



BOERENNATUUR.NL

Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

VERGROENING, AGRARISCH NATUURBEHEER EN COLLECTIEVEN: PRAKTIJKIDEEËN VOOR EEN GROENERE LANDBOUW



PAUL TERWAN, Paul Terwan onderzoek & advies
JOSÉ VAN MILTENBURG, Ondernemer in Plattelandsvernieuwing
ADRIAAN GULDEMOND, CLM Onderzoek en Advies
ANNE VAN DOORN, Wageningen Environmental Research

UTRECHT, MEI 2017

Inhoud

Voorwoord

Executive summary

1. Inleiding	1
2. Het speelveld: de boer te midden van vergroeningsprikkels	3
2.1 Vergroeningsprikkels in soorten en maten	3
2.2 Effectiviteit van de vergroening in pijler 1	5
3. Praktijkideeën voor verdere vergroening	11
3.1 Ideeën voor een effectieve vergroening	11
3.2 Een breed keuzemenu aan zinvolle vergroeningsmaatregelen	17
4. Pilotprojecten voor een groenere landbouw	21
5. Naar een groener beleid	23
5.1 Uitgangspunten	23
5.2 Mogelijkheden voor een groener beleid	23
6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	29
Literatuur	37
Bijlagen	
1. Betrokkenen bij het project	39
2. Ideeën voor een effectievere vergroening	41
A. Korte-termijnmaatregelen met substantieel vergroeningseffect	43
B. Korte-termijnmaatregelen met beperkt vergroeningseffect	50
C. Lange-termijnmaatregelen met substantieel vergroeningseffect	51
D. Lange-termijnmaatregelen met beperkt vergroeningseffect	54
3. Mogelijke vergroeningsmaatregelen	57

Voorwoord

Een gemiste kans, dat is toch het algemene gevoel hoe we vanuit het agrarisch natuurbeheer kijken naar de uitwerking en de invulling van de vergroening van het GLB. Dan kun je zeggen: “jammer maar helaas” of je gaat toch kijken naar mogelijkheden om de gemiste kansen toch nog te benutten. Dat laatste hebben we gedaan in ons project “Vergroening, Agrarisch Natuurbeheer en Collectieven”. In dit project is gekeken hoe je de vergroening op de korte termijn effectiever kunt maken en voor de langere termijn is vooral gekeken naar de manier waarop vergroening, agrarisch natuurbeheer en de collectieven elkaar kunnen versterken. Een zoektocht naar kansen en mogelijkheden die we samen met collectieven en maatschappelijke organisaties hebben gedaan. De uitkomst is een indrukwekkende lijst met ideeën en voorstellen om de vergroening effectiever en doelgerichter te maken. Maar vooral ook de constatering dat het met elkaar verbinden van de vergroening en het agrarisch natuurbeheer, met de collectieven daarbij in een sturende rol, grote kansen biedt om onze doelstellingen voor de langere termijn op het gebied van biodiversiteit, landschap en een groenere landbouw te halen. De uitkomsten van dit project zullen door BoerenNatuur.nl dan ook ingebracht worden in onze interne discussie over het GLB na 2020 en zijn daarmee waardevolle input bij onze standpuntbepaling. Rest mij nog allen die zich hebben ingezet voor dit project te bedanken voor hun tijd en enthousiasme – het is nu aan anderen om de beschreven kansen te gaan verzilveren.

Alex Datema
Voorzitter BoerenNatuur.nl

The greening of agriculture and the CAP post-2020 – Grass-roots ideas for an improved targeting and coordination

Executive summary

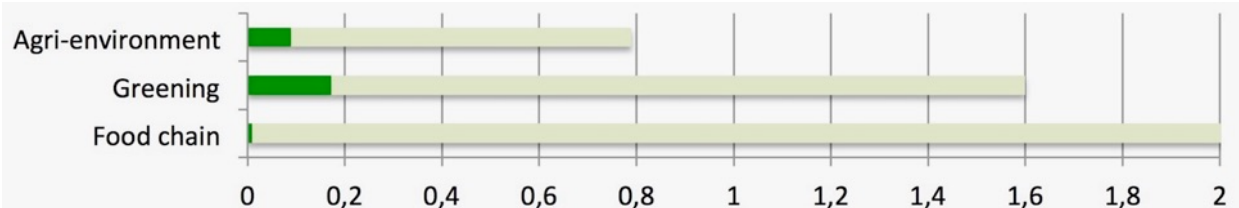
Background

In the Netherlands, there is a strong political and societal commitment to an ambitious greening of agriculture. Besides national and market incentives, the EU’s Common Agricultural Policy (CAP) is seen as an important instrument to enhance the basic level of greening in Pillar 1 and to provide further-reaching and more targeted agri-environment measures in Pillar 2. Now that the dust has settled after a protracted greening discussion, the implementation of the greening measures has got underway and the discussion on the CAP post-2020 has already begun, there is an increasing sense of urgency to improve the greening’s ‘value for money’. Even within the farming community – usually not the strongest advocate of strengthened greening – there is a growing awareness that the current system is not fit for the future and that the legitimacy of spending public money is at stake. Moreover, the current system is perceived to be unfair as many farms are exempt from the greening obligations and arable farms carry most of the burden. For this reason, BoerenNatuur.nl, the farmers’ organisation for agri-environment, has investigated grass-roots ideas for an improved greening of agriculture in a project financed by the Dutch Ministry of Economic Affairs. Note that the ideas outlined below do not necessarily reflect the opinions of BoerenNatuur.nl and/or the Ministry.

Challenges

The urgency to improve the overall greening efforts originates from the following facts:

- Market incentives including obligatory greening measures are still scarce and small-scale, affecting some thousands of hectares.
- The Pillar 1 greening obligations on permanent grassland and crop diversification add little value to existing practices. For permanent grassland, the obligation is set at the national level, only affecting individual farms in case the national share drops below the threshold. Up to now, this is not the case. For Natura 2000 grasslands, a field-level obligation applies, but this contributes only modestly to the existing protection regimes.
- The implementation of the 5% Ecological Focus Areas (EFA) obligation in the Netherlands shows a dominant focus on catch crops: 97% or 91% after applying weighing factors, adding very little to existing practices. In a European context, the Netherlands has the dubious distinction of being a frontrunner in catch crops as an EFA fulfilment. Ecologically more promising choices such as arable field margins have a marginal 2% share.
- In many cases, adequate management is lacking. In the Netherlands, unmanaged EFAs are not expected to achieve significant results. To avoid double funding, public authorities as well as land users have been reluctant to apply agri-environment measures on top of greening measures.
- The greening measures lack regional tailoring and coordination. A limited number of measures are now scattered across the countryside without regard to local priorities and local effectiveness.

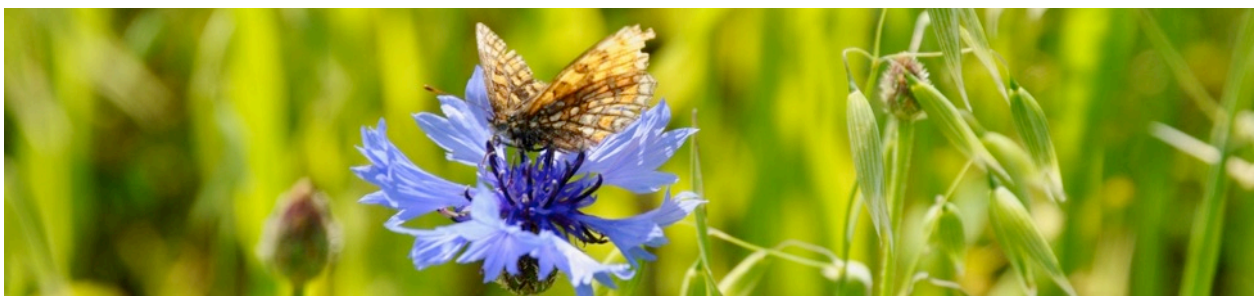


Potential (light green) and actual (dark green) coverage of market incentives, Pillar 1 greening measures and Pillar 2 agri-environment measures, in millions of hectares.

Four priorities for an improved CAP architecture

The project produced some forty ideas for an improved greening of agriculture, many of them relating to the CAP (EU design and national implementation), but also to national policies and market strategies. As to the CAP, four priorities were formulated to improve its 'architecture':

1. **Change the structure of greening payments** to a payment system for delivering well-defined "green and blue services" (without abandoning the idea of a semi-compulsory measure). This idea is not new: it has been formulated in several proposals for restructuring Pillar 1. Advantages are, among others:
 - Better value for money. 'Automatic' payments delivering no results are abolished.
 - At the same time, the much-criticised upward effect on land prices is reduced.
 - There is a better balance among the efforts by each agricultural sector and each land user.
2. **Broaden the menu of greening measures, improve their targeting and balance the 'greening pyramid'** (relation between legal obligations, cross-compliance, greening and agri-environment measures). A broad menu of measures, contributing to the four EU greening targets (biodiversity, water, soil and climate), is introduced. While national and regional authorities set targets according to local environmental needs, farmers can choose a selection of measures from the menu to achieve these targets. The menu consists of a balanced mix of 'light green' and 'dark green' measures, thus improving the greening pyramid. Each measure corresponds to a number of score points based on its environmental effect (not on 'income foregone' or 'costs incurred'). To receive payment, each farmer has to achieve a minimum number of score points. In this way, the land user has more choice and the authorities can easily adjust the environmental focus to the local needs. The Commission has already announced more room for member states to design their own greening menu, with the score point system as an extension of the existing EFA weighing factors and the concept of equivalence. Inspections may be more complex, so efforts have to be made – both at EU, national and farm levels – to find innovative control and monitoring mechanisms.
3. **Improve regional coordination.** The menu of greening measures will include a number of 'no-regret' measures that are effective in large parts of the countryside, and measures that require coordination (as to their exact application and location) to be effective. In Pillar 2, such coordination is becoming more important, the Dutch scheme now even dealing exclusively with collective applications. The Dutch cooperatives on farmland conservation are equipped and willing to also coordinate Pillar 1 greening in order to ensure maximum regional coherence. Although the "Dutch model" is not a solution for every member state, substantial environmental benefits can be expected from including coordination mechanisms in all greening elements of the CAP (Pillar 1 and 2).
4. **Merge all green budgets.** Studies on the future design of the CAP vary from one to five pillars. However, all studies agree that it would be best if the budgets for greening, now divided across two pillars, were integrated into one pillar. In this way, optimal synergy is created for a robust system of environmental payments (see point 1).



Due to a strong dominance of catch crops, arable field margins make up only 2 percent of Dutch EFAs. In addition, their implementation requires local coordination to be truly effective.

Priorities for improved greening

In addition to suggestions for the CAP architecture, the project produced numerous ideas for new greening measures and for an increased uptake of existing measures. A selection:

1. The majority of Dutch grasslands are not affected by 1st Pillar greening, but face a number of environmental needs that can very well be met through enhanced greening, *additional* to agri-environment measures. Examples are carbon storage (for which the rules on permanent grassland should be much stricter than at present), soil and water quality (e.g. organic matter, buffer strips, water ecology) and biodiversity other than the grassland birds on which the Dutch agri-environment scheme currently focuses.
2. The focus on crop diversification can be broadened to form an extensive menu for soil and biodiversity measures, including increasing soil organic matter, no-tillage systems, bird-friendly rotations etc., thus shifting the current field-level measures to farm-level ones.
3. The uptake of 'greener' EFA choices and ensuring adequate management (if required for ecological results) can be improved, for instance by:
 - simplifying the (often complex) administration, or by offering local assistance and guidance;
 - introducing 'bonus points' for added value in terms of permanency in the location of measures or for contributing to ecological connectivity;
 - increasing the baseline for payment (e.g. by deleting catch crops from the menu or by not allowing them as a stand-alone option);
 - introducing regional coordination for measures that are effective under specific conditions or at specific locations only.

Market incentives

The agribusiness (retail, trade companies) can make a huge contribution to greening agriculture by raising the standards for delivery ('license to produce') and by introducing financial incentives for greener production, both for bulk production and by creating niche markets for green products. Up to now, this potential has hardly been used, but there are some promising developments: the banking sector offers 'green credits' (low interest rates) to farms that implement conservation measures, and a large dairy company is considering to intensify the biodiversity part of its sustainability programme.

For the individual farmer, it is crucial that all green incentives (public and private) lead in the same direction. It is therefore important that there is a close coordination as to the implementation, monitoring and remuneration of environmental measures. The scorepoint system can easily be extended with targets and measures (e.g. animal welfare) that are in the interest of other parties.

Further greening of national policies

In the Netherlands, there is a resurgent motivation for 'green entrepreneurship' and for policies to enhance greener business choices. At a national level, the Dutch government can take much wider action to develop and implement 'green' national policies, to the benefit of green farmers. The French policy on agro-ecology can serve as an example of how to channel budgets (e.g. rural development and innovation budgets) more selectively to farms that substantially contribute to environmental targets. In this way, important 'green synergy' can be established.



Grassland regions are hardly affected by the current greening obligations, but offer excellent additional conservation opportunities

1. Inleiding

Vergroening biedt meer kansen dan nu worden benut

Na jaren van intensieve discussie en roerige besluitvorming kreeg de vergroening van het GLB eind 2014 zijn beslag in Europese en nationale invullingen. Vanaf 2015 zijn alle bedrijven die in aanmerking willen komen voor GLB-betalingsrechten, verplicht om vergroeningsmaatregelen te treffen, aanvullend op een set maatregelen in de sfeer van goede landbouw- en milieupraktijk (de zogeheten *cross-compliance*). Aanvankelijk was de verwachting dat de vergroening een stevige impuls zou betekenen voor verdere vergroening van de landbouw. Deze verwachting is vooralsnog niet ingelost: er zijn veel bedrijven vrijgesteld van de vergroening en het menu bevat verschillende maatregelen die maar weinig natuurwinst opleveren. Veel veebedrijven – de intensievere op zandgrond wellicht uitgezonderd – hoeven zelfs bijna helemaal geen actie te ondernemen. Voor de akkerbouw heeft het ministerie een maatregel geïntroduceerd die juist meer winst moet opleveren (het akkerbouw-randenpakket), maar die is onder akkerbouwers weinig populair.

Ook de kruisbestuiving met het agrarisch natuurbeheer komt nog niet uit de verf – door het verbod op dubbelbetaling kiezen veel akkerbouwers ervoor om de vergroening geheel los van het agrarisch natuurbeheer in te vullen. En een hogere effectiviteit door een collectieve invulling is vooralsnog niet binnen handbereik: Nederland heeft alleen de variant met beperkte reikwijdte (maximaal tien deelnemers) opengesteld, maar daarvoor is vrijwel geen animo, met name door de bijbehorende beleidsregels.

Markt en keten kunnen in beginsel op eenzelfde schaal als het GLB vergroeningsprikkel bieden, maar de succesvolle voorbeelden daarvan zijn nog schaars en kleinschalig. Het speelveld overziend, wordt de landbouw nog onvoldoende gestimuleerd om zich te ontwikkelen in 'natuurinclusieve' richting, terwijl de overheid daar – blijkens de Rijksnatuurvisie en een manifest van januari 2017 – wel grote ambities heeft.

Op zoek naar ideeën voor verdere vergroening

In de aanloop naar de besluitvorming over de vergroening van het GLB zijn er al veel suggesties geopperd voor een verdere vergroening van de landbouw. En ook nadat de besluitvorming was voltooid, zijn er vanuit de landbouwpraktijk – en met name vanuit de nieuwe gebiedscollectieven – ideeën gekomen voor versterking van de natuur- en milieuwinst van vergroeningsmaatregelen. Het ministerie van EZ is zeer geïnteresseerd in dit soort ideeën en in concrete maatregelen – de achtereenvolgende bewindslieden hebben zich immers steeds uitgesproken voor een ambitieuze vergroening. Het ministerie draagt reeds bij aan enkele praktijkinitiatieven (daarover meer in hoofdstuk 3) en overweegt om een breder scala aan experimenten uit te rollen. Vooruitlopend daarop heeft het de speurtocht naar praktijkideeën gefinancierd waarvan dit rapport de weerslag vormt. Het project is in 2015 ingediend door de Stichting Collectief Agrarisch Natuurbeheer (SCAN), de tijdelijke projectorganisatie tot professionalisering van het agrarisch natuurbeheer onder het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer (ANLb). SCAN houdt in 2017 op te bestaan; veel taken – zo ook dit project – zijn inmiddels overgenomen door BoerenNatuur.nl, de in 2016 opgerichte landelijke vereniging van collectieven voor agrarisch natuurbeheer. Dat is de reden waarom dit rapport een uitgave is van BoerenNatuur.nl.

Vraagstelling

De vraagstelling van het project is als volgt:

1. Welke praktische mogelijkheden zijn er voor:
 - sterkere vergroeningsprikkel in de landbouw (akkerbouw én veehouderij);
 - een betere kruisbestuiving tussen vergroening en agrarisch natuurbeheer;
 - een sterkere regierol voor collectieven?

2. Welke van deze ideeën zijn inpasbaar binnen de regelgeving en kunnen op korte termijn (binnen de lopende GLB-periode), c.q. op grotere schaal in praktijk worden gebracht? En welke kunnen pas na 2020 (nieuwe GLB-periode) worden gerealiseerd?
3. Welke van de verzamelde ideeën kunnen niet voor 2020 binnen de huidige regelgeving worden gerealiseerd, maar lenen zich voor selecte proefprojecten waarin de kansen verder worden verkend? Hoe kunnen deze pilots gestalte krijgen?

Bij de start van het project in 2015 was nog onduidelijk welke speelruimte er voor inhoudelijk beleidswijzigingen zou zijn in de lopende GLB-periode. Inmiddels weten we dat majeure wijzigingen in de lopende periode niet aan de orde zijn en veel van de voorstellen uit dit rapport pas na 2020 aan de orde zijn. Daarom hebben we het onderscheid tussen ideeën voor de korte en lange termijn goeddeels losgelaten.

Voor de goede orde: de aanvliegroute van het project is die van het bredere speelveld aan vergroeningsprikkelers die op het boerenland landen. Dit omdat het belangrijk is om de prikkels vanuit het GLB in samenhang te zien met die vanuit bijvoorbeeld de keten. Wel zoomen we steeds in op het GLB (en wel de driehoek vergroening, agrarisch natuurbeheer en collectieven), omdat dit de kern van de opdracht vormt.

Aanpak

Startpunt was een inventarisatie van ideeën die de afgelopen jaren al zijn geventileerd, maar niet in het vergroeningsbeleid zijn beland. Dit overzicht hebben we ter beoordeling voorgelegd aan de praktijk. Daarnaast hebben we actief gezocht naar nieuwe ideeën. Dit is onder meer gebeurd door het instellen van een 'praktijk-denktank' en het organiseren van een discussiebijeenkomst met maatschappelijke organisaties. Eind 2016 hebben we de collectieven opgeroepen om voorstellen voor pilotprojecten in te dienen (zie hoofdstuk 5). Ook daaruit zijn weer ideeën gekomen voor verdere vergroening van de landbouw.

Leeswijzer

Omwille van de leesbaarheid is de hoofdtekst van dit rapport vrij beknopt gehouden en is veel informatie opgenomen in bijlagen. Die laatste bevatten bijvoorbeeld uitgebreide overzichten van alle geselecteerde vergroeningsideeën en van vergroeningsmaatregelen die deel kunnen uitmaken van een breder palet aan maatregelen dan nu in het beleid is opgenomen.

In hoofdstuk 2 schetsen we eerst het speelveld van vergroeningsprikkelers, in hoofdstuk 3 de praktijkideeën voor verdere vergroening. Hoofdstuk 4 gaat over de beleidsmatige aanknopingspunten, hoofdstuk 5 over zinvolle pilotprojecten rond vergroening, agrarisch natuurbeheer en collectieven. In hoofdstuk 6 besluiten we met conclusies en aanbevelingen.

Twee opmerkingen vooraf:

- vanwege de bondigheid van deze rapportage hebben we geen hoofdstuk ingeruimd waarin in detail wordt uitgelegd hoe de vergroening van het GLB in elkaar zit. Voor belangstellenden is informatie hierover te vinden op de website van RVO: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/directe-glb-steun/vergroeningsbetaling>
- om diezelfde reden hebben we in de tekst alleen bronvermeldingen opgenomen waar dat onvermijdelijk is. Er is een waslijst aan rapporten en artikelen over de vergroening van het GLB. Voor degenen die verder willen lezen, is aan het eind van het rapport een beknopte literatuurlijst opgenomen.

2. Het speelveld: de boer te midden van vergroeningsprikkelers

De agrariër krijgt niet alleen vergroeningsprikkelers vanuit de eerste en tweede pijler van het GLB, maar ook vanuit andere beleidsterreinen en vanuit de agrarische sector en keten. Bovendien zijn er ook averechtse prikkels en werken zelfs sommige vergroeningsprikkelers averechts. In dit hoofdstuk:

- Welke prikkels komen er allemaal op de boer af?
- Hoe verhouden deze zich tot elkaar: welke zijn sterk, welke zwak, welke zijn tegenstrijdig?
- Welke ontwikkelingen worden hierin op korte en middellange termijn verwacht?

Eerst nog een afbakeningskwestie: als we het hebben over vergroening, hanteren we voor het gemak de doelen die de EU daarbij hanteert: biodiversiteit, landschap, water, bodem en klimaat. Dit betekent dat maatregelen die hieraan niet (direct) bijdragen, in dit rapport niet worden meegenomen. Milieumaatregelen tellen dus alleen mee voor zover ze direct worden ingezet voor (c.q. effect hebben op) doelen als water en klimaat.

2.1 Vergroeningsprikkelers in soorten en maten

Op de grondgebruiker komt een bont scala aan vergroeningsprikkelers af die verschillen in hun bereik (qua aantallen bedrijven en hectares) en hun mate van verplichting. Hieronder een beknopt overzicht, zonder de pretentie volledig te zijn.

Binnen het GLB

- a. Cross-compliance (voorwaarden aan de basispremie). Er is veel geschreven over het 'groene gehalte' van de cross-compliance bepalingen. Het beeld is dat ze in algemene zin zeer beperkt bijdragen aan de kwaliteit van het landelijk gebied, al kan dat plaatselijk anders liggen. Onderdeel van de cross-compliance zijn ook maatregelen die wel een substantieel effect kunnen hebben, zoals instandhouding van permanent grasland en van natuur- en landschapselementen. Deze zijn echter door hun invulling (net als bij het onderdeel vergroening is instandhouding van permanent grasland ingevuld op landelijk niveau) en/of beperkte handhaving (natuur- en landschapselementen) van beperkte betekenis. Kortom, de cross-compliance heeft een groot bereik, maar een bescheiden effect.
- b. Ook de vergroening in de eerste pijler van het GLB heeft in potentie een groot bereik: bedrijven die betalingsrechten hebben (goed voor naar schatting 1,6 mln. ha), moeten er in principe aan voldoen. Wel zijn er nogal wat groepen bedrijven (kleine bedrijven, biologische bedrijven) vrijgesteld, waardoor het bereik wordt beperkt. Het areaal waarover in 2015 daadwerkelijk vergroeningsmaatregelen werden genomen, is veel kleiner. Ecologische aandachtsgebieden beslaan in totaal 173.000 ha (na toepassing van wegingsfactoren ruim 57.500 ha) en het areaal blijvend grasland waarop een ploeg- en scheurverbod ligt, is 51.000 ha. We komen in § 2.2 uitgebreider terug op de effectiviteit van de vergroening, maar ook hier is de overall-conclusie: in beginsel een groot bereik, maar een bescheiden vergroeningseffect.
- c. Het agrarisch natuurbeheer (pijler 2, plattelandsbeleid) biedt sterkere vergroeningsprikkelers. Dat is te zeggen: anders dan in pijler 1 is de deelname vrijwillig, maar het gaat wel om maatregelen die doelgericht zijn. Het potentiële bereik is minder groot dan dat van de eerste pijler, maar toch nog altijd zo'n 700.000 ha, als we de provinciale begrenzings van de 'vlakdekkende' leefgebieden open grasland en open akker bij elkaar optellen. Volgens een analyse van Alterra is maar ongeveer de helft van deze oppervlakte kansrijk voor de doelsoorten waarvoor ze zijn begrensd, dus dat beperkt de effectiviteit weer. Binnen de begrenzings is zo'n 90.000 ha gecontracteerd: 65.000 ha onder het nieuwe stelsel (ANLb), 25.000 ha onder het oude stelsel, waarvan nog moet worden afgewacht hoeveel hiervan wordt voortgezet.

Het nieuwe stelsel (ANLb) biedt de mogelijkheid om extra resultaatprijkkels te geven, bijvoorbeeld door alleen te betalen als er daadwerkelijk vogels broeden of bepaalde planten aanwezig zijn. Daarnaast bouwen de agrarisch collectieven soms extra prikkels in, bijvoorbeeld door het toepassen van resultaatbeloning of het hanteren van uitdagender 'ecologische spelregels' dan de regeling voorschrijft.

- d. Naast het ANLb beheren de provincies ook een groot deel van het overige plattelandsbudget (nu POP-3). Anders dan vroeger heeft het Plattelandsontwikkelingsprogramma een sterk 'modulaire' opbouw, waarbij provincies zelf hun prioriteiten kunnen bepalen. Zij bepalen welke onderdelen worden opengesteld en tot welk bedrag, en bij bepaalde onderdelen kunnen specifieke doelen worden opgevoerd of juist weggelaten. Zo hebben sommige provincies bij het populaire onderdeel 'samenwerking voor innovaties' biodiversiteit wel als thema opgevoerd en andere niet. Daarnaast zijn er onderdelen met een expliciet 'groen' doel, zoals de onderdelen voor investeringen in natuur, landschap, cultuurhistorie en water. Het gaat hier om eenmalige bijdragen en niet om duurzaam beheer. Hoewel het plattelandsbeleid ook louter agrarische (productieve) investeringen steunt, neemt het groene gehalte van de bestedingen gestaag toe.

