



Feiten en cijfers vergroening GLB 2021

Berien Elbersen & Anouk Cormont



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Feiten en cijfers vergroening GLB 2021

Berien Elbersen & Anouk Cormont

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in samenwerking met RVO en in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoeksthema BO-43-Duurzame voedselvoorziening & productieketen & natuur.

Wageningen Environmental Research
Wageningen, september 2022

Gereviewd door:

Lysander Lantain, Teamleider Directe Betalingen GLB, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Akkoord voor publicatie:

Sander Janssen, Teamleider Earth Informatics, Wageningen Environmental Research

Rapport 3195
ISSN 1566-7197
ISBN 978-94-6447-411-4

Voorliggend rapport presenteert de uitkomsten van een monitoring van de vergroening voor het jaar 2021 volgens de geactualiseerde methode en gebruikmakend van gegevens die werden verzameld in samenwerking met RVO. De evaluatie laat zien hoe en door welke boeren maatregelen voor blijvend grasland, gewasdiversificatie en ecologische aandachtsgebieden en tevens de equivalente maatregelen zijn gekozen. De resultaten werden geïnterpreteerd wat betreft te verwachten effecten in relatie tot de gestelde doelen van de vergroening. In de analyse worden ook de resultaten uit de voorgaande monitoringsrapportage betrokken, zodat een beeld ontstaat van de vergroening na zeven jaar.

Trefwoorden: GLB, vergroening

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/577363> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2022 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

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

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



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3195 | ISSN: 1566-7197

Foto omslag: Berien Elbersen

Inhoud

Verantwoording	5
Woord vooraf	7
Afkortingen	9
Samenvatting	11
1 Inleiding, doel en evaluatiemethode	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Vergroening in het GLB	13
1.3 Doelstellingen van vergroening in het GLB en EU-monitoring in het Gemeenschappelijk Toezicht en Evaluatie Kader	15
1.4 Methode voor monitoring van vergroening in Nederlandse situatie	16
1.5 Leeswijzer	16
2 Resultaten van de evaluatie en monitoring van vergroening na vier jaar	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Algemeen, gewasdiversificatie en equivalente maatregelen	17
2.3 Instandhouding blijvend grasland	21
2.4 Ecologische aandachtsgebieden (EA)	25
3 Conclusies resultaten van vergroening vanaf 2015	28
Literatuur	30
Bijlage 1 Invulling van vergroeningsmaatregelen in Nederland	31
Bijlage 2 Overzicht voorwaarden en wegingsfactoren voor ecologische aandachtsgebieden 2021 (Algemene lijst)	35
Bijlage 3 Overzicht output- en resultaatindicatoren voor monitoring vergroening in GLB	40

Verantwoording

Rapport: 3195

Projectnummer: 5200047602

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Teamleider Directe Betalingen GLB, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

naam: Lysander Lantain

datum: 26 september 2022

Akkoord teamleider voor de inhoud,

functie: Teamleider Earth Informatics, Wageningen Environmental Research

naam: Sander Janssen

datum: 26 september 2022

Woord vooraf

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

Zoals toegezegd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid vanwege de *Motie Ouwehand*, zal er jaarlijks een rapportage naar de Kamer worden gestuurd over de effecten van de vergroening van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. In dit rapport worden de resultaten van de monitoring van vergroening in 2021 gepresenteerd en worden deze resultaten ook vergeleken met de uitkomsten van monitoring voor de jaren 2015-2021. Bij de beschrijving van de resultaten worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen genoemd.

Dit rapport is gebaseerd op gegevens die RVO aanlevert aan de EU met betrekking tot monitoring vergroening. Hierbij wordt uitgegaan van geconstateerde (en als deze niet beschikbaar zijn, de aangevraagde) gegevens.

Wij danken mw. Van Selm en dhr. Lantain van de *Directie EIA van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* voor het voorleggen van deze vraag bij ons en voor de begeleiding. Wij danken Herman Blom voor de aanlevering van de RVO-data en de geduldige en gedegen controle op alle data en tekst in dit rapport.

Afkortingen

Afkorting	Toelichting
BG	Blijvend grasland
EA	Ecologisch Aandachtsgebied
EKBG	Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GTEK	Gemeenschappelijk Toezicht en Evaluatie Kader
HNV	<i>High Nature Value farmland</i>
LNV	<i>Verwijst naar Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid</i>

Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten van de monitoring van de vergroeningsmaatregelen in 2021 gepresenteerd en vergeleken met die van 2015-2020. Deze jaarlijkse rapportage is toegezegd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid vanwege de *Motie Ouwehand*, die voorschrijft dat er jaarlijks een rapportage naar de Kamer zal worden gestuurd over de effecten van de vergroeningsmaatregelen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

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

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

Tot 2020 waren er drie equivalente maatregelen waaruit de boer kon kiezen. Twee daarvan, *Akkerbouwstrokenpakket* en het *pakket Veldleeuwerik*, werden in 2015 al ingevoerd met een duurzaamheidscertificaat van het Ministerie van LNV. Vanaf 2016 is daar nog een pakket, *Vezelhennep*, bijgekomen. Vanaf 1 januari 2020 is het pakket Veldleeuwerik echter komen te vervallen.

De vergroeningsmaatregelen hebben in Nederland een grote reikwijdte, in die zin dat een groot gedeelte van het landbouwareaal in beheer is bij boeren met minimaal één vergroeningsverplichting. Dit areaal is tussen 2015 en 2021 ook toegenomen. In 2015 had 67% van de boeren ten minste één vergroeningsverplichting en in 2018 was dit gestegen naar 74% en voor de jaren erna bleef het daarop stabiel. De landbouwgrond die hoort bij deze bedrijven (met minimaal één vergroeningsverplichting) bedroeg 90% in 2015, steeg naar 93% in 2016 en daalde toen naar een constant percentage van 92% vanaf 2017 t/m 2021. Gesteld kan worden dat Nederland hiermee hoog scoort in Europees perspectief, waar het gemiddelde percentage landbouwgrond dat ten minste onder één verplichting valt op 80% lag in 2018 (Copa-Cocega¹).

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

Ten eerste omdat dit percentage inclusief alle bedrijven met instandhoudingsverplichting voor blijvend grasland is (63% van de bedrijven in Nederland sinds 2019 en in 2015 was dit 56%). De grote meerderheid van deze bedrijven moet haar areaal blijvend gras rapporteren, maar hoeft om de vergroeningspremie te ontvangen geen aanvullende maatregelen te treffen, tenzij ze blijvend grasland heeft gelegen binnen Natura 2000-gebied. Dit geldt zolang de daling van het relatief areaal blijvend grasland in het totale landbouwareaal niet meer dan 5% bedraagt ten opzichte van het referentiejaar 2012. In 2021 was er sprake van een relatieve toename met 2,1% in dit areaal. Deze stijging was tot 2020 nog 2,3% en dat hing tot vorig jaar vooral samen met de eerdere afschaffing van het melkquotum en aanpassing van de derogatienormen. Richting 2021 lijkt dit effect nu dus af te nemen.

In 2021 geldt, net als in alle voorgaande jaren, voor 6% van de boeren met blijvend grasland een ploeg- en omzetverbod op het blijvend graslandareaal dat zij beheren in Natura 2000-gebieden. Het totaal van blijvend grasland met dit verbod, het zogenaamd Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKGB), is in 2021 toegenomen ten opzichte van 2015, maar is licht gedaald ten opzichte van 2018 en ook ten opzichte van 2020. Het areaal blijvend grasland in beheer bij boeren met EKGB-verplichting bedraagt 41.478 ha in 2021 en dit betreft ook weer 5% van het totaalareaal blijvend grasland in Nederland, net als in de jaren ervoor.

¹ <https://copa-cogeca.eu/europeanfarming>

Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat Nederland 100% van het blijvend graslandareaal binnen Natura 2000 heeft aangewezen als kwetsbaar. Dit komt in 2021 neer op een areaal van 60.112 ha (8% van het totale blijvend graslandareaal). Dit areaal laat een lichte absolute stijging zien ten opzichte van het jaar ervoor met 308 ha. Slechts een deel van dit EKBG-gebied (69%) valt onder het beheer van vergroeningsplichtige boeren en verklaart het grote verschil tussen aangewezen hectare EKBG en opgegeven hectare onder vergroening.

Ten tweede komt gewasdiversificatie over het algemeen overeen met de gangbare landbouwpraktijk en voegt daardoor weinig toe. Tussen 2015 en 2017 steeg het aandeel boeren dat zich hieraan moet houden van 22 naar 24% en daarna is dit percentage gestabiliseerd op dit niveau. In de praktijk heeft de maatregel niet tot meer diversiteit in gewassen geleid, ten minste tot 2018. Een eerdere analyse (Elbersen et al., 2018) liet zien dat het gemiddelde aantal hoofdgewassen per bedrijf is afgenomen tussen 2015 en 2018, maar deze analyse zou opnieuw moeten worden gedaan om te kunnen zeggen of er in de laatste jaren nog verandering heeft plaatsgehad in gewasdiversiteit op landbouwbedrijven.

Ten derde wordt de maatregel voor Ecologische Aandachtsgebieden (EA) op een beperkt areaal toegepast. Er zijn namelijk 10.674 boeren (20% van de boeren bedrijven) met een EA-verplichting die 37% van het Nederlandse landbouw areaal beheren. Na toepassing van de wegingsfactoren voor EA's kan er geconcludeerd worden dat EA's 11% van het totale bouwlandareaal met betalingsrechten in Nederland beslaan.

Het merendeel van de boeren in Nederland heeft, net als in voorgaande jaren, gekozen voor productiegerelateerde EA's als vanggewassen en stikstofbindende gewassen (99% van het EA-areaal in 2021, net als voorgaande jaren). De bijdrage van deze gewassen aan bodemkwaliteit is positief, maar gering, echter aan het verbeteren van de biodiversiteit dragen zij niet bij, terwijl de EA-maatregel daar oorspronkelijk wel voor bedoeld was.

Invulling van EA via equivalente maatregelen wordt zeer weinig gekozen door boeren (nog geen 1% van de boeren kiest hiervoor, ook in 2021) en de belangstelling hiervoor is door aanpassing in de standaardinvulling van de EA-verplichting in relatie tot vanggewassen verder gedaald vanaf 2018. Hierdoor namen de verschillen tussen de standaardinvulling en via equivalente maatregelen af en werd het minder interessant voor boeren om equivalente pakketten te kiezen (zie ook pag. 24).

Voor zowel het vastleggen van bodemkoolstof als het beschermen van onder- en bovengrondse biodiversiteit is het in stand houden van blijvend grasland belangrijk. De vergroeningsmaatregelen vanuit het GLB voor de bescherming van blijvend grasland leken ontoereikend, omdat het areaal blijvend gras een dalende trend liet zien tot 2017. In 2018 is er echter een omslag en is het areaal blijvend grasland met 0,7% toegenomen ten opzichte van het percentage in het referentiejaar 2012 en in 2020 is de stijging zelfs 2,3%, maar in 2021 neemt deze weer wat af naar 2,1%. De stijging die dus verder doorzette tot 2020, hangt zeer waarschijnlijk samen met de aanscherping van de mestnormen.²

Binnen Natura 2000-gebieden geldt een ploeg- en omzetverbod voor blijvend gras (op 6% van het blijvend graslandareaal). Bescherming van blijvend grasland (tegen scheuren en omzetten) geldt echter niet voor een groot deel van de weidevogel- en veenweidegebieden die vaak overlappen met zogenaamde *High Nature Value farmlands*, omdat die veelal ook buiten Natura 2000 liggen. In deze gebieden blijft scheuren en omzetten van graslanden mogelijk en dit brengt risico's mee voor zowel de biodiversiteit als voor het vasthouden van de bodemkoolstof.

Kortom, de meerwaarde die vergroening heeft op verbetering van de bijdrage van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) aan EU-brede milieu- en klimaatdoelen, is zeer beperkt gebleken. Dit sluit aan bij de conclusies die de Europese Rekenkamer (2017) ook al heeft getrokken na evaluatie van vergroening op EU-niveau. Ook in 2021 is hier geen verandering in gekomen.

² De fosfaatgebruiksruimte op gras is hoger dan op bouwland. Ook voor derogatieaanvraag in 2020 (aanvraag 31 januari) geldt weer dat er een minimumareaal van 80% grasland op het bedrijf verplicht is. Bij scheuren of vernietigen (omploegen) van grasland wordt een korting op de stikstofgebruikersnorm toegepast op dat perceel. Zie: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/11/Hoeveel%20mest%20uitrijden%20hoe%20rekent%20u%20dat%20uit%2028-11-19%20v1.pdf>

1 Inleiding, doel en evaluatiemethode

1.1 Aanleiding

De vergroeningsmaatregelen binnen de 1^e pijler van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werden in de hervorming van het GLB van 2013 geïntroduceerd (EC COM 1307/2013) en traden in januari 2015 in werking. In de vergroening moeten drie generieke maatregelen ervoor zorgen dat de milieuprestaties van individuele agrarische bedrijven omhooggaan. Ze werden bij de invoering in 2013 gezien als een belangrijk instrument voor verduurzaming van de Europese en daarmee ook van de Nederlandse landbouw.

