaalde landschapselementen en -kwaliteiten niet schaden ook niet als dat de biodiversiteit ten goede komt. Regelgeving die hierop betrekking heeft, komt in dit hoofdstuk aan de orde.

8.1

Kapvergunning en herplantplicht op landbouwgrond

Probleem: hinderende regelgeving – Provincie, Gemeente

Wat wil de boer?

De boer wil bomen kunnen planten en kappen op landbouwgrond zonder dat hij verplicht wordt om vervangende bomen te planten.

Wat hindert de boer?

In de Wet Natuurbescherming zijn de provincies bevoegd gezag voor houtopstanden. Een houtopstand wordt in de wet gedefinieerd als een oppervlakte van minimaal 0,1 hectare of minimaal 20 bomen wanneer er sprake is van een rijbeplanting. Provincies zijn met betrekking tot kappen van houtopstanden verantwoordelijk voor de meldingsplicht voor het kappen, voor herplantregelgeving en voor ontheffingen van de herplantplicht. Houtopstanden binnen de bebouwde kom en in tuinen en op erven vallen niet onder het bevoegde gezag van de provincie. Hiervoor geldt gemeentelijke regelgeving, die sterk verschilt van plaats tot plaats.

De wet- en regelgeving is erop gericht om de totale oppervlakte bos in stand te houden. Dit zorgt ervoor dat boeren terughoudend zijn om bomen en struiken aan te planten. Dit geldt ook voor het planten van schaduwbomen voor het vee in weilanden. Als zij deze in de toekomst zouden willen kappen, moeten zij er nieuwe voor herplaatsen. Ook kan de verplichting tot herplanten leiden tot afwaardering van landbouwgrond tot natuurgrond.

Niet alleen reguliere, natuurinclusieve landbouw maar ook agroforestry ondervindt hinder van de herplantplicht. Systemen van akkerbouw, groenteteelt of veehouderij in combinatie met de aanplant van bomen zoals eik, es, et cetera, voor houtproductie, vallen onder de Wet Natuurbescherming en daarmee onder de herplantplicht, zodra er minimaal 0,1 ha bos of minimaal 20 bomen in rijbeplanting staan (zie [Factsheet agroforestry](#) voor meer details).

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als er geen herplantplicht voor houtopstanden op landbouwgronden geldt.

8.2 Blijvend grasland

Probleem: hinderende regelgeving – EU

Wat wil de boer?

De boer wil niet geconfronteerd worden met toekomstige verplichtingen of andere consequenties met betrekking tot blijvend grasland als het grasland op die percelen momenteel niet blijvend is.

Wat hindert de boer?

Blijvend grasland is grasland dat tenminste 5 jaar achter elkaar niet in de vruchtwisseling is opgenomen. Grasland vernieuwen door het te scheuren (ploegen) en daarna direct weer in te zaaien, is overigens wel mogelijk. Binnen de EU is afgesproken dat het aandeel blijvend grasland EU-lidstaat niet (teveel) mag dalen. Daartoe monitort Nederland het aandeel blijvend grasland op landelijke niveau. Bij een daling van 5% of meer ten opzichte van het referentiejaar 2012 moet Nederland een omzetverbod en een herstelplicht invoeren. Na 2012 is het aandeel blijvend grasland gedaald tot een kritiek niveau, maar sinds 2016 is een deel van die daling teniet gedaan.



De Europese verplichting ten aanzien van blijvend grasland leidt ertoe dat melkveehouders die momenteel grasland afwisselen met maïs, niet genegen zijn om er permanent grasland van te maken. Want doen zij dat wel, dan kan op enig moment dat grasland worden aangemerkt als blijvend grasland met de verplichting om het als blijvend grasland te behouden. Sterker nog, de angst voor aanscherping van de regels stimuleert het scheuren van grasland, vóórdat het vijf jaar achtereen grasland is. Eén van de geïnterviewden heeft laten weten dat melkveehouders van hun financiers te horen krijgen dat zij het grasland binnen vijf jaar móeten scheuren, om te voorkomen dat het blijvend grasland kan worden. Die beperking zou immers de waarde van het onderpand voor de afgesloten leningen kunnen verminderen.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als op korte termijn het huidige landgebruik wat betreft blijvend grasland wordt vastgelegd, zodat het kan dienen als referentie voor het geval er in de toekomst een wettelijke verplichting komt.

Figuur 8.2 Diverse kruiden in grasland

8.3 Open cultuurlandschap

Probleem: hinderende regelgeving – Rijk, Gemeente

Wat wil de boer?

De boer wil gewassen kunnen telen waarbij hij rekening houdt met biodiversiteit maar zonder te worden gehinderd door het bestemmingsplan.

Wat hindert de boer?

Volgens het Besluit ruimtelijke ordening is de gemeente verplicht om in de toelichting op het bestemmingsplan te beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met de cultuurhistorische waarden in de gebieden, waaronder het cultuurlandschap en de archeologie. De gemeente moet een analyse maken van de cultuurhistorische waarden en die meenemen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Zo kan behoud van een cultuurlandschap (bijv. ‘waardevol open gebied’) of van archeologische waarden, in een bestemmingsplan zijn vastgelegd. Deze voorwaarden kan de realisatie van een voedselbos hinderen. Een concreet voorbeeld dat naar voren is gekomen is afkomstig van een bollenboer uit Zuid-Holland die een voedselbos wil aanplanten. Dat blijkt niet toegestaan, omdat het open bollenlandschap behouden moet blijven.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als in het bestemmingsplan naast cultuurhistorie en archeologie ook biodiversiteit een plaats krijgt, zodat een afweging tussen deze kwaliteiten mogelijk is.



Figuur 8.3 Recent aangelegd voedselbos Benthuisen (bron: www.voedselbosbenthuisen.nl)

9

Akkerranden, vogelakkers et cetera

Een rijke flora en fauna is een belangrijk onderdeel van een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Boeren en tuinders met zo'n bedrijfsvoering zijn bereid om natuurelementen te realiseren. Maar desondanks worden en of voelen zij zich gehinderd door regelgeving die de aanleg van natuurelementen als akkerranden en vogelakkers hindert of de functie van deze randen en akkers tenietdoet. Die regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

9.1 GLB-regelgeving, vanggewassen

Probleem: hinderende regelgeving – EU, Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil beperkt chemische onkruidbestrijding kunnen toepassen in gewassen ten behoeve van natuurlijke bestrijding van wortellaesie-aaltjes.

Wat hindert de boer?

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op het gebied van vergroening belemmert in sommige gevallen een natuurinclusieve(re) bedrijfsvoering. Zo kan wortellaesie-aaltje in de bloembollenteelt worden bestreden door een teelt Tagetes (afrikaantjes) uit te voeren. Maar een succesvolle teelt van Tagetes wordt gehinderd doordat geen onkruidbestrijding is toegestaan (tot en met de 8-wekenperiode gedurende welke een vanggewas minimaal op het land moet staan ([RVO, 2019](#))). Daardoor neemt de onkruiddruk toe, hetgeen problemen veroorzaakt in de aansluitende teelt van bollen. En dat leidt vervolgens tot extra bespuitingen.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als bij de teelt van vanggewassen zoals Tagetes het mogelijk is om in beperkte mate onkruiden chemisch te bestrijden zodat de teelt een betere slagingskans heeft, hetgeen in de navolgende hoofdteelten bespuitingen kan voorkomen.

9.2 Niet-aansluitende regelgeving

Probleem: niet-aansluitende regelgeving – Rijk, Provincie

Wat wil de boer?

De boer wil vaste mest uitrijden in januari en gebruik maken van de subsidieregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb).

Wat hindert de boer?

De subsidieregeling ANLb gaat elk jaar per 1 februari in. Een van de opties is het gebruik van ruige mest in weidevogelpakketten. Volgens de mestwetgeving mag vaste, storrijke mest sinds 2019 per 1 januari worden uitgereden. Doordat de subsidieregeling ANLb per 1 februari ingaat, sluiten de termijnen niet aan en kan een boer die in januari vaste mest uitrijdt geen gebruik kan maken van deze regeling.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als de termijn in de subsidieregeling ANLb wordt vervroegd naar 1 januari en daarmee gelijk is als die in de mestwetgeving voor het uitrijden van vaste mest.

9.3 Vergoedingsregelingen

Probleem: Gebiedenbeleid in het ANLb – Provincie



Wat wil de boer?

De boer wil een vergoeding voor agrarisch natuurbeheer op zijn bedrijf onafhankelijk van de plaats waar hij gevestigd is.

Wat hindert de boer?

Elke provincie wijst zijn eigen begrensde gebieden aan waarbinnen subsidie voor agrarisch natuurbeheer kan worden aangevraagd bij de collectieven. Dit leidt ertoe dat de grens tussen wel of niet subsidie verlenen dwars door een gebied, een bedrijf of zelfs een kavel kan lopen. Ondanks dat verschillende boeren (bereid zijn om) eenzelfde inspanning (te) doen, is de financiële waardering voor hun inspanning sterk verschillend.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer en bevordert de biodiversiteit als agrarisch natuurbeheer in heel Nederland kan worden toegepast mits het beschikbare budget dat ook mogelijk maakt.

Figuur 9.3 Natuurvriendelijk beheerde sloot

9.4 Controle uitvoering natuurelementen

Probleem: Controle uitvoering op basis van onvoldoende praktijkkennis – Rijk, Provincie

Wat wil de boer?

De boer wil op een praktische manier voldoen aan de regelgeving.



Figuur 9.4 Bloemstroken in de boomgaard

Wat hindert de boer?

Bij de controle op de uitvoering van natuurelementen worden kleine afwijkingen zwaar gestraft door middel van een korting op verleende subsidies. Voorbeeld hiervan is het afkeuren van een landschapselement voor het GLB, omdat de bomen geen kruin van 4 m doorsnee hadden. Deze eis is terecht, maar het is niet reëel om korte tijd na het aanplanten van een dergelijk element op deze eis te controleren. [Deze specifieke eis wordt sinds enige tijd niet meer gehanteerd.] Controle op indicatorsoorten bij inschrijving op een regeling is niet reëel en controle op het beoogde natuurdoel dient plaats te vinden aan het einde van het traject. Tussentijds zijn de inspanningen ten behoeve van de natuur wel goed te beoordelen.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als met een praktische bril de aangelegde natuurelementen worden gecontroleerd en kleine afwijkingen in de uitvoering proportioneel worden beboet.