Buiten het GLB

- a. Los van het ANLb-stelsel is er een toenemend aantal provinciale en regionale regelingen voor groene en/of blauwe diensten, bijvoorbeeld in de vorm van groenfondsen en landschapsfondsen. Deze worden soms gevoed met louter overheidsgeld (bijv. het Brabantse Stimuleringskader), soms met een bont scala aan publieke en private geldstromen (burgers, Rabobank etc.). Er is geen totaaloverzicht van de typen maatregelen die uit deze fondsen worden gefinancierd, maar in een flink deel van de gevallen gaat het primair om landschapsbeheer en soms (ook) om akkerranden. Het bereik is landelijk gezien bescheiden, maar regionaal groot en met een aanmerkelijk 'groen effect'.
- b. Hoewel het elan van de Werkgroep vergroening fiscale stelsel (eind jaren '90) inmiddels is verbleekt, zijn er ook enkele fiscale prikkels voor vergroening. De belangrijkste in dit verband zijn de fiscale vrijstelling van beheervergoedingen in geval van een hoofdfunctie natuur (bijv. particulier natuurbeheer) en de mogelijkheden van groenfinanciering voor de landbouw (lagere rente op geleend kapitaal). Die laatste richt zich sterk op investeringen zoals windmolens, zonnepanelen, biologische landbouw en Groen-Labelkassen. Maar ook bedrijven met de 'zwaardere' typen agrarisch natuurbeheer komen in aanmerking, en melkveebedrijven die voldoen aan de eisen van de maatlat Duurzame Veehouderij (vooral milieu en dierenwelzijn). De fiscale prikkels die in onze context interessant zijn, bieden vaak een extra bonus op groene prestaties die ook al langs andere weg worden betaald (extra prikkel, geen nieuwe prikkel). Kortom, in beginsel een groot bereik, in de praktijk een bescheiden werking.
- c. De overheid deelt ook groene prikkels uit door middel van 'groene grondbanken', ook wel beheergrondbanken genaamd. Grond wordt daarbij selectief toegedeeld aan bedrijven die groene prestaties leveren. In beginsel is dit een sterke prikkel, zeker in tijden van grondhonger en hoge grondprijzen. Maar het bereik is vooralsnog bescheiden: ze bestaan slechts in enkele gebieden (o.a. Laag Holland, Midden-Delfland, Eemland). Ook provinciale gronden worden soms (Noord-Holland, Noord-Brabant) onder vergroeningsvoorwaarden verpacht, waarbij bodembeheer of akkerrandenbeheer verplicht zijn.
- d. De keten is volop in beweging waar het gaat om de duurzaamheid van de productie, maar de voorbeelden op het vlak van natuur en landschap zijn nog schaars. De zuivel loopt hier voorop, met duurzaamheidsprogramma's zoals Foqus Planet (FrieslandCampina) en Caring Dairy (Cono). Ook in de akkerbouw zijn er duurzaamheidsinitiatieven (o.a. Cosun, McCain). In deze programma's vormen natuur en landschap tot dusverre echter geen verplicht onderdeel. Datzelfde geldt voor de andere keurmerken voor duurzaam voedsel. Dat ligt anders bij de initiatieven voor 'weidevogelmelk' (zoals Weide Weelde), maar deze zijn nog zeer kleinschalig. Vooralsnog is er dus een kloof tussen het potentieel zeer grote bereik en de kleine schaal van de

werkende voorbeelden. Maar er is wel beweging: FrieslandCampina overweegt om natuur en landschap tot verplicht onderdeel van Foqus Planet te maken.

- e. Ook van de consumentenmarkt hoeven we vooralsnog geen hoge verwachtingen te hebben. Een recente PBL-studie (*De betalingsbereidheid van individuen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer*) blijkt dat – in een specifieke casus – 7% van de volwassen Nederlanders bereid is om (eenmalig) een bedrag van gemiddeld € 17,- neer te tellen voor agrarisch natuurbeheer. Voor een periode van 30 jaar kan daarmee 550 ha worden beheerd, zo rekent het rapport voor. Dat is niet bijster substantieel.

Figuur 1 (volgende pagina) laat van enkele belangrijke vergroeningsinstrumenten het verschil tussen hun potentiële en actuele bereik zien. Voor de keten (waar het actuele bereik voorlopig op 10.000 ha is gezet), is het geringe bereik helaas bijna niet zichtbaar. Dat kan zoals gezegd snel veranderen als ketenpartijen besluiten om vergroening meer verplichtend te maken.

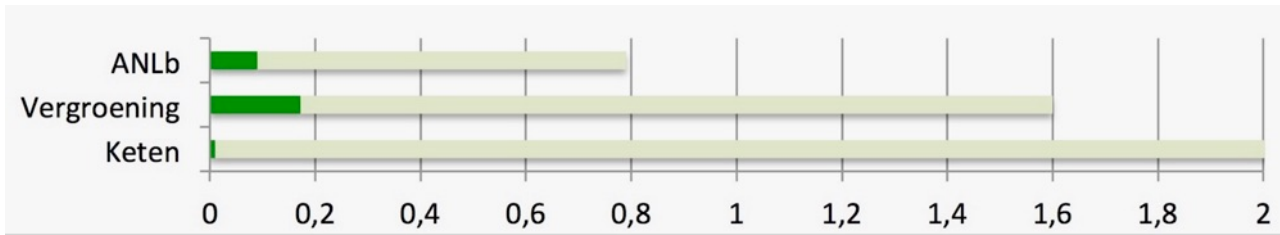
Figuren 2 en 3 laten zien hoe – mede als gevolg daarvan – de balans in de opbouw van instrumenten voor groene prikkels (de veelgebruikte vergroeningspiramide) substantieel uit balans is:

- cross-compliance, keten en vergroening zijn weliswaar keurig los van elkaar getekend, maar in de praktijk lopen ze sterk in elkaar over. De vergroening bevat soms onderdelen van de cross-compliance, bijvoorbeeld waar het gaat om instandhouding van natuur- en landschapselementen en blijvend grasland. Ketenprotocollen bevatten elementen van de cross-compliance en soms ook van het agrarisch natuurbeheer;
- vergroening en agrarisch natuurbeheer (ANLb) hebben – mede door de pijlerstructuur van het GLB – nauwelijks raakvlakken en worden grotendeels los van elkaar ingevuld.

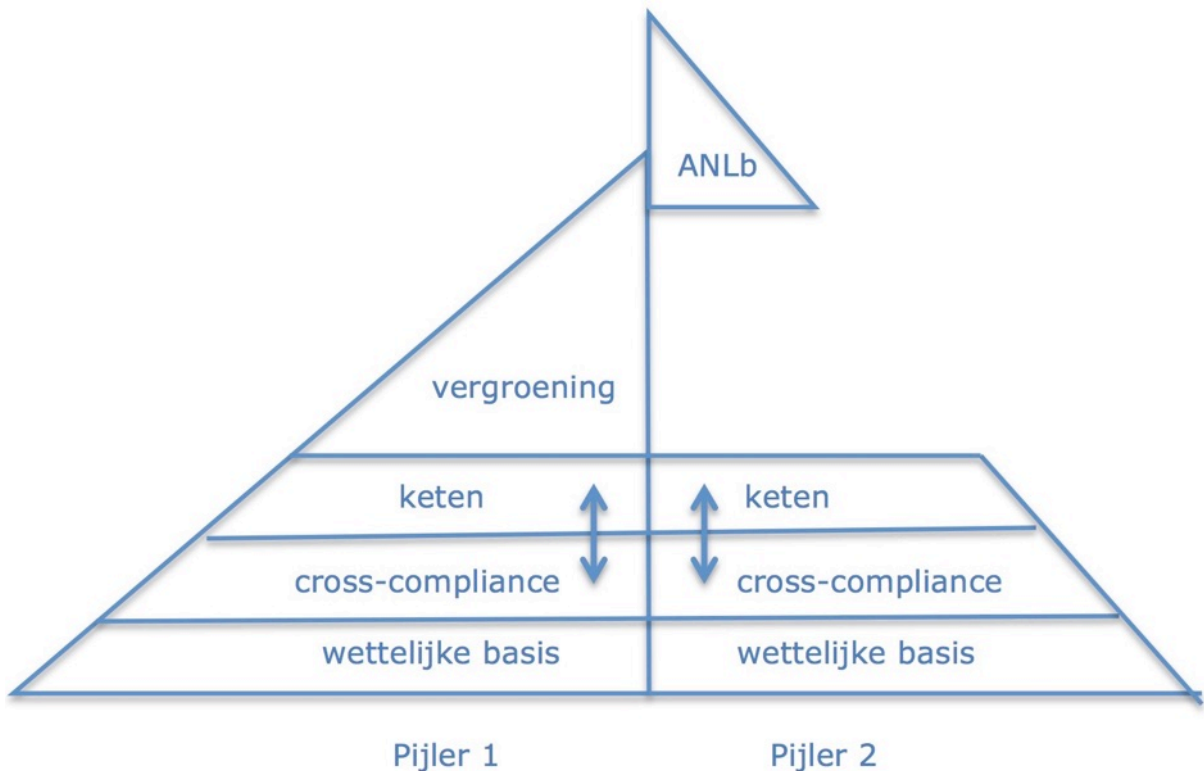
Averechtse vergroeningsprikkels

Er zijn ook legio averechtse prikkels. Er zijn verschillende rapporten die uitwijzen dat het GLB als geheel nog steeds meer negatieve dan positieve vergroeningsprikkels bevat. Zo kent het POP-3 naast 'groene' onderdelen ook (financieel omvangrijke) onderdelen voor landbouwinvesteringen bedoeld voor modernisering en productieverhoging. Die hoeven niet altijd schadelijk te zijn voor de groene kwaliteit van het landelijk gebied, maar een deel ervan is dat wel degelijk. Ook de markt deelt nog steeds prikkels uit die haaks staan op vergroening, bijvoorbeeld door de lage prijzen van levensmiddelen.

Opmerkelijk genoeg bevat ook de vergroening van het GLB zelf elementen die het beoogde groene effect juist onderuit halen. Voorbeeld is de plicht tot instandhouding van blijvend grasland, die ertoe leidde dat boeren dit – uit angst voor een scheurverbod – juist als tijdelijk grasland gingen opgeven en behandelen. Ook leidt de eis van gewasdiversiteit op zware kleigronden met een hoog aandeel wintertarwe tot gedeeltelijke vervanging door zomertarwe, waardoor de bodembedekking in de winter afneemt. En de inzaai van vanggewassen/groenbemesters is weliswaar goed voor de bodem, maar pakt slecht uit voor akkervogels. Discussie en onduidelijkheid over dubbelbetaling voor EA's (vanuit vergroening en ANLb) leidt tot een scheiding tussen vergroening en ANLb in plaats van tot kruisbestuiving, en tot aversie tegen de vergroeningskeus met de grootste groene winst (akkerbouw-strokenpakket). Ook leidt de ingewikkelde relatie tussen akkerrandenbeheer in de eerste versus de tweede pijler tot een groter aandeel 'onbeheerde' randen dan voor de biodiversiteit gunstig is. Deze effecten zitten echter meer in de sfeer van de 'gemiste kansen' dan in schade aan bestaande kwaliteiten. Een derde categorie zit in de versoepelingen die de afgelopen twee jaar al in de vergroeningsregels zijn aangebracht en die de groene betekenis (verder) uithollen. Zo zijn de eisen aan vanggewassen (zaaidatum, aantal weken op het land) versoepeld en hoeven akkerranden nog maar 1 in plaats van 2 meter breed te zijn.



Figuur 1. Potentieel (lichtgroen) en actueel (donkergroen) bereik van vergroeningsinstrumenten (in miljoenen hectares)



Figuren 2 en 3. De veelgebruikte 'vergroeningspiramide' is – zeker in Nederland – behoorlijk uit balans. De vergroening bevat een mengsel van licht- en donkergroene maatregelen, de synergie met het agrarisch natuurbeheer is vrijwel nihil (figuur boven). Ook financieel is er sprake van onbalans, zo laat de figuur onder zien (met de bedragen die omgaan in de verschillende onderdelen van het GLB).

2.2 Effectiviteit van de vergroening in pijler 1

Er zijn inmiddels vele tientallen rapporten verschenen over de effectiviteit van de vergroening, zowel in Nederland als elders in Europa. Daarom volstaan we hier met een relatief kort overzicht van aspecten die relevant zijn voor Nederland en voor het thema van dit rapport.

Invulling van de vergroening in Nederland

Op basis van informatie van RVO (zie ook tabel 1 voor de getallen van 2015) komt het volgende beeld naar voren over de invulling in 2015 en 2016:

- In totaal heeft RVO 50.100 aanvragen voor de basispremie ontvangen. Hiervan moeten 14.100 aanvragen (28%) voldoen aan de eisen van gewasdiversificatie en 10.720 (21%) aan de eis van 5% ecologisch aandachtsgebied (EA). Twee derde van de bedrijven is 'vergroeningsplichtig', één derde is vrijgesteld. Van die twee derde is echter een substantieel deel alleen verplicht om blijvend grasland in stand te houden. Dat is – behalve in Natura 2000-gebieden – geen verplichting op bedrijfsniveau.
- Voor het voldoen aan de eis van 5% ecologisch aandachtsgebied heeft 97,5% van de bedrijven gekozen voor maatregelen uit de algemene lijst en slechts 2,5% voor een equivalente invulling via één van de vergroeningscertificaten. Door het grote areaal vanggewassen (zie hierna) ligt het gerealiseerde percentage EA ruim boven de verplichte 5%.
- In totaal is er via de algemene lijst ruim 170.000 ha ecologisch aandachtsgebied gerealiseerd, voor 96% (2015) resp. 97% (2016) ingevuld met vanggewassen. Ook als we de relatief lage wegingsfactor voor vanggewassen (0,3) verdisconteren, bestaat nog steeds ruim 90% van de invulling uit deze keuze. Stikstofbindende gewassen blijven hierbij met zo'n 6% ver achter, en akkerranden (1 à 2%) al helemaal.
- Zoals gezegd hebben slechts weinig bedrijven (320 in 2015, 266 in 2016) gekozen voor equivalente invullingen, ongeveer driekwart voor het Veldleeuwerik-certificaat, een equivalent certificaat voor de gehele vergroening. Het akkerbouw-strokenpakket (beheerde akkerrand) is veel minder gekozen dan de onbeheerde akkerrand uit de algemene lijst.
- Het aantal bedrijven dat kiest voor collectieve invulling, is van 2015 op 2016 gedaald van 12 naar 2 (corresponderend met één collectieve invulling).
- De maatregel 'in stand houden blijvend grasland' is ingevuld op nationaal niveau. In 2015 en 2016 voldeed Nederland aan deze eis. Specifiek voor aanvragers met blijvend grasland in Natura 2000-gebied geldt de aanvullende eis van een ploegverbod. Deze eis geldt voor 3.400 aanvragers (7%) en 51.000 ha.

Tabel 1. Nederlandse invulling vergroening – met name ecologisch aandachtsgebied – in 2015.

	aantal aanvragen	oppervlakte (ha)	na toepassing wegingsfactor (ha)
Via algemene lijst			
- Vanggewassen	9.304	155.908	46.775
- Stikstofbindende gewassen hoofdgewas	850	4.937	3.456
- Hakhout met korte omlooptijd (wilg)	6	15	5
- Akkerranden (onbeheerd)	904	1.038	1.038
<i>Subtotaal</i>	<i>11.064</i>	<i>161.898</i>	<i>51.274</i>
Via equivalente pakketten			
- Akkerbouw-strokenpakket	84	550	550*
- Veldleeuwerikpakket	236	7.700	3.850*
<i>Subtotaal</i>	<i>320</i>	<i>8.250</i>	<i>4.400</i>
TOTAAL	12.580	173.220	57.575

* omdat de equivalente pakketten 'mengpakketten' zijn en de samenstelling niet precies bekend is, hebben we aannamen gedaan voor de wegingsfactor: 1,0 voor het akkerbouw-strokenpakket en 0,5 voor het Veldleeuwerikcertificaat.

Effectiviteit huidige invulling schiet tekort

Er is inmiddels vrij brede consensus dat de huidige invulling van de vergroening weinig vergroeningwinst met zich meebrengt. Dat is natuurlijk in laatste instantie een gevolg van de keuzen die boeren maken uit het menu dat hun ter beschikking staat. Maar dat menu is het resultaat van een verwateringsproces dat al veel eerder is begonnen: in de EU-onderhandelingen tussen lidstaten, Europese Commissie en Europees Parlement en in de onderhandelingen over de nationale invulling, waarbij de Tweede Kamer het laatste woord had. Die besloot bijvoorbeeld om – tegen het advies van de staatssecretaris in – vanggewassen als (alleenstaande) invulling van Ecologisch Aandachtsgebied toe te staan. Hierna schetsen we zo beknopt mogelijk de effectiviteit van de huidige invulling van de vergroening, ondersteund door twee tabellen (2 en 3) over de doelgerichtheid van de invulling.

1. De vergroeningseis tot **behoud van permanent grasland** is nauwelijks effectief:

- de maatregel is niet doelgericht: afgezien van grasland in N2000-gebied mag er graslandvernieuwing plaatsvinden door middel van omploegen en herinzaai (zo lang er maar grasland terugkomt). Hierdoor is de bijdrage aan bodem- en klimaatdoelen beperkt of afwezig (door grondbewerking komt juist versneld CO₂ vrij) en is ook de bijdrage aan biodiversiteit bescheiden. Diverse recente onderzoeken aan 'oud grasland' laten juist de waarde hiervan zien in termen van bodem, klimaat (koolstofbuffer) en weidevogels (grotere biomassa regenwormen);
- de Nederlandse invulling (instandhoudingsplicht op nationaal niveau) heeft geen onderscheidend vermogen ten opzichte van de identieke cross-compliancevoorwaarde die al in de vorige GLB-periode van kracht was. De sanctie op een nationaal 'tekort' ten spijt, vormt deze invulling geen instandhoudingsprikkel voor individuele bedrijven;
- dat ligt anders in N2000-gebieden, waar wel een individueel scheurverbod geldt. De toegevoegde waarde is hier echter beperkt: vaak is zo'n verbod al van kracht vanuit de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan) of het beheerregime (vanuit de terreinbeheerder of het N2000-beheerplan);
- zoals gezegd werkt de maatregel soms averechts, of heeft dat althans in het begin gedaan: uit vrees voor een instandhoudingsplicht op bedrijfsniveau hebben sommige veehouders hun grasland gescheurd en/of niet langer als blijvend grasland opgegeven bij de GDI;
- Nederland heeft voor grasland geen equivalente maatregelen ingevoerd. Dat heeft overigens ook weinig zin als de 'hoofdmaatregel' voor veel bedrijven al weinig of geen gevolgen heeft (de Brusselse voorwaarden vereisen dat equivalente maatregelen *bovenop* het behoud van permanent grasland komen);
- de voor veel bedrijven wel zeer 'lichte' invulling van de vergroening voor graslandgebieden leidt tot een aanzienlijke scheefheid tussen sectoren waar het gaat om de vereiste vergroeningsinspanningen. Dit wordt ook binnen de landbouw zelf als onrechtvaardig ervaren.

2. Ook de vergroeningseis van **gewasdiversiteit** is niet of nauwelijks (kosten)effectief:

- deze maatregel is weinig effectief: niet alleen zijn veel bedrijven vrijgesteld, ook voldoen veel bedrijven al aan deze voorwaarde. Er vindt dus weinig *extra* gewasdiversificatie plaats;
- de maatregel werkt soms averechts, met name op zware klei, c.q. in gebieden met een nauw bouwplan (zoals in het Oldambt met vooral wintergraan en koolzaad). Hier leidt de eis tot gewasdiversiteit tot een verschuiving van wintergraan naar zomergraan (dat als apart gewas geldt). Dat kan positief zijn voor de biodiversiteit, maar is negatief uit milieuoogpunt (ontbreken van bodembedekking in de winter) en voor de bedrijfsopbrengst;
- de maatregel brengt zeer hoge uitvoeringskosten (controle) met zich mee.

3. De invulling van de **ecologische aandachtsgebieden** (EA's) levert weinig groene winst op:

- de eenzijdige invulling met vanggewassen die Nederland heeft toegestaan, leidt nauwelijks tot extra vergroening. De maatregel is beperkt effectief; er is een positief effect op de bodem,

maar dat wordt verkleind door de korte tijd dat het gewas op het land hoeft te staan. Maar, belangrijker: teelt van vanggewassen was op veel bedrijven al 'goede landbouwpraktijk', waardoor de maatregel weinig toegevoegde waarde heeft;

- het akkerbouw-strokenpakket, dat juist wel substantiële winst kan opleveren, wordt weinig gekozen. Enerzijds komt dit door de 'concurrentie' van de gemakkelijk inpasbare vanggewassen, anderzijds door de relatieve onbekendheid: het wordt als ingewikkeld ervaren en bij deelname aan het ANLb moet er worden verdisconteerd voor dubbelbetaling.

4. Koppelingen met **adequaate beheer** ontbreken goeddeels:

- de vergroening wordt aanmerkelijk effectiever als de vergroeningsoppervlakte adequaat wordt beheerd. Afgezien van het equivalente akkerbouw-strokenpakket kennen de vergroeningseisen echter geen of zeer beperkte beheerbepalingen. Permanent grasland, akkerranden en landschapselementen (incl. sloten) nemen sterk in betekenis toe (met name biodiversiteit en landschap) als er gericht beheer plaatsvindt;
- omgekeerd vindt nu soms beheer plaats op plekken waar dat niet zinvol is. Een sterkere koppeling aan beheer(regelingen) kan ervoor zorgen dat de vergroening vaker daar komt te liggen waar het ecologisch ook kansrijk is;
- bij beheer van vergroeningsoppervlakten vanuit het agrarisch natuurbeheer wordt een groot deel van de beheervergoeding ingehouden om dubbelbetaling tegen te gaan. Dat is principieel juist, maar wordt – in combinatie met de extra administratie – psychologisch ervaren als afstraffing of minimaal als ontmoediging.

5. De vergroeningsmaatregelen bieden onvoldoende mogelijkheden voor **lokaal en regionaal maatwerk**. Dat werkt naar twee kanten: ze zijn – door hun landelijk uniforme werking – onvoldoende toegesneden op de lokale vergroeningsprioriteiten en ze doen onvoldoende recht (in termen van bruikbaarheid) aan de grote variatie in grondgebruik.

6. De vergroeningsmaatregelen ontberen **aansturing**, zowel op inhoud als op situering:

- de vergroeningsoppervlakte komt nu op willekeurige (door de boer zelf gekozen) plekken te liggen. Sturing naar / concentratie op kansrijke(re) plekken kan de effectiviteit van een aantal maatregelen belangrijk ten goede komen;
- de nu toegestane modellen van collectieve invulling voldoen niet in de Nederlandse situatie: het ene (keukentafelmodel) niet omdat het te kleinschalig is, het tweede (Deense of regionale model) niet omdat het een te hoog top-down karakter heeft;
- de Nederlandse collectieven kunnen een rol kunnen spelen in de regionale aansturing van de vergroening (incl. ANLb), maar beschikken voor de eerste pijler niet over de instrumenten (geld, prikkels etc.) om in de eerste pijler sturing te kunnen uitoefenen.

Het hele vergroeningsspeelveld overziend (**tabellen 2 en 3** op de volgende pagina), kunnen we constateren dat:

- de maatregelen permanent grasland en gewasdiversiteit in de huidige invulling (vrijwel) geheel niet bijdragen aan de doelen waaraan ze verondersteld worden bij te dragen;
- dat de maatregel ecologisch aandachtsgebied een wisselend beeld laat zien, sterk afhankelijk van de gekozen invulling;
- dat de klimaatdoelstelling van het GLB in het geheel niet wordt bediend.

Tabel 2. Doelen achter vergroeningsmaatregelen en effectiviteit van de invulling*

	permanent grasland		gewasdiversiteit		ecologisch aandachtsgebied	
	doel	effect	doel	effect	doel	effect
Biodiversiteit						
- habitat	+	-	+	-/+	+	+/-
- genetische diversiteit	+	-	+	-	-	-
Waterkwaliteit	-	-	+	-	+	+/-
Bodem:						
- vruchtbaarheid / organische stof	+	-	+	-	+	+/-
- tegengaan erosie	-	-	-	-	-	-
- watervasthoudend vermogen	-	-	-	-	-	-/+
Klimaat	+	-	+	-	-	-

* de eerste score geeft aan of de maatregel is bedoeld om aan de doelstelling bij te dragen, de tweede score geeft aan in welke mate dit (bij de huidige invulling en naar onze inschatting) daadwerkelijk het geval is. Voor de doelen achter de vergroening zijn EU-documenten gebruikt en is gekeken naar het karakter van toegestane equivalente maatregelen.

Tabel 3. Specificatie doelgerichtheid vergroeningsmaatregelen

	permanent grasland	gewasdiversiteit	ecologisch aandachtsgebied
Wie?	Bedrijven met blijvend grasland in N2000	Bedrijven met 10-30 ha bouwland Bedrijven met > 30 ha bouwland	Bedrijven met > 15 ha bouwland
Wat?	Blijvend grasland behouden (niet ploegen)	2 resp. 3 verschillende gewassen verbouwen	Op 5% van areaal EA aanleggen, keuze uit lijst en twee equivalente pakketten
Waarom?	Vastleggen bodem-C, verhogen organische-stofgehalte bodem	Bevorderen biodiversiteit, vastleggen bodem-C, verbeteren waterkwaliteit, tegengaan bodemerosie	Bevorderen biodiversiteit (habitat wilde flora en fauna), verbeteren bodem- en waterkwaliteit
Boeren en hectares	4.000 boeren	17.000 boeren	15.000 boeren, 33.500 ha
Keuzemogelijkheden voor lidstaat	Aanwijzen beschermingsgebied buiten N2000; verplichting vastleggen op nationaal, regionaal of bedrijfsniveau	Geen	Selectie mogelijk uit groslijst EU, introductie equivalente pakketten, mogelijkheden collectieve invulling
Toetsing			
Relevantie: gezien het beoogde doel, is de maatregel relevant voor de Nederlandse situatie?	Relevant i.v.m. belang voor vastleggen bodemkoolstof en biodiversiteit	Voegt weinig of niets toe: is grotendeels al bestaande praktijk	Relevant: potentieel grote winst te behalen voor biodiversiteit, bodem en water
Effectiviteit: is de maatregel zelf voldoende effectief?	Ploegverbod in N2000 wel effectief, maar definitie blijvend grasland niet scherp en instandhoudingsplicht op landelijk niveau geformuleerd	Nee	Effect verschilt sterk per mogelijkheid, van groot (akkerranden, landschapselementen) naar klein (vanggewassen)
Bereik: voldoende areaal betrokken?	Nee (alleen N2000)	Ja, maar voegt niets toe	Wel van lichtgroene invullingen, niet van donkergroene

3. Praktijkideeën voor verdere vergroening

Welke praktijkideeën voor verdere vergroening zijn er? In dit hoofdstuk geven we een beeld van alle ideeën die we hebben verzameld en getoetst. We hebben daarin uiteraard wat structuur aangebracht, zodat er overzichtelijke clusters van mogelijkheden ontstaan.