In Van Doorn et al. (2015) is een systematiek voor monitoring en evaluatie vergroening op nationaal niveau uitgewerkt. De systematiek is vervolgens toegepast met een nulmeting in 2015 en ondertussen ook met een voortgangsmeting voor 2016 (Van Doorn en Smidt, 2017), 2017 (Elbersen et al., 2018), 2018 (Elbersen en Schutt, 2019), 2019 (Elbersen en Lazebnik, 2020) en 2020 (Elbersen & De Jonge, 2021). In voorliggend rapport worden de resultaten van de monitoring van vergroening in 2021 gepresenteerd en worden deze resultaten ook vergeleken met de uitkomsten van monitoring voor de jaren 2015-2020, waardoor een totaaloverzicht ontstaat van de resultaten van implementatie van de vergroening over een periode van zeven jaar. De resultaten kunnen gebruikt worden voor de verdere uitwerking van het GLB na 2022 en voor de jaarlijkse rapportage naar de Tweede Kamer over de effecten van de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, welke is toegezegd vanwege de *Motie Ouwehand*.

1.2 Vergroening in het GLB

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

De vergroeningsverplichtingen bestaan uit:

1. Gewasdiversificatie toepassen, hetgeen een minimum aan verschillende gewassen op een bedrijf in stand houden betekent.
2. Een minimum aan ecologische aandachtsgebieden (EA) in stand houden.
3. Het in stand houden van blijvend grasland (het aandeel blijvend grasland mag landelijk niet meer dan 5% dalen t.o.v. het areaal in referentiejaar 2012 en voor kwetsbare graslanden geldt een ploegverbod (bijvoorbeeld blijvend gras binnen Natura 2000-gebieden)).

Voor meer uitleg hierover en aanpassingen in vergroeningsmaatregelen in recente jaren zie ook Bijlage 1.

Naast vergroeningsverplichtingen, zoals hierboven genoemd en waarop deze monitoring betrekking heeft, zijn er ook andere milieugerichte maatregelen in het kader van het GLB waar de boer zich aan moet houden of vrijwillig aan kan voldoen (zie bijvoorbeeld ook Elbersen et al. (2018); hoofdstuk 1, paragraaf 1.2). Deze milieugerichte maatregelen zijn:

1. De 'randvoorwaarden' van het GLB (in het Engels aangeduid als *Cross-Compliance*) waar een boer zich verplicht aan dient te houden.
2. De maatregelen die de boer vrijwillig kan kiezen, worden vergoed vanuit Pijler 2 van het GLB (Plattelandsprogramma). In Nederland omvatten deze vooral de agrarische natuurbeheermaatregelen waarvoor collectieven van boeren beheerovereenkomsten moeten afsluiten als collectief. In tegenstelling tot de vergroeningsmaatregelen die van toepassing zijn op een ruime meerderheid van agrariërs en daarbij behorend landbouwareaal, hebben vrijwillige maatregelen onder Pijler 2 een veel kleinere invloed op het landbouwareaal in Nederland.

Vergroening is niet verplicht voor alle boeren:

- Biologische bedrijven zijn uitgezonderd van vergroening, omdat deze al worden beschouwd als groen genoeg (*green by definition*).
- Bedrijven met een bedrijfsareaal van minder dan 15 ha zijn vrijgesteld van het toepassen van de vergroeningsmaatregel Ecologische Aandachtsgebieden.
- Bedrijven met minder dan 10 ha bouwland hoeven geen gewasdiversificatie toe te passen.
- Boeren die een vergroeningsverplichting hebben, kunnen ook kiezen voor equivalente maatregelen. In 2021 zijn er nog twee van de oorspronkelijke drie equivalente maatregelen waaruit de boer kan kiezen. Twee daarvan, *Akkerbouwstrokenpakket* en het *pakket Veldleeuwerik*, werden in 2015 al ingevoerd met een duurzaamheidscertificaat van het Ministerie van LNV. Vanaf 2016 is daar nog een pakket, *Vezelhennep*, bijgekomen. Vanaf 1 januari 2020 is het pakket Veldleeuwerik echter komen te vervallen (zie Bijlage 1 voor meer uitleg over de pakketten).

Uitgaven aan vergroening bedragen 30% van Pijler 1-uitgaven. Voor de directe betalingen vertoont het budget een dalende trend met 749 mln. euro in 2015 en 666 mln. euro in 2020 en 651 in 2021. Daarvan is 30% beschikbaar voor vergroening. Aangezien beide budgetten aan elkaar gerelateerd zijn, geldt voor beide een afname van 13% tussen 2015 en 2021. Overigens zijn de totale uitgaven in het GLB in 2020 en 2021 wel gestegen: dit komt dus niet door de directe betalingen, maar door een stijging in de uitgaven voor markt en prijsbeleid dat vooral in 2021 vanwege de coronacrisis en de toegenomen belangstelling voor de GMO-regeling omtrent groenten en fruit fors toenam.³

Tabel 1 *Overzicht budget directe betalingen en budget voor vergroening tussen 2015 en 2020.*

Jaar	Directe betalingen budget (mln. euro)	Budget beschikbaar voor vergroening (mln. euro) (30% van directe betalingen budget)
2015	749	225
2016	737	221
2017	724	217
2018	683	205
2019	671	201
2020	661	200
2021	651	195

De EC-verordening (EC COM 1307/2013) biedt ruimte aan de lidstaten om de vergroeningsmaatregelen nationaal verder in te vullen. Daarom heeft Nederland zijn nationale invulling van de vergroening in 2014 vastgesteld in Kamerbrieven van toenmalig staatssecretaris Dijksma (Kamerbrieven van resp. 06-12-2013, 06-06-2014 en 29-07-2014). In haar brief aan de Tweede Kamer van 06-12-2013 worden vergroeningsmaatregelen gekoppeld aan de doelstellingen van 'een goede agrobiodiversiteit, milieukwaliteit en bescherming van het klimaat'. In Bijlage 1 en 2 wordt verder in meer detail uitgelegd hoe vergroening nationaal is ingevuld voor de drie vergroeningsverplichtingen, inclusief (kleine) veranderingen daarin in de jaren 2014 tot nu.

Elk jaar worden ook nog kleine wijzigingen doorgevoerd in het vergroeningsbeleid. In 2020 en 2021 vonden echter geen wijzigingen plaats, maar de belangrijkste recente wijzigingen werden al in 2019 doorgevoerd. Toen zijn er namelijk nog vier nieuwe mogelijkheden bijgekomen voor het inzetten van EA met het pakket Algemene Lijst:

1. braakliggend land met een mengsel van drachtplanten (planten die gunstig zijn voor bijen);
2. gewassen zonnekroon en olifantsgras;
3. zonnebloem als vanggewas categorie 1 als onderdeel van een mengsel;
4. hybride soorten vanggewassen als onderdeel van een mengsel. Dit moeten wel kruisingen zijn van de soorten uit categorie 1 of 2.

³ https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-04/Toelichting-betalingen-GLB-2021_0.pdf

Ook bij het Akkerbouwstrokenpakket en het Vezelhenneppakket kunnen hybride soorten vanggewassen worden ingezet. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als bij de Algemene Lijst.

Tot slot zijn de eisen voor de afmetingen van landschapselementen versoepeld sinds 2019. Elementen die iets te groot waren, kunnen nu wel worden aangemerkt als EA en tellen dan mee tot een maximale breedte of oppervlakte. Voor bufferstroken, akkerranden, heggen, houtwallen, bomen in rij, stroken langs bos, boomgroepen en vijvers gelden hiervoor nog wel aanvullende regels in relatie tot hoe ze mogen meetellen. Voor verdere details over invulling van deze veranderingen: zie ook Bijlage 1 en 2.

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

Zoals ook al in voorgaande rapporten aangegeven, heeft de vergroening als belangrijkste doelstelling het verbeteren van de algehele milieuprestatie (*environmental performance*) van een agrarisch bedrijf, waarbij het specifiek gaat om verbetering van de biodiversiteit, de bodem- en waterkwaliteit en het verminderen van broeikasgassen (EC COM 1307/2013). Bovendien zijn deze milieudoelstellingen specifiek geformuleerd per type vergroeningsmaatregel (zie Kader 1). Zo heeft de invoering van de Ecologische Aandachtsgebieden (EA's) primair als doelstelling het verbeteren van de biodiversiteit, terwijl het in stand houden van blijvend grasland een bredere, algehele milieuprestatie dient, maar ook een specifieke, namelijk het vastleggen van koolstof ten behoeve van het klimaat (zie Kader 1).

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

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

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

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

In het GTEK worden verschillende typen doelstellingen van het GLB gekoppeld aan verschillende typen indicatoren. Een onderscheid wordt gemaakt in *effectindicatoren*, *resultaatindicatoren* en *outputindicatoren*. Voor vergroening (ingevoerd vanaf januari 2015) zijn aan het GTEK verschillende effect-, resultaat- en outputindicatoren toegevoegd die de voortgang en effecten van dit nieuwe beleid moeten meten (zie Kader 2).

Kader 2: Drie typen indicatoren in het GTEK

De effectindicatoren meten in hoeverre de algemene doelstellingen van het GLB gehaald worden; in het geval van vergroening gaat het dan om de bijdrage van het GLB aan duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaat aanpak en specifieke effectindicatoren hiervoor in het GTEK gaan over ontwikkeling in populaties boerenlandvogels, uitstoot van broeikasgassen, waterkwaliteit, organischestofgehalte in de bodem, bodemerosie en areaal boerenland met hoge natuurwaarde (zogenaamde High Nature Value farmland).

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

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

Na vier jaar vergroening is er al een aantal studies uitgevoerd naar de resultaten van de vergroening voor de gehele EU. De uitkomsten van deze studies worden uitgebreid besproken in Elbersen et al. (2018).

In dit rapport worden de resultaten van de evaluatie van vergroening voor Nederland over 2021 gepresenteerd en ook vergeleken met resultaten in voorgaande jaren. Tevens zullen de conclusies in hoofdstuk 3 van deze studie, net als in de voorgaande rapportages, ook in het licht worden geplaatst van de uitkomsten van de in Elbersen et al. (2018) reeds besproken uitkomsten van bredere evaluatiestudies van vergroening.

1.4 Methode voor monitoring van vergroening in Nederlandse situatie

De hier gepresenteerde studie volgt de methode die door Van Doorn et al. (2015) werd uitgewerkt, zodat de resultaten van deze studie ook met die van voorgaande jaren vergeleken kunnen worden. Hierdoor kan een totaaloverzicht gepresenteerd worden in dit rapport van de resultaten van de vergroening over een periode van zeven jaar.

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

Het indicatorraamwerk Van Doorn et al. (2015) wordt dus in deze monitoringsstudie opnieuw toegepast en een overzicht van de output- en resultaatindicatoren is te vinden in Bijlage 3 van dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergronden van de studie beschreven, is uitgelegd wat het actuele vergroeningsbeleid in de praktijk inhoudt en met welke systematiek de monitoring en evaluatie van vergroening in de Nederlandse situatie wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de monitoring en evaluatie van vergroening voor 2021 gepresenteerd en vergeleken met die voor de jaren 2015 t/m 2020. In hoofdstuk 3 ten slotte staan de belangrijkste conclusies over de trendanalyse 2015-2021 met betrekking tot de resultaten van vergroening.

2 Resultaten van de evaluatie en monitoring van vergroening na vier jaar

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de monitoring en evaluatie van vergroening voor 2021 gepresenteerd en vergeleken met voorgaande jaren.

Allereerst volgt in paragraaf 2.2 een overzicht van deelname aan vergroeningsmaatregelen, equivalente maatregelen en vrijstellingen van vergroening. In paragraaf 2.3 worden beheer van blijvend grasland en toepassing van ploeg- en omzetverbod in blijvende kwetsbare graslandgebieden besproken. Tot slot gaat paragraaf 2.4 over de toepassing van EA's. De vergroeningsmaatregelen worden in dit hoofdstuk allemaal gemonitord op basis van de indicatoren zoals door Van Doorn et al. (2015) ontwikkeld (zie Bijlage 3).

2.2 Algemeen, gewasdiversificatie en equivalente maatregelen

Over de onderzoeksperiode 2015-2021 is het totaal aantal landbouwbedrijven met meer dan 18% gedaald, van 63.910 naar 52.110 (Tabel 2). Deze daling was veruit het grootst tussen 2015 en 2016. Het areaal landbouwgrond nam in dezelfde periode echter met slechts 3% af. Het totaal aantal landbouwbedrijven daalt sneller dan het aantal dat zich aan ten minste één vergroeningsmaatregel moet houden. Dit betekent ook dat het aantal landbouwbedrijven dat zich hieraan moet houden relatief is toegenomen: van 78% in 2015 naar 83% in 2021 (Tabel 2). Overigens is dit percentage tussen 2018 en 2021 redelijk stabiel gebleven. Het percentage landbouwgrond dat ten minste onder één vergroeningsverplichting valt, is eerst gestegen van 90 naar 93% (in 2016) en bevindt zich de laatste vijf jaar op 92%.

In areaal heeft de vergroening dus een relatief grote reikwijdte. Echter, dit getal moet om twee redenen voorzichtig worden geïnterpreteerd. Ten eerste omdat 77% van dit vergroeningsareaal bij bedrijven hoort die zich aan de instandhouding van blijvend grasland moeten houden. Omdat het blijvend graslandareaal niet is gedaald t.o.v. de referentieratio blijvend grasland (zie Tabel 4), hoeven boeren met blijvend grasland geen enkele concrete actie te ondernemen om zich aan de vergroeningsverplichting te houden. Ten tweede omdat op slechts een beperkt deel van dit vergroeningsareaal sprake is van verandering in landbouwpraktijk, zoals zal blijken uit de gedetailleerde analyse van de EA-gebiedenverplichting in paragraaf 2.4.