Citaat van een bij dit project betrokken fruitteiler

“Op mijn bedrijf heb ik bloemstroken tussen de fruitbomen en daarmee heb ik het nodige leergeld betaald. Door deze stroken kreeg ik veel muizen en die vraten de bast van jonge bomen af. Door de muizen nesten dicht te rijden en de bloemstroken verder van de bomen af te leggen, heb ik dat probleem opgelost.” Maar hij meldde ook een onverwacht positief punt van de bloemstroken. *“In de oude bomen had ik last van bloedluis. Maar door de bloemstroken heb ik daar helemaal geen last meer van.”*

10

Hygiëne

Net als gangbare boeren en tuinders zijn natuurinclusieve boeren en tuinders overtuigd van het belang van een goede staat van hygiëne op het bedrijf. Maar zij hebben ook oog voor de andere zijde van medaille en dat is onder andere natuurlijke weerstand. Mede daardoor worden en/of voelen zij zich gehinderd door regelgeving die samenhangt met de hygiëne op en rond het bedrijf. Die regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

10.1 Afnemerseisen akker- en tuinbouw

Probleem: hinderende regelgeving - Afnemers

Wat wil de boer?

De boer wil ook rond zijn erf bloemenranden kunnen aanleggen.

Wat hindert de boer?

Akkerbouwers en tuinders geven aan dat verschillende afnemers eisen stellen aan het beheer van de akkerranden en de bloemranden rondom het erf, omdat die begroeiing ongedierte zou (kunnen) aantrekken. Die voorwaarden maken het moeilijker om maatregelen ten behoeve van natuurinclusieve landbouw te nemen.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als afnemers geen eisen stellen aan bloemenranden op en om het erf.

10.2 Hygiëncode

Probleem: hinderende regelgeving – Afnemers

Wat wil de boer?

Boeren willen op het bedrijf katten kunnen inzetten bij de beheersing van ongedierte zoals muizen en ratten.

Wat hindert de boer?

Boeren en tuinders nemen preventief veel hygiënemaatregelen om zoveel als mogelijk te voorkómen dat op het bedrijf muizen en ratten vóórkomen. Daarnaast hebben agrarische bedrijven ook vaak natuurlijke vijanden (zoals katten) om dit ongedierte te bestrijden. Afnemers stellen steeds

verdergaande eisen aan het hebben van katten (en honden) op agrarische bedrijven om te voorkomen dat zij ziekmakende micro-organismen kunnen overbrengen. In de nabije toekomst wordt het gebruik van rodenticiden door particulieren (vrijwel) verboden. Daardoor ervaren boeren en tuinders dat zij bijna geen mogelijkheden meer hebben om ongedierte op hun bedrijf te bestrijden.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als bij de beoordeling van hygiëne-eisen, integraal en kritisch wordt gekeken naar directe en indirecte effecten van te nemen maatregelen.

10.3 Keten Kwaliteit Melk (KKM)

Probleem: hinderende regelgeving - Afnemers

Wat wil de boer?

De boer wil geen moeilijk uitvoerbare maatregelen opgelegd krijgen.

Wat hindert de boer?

Op veel melkveebedrijven komen erfvogels voor, waaronder zwaluwen. Deze mogen om overweging van hygiëne niet in de ruimte van de melktank komen. Melkveehouders begrijpen dat verbod, maar hebben grote moeite met de maatregelen die uitvoering geven aan deze vereiste ([Handboek KKM](#)).

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als vereisten van de afnemers c.q. de daaruit voortkomende maatregelen op praktische uitvoerbaarheid worden getoetst.



Figuur 10.3 Boerenzwaluw

11

Administratie

Boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering nastreven, worden en/of voelen zich daarin gehinderd door een toename van administratieve handelingen en kosten ten gevolge van de regelgeving. Die handelingen en de daaraan ten grondslag liggende regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde.

Citaat van een bij dit project betrokken boer

“De overheid zou integraal moeten kijken zoals wij op onze bedrijven ook moeten. Door dat niet te doen, hebben wij te maken met tegenstrijdige regels op allerlei terrein.”

11.1 Opgave van percelen in GDI (gecombineerde data inwinning)

Probleem: ontbrekende en hinderende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil zijn bedrijf en bedrijfsvoering kunnen verantwoorden bij RVO zonder daarvoor allerlei kunstgrepen te moeten uithalen vanwege de natuurinclusieve opzet en bedrijfsvoering.

Wat hindert de boer?

Er zijn veel vormen van vernieuwende, natuurinclusieve landbouw, zoals agroforestry, strokenteelt, etageteelt, mengteelten, ‘Herenboeren’ of bijvoorbeeld varkens die weiden in het bos of kippen (leg- en of vleeskippen) die weiden na de melkkoeien. Deze bedrijfsvormen hebben veel moeite om hun bedrijfsgegevens en bedrijfsvoering te verantwoorden bij RVO via de gecombineerde data inwinning (GDI). Boeren geven aan op voorhand grote schrik te hebben van de administratieve consequenties van zo een vernieuwende bedrijfsvorm en verwachten grote problemen.

Strokenteelt kan weliswaar worden opgegeven via de GDI, maar dit vraagt afhankelijk van de breedte van de stroken veel werk en creativiteit. Boeren vinden een oplossing door het hoofdgewas op te geven en bijvoorbeeld de bloemstroken die hiermee afwisselen niet. Daarbij is het de vraag hoe exact stroken en bomen moeten worden ingevoerd, in verband met controle vanuit de lucht waarbij het grondoppervlak niet hetzelfde is als het bovenaanzicht. Ook de registratie van

bemesting op verschillende momenten op verschillende delen van hetzelfde perceel is administratief lastig.

Wat helpt de boer?

Het helpt de natuurinclusieve boer als hij bij strokenteelt en mengteelten zijn verschillende gewassen als percentage van het geheel kan opgeven. Vernieuwende vormen als agroforestry en weidende varkens in het bos, zouden als aparte mogelijkheid moeten kunnen worden opgevoerd. Deze vraagstukken doen zich met name voor bij volledig grondgebonden bedrijven met een relatief extensief bouwplan. Zo'n bedrijfsvoering zou als criterium kunnen gelden om van deze mogelijkheden gebruik te kunnen maken.

11.2 Opgave wildschade

Probleem: hinderende regelgeving - Provincie

Wat wil de boer?

De boer wil zijn wildschade makkelijk kunnen aangeven en wil zijn totale schade vergoed krijgen.

Wat hindert de boer?

Boeren die veel bezoek krijgen van wild (zoals ganzen, mezen, herten en zwijnen) vinden het aangeven van wildschade bureaucratisch en het eigen risico van €300,- onterecht. Dit motiveert hen niet om aan deze dieren ruimte te bieden op hun bedrijf. Het afvreten van het gewas gebeurt vaak meerdere malen achter elkaar, maar niet zelden blijft de eenmalige schade onder de drempelwaarde waardoor een schadevergoeding niet kan worden aangevraagd.

Daarnaast moeten schades binnen 7 dagen worden gemeld. Maar eventuele schade door vernatting als bevers een dam in een watergang hebben gemaakt, wordt pas later zichtbaar.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als er geen eigen risico geldt bij een gehonoreerde claim, meerdere schademomenten in een gewas bij elkaar kunnen worden opgeteld en bepaalde schades ook later gemeld kunnen worden dan binnen een termijn van 7 dagen.

11.3 Verskil in kaartbestanden

Probleem: tegenstrijdige uitvoering - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil eenduidige kaartmateriaal van de overheid om zijn bedrijfsvoering op te baseren.

Wat hindert de boer?

Boeren geven aan dat er verschillende kaarten voor gewasbescherming en mest worden gehanteerd. Zo komt het voor dat een perceel voor bemesting onder de regels voor kleigrond valt en voor gewasbescherming onder de regels voor zand. Dat is niet logisch, maakt alles onnodig complex en is een basis voor het maken van fouten.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als de overheid voor verschillende beleidsterreinen hetzelfde basis kaartmateriaal gebruikt.

11.4 Controle op basis van luchtfoto's

Probleem: uitvoering - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil een controle die recht doet aan de feitelijke situatie.

Wat hindert de boer?

Namens de overheid voert NVWA controles uit onder andere met behulp van luchtfoto's. Boeren geven aan dat die beelden door bijvoorbeeld schaduwwerking niet altijd de beteelbare oppervlakte cultuurgrond goed weergeven. Dit gebeurt bijvoorbeeld als langs de percelen hoge rietkragen of houtwallen aanwezig zijn. Het gevolg is dan een korting op de geregistreerde oppervlakte cultuurgrond. Boeren geven aan dat ze deze problemen (kunnen) voorkomen door tot de waterlijn het grasland te maaien en/of de houtwallen zo verticaal als mogelijk te snoeien. Maar juist zulk landgebruik staat haaks op een natuurinclusieve bedrijfsvoering die zij nastreven.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als bij de controle naast actuele luchtfoto's met recente informatie, ook satellietbeelden van eerdere jaren en veldinformatie worden meegenomen.

[Controle en handhaving is voortdurend in ontwikkeling. Steeds meer luchtfoto's en satellietbeelden worden daarbij benut.]

12

Overige regelgeving

Boeren en tuinders die een natuurinclusieve bedrijfsvoering (willen) nastreven, worden en of voelen zich daarin gehinderd door regelgeving. Dit hoofdstuk beschrijft aspecten die niet duidelijk samenhangen met een van de in de vorige hoofdstukken genoemde hinderende regelgeving.

12.1 Conflicterende milieuthema's

Probleem: sectorale benadering – overheden en bedrijfsleven

Wat wil de boer?

De boer wil in samenhang met alle natuur- en milieuthema's op zijn bedrijf rekening houden.

Wat hindert de boer?

Verschillende boeren merken op dat er in regelgeving of in keurmerken de nadruk meestal op één thema ligt. Zo telt in de Kringloopwijzer, een bedrijfsmanagementsysteem voor mineralenefficiëntie, natuurland niet mee en daarmee telt het ook niet mee voor het keurmerk PlanetProof en de Biodiversiteitsmonitor. Daardoor ligt de nadruk op mineralenbenutting en krijgt de feitelijke soortenrijkdom onvoldoende aandacht.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als ook anderen integraal naar natuur- en milieuthema's kijken, zodat niet naar een maximale benutting van alle individuele (milieu)gebruiksruimten hoeft te worden gekeken, maar naar een optimale benutting van de gecombineerde (milieu)gebruiksruimten.

12.2 Deskundigheid overheid

Probleem: uitvoering - Gemeente, Provincie, Waterschap

Wat wil de boer?