Er is gezocht langs twee sporen:

1. Hoe kunnen praktijk en beleid een effectievere vergroening dichterbij brengen? Dit heeft geresulteerd in een (lange) groslijst van vergroeningsideeën. Deze is instrumenteel gericht: wat kunnen overheden, keten en collectieven concreet doen? Hier zijn enkele tientallen ideeën verzameld, klein (op de details van de regelgeving) en groot. Daarover gaat § 3.1.
2. Als we teruggaan naar de vier vergroeningsdoelen, welke maatregelen passen daar dan bij? Hieruit is een lijst gekomen met tientallen maatregelen die direct zijn gerelateerd aan de EU-vergroeningsdoelen. Deze behandelen we in § 3.2.

3.1 Ideeën voor een effectieve vergroening

Tientallen ideeën getoetst en gebundeld

Er zijn in totaal vele tientallen ideeën verzameld: uit literatuur, uit praktijkexperimenten en uit de brainstorm die we in het kader van het project hebben georganiseerd. Zo zijn er bijvoorbeeld in de akkerbouw (o.a. Groningen, Hoeksche Waard) veel ideeën ontwikkeld, lopen er proefprojecten met 'vogelakkers' en 'vanggewassen met meerwaarde' en heeft RVO al een verkenning gedaan naar de mogelijkheden van collectieve invulling.

Alle verzamelde ideeën zijn beoordeeld op hun effect (klein of groot) en op hun realiseringstermijn (kort of lang). Vervolgens heeft een verdere selectie plaatsgevonden: ideeën waarvan niet of nauwelijks groene winst werd verwacht, zijn uiteindelijk afgefallen. Rond enkele van de ideeën voor de langere termijn zijn voorstellen voor pilotprojecten ontwikkeld (zie hoofdstuk 4). Uiteindelijk resteerde een lijst met pakweg veertig ideeën: groot en klein, rijp en groen door elkaar.

In dit rapport presenteren we de ideeën op twee manieren:

- een korte uitwerking van alle ideeën is opgenomen in **bijlage 2**, voorafgegaan door een opsomming in telegramstijl (de tabel aan het begin van bijlage 2);
- vijf clusters van ideeën die naar ons idee prioriteit hebben, zijn als **factsheets** opgenomen in deze paragraaf.

De vijf speerpunten nader toegelicht

Binnen de groslijst zijn vijf speerpunten geformuleerd, clusters van maatregelen die tegemoet komen aan de belangrijkste knelpunten die we in hoofdstuk 2 signaleerden:

1. Een efficiëntere 'architectuur' van de vergroening (een meer overkoepelend speerpunt).
2. Een effectiever behoud van permanent grasland.
3. Introductie van aanvullende vergroeningsmaatregelen voor grasland.
4. Introductie van effectieve alternatieven voor gewasdiversiteit.
5. Effectievere ecologische aandachtsgebieden in de akkerbouw.

Van elk speerpunt is een factsheet opgenomen. Hierbij zijn niet alleen de ideeën per thema op een rij gezet, maar wordt ook toegelicht welke knelpunten worden opgelost, wie aan zet is om de ideeën te realiseren en welke belemmeringen daarbij kunnen worden verwacht.

1. Efficiëntere 'architectuur' van de vergroening

Om welke maatregelen gaat het?

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de volgende mogelijkheden:

- Vervang de huidige vergroeningsvoorwaarden door een veel breder keuzemenu ('cafetariamodel') gekoppeld aan een puntensysteem.
- Maak een duidelijke keuze: trek de maatregelen uit pijler 1 en 2 helemaal uit elkaar òf combineer ze in één 'pijler' en geef ze vorm als diensten / contracten. Zorg in beide gevallen voor een evenwichtige 'vergroeningspiramide'.
- Creëer aantrekkelijke mogelijkheden voor sturing op de maatregelen en voor collectieve invulling.
- Vergroot het aantal categorieën bedrijven dat 'automatisch groen' is.

Welke knelpunten worden hiermee opgelost?

- Vergroeningsvoorwaarden op EU-niveau doen geen recht aan de verscheidenheid in bedrijven en natuurlijke omstandigheden.
- De verdeling van groene maatregelen over pijler 1 en 2 (en de overlap daartussen) is onhandig en werkt soms averechts.
- De Nederlandse vergroeningspiramide is zeer scheef, met een groot ruimtelijk verschil tussen pijler 1 en 2.
- De vergroening komt terecht op willekeurige, soms weinig kansrijke plekken.
- Het groen verklaren van biologische bedrijven wekt bevreemding; er zijn meer categorieën 'groene' bedrijven denkbaar.

Wie is aan zet?

- De meeste maatregelen raken aan de 'architectuur' van het GLB, de ene sterker dan de andere, en vergen nieuwe besluitvorming van de Europese Commissie c.s.
- Niettemin kunnen collectieven ook zonder een 'formele' positie al actief worden rond de vergroening.
- Ketenpartijen en (andere) certificaathouders kunnen hun duurzaamheidsprotocollen afstemmen op het GLB (en vice versa).

Welke beperkingen zien we?

- Sommige maatregelen vereisen een drastische herziening van het GLB en zijn niet op korte termijn (waarschijnlijk ook niet in 2020) haalbaar. Daarom behandelen we in de volgende factsheets ook minder vergaande, c.q. sneller realiseerbare maatregelen.
- Niet alle collectieven staan te springen om de vergroening te gaan aansturen.
- De definitie van nieuwe categorieën bedrijven die 'automatisch groen' zijn, luistert nauw. Net als in de aanloop naar 2014 zal een sterke druk ontstaan om vele typen bedrijven groen te verklaren.

2. Bevorderen behoud permanent grasland

Om welke maatregelen gaat het?

De vergoeringsmaatregel 'behoud permanent grasland' kan aanzienlijk effectiever worden gemaakt door:

- de betalingssystematiek om te draaien: de grondgebruiker krijgt alleen betaald voor de hectares die hij in stand houdt;
- verdergaande vormen van instandhouding te introduceren: alleen graslandvernieuwing door doorzaaien in combinatie met ondiepe groundbewerking (al dan niet in selecte gebieden);
- de instandhoudingsopgave te verschuiven van nationaal naar regionaal, bedrijfs- of zelfs perceelsniveau.

Welke knelpunten worden hiermee opgelost?

- De maatregel wordt aanzienlijk doelgerichter, met name voor bodem en klimaat. Nu is de doelgerichtheid nihil.
- De maatregel wordt veel sterker onderscheidend van de instandhoudingsplicht die al in de cross-compliance zit.
- Een averechte prikkel (blijvend grasland veiligheidshalve opgaven als tijdelijk grasland) wordt omgezet in een positieve prikkel (betaling alleen bij instandhouding).
- De scheefheid in vergoeringsinspanningen tussen veehouderij en akkerbouw wordt (enigszins) rechtgetrokken.

Wie is aan zet?

- De Europese Commissie is aan zet bij de volgende onderdelen:
 - wijzigen betalingssystematiek (a);
 - het aanscherpen van de instandhoudingsbepalingen (b).
- Het ministerie van EZ kan zelf de volgende onderdelen veranderen:
 - het aanwijzen van gebieden waar verdergaande instandhouding gewenst is (ook onderdeel van b);
 - de opgave verschuiven naar een lager niveau dan het landelijke (c).
- Ketenpartijen kunnen bijdragen door verdergaande vormen van instandhouding op te nemen in hun duurzaamheidsprotocollen.

Welke beperkingen zien we?

- Verdergaande vormen van instandhouding moeten aantrekkelijk worden vormgegeven, willen ze op draagvlak in de sector kunnen rekenen.
- Door omdraaiing van de betalingssystematiek krijgt deze maatregel sterk(er) het karakter van een groene dienst, en daarmee van een tweede-pijlermaatregel.
- Bij een instandhoudingsplicht op perceelniveau komen bedrijven met (veel) maïsteelt in de knel; continueelt van maïs is ongewenst. Als er speciale gebieden worden aangewezen, kan het best worden aangesloten bij bestaande begrenzingen. Bovendien is dan een extra financiële impuls (bijv. probleemgebiedenvergoeding) gewenst.

3. Introduceren extra maatregelen grasland

Om welke maatregelen gaat het?

Naast permanent grasland liggen er in graslandgebieden nog veel meer kansen voor vergroening. Bijvoorbeeld:

- Introduceren van Ecologische Aandachtsgebieden (EA's) voor grasland: 5% natuur- en landschapselementen.
- Gebruik maken van de mogelijkheden voor equivalente invullingen (aangepast maairegime, extensieve beweiding, aangepast gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen, gebruik van zeldzame rassen).
- Introduceren van andere equivalente invullingen (bijv. oud grasland, sabbatical voor grasland, gebruik vlinderbloemigen).

Voor b en c zou dan de bepaling moeten vervallen dat deze maatregelen *bovenop* de plicht tot permanent grasland komen.

Welke knelpunten worden hiermee opgelost?

- De scheefheid in vergroeningsinspanningen tussen akkerbouw en veehouderij wordt rechtgetrokken.
- Equivalenten maatregelen op grasland komen momenteel bovenop de reguliere keuzemogelijkheid.
- De biodiversiteitsdoelstelling achter de maatregel 'permanent grasland' wordt beter bediend, c.q. het vergroeningspotentieel van grasland wordt beter benut.

Wie is aan zet?

- De Europese Commissie is aan zet bij de volgende onderdelen:
 - introduceren EA's (a);
 - introduceren ruimere mogelijkheden voor equivalentie (c) en opheffen van de basisis (permanent grasland) bij equivalentie.
- Het ministerie van EZ kan zelf besluiten om gebruik te maken van de (huidige) mogelijkheid van equivalente pakketten (b).
- Ketenpartijen kunnen bijdragen door (meer) graslandmaatregelen op te nemen in hun duurzaamheidsprotocollen.
- Collectieven kunnen sturing uitoefenen op een zinvolle situering van maatregelen.

Welke beperkingen zien we?

- Een deel van de betrokken maatregelen ligt in de sfeer van het agrarisch natuurbeheer. Hier luistert de afstemming nauw, qua inhoud, situering en vergoeding (verbod op dubbelbetaling).
- Veel van deze maatregelen (uitgezonderd zeldzame rassen en bestaande natuur- en landschapselementen) zijn alleen zinvol in selecte (kansrijke) gebieden. Hier is sturing onontbeerlijk.
- Sommige maatregelen (natuur- en landschapselementen als EA) vereisen beheer om ze werkelijk effectief te laten zijn. Koppeling aan beheer is echter lastig (zie ook factsheet 5).

4. Andere invulling gewasdiversiteit

Om welke maatregelen gaat het?

Als alternatief voor gewasdiversiteit zijn bijvoorbeeld de volgende maatregelen mogelijk:

- Introduceren van een puntensysteem voor gewassen afhankelijk van hun 'groengehalte' (bijv. op basis van PRI-rapport uit 2014).
- Benutten van de huidige mogelijkheid van equivalente pakketten (m.n. natuurvriendelijke vruchtwisseling en teelt van zeldzame of traditionele rassen of gewassen).
- Introduceren van andere equivalente invullingen, met name op het gebied van bodem (diverse maatregelen) en bouwplan (bijv. 50% granen).

Welke knelpunten worden hiermee opgelost?

- De huidige maatregel is niet of nauwelijks effectief (is op veel bedrijven al gangbare praktijk).
- De maatregel brengt zeer hoge uitvoeringskosten met zich mee.
- Daar waar de maatregel wel effect heeft (gebieden met een nauw bouwplan zoals op de zware klei), werkt hij soms averechts en zorgt hij voor een verschuiving naar zomergranen en een afname van de bodembedekking in de winter.

Wie is aan zet?

- De Europese Commissie is aan zet bij het introduceren van een puntensysteem voor gewassen (a), bijvoorbeeld als onderdeel van een breder scala aan equivalente invullingen (c).
- Het ministerie van EZ kan zelf besluiten om gebruik te maken van de (huidige) mogelijkheid van equivalente pakketten (b).
- Ketentpartijen kunnen bijdragen door bodemmaatregelen op te nemen in hun duurzaamheidsprotocollen.
- De sector, die diverse initiatieven ontplooit t.a.v. een gezonde bodem, kan deze afstemmen op de maatregelen in het kader van de vergroening.

Welke beperkingen zien we?

- Zolang de equivalente maatregel *aanvullend* is op de eis van gewasdiversiteit, zullen weinig boeren ervoor kiezen.
- Er moeten lijsten worden gemaakt van 'goedgekeurde' bouwplannen en van traditionele / zeldzame gewassen. Voor dat laatste heeft het Biodiversiteit+ label al een poging gedaan. De CGN-lijst van traditionele gewassen is voor dit doel echter niet geschikt.

5. Effectievere ecologische aandachtsgebieden (EA's) in de akkerbouw

Om welke maatregelen gaat het?

Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld:

- Vergroten van de deelname aan een effectieve invulling: het akkerbouw-strokenpakket (verschillende opties).
- Benutten van een onbenutte mogelijkheid voor een equivalente maatregel: extensieve graanteelt.
- Opplussen (c.q. niet langer als zelfstandige keuze toestaan) van de minst groene invullingen.
- Versterken van de koppelingen met beheer, sterkere sturing op gebruikte zaadmengsels (diverse opties).
- Bevorderen van collectieve invulling, c.q. sturing op inhoud en locatie (diverse opties).

Welke knelpunten worden hiermee opgelost?

- De huidige invulling levert relatief weinig vergroeningswinst op; er is een sterke dominantie van vanggewassen.
- Eén van de meest effectieve EA-invullingen (akkerbouw-strokenpakket) wordt nauwelijks gekozen.
- De vergroening komt soms vaak terecht op plekken waar dat weinig of niet zinvol is.
- Een deel van de EA-invullingen brengt alleen vergroeningswinst mee als er actief beheer plaatsvindt. Behalve in het akkerbouw-strokenpakket is dat nergens geregeld.

Wie is aan zet?

- Het ministerie van EZ kan zelf veel doen (a, b, c, d) om de effectiviteit te vergroten. Daarbij is soms (c, d) wel de medewerking van de Europese Commissie nodig.
- De Commissie is ook aan zet bij verbeteren van de mogelijkheden voor collectieve invulling (e).
- Collectieven kunnen sturing uitoefenen op de keuzen van grondgebruikers (ook zonder collectieve invulling) en kunnen collectieve invulling organiseren.

Welke beperkingen zien we?

- Versterken van de koppeling met beheer is lastig: bij opname in de eerste pijler komt dit voor rekening van de grondgebruiker, bij financiering uit het ANLb is het budget ontoereikend. Bovendien is in het laatste geval het beheer vastgelegd voor 6 jaar, terwijl de vergroening op eenjarige basis is.
- Verplichte koppeling met beheer is niet toegestaan.
- Niet alle collectieven zijn gemotiveerd om de vergroening te gaan aansturen.

3.2 Een breed keuzemenu aan zinvolle vergroeningsmaatregelen

Vanuit de praktijk is een duidelijke voorkeur uitgesproken voor een grotere flexibiliteit in de keuze van vergroeningsmaatregelen. Bijvoorbeeld in de vorm van een breed keuzemenu ('cafetariamodel') gekoppeld aan een puntensysteem. Prangende vraag is dan hoe zo'n keuzemenu eruit moet zien en hoe dit kan worden gekoppeld aan verschillende ambitieniveaus van vergroening.

Selectie van groene maatregelen

De maatregelen die als zinvolle vergroeningsmaatregel kunnen worden aangemerkt, zijn opgenomen in de tabellen in **bijlage 3**. Basis van deze tabellen was een lange groslijst van mogelijke maatregelen. Er bestaat immers al veel materiaal over diensten op het vlak van biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat. Dit materiaal is aangevuld met suggesties vanuit de bijeenkomsten met praktijkmensen die we in het project hebben georganiseerd. Vervolgens hebben we de maatregelen getrechterd aan de hand van de volgende criteria:

- a. Heeft de maatregel betrekking op landbouwgrond?
- b. Draagt de maatregel bij aan de vergroeningsdoelen van de overheid? Daarbij is het bijvoorbeeld niet zo dat alle watermaatregelen kwalificeren; waterberging is bijvoorbeeld geen vergroeningsdoel. Uiteindelijk komen we uit op vijf vergroeningsdoelen: biodiversiteit, landschap, waterkwaliteit, bodemkwaliteit en klimaat (beperken emissies broeikasgassen).
- c. Heeft de maatregel / dienst het karakter van een hectarebetaling (m.a.w. gaat het om een *beheermaatregel*)?

Maatregelen die niet aan deze criteria voldoen, zijn niet in de tabel opgenomen. Daarnaast hebben we de volgende criteria toegepast:

- d. De maatregel moet controleerbaar zijn.
- e. De maatregel moet enige 'robuustheid' hebben, d.w.z. het vergroeningseffect moet onomstreden en van enige omvang zijn.

Voor de goede orde: de tabellen bevatten ook de huidige vergroeningsmaatregelen, voor zover ze aan de criteria voldoen. De tabellen laten zien aan welk vergroeningsdoel elke maatregel bijdraagt.

Keuzemenu met puntenscore

Als de maatregelen worden voorzien van een puntenscore (per hectare of per bedrijf), kan de vergroeningsambitie worden bepaald. Het principe van een puntensysteem is niet nieuw, ook niet in het GLB: de huidige wegingsfactoren voor vergroeningsmaatregelen zijn gebaseerd op hetzelfde principe. Bestaande voorbeelden van zulke puntensysteem zijn bijvoorbeeld:

- de puntensystemen voor groene diensten zoals ze plaatselijk functioneren (Midden-Delfland) of functioneerden (Winterswijk);
- de lijst met maatregelen en puntenscores van het Biodiversiteit+ certificaat. Dit certificaat is in 2014 door Brussel erkend als equivalente vergroeningsmaatregel, maar is uiteindelijk niet operationeel gemaakt omdat een geringe deelname werd verwacht (concurrentie van vanggewassen en het Veldleeuwercertificaat). Het Biodiversiteit+ certificaat kent een vergelijkbare opbouw als de tabellen in bijlage 3, met dit verschil dat de maatregelen in bijlage 3 strenger zijn getoetst aan de eerdergenoemde criteria. De puntentoekenning in het certificaat is gebaseerd op het vergroeningseffect van de maatregelen, niet op hun kosten, c.q. inkomstenderving;
- duurzaamheidsinitiatieven vanuit de keten (bijv. Foqus Planet van FrieslandCampina, de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij) werken met puntensystemen.

De tabellen in bijlage 3 doen geen voorzet voor een puntentoekenning – dat gaat in dit kader te ver. Niettemin kan op basis van bestaande puntensystemen (met name het Biodiversiteit+ label, waarvan de puntentoekenning ook in de praktijk is getest) relatief snel tot een puntensysteem worden gekomen.

Belangrijke voordelen van het werken met een breed en gewogen keuzemenu zijn:

- het biedt aan de 'vraagzijde' veel ruimte om de maatregelen af te stemmen op de regionale vergroeningsprioriteiten en aan de 'aanbodzijde' veel ruimte om de best passende maatregelen te kiezen voor het betrokken bedrijf. Cruciaal bij de toepassing van een cafetariamodel is dat er in de regio scherpe vergroeningsprioriteiten worden geformuleerd, waarbij een selectie aan effectieve maatregelen wordt 'opengesteld'. In § 5.2 gaan we hierop uitgebreid in;
- het 'groene ambitieniveau' kan gemakkelijk worden vastgesteld door te spelen met het minimaal aantal benodigde punten per bedrijf of per hectare;
- door ook puntenminima te formuleren per vergroeningsdoel, kan de richting van de vergroening worden gestuurd. Omdat bijvoorbeeld de Ecologische Aandachtsgebieden primair een biodiversiteitsdoel hebben, kan worden vereist dat er op het onderdeel biodiversiteit een minimum aantal punten wordt gescoord. Zo wordt voorkomen dat een bedrijf de vergroening eenzijdig invult;
- een puntensysteem biedt de mogelijkheid om extra prikkels (bonuspunten) in te bouwen voor bijv. aaneengeslotenheid (waarvoor Zwitserland al jaren een premie geeft in zijn vergroeningsbeleid), duurzaamheid (bijv. naarmate een maatregel langer op dezelfde plek ligt), extra goede resultaten of andere aspecten die de vragende partij belangrijk vindt;
- een puntensysteem is in beginsel multifunctioneel inzetbaar: voor het GLB, voor natuurinclusieve landbouw, voor de keten. Idealiter werken straks overheid en keten met één puntensysteem, waarbinnen – afhankelijk van vergroeningsdoel en 'financier' – prioriteiten worden gesteld. Op dit moment al dreigt een ongewenste wildgroei aan meetlatten en groencertificaten.

Er zijn uiteraard ook nadelen of beperkingen:

- controle, monitoring en evaluatie zijn per saldo ingewikkelder: hoe breder het scala aan maatregelen, hoe groter het aantal controle- en monitoringsmethoden en -acties moet worden ingezet. De Europese Commissie ziet dit als een belangrijke handicap. Als de uitvoering van deze taken sterker in de regio komt te liggen, hoeft deze handicap echter niet onoverkomelijk te zijn;
- sommigen vrezen dat meer flexibiliteit leidt tot verwatering van de vergroening. Als de lat (qua punten) hoog genoeg wordt gelegd en er mogelijkheden zijn om puntenminima vast te stellen per thema, is deze vrees ongegrond.

Maatregelen, doelen of prestaties?

Bovenstaand voorstel gaat uit van vergroenings*maatregelen* en niet van een aanpak waarbij de *doelen of prestaties* centraal staan. We geven daarbij het volgende in overweging:

- Op zich is een sterker doelgerichte aanpak het meest effectief. De landbouw bepleit dit vaak zelf: stel de doelen en wij kiezen daarbij dan de maatregelen. Dit geeft de ondernemers optimale bewegingsvrijheid. Daar staat tegenover: als het menu aan maatregelen maar breed genoeg is, staan de meeste maatregelen die de ondernemer zou kiezen er toch wel in. Maatregelen die er niet in staan, zijn wellicht niet effectief (genoeg) of kunnen er in de regionale invulling alsnog aan worden toegevoegd. Wel worden de controles steeds sterker gericht op prestaties, c.q. op het zichtbare resultaat van maatregelen (zie verderop onder 'controle').
- In Friesland ontwikkelen FrieslandCampina, Rabobank en Wereld Natuur Fonds een biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij die werkt met zogeheten kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Denk aan het aandeel blijvend grasland, het aandeel kruidenrijk of anderszins extensief beheerd grasland, de emissie van broeikasgassen en het waterpeil. Deze indicatoren meten de 'groentint' van het bedrijf op een bepaald moment; door de jaren heen kan voor- of achteruitgang worden gemeten. Voor een jaarlijks betaling in het kader van een 'dienstenaanpak' lijkt dit systeem wat minder geschikt. Het kan wel een belangrijke rol spelen in de beoordeling van de vraag of een bedrijf kwalificeert als *green by definition*. En overigens geeft een puntensysteem op hectarebasis een vergelijkbaar resultaat als een deel van de KPI's.

- Niet alle agrariërs zijn even gelukkig met een resultaatgerichte aanpak. Althans, als deze met zich meebrengt dat ook de betaling daarvan afhankelijk wordt gemaakt. Het resultaat wordt niet zelden ook beïnvloed door factoren waarop hij geen invloed heeft. Een tussenweg biedt wellicht het sturen op condities: het zorgdragen voor welomschreven condities (zoals een bepaald waterpeil of en bepaalde vegetatie), waarbij de boer kan bepalen hoe die worden gerealiseerd.

Een nieuw groencertificaat?

Als een bedrijf het vereiste aantal punten scoort, kan het als 'groen' worden geclassificeerd en eventueel worden gecertificeerd. Voor het GLB is dat laatste misschien niet strikt noodzakelijk en kan een puntensysteem wellicht ook werken als uitbreiding en verfijning van het huidige systeem van wegingsfactoren en equivalentiecificaten. Sowieso heeft een keuzemenu met puntensysteem onder het GLB de beste kansen als het wordt geïntroduceerd als equivalente maatregel (zie § 5.2). Voor andere doelen (bijv. keten, vermarkting) biedt bedrijfs certificering wellicht zonder meer voordelen. Waar het gaat om certificering, zijn de volgende afwegingen van belang:

- Een individueel (bedrijfs)certificaat kan op gespannen voet staan met een (deels) gebiedsgewijze invulling van de vergroening, een waardevol spoor dat we in dit rapport juist verder uitbouwen en dat in EU-verband – met de mogelijkheden voor collectieve invulling van EA's – juist op groeiend draagvlak kan rekenen. In het agrarisch natuurbeheer is ingezet op certificering van collectieven, waarbij de deelnemende bedrijven niet gecertificeerd hoeven zijn, als in het zogeheten Kwaliteitshandboek maar wordt aangegeven hoe het collectief de deelnemers schoolt en begeleidt. Belangrijk verschil is wel dat de collectieven in het agrarisch natuurbeheer 'eindbegunstigde' zijn van de betalingen, terwijl de vergroeningspremie vooralsnog individueel wordt betaald. Ideaal zou zijn als ook in de eerste pijler het vergroeningsgeld naar het collectief gaat, maar dat lijkt op korte termijn niet haalbaar. Bij collectieve invulling moeten de deelnemers nu een inhoudelijk en financieel 'vereveningsvoorstel' aan RVO voorleggen, een omslachtige procedure die niet uitnodigt tot collectieve actie. Veel handiger, en op korte termijn realiseerbaar, is een procedure waarbij het (gecertificeerde) collectief het mandaat krijgt om de vergroening op gebiedsniveau in te vullen aan de hand van goedgekeurde (individuele) bedrijfsnatuurplannen waarin de fijnregeling van maatregelen is vastgelegd. Of een bedrijf dat (ook) individueel is gecertificeerd, is in beginsel niet van belang zodra het bedrijf alsnog kiest voor collectieve invulling.
- Als wordt gekozen voor individuele certificering, kan het best worden aangesloten bij lopende initiatieven zoals Veldleeuwierik, Kringloopkompas en/of Biodiversiteit+ (dat inmiddels los van het GLB door de Stichting Milieukeur is ingevoerd als Blief®-keurmerk). Zoals gezegd is er al enige wildgroei aan meetlatten en certificaten en moet er – vanwege de transparantie naar boeren, beleid en keten en vanwege beperking van de controlelast – worden gestreefd naar één certificaat of op zijn minst één uitvoerings- of controle-organisatie.