Wel kan men concluderen dat Nederland een relatief groot areaal heeft dat onder vergroening valt; dit ligt de laatste jaren stabiel op 92%. Wat het EU-gemiddelde in 2021 is, is niet bekend, maar in 2017 lag het gemiddelde op 73% van het landbouwareaal (Europese Rekenkamer, 2017) en in 2018 op 80% (Copa-Cogeca⁴).

De relatieve en absolute stijging in vergroeningsareaal tussen 2015 en 2021 is overigens wel voornamelijk veroorzaakt door bedrijven die zich aan de instandhouding blijvend grasland moeten houden. Opvallend is dat tussen 2015 en 2021 het landbouwareaal behorend bij deze bedrijven is toegenomen met ruim 7%, terwijl het totale landbouwareaal behorende bij bedrijven met ten minste één vergroeningsverplichting in dezelfde periode slechts met 0,3% toenam (zie Tabel 2). De toename in blijvend graslandareaal hangt niet met vergroening samen, maar zeer waarschijnlijk met de aangescherpte mestnormen in de landbouw.

⁴ <https://copa-cogeca.eu/europeanfarming>

Tabel 2 *Overzicht van outputindicatoren van alle vergroeningsmaatregelen 2015-2021.*

		Jaar	Aantal boeren	%*	Opp. landbouwgrond (ha)	%*	Opp. bouwland (arable) (ha)	Opp. blijvend grasland (PG) (ha)
Totaal	Totaal aantal boeren in Nederland	2015	63910	100%	1845750	100%	1070510	766027
		2016	55364	100%	1792219	100%	1057098	749489
		2017	55645	100%	1811571	100%	1065533	743976
		2018	53780	100%	1811048	100%	1049595	763782
		2019	53230	100%	1816320	100%	1039084	767542
		2020	52695	100%	1814450	100%	1031962	772411
		2021	52110	100%	1811910	100%	1030370	770980
	Aantal boeren met aangevraagde betalingsrechten	2015	49941	78%	1766145	96%	1005320	722991
		2016	45750	83%	1749722	98%	975586	737963
		2017	45069	81%	1765973	97%	972708	753614
		2018	44758	83%	1771113	98%	979366	752958
		2019	44244	83%	1764027	97%	977602	748747
		2020	43803	83%	1764633	97%	970043	757099
		2021	43291	83%	1762080	97%	970271	754062
Vergroening	Aantal boeren dat ten minste één vergroeningsverplichting heeft	2015	42802	67%	1659049	90%	934864	709117
		2016	40503	70%	1661010	93%	934885	710629
		2017	40435	73%	1669002	92%	929022	722204
		2018	39782	74%	1669749	92%	933815	719374
		2019	39384	74%	1673832	92%	934746	722816
		2020	38984	74%	1670349	92%	925671	728061
		2021	38377	74%	1664086	92%	923668	723773
	Aantal boeren dat zich aan gewasdiversificatie moet houden	2015	13884	22%	720068	39%	658073	-
		2016	13092	24%	696826	39%	634298	-
		2017	13125	24%	709470	39%	644986	-
		2018	12965	24%	705569	39%	646625	-
		2019	12888	24%	705956	39%	648878	-
		2020	12802	24%	708950	39%	647801	-
		2021	12556	24%	700021	39%	640849	-
	Aantal boeren dat zich aan EA-maatregel moet houden (EFA=Ecological Focus Areas)	2015	11430	18%	679705	37%	626250	-
		2016	10655	19%	635965	35%	582736	-
		2017	10585	19%	644648	36%	589209	-
		2018	10799	20%	658139	36%	607948	-
		2019	10772	20%	661178	36%	612521	-
		2020	10839	21%	675473	37%	623247	-
		2021	10674	20%	669019	37%	617892	-

		Jaar	Aantal boeren	%*	Opp. landbouwgrond (ha)	%*	Opp. bouwland (arable) (ha)	Opp. blijvend grasland (PG) (ha)
	Aantal boeren dat zich aan blijvend graslandverplichting moet houden (BG)	2015	35646	56%	1295315	70%	-	708563
		2016	33186	60%	1303595	73%	-	690270
		2017	33434	60%	1325144	73%	-	687299
		2018	33467	62%	1355454	75%	-	708783
		2019	33480	63%	1374064	76%	-	716466
		2020	33363	63%	1388415	77%	-	717536
		2021	32945	63%	1389030	77%	-	712689
Vrijstelling	Aantal boeren dat vrijgesteld is van vergroening: biologische bedrijven	2015	1148	2%	46483	3%	20328	25627
		2016	1157	2%	57580	3%	30068	27334
		2017	1281	2%	58834	3%	23058	35400
		2018	1355	3%	61969	3%	24614	36971
		2019	1167	2%	55353	3%	23515	31399
		2020	1248	2%	60688	3%	26072	34085
		2021	1313	3%	65331	4%	28641	36110
	Aantal boeren dat vrijgesteld is van gewasdiversificatie en niet verplicht is voor EA-maatregel	2015	38684	61%	1086497	59%	379236	676187
		2016	34009	61%	1077934	60%	369981	690146
		2017	34165	61%	1080109	60%	356098	704631
		2018	33580	62%	1053056	58%	332740	702827
		2019	31874	60%	1027975	57%	332924	675701
		2020	31314	59%	1019609	56%	323015	677645
		2021	32179	62%	1084669	60%	355168	709696
Equivalentente maatregelen	Totaalaantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft	2015	320	1%	29230	2%	28400	771
		2016	322	1%	29847	2%	29076	729
		2017	341	1%	29450	2%	28216	1171
		2018	205	0%	19819	1%	19018	762
		2019	166	0%	17124	1%	16544	559
		2020	90	0%	8262	0%	7917	347
		2021	89	0%	7319	0%	6942	368
	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft: <i>Akkerranden-pakket</i>	2015	82	0%	4851	0%	4489	335
		2016	62	0%	3241	0%	2997	249
		2017	110	0%	4722	0%	4050	632
		2018	72	0%	3609	0%	3255	311
		2019	41	0%	1927	0%	1805	125
		2020	39	0%	1818	0%	1742	83
		2021	33	0%	1424	0%	1337	89

		Jaar	Aantal boeren	%*	Opp. landbouwgrond (ha)	%*	Opp. bouwland (arable) (ha)	Opp. blijvend grasland (PG) (ha)
Gewasdiversificatie	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft: <i>Veldleeuwerik-pakket</i>	2015	238	1%	2438	1%	23911	436
		2016	212	1%	22073	1%	21622	404
		2017	170	1%	17716	1%	17293	408
		2018	70	0%	8709	0%	8464	251
		2019	68	0%	8662	0%	8427	216
		2020	0	0%	0	0%	0	0
		2021	0	0%	0	0%	0	0
	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft: <i>Vezelhennep-pakket</i>	2015	-	-	-	-	-	-
		2016	48	0%	4533	0%	4456	76
		2017	61	0%	7011	0%	6873	131
		2018	63	0%	7502	0%	7298	200
		2019	57	0%	6534	0%	6313	218
		2020	51	0%	6444	0%	6175	264
		2021	56	0%	5895	0%	5605	280
	Aantal boeren dat zich aan gewasdiversificatie met twee gewassen moet houden	2015	6573	10%	145372	8%	12197	-
		2016	6014	10%	134121	7%	11136	-
		2017	5978	11%	134725	7%	111542	-
		2018	5877	11%	133828	7%	110269	-
		2019	5821	11%	131428	7%	109127	-
		2020	5829	11%	133714	7%	109705	-
		2021	5668	11%	128619	7%	106678	-
	Aantal boeren dat zich aan gewasdiversificatie met drie gewassen moet houden	2015	7311	11%	574695	32%	536104	-
		2016	7078	12%	562705	32%	522939	-
		2017	7147	13%	574745	32%	533444	-
		2018	7088	13%	571740	32%	536356	-
		2019	7067	13%	574528	32%	539751	-
		2020	6973	13%	575236	32%	538096	-
		2021	6888	13%	571401	31%	534172	-

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

Het percentage boeren dat zich aan gewasdiversificatie moet houden, is alleen tussen 2015 en 2016 gestegen en is daarna gestabiliseerd tot 24%; dit heeft betrekking op 39% van de landbouwgrond. Dit ging in 2021 gepaard met een daling in het bijbehorende landbouwareaal van 1% ten opzichte van 2020 (zie Tabel 2).

De gewasdiversificatieverplichting zal overigens in de praktijk weinig inspanning vergen van boeren, aangezien de maatregel vrijwel niets toevoegt aan de gangbare landbouwpraktijk (Van Doorn & Smidt, 2017; Europese Rekenkamer, 2017; Louhichi et al., 2017). In de praktijk heeft de maatregel niet tot meer diversiteit in gewassen geleid, ten minste tot 2018. Een eerdere analyse (Elbersen et al., 2018) liet zien dat het gemiddelde aantal hoofdgewassen per bedrijf is afgenomen tussen 2015 en 2018, maar deze analyse zou opnieuw moeten worden gedaan om te kunnen zeggen of er in de laatste jaren nog verandering heeft plaatsgehad in gewasdiversiteit op landbouwbedrijven.

Wat betreft equivalente maatregelen kunnen sinds 2020 slechts twee soorten pakketten worden opgegeven, want het Veldleeuwerikpakket is komen te vervallen. In 2018 namen in totaal 205 boeren deel aan equivalente maatregelen. In 2019 is dit aantal gedaald naar 166 en dit daalt verder naar 90 in 2020 en naar 89 in 2021. Deze daling zit voornamelijk in de afschaffing van het Veldleeuwerikpakket. Voor de afschaffing van dit pakket was er al een sterke afname te zien bij boeren die voor dit pakket kozen door een wijziging van de voorwaarden in de standaardsituatie (voorwaarden buiten de equivalente praktijken). Hierdoor was het verschil met het equivalente pakket Veldleeuwerik kleiner. De instandhoudingstermijn van de standaard vergroeningsmaatregel EA-vanggewassen is door de EU in 2018 verkort van tien naar acht weken. Omdat hiermee de geboden keuze binnen het Veldleeuwerikpakket feitelijk een lege huls werd, is bij het equivalente pakket Veldleeuwerik de instandhoudingstermijn vervolgens ook op acht weken gesteld. Hierdoor bestaat er geen verschil meer met de standaardsituatie EA-vanggewas. Dit is naar alle waarschijnlijkheid de reden dat minder landbouwers van het equivalente pakket Veldleeuwerik gebruik gingen maken vanaf 2018, naar zelfs volledige afschaffing in 2020. Overigens is door de bijstelling van de standaardsituatie ook de interesse bij boeren voor het Akkerrandenpakket verder afgenomen in 2021, terwijl er weer iets meer boeren kiezen voor het Vezelhennepakket: 56 in 2021 ten opzichte van 51 in 2020.

2.3 Instandhouding blijvend grasland

In Nederland wordt blijvend grasland op nationaal niveau gemonitord. Dit betekent dat het blijvend grasland (BG) areaal in Nederland ten opzichte van het referentiejaar 2012 met niet meer dan 5% mag afnemen. Het gaat hierbij om het relatieve graslandareaal als percentage van het totale landbouwareaal. RVO monitort dit aandeel jaarlijks en heeft berekend dat het percentage voor het referentiejaar 2012 40,97% bedraagt. Na een daling in de jaren 2015 tot en met 2017 ten opzichte van het referentiejaar, is er vanaf 2018 weer een stijging ingezet en die gaat tot 2020 door waarna die stagneert naar 2021 (Tabel 3). Zoals al eerder opgemerkt, hangt de 2018-2020 stijging niet met vergroening samen, maar met de aanpassing van de mestnormen, wat bij veel boeren heeft geleid tot uitbreiding van het blijvend graslandareaal.⁵

Tabel 3 Het aandeel blijvend grasland binnen het totaal landbouwareaal ten opzichte van het referentiejaar 2012.