De boer wil bij gemeente, provincie en waterschap te maken krijgen met medewerkers die kennis hebben van natuurinclusieve landbouw.

Wat hindert de boer?

Veel gemeenten, waterschappen en sommige provincies hebben onvoldoende medewerkers met kennis van zaken van en oog voor natuurinclusieve landbouw. Voor boeren die afwijken van de gebaande paden en natuurinclusief willen werken, is het lastig om die medewerkers, die vaak georiënteerd zijn op traditionele ondernemers, mee te krijgen. Dat bemoeilijkt vaak de vergunning- en subsidieverlening en hindert zo de ontwikkeling van een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als medewerkers van gemeente, provincie en waterschap geschoold zouden zijn in natuurinclusieve landbouw en of (kunnen) terugvallen op externen met die specifieke kennis.

12.3 Onderwijs

Probleem: hinderende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil agrarisch geïnteresseerde jongeren, als stagiair, medewerker en of opvolger, die wordt geschoold in natuurinclusieve landbouw.

Wat hindert de boer?

Boeren benadrukken dat het onderwijs cruciaal is om toekomstige boeren natuurinclusief te kunnen laten werken. Veel boeren ervaren dat scholen te weinig inspireren voor andere landbouwvormen zoals natuurinclusief boeren. Daardoor zijn de meeste studenten die op excursie komen, niet geïnteresseerd in een (sterk) van gangbaar afwijkende bedrijfsvoering.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als principes, werkwijzen en technieken van natuurinclusieve landbouw onderdeel worden van het curriculum in het MBO en HBO.

12.4 Subsidie gebruik biomassa

Probleem: conflicterende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil kunnen beschikken over biomassa, zoals stro en houtsnippers, om zijn vee op stal te kunnen instrooien en of om organische stof aan de bodem toe te voegen.

Wat hindert de boer?

Boeren zijn op zoek naar duurzame huisvestingsystemen die goed zijn voor zowel het dierenwelzijn als het milieu en die bijdragen aan het bodemleven en natuurinclusieve landbouw. Een stalsysteem dat daarbij in beeld is gekomen, is de vrijloopstal. Dat is een met houtsnippers en compost ingestrooide stal zonder ligboxen, waar de koeien vrij rond lopen en de bovenste laag dagelijks wordt gekeerd. In de afgelopen jaren zijn verschillende van deze stallen gerealiseerd. Andere boeren kiezen voor een meer traditionele ligboxenstal, maar dan wel met 'diepstrooiselligboxen'. Daarbij liggen de koeien op een dik pakket biomassa (bijv. houtsnippers en of dikke fractie van dierlijke mest) of zand.

De biomassa die nodig is in de verschillende stallen is de laatste jaren sterk in prijs gestegen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de SDE-subsidie op hernieuwbare energie afkomstig van

biomassa. Hierdoor is er op de markt voor biomassa momenteel sprake van een aanzienlijke concurrentie, die is veroorzaakt door de subsidie op de productie van duurzame energie.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als de marktverstoring door SDE-subsidie voor het (bij)stoken van biomassa die kan bijdragen aan natuurinclusieve kringlooplandbouw, eindigt.



Figuur 12.4 Houtsnippen voor productie hernieuwbare energie

12.5 Beschikbaarheid grond

Probleem: verstoring van uitvoering van regelgeving - Rijk en andere overheden

Wat wil de boer?

De boer wil grond duurzaam kunnen gebruiken om zijn bedrijfsvoering te extensiveren en meer natuurinclusief te maken.

Wat hindert de boer?

Nieuwe kapitaalsintensieve functies worden toegevoegd aan het landelijk gebied. Zo verschijnen er

op landbouwgrond steeds meer zonneweides en windturbines. De beschikbaarheid en/of financierbaarheid van gronden voor boeren die een natuurinclusieve, extensievere bedrijfsvoering willen, neemt af.



Figuur 12.5 Zonnepark

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als sprake is van helder ruimtelijk orderings-beleid dat voor de lange termijn de realisatie van zonneweides, wind-turbines en andere kapitaalkrachtige activiteiten reguleert.

12.6

Verschil in regelgeving tussen overheden en tussen afnemers

Probleem: conflicterende regelgeving en uitvoering – Overheden en afnemers

Wat wil de boer?

De boer wil dat overheden en afnemers op hetzelfde terrein gelijke (uitvoering van) regels stellen, zodat er geen rechtsongelijkheid is.

Wat hindert de boer?

Op diverse terreinen stellen verschillende overheden en afnemers verschillende regels. Zo eist de ene gemeente bijvoorbeeld wel een luchtwasser en de andere niet bij een stal waarin varkens op strooisel worden gehouden en de mest meerdere malen per dag wordt verwijderd. Een ander voorbeeld is het afdekken van de opslag van vaste mest. De ene handhaver eist dit wel en de andere niet. Ook zijn er verschillen tussen afnemers: bovenwettelijke residu-eisen verschillen per afnemer. Dat maakt het telen voor verschillende afnemers lastig, constateert een aantal tuinders.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als overheden en afnemers (de uitvoering van) regelgeving op elkaar afstemmen.

12.7

Welke regelgeving geldt voor strokenteelt?

Probleem: ontbrekende regelgeving, uitvoering - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil zijn gewassen optimaal kunnen bemesten en beschermen tegen ziekten en plagen.

Wat hindert de boer?

Als verschillende gewassen, zoals bijvoorbeeld veldbonen en granen, in stroken naast elkaar worden geteeld, dan zijn in de verschillende gewassen andere gewasbeschermingsmiddelen toegelaten en evenals verschillende mesthoeveelheden. En ook de regelgeving op het gebied van spuit- en teeltvrije zones en spuitdoppen is per groep van gewassen verschillend. Daarbij stellen kwaliteitssystemen specifieke eisen aan strokenteelt; elke strook pootaardappelen geldt als een apart perceel.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer wanneer de regels voor bemesting afgestemd worden op het telen in stroken. Voor gewasbescherming geldt dezelfde wens, maar dat is niet eenvoudig.²

² Dat het ene middel wel en het andere niet is toegelaten in specifieke gewassen kan te maken hebben met een verschil in risico, bijvoorbeeld voor de consument. Om tot afstemming te komen is een analyse nodig van de reden(en) van verschillen tussen gewassen die in de strokenteelt worden geteeld.

12.8 Bermmaaisel, compost en bokashi

Probleem: belemmerende regelgeving - Rijk

Wat wil de boer?

De boer wil de mogelijkheid hebben om bermmaaisel, compost en bokashi op zijn land te kunnen gebruiken.

Wat hindert de boer?

Bermmaaisel afkomstig van wegbermen, watergangen of dijken mag volgens de Vrijstellingsregeling plantenresten slechts gebruikt worden op de plek waar het vrijkomt, op een aangrenzend perceel of op een perceel dat maximaal op 5 km afstand ligt. In alle andere gevallen wordt bermmaaisel beschouwd als afvalstof (Wet milieubeheer art. 10.2, zaaknummer 200709122/1 Raad van State) en is een afvalstroomnummer nodig om het te mogen vervoeren.

Compost is een meststof en het gebruik valt onder de Meststoffenwet. Daarmee is de toepassing ook aan maximale hoeveelheden gebonden. Bokashi, met hulpstoffen gefermenteerd organisch materiaal, valt niet onder de Meststoffenwet en kan daarom niet als meststof gebruikt worden. Een uitzondering hierop is bokashi die door een agrariër op eigen land en met eigen organisch materiaal geproduceerd is. Dit product mag hij op zijn eigen grond toepassen als bodemverbeteraar.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als schoon bermmaaisel niet als afval wordt beschouwd en het gebruik van bokashi gereguleerd wordt onder de Meststoffenwet.

12.9 Wet natuurbescherming

Probleem: tegenstrijdige regelgeving, uitvoering - Rijk en Provincie

Wat wil de boer?

De boer wil dat de akker- en weidevogels, waarvoor hij op zijn bedrijf ruimte creëert en waar nodig beschermt, kunnen overleven.



Figuur 12.9 Nest met Kievitseieren

Wat hindert de boer?

Boeren zetten zich in om akker- (patrijs, veldleeuwerik, etc.) en weidevogels (kievit, grutto, tureluur, etc.) te beschermen en worden daarbij ondersteund door een financiële vergoeding. Maar het bestrijden van de meeste predatoren zoals vossen, steenmarters, ooievaars, etc. is op basis van de Wet natuurbescherming niet toegestaan. Provincies kunnen voor een beperkt aantal soorten ontheffing verlenen, maar zijn daarin zeer terughoudend.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als er een evenwicht is tussen (de bescherming van) akker- en weidevogels enerzijds en (de bestrijding van) predatoren anderzijds. Overheden kunnen, ten behoeve van een effectief agrarisch natuurbeleid, een beter evenwicht vinden.

12.10 Aanlegvergunning

Probleem: hinderende regelgeving - Provincie en Gemeente

Wat wil de boer?

De boer wil natuurelementen zoals een paddenpoel snel kunnen aanleggen zonder grote inspanningen en hoge kosten.

Wat hindert de boer?

Voor het aanleggen van bijvoorbeeld een paddenpoel kan een omgevingsvergunning van de gemeente en een ontgrondingsvergunning van de provincie nodig. De aanvraagtermijn kan lang zijn (6 maanden) en de kosten flink (tot meer dan €500,-), variërend tussen gemeenten en provincies.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als er geen vergunningen nodig zijn voor de aanleg van eenvoudige natuurelementen zoals een paddenpoel.

12.11 Vergunningverlening was- en speelplaatsen

Probleem: uitvoering - Gemeente

Wat wil de boer?

De boer wil eenduidige regels voor de aanleg van een was- en speelplaats.

Wat hindert de boer?

Er zijn geen uniforme regels tussen gemeenten voor de aanleg van was- en speelplaatsen en dat bemoeilijkt de vergunningaanvraag.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als verschillende overheden dezelfde eisen stellen voor was- en speelplaatsen.

12.12 **CO₂-footprint**

Probleem: uitvoering - Zuivelbedrijven

Wat wil de boer?

De boer wil beloond worden voor zijn inspanningen om broeikasgassen te verminderen.

Wat hindert de boer?

Versillende zuivelbedrijven waarden een lagere emissie van broeikasgassen. Zij doen dat op basis van resultaten van de Kringloopwijzer. De broeikasgasemissie wordt daarbij uitgedrukt in CO₂-eq per kg melk. Doordat deze emissie per kg melk wordt weergegeven, stimuleert het een intensievere bedrijfsvoering. En juist een intensievere werkwijze staat haaks op de ontwikkeling naar een natuurinclusieve landbouw.