Regionale aansturing

Sommige maatregelen zijn eigenlijk altijd en overal wel effectief, andere zijn dat alleen op specifieke plekken of onder specifieke randvoorwaarden. In het laatste geval is regionale sturing gewenst op de toepassing van de maatregel(en). Tabel 3 bevat ook daarvoor een toetsingskolom. Die laat zien dat meer dan de helft van de maatregelen uit de tabel regionale sturing nodig heeft om effectief te zijn. Als die aanwezig is, hoeft hierop – uiteraard afhankelijk van de vergroeningsprioriteiten ter plekke – geen verdere selectie plaats te vinden. Als die ontbreekt, is het verstandig om de maatregelen die sturing behoeven, niet open te stellen, of alleen onder strikte voorwaarden (zie ook hoofdstuk 5).

Controle

Punt van aandacht bij een breed keuzemenu is uiteraard de controleerbaarheid van maatregelen. Een algemene vrees is dat bij toename van het aantal maatregelen de controlelast toeneemt. Dat is inderdaad mogelijk, maar het is geen automatisme:

- ook de huidige vergroeningsmaatregelen (vooral gewasdiversiteit) kennen een hoge controlelast. Dat is een slecht argument, maar wel een gegeven;
- de maatregelen in bijlage 3 zijn mede beoordeeld op hun controleerbaarheid. In de tabel is aangegeven of de controle makkelijk of lastig is. Hoewel op het eerste gezicht slechts een handjevol maatregelen lastig te controleren lijkt, kan dit bij het operationaliseren van de controle eventueel nog reden zijn tot schrappen van maatregelen;
- meer in zijn algemeenheid komen er steeds meer *hightech* mogelijkheden om de controle te vereenvoudigen, met name per satelliet of *drone*. Er lopen verschillende projecten om deze technieken te benutten voor de landbouw en voor de vergroeningsmaatregelen in het GLB. Zo zijn gewassenstelling, breedte van akkerranden en grasproductie steeds preciezer zichtbaar vanuit de lucht;
- in het verlengde daarvan: in de controles die de overheid zelf uitvoert, is een verschuiving zichtbaar van *compliance* (is de maatregel uitgevoerd?) naar *performance* (is de prestatie geleverd?). De sterkere prestatiegerichtheid biedt extra kansen voor relatief ‘gemakkelijke’ (satelliet-)controles;
- in bestaande certificaten zoals Biodiversiteit+ en Veldleeuwerik zijn de controlemogelijkheden en -inspanningen al uitgewerkt. Hierop kan worden voortgebouwd;
- specifiek voor Nederland: net als in het agrarisch natuurbeheer kunnen de collectieven de primaire controles uitvoeren, met een secundaire controle door ‘erkende’ instanties. Doordat de collectieven – via het systeem van veldcoördinatoren en schouwcommissies – dichtbij de praktijk staan, kan de controle relatief goedkoop worden georganiseerd. Bovendien: als een gebiedscollectief de contractpartner is, zoals nu in het agrarisch natuurbeheer, kunnen foutenmarges tot op zekere hoogte worden geaccepteerd zonder dat ze voor RVO/NVWA tot extra administratie leiden: het collectief heeft enige speelruimte om hierin naar eigen goeddunken te handelen.



Behoud van blijvend grasland is een belangrijke klimaatdienst en kan veel effectiever gestalte krijgen. Bloemrijk grasland is nog een omissie in de vergroeningsmaatregelen en wordt ook door het agrarisch natuurbeheer nauwelijks meer gestimuleerd.

4. Pilotprojecten voor een groenere landbouw

Veel vergroeningsideeën kunnen op zijn vroegst in het GLB na 2020 worden gerealiseerd – in de tussenliggende periode zijn hooguit kleinere aanpassingen haalbaar die passen bij de vereenvoudiging van het GLB. Tot aan de herziening van 2020 kan echter prima worden geoefend met ideeën of maatregelen die nu nog niet in het beleid passen. Zo kunnen wijzigingsvoorstellen beter onderbouwd worden uitgewerkt in ingediend.

BoerenNatuur.nl heeft eind 2016 – zonder dat er concreet zicht was op pilotbudget – de collectieven gevraagd om ideeën voor zulke “GLB-pilots 2.0”. Er zijn in totaal 38 ideeën ingeleverd door 18 collectieven en twee andere partijen, die overigens beide met een collectief samenwerken. Bij de beoordeling zijn de volgende criteria gehanteerd:

- de organisatiegraad en sturingskracht van het collectief;
- de kwaliteit van de beoogde vergroening (wat levert het op?);
- het aantal doelen (biodiversiteit, bodem, water etc.) dat met de maatregelen wordt bediend;
- de regionale samenhang / afstemming van maatregelen;
- de kruisbestuiving tussen eerste en tweede pijler;
- de verwachte deelnamebereidheid van boeren (met name ook van niet-ANLb-deelnemers);
- de spreiding over bedrijfstakken en/of landschapstypen;
- het betrekken van maatschappelijke organisaties, c.q. het draagvlak bij andere gebiedspartijen;
- de voorbeeldwerking voor andere gebieden;
- de kansen op aanvullende financiering.

Vooralsnog heeft BoerenNatuur.nl negen ideeën uitgekozen voor verdere uitwerking. Die ideeën bevatten de volgende inhoudelijke lijnen (ondersteunend aan de strategische lijnen van de twee voorgaande hoofdstukken):

1. Oefenen met collectieve aansturing van de vergroening: ontwikkelen en testen van een geschikt sturingsmodel aan de hand van een aantal concrete vergroeningsmaatregelen. Hierbij wordt gekeken hoe een collectief het best kan worden toegerust voor deze taak, hoe de relatie met de deelnemers het best kan worden geregeld (welk gebiedsproces moet er op gang komen?) en welke inhoudelijke en financiële ‘vereveningsmechanismen’ bruikbaar zijn.
2. Oefenen met een puntensysteem voor vergroening in de akkerbouw. Hierbij wordt een keuzemenu met puntensysteem ontwikkeld (op basis van bestaande voorbeelden) en toegepast. Zo kan nauwkeurig in kaart worden gebracht welke uitvoeringsaspecten aan zo’n systeem vastzitten, welke keuzen boeren maken binnen het keuzemenu en welke knelpunten moeten worden opgelost voor zo’n systeem op grotere schaal praktijkrijp is.
3. Ontwikkelen en toepassen van aanvullende vergroeningsmaatregelen in graslandgebieden, in het bijzonder het verbreden van het idee van ecologische aandachtsgebieden naar grasland. Daarvoor komen ideeën uit specifieke landschapstypen (veenweidegebied, kleinschalig zandgebied) en voor specifieke soorten.
4. Versterken van de synergie tussen maatregelen uit de eerste en tweede pijler (voor zover dat verschil straks nog relevant is). Of, anders gezegd: dichten van het ‘gat’ tussen grootschalig toegepaste lichtgroene maatregelen en kleinschalig toegepaste donkergroene. Op regionaal niveau wordt een veelkleurig(er) groen maatregelenpalet uitgerold dat tegemoet komt aan de relevante vergroeningsprioriteiten.
5. Inzetten van collectieve sturing en van maatregelen uit eerste en tweede pijler om een effectieve ‘ecologische infrastructuur’ te creëren. De sturing vindt plaats op de inhoud en locatie van maatregelen (aaneengeslotenheid). Hiervoor zijn ideeën vanuit zowel de akkerbouw (gericht op bijvoorbeeld bijen en andere insecten, op akkervogels en slootleven) als de veehouderij (gericht op een bont scala aan plant- en diersoorten via “natte en droge dooradering”).

6. Oefenen met maatregelen op bouwplanniveau. Bijvoorbeeld in de vorm van een vogelvriendelijk bouwplan (met bijv. extensieve graanteelt) of van een bouwplan met krachtvoervervangende gewassen die tegelijk groene winst (biodiversiteit, bodem) met zich meebrengen.
7. Beproeven van financiële stimulansen voor (extra) vergroening. Er zijn verschillende ideeën hoe collectieven zelf vergroeningsprikkel kunnen uitdelen (via een puntensysteem of direct financieel) om de keuze voor bepaalde maatregelen te bevorderen of om goede resultaten te behalen. Zeker als het collectief een belangrijke spilfunctie gaat spelen in de gehele vergroening, zijn prikkels vanuit het collectief zelf van groot belang.

Op het moment van schrijven heeft BoerenNatuur.nl overleg met het ministerie van EZ over een mogelijke bijdrage aan pilotprojecten. Daarnaast zijn verschillende collectieven ook in overleg met andere financiers om hun ideeën te verwezenlijken. Hoewel de verwachting is dat de hoofdlijnen van het nieuwe GLB (2021-2027) al in 2018 zullen worden 'beklonken', kunnen pilots in 2018 en 2019 belangrijk bijdragen aan de verdere invulling van die hoofdlijnen.



Er leven veel ideeën voor verdere vergroening van de landbouw. Met een aantal ideeën kan – vooruitlopend op de nieuwe GLB-periode na 2020 – zinvol worden geoefend in de praktijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aanpak van vergroening op bouwplan- en gebiedsniveau.

5. Naar een groener beleid

In de twee voorgaande hoofdstukken zijn al veel suggesties naar voren gekomen voor een groener beleid, met name waar het gaat om het GLB en daarbinnen om de relatie tussen pijler 1 en 2. In dit hoofdstuk zetten we de hoofdlijnen nog eens op een rij, te beginnen met de uitgangspunten.

5.1 Uitgangspunten

Op basis van de voorgaande bevindingen formuleren we vijf uitgangspunten voor een groener beleid:

1. Beleid en markt belonen alleen effectieve maatregelen, c.q. helder gedefinieerde prestaties. Er komt een directe(re) relatie tussen prestatie en beloning (dienstenstelsel), waarbij de lat voor betaling hoger ligt dan nu.
2. Regionalisering en maatwerk worden de nieuwe trefwoorden. Het beleid wordt beter toegesneden op de regionale vergroeningsbehoeften en het karakter van landschap en grondgebruik.
3. De vergroeningspiramide wordt beter uitgebalanceerd (van lichtgroen naar donkergroen) met een duidelijke afbakening van rollen tussen overheid, keten en sector. De keten wordt een integraal onderdeel van de vergroeningspiramide.
4. Er komt een sterkere sturing op vergroeningsmaatregelen die alleen op specifieke plekken of onder specifieke omstandigheden effectief zijn. Daarnaast is er een scala aan 'altijd goed'-maatregelen, die ook zonder sturing kunnen worden ingezet – uiteraard op voorwaarde dat ze regionale knelpunten helpen oplossen.
5. De vergroeningsprikkels vanuit overheid en markt worden beter op elkaar afgestemd. Voor de boer is van belang dat alle pijlen in zijn omgeving dezelfde kant op wijzen. Averechtse prikkels worden geëlimineerd en het scala aan 'groene' beleidsinstrumenten wordt verbreed.

5.2 Mogelijkheden voor een groener beleid

Dienstenstelsel

Een belangrijk voorstel is om de vergroening in de eerste pijler vorm te geven als het agrarisch natuurbeheer in de tweede pijler: door middel van heldere afspraken over doelen en prestaties. In zijn recente advies aan de Europese Commissie over de architectuur van de eerste pijler doet bijvoorbeeld Alan Matthews een dergelijke aanbeveling, waarbij hij ook de 'groene budgetten' bundelt in één pijler. Uiteraard moeten dan goede afspraken worden gemaakt over de looptijd van de afspraken (nu 1 jaar in pijler 1 versus 5 tot 7 jaar in pijler 2) en over de nationale cofinanciering. Maar beide aspecten lijken in beginsel goed oplosbaar. Naast een belangrijk effectiviteitsvoordeel biedt deze bundeling ook grote voordelen voor de boer, voor wie het in beginsel dan niet meer interessant is uit welk budget zijn groene prestaties worden betaald. Belangrijk bijkomend voordeel is dat het opdrijvend effect van de hectarepremies op de grondprijzen wordt gedempt, althans voor het vergroeningsdeel van de premie. Als ook de basispremie wordt gekoppeld aan concrete diensten (maar daarover gaat dit rapport niet primair), is het dempend effect nog veel groter.

Naast de afweging hoe de diensten worden georganiseerd is de vraag van belang waar de grens wordt gelegd voor betaling, of de grens met de cross-compliance. Het is duidelijk dat een dienstenstelsel alsnog geen extra vergroening oplevert als zeer lichtgroene maatregelen volledig worden betaald. Zonder een concrete uitspraak te willen dien hoe hoog de lat precies moet komen te liggen, zijn vanggewassen een goed voorbeeld van een maatregel die naar ons idee onderdeel van de cross-compliance zou moeten worden (goede landbouw- en milieupraktijk) en uit het

vergroeningsmenu kan verdwijnen, behalve in varianten waarin duidelijk meerwaarde wordt geleverd ten opzichte van de reguliere teelt.

Regionalisering en maatwerk

Regionalisering en maatwerk kunnen op de volgende manier gestalte krijgen:

- er komt een landelijke lijst van 'groene diensten' vergezeld van een puntenscore per maatregel. De tabellen in bijlage 3 zijn beperkt tot de vergroeningsdoelen van de EU, maar kunnen desgewenst worden uitgebreid met andere 'groene doelen'. Deze lijst biedt voor grondgebruikers een breed keuzemenu ('cafetariamodel'). Met het oog op de stroomlijning wordt ernaar gestreefd om in deze lijst zoveel mogelijk bestaande keuzemenu's en puntensysteem onder te brengen;
- de vragende partij (overheid of keten) bepaalt per gebied of landschapstype de 'groene prioriteiten', de belangrijkste vergroeningsopgaven. De overheid kan hiervoor bijvoorbeeld de regionale analyses gebruiken die voor het POP worden opgesteld. De prioriteiten bepalen welke delen van het keuzemenu worden opengesteld en hoeveel punten er per thema moeten worden gescoord;
- met overheid en keten worden afspraken gemaakt op het niveau van doelen en prestaties, niet op het niveau van individuele maatregelen uit het keuzemenu. De lokale fijnregeling in het maatregelenpakket vindt regionaal plaats, bij voorkeur onder regie van de gebiedscollectieven.

De Europese Commissie heeft al aangekondigd open te staan voor een grotere speelruimte voor de lidstaten bij het invullen van de vergroening. Op dit moment zit de ruimte daarbij vooral in het ontwikkelen van equivalente maatregelen. Belangrijk gegeven daarbij is dat de Commissie het Biodiversiteit+ label al heeft erkend als equivalente maatregel – daarop kan worden voortgebouwd. En na 2020 komt er wellicht een ander vergroeningsmenu, waarin een nationale invulling meer centraal komt te staan en niet langer de afwijking van de regel is.

Uitgebalanceerde vergroeningspiramide

Voor een uitgebalanceerde vergroeningspiramide zijn vier dingen nodig:

- een afgewogen maatregelenpalet van licht- naar donkergroen. De maatregelen in bijlage 3 vormen daarvan een voorbeeld (al zijn ze niet op die manier gerangschikt). Voorwaarde voor een goede balans is ook dat de vergroeningslat hoger ligt dan nu, zodat de boer méér moet kiezen dan alleen de lichtgroenste maatregelen;
- als onderdeel daarvan: een afgewogen palet aan passieve en actieve prestaties. Ook passieve prestaties (bijv. in stand houden kleinschalig landschap) kunnen onderdeel uitmaken van het puntensysteem, mits de prestatie operationeel is gedefinieerd en er zo nodig beheer plaatsvindt;
- afstemming tussen overheid en keten in de financiering van groene prestaties. Op zich is het geen probleem als overheid en keten voor hetzelfde betalen (zo hebben biologische bedrijven nu een marktvoordeel én zijn ze automatisch groen voor het GLB), maar het groene effect is groter als de markt aanvullend op de overheid vergroening stimuleert;
- om de vergroeningspiramide ook in afgewogen vorm te laten landen in de praktijk: een goede coördinatie in de regio (zie hierna).

Sterkere sturing op vergroening

De huidige vergroening (pijler 1) wordt gekescherend wel een 'dunne groene soep' of een 'ongericht schot hagel' genoemd: er zit geen enkele sturing op de keuze en locatie van maatregelen, anders dan door het karakter van de maatregelen als zodanig. Dat is een schril contrast met het agrarisch natuurbeheer, waar de sturing (door een combinatie van gebiedsbegrenzing door de overheid en sturing 'op de grond' door de collectieven) de afgelopen jaren juist sterk is verbeterd. Uit een oogpunt van effectiviteit valt er veel te winnen door een sterkere sturing op vergroeningsmaatregelen die alleen op die manier effectief zijn. En wel als volgt:

- de maatregelenlijst kan worden onderverdeeld in ‘altijd goed’-maatregelen en maatregelen die alleen met sturing effectief zijn. In bijlage 3 hebben we dit indicatief al aangegeven. De maatregelen die altijd goed zijn, moeten dan alleen aan het criterium voldoen dat ze bijdragen aan de vergroeningsdoelen die voor het betrokken gebied zijn geformuleerd. Ter illustratie: verhogen van het organische-stofgehalte van de bodem werkt (bij de juiste maatregelkeuze) altijd, maar de terugloop van organische stof is niet in elk gebied (bijv. het veenweidegebied) een even urgent probleem;
- de maatregelen die sturing nodig hebben om effectief te zijn, worden altijd onder regionale coördinatie uitgevoerd. Dat kan een gebiedscollectief zijn, maar eventueel ook een andere partij die nauw met de plaatselijke boeren samenwerkt. Voor de bestaande collectieven is dat een substantiële uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden, ook in financiële zin. Maar het aantal collectieven dat deze taak graag oppakt, neemt toe. Voor deze coördinerende taak moet dan wel (net als nu bij het agrarisch natuurbeheer) een financiële voorziening worden getroffen. Voor het vormgeven van de collectieve sturing kan worden voortgebouwd op de bestaande mogelijkheden (‘keukentafelmodel’ en regionale model), waarbij vooral een minder sterk door de overheid aangestuurde versie van het regionale model in aanmerking komt. Daarnaast zijn voor de deelnemers aan de collectieve invulling ‘lokkertjes’ nodig om boeren niet massaal voor andere maatregelen te laten kiezen, zoals nu het geval is. Zulke lokkertjes worden bij de vergroeningsideeën ook wel genoemd: een lager percentage ecologische aandachtsgebied, c.q. hogere wegingsfactoren, uit handen nemen van de administratie, etc.

Tabel 4 geeft een indicatie op hoofdlijnen van maatregelen die in een groot gebied zinvol zijn en maatregelen die alleen bij selectieve inzet effectief zijn.

Tabel 4. Potentiële betekenis van vergroeningsmaatregelen

	in grote delen van Nederland	in selecte gebieden
Grasland	<ul style="list-style-type: none"> • permanent grasland (m.n. koolstof) • groenblauwe dooradering: randen (FAB-randen, bufferzones), landschapselementen (waterkwaliteit, landschap, biodiversiteit) 	<ul style="list-style-type: none"> • permanent grasland (basisbiotoop weidevogels) • randen (vogels, planten), landschapselementen (specifieke planten, landschap)
Bouwland	<ul style="list-style-type: none"> • vanggewassen, eiwitgewassen (bodem, water) • randen (FAB) • groenblauwe dooradering: randen, landschapselementen (waterkwaliteit, landschap, biodiversiteit) 	<ul style="list-style-type: none"> • randen (akkervogels) • vlinderbloemigen zoals luzerne (vogels)

Uitbreiding en betere afstemming van vergroeningsprikkelers

In hoofdstuk 2 zagen we dat het GLB (pijler 1) en de keten het grootste ‘vergroeningsbereik’ hebben in termen van areaal. Als we blijven mikken op de strategie van relatief kleine vergroeningsstappen voor een grote groep (het peloton) aangevuld met grote vergroeningsstappen door een kleinere ‘kopgroep’, is het van groot belang dat de vergroeningsprikkelers vanuit het GLB effectiever worden en dat de keten zijn duurzaamheidsprogramma’s een duidelijker groentint geeft. Maar ook daarnaast zijn er nog veel aanvullende vergroeningsmogelijkheden. We staan eerst stil bij het GLB zelf, daarna bij andere mogelijkheden.

Binnen het GLB

Binnen het GLB kan, zoals al is gezegd, een behoorlijke effectiviteitslag worden gemaakt door het creëren van een omvattend dienstenstelsel en het bundelen van groene budgetten. Daarnaast zijn er nog de volgende mogelijkheden:

- uiteraard kan er nog méér groen geld worden gecreëerd door een groter deel van de betalingsrechten te bestemmen voor maatschappelijke diensten, waaronder vergroening. Veel groene NGO's hebben zich daarvan de afgelopen jaren voorstander getoond. Tot dusverre lag dit in Nederland politiek gevoelig;
- binnen het totale 'groene budget' (vergroeningspremies + ANLb, momenteel bijna € 300 mln.) komt er een goede balans tussen lichtgroene en donkergroene maatregelen en tussen betaling voor aanwezigheid (nu pijler 1) en voor beheer (nu pijler 2). Daarbij zal er sowieso een verschuiving naar beheerbudget moeten komen. Diverse studies wijzen uit dat met name het beheer van boerenlandvogels meer geld vergt dan er nu (in het ANLb) beschikbaar is. Dit betekent dat bij de afwegingen niet alleen moet worden gekeken naar de vraag of een maatregel bijdraagt aan het beoogde doel, maar ook naar de ruimtelijke schaal die nodig is voor doelrealisatie;
- de eerste pijler (als dit onderscheid straks althans nog relevant is) kan sterker inzetten op vormen van resultaatbeloning zoals bij het agrarisch natuurbeheer. Bijvoorbeeld door de prestaties sterker resultaatgericht te formuleren, of door bonuspunten toe te kennen bij het behalen van resultaten;
- ook de collectieven kunnen zelf resultaatprikkel inbouwen, zoals sommige dat nu al doen in het agrarisch natuurbeheer (zie hoofdstuk 2).

Vergroening overig overheidsbeleid

Daarnaast is er een breed scala van mogelijkheden waarmee met name de overheid het aanbod aan groene prikkels kan uitbreiden en stroomlijnen. Eind jaren '90 was er op dit vlak veel beweging, met werkgroepen rond de vergroening van het belastingstelsel en een LNV-werkgroep *Ecologisering regelingen*, die – als onderdeel van de beleidsnota Programma Beheer – vele tientallen regelingen onder de loep nam om te kijken of ze een groener accent konden krijgen. De werkzaamheden van toen zijn eigenlijk onverminderd actueel. Frankrijk, dat zijn beleid sinds 2012 sterker richt op agro-ecologie, kan hier wellicht als inspiratie dienen. We noemen hier enkele mogelijkheden:

- het koppelen van vergunningverlening aan groene prestaties;
- een groen grondbeleid. Bijvoorbeeld door stimulering van beheergrondbanken of door een groene verpachtingsbeleid te hanteren voor (soms tijdelijke) overheidsgronden, zoals Noord-Holland en Noord-Brabant dat doen;
- uitbreiding van de Regeling Groenprojecten (groenfinanciering) met bedrijven en/of collectieven met een groencertificaat;
- fiscale bevoordeling van natuurvriendelijk geproduceerde producten (bijv. via de BTW);
- sterkere koppeling van andere geldstromen (bijv. POP-budgetten, innovatiegelden) aan natuurinclusieve bedrijven. Hier zijn met name de provincies aan zet.

De keten

De keten kan de lopende initiatieven voortvarend uitbouwen, met een sterker accent op 'groene' maatregelen en liefst ook met een meerprijs, zodat er ook echt sprake is van een verdienmodel en niet alleen van een leveringsvoorwaarde. In dat geval kan het op veel meer draagvlak rekenen als vergroeningsvoorwaarden tot verplicht onderdeel van duurzaamheidscertificaten worden gemaakt. Daarnaast kan de keten een belangrijke rol spelen in het sterker *mainstream* maken (kennis, imago) van groene maatregelen, c.q. natuurinclusieve landbouw.

Meerdere beloningen voor dezelfde inspanning?

Op dit moment werken veel vergroeningsprikkel dezelfde kant uit. Dat wil zeggen: bedrijven krijgen soms meerdere prikkels voor één en dezelfde maatregel. Biologische bedrijven zijn in pijler 1 automatisch groen, hebben een marktvoordeel en ontvangen groenfinanciering. Bedrijven met agrarisch natuurbeheer ontvangen een ANLb-vergoeding, maar hebben tegelijk recht op groenfinanciering en scoren bovendien punten in duurzaamheidscertificaten van de keten. Soms kan het effectief zijn om meerdere prikkels te hebben voor hetzelfde doel of dezelfde maatregel. Zo is de

ANLb-vergoeding louter compenserend en kunnen de andere prikkels daadwerkelijk voordeel opleveren, zodat een verdienmodel ontstaat. Maar vanuit de landbouw is ook al vaak bepleit dat het agrarisch natuurbeheer zelf verdien capaciteit moet opleveren – het is de Europees ingekaderde vergoedingssystematiek die dit in de weg staat. Op het moment dat elke vergroeningsprikkel bijdraagt aan verdien capaciteit, is het juist gewenst om meer spreiding aan te brengen, zodat een groter vergroeningseffect wordt bereikt. In ieder geval moet het scala aan vergroeningsprikkels op dit aspect nog eens goed tegen het licht worden gehouden.