		Verandering t.o.v. referentieratio
Referentieratio	40,97	
Aandeel 2015	40,59	-0,91%
Aandeel 2016	40,56	-0,99%
Aandeel 2017	40,15	-2,01%
Aandeel 2018	41,26	+0,71%
Aandeel 2019	41,68	+1,74%
Aandeel 2020	41,91	+2,29%
Aandeel 2021	41,83	+2,09%

⁵ De fosfaatgebruiksruimte op gras ligt hoger dan op bouwland. Ook voor derogatieaanvraag in 2020 geldt weer dat er een minimumareaal van 80% grasland op het bedrijf verplicht is (ingevoerd sinds 2015). Nieuw in 2020 is dat bij scheuren of vernietigen (omploegen) van grasland een korting op de stikstofgebruikersnorm toegepast wordt op dat perceel. Zie: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/11/Hoeveel%20mest%20uitrijden%20hoe%20rekent%20u%20dat%20uit%2028-11-19%20v1.pdf>

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

	Jaar	Aantal boeren	% van alle landbouwboeren	Opp. landbouwgrond (ha)	% van landbouwgrond	Opp. bl. grasland (ha)	% bl. grasland
Aantal boeren dat zich aan blijvend-graslandverplichting moet houden (BG)	2015	35646	56%	1295315	70%	708563	92%
	2016	33186	60%	1303595	73%	690270	92%
	2017	33434	60%	1325144	73%	687299	92%
	2018	33467	62%	1355454	75%	708783	93%
	2019	33480	63%	1374064	76%	716466	93%
	2020	33363	63%	1388415	77%	717536	93%
	2021	32945	63%	1389030	77%	712689	92%
Aangewezen ha Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland EKBG	2015					49932	7%
	2016					50815	7%
	2017					57996	8%
	2018					56194	7%
	2019					59925	8%
	2020					59804	8%
	2021					60120	8%
Aantal boeren met EKBG**	2015	3387	5%	174448	9%	37588	5%
	2016	3237	6%	173235	10%	36002	5%
	2017	3291	6%	182165	10%	36979	5%
	2018	3293	6%	191416	11%	42428	6%
	2019	3264	6%	192770	11%	41365	5%
	2020	3258	6%	194999	11%	41677	5%
	2021	3292	6%	195155	11%	41485	5%

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

**Exclusief grasland van boeren die zijn vrijgesteld van vergroening en grasland met als hoofdfunctie natuur.

Voor de vergroening zijn alle bedrijven met blijvend grasland automatisch vergroeningsplichtig, echter zolang de daling van het relatieve areaal niet meer dan 5% bedraagt, hoeft de ruime meerderheid van de boerenbedrijven met blijvend grasland (in 2021: 63% van alle landbouwbedrijven dat 92% van het totale blijvend grasland beheert) hier niets voor te doen en is ploegen, scheuren en omzetten op dit grasland toegestaan. Voor Ecologisch Kwetsbaar blijvend grasland (EKBG) ligt dit wel anders (zie volgende alinea). Het aandeel landbouwbedrijven met blijvend grasland is tussen 2015 en 2021 relatief toegenomen, van 56 naar 63%. Deze stijging ten opzichte van 2015 gaat gepaard met een kleine jaarlijkse toename in het areaal blijvend grasland (zie Tabel 4), die doorzet tot 2020. Echter naar 2021 zien we voor het eerst weer sinds 2017 een daling in het blijvend graslandareaal dat wordt opgegeven door boeren met betalingsrechten. Deze bedraagt ten opzichte van 2020 bijna 5000 ha (zie Tabel 4). Uit Kader 2 blijkt dat de afname in blijvend grasland ook landelijk geldt, want daar is het ook weer afgenomen tussen 2020 en 2021. Een van de factoren die hierachter zit, is dat er een afname is in het aantal bedrijven dat vergroeningsplichtig is en er daarom ook minder blijvend grasland opgegeven wordt waarop een instandhoudingsplicht ligt. Die terugloop wordt vooral veroorzaakt doordat bedrijven stoppen en dit zijn vaker bedrijven met graasvee, die dus veel blijvend grasland hebben. Daarnaast kan dit mogelijk ook deels verklaard worden doordat een aantal boeren afziet van directe betalingen en er ook weer meer grasland naar bouwland wordt omgezet. Immers, het areaal bouwland van bedrijven met een vergroeningsverplichting is wel gestegen tussen 2020 en 2021 (met 228 ha, zie Tabel 2), terwijl het omgekeerde het geval is voor blijvend grasland.

Wat betreft de stijging in blijvend grasland tussen 2018 en 2020 geeft het CBS⁴ aan dat deze vooral in het zuiden van Nederland plaats heeft gehad. Redenen voor deze toename hangen samen met afschaffing van het melkquotum in 2015, waardoor de melkveestapel en daarmee samenhangend het blijvend graslandareaal gingen stijgen. Tevens zijn de voorwaarden voor verhoogde mestnormen (derogatie) gewijzigd, waardoor bepaalde bedrijven gestimuleerd werden om een bepaald percentage grasland aan te houden.

Voor 6% van de boeren in 2021 (5% in 2015) geldt een ploeg- en omzetverbod, omdat zij graslanden binnen Natura 2000-gebieden beheren en deze graslanden zijn aangewezen als Ecologisch Kwetsbaar blijvend grasland (EKBG). Hun aantal is praktisch gelijk gebleven tussen 2020 en 2021. Van het blijvend graslandareaal gerapporteerd in Tabel 4 van boeren met EKBG, valt 41.478 ha binnen Natura 2000-gebied en 7 ha daarbuiten. Die 7 hectaren zijn dus geen EKBG, maar worden beheerd door bedrijven die ook EKBG beheren.

Nederland heeft er in principe voor gekozen 100% van al het blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden als kwetsbaar aan te wijzen. Dit komt overeen met een oppervlakte van 60.112 ha in 2021 EKBG in Natura 2000. Echter, in 2021 zijn er ook 7,8 hectaren EKBG buiten Natura 2000 bijgekomen, wat het totaal EKBG dus op 601.220 brengt (Tabel 4). Dit betekent niet dat Nederland vanaf nu de aanwijzing van EKBG buiten N2000 gaat doorzetten. De 7,8 hectaren-aanwijzing betrof een incidenteel geval dat nodig was om verlies van EKBG binnen Natura 2000 te compenseren.⁶

Net als de voorgaande jaren bedraagt het EKBG areaal 8% van het totale blijvend graslandareaal in 2021 (zie Tabel 4). Echter niet al deze hectaren kwetsbaar blijvend grasland vallen onder de vergroeningsverplichting. Zo behoort circa 6027 ha hiervan bij biologische bedrijven en die zijn per definitie groen⁷. Circa 4898 ha heeft de functie natuur (i.p.v. landbouw).⁸ De rest is niet opgegeven in gecombineerde opgave. Hierdoor geldt ook voor dit deel van het blijvend grasland geen vergroeningsverplichting. Dit verklaart waarom slechts een deel van het totaal aangewezen areaal kwetsbaar blijvend grasland (EKBG) ook blijvend grasland is met een vergroeningsverplichting (Tabel 4). Overigens valt op dat het areaal EKBG dat door biologische boeren wordt opgegeven sterk is gegroeid tussen 2019 en 2021. De groei bedraagt in twee jaar 921 ha, wat een groei betekent van 18% in biologisch EKBG-areaal.

Het omzetverbod voor blijvend grasland wordt daarmee op 41.478 ha door de maatregel vergroening gehandhaafd. Tussen 2015 en 2018 is het areaal EKBG met 12% toegenomen, waarna een lichte daling inzette (Tabel 4). In 2021 is er nog sprake van een toename van 10% ten opzichte van 2015. De toename in areaal EKBG kan vooral worden verklaard door het in 2018 toestaan in de basisbetalingsregeling van zogenaamde IMNA-gronden.⁹ Hierdoor konden deze gronden worden opgegeven voor uitbetaling van betalingsrechten. Overigens vertoont het aantal boeren dat EKBG opgeeft ook naar 2021 een lichte daling. Het areaal opgegeven EKBG is namelijk tussen 2020 en 2021 afgenomen met 192 hectaren. Waar deze kleine terugloop mee samenhangt, is moeilijk te bepalen. Die hectaren EKBG zijn niet verdwenen, maar zijn vermoedelijk niet opgegeven voor het verkrijgen van directe betalingen of andere betalingen uit de 2^{de} pijler van het GLB. Tegelijkertijd is er wel een toename gezien in hectaren kwetsbaar blijvend grasland die niet onder de vergroeningsverplichting valt, namelijk via een stijging van het areaal EKBG dat als biologisch (8% stijging) is aan te merken en in EKBG met de functie natuur (5% stijging).

In Kader 3 wordt de trend in blijvend graslandareaal in Nederland over de periode 2005-2021 toegelicht. Er is sprake van een daling, met name tussen 2011 en 2015. Deze komt echter niet tot uiting in de trend waarop blijvend grasland gemonitord wordt voor het vergroeningsbeleid. Dit komt omdat het een relatieve trend betreft, die gebaseerd is op de verandering van het relatieve percentage blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal conform Europese regelgeving. En aangezien ook het totale landbouwareaal

⁶ Bij besluit van de minister aangewezen, ter compensatie van opheffing van 6,86 hectare EKBG binnen Natura 2000-gebied. Ontheffing is sinds 13 mei 2020 van het omzet- en ploegverbod van EKBG in N2000-gebieden mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld vanwege landherinrichtingsprojecten. Echter, wanneer zo'n ontheffing wordt verleend, moet worden aangetoond dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken N2000-gebied nog steeds worden gehaald. Daarnaast moet worden geborgd dat het verlies aan EKBG binnen een N2000-gebied wordt gecompenseerd door aanwijzing van minimaal evenveel hectaren blijvend grasland buiten een N2000-gebied. Het besluit om ontheffing mogelijk te maken is het resultaat van een motie van het lid Geurts (19 april, 2016, Kamerstuk 26 407, nr. 111) die heeft gevraagd om uitzonderingen toe te staan om gebiedsontwikkeling niet te belemmeren en via pilots de weg te banen voor een uitzonderingsmogelijkheid op het ploeg- en omzetverbod in delen van N2000-gebieden.

⁷ Overigens is dit areaal biologisch EKBG tussen 2019 en 2020 gestegen met 476 ha, en tussen 2020 en 2021 met 445 ha. Er zit dus een doorgaande stijgende lijn in het aantal boeren met EKBG dat naar biologisch overschakelt.

⁸ In dit getal is een stijging van 277 ha te zien tussen 2019 en 2020 en tussen 2020 en 2021 juist weer een daling van 252 ha.

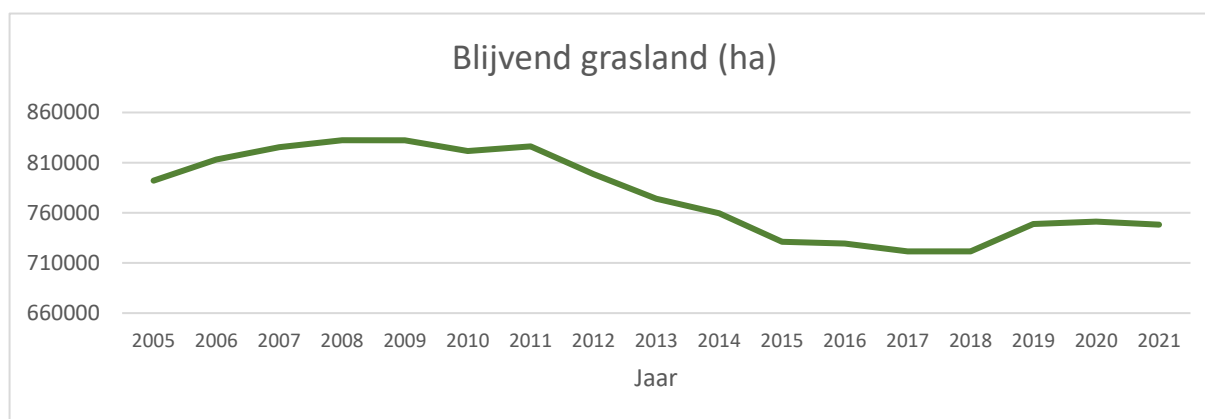
⁹ Het betreft percelen waaraan in 2015, 2016 of 2017 geen betalingsrechten zijn toegekend, omdat deze als niet-subsidiabele natuurgronden werden beschouwd. Na uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) van 11 juli 2017, zijn deze percelen opnieuw beoordeeld. Een deel van deze percelen is alsnog als subsidiabele landbouwgrond in het perceelsregister opgenomen.

sterker is gedaald in deze periode, is de relatieve daling van blijvend grasland zodoende ook veel minder. Tussen 2018 en 2019 neemt het areaal BG duidelijk toe, maar deze toename vlakkt af naar 2021.

In Van Doorn en Smidt (2017) voor de monitoring van vergroening 2016 is ook gekeken naar waar de EKGB vooral liggen (zie Van Doorn en Smidt, 2017; pag. 11, Figuur 2). Deze analyse is voor dit rapport niet opnieuw gemaakt, omdat in de ligging van het merendeel van de EKGB geen verandering plaats heeft (gehad). Voor 2016 is gebleken dat de aangewezen blijvende graslanden in kwetsbare gebieden vooral liggen in de uiterwaarden langs de grote rivieren en op verspreide plekken in de veenweidegebieden van Noord-Holland, het Groene Hart en Arkenheem. Ook werd in Van Doorn en Smidt (2017) op de kaart de ligging van de aangewezen EKGB vergeleken met de ligging van overig waardevol grasland, zoals grasland dat belangrijk is voor weidevogels en gekenmerkt wordt door hoge natuurwaarden: de zogenaamde *High Nature Value farmlands* (uit Van Doorn et al., 2015). Gebleken is dat de grote meerderheid van deze overige waardevolle blijvende graslanden buiten Natura 2000-areaal en dus buiten het aangewezen EKGB-areaal valt. Voor het nieuwe GLB-2023 is dit een belangrijke constatering die aangeeft dat de territoriale aanwijzing niet goed overeenkomt met waar de belangrijke te beschermen biodiversiteit (volgens Vogel- en Habitat Richtlijn) zich bevindt.