Wat helpt de boer?

Het helpt de boer als broeikasgasemissie niet alleen wordt beoordeeld per kg product maar ook per hectare.

13

Aanbevelingen

Tijdens deze studie zijn een groot aantal suggesties naar voren gekomen. Die suggesties zijn weergegeven bij de in de vorige hoofdstukken beschreven onderdelen en aspecten die boeren hinderen, onder de kopjes 'Wat helpt de boer'. Daarnaast heeft CLM op basis van de informatie van de boeren en andere geïnterviewden aanbevelingen op hoofdlijnen geformuleerd die in dit hoofdstuk worden beschreven.

13.1 Samenvatting van de hinderpalen

We bevelen het ministerie van LNV aan om de gedane suggesties beschreven in de hoofdstukken 3 t/m 12 op te nemen in het beleid, uit te voeren en/of te stimuleren dat hieraan uitvoering wordt gegeven.

In de hoofdstukken 3 t/m 12 worden de hinderpalen, die de geïnterviewde boeren en anderen genoemd hebben en die natuurinclusieve landbouw in de weg staan, beschreven en van aanbevelingen voorzien. Om hierin prioriteiten aan te geven is lastig, omdat het van het type bedrijf en de bedrijfsvoering afhangt wat belangrijk is. Een veehouder in het veenweide gebied zal andere problematische situaties ervaren dan een akkerbouwer in het coulisselandschap van de Achterhoek.

Kijken we naar wat vaak naar voren gebracht werd door allerlei typen bedrijven dan is een boterham kunnen verdienen met natuurinclusieve landbouw een belangrijke voorwaarde om rekening te willen en kunnen houden met (bevordering van) biodiversiteit op het bedrijf. Veel boeren die daadwerkelijk maatregelen willen nemen ten behoeve van een natuurinclusieve bedrijfsvoering, zijn beducht voor eventuele toekomstige verplichtingen die daaruit kunnen voortkomen. Deze vrees is onder andere gebaseerd op de instandhoudingsverplichting voor houtopstanden en blijvend grasland.

Naast de hiervoor genoemde maatregelen als een verdere vergroening van het GLB, afwaardering van gronden en een omschakelingsregeling kunnen ook financiële beloning van koolstofvastlegging en vergoeding van akkerranden in heel Nederland natuurinclusieve landbouw verder stimuleren.

Door de knellende regelgeving weg te nemen krijgt biodiversiteit op boerenbedrijven een stevige steun in de rug.

13.2 Kennis en kunde

We bevelen het ministerie van LNV aan een meerjarenprogramma op te zetten voor onderwijs, voorlichting en (praktijk)onderzoek gericht op natuurinclusieve kringlooplandbouw.

Boeren en tuinders die zich willen richten op een natuurinclusieve landbouw in een biodivers landschap, hebben behoefte aan kennis op het gebied van natuurinclusieve landbouw. Zij willen hun bedrijfsvoering veranderen, maar wat zijn verstandige stappen om te zetten? Wie biedt hen praktische en geloofwaardige kennis en kunde van ondernemen met natuur en van de natuur zelf?

Juist met betrekking tot deze - voor velen nieuwe - ontwikkeling als natuurinclusieve landbouw speelt ervaringskennis van collega boeren en tuinders een belangrijke rol. Een programmatische aanpak gericht op onderwijs, voorlichting en (praktijk)onderzoek kan natuurinclusieve kringlooplandbouw een sterke impuls geven.

13.3 Integrale en langjarige benadering van beleid

We bevelen het ministerie van LNV aan om beleid voor agrariërs en andere voedselproducenten, vanuit een integraal natuurinclusief perspectief te ontwerpen en uit te voeren.

Er is gebruiksruimte binnen water-, lucht en bodemkwaliteit die een groot aantal (milieu-) vraagstukken zoals mest en gewasbescherming raken. Benutting van die gebruiksruimten wordt begrensd ten behoeve van een gezonde leefomgeving hier en nu, maar ook elders en later. Op deze wijze werd en wordt de landbouwsector beheerst. De huidige regelgeving is zeer specifiek en sectoraal ingericht, om de toelaatbare emissies van alle stoffen individueel mogelijk te maken zodat een maximale landbouwkundige productie kan worden gerealiseerd. Dit heeft gezorgd voor een zeer complex stelsel van regelgeving dat op onderdelen strijdig is en in zijn totaliteit zeer moeilijk uitvoerbaar.

Met een integrale benadering van wet- en regelgeving op alle milieuthema's, wordt gewerkt aan een optimale benutting van de gezamenlijke (milieu-)gebruiksruimten. Dit zal betekenen dat de gebruiksruimte ten aanzien van de emissie van verschillende stoffen niet maximaal kan worden benut. Maar dit zorgt wel voor een veel eenvoudigere regelgeving, geringere milieudruk op verschillende thema's en meer ruimte voor een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Een goede integrale benadering maakt het ook mogelijk om wet- en regelgeving robuuster te maken voor de langere termijn. De afgelopen jaren bleek het nodig om elk jaar weer met nieuwe regels te komen waardoor boeren onvoldoende zicht kregen op de gewenste ontwikkelingsrichting van hun bedrijf. Aangezien (ook) land- en tuinbouw een bedrijfstak is van de lange adem, moeten boeren en tuinders plannen ontwikkelen voor de langere termijn. Want niet alleen investeringen in gebouwen en machines maar ook in bodem en biodiversiteit vraagt om een toekomstbeeld voor een periode van 10 tot 20 jaar. De boer is derhalve gebaat bij continuïteit in regelgeving.

13.4

Integrale milieuvergunning voor extensieve bedrijven

We bevelen het ministerie van LNV aan om een integrale milieuvergunning in te voeren voor agrarische bedrijven met een extensieve bedrijfsvoering.

Bedrijven met een gering milieurisico verdienen ontwikkelingsruimte ten behoeve van een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Dat is mogelijk door een integrale milieuvergunning te verlenen op basis van een concreet bedrijfsplan. Dit bedrijfsplan wordt getoetst op de milieurisico's van het bedrijf zodat naar mate een bedrijf minder milieurisico vormt, het meer ontwikkelingsruimte krijgt.

Of bedrijven een laag risico vormen voor het milieu is afhankelijk van onder andere de intensiteit. Veehouderijbedrijven die -volgens de huidige regels- alle mest op eigen land mogen aanwenden en akker- en tuinbouwbedrijven met een extensief bouwplan en weinig milieubelastende gewassen, zouden voor zo'n integrale milieuvergunning in aanmerking kunnen komen. Deze integrale milieuvergunning geeft legitimatie om een bedrijf vrij te stellen van specifieke wet- en regelgeving die een natuurinclusieve bedrijfsvoering kan hinderen. Dit is vergelijkbaar met biologische bedrijven die per definitie aan de vergroeningseisen van het GLB voldoen ('green by definition').

13.5

Verpachten van landbouwgronden door overheden

We bevelen het ministerie van LNV aan om overheden te stimuleren om hun gronden onder voorwaarden van kringlooplandbouw en of een natuurinclusieve bedrijfsvoering zoveel als mogelijk langjarig te verpachten.

Bij de verpachting van landbouwgronden door overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) verdient het aanbeveling om rekening te houden met de eigen maatschappelijke doelstellingen. Te denken valt aan meer biodiversiteit, natuur en landschapselementen, duurzaam beheer van de bodem, schoon water en schone lucht. Daarbij kan het ook wederzijds aantrekkelijk zijn om gronden gedurende langere tijd te verpachten. Als overheden eisen stellen aan het gebruik van de te verpachten gronden, heeft dat uiteraard consequenties voor de pacht prijs van deze gronden.

13.6

Verpachten van gronden door natuurorganisaties

We bevelen het ministerie van LNV aan dat zij terreinbeherende organisaties stimuleren om bij het verpachten van hun gronden aan boeren, eisen stellen ten aanzien van een natuurinclusieve bedrijfsvoering van de gehele onderneming.

Bij de verpachting van natuurgronden door terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen verdient het aanbeveling om deze gronden voor meerdere jaren uit te geven. Deze werkwijze biedt boeren meer zekerheid om in kennis, kunde en materieel te investeren. De stabiliteit van het beheer zal hierdoor verbeteren, wat de ontwikkeling van biodiversiteit ten goede komt. Tevens vermindert deze werkwijze de administratieve last voor het in- en uitscharen van vee en het bemonsteren van mest.

13.7 Faciliteren van maatschappelijke grondbanken

We bevelen het ministerie van LNV aan om zowel landelijk als regionaal stappen te zetten om waar mogelijk bestaande initiatieven voor een maatschappelijke grondbank met onder andere regelgeving en financiering te ondersteunen.

Een groeiende groep particulieren is bereid om te investeren in grond, en die gronden onder voorwaarden – zie ook a) Landbouwgronden – beschikbaar te stellen aan boeren. Weliswaar is het rendement op grond laag, maar de waarde van het onderpand is zeker. En daarnaast heeft deze investering, door de gestelde eisen, ook een maatschappelijk rendement ten aanzien van natuur, landschap, klimaat en water. Daarom werken momenteel partijen aan verschillende ‘maatschappelijke grondbanken’ om enerzijds nieuwe landbouw-/voedselconcepten mogelijk te maken en om anderzijds verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de eigen leefomgeving, biodiversiteit, natuur en landschap. Aan het ontwikkelen van en werken met maatschappelijke grondbanken kunnen zowel overheden, natuurorganisaties en andere maatschappelijke organisaties als ook bedrijven en burgers bijdragen.

13.8 Verdere vergroening GLB

We bevelen het ministerie van LNV aan om de mogelijkheden van verdergaande vergroening van het GLB (vanaf 2021) maximaal te benutten om zo een stimulans te geven aan natuurinclusieve landbouw.

Met de vaststelling van het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in 2014 is begonnen met de vergroening. Een aanzienlijk verdergaande vergroening bij de aanstaande herziening van het GLB kan een stevige impuls geven aan de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. Dan valt te denken aan eco-regelingen met een puntensysteem waarmee natuurinclusieve bedrijven op tal van onderdelen gunstiger kunnen scoren. In een eco-regeling kunnen maatregelen die positief bijdragen aan verschillende duurzaamheidsaspecten, dus naast biodiversiteit ook klimaat, water- en bodemkwaliteit, worden opgenomen. Zo een integrale beoordeling in een eco-regeling kan ook zorgen voor een financiële waardering voor natuurinclusieve bedrijven. Overigens is het ook mogelijk om, ten behoeve van vergroening, voort te bouwen op de bestaande regelingen en vereisten in het GLB.