Relatie met beleid voor natuurinclusieve landbouw

In feite gaat dit hele rapport over wat we sinds kort ‘natuurinclusieve landbouw’ noemen. De discussie daarover is het afgelopen jaar in een stroomversnelling gekomen. Er is veel spraakverwarring over de definitie, die nu door iedereen anders wordt ingevuld. Begin 2017 verschenen onder meer een manifest van een groot aantal partijen en een standpunt van BoerenNatuur.nl. Gezien de ambitie om niet alleen de voorhoede, maar juist ook het ‘peloton’ van bedrijven mee te krijgen met natuurinclusieve landbouw, zijn het GLB en keteninitiatieven (die beide immers een groot potentieel bereik hebben) van groot belang om die ambitie waar te maken. Het beleid voor natuurinclusieve landbouw kan zich daarbij bedienen van hetzelfde menu en puntensysteem als in dit rapport wordt voorgesteld. Door gebruik te maken van een ‘erkend’ puntensysteem kan eenvoudig worden bepaald wanneer een bedrijf zich natuurinclusief mag noemen. Door hierbij een helder ambitieniveau te definiëren kan ook een einde komen aan de heersende spraakverwarring en kan natuurinclusieve landbouw een passende plek toebedeeld krijgen in de vergroeningspiramide.



Naast de overheid kan de keten veel doen om de landbouw verder te vergroenen. Bijvoorbeeld door vergroeningsmaatregelen als verplicht onderdeel op te nemen in duurzaamheidsprotocollen, zoals FrieslandCampina overweegt. De prikkels van markt en overheid moeten dan goed op elkaar worden afgestemd.

Haalbaarheid van de geschetste aanpak

Er liggen inmiddels veel rapporten over de tekortkomingen van de vergroening en er liggen verschillende rapporten over een nieuwe architectuur of pijlerstructuur van het GLB. Kansrijke elementen in onze voorstellen zijn verdere regionalisering en fijnregeling van de vergroening en een grotere rol voor collectieven. De Nederlandse aanpak in het agrarisch natuurbeheer heeft in Brussel en elders in de EU veel *goodwill* gekweekt, die we straks wellicht kunnen verzilveren. Als dat lukt, wordt het ook een stuk makkelijker om de derde wens, een beter uitgebalanceerde vergroeningspiramide, te realiseren. En aan de vierde wens, verbreding van het aantal vergroeningsprikkels, kan Nederland zelf veel doen, samen met andere overheden en ketenpartijen. Het lastigst wordt waarschijnlijk het realiseren van een contractenstelsel, dat een wat drastischer architecturale verandering van het GLB vergt. De crux tot slot is de hoogte van de vergroeningslat: die moet hoog genoeg liggen om boeren verdergaande keuzen te laten maken. Ook daar liggen echter goede kansen: Nederland kan hier binnen de Brusselse kaders zelf beleid op voeren, wellicht nog wel sterker dan in 2014.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De aanbevelingen in een notendop

Kort samengevat luiden de aanbevelingen als volgt (tussen haakjes de partij waaraan ze zijn gericht):

1. Verander de 'architectuur' van het GLB. Combineer alle groene budgetten (nu versnipperd over twee pijlers) en betaal alleen voor welomschreven prestaties (Europese Commissie, rijk).
2. Bepaal op regionaal niveau de vergroeningsprioriteiten (biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat) en stel alleen de maatregelen open die daaraan bijdragen (provinciale en nationale overheid). Het gaat dan om maatregelen in de sfeer van een 'groen' gebruik van landbouwgrond. Geef de lidstaten de ruimte om hierbij een breed keuzemenu te formuleren, zodat de flexibiliteit voor boeren wordt vergroot (Europese Commissie). Leg tegelijk de vergroeningslat hoger dan nu om echt groene keuzen te bevorderen en verminder het aantal vrijgestelde bedrijven (Europese Commissie en nationale overheid).
3. Maak onderscheid in maatregelen die breed inzetbaar zijn en maatregelen die alleen met regionale coördinatie effectief zijn. Faciliteer voor die laatste een effectieve coördinatie, bijvoorbeeld door de bestaande gebiedscollectieven. En creëer stimulansen voor grondgebruikers om ook juist voor deze – vaak donkergroenere – maatregelen te kiezen (rijk en provincie).
4. Creëer in de 'vergroeningspiramide' een duidelijk onderscheid (geen overlap) en een goede balans tussen de voorwaarden vanuit cross-compliance, vergroening (zonder onderscheid tussen beide pijlers) en keten. En tussen betaling voor aanwezigheid van natuurlijke elementen en voor adequaat beheer. Vergeleken met de huidige budgetverhoudingen ligt een verschuiving naar beheergeld voor de hand (nationale overheid).
5. Benut het enorme vergroeningspotentieel van de keten. Met name door groene maatregelen tot verplicht onderdeel van duurzaamheidscertificaten te maken en hieraan bij voorkeur ook een meerprijs te koppelen (ketenpartijen).
6. Versterk de vergroening van andere overheidsinstrumenten. Verbreed bijvoorbeeld het scala aan fiscale prikkels en koppel een groter deel van de POP-budgetten aan natuurinclusieve bedrijven (alle overheden, van nationaal tot gemeentelijk).
7. Stroomlijn en combineer de vele keuzemenu's en puntensystemen voor groene diensten, evenals de maatlatten en controles die hiermee gepaard gaan. Werk met één maatregelenset (rijk, provincie en ketenpartijen).
8. Stem de groene prikkels vanuit overheid en bedrijfsleven zorgvuldig af, zodanig dat zo min mogelijk 'dubbel' wordt gedaan en een maximaal vergroeningseffect wordt bereikt (rijk, provincie en ketenpartijen). Laat het adagium los dat betaling voor groene diensten geen verdien capaciteit mag opleveren.

Vergroeningspotentieel nog maar mondjesmaat benut

Er is brede steun voor verdere verduurzaming en vergroening van de landbouw en het begrip 'natuurinclusieve landbouw' wint terrein. Tegelijk zijn er belangrijke lacunes voor verdere vergroening van de landbouw:

- de vergroeningsmaatregelen in pijler 1 hebben een zeer beperkt effect: een groot areaal is vrijgesteld, veel maatregelen hebben geen significant vergroeningseffect en er is geen 1:1-relatie tussen vergroening en betaling: veel bedrijven hoeven geen actie te ondernemen, maar ontvangen wel vergroeningspremie. De beperkte effectiviteit is deels een gevolg van de keuzen die boeren maken uit het menu dat hun ter beschikking staat, maar de belangrijkste oorzaak ligt in de verwatering van de vergroeningsvoorwaarden in de Europese en landelijke politieke arena;
- de verhouding tussen maatregelen in de eerste en tweede pijler en de 'vergroeningspiramide' (verhouding tussen licht- en donkergroene maatregelen) is behoorlijk uit balans, zowel in termen van areaal als budget. We zien nu een groot areaal met zeer lichtgroene maatregelen op willekeurige plekken (pijler 1) versus een klein areaal met donkerder groene maatregelen op welgekozen locaties (pijler 2);

- het beperkte scala aan erkende vergroeningsmaatregelen doet geen recht aan de variatie in natuurlijke omstandigheden, bedrijfstypen en grondgebruik. Mede door de landelijke uitrol dragen de maatregelen daardoor maar beperkt bij aan het oplossen van regionale duurzaamheidsknelpunten;
- de keteninitiatieven voor duurzaamheid hebben biodiversiteit nog niet hoog in het vaandel. Een meerprijs voor natuurinclusieve productie zien we alleen nog incidenteel en op zeer kleine schaal;
- er zijn nog steeds veel averechtse vergroeningsprikkels. Opmerkelijk genoeg ook binnen het GLB-vergroeningsbeleid. Zo zet de plicht tot behoud van blijvend grasland boeren ertoe aan om meer tijdelijk grasland op te geven, leidt de eis van gewasdiversiteit op zware klei tot een verschuiving van winter- naar zomergaan (minder bodembedekking in de winter) en is de grootschalige teelt van vanggewassen in zijn huidige vorm ongunstig voor akkervogels. Maar de grootste averechtse prikkels bevinden zich op andere terreinen, zoals de keten (lage consumentenprijzen van veel voedingsmiddelen) en het plattelandsbeleid (met name de substantiële fondsen voor bedrijfsmodernisering en kostenverlaging). Voor agrariërs is het van groot belang dat alle pijlen dezelfde kant op wijzen.

Naar een effectievere ‘architectuur’ van de GLB-vergroening

Wij stellen voor om de vergroeningsprikkels vanuit het GLB op een andere manier gestalte te geven:

- Op basis van de regionale duurzaamheidsopgaven stelt Nederland regionale prioriteiten vast voor de vier vergroeningsdoelen van de EU (eventueel met landschap als apart vijfde doel).
- Op basis van deze prioriteiten wordt voor elke regio – bij voorkeur op het niveau van de bestaande gebiedscollectieven – bepaald uit welke maatregelensets bedrijven kunnen kiezen om aan hun vergroeningsopgave te voldoen. Die maatregelensets zijn aanmerkelijk breder dan de huidige.
- Daarbij is er een directe relatie tussen de ontvangen betaling en de geleverde prestatie. Betaling zonder concrete, welomschreven tegenprestatie (inspanning of resultaat) is niet langer mogelijk.
- De collectieven voeren actieve regie op de keuzen die boeren maken (met name de balans tussen licht- en donkergroene maatregelen) en op de situering van maatregelen die alleen in specifieke situaties effectief zijn. Zij regelen zo mogelijk ook de uitbetaling aan bedrijven op basis van geleverde prestaties. Borging van de rol van collectieven kan plaatsvinden door de collectieven te certificeren voor hun rol in de eerste pijler en te werken met goedgekeurde bedrijfsplannen.

Op een aantal van de bijbehorende uitvoeringsaspecten komen we hierna nog terug. Om de geschetste situatie dichterbij te brengen, moet wel worden voldaan aan enkele **randvoorwaarden**:

- Het meest cruciaal: de ‘vergroeningslat’ moet niet te laag liggen om boeren te stimuleren mee te doen aan ambitieuze vormen van vergroening (zie verderop).
- De deelname aan vergroening moet worden vergroot door het aanscherpen van vrijstellingsregels: ‘gelijke monniken, gelijke kappen’. Het argument dat bijvoorbeeld de kosten voor kleine bedrijven (te) hoog zijn, gaat bij een breed keuzemenu niet langer op. Er moet een goede balans worden gevonden tussen deelname en uitvoeringskosten (voor de overheid).

Een omvattend stelsel voor groenblauwe diensten

De vergroening in de eerste pijler wordt vervangen door een stelsel voor groenblauwe diensten op basis van individuele of collectieve contracten. Zo kan resultaat veel beter worden gewaarborgd.

Daarbij moet de prestatie wel duidelijk en operationeel worden gedefinieerd:

- Gaat het om actieve of ook om passieve diensten, zoals het handhaven van landschapselementen of van blijvend of oud grasland? Het laatste kan zeker een zinvolle bijdrage bieden aan vergroening, maar de prestatie moet dan wel helder worden gedefinieerd en zo nodig worden voorzien van een koppeling met actief beheer. Zulke koppelingen zijn in het huidige beleid nog schaars. Daarmee wordt – in combinatie met een grotere rol voor collectieven en een andere architectuur van de GLB-pijler – meteen het probleem opgelost van de gebrekkige synergie tussen

pijler 1 (betalen voor de aanwezigheid van groen) en pijler 2 (betalen voor beheer). Er ligt nu een substantieel oppervlak aan vergroeningsmaatregelen dat adequaat beheer ontbeert (akkerranden, landschapselementen, sloten).

- Gaat het om belonen van positieve 'externaliteiten' (bijv. beheer van een bloemrijke akkerrand) of ook om het verminderen van negatieve effecten op het natuurlijk milieu (bijv. zuinig spuiten voor de waterkwaliteit)? In de tabellen met vergroeningsmaatregelen hebben we de laatste categorie wel meegenomen, maar deze maatregelen moeten dan wel leiden tot een bovenwettelijke prestatie, willen ze niet strijdig zijn met het principe 'de vervuiler betaalt', in het GLB onder meer vormgegeven door het voldoen aan de regelgeving onderdeel te laten zijn van de cross-compliance. De bovenwettelijkheid van de prestatie zal niet altijd gemakkelijk aantoonbaar zijn.

Ambitieuze vergroeningsdoelen formuleren

De omslag naar een dienstenstelsel en het beperken van de beloning tot bewezen effectieve diensten levert al een behoorlijke effectiviteitswinst op. Daarnaast is cruciaal dat de vergroening ambitieuzer wordt ingezet dan nu het geval is:

- Wij zien een ambitieuzere vergroening, c.q. een betere besteding van vergroeningsgeld als integraal onderdeel van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' en uiteindelijk ook als een landbouwbelang, namelijk om het GLB-budget (of althans een substantieel deel daarvan) te handhaven.
- Maatregelen die naar hun karakter thuishoren onder de cross-compliance (zoals een landelijke plicht tot behoud van permanent grasland) of tot de 'goede landbouwpraktijk' kunnen worden gerekend (zoals de teelt van vanggewassen) horen naar ons idee niet thuis in een vergroeningsmenu. Dat geldt niet als de maatregel – anders ingevuld – een duidelijke meerwaarde oplevert, zoals het experiment met vanggewassen in Flevoland beoogt.
- In het verlengde daarvan: hoewel de EU vijf vergroeningsdoelen onderscheidt, is voor de ecologische aandachtsgebieden biodiversiteit de primaire doelstelling. En zeker voor Nederland is de afnemende biodiversiteit een belangrijk knelpunt. Op regionaal en bedrijfsniveau moet voor deze doelstelling voldoende aandacht zijn. Alleen op die manier kan het GLB bovendien een belangrijk instrument zijn om in Nederland invulling te geven aan 'natuurinclusieve landbouw' (Rijksnatuurvisie).

Beter evenwicht in de vergroeningspiramide

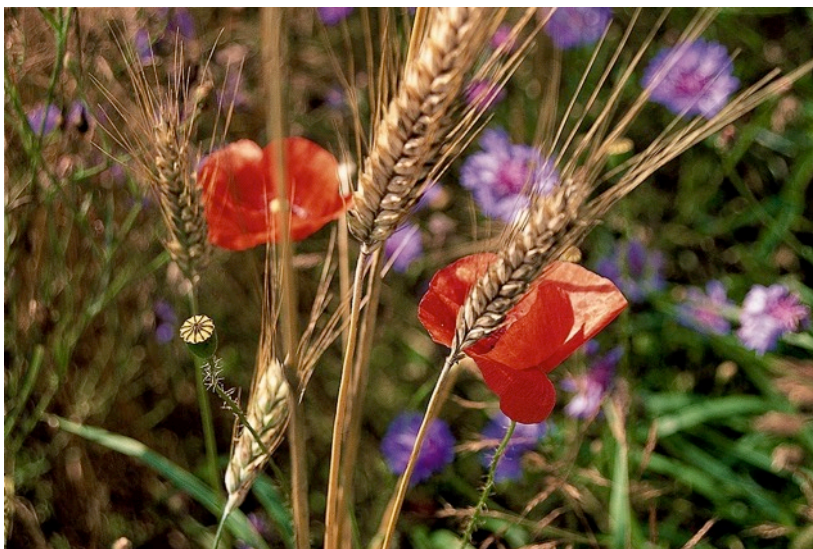
Voor een uitgebalanceerde 'vergroeningspiramide' is van belang dat er een helder onderscheid komt tussen maatregelen die vrijwel overal zinvol zijn en maatregelen die selectief moeten worden ingezet:

- Er is veel maatschappelijk draagvlak voor brede inzet van vergroening ten behoeve van de basiskwaliteit van het landelijk gebied, bijvoorbeeld door versterken van groenblauwe dooradering en verbetering van de bodem- en waterkwaliteit. Ook permanent grasland en vangen eiwitgewassen kunnen – mits effectief ingezet – landelijk bijdragen aan de basiskwaliteit. Het gaat hier om maatregelen die breed inzetbaar en niet heel plaatsgebonden zijn. Cruciaal daarbij is wel dat ze alleen daar worden ingezet waar ze bijdragen aan het oplossen van knelpunten. Ter illustratie: maatregelen voor het verhogen van het organische-stofgehalte van de bodem werken altijd, maar een laag organische-stofgehalte is niet overal in Nederland een probleem.
- Vrijwel alle andere typen maatregelen vergen een selectieve inzet onder regionale coördinatie, bijvoorbeeld van een gebiedscollectief. Het gaat hier vaak om verdergaande maatregelen waar de vormgeving en situering nauw luisteren om effectiviteit te garanderen. In het agrarisch natuurbeheer is hiermee inmiddels veel ervaring opgedaan, waarvan kan worden geleerd voor de coördinatie van een breder scala aan vergroeningsmaatregelen.

Maatregelen moeten primair een groen gebruik van landbouwgrond bevorderen

Moeten ook groene elementen buiten het bedrijf (zoals dijken en bermen), precisielandbouw, installatie van zonnepanelen of extra mestopslag meetellen voor de vergroening? Wij zijn voorstander van een heldere insteek: vergroeningsmaatregelen moeten – althans in het kader van het GLB – plaatsvinden op het bedrijf en gebonden zijn aan het (beheer van) het land. Ten eerste bestaan voor groene investeringen al vele andere geldstromen. Ten tweede zijn veel problemen in de sfeer van biodiversiteit, bodem en water sterk gerelateerd aan het grondgebruik. Daarom vinden wij het belangrijk dat een ‘groener’ beheer van landbouwgrond wordt gestimuleerd en bevindt de lijst van vergroeningsmaatregelen zich geheel in deze sfeer. De lijst die wij hebben opgesteld, maakt overigens geen onderscheid tussen eerste en tweede pijler, maar bevat alle zinvolle vergroeningsmaatregelen die passen bij de doelen van de EU. Wij stellen ons de werking van de lijst als volgt voor:

- De lijst wordt nog eens helemaal getoetst op effectiviteit en uitvoerbaarheid en waar nodig aangevuld. Vervolgens worden de maatregelen van punten voorzien op basis van hun vergroeningseffect. Zo’n puntentoekening is in feite voortborduren op het huidige systeem van wegingsfactoren. Het bestaande Biodiversiteit+ certificaat bevat eveneens een puntentoekening die bovendien in de praktijk is getoetst.
- Voor elke regio worden in een ‘gebiedsplan’ vergroeningsopgaven geformuleerd: welke knelpunten moeten met voorrang worden opgelost en welke beleidsinstrumenten kunnen daaraan het best een bijdrage leveren?
- Op basis van de regionale prioriteiten wordt per gebied een selectie aan maatregelen ‘opengesteld’. Als het belangrijk is dat er meerdere doelen tegelijk worden bediend, wordt bovendien vastgelegd hoeveel inspanningen (punten) er per thema moeten worden geleverd.
- Het collectief maakt een regionale opzet voor de ideale vergroening (vanuit eerste en tweede pijler), daarbij onderscheid makend tussen maatregelen die altijd en overal bijdragen aan de regionale opgaven en maatregelen die alleen op specifieke plekken kansrijk zijn.
- Bedrijven dienen ‘vergroeningsplannen’ in waarin ze aangeven wat ze gaan doen. Het collectief legt deze plannen op gebiedsniveau naast elkaar, toetst ze aan het gebiedsplan, maakt een optimale regionale constellatie en maakt op basis hiervan individuele afspraken over maatregelen en vergoedingen.



Het is van groot belang dat er een omvattend stelsel komt voor groenblauwe diensten en een stroomlijning van bijbehorende maatregelen. Idealiter maken overheid en keten gebruik van hetzelfde systeem, waarbij goed is afgestemd wie waarvoor betaalt. Stroomlijning kan ook een eind maken aan de spraakverwarring over het begrip natuurinclusieve landbouw.

Het puntensysteem kan op twee manieren toch groene elementen honoreren die zich *buiten* de bedrijfsoppervlakte bevinden:

- Voor het invullen van een deel van de vergroeningsopgave kan natuur op en rond het erf meetellen – het bouwblok maakt immers geen deel uit van de bedrijfsoppervlakte. Hier zijn

waardevolle maatregelen mogelijk die een plek kunnen krijgen in het bedrijfsnatuurplan en dan meetellen voor de vergroening. Het Biodiversiteit+ certificaat bevat hiervoor al voorstellen.

- Er kunnen bonuspunten worden toegekend voor aaneengeslotenheid, c.q. creëren van groenblauwe netwerken. Daar waar elementen buiten het bedrijf (bijv. dijken, beplantingen, wegbermen, natuurterreinen) onderdeel uitmaken van het bedrijfsplan en ook daadwerkelijk door de agrariër worden beheerd, kunnen de bonuspunten ook hiervoor gelden (zonder dat de elementen zelf punten opleveren).

Van perceel naar bouwplan, bedrijfssysteem en landschap

Het is gewenst dat de vergroening (ook) op een hoger niveau wordt ingestoken dan dat van 'losse' maatregelen of afzonderlijke percelen: op het niveau van bouwplannen, bedrijfssystemen of landschappen. Dit rapport bevat enkele ideeën op dat niveau, maar het is gewenst om te verkennen of er nog meer van zulke maatregelen in het vergroeningsmenu kunnen worden ondergebracht.

Stroomlijnen van puntensystemen en maatlatten

Het puntensysteem kan voor verschillende doelen worden ingezet: voor de vergroening onder het GLB (eerste en tweede pijler), voor het beleid ten aanzien van natuurinclusieve landbouw, voor provinciale en regionale vergroeningsinitiatieven en voor duurzaamheidsinitiatieven vanuit de keten. Het is dringend gewenst dat de verschillende (bestaande en nu ontwikkelde) puntensystemen en meetlatten worden gecombineerd tot één modulair systeem waarvan verschillende vragende partijen gebruik kunnen maken. Daarmee kan de dreigende wildgroei aan vergroeningsmeetlatten en -certificaten worden beteugeld. Stroomlijning is transparanter voor zowel de gebruiker als de financier en beperkt het aantal controles en daarmee het aantal erfbetreders. Elke partij kan zijn eigen 'modules' toevoegen of extra gewicht geven. Zo zal de zuivelindustrie maatregelen willen opnemen in de sfeer van dierenwelzijn die voor de EU geen vergroeningsdoel zijn.

GLB en keten belangrijk voor realiseren natuurinclusieve landbouw

Net als het GLB heeft natuurinclusieve landbouw de ambitie om niet alleen de voorhoede, maar juist ook het 'peloton' van bedrijven mee te krijgen. Daarom zijn beleidsvelden met een groot potentieel 'bereik', zoals het GLB en keteninitiatieven van groot belang voor het realiseren van een natuurinclusieve landbouw. Voor het afbakenen van natuurinclusieve landbouw kunnen hetzelfde menu en puntensysteem worden gebruikt als voorgesteld in dit rapport. Zo kan eenvoudig worden vastgesteld wanneer een bedrijf zich natuurinclusief kan noemen en kan natuurinclusieve landbouw een passende plek krijgen in de vergroeningspiramide.

Veertig ideeën, vier prioriteiten

In dit rapport zijn bijna veertig ideeën op een rij gezet voor versterking van de vergroening: van simpel te realiseren tot zeer ingrijpend. De ideeën zijn gerangschikt naar hun verwachte vergroeningseffect (groot of beperkt) en naar de geschatte realiseringstermijn (kort versus lang, waarbij we voor het laatste 'na 2020' moeten lezen, niet meer zo heel ver weg dus). De ideeën zijn bovendien geclusterd naar thema. Naast de nieuwe 'architectuur' die we beogen, hebben we binnen de onderscheiden thema's voor Nederland vier inhoudelijke prioriteiten geformuleerd, met tussen haakjes de opgaven waaraan ze bijdragen:

1. *Effectiever behoud van permanent grasland* (klimaat, bodem, biodiversiteit). Het gaat daarbij om een sterker bindende afspraak om het aandeel blijvend grasland te waarborgen (niet alleen op landelijk niveau, maar ook op gebieds- en/of bedrijfsniveau) en om het aanscherpen van de voorwaarden aan graslandvernieuwing. Zo kan deze dienst een veel grotere bijdrage leveren aan de drie genoemde doelen.
2. *Introduceren van aanvullende vergroeningsmaatregelen voor grasland* (bodem, water, biodiversiteit). Aanvullend op het agrarisch natuurbeheer kan het potentieel aan vergroeningsmaatregelen voor grasland veel beter worden benut.

3. *Introduceren van zinvolle alternatieven voor gewasdiversiteit* (bodem, biodiversiteit). Veel grotere winst kan worden behaald door maatregelen op bouwplanniveau (bijv. ruime rotatie, vogelvriendelijk bouwplan) en gerichte premies voor natuurvriendelijke gewassen.
4. *Effectievere Ecologische Aandachtsgebieden in de akkerbouw* (biodiversiteit, bodem, water). Belangrijke winst, vooral voor biodiversiteit, is mogelijk door bevordering van deelname aan het bestaande akkerbouw-strokenpakket, door het voorzien van akkerranden van passend beheer en door introductie van andere invullingen (bijv. extensieve graanteelt).

De overzichten van ideeën en vergroeningsmaatregelen (bijlagen 2 en 3) bevatten voeding voor elk van deze thema's. Een effectieve invulling is echter voor een deel ook een kwestie van de 'architectuur' van de vergroening, met name over de balans tussen licht- en donkergroene maatregelen.