Kader 3: Ontwikkeling in blijvend grasland in Nederland 2005-2021

Over een langere periode bekeken, fluctueert het areaal blijvend grasland en is er tussen 2005 en 2021 sprake van een absolute daling zoals uit de cijfers van RVO blijkt (zie Figuur 1). Tussen 2005 en 2021 is het totale blijvend graslandareaal afgenomen van 792.014 tot 748.156 ha (zie Figuur 1).¹⁰ Tussen 2011 en 2015 is deze afnemende trend sterk, terwijl daarvoor ook sprake was van een lichte stijging. De trend waarop gemonitord wordt en die gebaseerd is op de verandering van het relatieve percentage blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal, is veel kleiner. Dit komt omdat niet alleen het blijvend graslandareaal is gedaald, maar ook het landbouwareaal (van 1.951.645 ha in 2005 naar 1.769.627 ha in 2021). De opgaande trend in blijvend grasland die in 2018¹¹ begon, zet zich niet door naar 2021.



Figuur 1 Ontwikkeling in areaal (absoluut in hectaren) blijvend grasland 2005-2021.
(bron: Gerapporteerde cijfers van RVO, 1 juni 2022).

¹⁰ Deze cijfers verschillen van die in Tabel 3 en 4, omdat dit totaal blijvend graslandareaal met betalingsrechten betreft, inclusief graslanden met als hoofdfunctie natuur.

¹¹ Het CBS gaf aan dat de toenames in blijvend grasland vooral in Zuid-Nederland, Brabant en Limburg plaatsvindt. Hier is meer tijdelijk grasland omgezet naar blijvend grasland.

Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/21/voor-het-eerst-in-9-jaar-meer-blijvend-grasland#:~:text=De%20oppervlakte%20blijvend%20grasland%20is,naar%20ruim%20714%20duizend%20hectare.&text=De%20stijging%20van%20het%20areaal,procent%20en%2030%20procent%20toe>

2.4 Ecologische aandachtsgebieden (EA)

Een overzicht van de outputindicatoren over de invulling van EA staat in Tabel 5. Uit de tabel blijkt dat het aantal boerenbedrijven met EA-verplichting is afgenomen van 11.430 in 2015 naar 10.674 in 2021. Deze boerenbedrijven beheren ongeveer 37% van het totale landbouwareaal in 2021 in Nederland, nog steeds een daling ten opzichte van 2020, nadat er enkele jaren (2018-2020) sprake was van een lichte stijging.

Er zijn in 2021 geen boeren meer die kiezen voor een collectieve invulling¹² van EA. Sinds 2015, toen er 12 boeren meededen aan een collectieve invulling, is dit aantal gedaald naar 0 in 2021.

Op de bedrijven met EA-verplichting bedroeg de omvang EA zonder weging in 2015 26% van het bouwlandareaal en dit is toegenomen naar 36% in 2019 en sindsdien stabiel gebleven. Deze relatieve toename hangt samen met het feit dat er richting 2017 een verschuiving heeft plaatsgevonden, waarbij boeren nog iets meer EA's zijn gaan invullen met vanggewassen en stikstofbindende gewassen en nog minder met akkerranden en andere landschapselementen. Deze stijging heeft zich tussen 2019 en 2021 ook verder doorgezet.

De vanggewassen hebben een wegingsfactor van 0,3, dus elke hectare vanggewassen telt maar voor 0,3 ha mee als EA (zie Bijlage 2). Dit verklaart ook de absolute toename in het EA-areaal. Na toepassing van de wegingsfactoren bedraagt het percentage gewogen areaal EA van het totale bouwlandareaal tussen de 8-11 in de zeven jaren. Dit is ruim boven de norm van 5% dat elk land verplicht is in te vullen met EA.

Uit de laatste kolom in Tabel 5 blijkt dat in Nederland EA-areaal voor 99% wordt ingevuld door de productiegerelateerde EA's (vanggewassen en stikstofbindende gewassen) en dat landschapselementen vrijwel niet gekozen worden, tenzij ze onder equivalente pakketten vallen. De belangrijkste soorten vanggewassen die gekozen worden, zijn bladrammenas, gele mosterd, Italiaans en Engels raaigras, Japanse haver en tijdelijk gras. Deze mix verandert weinig tussen de verschillende jaren.

De teelt van vanggewassen na of onder het hoofdgewas heeft in potentie verschillende voordelen voor de bodem: het zorgt voor een toename in het organischestofgehalte in de bodem, er spoelen minder nutriënten uit en deze komen ook geleidelijker beschikbaar eraan. Er hoeft vervolgens minder (kunst)mest gebruikt te worden, de bodemstructuur verbetert, het heeft een positieve invloed op het bodemleven en het gaat erosie tegen. Omdat het vanggewas echter slechts kort op het land staat, is de werkelijke bijdrage toch nog vrij onbekend en moet deze verder worden onderzocht. Bovendien dragen vanggewassen – en ook stikstofbindende gewassen – niet of nauwelijks bij aan het verbeteren van de leefruimte van flora en fauna. De ecologische meerwaarde van deze gewassen is dan ook zeer gering, zeker in vergelijking met de niet-productiegebonden EA's als akkerranden, landschapselementen en braak met drachtplanten. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de inrichting van EA-gebied in Nederland niet bijdraagt aan de doelstelling die verbonden is aan deze maatregelen, namelijk meer ruimte bieden voor biodiversiteit in bouwlandgebieden. Wel kan men constateren dat sinds landschapselementen onderdeel zijn geworden van het EA-pakket in 2016, er tot 2020 een stijging was in het aantal boeren dat voor landschapselementen koos, met een lichte daling in 2021 (zie Tabel 5). Het aantal boeren dat koos voor akkerranden neemt in 2021 af, na een toename in 2020. Van de drie nieuwe EA's die werden toegevoegd in 2019 wordt de braak met drachtplanten het meest gekozen; de stijging hierin zet ook in 2021 door. Het aantal boeren dat voor olifantsgras kiest, laat een lichte daling zien, hoewel het areaal wel is doorgegroeid. Niet-productieve EA's (zoals landschapselementen, akkerranden en braak) als percentage van EA-areaal blijft echter nog steeds erg laag.

¹² Hierbij werkt een boer samen met andere landbouwers aan een ecologisch aandachtsgebied. Hiervoor moet een collectieve overeenkomst zijn afgesloten. Het EA kan dan buiten de landbouwgrond van een boer vallen, maar wel binnen het areaal dat bij het collectief hoort.

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

	Jaar	Aantal boeren	Opp. landbouwgrond (ha)	% landbouwgrond*	Opp. bouwland (ha)	Opp. EA (ha) (zonder weging)	Opp. EA (ha) (met weging)	% EA (zonder weging) t.o.v. opp. bouwland*	% van EA-areaal (ongewogen)*
Aantal boeren met collectief EA	2015	12	689	0%	656	169	55	0%	0%
	2016	2	86	0%	80	13	4	0%	0%
	2017	7	347	0%	315	31	52	0%	0%
	2018	5	190	0%	184	6	51	0%	0%
	2019	3	99	0%	99	23	7	23%	0%
	2020	2	84	0%	84	30	9	36%	0%
	2021	0	0	0%	0	0	0	0%	0%
Aantal boeren met EA-verplichting	2015	11430	679705	37%	626250	161898	51245	26%	100%
	2016	10655	635965	35%	582736	191925	60378	33%	100%
	2017	10585	644648	36%	589209	201600	63195	34%	100%
	2018	10799	658139	36%	607948	210614	67615	35%	100%
	2019	10772	661178	36%	612521	218399	69851	36%	100%
	2020	10839	675473	37%	623247	222875	71507	36%	100%
	2021	10674	669019	37%	617892	225288	72027	36%	100%
EA: akkerranden	2015	904	58815	3%	52474	1038	1038	0%	1%
	2016	903	57902	3%	52571	875	875	0%	0%
	2017	917	60019	3%	52940	904	904	0%	0%
	2018	855	53751	3%	48844	862	863	0%	0%
	2019	755	49975	3%	45211	761	761	0%	0%
	2020	800	52326	3%	47602	814	814	0%	0%
	2021	731	47674	3%	43126	751	751	0%	0%
EA: Wilgenhakhout	2015	6	584	0%	399	15	5	0%	0%
	2016	8	629	0%	427	21	6	0%	0%
	2017	10	769	0%	535	22	7	0%	0%
	2018	7	440	0%	391	16	8	0%	0%
	2019	8	437	0%	406	21	10	0%	0%
	2020	12	681	0%	580	25	12	0%	0%
	2021	10	564	0%	522	23	12	0%	0%

	Jaar	Aantal boeren	Opp. landbouw- grond (ha)	% landbouw- grond*	Opp. bouwland (ha)	Opp. EA (ha) (zonder weging)	Opp. EA (ha) (met weging)	% EA (zonder weging) t.o.v. opp. bouwland*	% van EA-areaal (ongewogen)*
EA: Vanggewassen	2015	9034	567488	31%	527488	155908	46775	33%	96%
	2016	9344	572158	32%	529740	185571	55675	33%	97%
	2017	9611	595000	33%	548610	195147	58549	34%	97%
	2018	9896	612303	34%	568897	204475	61347	34%	97%
	2019	9911	616891	34%	574531	212423	63732	35%	97%
	2020	9958	630018	35%	585585	216526	64962	35%	97%
	2021	9845	625590	35%	581449	219230	65774	35%	97%
EA: N-bindende gewassen	2015	850	65614	4%	56627	4937	3427	1%	3%
	2016	904	70299	4%	61611	5458	3821	0%	3%
	2017	1027	79418	4%	69221	5970	4179	0%	3%
	2018	1021	72350	4%	63345	5101	5101	1%	2%
	2019	968	69574	4%	60485	4795	4795	1%	2%
	2020	988	72500	4%	92419	5013	5013	1%	2%
	2021	993	71656	4%	61644	4762	4762	1%	2%
EA: Landschapselementen	2015	0	0	0%	0	0	0	0%	0%
	2016	147	10232	1%	9228	166	265	0%	0%
	2017	519	33889	2%	28749	111	203	0%	0%
	2018	579	37023	2%	32048	159	293	0%	0%
	2019	648	42609	2%	36910	168	314	0%	0%
	2020	661	44296	2%	38336	189	354	0%	0%
	2021	644	44690	2%	38805	183	344	0%	0%
EA: Olifantsgras	2019	28	1844	0%	1713	136	95	0%	0%
	2020	32	2082	0%	1839	140	98	0%	0%
	2021	27	2132	0%	1914	154	108	0%	0%
EA: Zonnekroon	2019	1	89	0%	89	0	0	0%	0%
	2020	2	255	0%	213	1	1	0%	0%
	2021	2	94	0%	60	1	1	0%	0%
EA: braak met drachtplanten	2019	86	5780	0%	5011	95	143	0%	0%
	2020	136	10985	1%	8794	168	253	0%	0%
	2021	156	12465	1%	9985	184	276	0%	0%

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

3 Conclusies resultaten van vergroening vanaf 2015

De vergroeningsmaatregelen hebben in Nederland een grote reikwijdte, in die zin dat een groot gedeelte van het landbouwareaal in beheer is bij boeren met minimaal één vergroeningsverplichting. Dit areaal is tussen 2015 en 2020 ook toegenomen. In 2015 had 67% van de boeren ten minste één vergroeningsverplichting en in 2018 was dit gestegen naar 74% en op dat niveau zit het in 2021 nog steeds. Dit wordt vooral verklaard door een stijging in het aantal boeren met een instandhoudingsverplichting blijvend grasland. De landbouwgrond die hoort bij deze bedrijven (met minimaal één vergroeningsverplichting) bedroeg 90% van het landbouwareaal in 2015, steeg naar 93% in 2016 en daalde toen naar een constant percentage van 92% vanaf 2017 t/m 2021. Gesteld kan worden dat Nederland hiermee hoog scoort in Europees perspectief, waar het gemiddelde percentage landbouwgrond dat ten minste onder één verplichting valt in 2018 op 80% lag (Copa-Cocega). Dit hoge percentage landbouwgrond met ten minste één vergroeningsverplichting betekent niet dat er veel is veranderd in de landbouwpraktijk op bedrijven.

Ten eerste omdat dit percentage geldt voor alle bedrijven met blijvend grasland. Deze bedrijven maken 63% van de bedrijven in Nederland uit in 2019-2021, een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar 2018 met 1% en ten opzichte van 2015 met 7%. Ten tweede voegt de maatregel gewasdiversificatie weinig toe aan de gangbare landbouwpraktijk. Tussen 2015 en 2017 steeg het aandeel boeren dat zich hieraan moet houden wel van 22 naar 24%, waarna het op 24% is gebleven tussen 2016 en 2021. In de praktijk is echter de diversiteit in gewassen afgenomen, ten minste tot 2018. Een eerdere analyse (Elbersen et al., 2018) liet zien dat het gemiddelde aantal hoofdgewassen per bedrijf is afgenomen tussen 2015 en 2018.

Ten derde geldt ook voor de maatregel EA dat deze maar op een klein aandeel van het landbouwareaal tot een verandering in de landbouwpraktijk leidt. In 2021 is 20% van de boeren met 36% van het landbouwareaal verplicht aan deze maatregel te voldoen en het EA-areaal dat hierbij hoort, beslaat 225.288 ha (ongewogen) en 72.027 ha (gewogen). Na toepassing van de wegingsfactoren komt dit neer op 11% EA van het totale bouwlandareaal met betalingsrechten. Overigens valt Nederland hiermee boven het Europese gemiddelde wat betreft relatief areaal EA, dat boven de 5% moet liggen.