13.9 Afwaardering gronden

We bevelen het ministerie van LNV aan om gronden in gebieden waar specifieke beperkingen gaan gelden, af te waarden naar de waarde van NIL-grond en daarbij afspraken te maken over een natuurinclusieve bedrijfsvoering, een landbouwkundig suboptimale drooglegging en/of de te telen gewassen.

Op diverse gronden in Nederland is, om maatschappelijke doelen te realiseren, een ander gebruik gewenst. Dit geldt bijvoorbeeld voor veengronden waar vernatting en/of ander gebruik wenselijk is om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Op gronden nabij Natura2000-gebieden kan een geringere stikstofaanvoer, met dierlijke mest en/of kunstmest, bijdragen aan vermindering van de stikstofdepositie op het natuurgebied.

Beperking van het grondgebruik brengt kosten met zich mee. De gewasopbrengsten zullen dalen en/of de omschakeling naar minder renderende teelten, zal leiden tot vermindering van het economisch rendement. Een beperking van het grondgebruik zal op enige wijze financieel moeten worden gecompenseerd. Als dit plaatsvindt door afwaardering van de gronden naar de waarde van NIL-grond (de waarde tussen die van natuur- en landbouwgrond in), worden de kosten voor de boer lager en zijn economisch minder renderende teelten mogelijk. Deze aanpak maakt het mogelijk dat rond Natura2000-gebieden en natuurgebieden extensieve landbouwbedrijven zich kunnen vestigen en ontwikkelen. Zo ontstaat er blijvend ruimte voor deze vorm van natuurinclusieve landbouw.

13.10 Omschakelingsregeling voor meer natuurinclusieve landbouw

We bevelen het ministerie van LNV aan om een regeling in te voeren waarmee ondernemers die willen omschakelen naar een (meer) natuurinclusieve bedrijfsvoering met scholing, ontwikkelingsruimte en kostencompensatie kunnen worden ondersteund.

De omschakeling naar een (meer) natuurinclusieve bedrijfsvoering vraagt om investeringen in scholing, grondverwerving en of de bodem. Die investeringen leiden voor de korte termijn tot kosten waar (nog) geen opbrengsten tegenover staan. Overigens gelden extra kosten niet alleen voor bedrijven die hun eerste stappen zetten richting een natuurinclusieve bedrijfsvoering, maar ook voor bedrijven die al een eind op weg zijn en vervolgstappen willen zetten. Een omschakelingsregeling voor bedrijven die naar een (meer) natuurinclusieve bedrijfsvoering willen kan ondernemers helpen. Zo'n overgangsregeling dient te bestaan uit een financieel deel om extra kosten te compenseren en een deel regelgeving waarmee ondernemers de nodige ontwikkelingsruimte krijgen.



Figuur 13.10 Zoogkoeien in een agrarisch cultuurlandschap

14

Reflectie extern deskundigen

Een viertal deskundigen op het gebied van natuurinclusieve landbouw, Anne van Doorn en Hens Runhaar van de Wageningen University & Research, Jan Willem Erisman van Louis Bolk Instituut en Rosemarie Slobbe van het Clusius College, is gevraagd om een reflectie op de resultaten uit deze studie. CLM heeft hun bevindingen samengebracht en aangevuld met eigen kennis en voor wat betreft de scope van dit rapport. De geraadpleegde deskundigen zijn ook betrokken bij de innovatie-systeemanalyse voor de landbouwsector van Universiteit Utrecht. Aanvullend op - en parallel aan - die systeemanalyse heeft CLM dit onderzoek uitgevoerd. Een onderzoek dat is gericht op hinder die agrariërs in de dagelijkse praktijk ervaren van bestaande wet- en regelgeving. Dit hoofdstuk geeft aan welke onderdelen in de regelgeving belangrijk zijn om boeren en tuinders te ondersteunen in de ontwikkeling naar een bedrijfsvoering gericht op natuurinclusieve landbouw. Na een aantal algemene bevindingen, worden hieronder per hoofdstuk de belangrijkste bevindingen beschreven.

14.1 Algemeen

In de grondgebonden agrarische sectoren kennen we verschillende typen bedrijven. Zo zijn er bedrijven al vergaand natuurinclusief en anderen die juist de eerste stappen richting natuurinclusief willen zetten. Daarnaast zijn er startende bedrijven en bedrijven met tradities en werkwijzen gebaseerd op meerdere generaties ervaring. Daar doorheen zijn er bedrijven met een gangbare en een biologische bedrijfsvoering. Voor alle type bedrijven zijn er stappen mogelijk in het verder toepassen van natuurinclusieve landbouw op het bedrijf. En vrijwel alle ondernemers hebben op hun bedrijf te maken met wet- en regelgeving die de verdere ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw hinderen. De verschillende wetten en regels zijn daarom, vanuit het perspectief van natuurinclusieve landbouw, niet zomaar in volgorde van belang of impact te zetten. Een ondernemer heeft baat bij een combinatie van stimuleringen en ondersteunende wet- en regelgeving. Welke combinatie dat is, hangt af van zijn type bedrijf en type ondernemer; zijn persoonlijke bedrijfsprofiel. Zo heeft een beginnende of overschakelende agrariër baat bij stimulerende, ondersteunende regelgeving, terwijl een vergaand natuurinclusieve agrariër vindt dat hij ruimte (vertrouwen) verdiend op basis van de aantoonbare resultaten en prestaties van zijn bedrijf.

Een belangrijke bevinding van extern deskundigen was het onvoldoende aanwezig zijn van een kader voor de toetsing van de hinderende regelgeving. Dat kader had gerelateerd kunnen worden aan de ambitieniveaus van natuurinclusieve landbouw. Dit betekent de hinderende regelgeving waar agrariërs tegen aan lopen koppelen aan hun ambitieniveau. Dus verhindert betreffende regelgeving om te komen van ambitieniveau 0 naar 1, van 1 naar 2, of van ambitieniveau 2 naar 3.

Daarnaast constateerden extern deskundigen dat sommige door agrariërs als hinderlijk genoemde regels een belangrijk financieel vraagstuk met zich meebrengen. In die situaties komt de vraag op of de regelgeving moet worden aangepast dan wel de financiële consequenties moeten worden vergoed om de hinder weg te nemen. Een ander aspect dat extern deskundigen hebben benoemd, is de sectorale (hoofdstuk-) indeling van het rapport. Die indeling doet geen recht aan het feit dat op agrarische bedrijven veel van de genoemde thema's samenkomen. Betreffende deskundigen hebben overigens geen alternatieve indeling aangereikt waarmee dit bezwaar zou kunnen worden ondervangen.

In dit hoofdstuk vindt u de reflectie van de extern deskundigen op de resultaten zoals weergegeven in het rapport. Die reflectie vormde de basis voor een aantal bevindingen. Die bevindingen geven aan welke regelingen, onderwerpen en aspecten prioritair aandacht verdienen bij ministerie LNV. Die punten zijn in onderstaande tabellen vetgedrukt weergegeven en donkerder gearceerd.

14.2

Natuurinclusieve landbouw bevorderende regelgeving

De regelingen 3.1 en 3.2 zijn zeker belangrijk om boeren en tuinders (startende en omschakelende bedrijven) te stimuleren stappen te zetten op de weg naar een natuurinclusieve landbouw. Als een natuurinclusieve bedrijfsvoering (instapmodel natuurinclusieve landbouw) de voorwaarde is om een ontheffing te krijgen van diverse andere regelingen, dan is dat een krachtig instrument.

De regelingen 3.3 en 3.4 worden als randvoorwaarde voor een brede transitie naar een natuurinclusieve landbouw aangemerkt. Individuele bedrijven kunnen zonder aanpassing van het beleid op deze twee onderdelen weliswaar stappen zetten in de richting naar natuurinclusieve landbouw, maar breed binnen de Nederlandse landbouw blijft het hoogste ambitieniveau van natuurinclusieve landbouw evenwel uit beeld. Beide regelingen stimuleren natuurinclusieve landbouw met een financiële waardering. Natuurinclusieve landbouw is gebaat bij een gestapelde waardering. Daarbij horen ook bijvoorbeeld een meerprijs voor natuurinclusief geproduceerd voedsel en/of een lagere hypotheekrente voor een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Maatregel 3.5 (certificering en leveringseisen) kan nodig zijn om een meerprijs voor natuurinclusieve producten te ontvangen. En regeling 3.6 toont de houdgreep waar veel boeren en tuinders inzitten. De drooglegging van landbouwgronden komt tot stand na expliciete consultatie van de grondeigenaren; dus boeren en tuinders. En als dan één ondernemer een geringere drooglegging (hoger waterpeil) wenst ten behoeve van een natuurinclusieve bedrijfsvoering zorgt dat voor een moeilijke situatie.

Zie voor het overzicht van maatregelen 3.1 t/m 3.6 ook tabel 14a op de volgende pagina.

Tabel 14a: Natuurinclusieve landbouw bevorderende regelgeving

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|---|-----------------------------|---|
| 3.1 | Startsubsidie NIL | Rijk, Provincie, Gemeente | Ontbreken stimulering |
| 3.2 | Instapmodel natuurinclusieve landbouw | Rijk (i.s.m. bedrijfsleven) | Ontbreken beleidsmatige ontwikkelingsruimte |
| 3.3 | Waardering natuurinclusieve bedrijfsvoering | Rijk | Geen stimulering van natuurinclusieve landbouw via GLB |
| 3.4 | Regelgeving koolstofvastlegging | Rijk | Ontbreken regelgeving voor CO ₂ -vastlegging landbouw |
| 3.5 | Generieke certificering en leveringseisen | Afnemer | Geen generieke certificering en leveringseisen ten behoeve van biodiversiteit |
| 3.6 | Bedrijfsspecifiek waterpeil | Waterschap | Onmogelijkheid vrijwillige vernatting ten behoeve van natuur |

14.3 Pacht

Voor een (hoog ambitieniveau van) natuurinclusieve landbouw is het noodzakelijk om over voldoende gronden te beschikken. Overigens is de beschikbaarheid van een groot areaal grond geen garantie voor een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Wel kunnen grondeigenaren (zowel overheden, natuurorganisaties als particulieren) die een natuurinclusieve landbouw nastreven, kwalitatieve voorwaarden stellen aan de pachter van gronden. Enkele natuurorganisaties eisen sinds enige tijd dat pachters een opleiding tot natuurboer hebben gevolgd en gaan in overleg met de pachter ('van pachter naar partner') om tot een algeheel natuurinclusieve bedrijfsvoering te komen. En ook overheden stellen steeds vaker specifieke eisen aan de verpachting van gronden.