Grotere rol voor gebiedscollectieven

Een deel van de vergroeningsmaatregelen heeft sturing nodig op inhoud en situering om werkelijk effectief zijn. Voor het agrarisch natuurbeheer is dit nu geregeld door exclusief zaken te doen met gebiedscollectieven. Het is gewenst om deze aanpak uit te breiden tot de vergroeningsmaatregelen die sturing behoeven. De collectieven kunnen ook nu al sturen op de invulling van de vergroening, maar ze hebben daarvoor geen instrumenten en/of financiering ter beschikking. Ze zijn aangewezen op de *goodwill* van de leden of op de bestaande kleinschalige mogelijkheid van collectieve invulling van ecologisch aandachtsgebied (maximaal tien boeren, veel administratie). Mede als gevolg daarvan staan nog niet alle collectieven te trappelen om de vergroening te coördineren. Maar als er een goed werkbaar model wordt ontwikkeld voor regionale coördinatie (bijvoorbeeld aan de hand van het RVO-rapport *Kansrijke richting vergroeningsmodellen* uit 2015), zal een groter aantal daarvoor enthousiast worden. Het gaat er daarbij vooral om dat er een invulling komt van het zogeheten 'regionale model' van collectieve EA-invulling die minder top-down is en meer verantwoordelijkheid geeft aan (gecertificeerde) collectieven om tot een goede invulling te komen. Bovendien is het gewenst de gehele invulling van de vergroening op deze wijze te regionaliseren, niet alleen die van ecologische aandachtsgebieden.

Aangezien het voorlopig niet haalbaar zal zijn om voor de vergroening exclusief zaken te doen met een collectief, zoals bij het agrarisch natuurbeheer, is het daarnaast van groot belang dat grondgebruikers worden verleid om de vergroening collectief in te vullen. Daarbij kan worden gedacht aan een lagere EA-verplichting (vanuit de vooronderstelling dat collectieve invulling effectiever is) en/of het overnemen van de administratieve besognes door een gebiedsloket (bijvoorbeeld het gebiedscollectief).

Samenvoegen van alle groene budgetten

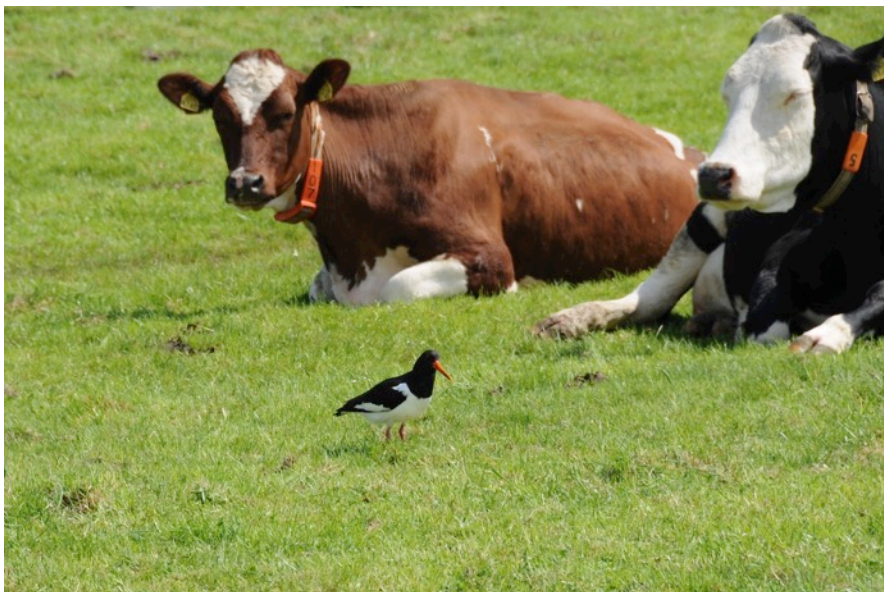
Naast inhoudelijke stroomlijning (betere balans van de vergroeningspiramide) is ook budgettaire stroomlijning urgent: de afzonderlijke geldstromen zijn één van de oorzaken van de gebrekkige synergie tussen de eerste en tweede pijler. Hoewel er meer mogelijkheden voor 'opplussen' zijn dan er nu worden benut, is de synergie het meest gebaat bij een samenvoeging van geldstromen. In de rapporten over het GLB na 2020 lopen de adviezen over de toekomstige architectuur uiteen van één tot vijf pijlers, maar is er redelijke consensus dat al het 'groene geld' het best in één pijler terecht kan komen. Er moeten dan uiteraard wel goede afspraken komen over de looptijd van de contracten (bij voorkeur uiteraard gestroomlijnd op 5 of 6 jaar) en over het aandeel nationale cofinanciering. Als de budgetten voor vergroening (nu zo'n € 225 mln. per jaar) en agrarisch natuurbeheer (circa € 60 mln. per jaar) worden samengevoegd en effectief worden besteed, is er ook zonder aantasting van de basispremie al een grote effectiviteitsslag mogelijk. Maar uiteindelijk hebben wij een geleidelijke omvorming van de basispremie naar een stelsel voor maatschappelijke (waaronder groene) diensten voor ogen, waarmee de transitie naar een natuurinclusieve landbouw kan worden versneld. In dat geval ontstaat een nog robuuster budget voor groenblauwe diensten. Buiten kijf staat – daarover bestaat vrij brede maatschappelijke consensus – dat er meer geld nodig is voor 'donkergroene'

maatregelen (momenteel via het agrarisch natuurbeheer), omdat met het huidige budget de populaties van belangrijke soorten zoals de grutto niet in stand kunnen worden gehouden.

De keten kan zijn potentieel veel beter benutten

De keten is momenteel de partij met het (ruimtelijk gezien) grootste vergroeningspotentieel, maar het kleinste actuele vergroeningseffect. Het is van groot belang dat hierin verandering komt. Op dit moment hebben natuur en landschap (nog) geen marktwaarde, althans niet op grotere schaal; hier ligt vooralsnog geen verdienmodel voor vergroening. In sommige duurzaamheidsprogramma's komen wel vergroeningsthema's voor, maar zelden of nooit als verplicht onderdeel. Dat is wel het geval bij kleine initiatieven (zoals Weide Weelde), maar dat zijn kleine nichemarkten met voorlopig weinig zicht op grootschalige uitrol. Probleem is niet alleen de beperkte bereidheid van de Nederlandse consument om meer te betalen voor 'groene' producten, maar ook de exportgerichtheid van de Nederlandse productie – in het buitenland is geen vraag naar weidevogelmelk. Wel kan worden voortgebouwd op het positieve imago – ook in het buitenland – van weidemelk. Het is dringend gewenst dat de keten een belangrijker rol gaat spelen in de verdere vergroening van de landbouw:

- die rol begint bij het verplicht stellen van vergroeningsmaatregelen in duurzaamheidsprogramma's. Wil er ook echt sprake zijn van een verdienmodel, dan zou er – zeker voor maatregelen die zichzelf niet terugverdienen – een meerprijs moeten worden gecreëerd;
- ook op andere fronten is het gewenst dat ketenpartijen een rol spelen in verdere vergroening: ze kunnen boeren kennis aanreiken en vergroening meer *mainstream* maken door het integraal onderdeel te maken van het imago en de promotie van Nederlandse producten.



Het oude adagium dat vergroening niet mag bijdragen aan de inkomenscapaciteit, moet hoognodig worden losgelaten. Aantrekkelijke betaling door overheid of markt moet er juist aan bijdragen dat vergroening kan concurreren met de productie van melk, vlees of graan.

Vergroening houdt voor de overheid niet op bij het GLB

Vergroening houdt niet op bij het GLB of bij keteninitiatieven. Het gaat erom dat er een breed scala aan vergroeningsprikkelers komt (niet alleen financiële) die allemaal dezelfde kant op werken en die voor de boer een omgeving creëren waarin hij andere bedrijfskeuzen gaat maken. De overheid kan daaraan ook anders dan via het GLB of het ANLb bijdragen. Voorbeelden zijn:

- het koppelen van vergunningverlening aan groene prestaties;
- een groen grondbeleid (gronduitgifte koppelen aan groene prestaties). De huidige initiatieven (beheergrondbanken, groene uitgifte van provinciale grond) kunnen nog aanzienlijk worden uitgebreid;
- groenfinanciering voor bedrijven met een groencertificaat;

- fiscale bevoordeling van natuurvriendelijk geproduceerde producten met een meerprijs (bijv. door een lagere BTW) om zo de afzet te bevorderen;
- sterkere koppeling van andere geldstromen (bijv. POP-budgetten, innovatiegelden) aan natuurinclusieve bedrijven.

Twintig jaar geleden was er veel aandacht voor vergroening van regelingen en met name van het belastingstelsel. Zo worden in het rapport *Groen Geregeld* uit 1997 tachtig mogelijkheden onderzocht. Die aandacht is daarna in rap tempo verflauwd. Het is hoog tijd dat de aandacht hiervoor weer toeneemt. Het beoogde omslag naar een natuurinclusieve landbouw, inmiddels breed (ook door het ministerie) omarmd, kan hiervoor een nieuw momentum creëren. Ook het meer recente Franse voorbeeld, waar de overheid het landbouwbeleid sinds 2012 sterker richt op agro-ecologie (incl. een selectievere inzet van plattelandsgeld), kan hierbij inspiratie bieden.

Afstemming groene prikkels en verdien capaciteit

Het is niet alleen van belang dat de pijlen allemaal dezelfde kant op wijzen, maar ook dat ze niet allemaal beloning bieden voor dezelfde inspanningen. Soms zijn meerdere prikkels voor hetzelfde nuttig, met name als dat nodig is om voldoende verdien capaciteit te creëren. Maar in principe moet elke vergoeringsprikkel bijdragen aan (extra) verdien capaciteit. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer – nu louter compenserend – op een andere leest moeten worden geschoeid. Vervolgens is het zaak dat overheid en keten goed afstemmen waarvoor wordt betaald. Nu ontvangen bijvoorbeeld bedrijven met agrarisch natuurbeheer een ANLb-vergoeding en groenfinanciering en scoren zij bovendien punten in keteninitiatieven zoals Foqus Planet en Caring Dairy. Iets soortgelijks geldt voor biologische bedrijven. Het vergroeningseffect neemt toe als de vergoeringsprikkels sterker worden gespreid over de verschillende groene prestaties.

Naar een nieuwe ronde GLB-pilots in 2018 en 2019

Tussen 2011 en 2014 vonden in vier gebieden zogeheten GLB-pilots plaats, die sterk in het teken stonden van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Nu zijn er veel nieuwe ideeën naar voren gekomen voor vergroening in de breedte en voor een sterkere regionale coördinatie. Vooruitlopend op de beleidsherziening van 2021 is het zinvol om alvast te oefenen met een aantal van die ideeën. Een oproep onder de collectieven om met ideeën voor pilotprojecten te komen, leert dat er veel animo is: er werden 38 ideeën ingeleverd. Over de aansturing van de vergroening, over oefenen met een puntensysteem en met financiële prikkels en over een sterkere synergie tussen overheids- en keteninitiatieven. Maar ook over het uitbreiden van de vergroening tot grasland-gebieden, over het creëren van effectieve groenblauwe dooradering en het oefenen met maatregelen op bouwplanniveau. Het is gewenst dat een aantal van deze ideeën van financiering wordt voorzien om straks kant-en-klare bouwstenen te kunnen toeleveren voor het GLB na 2020.

Haalbaarheid

Anders dan bij de start van het project is de verwachting inmiddels dat er tot en met 2020 weinig of geen ruimte zal zijn voor inhoudelijke bijstellingen van de vergroening, behalve wanneer er een duidelijke relatie is met het speerpunt “vereenvoudiging GLB”. Dit betekent dat het onderscheid in korte en langere realiseringstermijn dat we in dit rapport maken, enigszins achterhaald is: veel zaken zullen pas na 2020 kunnen worden gerealiseerd. Dat geldt zeker voor de voorstellen die raken aan de ‘architectuur’ van het GLB of van onderdelen daarvan. Van die voorstellen zal de omslag naar een contractenstelsel – hoewel er meer adviezen liggen in die richting – waarschijnlijk één van de lastigst realiseerbare onderdelen zijn. Veel van de overige wijzigingen sluiten echter vrij goed aan bij de Brusselse intenties (meer regionalisering, meer variatie in maatregelen, sterkere rol voor collectieven) en/of kunnen door Nederland zelf worden geregeld (hoger ambitieniveau, stroomlijnen vergoeringsprikkels, sterkere vergroening van andere beleidsinstrumenten, versterken keteninitiatieven). Daardoor hebben we goede hoop dat een groot deel van onze voorstellen *in beginsel* binnen de komende GLB-periode werkelijkheid zal kunnen worden.

Literatuur

- Berg, A. van den & C. Clazing 2015. *Kansrijke richting vergroeningsmodellen – Evaluatie EA-vergroeningsmodellen*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Utrecht.
- Bouma, J & M. Koetse 2016. *De betalingsbereidheid van individuen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Casus: Boeren voor Natuur Twente*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg 2015. *Economische prikkels voor vergroening in de landbouw*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR. WOT-technical report 37.
- Doorn, A. van, J. de Jonge, D. Oudes & F. Stroeken 2014. *GLB als drijvende kracht voor landschapskwaliteit – Ontwerpde verkenning naar effecten van Ecological Focus Areas (EFA)*. Wing – partner in ruimte en ontwikkeling.
- Doorn, A. van, D. Melman & A. Griffioen 2015. *Verkenning meerwaarde, vergroening GLB, voor doelen, agrarisch natuurbeheer*. Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 2607.
- Doorn, A. van & R. Schmidt 2017. *Feiten en cijfers vergroening GLB*. Wageningen Environmental Research, Rapport 2795.
- Doorn, A. van, J. Westerink, W. Nieuwenhuizen, D. Melman, R. Schrijver & B. Breman 2017 (*in voorbereiding*). *Verder vergroenen, verder verbreden*. Wageningen Environmental Research.
- Groen Geregeld – Mogelijkheden voor vergroening van beleidsinstrumenten voor het landelijk gebied*. 1997. Achtergrondrapport van het Programma Beheer. Projectgroep “Ecologisering Regelingen”. Ministerie van LNV, Den Haag.
- Hart, K. 2015. *Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications*. Institute for European Environmental Policy, London.
- Hart, K., A. Buckwell & D. Baldock 2016. *Learning the lessons of the Greening of the CAP*. A report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network, Institute for European Environmental Policy, London.
- Louhichi, K., P. Ciaian, M. Espinosa, L. Colen, A. Perni & S. Gomez y Paloma 2015. *An EU-Wide Individual Farm Model for Common Agricultural Policy Analysis (IFM-CAP). First application to Crop Diversification Policy*. European Commission, Joint Research Centre, Report EUR 26910.
- Matthews, A. 2016. *The Future of Direct Payments*. In: Research For Agri Committee. CAP Reform Post-2020 – Challenges In Agriculture. Workshop Documentation. Directorate-General For Internal Policies. Policy Department B: Structural And Cohesion Policies, Brussels.
- Prins, H. & A.B. Smit, m.m.v. A.H.F. Stortelder, J.M.G.A. Brokx & J.J.C.M. Hammerstein. 2011. *Vermaatschappelijking van het GLB – Kunnen Agrarische Natuurverenigingen inspiratie opleveren?* Rapport 2011-023, LEI / Wageningen UR, Den Haag.
- Review of greening after one year*. 2016. European Commission. Commission staff working document SWD(2016)218 final. Brussels.
- Strijker, D. 2016. *Smal en gefocust – Een essay over het toekomstige Europese Landbouwbeleid*. URSI Research Report 359. Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit ruimtelijke wetenschappen.
- Swinen, J. (editor) 2015. *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.

- Terwan, P. 2015. *Mogelijkheden voor een ambitieuzere vergroening in de Oost-Groninger akkerbouw*. Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG), Wedde.
- Underwood, E. & G. Tucker 2016. *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*. Report for BirdLife Europe and the European Environmental Bureau, Institute for European Environmental Policy, London.
- Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de verplichting inzake de ecologische aandachtsgebieden in het kader van de regeling inzake groene rechtstreekse betalingen*. Europese Commissie, COM(2017) 152 final, Brussel.
- Vogelzang, T.A., P. Berkhout, A. van Doorn, R. Jongeneel, K.J. Poppe, A.B. Smit en I. Terluin, 2016. *Het GLB na 2020 – Schets voor een herontwerp*. Wageningen, LEI Wageningen UR, LEI Rapport 2016-009.

Bijlage 1. Betrokkenen bij het project

In de 'praktijkgroep' van het project namen deel:

- Jaco de Groot (Utrecht)
- Doeko van 't Westeinde (Groningen)
- Klaas Sietse Spoelstra (Kening fan 'e Greide, Living Lab natuurinclusieve landbouw)
- Martijn Buijsse (Stichting Veldleeuwerik)
- Wim Stegeman (Flevoland)
- Dick Looman (Gelderland)
- Jan Willemsens (Zuid-Holland)
- Ariaan Straver (Brabant)
- Wilco Bark (Noord-Holland)
- Joke de Geus (Zuid-Holland).

Aan de discussiebijeenkomst met maatschappelijke organisaties namen deel:

- Arne Speijer (Vogelbescherming)
- Nico Polman (Wageningen Economic Research)
- Kirsten Haanraads (Natuurmonumenten)
- Gerrit-Jan van Herwaarden (LandschappenNL)
- Carel de Vries (Courage)
- Gerbrand van 't Klooster (LTO)
- Casper Lambregts (waterschap Brabantse Delta).

Verder leverden belangrijke voeding:

- Aard Mulders en Jan Gerrit Deelen, Ministerie van Economische Zaken;
- Alex Datema, Jos Roemaat en Astrid Manhoudt. Zij verzorgden vanuit SCAN / BoerenNatuur.nl de begeleiding en namen – in wisselende samenstelling – ook deel aan bovengenoemde bijeenkomsten.

Bijlage 2. Ideeën voor een effectievere vergroening

In deze bijlage beschrijven we een kleine veertig ideeën voor een effectievere vergroening, een sterkere synergie met het agrarisch natuurbeheer en een grotere rol voor gebiedscollectieven. Deze ideeën vormen een belangrijk deel van de 'oogst' van het project, maar de uitwerking neemt teveel ruimte in beslag om ze in de hoofdttekst op te nemen.

De ideeën zijn ingedeeld in 4 hoofdcategorieën:

- A. Korte-termijnmaatregelen met een substantieel vergroeningseffect.
- B. Korte-termijnmaatregelen met een beperkt vergroeningseffect.
- C. Lange-termijnmaatregelen met een substantieel vergroeningseffect.
- D. Lange-termijnmaatregelen met een beperkt vergroeningseffect.

Als we het onderscheid naar realiseringstermijn en vergroeningseffect buiten beschouwing laten, vallen de ideeën inhoudelijk als volgt te groeperen:

1. Verbeter de 'architectuur' van de vergroening
2. Verbeter de instandhouding van permanent grasland
3. Introduceer aanvullende vergroeningsmaatregelen voor grasland
4. Introduceer andere invullingen van gewasdiversiteit
5. Bevorder de keuze voor het akkerbouw-strokenpakket
6. Introduceer meer equivalente EA-invullingen voor de akkerbouw
7. Versterk de koppelingen met beheer
8. Bevorder collectieve invulling, c.q. versterk de rol van collectieven

De tabel op de volgende bladzijde geeft – op deze wijze gerangschikt – een samenvattend beeld van de ideeën. Op de bladzijden daarna worden ze stuk voor stuk wat verder uitgewerkt. Elk idee is voorzien van een korte toelichting en van een paar standaardelementen (bij wie ligt de actie, onder welke voorwaarden effectief, etc.).

Niet opgenomen zijn:

- a. Ideeën die neutraal of zelfs negatief zijn beoordeeld op hun potentiële vergroeningseffect.
- b. Ideeën die door de tijd zijn ingehaald en inmiddels zijn gerealiseerd, c.q. onderdeel van beleid zijn geworden of dat in 2018 gaan worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor:
 - het idee om ook sloten breder dan 6 m mee te tellen als landschapselement in het akkerbouw-strokenpakket (maar dan tot maximaal 6 m). Sloten mogen nu tot 10 m meetellen. Nog beter zou zijn als ook (nog) bredere sloten zouden kunnen meetellen, maar dan tot een maximum breedte (dat zou nu dus 10 m kunnen zijn);
 - het versoepelen of laten vervallen van de minimum- en /of maximumafmetingen van een aantal andere landschapselementen;
 - ook akkerranden breder dan 20 m mogen meetellen als Ecologisch Aandachtsgebied, maar dan tot maximaal 20 m. Eerder werd een rand breder dan 20 m in zijn geheel afgekeurd.

De vergroeningsideeën in telegramstijl, gerangschikt naar thema

<p>Verbeter de 'architectuur' van de vergroening</p> <ol style="list-style-type: none">1. Vervang de huidige vergroeningsvoorwaarden door een veel breder keuzemenu ('cafetariamodel') gekoppeld aan een puntensysteem.2. Introduceer een rekening-courantsysteem voor vergroening (verevening van EA's over de jaren).3. Trek de maatregelen uit pijler 1 en 2 helemaal uit elkaar, zodat er geen sprake is van overlap en dubbelbetaling.4. Of: combineer alle groen maatregelen in één 'pijler' en geef ze vorm als diensten / contracten.5. Zorg in beide gevallen (2 en 3) voor een evenwichtige 'vergroeningspiramide'. Hevel hiertoe zo nodig geld uit de eerste pijler over naar de tweede pijler.6. Breid het scala aan bedrijven dat 'automatisch groen' is, uit met bedrijven die substantieel aan agrarisch natuurbeheer doen.7. Onthef dergelijke bedrijven, evenals biologische bedrijven en kleine bedrijven, van het verbod op dubbelbetaling.
<p>Verbeter de instandhouding van permanent grasland</p> <ol style="list-style-type: none">1. Vul de instandhoudingsplicht in op perceels-, bedrijfs- of regionaal niveau.2. Scherp de bepalingen voor graslandvernieuwing aan:<ol style="list-style-type: none">a. Sta alleen lichte grondbewerking toegestaan.b. Of regionaal: wijs graslanden buiten N2000-gebied aan als speciale beschermingszone.
<p>Introduceer aanvullende vergroeningsmaatregelen voor grasland</p> <ol style="list-style-type: none">1. Maak gebruik van de bestaande mogelijkheden voor equivalente maatregelen (aangepast maairegime, extensieve beweiding, aangepast gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen, zeldzame huisdierrassen).2. Introduceer andere equivalente maatregelen.3. Introduceer ecologische aandachtsgebieden voor grasland.
<p>Introduceer andere invullingen van gewasdiversiteit</p> <ol style="list-style-type: none">1. Introduceer een puntensysteem voor gewassen op basis van hun vergroeningsbijdrage.2. Benut equivalente maatregelen (m.n. natuurvriendelijke vruchtwisseling, teelt van zeldzame of traditionele rassen of gewassen).3. Introduceer een breder scala aan bodemaatregelen als equivalente maatregelen.
<p>Bevorder de keuze voor het akkerbouw-strokenpakket</p> <ol style="list-style-type: none">1. Verbeter de informatievoorziening (incl. heldere rekenvoorbeelden).2. Versterk de financiële prikkels:<ol style="list-style-type: none">a. Tel de schouwpaden van het waterschap tussen rand en sloot mee.b. Stel gratis zaaizaad ter beschikking.c. Maak financieel gewin van EA's mogelijk (als het natuurdoel dat toelaat).3. Ontzorg de aanvrager, c.q. vergemakkelijk de opgave bij de GDI.4. Maak combinaties mogelijk tussen het akkerbouw-strokenpakket en de reguliere lijst.5. Maak de pakketvoorwaarden beter inpasbaar.
<p>Introduceer meer equivalente EA-invullingen voor de akkerbouw</p> <ol style="list-style-type: none">1. Laat extensieve graanteelt kwalificeren als Ecologisch Aandachtsgebied.2. Breid de EU-lijst met toegestane EA-invullingen uit (op basis van een breed keuzemenu vergezeld van een puntensysteem). Daarbij kwalificeren alleen EA-invullingen met een biodiversiteitseffect.
<p>Versterk de koppelingen met beheer</p> <ol style="list-style-type: none">1. Stel adequaat beheer van EA-oppervlak verplicht (uit tweede pijler), c.q. sta geen EA-keuzen meer toe die zonder gericht beheer niet effectief zijn.2. Introduceer betere mogelijkheden voor oplossen van de vergroening (variant onbeheerde akkerrand) met SNL-beheer; ontwikkel specifieke 'oppluspakketten' in het ANLb.3. Stem de beheerbepalingen van EA's beter af met die in het ANLb (loopt nu soms uiteen).4. Versterk de sturing op het gebruik van zaadmengsels bij randenbeheer.
<p>Bevorder collectieve invulling, c.q. versterk de rol van collectieven</p> <ol style="list-style-type: none">1. Houd rekening met de vergroening bij het uitstippen van het ANLb. Zorg ervoor dat het collectief weet de waar vergroeningsoppervlakte ligt.2. Bevorder de sturing op groenere invullingen en op de locatie van de vergroeningsoppervlakte.3. Introduceer een wervend nieuw model voor collectieven invulling, met onder andere:<ol style="list-style-type: none">a. Sterker bottom-up gehalte bij regionale model ('Deense model').b. Loslaten of afzwakken van de eis tot aaneengeslotenheid EA's.c. Lager percentage EA verplicht bij collectieve invulling.d. Loslaten van 2,5% EA voor deelnemende bedrijven (gehele 5% collectief invullen).e. Een vergoeding voor de coördinatiekosten.

Categorie A. Korte-termijnmaatregelen met substantieel vergroeningseffect

Cluster A1: Permanent grasland

Knelpunten van de huidige invulling:

- de maatregel is niet doelgericht: afgezien van grasland in N2000-gebied mag er graslandvernieuwing plaatsvinden door middel van omploegen en herinzaai (zo lang er maar grasland terugkomt). Hierdoor is de bijdrage aan bodem- en klimaatdoelen beperkt of afwezig (door grondbewerking komt juist versneld CO₂ vrij); dit terwijl de rundveehouderij juist een groot klimaateffect heeft. Ook de bijdrage aan de biodiversiteit is bescheiden. Diverse recente onderzoeken aan 'oud grasland' laten juist de waarde hiervan zien in termen van bodem, klimaat (koolstofbuffer) en weidevogels (grotere biomassa regenwormen);
- de Nederlandse invulling (instandhoudingsplicht op nationaal niveau) heeft geen onderscheidend vermogen ten opzichte van de identieke cross-compliancevoorwaarde die al in de vorige GLB-periode van kracht was. De sanctie op een nationaal 'tekort' ten spijt, vormt deze invulling geen instandhoudingsprikkel voor individuele bedrijven;
- de maatregel werkt soms averechts, of heeft dat althans in het begin gedaan: uit vrees voor een instandhoudingsplicht op bedrijfsniveau hebben sommige veehouders hun grasland gescheurd en/of niet langer als blijvend grasland opgegeven bij de GDI;
- de voor veel bedrijven wel zeer 'lichte' invulling van de vergroening voor graslandgebieden (ook in N2000-gebied, waar vaak al een scheurverbod geldt vanuit de ruimtelijke ordening) leidt tot een aanzienlijke scheefheid tussen sectoren waar het gaat om de vereiste vergroeningsinspanningen. Dit wordt ook binnen de landbouw zelf als onrechtvaardig ervaren. Zie ook clusters A2 en C1;
- Nederland heeft voor grasland geen equivalente maatregelen ingevoerd. Dat heeft overigens ook weinig zin als de 'hoofdmaatregel' voor veel bedrijven al weinig of geen gevolgen heeft.