De bedrijven (63% in 2021) in Nederland met een instandhoudingsverplichting voor blijvend grasland moeten hun areaal blijvend grasland rapporteren in hun jaarlijkse perceelopgave. Voor deze bedrijven geldt dat zij – om de vergroeningspremie te ontvangen – geen aanvullende maatregelen hoeven te treffen, tenzij dit BG in Natura 2000-gebied ligt, want dat is aangewezen als Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG) en daarvoor geldt een omzet- en ploegverbod. Dit laatste geldt voor 10% van de bedrijven met BG en 6% van het totaal aantal bedrijven in Nederland. Voor 57% van de bedrijven die BG hebben gelegen buiten Natura 2000-gebied gelden dus geen aanvullende maatregelen, zolang de daling van het relatieve areaal blijvend grasland in het totale landbouwareaal niet meer dan 5% bedraagt ten opzichte van de blijvend grasland-ratio in het referentiejaar 2012. In 2021 was dit zeker niet het geval, want er was zelfs sprake van een stijging van 2,1% ten opzichte van de referentieratio. Opvallend was wel dat tussen 2020 en 2021 het totale landbouwareaal van boeren dat onder de blijvend graslandverplichting valt licht is toegenomen, terwijl het areaal blijvend grasland van deze zelfde boeren met ruim 5000 ha afnam. Die terugloop wordt deels veroorzaakt doordat bedrijven stoppen, vooral die met veehouderij en blijvend grasland, maar mogelijk ook doordat een aantal boeren afziet van directe betalingen en er ook wat grasland naar bouwland is omgezet.

Het totaal aantal hectaren blijvend grasland met een ploeg- en omzetverbod, het zogenaamde EKBG, betreft 60.112 ha in 2021. Een overgroot deel wordt gehandhaafd onder de vergroeningverplichting op boerenbedrijven. Het aantal boeren met EKBG-grasland bedraagt 3292 in 2021 en zij beheren 41.485 ha blijvend grasland. Het overgrote deel van hun grasland valt dus in de EKBG-categorie en dit betreft 5% van het totaalareaal blijvend grasland in Nederland in 2021. Nederland heeft ervoor gekozen om 100% van het blijvend graslandareaal binnen Natura 2000 aan te wijzen als kwetsbaar. Dit komt overeen met 8% van het totale BG-areaal. Overigens is er wel in 2021 8 hectaren EKBG bijgekomen die buiten N2000 valt. Dit is

echter een incidentele gebeurtenis en heeft te maken met de verplichting die sinds 2020 geldt en dat is dat verlies aan EKBG binnen een N2000-gebied, door gebiedsontwikkeling c.q. landherinrichting, wordt gecompenseerd door aanwijzing van minimaal evenveel hectaren EKBG buiten een N2000-gebied. Overigens valt slechts een deel van het totale EKBG gebied onder het beheer van vergroeningsplichtige boeren en verklaart dit het grote verschil tussen aangewezen hectaren ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (EKBG) en opgegeven hectaren onder vergroening.

Met het areaal EA kan in potentie een goede bijdrage geleverd worden aan natuur en biodiversiteit door het seminatuurlijke areaal op agrarisch land te vergroten. Dit was ook de oorspronkelijke bedoeling van de maatregel. Het merendeel van de boeren in Nederland heeft ervoor gekozen om EA's in te vullen met productiegerelateerde EA's als vang- en stikstofbindende gewassen, die hierdoor gemiddeld 99% van het EA-areaal beslaan over de onderzochte periode van 2015 tot met 2021. Deze gewassen kunnen een positieve bijdrage leveren aan de bodem, hoewel nog onderzocht moet worden of deze bijdrage optimaal is, gegeven de korte tijd dat ze op het land staan; ze dragen echter vrijwel niets bij aan het verbeteren van natuur en biodiversiteit. Overigens heeft Nederland hiermee wel een uitzonderingspositie in de EU, waar gemiddeld 58% van het areaal wordt ingevuld met productiegerelateerde EA's als vang- en stikstofbindende gewassen. Samen met Roemenië was Nederland het enige land dat op 99% invulling van EA met vanggewassen en stikstofbindende gewassen uitkwam in de beginjaren van het vergroeningsbeleid (EC, ECA-data 2016). Aangezien dit percentage tussen 2015 en 2021 niet afgenomen is, zal dit nog steeds het geval zijn.

De interesse voor participatie in equivalente maatregelen lag niet bijzonder hoog onder boeren in Nederland. Op het hoogtepunt in 2017 bedroeg dit 1% van het aantal boeren en 2% van het landbouwareaal. Echter, door aanpassingen in de voorwaarden in de standaardsituatie in relatie tot vanggewassen is de participatie in het Veldleeuwierikpakket niet meer aantrekkelijk, wat uiteindelijk in 2020 tot afschaffing van het pakket heeft geleid. Overigens heeft deze aanpassing in de standaardsituatie ook tot minder belangstelling voor de twee andere equivalente pakketten in 2020 en 2021 geleid. Kortom, equivalente maatregelen kunnen niet meer een interessant alternatief worden genoemd.

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

Bij aanwijzing van kwetsbare graslanden scoort Nederland onder het EU-gemiddelde, waar gemiddeld 16% van de blijvende graslanden als kwetsbaar is aangewezen. In Nederland is 100% van het blijvend grasland in Natura 2000-gebied aangewezen als kwetsbaar, hetgeen betekent dat voor 5% van het blijvend grasland een ploeg- en omzetverbod geldt. Dit niveau schommelt ook in voorgaande jaren rond die 5%.

Tot slot kan men concluderen dat uit de resultaten blijkt dat de vergroeningsmaatregelen ook weer in 2021 weinig effectief zijn in de bijdrage aan het behalen van natuur- en biodiversiteitsdoelen. Dit komt doordat de maatregelen op een beperkt areaal van toepassing zijn, de maatregelen zelf van weinig toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de gangbare landbouwpraktijk en omdat het mogelijk is voor laagdrempelige, maar weinig effectieve EA-opties te kiezen. Dit sluit aan bij de conclusies die de Europese Rekenkamer (2017) ook na evaluatie van vergroening op EU-niveau heeft getrokken en hierin is tussen 2018 en 2021 niets veranderd.

Literatuur

- Doorn, A. van, Vullings, W. & Smidt, R., 2015. Nationale monitoring en evaluatie van de vergroening van het GLB. Systematiek en nulmeting. Wageningen Alterra Wageningen UR, Alterra rapport 2606.
- Doorn, A. van & Smidt, R., 2017. Feiten en cijfers vergroening GLB. Wageningen Environmental Research. Rapport 2795.
- Elbersen, B.S., Smidt R. & Doorn van A. 2018. Feiten en cijfers vergroening GLB 2017. Wageningen Environmental Research Rapport 2907. 36 blz.; 2 fig.; 10 tab.; 7 ref.
- Elbersen, B.S. & Schutt, J. (2019). Feiten en cijfers vergroening GLB 2018. Wageningen Environmental Research Rapport | ISSN 1566-7197.
- Elbersen, B.S. & Lazebnik, J. (2020). Feiten en cijfers vergroening GLB 2019. Wageningen Environmental Research Rapport. ISBN 978-94-6395-557-7.
- Elbersen, B.S. & Jonge, de E. (2022), Feiten en cijfers GLB 2020. Wageningen Environmental Research. Rapport 3119. 42 blz. 5 tab.; 9 ref. <https://doi.org/10.18174/554898>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid (2021). Europees landbouwbeleid. Toelichting op de betalingen in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in het boekjaar 2021. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-04/Toelichting-betalingen-GLB-2021_0.pdf.
- EC, 2016. Commission staff working document. Review of Greening after one year. SWD (2016) 218 final. Parts 1-6. Brussels 22nd of June 2016.
- Ecorys, IEEP, WUR, 2016 Mapping and analysis of the implementation of the CAP https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf.
- Europese Rekenkamer/European Court of Auditors, 2017. Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective. Report no. 21.

Websites:

- Basisbetaling en Nationale Reserve: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/directe-glb-steun/basisbetaling-en-nationale>.
- CBS blijvend grasland: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/21/voor-het-eerst-in-9-jaar-meer-blijvend-grasland#:~:text=De%20oppervlakte%20blijvend%20grasland%20is,naar%20ruim%20714%20duizend%20hectare.&text=De%20stijging%20van%20het%20areaal,procent%20en%2030%20procent%20toe>

Bijlage 1 Invulling van vergroeningsmaatregelen in Nederland

Bij de invulling van de vergroeningsmaatregelen op nationaal niveau heeft de EU de lidstaten veel ruimte gegeven om eigen keuzes te maken ten aanzien van de invulling. Hieronder wordt besproken hoe die invulling in Nederland is.

Gewasdiversificatie

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

1. Biologische bedrijven worden vrijgesteld voor de percelen waarop biologische productie plaatsheeft.
2. Als vorig jaar op een bedrijf meer dan 50% van het bouwland niet voorkomt in de steunaanvraag van de betreffende landbouwer en op de andere 50% bouwland een ander gewas is verbouwd dan er vorig jaar op dat perceel stond.
3. Als de oppervlakte bouwland op een bedrijf, inclusief tijdelijk grasland, niet meer dan 10 ha bedraagt.
4. Als de oppervlakte landbouwgrond op een bedrijf voor meer dan 75% wordt gebruikt voor de productie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen, braak ligt of voor een combinatie daarvan wordt gebruikt, mits het akkerbouwareaal dat daar niet onder valt niet groter is dan 30 ha.¹³

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

Ecologische aandachtsgebieden

Nederland heeft gekozen voor de invulling met vijf ecologische aandachtsgebieden (EA's) uit de algemene lijst en heeft hiermee gekozen voor een selectieve invulling van EA's. Deze EA's zijn vang- en stikstofbindende gewassen, wilgenhakhout, akkerrand en met ingang van 2016 ook landschapselementen.¹⁴

Bij de invoering van vergroening is er de meeste discussie geweest over de invoering van de EA's, zoals reeds omschreven in Van Doorn et al. (2015). Enerzijds wordt van EA's de grootste ecologische meerwaarde verwacht als deze worden ingevuld met niet-productief gebruikte elementen als (liefst meerjarige) akkerranden, bufferstroken en braakland. Echter, bij de invoering was ook veel weerstand bij de landbouwsector, die negatieve economische effecten verwachtte van het uit productie nemen van 5% van het landbouwareaal. Bij invoering van de EA's zijn daardoor – naast de akkerranden en landschapselementen – ook vanggewassen en stikstofbindende gewassen opgenomen in de Europese longlist en Nederland heeft deze beide typen gewassen ook opgenomen in de nationale lijst. Tegelijkertijd heeft Nederland er in de eerste instantie voor gekozen om braak niet op te nemen in de nationale lijst, terwijl die wel op de Europese longlist voorkomt en ook door de meeste andere Europese lidstaten gekozen is. Echter vanaf 2019 is braak met drachtplanten, olifantsgras en zonnekroon nog aan de EA-lijst toegevoegd. Vanwege de grote verscheidenheid in EA's en het verschil in potentiële ecologische meerwaarde en economische kosten, is er ook een systematiek aan omzettings- en wegingsfactoren aan typen EA's verbonden. Een overzicht van deze wegingsfactoren voor de EA's die Nederland heeft gekozen, is te vinden in Bijlage 2.

¹³ Op 1 januari 2018 zijn er technische aanpassingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in werking getreden via de Omnibusverordening (2017/2393). Hierdoor geldt vanaf 2018 1) de vrijstelling voor gewasdiversificatie ook voor bedrijven met meer dan 75% vlinderbloemige gewassen en 2) is de 30 ha-grens voor het overige akkerbouwareaal komen te vervallen.

¹⁴ Overigens worden vanaf 2019 drie nieuwe EA's toegevoegd in Nederland: gebieden met *Miscanthus*, gebieden in groene braak met *Silphium perfoliatum* of met melliferous (honingrijke) planten.

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

De gewassen die in Nederland als vanggewas (onderzaai of nateelt) worden gebruikt, zijn genoemd in Bijlage 2. In Bijlage 2 worden ook de stikstofbindende gewassen genoemd die kunnen worden ingezet. De laatste zijn ingedeeld in drie categorieën, waarbij bepaalde gewassen in meerdere categorieën voorkomen. Categorie 1 betreft de algemene categorie vanggewassen, categorie 2 betreft vanggewassen die helpen bij de bestrijding van aaltjes – en mogen bij uitzondering in combinatie met gewasbeschermingsmiddelen gebruikt worden¹⁵ – en categorie 3 betreft alle tijdelijke en blijvende grassoorten die in Nederland gebruikt worden. Met ingang van 2018 kan categorie 3 ook bestaan uit gras en/of vlinderbloemigen. Overigens hoeft er geen sprake te zijn van een mengsel, monoteelt is ook toegestaan.

In Tabel B1.1 is aangegeven welke bedrijven vrijgesteld zijn van EA's. Alle bedrijven met meer dan 30 ha bouwland zijn in ieder geval EA-plichtig. Bedrijven die tot 15 ha bouwland hebben of biologisch zijn (een SKAL-nummer hebben), zijn vrijgesteld van EA.

Tabel B1.1 Overzicht van kenmerken waarbij EA verplicht en niet verplicht is.