Deze aspecten zijn niet zozeer belemmeringen die voortkomen uit regelgeving, maar die voortkomen vanuit financieel rendement. Immers als meer eisen worden gesteld aan de pachter en/of de te pachten gronden om tot een hogere (lange termijn) maatschappelijke opbrengst te komen, dan zal de (korte termijn) financiële pacht opbrengst navenant lager moeten zijn.

Zie ook tabel 14b op de volgende pagina voor een overzicht.

Tabel 14b: Hinderende regelgeving met betrekking tot pacht

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|---------------------------------------|-----------------------------|---|
| 4.1 | Pacht van landbouwgrond | Rijk, Provincie, Gemeente | Het helpt de boer als overheden bij het verpachten van landbouwgronden rekening houden met hun maatschappelijke doelstellingen. Concreet betekent het dat overheden eisen zouden stellen aan het gebruik van de pachtgronden, maar ook aan de intensiteit van het bouwplan en het beheer van watergangen, natuur en landschap op het bedrijf. |
| 4.2 | Instapmodel natuurinclusieve landbouw | Rijk (i.s.m. bedrijfsleven) | Ontbreken beleidsmatige ontwikkelingsruimte |

14.4 Mest en bemesting

De genoemde belemmeringen ten aanzien van mest en bemesting zijn niet los van elkaar, van de gehele bedrijfsvoering en van het gehele systeem, te zien. Een natuurinclusieve boer of tuinder gaat uit van de kracht van biodiversiteit, heeft vaak een minder intensieve bedrijfsvoering met een lagere veebezetting, lager gebruik van meststoffen, minder gebruik van synthetische (gewasbeschermings-)middelen en met vaste mest. Een ondernemer die op deze wijze zijn bedrijf heeft ingericht, zal nog meer dan een gangbare ondernemer, de meststoffen optimaal willen benutten. Deze ondernemer zal zijn mest niet uitrijden op momenten en met methoden die zorgen voor een vermijdbaar verlies aan nutriënten, bijvoorbeeld door stikstofemissie.

Als een natuurinclusief bedrijf kan worden getypeerd met hetgeen is genoemd in 3.2 Instapmodel natuurinclusieve landbouw, dan zou dat een voorwaarde kunnen zijn voor een vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot mest en bemesting zoals voorgesteld onder 5.1 tot 5.4. Daarbij wordt 5.2 Akkerranden en natuurvriendelijke oevers niet als een groot probleem gezien om natuurinclusieve landbouw te realiseren. Dit speelt immers alleen bij veehouderijbedrijven die -na de aanleg van deze natuurelementen- een mestoverschot hebben. Dus relatief intensieve veehouderijbedrijven. Aanpassing van de regelingen 5.3 Emissiearme mestaanwending en 5.4 Emissiearme huisvesting is relevant voor bedrijven met een bedrijfsvoering die in totaliteit op natuurinclusieve landbouw is gericht.

Zie ook tabel 14 c op de volgende pagina voor het overzicht van maatregel 5.1 t/m 5.4.

Tabel 14c Hinderende regelgeving met betrekking tot mest en bemesting

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|--|-----------|---|
| 5.1 | Kalenderlandbouw | Rijk | Het helpt de boer met een natuurinclusieve bedrijfsvoering, wanneer er geen beperkende data gelden voor het bemesten van hun grond om zo bodemleven en flora en fauna boven de grond te kunnen stimuleren. |
| 5.2 | Akkerranden en natuurvriendelijke oevers | Provincie | Het helpt de grondgebonden boer, die alle dierlijke mest kan en mag gebruiken op zijn land, wanneer hij de mest elders op zijn bedrijf mag gebruiken na de aanleg van natuurlijk ingerichte perceelranden. |
| 5.3 | Emissiearme mestaanwending | Rijk | Het helpt de boer wanneer hij zijn volledig grondgebonden bedrijf, alle dierlijke mest mag gebruiken op zijn eigen land met bemestingstechnieken die zorgen voor minder ammoniakemissie én die geen schade aan het bodem- en waterleven toebrengen. Een van die technieken is het met water verdund aanbrengen van dierlijke mest met de sleepvoettechniek. |
| 5.4 | Emissiearme huisvesting | Rijk | Het helpt de boer als de ammoniakemissie van het totale bedrijf wordt beoordeeld in plaats van alleen die van de (emissiearme) stal. Daarnaast zou de overheid financiële risico's voor de ontwikkeling en implementatie van nieuwe emissiearme (ingestrooide) stalsystemen kunnen ondervangen. |

14.5 Gewasbescherming

De genoemde belemmeringen ten aanzien van gewasbescherming komen voort uit de opvatting dat synthetische gewasbeschermingsmiddelen noodzakelijk kunnen zijn op een landbouwbedrijf. Dat is een opvatting die wellicht geldt voor een landbouwbedrijf met een relatief laag ambitieniveau ten aanzien van natuurinclusieve landbouw. Bij een hoog ambitieniveau verwachten wij dat het mogelijk is om een natuurinclusief landbouwbedrijf te voeren zonder het gebruik van deze synthetische middelen.

Voorkomen moet worden dat een beleidsaanpassing gericht op deze regelingen een transitie naar een volledig natuurinclusieve landbouw blokkeert. Het wegnemen van deze belemmeringen zou dan ook hooguit en specifiek gericht moeten zijn op bedrijven die in een concreet omschakelingsprogramma zitten naar natuurinclusieve landbouw. Het generiek opheffen van deze belemmeringen ondersteunt enkel de gangbare landbouw naar een enigszins technisch duurzamere bedrijfsvoering.

Zie voor het overzicht ook tabel 14d op de volgende pagina.

Tabel 14d: Hinderende regelgeving met betrekking tot gewasbescherming

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|---|-------------|--|
| 6.1 | Systeembenadering | EU | Het helpt de boer als bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen rekening wordt gehouden met het gewasbeschermingssysteem en mogelijke afwenteling op andere duurzaamheidsdoelen. |
| 6.2 | Strokenteelt en residueisen | EU, Afnemer | Het helpt de boer als de regelgeving en/of handhaving wordt aangepast, zodat -onder voorwaarden- geen boete of een leveringsverbod wordt opgelegd wanneer op een gewas dat in strokenteelt is geproduceerd, een niet-toegelaten middel wordt aangetroffen. |
| 6.3 | Laag-doseringssysteem en laag-volumetechniek herbiciden | Ctgb | Het helpt de boer wanneer de etiketten van relevante herbiciden worden aangepast, zodat LDS en LVS kunnen worden toegepast. |

14.6 Waterbeheer

De regelgeving ten aanzien van het waterbeheer is sterk (vrijwel enkel) gericht op een landbouwkundig optimale drooglegging van de gronden. Een teveel aan water moet daartoe snel worden afgevoerd, sloten frequent gebaggerd en geschoond. Deze maatregelen passen niet altijd in een natuurinclusieve bedrijfsvoering, zeker als bagger ontvangen moet worden op momenten en locaties die niet passen in deze bedrijfsvoering. De genoemde baggerregelgeving werkt inderdaad belemmerend op een natuurinclusief bedrijf als deze rechtlijnig wordt toegepast. Met de strekking van deze regelgeving en een pragmatische uitvoering (handhaving), zullen veel natuurinclusieve boeren en tuinders uit de voeten kunnen.

Zie ook tabel 14e hieronder.

Tabel 14e: Hinderende regelgeving met betrekking tot waterbeheer

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|--|------------|--|
| 7.1 | Waterdoorstroming versus natuur-ontwikkeling | Waterschap | Het helpt de boer als de keur van het waterschap toestaat dat gefaseerd baggeren en schonen van sloten mogelijk is onder voorwaarde van voldoende doorstroming in betreffende watergang. |
| 7.2 | Ontvangplicht bagger | Rijk | Het helpt de boer als er geen verplichting geldt voor het ontvangen van baggerspecie en maaisel op schraal beheerde of te verschromen gronden. |

14.7 Instandhouding

Een transitie naar een natuurinclusieve landbouw is een structurele verandering van het bedrijf en de bedrijfsvoering. Boeren en tuinders die maatregelen nemen gericht op natuurinclusieve landbouw, zoals het aanplanten van bomen en struiken, zullen die niet snel teniet willen doen. Een natuurinclusief bedrijf kan eventueel in de toekomst een recent aangeplante houtsingel binnen de regels van herplantplicht wel verplaatsen. Aanpassen van de regelgeving zoals aangegeven in 8.1 lijkt dan ook niet nodig voor de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw. Anderzijds kunnen deze regels ook worden geharmoniseerd met die voor het kappen van fruitbomen.

Blijvend grasland is een belangrijk onderdeel van natuurinclusieve landbouw en daarom zou het goed zijn als de Nederlandse overheid zoals gevraagd in 8.2 die graslanden vastlegt. Daarbij draagt het vastleggen van (de vernieuwing van) blijvend grasland, bij aan de rechtszekerheid van melkveehouders. Maatregelen ten behoeve van natuurinclusieve landbouw zijn afhankelijk van de grondsoort, de locatie en het type bedrijf en ondernemer. Een balans tussen cultuurhistorie, archeologie en biodiversiteit (8.3) is dan ook gewenst. De Omgevingswet zal dat naar verwachting in de nabije toekomst ook mogelijk maken.