Mogelijke maatregelen:

A1a. Aanscherpen van de bepalingen voor graslandvernieuwing

Hiervoor zijn twee mogelijkheden:

- Aanscherpen van de graslandvernieuwingsbepalingen voor alle bedrijven, c.q. voor alle permanent grasland. Bij een instandhoudingsplicht op nationaal niveau is dit niet operationeel te maken en kan dit alleen worden gerealiseerd via de tweede optie;
- Aanwijzen van graslanden buiten N2000 als speciale beschermingszones. Hier gaat dan hetzelfde regime gelden als in N2000-gebieden: een algeheel scheurverbod. Het ministerie van EZ heeft recent bepaald (van kracht per 1 april 2016) dat hier wel een 'lichte grondbewerking' met doorzaai van gras mag plaatsvinden. Bij lichte grondbewerking moeten we denken aan het losmaken van de bovengrond met wiede of Cambridgerol. Diepere grondbewerking en doodspuiten van het gras blijven niet toegestaan. Er zijn tot dusverre voer lidstaten die ook buiten N2000 speciale beschermingszones hebben aangewezen.

Wie is aan zet? Voor de eerste maatregel moet de Europese Verordening worden aangepast. Dit is dus eerder een maatregel voor de langere termijn (categorie C). De eerste maatregel kan Nederland zelf nemen, en bovendien op korte termijn; de Verordening geeft hiertoe de mogelijkheid.

Mogelijke beperkingen: aanwijzing van speciale beschermingszones zal in de landbouw niet op veel draagvlak kunnen rekenen. Ook uit controle-oogpunt is het lastig: de gebieden moeten op perceelsniveau worden begrensd en gecontroleerd. Mogelijke oplossingen:

- hanteren van de begrenzing van HNV-gebieden zoals Alterra die al op kaart heeft gezet, een begrenzing die ook in Brussel bekend is. Op basis daarvan telt Nederland ongeveer 275.000 ha HNV-gebied, waarvan het overgrote deel grasland. Dit is inclusief graslanden in N2000-gebied (volgens RVO ongeveer 47.500 ha);
- zoeken naar aanvullende (financiële) stimulansen. Alterra heeft al eens geopperd om de regeling probleemgebieden specifiek aan deze gebieden te koppelen, maar Nederland past deze sinds 2015 niet meer toe. Alternatieven:
 - c. benutten van de mogelijkheid van een probleemgebiedenvergoeding in de eerste pijler. Het GLB bevat die mogelijkheid, maar Nederland heeft die niet benut. Die vergoeding moet dan komen uit een afroeping van de basispremie (maximaal 5% is toegestaan) en selectief worden verdeeld over graslanden in probleemgebieden. Nederland kan dit per 2017 alsnog invoeren als het dit de Commissie voor 1 augustus 2016 laat weten; daarna is er in de lopende GLB-periode geen wijzigingsmogelijkheid meer. Het politieke draagvlak hiervoor lijkt momenteel echter gering;

- d. het koppelen van deze graslanden aan het ANLb met een premie voor 'oud grasland'. Hierbij speelt echter een ruimtelijk probleem: voor het ANLb zijn zeer selecte gebieden begrensd. Zo'n pakket zou echter onderdeel kunnen zijn van een breder scala aan 'oppluspakketten' (zie verderop).

A1b. Eis permanent grasland invullen op bedrijfsniveau of regionaal niveau

De eis tot behoud van permanent grasland kan ook op bedrijfs- of regionaal niveau worden vastgelegd. De effecten daarvan op de vergroeningsdoelen hangen sterk af van de manier waarop dat gebeurt:

- de effecten zijn het grootst als er een instandhoudingsplicht komt op perceelsniveau, dus in feite een scheurverbod voor alle percelen die op een bepaalde referentiedatum grasland zijn, zoals nu in N2000-gebieden;
- de effecten zijn minder groot als er een instandhoudingsplicht komt op bedrijfsniveau of regionaal niveau, waarbij scheuren van grasland mag worden gecompenseerd met het creëren van grasland elders op het bedrijf of in de regio. Zo geldt er in Duitsland een regionale compensatiemogelijkheid: een bedrijf kan toestemming krijgen om grasland te scheuren als wordt aangetoond dat er elders in de regio grasland voor terugkomt. Dan blijft weliswaar het areaal overeind, maar hebben we het in feite niet meer over blijvend, maar over tijdelijk grasland.

Wie is aan zet? Deze beslissing ligt bij Nederland zelf. Daardoor is in beginsel op korte termijn verandering mogelijk in de invulling.

Mogelijke beperkingen: een plicht op perceelsniveau zal op weinig draagvlak kunnen rekenen en zal ertoe leiden dat er aanzienlijk minder grasland als blijvend grasland wordt opgegeven bij de GDI. Het risico op 'ontduiking', c.q. op averechtse effecten is groot. Lokale of regionale compensatie (al dan niet m.b.v. een vergunningstelsel) kan dit verhelpen, maar leidt waarschijnlijk niet tot een betere bescherming van blijvend grasland.

Cluster A2: Introduceren van andere vergroeningsmaatregelen voor grasland

Knelpunt: doordat er maar één vergroeningsmaatregel van kracht is voor graslandgebieden, blijft hier veel vergroeningspotentieel onbenut en ontstaat er een belangrijke scheefheid tussen sectoren. Nederland heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van equivalente pakketten voor grasland. Die zouden overigens ook niet veel deelname opleveren, omdat de Brusselse voorwaarden vereisen dat equivalente maatregelen *bovenop* het behoud van permanent grasland komen.

Mogelijke maatregelen:

A2a. Gebruik maken van de bestaande mogelijkheden voor equivalente maatregelen.

De EU-Verordening noemt hier bijvoorbeeld aangepaste maaieregimes, aangepast gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen, extensieve begrazing en het gebruik van specifieke grassoorten of veerassen (genetische diversiteit). Dit zijn bijna allemaal maatregelen in de sfeer van grasland*beheer* en met name gericht op biodiversiteit van graslanden.

Wie is aan zet? Nederland kan zelf equivalente pakketten samenstellen binnen de kaders van de Verordening.

Mogelijke beperkingen:

- zoals gezegd zullen maar weinig boeren voor een equivalent pakket kiezen als de primaire maatregel zo makkelijk inpasbaar is. Bovendien komen equivalente pakketten altijd bovenop een instandhoudingsplicht. Ze werken dus alleen als de instandhoudingsplicht wordt aangescherpt (zie cluster A1) en/of als de koppeling hiermee wordt opgeheven;
- de maatregelen zitten (op genetische diversiteit na) in de sfeer van grasland*beheer* en dus van het ANLb. Daardoor zullen deelnemers aan het ANLb flink worden gekort op hun beheervergoeding; in grasland bestaat het overgrote deel van de vergoeding uit compensatie van productiederving. Bovendien zijn beheermaatregelen alleen zinvol in ecologisch kansrijke gebieden en niet op willekeurige plekken in Nederland.

A2b. Introduceren van andere equivalente maatregelen.

In de eerste bijeenkomst van de denktank zijn verschillende maatregelen genoemd die – aanvullend op wat we al onder het ANLb kennen – kwalificeren als vergroeningsmaatregel. Na toetsing aan onze eigen lijst van mogelijke vergroeningmaatregelen zouden hiermee equivalente pakketten kunnen worden opgesteld.

Bijvoorbeeld:

- instandhouding van oud grasland (> 10 jaar niet gescheurd). Eventueel zou een getrapt systeem kunnen worden gemaakt waarbij de premie toeneemt met de duur van instandhouding;
- 'sabbatical' voor grasland: eens in de vier jaar wordt een deel van het grasland niet gemaaid en alleen beweid. Zo kan de grasmat worden verdicht (goed uit klimaat oogpunt); ook voor weidevogels kan een sterker accent op beweiding voordelig zijn;
- grasland doorzaaien met vlinderbloemigen (m.n. klaver of luzerne).

Wie is aan zet? Voor nieuwe equivalente maatregelen moet de 'equivalentiebijlage' uit de Europese verordening worden aangepast. Hogan heeft recent gezegd dat er meer speelruimte komt voor lidstaten om zelf equivalente maatregelen samen te stellen, maar het is niet duidelijk of dat binnen of buiten de kaders van de huidige richtlijnen gaat gebeuren (het kan ook zijn dat Brussel alleen minder 'streng' wordt bij de toetsing van maatregelen).

Mogelijke beperkingen: afhankelijk van de aard van de maatregelen kunnen deze identiek zijn aan wat bij A2a is genoemd.

Maatregel in deze sfeer voor de langere termijn (zie categorie C): introduceren van EA's voor grasland.

Cluster A3: Introduceer andere invullingen van gewasdiversiteit

Knelpunten:

- de maatregel 'gewasdiversiteit' is weinig effectief en brengt hoge uitvoeringskosten (controle) met zich mee;
- de maatregel werkt soms averechts, met name op zware klei, c.q. in gebieden met een nauw bouwplan (zoals in het Oldambt met vooral wintergraan en koolzaad). Hier leidt de eis tot gewasdiversiteit tot een verschuiving van wintergraan naar zomergraan (dat als apart gewas geldt). Dat kan positief zijn voor de biodiversiteit, maar is negatief uit milieuoogpunt (ontbreken van bodembedekking in de winter) en voor de bedrijfsopbrengst. In combinatie met de eis tot EA's kan de vergroening financieel niet uit.

Maatregelen:

A3a. Beschouw spelt en wintertarwe als twee aparte gewassen.

Dit lost het knelpunt op zware kleigrond op en heeft milieuvordelen. Het PRI heeft spelt vergeleken met reguliere wintertarwe, en spelt komt er goed uit qua biodiversiteit (akkervogels) als bodem- en waterkwaliteit omdat het een extensieve teelt is met weinig of geen mest en bestrijdingsmiddelen.

Wie is aan zet? Dit punt is al inzet van de onderhandelingen van EZ met de Commissie, die de lijst met gewassen voor dit doel moet aanpassen. Dit is een relatief kleine wijziging. Erkenning van spelt voor gewasdiversiteit kan eventueel ook via een equivalente maatregel, namelijk via de optie van traditionele en zeldzame gewassen (zie A3b).

Mogelijke beperkingen: ?

A3b: Benutting van equivalente maatregelen

Nederland kan de mogelijkheid van equivalente maatregelen op dit onderdeel benutten. Net als bij permanent grasland vereisen de spelregels voor equivalentie dat deze maatregelen *bovenop* de eis van gewasdiversiteit komen en dus een verzwaring inhouden. Kijken we naar de mogelijkheden die de Brusselse verordening nu biedt, dan zijn de belangrijkste nieuwe elementen hierin:

- een natuurvriendelijke rotatie van gewassen (incl. een eventueel een braakjaar). Er is de afgelopen jaren al wat verwarring geweest over gewasdiversiteit versus gewasrotatie ofwel vruchtwisseling. Verschillende mensen vinden de vruchtwisseling uit vergroeningsoogpunt een belangrijker criterium dan de diversiteit aan gewassen op één moment. Hoe het ook zij, er zijn al ideeën over natuurvriendelijke bouwplannen (bijv. bij ANOG over een vogelvriendelijk bouwplan) en er is al veel kennis over vruchtwisseling en bodemkwaliteit;
- teelt van traditionele en/of zeldzame gewassen en/of rassen. Veel landen hebben dit ook als onderdeel van hun beheerregelingen (tweede pijler), Nederland niet. Er is dus ook geen risico van dubbelbetaling. Voordelen zijn er primair in de sfeer van genetische diversiteit.

Wie is aan zet? Nederland kan zelf equivalente maatregelen samenstellen die passen binnen de Verordening. De speelruimte hiervoor neemt wellicht binnenkort nog toe in het kader van de vereenvoudiging van het GLB.

Mogelijke beperkingen:

- al genoemd: zo lang de equivalente maatregel aanvullend is op de eis van gewasdiversiteit, zullen weinig boeren ervoor kiezen;
- er moeten lijsten worden gemaakt van 'goedgekeurde' bouwplannen en van traditionele / zeldzame gewassen. Voor dat laatste heeft het Biodiversiteit+ label al een poging gedaan. Probleem is dat de CGN-lijst van traditionele gewassen ook aardappelrassen als Bintje bevat (criterium is meer dan 60 jaar oud).

Maatregelen in deze sfeer voor de langere termijn (categorie C en D):

- **introduceren van een breder scala aan bodemaatregelen als equivalente maatregelen;**
- **groencertificaat (green by definition) voor bedrijven met een natuurvriendelijk bouwplan.**

Cluster A4: Bevorder de keuze voor het akkerbouw-strokenpakket

Knelpunt: EZ heeft een equivalente EA-maatregel ontwikkeld die bedoeld is om relatief veel groene winst op te leveren en heeft dit pakket met hoge wegingsfactoren geprobeerd aantrekkelijk te maken. Niettemin wordt de maatregel nauwelijks gekozen (op slechts 550 van de 173.000 EA-hectares). Enerzijds komt dit door de 'concurrentie' van de gemakkelijk inpasbare vanggewassen. Anderzijds door de relatieve onbekendheid, doordat het als ingewikkeld wordt ervaren en door de verrekening van dubbelbetaling bij deelname aan ANLb.

Mogelijke maatregelen (zie ook het ANOG-rapport hierover):

A4a. Verbeteren van de informatievoorziening (incl. heldere rekenvoorbeelden).

De indruk bestaat dat akkerbouwers door de hoge wegingsfactoren meer kunnen 'verdienen' (positief saldo) dan ze nu denken. Zo is het maar bij weinigen bekend dat er zelfs bij verrekening van dubbelbetaling met het ANLb nog aan de maatregel kan worden verdiend. Er moet een partij zijn die 'reclame maakt' voor het pakket, bezwaren wegneemt en deelnemers 'ontzorgt' (zie ook A4c). Tot dusverre ontbreekt zo'n partij.

Wie is aan zet? De overheid kan hier actiever worden, maar kan de voorlichting / werving ook uitbesteden aan de collectieven of aan andere organisaties.

A4b. Versterken van de financiële prikkels:

- **Meetellen van de schouwpaden van het waterschap tussen rand en sloot.** Dit is in 2014/2015 al geprobeerd, maar is stukgelopen op het feit dat schouwpaden op de 'zwarte lijst' van de Europese Commissie staan als zijnde niet-landbouwgrond (net als grasland op vliegvelden, golfbanen etc.). Er zijn dan vier uitwegen: schouwpaden worden geschrapt van de 'zwarte lijst', schouwpaden die aan boeren in gebruik zijn gegeven (werkwijze waterschap Hunze en Aa's) worden alsnog erkend als landbouwgrond, akkerrand en sloot hoeven niet direct aaneengesloten te liggen (net zoals landschapselementen nu niet meer direct naast bouwland hoeven te liggen) of er worden combinaties mogelijk tussen elementen uit het equivalente pakket met elementen uit de reguliere keuzelijst (onbeheerde akkerrand + sloot). In alle gevallen is aanpassing van de Brusselse regels nodig, al is dat bij de tweede oplossing nog de vraag. Aanpassingen in de 'zwarte lijst' en in de eis van aaneengeslotenheid zijn wellicht toch op korte termijn te realiseren.
- **Beschikbaar stellen van gratis zaaizaad.** Dit is bijvoorbeeld in Oost-Groningen toegepast, waar het zaad is gefinancierd door RVO/EZ (?) en de inkoop en distributie verliepen via het collectief. Hiermee kan niet alleen de akkerbouwer worden verleid om te kiezen voor een invulling van de vergroening met randenbeheer, maar wordt bovendien gegarandeerd dat de gebruikte mengsels bruikbaar zijn voor akkerbouwers en ecologisch 'verantwoord' zijn – de invulling van de vergroening geeft hieraan immers weinig sturing. Dit punt vergt actie van zowel EZ als collectief.
- **Financieel gewin van EA's mogelijk maken.** Nu mogen boeren het 'product' van een akkerrand (bijv. gras, vlinderbloemigen) niet commercieel gebruiken. Als dat wel wordt toegestaan, kan daarvan een belangrijke stimulans uitgaan om voor akkerranden (althans: bepaalde invullingen daarvan) te kiezen. Er moet wel worden gegarandeerd dat het gebruik niet op gespannen voet staat met de vergroeningsdoelen. Maar als je de eisen van de vergroening vergelijkt met die van het ANLb, is er onder het ANLb veel meer mogelijk. Stroomlijning zou dus al belangrijke vergroeningsspeelruimte opleveren (zie cluster A6).

A4c. Ontzorgen van de aanvrager, c.q. vergemakkelijken van de opgave bij de GDI.

In Oost-Groningen is door Crop-R (het bedrijf dat ook de SCAN-GIS-applicatie heeft ontwikkeld) een 'intekentool' ontwikkeld waarmee collectieven de aanmelding door de akkerbouwer sterk kunnen

vereenvoudigen. Dit kan nationaal worden geregeld. Het vergt – naast ontwikkelbudget – ook een vergoeding voor de werkzaamheden van het collectief (zie ook cluster A7).

A4d. Mogelijk maken van combinaties tussen het akkerbouw-strokenpakket en de reguliere lijst

De EU-spelregel is dat een agrariër bij keuze voor een equivalente maatregel niet ook opties uit de reguliere lijst met EA-invullingen mag kiezen. Bij equivalente invullingen voor permanent grasland en gewasdiversiteit speelt dit knelpunt niet zo, maar bij EA's is het één van de factoren die de keuze beperken.

Wie is aan zet? Hiervoor moeten de Brusselse spelregels worden aangepast. Het is niet helemaal duidelijk of dit op korte termijn haalbaar is.

A4e. Beter inpasbaar maken van de pakketvoorwaarden

Hiervoor zijn de volgende suggesties gedaan:

- verlagen van het verplichte aandeel akkerranden (nu 30%);
- weglaten van de maximale breedte (nu 20 m). Inmiddels tellen raden breder dan 20 m wel mee, maar slechts tot 20 m. Die laatste bepaling kan ook vervallen;
- weglaten van de eis dat minimaal 50% van de randen ook in de winter (tot 1 februari) aanwezig is. Langere aanwezigheid stimuleren met bonus / hogere wegingsfactor;
- versoepelen van de eisen t.a.v. meststoffen en bestrijdingsmiddelen (bemesting toestaan voor granen en randen met foerageerfunctie, pleksgewijze bestrijding van probleemonkruiden toestaan).

Het pakket krijgt hiermee enigszins het karakter van het Veldleeuwerik-certificaat. Daarmee wordt het pakket niet groener, maar kan wel de deelname aanzienlijk toenemen. Hoe de 'groene balans' uitpakt, is lastig in te schatten.

Cluster A5. Introduceer meer equivalente EA-invullingen

De overheid heeft zelf één equivalente EA-maatregel geïntroduceerd (het akkerbouw-strokenpakket). Er zijn de afgelopen jaren verschillende alternatieve EA-invullingen voorgesteld. De meeste daarvan leveren echter geen versterking van de vergroening op, maar eerder een verzwakking. Bij de equivalente maatregelen die nu al zijn toegestaan, zit er één die uit vergroeningsoogpunt interessant is:

A5a. Extensieve graanteelt als Ecologisch Aandachtsgebied.

Hiermee ontstaat een EA-invulling die ecologisch (zeer) effectief kan zijn en die bovendien tegemoet komt aan het probleem dat de reguliere EA-invullingen geen economisch gewin mogen opleveren: in dit geval mag de oogst gewoon worden benut. Er moeten dan wel duidelijke voorwaarden worden gesteld aan de teelt, vergelijkbaar met de beheerpakketten voor extensieve graanteelt (waarvan het ANLb er nog maar enkele kent). Er zijn ook ideeën over nieuwe, 'lichte' varianten van extensiever teelt, zoals het voorstel van ANOG voor een vogelvriendelijke teelt (achterwege laten insecticiden, beperking meststoffen, plaatsen uitkijkposten voor vogels).

Wie is aan zet? Nederland kan dit nationaal regelen; de EU-verordening stelt geen eisen aan de teelt (maar Brussel zal de invulling wel toetsen).

Mogelijke beperkingen:

- het zal niet eenvoudig zijn om de toegestane invullingen van extensieve teelt scherp (controleerbaar) te definiëren;
- bij overlap met het ANLb zal eventuele dubbelbetaling moeten worden verrekend;
- het ontbreken van combinatiemogelijkheden met de reguliere lijst van EA-invullingen (zie terug) kan ook hier een drempel opwerpen voor deelname.

Mogelijkheden in deze sfeer voor de langere termijn: uitbreiden van de EU-lijst met toegestane EA-invullingen.

Cluster A6. Versterk de koppeling met beheer

Knelpunten:

- de vergroening wordt aanmerkelijk effectiever als de vergroeningsoppervlakte adequaat wordt beheerd. Afgezien van het equivalente akkerbouw-strokenpakket kennen de vergroeningseisen namelijk geen

beheerbepalingen. Permanent grasland, akkerranden en landschapselementen (incl. sloten) nemen sterk in betekenis toe (met name biodiversiteit en landschap) als er gericht beheer plaatsvindt;

- omgekeerd vindt nu soms beheer plaats op plekken waar dat niet zinvol is. Een sterkere koppeling aan beheer (regelingen) kan ervoor zorgen dat de vergroening vaker daar komt te liggen waar het ecologisch ook kansrijk is;
- beheer van vergroeningsoppervlakten wordt nu min of meer 'afgestraft' (althans, zo werkt het psychologisch) doordat een groot deel van de beheervergoeding wordt ingehouden om dubbelbetaling tegen te gaan.

Mogelijke maatregelen:

A6a. Verplicht beheer van EA-oppervlak (uit tweede pijler).

Dit is mogelijk door een actieve koppeling aan te brengen met het ANLb.

Wie is aan zet? Een verplichte koppeling aan actief beheer is bij mijn weten niet toegestaan (*check*). Hiervoor zou dus de EU-verordening moeten worden aangepast. Dat is een lange-termijnmaatregel. Maar Nederland kan dit ook zelf bevorderen door met beheergeld sterker de koppeling met vergroening te zoeken (zoals een aantal waterschappen het afgelopen jaar heeft gedaan m.b.t. bufferzones).

Mogelijke beperkingen:

- Het ANLb-budget is niet toereikend om alle vergroeningsoppervlakte van beheer te voorzien. Daar kan met overheveling van de eerste naar de tweede pijler natuurlijk wel wat aan worden gedaan (zie verderop).
- Er is een ruimtelijk knelpunt: het ANLb is opengesteld op een beperkt areaal, zeker waar het gaat om akker- en weidevogels. In niet-begrensde gebieden kan natuurlijk wel aansluiting worden gezocht bij de leefgebieden met een ruimere begrenzing (droge en natte dooradering) en bij de watermaatregelen. We hebben het dan vooral over maatregelen in en langs landschapselementen en waterlopen.
- De vergroening wordt op bedrijfsniveau afgesproken, het ANLb op gebiedsniveau. De collectieven krijgen (uit privacyoverwegingen) van RVO geen informatie over de ligging van de vergroeningsoppervlakten (zie ook A7).
- De vergroening wordt op jaarlijkse basis vastgelegd, het beheer op zesjarige basis. Op zich zijn in het ANLb variaties mogelijk in contractduur, de ligging van contracten en het volume aan contracten, mits deze van jaar op jaar niet te sterk schommelen (dan treedt het sanctieregime in werking).

A6b. Beter mogelijkheden voor opplussen vergroening (variant onbeheerde akkerrand) met SNL-beheer; ontwikkelen van specifieke 'oppluspakketten' in het ANLb

We denken dan aan het introduceren van SNL-pakketten die specifiek zijn bedoeld om de vergroening te versterken op een manier die inhoudelijk en financieel voordeel oplevert. Het eerder genoemde pakket voor insecticidenvrije graanteelt (A5a) kan worden gezien als een 'oppluspakket'. Behalve dat de vergroeningoppervlakte van adequaat beheer worden voorzien, kunnen provincies op deze manier met hetzelfde budget veel meer hectares bedienen: doordat een belangrijke vergoedingscomponent uit de vergroeningspremie wordt betaald, zijn de vergoedingen van de oppluspakketten relatief laag. Cruciaal hiervoor is wel dat er duidelijke richtlijnen komen (een rekentool) voor het berekenen van de toegestane vergoedingen (c.q. kortingen op ANLb-vergoedingen) voor opplussen. Bij ontbreken daarvan heeft in 2015 geen enkel collectief het aangedurfd om met opplusvergoedingen aan de slag te gaan. Tot op heden verstrekt RVO (ondanks herhaald aandringen) geen informatie hierover.

Wie is aan zet? In dit geval zijn primair de provincies aan zet, en wel door het opnemen van oppluspakketten in het ANLb. Eventueel kan hiervoor ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid voor maatwerkpakketten op basis van de catalogus groenblauwe diensten. Voor zover we kunnen overzien, zal de catalogus geen beperking vormen voor het ontwikkelen van zulke pakketten.

Mogelijke beperkingen: de beperkingen hiervan zijn gelijk aan die van maatregel A6a.

A6c. Beter afstemmen van de beheerbepalingen van EA's versus het ANLb.