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

Nederland heeft bij de invulling van EA ook gekozen voor de collectieve invulling. Dit geldt voor landbouwers die met minimaal twee en maximaal tien landbouwers een collectief vormen (met collectieve overeenkomst gemeld bij RVO). Alle bedrijven die in dit collectief participeren, moeten bijeen liggen, dat wil zeggen dat 80% van de collectieve grond binnen een cirkel van 15 km bijeen ligt. De collectief ingebrachte EA's moeten aangrenzend zijn (niet gescheiden door sloot of weg). Bovendien mag een deelnemer maximaal 50% van de eigen EA-verplichting laten invullen door een ander bedrijf in het collectief en is dus verplicht altijd 50% van de EA in te vullen op het eigen bedrijf. Uit het overzicht van resultaatindicatoren in hoofdstuk 2 blijkt echter dat hier praktisch geen gebruik van wordt gemaakt en zelfs naar 0 is gedaald in 2021.

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

¹⁵ Vanaf 2018 zijn gewasbeschermingsmiddelen ook bij aaltjes niet langer toegestaan.

In stand houden van blijvend grasland

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

Bij de instandhouding van blijvend grasland heeft Nederland gekozen voor monitoring op nationaal en niet op regionaal of bedrijfsniveau. Dat betekent dat als het graslandareaal met meer dan 5% op nationaal niveau terugloopt ten opzichte van de referentieratio, Nederland ervoor moet zorgen dat het aandeel weer voldoende stijgt door het invoeren van een herinzaaiplicht. Dat laatste houdt in dat boeren verplicht worden een perceel met gras in te zaaien en dit blijvend grasland moet ook blijven. In Nederland ligt de referentieratio (gebaseerd op 2012) voor blijvend grasland in 2021 op 41,83%. Door RVO is berekend dat er in 2021 sprake was van een relatieve toename in blijvend grasland van 2,1%. Er is dus ook in 2021 geen reden om maatregelen te treffen.

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

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

Equivalente maatregelen

In Nederland waren tot 2016 twee equivalente pakketten met een duurzaamheidscertificaat mogelijk: het Akkerbouwstrokenpakket en het pakket Veldleeuwerik. Vanaf 2016 kunnen boeren voor het pakket Vezelhennep ook een duurzaamheidscertificaat ontvangen en kan deze dus als equivalente maatregel dienen. Het Veldleeuwerik-pakket is overigens weer afgeschaft vanaf 2020. In Tabel B1.2 wordt aangegeven wat deze maatregelen inhouden en in hoeverre ze verschillen van de standaard vergroeningsverplichtingen.

Tabel B1.2 *Equivalente pakketten in Nederland 2015-2021 (enkele voorwaarden zijn in 2019 gewijzigd).*

Equivalent pakket	Beschrijving pakket
Akkerbouw-strokenpakket	<p>Dit is een pakket waarvoor akkerranden met beheereisen gelden. De stroken moeten tussen de 3 en 20 m breed zijn. Deze stroken (tot maximaal 20 m breed) mogen (geheel of gedeeltelijk) worden ingezet als EA.¹⁶</p> <p>30% van de totale EA-verplichting moet akkerrand zijn en 50% moet overwinteren. Sloot naast beheerde rand mag meetellen.</p> <p>Vanaf 2019 kunnen er hybride soorten vanggewassen (grassen) ingezet worden. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als bij de Algemene Lijst.</p>
Pakket Veldleeuwerik (VL)¹⁷ (vanaf 2020 weer afgeschaft)	<p>Dit is een certificaat voor grondgebonden open teelten met ISO-certificaat (ISO 17065). VL-telers moeten zich wel aan gewasdiversificatie en EA-invulling houden, maar bij de invulling van EA gelden iets aangepaste regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> VL-telers kunnen een akkerrand inzaaien en hoeven zich niet te houden aan de minimale breedte van 3 m¹⁸, maar slechts gemiddeld 1 m. De weegfactor van 1,5 is van toepassing en als de akkerrand¹⁹ aan de sloot grenst, kan ook de sloot worden meegenomen met weegfactor 2. VL-telers hebben niet de verplichting dat de beheerde akkerrand ten minste 30% van de totale EA-oppervlakte moet zijn en dat niet minimaal 50% hoeft te overwinteren. Vanggewassen mogen 8 i.p.v. 10 weken staan, maar moeten gecompenseerd worden door aanleg van extra EA. <p>Vanaf 2019 kunnen er hybride soorten vanggewassen (grassen) ingezet worden. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als bij de Algemene Lijst.</p>
Pakket vezelhennep²⁰	<p>Akkerbouwers met dit certificaat moeten hun EA-verplichting invullen met de teelt van hennep. Ten minste 50% van de EA-verplichting moet ingevuld worden met vezelhennep. De andere 50% wordt ingevuld met vanggewassen. Percelen met hennep hebben een wegingsfactor van 0,3 (1 ha hennep telt mee voor 0,3 ha vergroening). Telers die gebruikmaken van het duurzaamheidscertificaat Vezelhennep dienen hun EA-verplichting volledig in te vullen met de teelt van vezelhennep. Op die percelen mag tussen het moment van zaaien en het moment van oogsten geen gewasbeschermingsmiddel worden toegepast. Vanaf 2019 kunnen er hybride soorten vanggewassen (grassen) ingezet worden. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als bij de Algemene Lijst.</p>

¹⁶ Stroken mogen breder zijn dan 20 m, maar slechts 20 m telt mee voor de EA-verplichting. Op de breedte wordt de factor 3 toegepast. Een rand van 60 m breed kan voor 20 m meetellen.

¹⁷ In 2018 is er een voorwaarde voor de standaardsituatie (voorwaarden buiten de equivalente praktijken) gewijzigd, waardoor het verschil met het equivalente pakket Veldleeuwerik kleiner is geworden. Het gaat over de instandhoudingstermijn van EA-vanggewassen-volgteelt: deze is in 2018 voor de standaardsituatie verkort van 10 naar 8 weken. Bij het equivalente pakket Veldleeuwerik bleven de voorwaarden ofwel 8 weken vanggewas in stand houden, maar dan wel 20% meer oppervlakte vanggewas, of 10 weken vanggewas in stand houden.

¹⁸ Is 5 m geworden in 2018.

¹⁹ De weegfactoren voor beheerde en onbeheerde randen zijn vanaf 2015 1,5 en 1 geweest. Daarin is niets veranderd.

²⁰ Wijziging: met ingang van 2018 mag het areaal ook met vanggewassen worden ingevuld, mits meer dan 50% nog steeds uit vezelhennep bestaat.

Bijlage 2 Overzicht voorwaarden en wegingsfactoren voor ecologische aandachtsgebieden 2021 (Algemene lijst)

Type EA	Wegings- factor	Voorwaarden	Toegestane soorten
Stikstofbindende gewassen	1	<ul style="list-style-type: none"> Een van de toegestane soorten inzaaien. Dit mag ook een mengsel zijn waarbij het totaal aan stikstofbindende gewassen overheerst (meer dan 50%). Nateelt van een van de vanggewassen algemeen (categorie 1) verplicht op zanden en lössgronden als de teelt voor 1 oktober wordt beëindigd. Deze nateelt is aanwezig van 1 november tot 1 maart. Bij soja (Glycine) is het gebruik van stikstofmeststoffen niet toegestaan. Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen mag niet. Ook niet op het zaaizaad (ontsmet, gecoat of gepilleerd). Het stikstofbindende gewas moet in de periode van 15 mei tot 15 juli geteeld worden. Bij gebruik van een zaaizaadmengsel moeten de aankoopbewijzen en etiketten van het gebruikte zaaizaadmengsel gedurende 5 jaar in de administratie bewaard worden zodat aangetoond kan worden dat in het mengsel één of meer toegestane stikstofbindende gewassen overheersen. In de Gecombineerde opgave moet de gewascode op van het stikstofbindende gewas dat in het mengsel het grootste aandeel heeft opgegeven. 	Veldbonen (o.a. duiven-, paarden-, wierbonen), luzerne, niet-bittere lupinen, sojabonen, afrikaantje, rode klaver, rolklaver, esparcette, voederwikke
Wilgenhakhout	0,5	<ul style="list-style-type: none"> Maximale omlooptijd van 5 jaar. Gebruik meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen niet toegestaan. 	Wilg
Olifantsgras en zonnekroon (sinds 2019)	0,7	<ul style="list-style-type: none"> Gebruik minerale meststoffen niet toegestaan. Gebruik gewasbeschermingsmiddelen alleen in het eerste jaar van aanplant, toegestaan. Beide gewassen worden gezien als blijvende teelt. 	
Braak met drachtplanten (sinds 2019)	1,5	<p>a. Mengsel van minimaal 3 toegestane soorten drachtplanten inzaaien. Zie voor de toegestane soorten de tabel Bloeiperiodes drachtplanten hieronder. Er moet een zichtbare bedekking zijn waarbij de drachtplanten overheersen.</p> <p>b. De grond moet minimaal 6 maanden braak blijven liggen in de periode van 15 maart tot en met 15 november. Dit betekent dat de braakperiode op zijn vroegst 15 maart en op zijn laatst op 16 mei kan beginnen. Het land mag in deze periode niet gebruikt worden voor landbouwproductie. Dit betekent dat u het niet mag maaien of begrazen. Wel mag u er bijenkasten plaatsen.</p> <p>c. Op de eerste dag van de periode van 6 maanden moet het zaaizaadmengsel ingezaaid zijn. Bij meerjarige drachtplanten hoeft een volgend jaar niet opnieuw ingezaaid te worden. De nog aanwezige drachtplanten</p>	Drachtplanten: Karwij, Koriander, wilde peen, duizendblad, goudsbloem, korenbloem, chicorei, zonnebloem, komkommer-kruid, slangenkruid, phacelia, gele mosterd, gewone rolklaver, luzerne, witte honingklaver, esparcette, rode klaver, incarnaat klaver, voederwikke, lijnzaad/vlas, malva, klaproos, boekweit, juffertje in het groen en smalle weegbree

Type EA	Wegings- factor	Voorwaarden	Toegestane soorten
		<p>moeten dan in de volgende braakperiode van 6 maanden wel voldoen aan alle verdere eisen.</p> <p>d. Van mei tot en met augustus moet er steeds minimaal 1 soort van de drachtplanten in bloei staan. De bloeiperiode staat in de tabel Braak met drachtplanten hieronder.</p> <p>e. De 3 soorten drachtplanten mogen gemengd worden met de soorten roodzwenkgras, rietzwenkgras, veldbeemgras, Japanse haver, Dille, Pastinaak, Gele ganzenbloem, Kleine zonnebloem, Margriet, Echte kamille, Barbarakruid, Bladrammenas, Bolderik, Lupine, Serradella, Kleine klaver, Alexandrijnse klaver, Erwt, Hennepnetel, Veldzuring, Wilde ridderspoor of Timothee. Wel moeten de drachtplanten overheersen.</p> <p>f. Gebruik gewasbeschermingsmiddel of meststoffen mag niet in de braakperiode.</p> <p>g. In de Gecombineerde opgave de begindatum aangeven van de periode van 6 maanden.</p> <p>h. Aankoopbewijzen en etiketten van het gebruikte zaaizaad(mengsel) 5 jaar lang bewaren.</p>	
Vanggewassen Cat. 1: Algemeen vanggewas	0,3	<ul style="list-style-type: none"> Mengsel van minimaal 2 toegestane soorten inzaaien. Kijk voor de toegestane soorten in de tabel Gewassen en GLB 2021. Inzaaien na oogsten hoofddeelt en na 15 juli en uiterlijk 15 oktober. Bij inzaai op of voor 15 juli start de 8 weken termijn altijd op 15 juli.²¹ Minimaal 8 weken op het land. Tijdens de 8 wekenperiode geen activiteiten verrichten die het gewas en de doelstelling ervan (stikstof opvangen) kunnen beschadigen. O.a. begrazen, maaien/klepelen zijn niet toegestaan. Meststoffengebruik mag. Gebruik gewasbeschermingsmiddel mag niet vanaf moment van oogst hoofdgewas en t/m de 8 wekenperiode dat het vanggewas minimaal op het land moet staan. Vanggewassen na maïs op zand- en lössgronden tellen niet mee. Ten minste 75% van de in de Aanbevelende Rassenlijst voor landbouwgewassen (CSAR) aanbevolen hoeveelheid zaaizaad gebruiken of zorg voor een voldoende zichtbare bedekking van de bodem met het vanggewas. Aankoopbewijzen en etiketten van het gebruikte zaaizaad(mengsel) 5 jaar lang bewaren. Het vanggewas mag geen wintergewas zijn dat in het najaar wordt ingezaaid en in de winter of voorjaar wordt geoogst. 	<p><u>Cat. 1:</u> Kapucijners, groene/gele/groen en droog te oogsten erwten, lupine, lijnzaad van olievlas, vezelvlas, gele en Ethiopische mosterd, zwaardherik, (Japanse, rode, Alexandrijnse, incarnaat & witte) Perzische klaver, bonte en voeder wikke, beemdlangbloem, bladkool, bladraap, bladrammenas, deder, (Engels, Italiaans, Westerwolds) raaigras, facelia, Franse boekweit, Niger, rietzwenkgras, sarepte mosterd, Soedangras, spurrie, Seradelle stoppelknollen, timothee, veldbeemdgras.</p>
Vanggewassen aaltjesbestrijding (categorie 2)	0,3	<ul style="list-style-type: none"> Mengsel van minimaal 2 toegestane soorten inzaaien. Kijk voor de toegestane soorten in de tabel Gewascodes en GLB 2021. Hybride soorten vanggewassen die bestaan uit een kruising van de in de lijst met vanggewassen genoemde soorten uit Categorie 2 zijn mogelijk. Ook in die gevallen is wel een mengsel nodig. Elke in het mengsel aanwezige soort moet minimaal 3% van het gewicht uitmaken. Uiterlijk 15 oktober inzaaien en moet 8 weken op land staan. 	<p><u>Cat. 2:</u> Afrikaantje, raketblad, zwaardherik, Japanse klaver</p> <p>Cat. 3: tijdelijk gras, (Engels, Italiaans, Westerwolds) raaigras, Soedangras, spurrie en veldbeemdgras</p>

²¹ Uitzondering hierop is cat. 2. Een cat. 2-vanggewas mag als hoofddeelt voor de EA worden ingezet, maar als vanggewas mag het ingezaaid worden na 15 juni.