Zie ook onderstaande tabel 14f

Tabel 14f: Hinderende regelgeving met betrekking tot instandhouding

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|--|---------------------|--|
| 8.1 | Kapvergunning en herplantplicht op landbouwgrond | Provincie, Gemeente | Het helpt de boer als er geen herplantplicht voor houtopstanden op landbouwgronden geldt. |
| 8.2 | Blijvend grasland | EU | Het helpt de boer als op korte termijn het huidige landgebruik wat betreft blijvend grasland wordt vastgelegd, zodat het kan dienen als referentie voor een eventuele toekomstige wettelijke verplichting |
| 8.3 | Open cultuurlandschap | Rijk, Gemeente | Het helpt de boer als in het bestemmingsplan naast cultuurhistorie en archeologie ook biodiversiteit een plaats krijgt, zodat een afweging tussen deze kwaliteiten mogelijk is. |

14.8 Akkerranden, vogelakkers et cetera

Natuurinclusieve landbouw gaat uit van het herstellen van natuurlijke evenwichten. Als boeren en tuinders bepaalde soorten planten en dieren willen bestrijden (9.1 GLB regelgeving vanggewassen), toont het aan dat er nog geen evenwicht is. Er zijn dan maatregelen nodig om evenwicht te bevorderen, niet om soorten te bestrijden. Daardoor is er een sterke relatie van dit aspect met paragraaf 14.5 Gewasbescherming en met het ambitieniveau van natuurinclusieve landbouw. Desondanks is het synchroniseren van wet- en regelgeving te allen tijde gewenst omdat het de

uitvoering vereenvoudigt. En in het geval van 9.2 Niet-aansluitende regelgeving goed voor de ondersteuning van natuurinclusieve landbouw.

Maatregel 9.3 Vergoedingsregelingen verzoekt feitelijk een aanzienlijke verruiming van de budgetten voor agrarisch natuurbeheer. Deze verruiming is gewenst als maatregelen worden gefinancierd die daadwerkelijk bijdragen aan een transitie naar natuurinclusieve bedrijven. Als alternatief voor verruiming van budgetten voor agrarische natuurbeheer kan financiering vanuit andere bronnen - stapeling van beloning- een mogelijkheid vormen.

Een natuurinclusieve bedrijfsvoering gaat veel meer dan agrarisch natuurbeheer uit van een transitie van het gehele bedrijf. Bij de verantwoording van die bedrijfsvoering lopen boeren en tuinders soms aan tegen de door de wetgever gehanteerde nauwkeurigheid (9.4 Controle uitvoering natuurelementen). Een intelligente handhaving houdt bij de nauwkeurigheid van de verantwoording rekening met het aandeel natuurinclusief gebruikte gronden op een bedrijf. Dan wordt bij een hoger aandeel natuurinclusieve gronden een grotere administratieve afwijking geaccepteerd. Dat stimuleert een groter aandeel natuurinclusief gebruikte gronden op een bedrijf.

Zie ook onderstaande tabel 14g.

Tabel 14g Hinderende regelgeving met betrekking tot akkerranden, vogelakkers, etc.

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|--|------------------------|--|
| 9.1 | GLB-regelgeving, vanggewassen | EU, Rijk | Het helpt de boer als bij de teelt van vanggewassen zoals Tagetes het mogelijk is om in beperkte mate onkruiden chemisch te bestrijden zodat de teelt een betere slagingskans heeft, hetgeen in de navolgende hoofdteelten bespuitingen kan voorkomen. |
| 9.2 | Niet-aansluitende regelgeving | Rijk, Provincie | Het helpt de boer als de termijn in de subsidieregeling ANLb wordt vervroegd naar 1 januari en daarmee gelijk is als die in de mestwetgeving voor het uitrijden van vaste mest. |
| 9.3 | Vergoedings-regelingen | Provincie | Het helpt de boer en bevordert de biodiversiteit als agrarisch natuurbeheer in heel Nederland kan worden toegepast mits het beschikbare budget dat ook mogelijk maakt. |
| 9.4 | Controle uitvoering natuurelementen | Rijk, Provincie | Het helpt de boer als met een praktische bril de aangelegde natuurelementen worden gecontroleerd en kleine afwijkingen in de uitvoering proportioneel worden beboet. |

14.9 Hygiëne

Een benadering van een agrarisch bedrijf vanuit de kracht van biodiversiteit laat zich (soms) moeilijk rijmen met een benadering vanuit het perspectief van maximale hygiëne. Maar het achterliggende doel -een gezonde bedrijfsvoering waarmee gezond voedsel wordt geproduceerd- wordt

evenwel gedeeld. Het is dan ook zoeken naar die gezamenlijke deler. Aangezien de hiervoor genoemde regelingen allen betrekking hebben op afnemers, dient daar een oplossing te worden gevonden. De overheid kan hierbij wel een faciliterende rol vervullen, zie ook onderstaande tabel 14h.

Tabel 14h: Hinderende regelgeving met betrekking tot hygiëne

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|---------------------------------|----------|--|
| 10.1 | Afemerseisen akker- en tuinbouw | Afnemers | Het helpt de boer als afnemers geen eisen stellen aan bloemenranden op en om het erf. |
| 10.2 | Hygiënecode | Afnemers | Het helpt de boer als bij de beoordeling van hygiëne-eisen, integraal en kritisch wordt gekeken naar directe en indirecte effecten van te nemen maatregelen. |
| 10.3 | Keten Kwaliteit Melk (KKM) | Afnemers | Het helpt de boer als vereisten van de afnemers c.q. de daaruit voortkomende maatregelen op praktische uitvoerbaarheid worden getoetst. |

14.10 Administratie

Aan elk type bedrijfsvoering zijn administratie, controle en handhaving verbonden. Daarvan is natuurinclusieve landbouw niet uitgezonderd. Deze regelingen c.q. aanbevelingen gelden dan ook voor de gehele agrarische sector. Vanuit natuurinclusieve landbouw is aandacht op zijn plaats voor administratieve lasten die deze bedrijfsvoering heel specifiek raken. Dan valt te denken aan regeling 11.1 Opgave percelen in GDI omdat het momenteel moeilijk is om onder andere strokenteelten, mengteelten en agroforestry op een juiste wijze te administreren in de gecombineerde data inwinning (GDI). Alle andere aanbevelingen die onder deze noemer vallen, gelden voor (vrijwel) alle type bedrijven. Juist daarom zijn ze voor LNV wel heel relevant, maar niet specifiek vanuit het perspectief van natuurinclusieve landbouw. Zie voor het overzicht ook tabel 14i op de volgende pagina.

Tabel 14i: Hinderende regelgeving met betrekking tot administratie

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|---|-----------|---|
| 11.1 | Opgave van percelen in GDI (gecombineerde data inwinning) | Rijk | Het helpt de natuurinclusieve boer als hij bij strokenteelt en mengteelten zijn verschillende gewassen als percentage van het geheel kan opgeven. Vernieuwende vormen als agroforestry en weidende varkens in het bos, zouden als aparte mogelijkheid moeten kunnen worden opgevoerd. |
| 11.2 | Opgave wildschade | Provincie | Het helpt de boer als bij een gehonoreerde claim, geen eigen risico geldt, meerdere schademomenten in een gewas bij elkaar kunnen worden opgeteld en bepaalde schades ook later gemeld kunnen worden dan binnen een termijn van 7 dagen. |
| 11.3 | Verschil in kaartbestanden | Rijk | Het helpt de boer als de overheid voor verschillende beleids-terreinen hetzelfde basis kaartmateriaal gebruikt. |
| 11.4 | Controle op basis van luchtfoto's | Rijk | Het helpt de boer als bij de controle naast actuele luchtfoto's met recente informatie, ook satellietbeelden van eerdere jaren en veldinformatie worden meegenomen. |

14.11 Overige regelgeving en knelpunten

Onder de noemer 'Overige regelgeving en knelpunten' vallen verschillende regelingen die belangrijk zijn voor en sterk bijdragen aan een transitie van bedrijven naar een natuurinclusieve landbouw. Als eerste is het belangrijk dat op integrale wijze wordt gekeken naar alle milieuthema's die de landbouw en voedselproductie raken (12.1). En omschakeling naar een natuurinclusieve landbouw is erbij gebaat als (jonge) boeren en tuinders via het onderwijs inzichten, kennis en ervaring opdoen met de principes, werkwijzen en technieken van natuurinclusieve landbouw (12.3). Uiteraard is het altijd goed als medewerkers bij overheden (meer) ervaring met en inzicht in natuurinclusieve landbouw hebben (12.2).

Er zijn verschillende regelingen vanuit ander perspectief de afgelopen jaren opgesteld, die (onbedoeld) een ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw kunnen tegenwerken. Dat betreft onder andere de stimulans van biomassa voor energieproductie (12.4) en grondgebruik voor energieproductie (12.5). Het belang van productie van duurzame energie is groot, maar dat hoeft niet ten koste te gaan van natuurinclusieve landbouw. En als afnemers de broeikasgasemissies vanuit de landbouw uitdrukken per hectare in plaats van per kg product (12.12), geeft dat een stimulans aan de (grondgebonden) natuurinclusieve landbouw.

De bedrijfsvoering van natuurinclusieve bedrijven wijkt sterk af van die van gangbare bedrijven. Daarom zou het goed zijn om bestaande en nieuwe regelgeving tegen 'het licht van biodiversiteit te houden' (12.6 en 12.7). Daar staat tegenover dat verschillende aspecten waarmee landbouwbedrijven te maken hebben, hen niet verhinderen om natuurinclusiever te werken maar wel om te komen tot een duurzamere bedrijfsvoering. Aanpassen van regelingen zoals hier voorgesteld (12.9 Wet natuurbescherming en 12.11 Vergunningverlening was- en spoelplaatsen) is niet nodig voor natuurinclusieve landbouw, maar wel voor een verdere verduurzaming van de landbouw.

Tot slot zou het goed zijn om relatief eenvoudige ingrepen in de bodem ten behoeve van natuurinclusieve landbouw (12.10 Aanlegvergunning) vergunningvrij te laten. Zie voor het overzicht ook tabel 14j op de volgende pagina.