Type EA	Wegings- factor	Voorwaarden	Toegestane soorten
Vanggewas onderzaai van gras en vlinderbloemige gewassen (cat. 3)	0,3	<ul style="list-style-type: none"> Rest idem als hierboven. Grassoort(en) of vlinderbloemige gewassen inzaaien als onderzaai in de hoofdteelt. Alle soorten gras en vlinderbloemige gewassen zijn toegestaan. Dit hoeft geen mengsel te zijn van verschillende soorten. Kijk voor de toegestane soorten in de tabel Gewascodes en GLB 2021. Gelijktijdig met de hoofdteelt inzaaien en de hoofdteelt uiterlijk 15 oktober oogsten. Is de hoofdteelt een wintergewas dat in de herfst van het voorgaande jaar al is gezaaid en dit jaar wordt geoogst? Dan hoeft de onderzaai niet gelijktijdig met de hoofdteelt ingezaaid worden. De onderzaai van het vanggewas mag dan ook in het voorjaar voor 15 mei plaatsvinden. Oogst u de hoofdteelt later dan u heeft opgegeven in de Gecombineerde opgave? Dan meldt u de werkelijke oogstdatum uiterlijk op de dag die u aanvankelijk als oogstmoment had opgegeven. Oogst u de hoofdteelt eerder dan u heeft opgegeven in de Gecombineerde opgave? Dan meldt u de werkelijke oogstdatum uiterlijk op de dag van de oogst. Minimaal 8 weken op het land, tenzij er binnen die 8 weken een nieuw gewas (hoofdteelt) op het perceel wordt ingezaaid. Tijdens de 8 wekenperiode geen activiteiten verrichten die het gewas en de doelstelling ervan (stikstof opvangen) kunnen beschadigen. O.a. begrazen, maaien/klepelen zijn niet toegestaan. Maar maaien en begrazen zijn toegestaan mits de grasmat niet beschadigt. Meststoffengebruik mag. Gebruik gewasbeschermingsmiddel mag niet vanaf moment van oogsten hoofdteelt (gedurende ten minste 8 weken) of tot de inzaai van de volgende hoofdteelt. 	
(Onbeheerde) akkerrand bufferstrook	1	<ul style="list-style-type: none"> Grens met lange zijde aan of ligt op bouwland dat boer zelf in gebruik heeft. Is ten minste 1 m breed en telt mee voor maximaal 20 m. Daarnaast moet de rand in het veld duidelijk te onderscheiden zijn van de rest van het bouwland. Geen landbouwproductie (niet oogsten, begrazen of maaien). Maaien mag alleen als het maaisel blijft liggen. Moet t/m 31 december intact blijven. Bij direct aansluitend telen van een wintergewas moet de akkerrand intact blijven t/m 31 augustus. Rand moet ondergeschikt zijn aan het hoofdperceel. Een bufferstrook is een teeltvrije zone langs een watergang. Bij een bufferstrook telt ook de oevervegetatie tot aan de waterlijn mee. Een oevervegetatie is geen subsidiabele landbouwgrond en geeft u daarom als een bufferstrook op in de Gecombineerde opgave. Een onbeheerde akkerrand die ligt op subsidiabele landbouwgrond geeft u op in de Gecombineerde opgave als onbeheerde akkerrand. Een oevervegetatie telt niet mee. Een onbeheerde akkerrand die ligt op niet-subsidiabele landbouwgrond geeft u op in de Gecombineerde opgave als bufferstrook. Een oevervegetatie telt mee. 	Ingetekende werkelijke oppervlakte telt mee als EA
Randen en stroken komen alleen in aanmerking als ze niet breder zijn dan 60 meter.			

Type EA	Wegings- factor	Voorwaarden	Toegestane soorten
		<ul style="list-style-type: none"> Het opgeven van een onbeheerde rand met daarnaast een bufferstrook mag. Het totaal telt mee voor maximaal 20 m breed. Het opgeven van een rand of bufferstrook mag alleen als deze in eigen beheer is en ondergeschikt is aan hoofdteelt. 	
Stroken bouwland langs bos	1	<ul style="list-style-type: none"> De strook ligt op subsidiabel bouwland dat u zelf in gebruik heeft en grenst met de lange zijde direct aan bos. Er mag geen sloot of iets anders tussen strook en bos liggen. De strook is minimaal 1 m breed en mag meetellen voor EA tot maximaal 20 m breed. De strook wordt niet gebruikt voor landbouwproductie (niet oogsten, begrazen of maaien). Maaien mag alleen als het maaisel blijft liggen. De strook moet het hele jaar intact blijven. 	Ingetekende (werkelijke) oppervlakte telt mee tot maximaal 20 m breed
Randen en stroken komen alleen in aanmerking als ze niet breder zijn dan 60 m			
Vijvers/poelen	1,5	<ul style="list-style-type: none"> Dit landschapselement moet grenzen aan het bouwland van het bedrijf of aan ecologisch aandachtsgebied dat grenst aan het bouwland van het bedrijf. Daarnaast moet het element in beheer van boer zijn. Er hoeft géén contract voor Agrarisch natuurbeheer (SNL-a, PSAN, ANLb) voor afgesloten te zijn. Vijvers/poelen komen alleen in aanmerking als de oppervlakte niet groter is dan 0,9 ha. De maximale oppervlakte voor een vijver die mag meetellen voor EA is van 0,1 ha naar 0,3 ha gegaan in 2018. Geen reservoir van beton/plastic. Oevervegetatie tot waterlijn mag worden meegerekend. 	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA
Heggen/houtwallen	2	<ul style="list-style-type: none"> Dit landschapselement moet grenzen aan het bouwland van het bedrijf of aan ecologisch aandachtsgebied dat grenst aan het bouwland van het bedrijf. Daarnaast moet het element in beheer van boer zijn. Er hoeft géén contract voor Agrarisch natuurbeheer (SNL-a, PSAN, ANLb) voor afgesloten te zijn. Heggen, houtwallen en bomen in rij komen alleen in aanmerking als ze niet breder zijn dan 30 m. Vanaf 2018 tellen heggen en houtwallen (en bomen in rijen) voortaan mee tot een breedte van maximaal 10 m en met een standaardoppervlakte van 5 m² per meter lengte. Ook als het om een combinatie van deze elementen naast elkaar gaat. 	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA
Bomen in rij/ windhaag	2	<ul style="list-style-type: none"> Dit landschapselement moet grenzen aan het bouwland van het bedrijf of aan ecologisch aandachtsgebied dat grenst aan het bouwland van het bedrijf. Daarnaast moet het element in beheer van boer zijn. Er hoeft géén contract voor Agrarisch natuurbeheer (SNL-a, PSAN, ANLb) voor afgesloten te zijn. Heggen, houtwallen en bomen in rij komen alleen in aanmerking als ze niet breder zijn dan 30 m. Tussen de kruinen niet meer dan 5 m. Windhaag in perceel fruitteelt. Vanaf 2018 tellen bomen in rijen voortaan mee tot een breedte van maximaal 10 m en met een standaardoppervlakte van 5 m² per meter lengte. 	Standaardoppervlakte 5 m ² per m lengte
Geïsoleerde bomen en knotbomen	1,5	Knotbomen die voor knotten een diameter van 4 m hebben, vallen hier ook onder.	Standaardoppervlakte 20 m ² per boom
Boomgroepen	1,5	Dit landschapselement moet grenzen aan het bouwland van het bedrijf of aan ecologisch aandachtsgebied dat	Ingetekende werkelijk oppervlakte telt mee als EA

Type EA	Wegings- factor	Voorwaarden	Toegestane soorten
		<p>grenst aan het bouwland van het bedrijf. Daarnaast moet het element in beheer van boer zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er hoeft géén contract voor Agrarisch natuurbeheer (SNL-a, PSAN, ANLb) voor afgesloten te zijn. • Overlappende kruinen. • Bij boomgroepen tellen struiken of stenen vanaf 2018 ook mee. De maximale oppervlakte die voor boomgroepen inclusief bomen en stenen meetelt, blijft factor 3. 	

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

Tabel B3.1 Overzicht van de aanvullingen op de outputindicatoren van het GTEK voor nationale invulling vergroening (uit Van Doorn et al., 2015).

Maatregel	GTEK-indicator (t.b.v. EU-monitoring)	Aanvulling (Van Doorn et al., 2015) t.b.v. nationale monitoring en evaluatie van vergroening
Vergroening	Totaalaantal boeren dat ten minste één vergroeningsverplichting heeft.	-
	Totaalareaal met betalingsrecht behorende bij de vergroeningsplichtige boeren.	-
Vrijstelling van vergroening	Aantal boeren dat vrijgesteld is van de vergroening: biologische boeren en bedrijven vallend onder de drempelwaarden voor gewasdiversificatie en EA.	-
	Totaalareaal met betalingsrechten behorende bij de vrijgestelde boeren.	-
Gewasdiversificatie	Aantal boeren dat zich aan de gewasdiversificatie moet houden (aantal met 2 gewassen, aantal met 3 gewassen).	-
	Totaalareaal met toeslagrechten behorende bij de vergroeningsplichtige boeren met gewasdiversificatie.	-
Blijvend grasland	Aantal boeren met blijvend grasland.	
	Opgegeven areaal blijvend grasland behorend bij de toeslaggerechtigde boeren.	Areaal 'werkelijk' blijvend grasland
	Aantal boeren met blijvend grasland in aangewezen kwetsbare gebieden (Natura 2000).	-
	Aantal opgegeven ha blijvend grasland in aangewezen kwetsbare gebieden.	+ ruimtelijke informatie (perceelniveau)
	Totaalaantal ha blijvend grasland in overige kwetsbare gebieden (buiten Natura 2000).	Aantal ha HNV-grasland niet vallend onder de aangewezen kwetsbare gebieden
Ecologische Aandachtsgebieden (EA)	Aantal boeren met EA-verplichting.	% individueel/collectief/ regionaal ingevuld
	Areaal opgegeven bouwland met EA-verplichting.	+ ruimtelijke informatie (perceelniveau)
	Areaal opgegeven EA, per EA-type: <ul style="list-style-type: none"> • Equivalent pakket (beheerde akkerrand + landschapselement/sloot of vogelakker) • Onbeheerde akkerranden • Stikstof-/eiwitgewassen • Vanggewassen • Wilgenhakhout • Landschapselementen 	+ ruimtelijke informatie (perceelniveau)
Equivalente maatregelen	Aantal boeren dat equivalente maatregelen opgeeft (certificering of ANB) & opgegeven areaal.	<p>Specificering van de certificaten dan wel ANB-maatregelen die opgegeven zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Akkerrand of vogelakker • Veldleeuwerik • Vezelhenneppakket

Tabel B3.2 Overzicht van de aanvullingen op de resultaatindicatoren van het GTEK voor nationale invulling vergroening (uit Van Doorn et al., 2015).


	Resultaatindicatoren Onderdeel	GTEK-indicator (t.b.v. EU- monitoring)	Aanvullingen t.b.v. nationale M&E
Levering van publieke diensten, mitigatie van klimaatverandering	Gewasdiversificatie	Gemiddeld aantal gewassen op bedrijfsniveau	Specificatie van gewassen + ruimtelijke informatie, onderscheid naar bedrijven met en bedrijven zonder vergroeningsmaatregelen
		Gemiddeld aantal gewassen op regionaal niveau (NUTS2)	Ruimtelijke informatie op PC4-niveau
	Blijvend grasland	Aandeel blijvend grasland op het totaalareaal landbouwgrond	Areaal 'werkelijk' blijvend grasland ruimtelijke informatie (ha of KM2)
	Aandeel EA	Aandeel EA (per type) op het totaalareaal landbouwgrond (in %):	Tevens onderscheid maken naar: % individueel/collectief/ regionaal ingevuld
		<ul style="list-style-type: none"> • Equivalent pakket (beheerde akkerrand plus landschapselement/ sloot of vogelakker) • Onbeheerde akkerranden • Stikstof-/eiwit- gewassen • Vanggewassen • Wilgenhakhout • Landschapselementen 	
			Aandeel permanente EA
	Aandeel landbouwgrond met vergroening	Aandeel van bouwland vallende onder de vergroenings-verplichting op het totaalareaal landbouwgrond	+ ruimtelijke informatie en onderverdeling naar sectoren
	Broeikasgasemissies van landbouwgrond	Jaarlijkse emissies van CO ₂ , CH ₄ en N ₂ O van landbouwgrond	Zie Nationale Emissieregistratie

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3195
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



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

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3195
ISSN 1566-7197
ISBN 978-94-6447-411-4

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