Tabel 14j Overige hinderende regelgeving en knelpunten

| Nr. regeling | Onderwerp | Wie? | Probleem |
|--------------|--|---------------------------------|---|
| 12.1 | Conflicterende milieuthema's | Overheden en bedrijfsleven | Het helpt de boer als ook anderen integraal naar natuur- en milieuthema's kijken, zodat niet naar een maximale benutting van alle individuele (milieu)gebruiksruimten hoeft te worden gekeken, maar naar een optimale benutting van de gecombineerde (milieu)gebruiksruimten. |
| 12.2 | Deskundigheid overheid | Gemeente, Provincie, Waterschap | Het helpt de boer als medewerkers van gemeente, provincie en waterschap geschoold zouden zijn in natuurinclusieve landbouw en of (kunnen) terugvallen op externen met die specifieke kennis. |
| 12.3 | Onderwijs | Rijk | Het helpt de boer als principes, werkwijzen en technieken van natuurinclusieve landbouw onderdeel worden van het curriculum in het MBO en HBO. |
| 12.4 | Subsidie gebruik biomassa | Rijk | Het helpt de boer als de marktverstoring door SDE-subsidie voor het (bij)stoken van biomassa die kan bijdragen aan natuurinclusieve kringlooplandbouw, eindigt. |
| 12.5 | Beschikbaarheid grond | Rijk en andere overheden | Het helpt de boer als er sprake is van helder ruimtelijk ordeningsbeleid dat voor de lange termijn de realisatie van zonneweides, windturbines en andere kapitaalkrachtige activiteiten reguleert. |
| 12.6 | Verskil in regelgeving tussen overheden en tussen afnemers | Overheden en afnemers | Het helpt de boer als overheden en afnemers (de uitvoering van) regelgeving op elkaar afstemmen. |
| 12.7 | Welke regelgeving geldt voor strokenteelt? | Rijk | Het helpt de boer wanneer de regels voor bemesting afgestemd worden op het telen in stroken. Voor gewasbescherming geldt dezelfde wens, maar dat is niet eenvoudig. |
| 12.8 | Bermmaaisel, compost en bokashi | Rijk | Het helpt de boer als schoon bermmaaisel niet als afval wordt beschouwd en het gebruik van bokashi gereguleerd wordt onder de Meststoffenwet. |
| 12.9 | Wet natuurbescherming | Rijk en Provincie | Het helpt de boer als er een evenwicht is tussen (de bescherming van) akker- en weidevogels enerzijds en (de bestrijding van) predatoren anderzijds. Overheden kunnen, ten behoeve van een effectief agrarisch natuurbeleid, een beter evenwicht vinden. |
| 12.10 | Aanlegvergunning | Provincie en Gemeente | Het helpt de boer als er geen vergunningen nodig zijn voor de aanleg van eenvoudige natuurelementen zoals een paddenpoel. |
| 12.11 | Vergunningverlening was- en spoelplaatsen | Gemeente | Het helpt de boer als verschillende overheden dezelfde eisen stellen voor was- en spoelplaatsen. |
| 12.12 | CO ₂ -footprint | Zuivel-bedrijven | Het helpt de boer als broeikasgasemissie niet alleen wordt beoordeeld per kg product maar ook per hectare. |

Bijlagen

Bijlage 1 Bijvangst

Aan deze studie hebben veel boeren en andere deskundigen bijgedragen. In de gesprekken en bijeenkomsten kwamen niet alleen wet- en regelgeving die natuurinclusieve landbouw hinderen aan de orde, maar ook andere punten. Als waardering voor de inbreng van zovelen vinden we het belangrijk om ook die punten te vermelden. Deze bijlage bevat een aantal opmerkingen en hartenkreten die strikt genomen niet binnen deze opdracht passen, maar wel waardevol kunnen zijn voor onze opdrachtgever.

Sloot- en slootkantbeheer

Het is verplicht om slootmaaisel en bagger twee dagen op de slootkant te laten liggen, zodat waterdieren (met name amfibieën) kunnen ontsnappen naar de sloot. De voedingsstoffen uit het maaisel en de bagger zorgen echter voor verrijking van de slootkant. Daarom mag op botanische slootkanten geen slootafval worden aangebracht. De bagger en het maaisel moeten worden afgevoerd of op het perceel naast de slootkant worden gedeponeerd. De regels om zowel slootfauna ('bagger enkele dagen op de slootkant lagen liggen') als slootkantflora ('geen bagger op de slootkant aanbrengen'), staan haaks op elkaar.

Voedselbos op natuurgrond

Een voedselbos is bos dat aangeplant wordt met voornamelijk eetbare soorten. Dit wordt gedaan in de zeven lagen van een bos: hoge bomen, kleine bomen, struiken, klimplanten, kruidgewassen, bodembedekkers en knolgewassen (inclusief paddenstoelen). Maar een voedselbos op natuurgrond kan niet productief zijn, omdat er in de natuur niet grootschalig en professioneel geoogst mag worden (Wet Natuurbeheer).

Voedselbos in Natura2000-gebieden

In Natura2000-gebieden zijn deelgebieden aan te wijzen die vanuit natuur- en biodiversiteitsperspectief niet bijzonder waardevol. Te denken valt aan plantages met douglasspar of populier. Desondanks rust er op deze natuurgebieden wel een doeltype dat niet verenigbaar is met een voedselbos. Zelfs als daardoor de biodiversiteit zou worden verrijkt.

Voorkomen emissie gewasbescherming

Bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen om ziekten en plagen te bestrijden komen deze middelen ook op plekken waar deze niet gewenst zijn, zoals in het oppervlaktewater, in bermen of nabijgelegen natuurgebieden waar ze ongewenste effecten op planten, insecten en andere dieren kunnen hebben. De Ambitie Plantgezondheid 2030 (opgezet door BO Akkerbouw) en het daaruit voortkomende Actieplan Plantgezondheid Akkerbouw zetten in op een zeer sterke verlaging van de emissie. Om deze zoveel mogelijk te voorkomen zijn onder meer robuuste gewassen nodig. Daarbij is aangegeven aan dat wanneer moderne veredelings technieken, zoals cis-genese, gebruikt mogen worden, deze weerbare gewassen sneller verkregen kunnen worden. Verder draagt een versnelde toelating van laag-risicomiddelen bij aan het voorkomen van ongewenste effecten op planten en dieren.

Biologische teelt en emissie naar het oppervlaktewater

Bij het bemesten en het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen moet naast het oppervlaktewater een teeltvrije zone worden aangehouden, variërend van 0,5 tot 1,5 meter. In deze strook mogen geen mest en gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. Als er op een perceel biologisch geteeld wordt, mag er wel tot aan de slootkant worden geteeld. Biologische telers gebruiken echter ook, in de biologische teelt

toegelaten, gewasbeschermingsmiddelen. Enkele van deze middelen worden ook in het oppervlaktewater teruggevonden.

Buurcontracten

Akkerbouwers en veehouders maken afspraken om producten voor elkaar te produceren en te leveren. Voorbeelden daarvan zijn dat de akkerbouwer stro of voer levert aan de veehouder en daarvoor in de plaats de veehouder mest aan de akkerbouwer. De afspraken met betrekking tot 'voer voor mest' tussen burens, de 'buurcontracten', hebben geen enkele status in onder andere het mestbeleid. Maar veehouders zouden de ruimte van de akkerbouwer wel graag willen meerekenen als afzetruimte voor zijn mest of als onderbouwing van grondgebondenheid.

Ontwijking bemestingsnormen

Biologische melkveebedrijven en zelf-zuivelaars hebben afwijkende regels voor de productie van dierlijke mest; de excretieforfaits voor stikstof en fosfaat. Die afwijkende regels bieden ruimte om generieke doelen van wet- en regelgeving te ontwijken. Een voorbeeld zijn de forfaitaire normen voor biologische melkkoeien. Voor fosfaat geldt geen uitzondering en is de norm gebaseerd op de Meststoffenwet. Voor stikstof is de norm gebaseerd op de Regeling Dierlijke Producten. Die stikstofproductie, 96,1 kg per jaar, is afgeleid van een koe met een melkproductie van 6.000 kg per jaar. Er zijn biologische bedrijven met melkkoeien die gemiddeld meer dan 11.000 kg per koe per jaar produceren. De stikstofexcretie op deze bedrijven is forfaitair 96,1, maar feitelijk meer dan 150 kg stikstof per koe per jaar. Daardoor kan op deze bedrijven binnen de forfaitaire biologische stikstofgebruiksnorm van 170 kg per ha, feitelijk tot wel 300 kg stikstof per ha worden bemest. Zeer hoge melkproducties per koe waren in de biologische melkveehouderij enkele jaren geleden nog ondenkbaar. Er was een Europese norm van maximaal 20% krachtvoer in het rantsoen. Vanwege biologische melkveebedrijven die zelf krachtvoer verbouwen (bijv. in Denemarken) is dat aandeel verhoogd naar 40%. Die aanpassing heeft deze ontwikkeling mogelijk gemaakt.

Bijlage 2 Personen die hebben bijgedragen aan deze studie

| | |
|--------------------------|---|
| Hans Akkermans | akkerbouwer, LTO |
| Dirk van Apeldoorn | WUR |
| Sanne Beld | Met natuur mee |
| Marry Brink | melkveehouder |
| Jan Broenink | biologisch veehouder, NatuurBoeren |
| Durkje Brouwer de Koning | Buurvrouw Durkje |
| Wilco Brouwer de Koning | melkveehouder |
| Jaco van Bruchem | NFO |
| Harry Bruins | biologisch melkveehouder |
| Marc Buiten | Stichting Voedselbosbouw Nederland |
| Conny Clazing | RVO |
| Jos Derks | akkerbouwer en gewasbeschermingsbedrijf |
| Nick van Eekeren | Louis Bolk Instituut |
| Wouter van Eck | Stichting Voedselbosbouw Nederland |
| Yvonne Gooijer | CLM Onderzoek & Advies |
| Adriaan Guldemond | CLM Onderzoek & Advies |
| Bert den Haan | fruitteler, De Fruitmotor |
| Cor den Hartog | biologisch melkveehouder |
| Van Heusden | RVO |
| Patrick Kaashoek | Boerenwijsheid |
| Just Kalverkamp | RVO |
| Hans van Kessel | akkerbouwer, NAV |
| Rien Klippel | Unie van Waterschappen |
| Peter Knippels | KAVB |
| Pieter Korst | akkerbouwer, ZLTO |
| Evert Kranenburg | akkerbouwer en schapenhouder, LTO |
| Joost Lommen | CLM Onderzoek & Advies |
| Wilbert Mans | akkerbouwer en bloembollenteler, KAVB |
| Meeuwis Millenaar | melkveehouder, BoerenNatuur, ondernemerscoach NIL |
| Annet Oosterhof | RVO |
| Jan van Overesch | gemengd bedrijf |
| Eefke Peeters | RVO |
| Carin Rougoor | CLM Onderzoek & Advies |
| Maurice Steinbusch | Cumela |
| Wiebren van Stralen | FrieslandCampina |
| Arjan Tolkamp | jongveeopfokker en bedrijfsadviseur |
| Cornelis Uijtewaal | fruitteler, NFO |
| Ronald Verhoeven | zeugen- en vleesveehouder, ZLTO |
| Jan Dirk van der Voort | biologisch melkveehouder, Remeker |
| Carleen Weebers | BoerenNatuur |
| Jaap van Wenum | LTO Nederland |
| Marjan van der Wijngaard | melkveehouder |
| Jan Willemsens | akkerbouwer, LTO |

CLM Onderzoek en Advies

Postadres

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

www.clm.nl