Als een akkerrand wordt aangemeld voor de vergroening, gelden de GLB-vergroeningsvoorwaarden: de rand mag niet voor landbouwproductie worden gebruikt. Er mag dus geen gewas worden geoogst en benut. Er mag wel worden gemaaid/geklepeld, maar het gewas mag niet worden afgevoerd. Als een doelmatig beheer bijvoorbeeld maaien en afvoeren vereist, staat dit dus op gespannen voet met de vergroeningseisen. Als de vergroeningsinspanningen voor grasland worden uitgebreid (bijv. door hier ook EA's te introduceren), komt dit knelpunt nog pregnanter naar voren. Daarnaast kan het toestaan van een beperkt economisch gewin (mits dat de ecologie niet schaadt) de inpasbaarheid van deze maatregel vergroten, c.q. de keuze voor akkerranden als vergroeningsinvulling bevorderen.

A6d. Sterkere sturing op gebruik van zaadmengsels en randenbeheer

Knelpunt en mogelijke maatregelen: bij akkerranden als EA is bij de variant onbeheerde akkerrand geen inzaai vereist. Bij de variant beheerde akkerrand is 'inzaai met een bloemenmengsel' vereist. In het eerste geval is het de vraag of hier niet toch inzaai vereist moet worden, zonder verdere beheereisen te stellen (hoewel sommigen inden dat zwarte braak ook interessante biodiversiteit kan opleveren). In het tweede geval is meer sturing gewenst op het gebruikte zaadmengsel en het beheer van de rand. De ervaring met randenbeheer leert dat zaadmengsel en beheer zorgvuldig moeten worden afgestemd op de beoogde natuurdoelen (FAB, flora, fauna). Voor een optimaal vergroeningseffect is dus veel meer sturing nodig, hetzij in de regelgeving, hetzij door koppeling met de ANLb-maatregelen voor randenbeheer, hetzij door tussenkomst van een collectief. Wie is aan zet? Laten we de variant onbeheerde rand even buiten beschouwing, dan zijn de bepalingen ten aanzien van het randenbeheer vastgelegd in het equivalente akkerbouw-strokenpakket. Nederland kan de bepalingen hiervan zelf aanpassen en het pakket opnieuw aan Brussel voorleggen. De mogelijkheden voor sturing door tussenkomst van een collectief worden hierna (cluster A7) besproken.

Cluster A7. Bevorder collectieve invulling, c.q. versterk de rol van collectieven

Knelpunten:

- De vergroeningsoppervlakte komt nu op willekeurige (door de boer zelf gekozen) plekken te liggen. Sturing naar / concentratie op kansrijke(re) plekken komt de effectiviteit ten goede.
- De nu toegestane modellen van collectieve invulling voldoen niet in de Nederlandse situatie: het ene (keukentafelmodel) niet omdat het te kleinschalig is, het tweede (Deense of regionale model) niet omdat het een te hoog top-down karakter heeft.
- De Nederlandse collectieven zijn de organisaties bij uitstek die een rol kunnen spelen in de regionale aansturing van de vergroening (incl. ANLb), maar ze beschikken voor de eerste pijler niet over de instrumenten (geld, prikkels etc.) om in de eerste pijler sturing te kunnen uitoefenen.

Mogelijke maatregelen:

A7a. Rekening houden met de vergroening bij het uitstippen van het ANLb. Zorg ervoor dat het collectief weet de waar vergroeningsoppervlakte ligt.

Dit is het minimale dat de collectieven kunnen doen, zonder invloed uit te oefenen op de vergroening zelf. Uit privacyoverwegingen verstrekt RVO hierover echter geen gegevens.

Wie is aan zet: de overheid / RVO.

Mogelijke beperkingen: naast de privacygevoeligheid is een beperking dat deze gegevens pas laat in het seizoen (na de zomer) beschikbaar en dat de vergroening het jaar daarop weer op andere plekken kan liggen. Het is dus de vraag hoe relevant deze informatie is voor de collectieven. Maar met name voor de invulling met akkerranden en landschapselementen hebben collectieven niettemin aangegeven graag te willen weten waar ze liggen.

A7b. Sturing door het collectief op groenere invullingen

Ook zonder dat er gebruik wordt gemaakt van één van de twee 'officiële' mogelijkheden van collectieve invulling kan het collectief sturing uitoefenen:

- het collectief kan actief voorlichting geven over de groenere invullingen in het keuzemenu. Zo publiceerde het Duitse landbouwministerie samen met de natuurbescherming en de boerenbond een brochure *Wir machen greening* waarin groenere keuzen worden uitgelicht;
- het collectief kan deelnemers proberen te bewegen de vergroening op kansrijke plekken te situeren;
- het collectief kan ingewikkelde invullingen aanmelden bij de RVO of hiervoor een intekentool aanbieden;
- het collectief kan – bij gebleken draagvlak – bepaalde vergroeningsoppervlakten zelf beheren (m.n. akkerranden).

Wie is aan zet? Op korte termijn zijn de collectieven hier zelf aan zet, daartoe gefaciliteerd door de overheid (zie ook A7c). Op langere termijn kan het collectief meer instrumenten in handen krijgen om sturing uit te oefenen (zie categorie C).

Mogelijke beperkingen: sommige collectieven staan te trappelen om invloed uit te oefenen op de vergroening, andere zijn terughoudend vanwege de geldstroom die hiermee is gemoeid en/of vermeend gebrek aan draagvlak hiervoor bij de grondgebruikers.

A7c. Introduceer een vergoeding voor de coördinatiekosten van collectieven

Een serieuze rol van collectieven in de situering en vormgeving van de vergroening gaat aanmerkelijk verder dan hun rol in het agrarisch natuurbeheer en beweegt zich bovendien ook buiten door de provincies aangewezen kerngebieden. Het is gewenst dat voor deze extra taak ook extra middelen beschikbaar worden gesteld. Wellicht kunnen provincies en waterschappen (samen met de collectieven) hierin een rol spelen door gebruik te maken van het samenwerkingsartikel (artikel 36) in het POP3, dat een hoog percentage EU-financiering kent.

Maatregelen in deze sfeer voor de langere termijn (zie categorie C):

- **Sterker bottom-up gehalte bij regionale model ('Deense model').**
- **Loslaten of afzwakken van de eis tot aaneengeslotenheid EA's.**
- **Lager percentage EA verplicht bij collectieve invulling.**
- **Loslaten van 2,5% EA voor deelnemende bedrijven (gehele 5% collectief invullen)**

Categorie B. Korte-termijnmaatregelen met beperkt vergroeningseffect

1. Rekening-courantsysteem voor vergroening (verevening van EA's over de jaren)

Introduceer een rekening-courantsysteem waarbij een bedrijf het ene jaar minder dan 5% EA kan invullen en het andere jaar méér. Dit maakt de vergroening flexibeler en kan de inpasbaarheid vergroten zonder dat (in veel gevallen) de natuurwinst geweld wordt aangedaan. Voor vanggewassen en eiwitgewassen, en in veel gevallen ook voor akkerranden, maakt het niet zoveel uit of er het ene jaar wat meer ligt dan in het andere jaar. De vergroening wordt immers op jaarbasis ingevuld en niet voor zes jaar vastgelegd, zoals het ANLb. Alleen voor landschapselementen gaat dit niet werken. Het is wel belangrijk om de bandbreedte vast te leggen (bijv. schommelingen tussen 3 en 7% per jaar). Voor dit idee moet de EU-Verordening voor directe betalingen worden aangepast.

2. Maak combinaties mogelijk tussen equivalente pakketten en maatregelen uit de algemene lijst.

Bij de keuze voor het equivalente pakket kunnen nu geen maatregelen uit de reguliere lijst van vergroeningsmaatregelen worden gekozen. Bij EA's gaat het dan met name om de keuze voor de maatregel onbeheerde akkerrand. De keuze voor onbeheerde akkerrand kan de animo voor het equivalente pakket vergroten én heeft als voordeel dat de beheercomponent kan worden toegevoegd ('opgeplust') vanuit het ANLb. Dat maakt een gericht beheer en een financiële top-up mogelijk. Voor dit idee moet de EU-Verordening voor directe betalingen worden aangepast.

Beperking: het beheer vanuit het ANLb moet dan wel verplicht worden gesteld, anders leveren we natuurwinst in ten opzichte van de beheerverplichting die het equivalente pakket nu kent. Voor de voor- en nadelen van koppeling aan beheer zie cluster A6.

3. 'Vanggewassen met meerwaarde' (groenere invulling EA's met vanggewassen)

Het Agrarisch Collectief Flevoland experimenteert met een groenere invulling van vanggewassen als EA, en wel door te variëren in de ingezaaide mengsels (bijv. gewassen die 's winters zaad dragen, zoals Japanse haver), de periode dat de gewassen op het land staan (langer dan de verplichte 10 weken) en het beheer ervan. Zo wordt gemikt op extra voordelen voor bodem en biodiversiteit (met name akkervogels). Extra voordelen van vanggewassen kunnen op twee manieren worden bereikt:

- zoals in de Flevolandse pilot: door actieve sturing vanuit het collectief. In dat geval is wel een extra vergoeding nodig of moet de wegingsfactor worden verhoogd (of die voor reguliere vanggewassen woeden verlaagd). Een extra vergoeding kan eventueel uit het ANLb komen (maar dat ligt niet voor de hand, gezien de omvangrijke gebieden waar deze maatregel wordt toegepast), veranderen van de wegingsfactor vergt aanpassing van de EU-verordening;
- aanpassing van de beleidsregels voor vanggewassen. Dit vergt aanpassingen in zowel de EU-verordening als de nationale uitwerking.

4. Sta plaatselijk afwijkende randbreedten toe / introduceer een puntensysteem voor de oppervlakteberekening van randen

Een akkerrand moet op dit moment *overal* minimaal 3 m breed zijn en mag niet *gemiddeld* 3 m breed zijn. Ook mag hij maximaal 20 m breed zijn. Het eerste is een probleem bij gerende (schuin lopende) percelen en lokt

meer in zijn algemeenheid veel sancties uit als een rand op een bepaalde plek niet aan de 3 meter-eis voldoet. Het tweede werkt in het nadeel van grotere eenheden (bijv. vogelakkers), die ecologisch vaak juist interessant zijn. Er zijn twee manieren om hieraan tegemoet te komen:

- veranderen van de breedte-eisen;
- introduceren van een puntensysteem voor de oppervlakteberekening. Zo'n systeem geeft ruimte voor oppervlaktetoleringen waardoor er minder fouten en boetes zullen optreden.

Aanpassing van de breedteregels vergt aanpassing van de EU-verordening. Het geeft boeren veel meer speelruimte en bevordert de keuze voor randenbeheer als EA. In geval van gerende randen ontstaat bovendien voor de boer een rechthoekig perceel dat grote bewerkingsvoordelen kent. Voor de natuur (zeker voor akkervogels) moet wel worden gewaakt voor een te grote lengte aan smalle (niet-effectieve) randen.

5. *Betere afstemming tussen vergroening en cross-compliance bij permanent grasland en landschapselementen*

Op onderdelen voegt de vergroening weinig toe aan wat er al was en is vastgelegd in de *cross-compliance* (de voorwaarden voor de basispremie). Dat geldt met name voor permanent grasland (we kenden al een instandhoudingsplicht op landelijk niveau) en landschapselementen (er gold al een instandhoudingsplicht op bedrijfsniveau). Het is gewenst dat de vergroening hier een duidelijker 'plus' levert. Bij andere onderdelen zijn al voorstellen gedaan voor een versterking van het vergroeningseffect van permanent grasland (cluster A1) en beheer van landschapselementen (cluster A6).

6. *Gebruik van mest en pesticiden in N-gewassen en vanggewassen (verder) beperken*

In EA's is het gebruik van chemie niet toegestaan, maar in vanggewassen en eiwitgewassen wel, zij het in verschillende mate. Worden deze gewassen gekozen als onderdeel van het equivalente (akkerbouw-stroken) pakket, dan mag weer geen chemie worden gebruikt. Ten eerste is heur een betere stroomlijning gewenst, ten tweede kan het vergroeningseffect worden vergroot als die stroomlijning uitkomt op het achterwege laten van alle chemie. Een uitzondering kan wellicht worden gemaakt voor pleksgewijze bestrijding van probleemkruiden.

Voor deze wijziging is alleen aanpassing van de Nederlandse invulling nodig (Brussel heeft de beslissingsbevoegdheid hierover destijds bij de lidstaten gelegd). Onder agrariërs kan deze aanpassing niet op veel draagvlak rekenen.

7. *Ontheffing voor biologische bedrijven en kleine bedrijven van verbod op dubbelbetaling*

Van vergroening vrijgestelde bedrijven hoeven geen extra actie te ondernemen om aan de vergroeningsverplichting te voldoen, maar worden wel gekort op de beheervergoeding als zij aan agrarisch natuurbeheer doen. Zij moeten dan actief vergroenen (bijv. met vanggewassen) om die korting te ontlopen. Daardoor neemt de animo voor het ANLb op deze bedrijven af. Nederland heeft voor biologische bedrijven aan Brussel voorgesteld om dit probleem te verhelpen, niet voor kleine bedrijven. Zo'n uitzondering zou er eigenlijk moeten komen voor alle bedrijven die *green by definition* zijn (zie ook cluster C5).

C. Lange-termijnmaatregelen met substantieel vergroeningseffect

Cluster C1. Introduceren van ecologisch aandachtsgebied – of een equivalent daarvan – in graslandgebieden

Knelpunt (zie ook cluster A1): de voor veel bedrijven wel zeer 'lichte' invulling van de vergroening voor graslandgebieden (ook in N2000-gebied, waar vaak al een scheurverbod geldt vanuit de ruimtelijke ordening) leidt tot een aanzienlijke scheefheid tussen sectoren waar het gaat om de vereiste vergroeningsinspanningen. Dit wordt ook binnen de landbouw zelf als onrechtvaardig ervaren. Bovendien blijft een belangrijk vergroeningspotentieel onbenut.

Mogelijke maatregelen: Via hetzelfde stramien van de EA's voor bouwland kunnen deze ook op grasland van toepassing worden. De samenstelling van de lijst met mogelijk invullingen luistert dan nauw. Landschapselementen kunnen gaan meetellen en er kunnen bijvoorbeeld interessante combinaties worden gemaakt tussen sloten en perceelsranden (zoals in het equivalente akkerbouw-strokenpakket). Anders dan op bouwland zal er voor grasland een passende definitie moeten komen van 'uit productie nemen' (het moet bij

voorkeur wel gemaaid blijven worden), maar anders bij 'zwarte braak' op bouwland levert het achterwege laten van mest en bestrijdingsmiddelen hier wel snel natuur- en landschapswinst op.

De lijst met mogelijke vergroeningsmaatregelen kan – voor zover ze op grasland betrekking hebben – dienen als uitgangspunt voor EA's. Omdat EA's vooral een biodiversiteitsdoelstelling hebben, zal het vooral moeten gaan om maatregelen in deze sfeer.

Wie is aan zet? Introductie van EA's voor grasland vergt een verandering van de EU-Verordening en vervolgens een nationale invulling.

Mogelijke beperkingen:

- al genoemd: de afstemming met het ANLb luistert nauw. Veel ANLb-vergoedingen bestaan voor een groot deel uit compensatie van opbrengstderving, waardoor de ANLb-vergoeding helemaal zou worden weggestreept tegen de vergroeningspremie. Bij voorkeur worden hier dus maatregelen geselecteerd die niet onder het ANLb vallen;
- bovendien kunnen sommige invullingen overlappen met equivalente invullingen van de vergroeningsmaatregel permanent grasland. In dat geval moet de nationale invulling uitsluitend geven op de vraag in welk vergroeningsonderdeel de maatregel meetelt.

Cluster C2. Vervangen van de maatregel 'gewasdiversiteit' door andere (bodem)maatregelen

Knelpunt: er bestaat EU-breed weinig enthousiasme over de vergroeningsmaatregel 'gewasdiversiteit'.

Oriënterend onderzoek (Joint Research Centre, 2015) wijst uit dat de maatregel een zeer klein bereik heeft (hij beïnvloedt circa 0,3% van het Europese akkerbouwareaal) en hoge handhavingskosten met zich meebrengt (naar schatting € 6 mld.).

Mogelijke maatregelen: Er zijn verschillende alternatieve maatregelen voorgesteld die aan dezelfde vergroeningsdoelen (vooral bodem en biodiversiteit) bijdragen:

- aan gewasdiversiteit equivalente praktijken (nu dus al toegestaan): traditionele/zeldzame gewassen en een ruime vruchtwisseling;
- bodemmaatregelen uit 'onze' lijst van alternatieve vergroeningsmaatregelen;
- een puntensysteem voor de waarde van gewassen als zodanig (wellicht als onderdeel van een breder cafetariamodel met puntensysteem). Hiervoor kan het PRI-rapport met de beoordeling van gewassen voor vergroening nog eens onder de loep worden genomen. Als voorbeeld wordt genoemd extensieve graanteelt, een maatregel die nu een equivalente maatregel is voor EA's zie ook cluster C3). Sterk bepalend voor de 'vergroeningscore' van gewassen is de inzet van bemesting en bestrijdingsmiddelen. Als hieraan geen beperkingen worden gesteld, scoren volgens het PRI-rapport boekweit, olievlas, rode klaver, rolklaver, esparcette, luzerne relatief goed. Als het gebruik van mest en/of bestrijdingsmiddelen aan banden wordt gelegd, komt daar nog een behoorlijk aantal gewassen bij.

Wie is aan zet? Recent heeft de Nederlandse staatssecretaris op Kamervragen geantwoord dat hij deze bepaling niet zomaar kan veranderen, omdat hij is vastgelegd in de EU-verordening over directe betalingen. Wellicht komt er een opening als ook de evaluatie van de vergroening (voorjaar 2017) zeer negatief oordeelt, maar zelfs dan is een rigoureuze aanpassing niet waarschijnlijk. Daarom is dit vooral een maatregel voor de langere termijn (na 2020).

Cluster C3. Alternatieve invullingen van ecologisch aandachtsgebied

C3a. Ruimere mogelijkheden voor landschapselementen als EA's, maar met duidelijke groene tegenprestaties

Knelpunt: vanaf 2016 vormen landschapselementen een reguliere keuzemogelijkheid als invulling van het ecologisch aandachtsgebied; in 2015 gold dat alleen voor elementen met een SNL-overeenkomst. Dat bestaande elementen onder de vergroening vallen, kan een stimulans zijn om ze in stand te houden (voor zover dat niet planologisch is geregeld; bovendien maakt instandhouding onderdeel uit van de cross-compliancevoorwaarden). Extra winst kan worden bereikt door ze actief te beheren.

Mogelijke maatregelen: actief beheer vergt een koppeling met het ANLb of met andere beheerregelingen. Zie voor de mogelijkheden en beperkingen hiervan cluster A6 (versterken van de koppelingen met beheer). Er zijn ook initiatieven om elementen die nu niet tot de bedrijfsoppervlakte behoren, via gebruiksovereenkomsten te laten meetellen voor de vergroening. Juist ook in dat geval is er alleen sprake van vergroeningswinst als er sprake is van kwaliteitsverbetering ten opzichte van de bestaande situatie (bijv. omdat ze nu wel of beter worden onderhouden). De vergroening moet echter niet dienen als financieringsinstrument van achterstallig onderhoud door de eigenaar.

Wie is aan zet? Zie ook cluster A6: Een verplichte koppeling aan actief beheer (in EU-verband) is voor zover bekend niet toegestaan. Hiervoor zou dus de EU-verordening moeten worden aangepast. Dat is een lange-termijnmaatregel. Maar Nederland kan dit ook zelf bevorderen door met beheergeld sterker de koppeling met vergroening te zoeken (zoals een aantal waterschappen het afgelopen jaar heeft gedaan m.b.t. bufferzones).

C3b. Ruimer keuzemenu ('cafetariamodel') voor EA-invullingen met een sterkere weging naar vergroeningseffect

Knelpunt: op zowel de EU-lijst als de Nederlandse lijst van toegestane EA-invullingen staat slechts een beperkte serie maatregelen, terwijl er veel meer maatregelen te bedenken zijn die bijdragen aan de vergroeningsdoelen. De toegestane maatregelen kunnen allemaal als zelfstandige maatregel worden gekozen. Bovendien lokken de bijbehorende wegingsfactoren – ondanks dat ze een differentiatie kennen naar vergroeningseffect – uit dat massaal de lichtgroenste maatregelen worden gekozen. Daardoor is het vergroeningseffect zeer beperkt, c.q. blijft een belangrijk vergroeningspotentieel onbenut.

Mogelijke maatregelen (al dan niet in combinatie):

- introductie van een ruimer keuzemenu gekoppeld aan de wervender puntentoekenning naar rato van hun vergroeningseffect. Voor dit keuzemenu kan onze lijst van vergroeningsmaatregelen dienen. Op basis van bestaande scoresystemen kunnen hieraan vergroeningspunten worden toegekend – de huidige wegingsfactoren bieden daartoe in feite al de basis. Bedrijven moeten een minimumaantal punten per hectare behalen om in aanmerking te komen voor vergroeningspremie;
- omdat EA's vooral een biodiversiteitsdoelstelling hebben, zal vooral worden geput uit de vergroeningsmaatregelen die aan deze doelstelling bijdragen. Om dit operationeel te maken in een breder cafetariamodel, kan een minimumaantal punten voor biodiversiteit als vereiste gelden.

Wie is aan zet? Dit voorstel vereist een herziening van de EU-verordening ten aanzien van directe betalingen. Niettemin bieden de huidige wegingsfactoren al een basis voor een beter uitgebalanceerd puntensysteem.

Mogelijke beperkingen: dit systeem maakt het in beginsel nog steeds mogelijk dat er veel 'lichtgroene' maatregelen worden gekozen. Dit kan worden voorkomen door de maatregelen in te delen in categorieën en puntenscores in elke categorie (of in ieder geval meer dan één categorie) te vereisen.

Cluster C4. Versterken van de prikkels voor collectieve invulling

Knelpunten: zie cluster A7.

Mogelijke maatregelen:

C4a. Sterker bottom-up gehalte bij regionale model ('Deense model').

Bij de collectieve invulling van de vergroening (de helft van de 5% EA's) ligt bij uitstek een taak voor de Nederlandse collectieven. Vanwege de beperkingen van de twee huidige mogelijkheden voor collectieve invulling is het gewenst om een 'tussenmodel' te ontwikkelen en introduceren. Zo'n model zou de schaal moeten hebben van het huidige regionale model, maar niet het top-down karakter daarvan. Idee is dat de streek zelf een plan opstelt dat vervolgens wordt getoetst door de overheid. Zo kunnen de vergroeningsdoelen en -maatregelen worden gekoppeld aan de situatie ter plekke.

Wie is aan zet? Dit idee vergt een wijziging van de EU-Verordening voor directe betalingen en vervolgens operationalisering daarvan door Nederland (NL heeft het regionale model tot dusverre niet opengesteld).

C4b. Loslaten of afzwakken van de eis tot aaneengeslotenheid van 'collectieve' EA's

Aaneengeslotenheid van de gehele EA-oppervlakte is alleen zinvol in zeer specifieke situaties, bijvoorbeeld daar waar habitat wordt gecreëerd voor dieren die een zekere schaal nodig hebben. In het model zoals hiervoor beschreven, wordt de noodzaak van aaneengeslotenheid of 'connectiviteit' aan de streek overgelaten.

Wie is aan zet? Dit idee vergt een wijziging van de EU-Verordening voor directe betalingen.

C4c. Lager percentage EA verplicht bij collectieve invulling

Bij collectieve invulling neemt de ecologische effectiviteit van de vergroeningsmaatregelen toe en zou je dus – voor eenzelfde vergroeningseffect – kunnen volstaan met een lager percentage EA (bijvoorbeeld 4% in plaats van 5%). Dit kan een belangrijke prikkel zijn voor collectieve invulling.

Wie is aan zet? Dit idee vergt een wijziging van de EU-Verordening voor directe betalingen.

Mogelijke beperkingen: er zullen 'harde' effectiviteitscriteria nodig zijn om te voorkomen dat dit idee sneuvelt vanwege de schijn van rechtsongelijkheid.

C4d. Loslaten van 2,5% EA voor deelnemende bedrijven (gehele 5% collectief invullen)

Momenteel geldt dat bij collectieve invulling alle deelnemende bedrijven minimaal 2,5% op hun eigen bedrijf moeten invullen; de collectieve invulling beslaat dus maar een deel van de vergroeningsplicht. Toestaan van een hoger percentage collectieve invulling kan de animo doen toenemen en kan in bepaalde situaties ook vergroeningswinst opleveren, namelijk daar waar de vergroeningskansen sterk zijn geconcentreerd in selecte delen van een gebied. Zo kan de vergroening nog sterker terecht komen op kansrijke plekken en bij gemotiveerde grondgebruikers.

Wie is aan zet? Dit idee vergt een wijziging van de EU-Verordening voor directe betalingen.

Mogelijke beperkingen:

- dit idee staat haaks op de filosofie van de Europese Commissie dat in beginsel elk bedrijf een 'groene bijdrage' moet leveren;
- het idee nodigt uit tot 'afkopen' van de vergroeningsplicht, met alle creatieve financiële constructies die je daarbij kunt bedenken.

Cluster C5. Uitbreiding van het scala aan bedrijven dat 'automatisch groen' is

Knelpunt: biologische bedrijven zijn 'automatisch groen' verklaard en hoeven dus niet aan de vergroeningsvoorwaarden te voldoen om de premie te incasseren. Destijds zijn voorstellen gedaan om veel meer typen bedrijven (kleine bedrijven, extensieve bedrijven, bedrijven met agrarisch natuurbeheer etc.) automatisch groen te verklaren, maar die hebben het niet gehaald. Het wordt als onrechtvaardig ervaren dat biologische bedrijven automatisch groen zijn, zeker omdat een 'natuurnorm' à la 5% EA nog steeds geen onderdeel is van het productieprotocol.

Mogelijke maatregelen:

- bedrijven die 'substantieel' (nog nader te definiëren) aan agrarisch natuurbeheer doen, ontvangen een certificaat waarmee ze automatisch groen zijn. Een breed keuzemenu aan vergroeningsmaatregelen gekoppeld aan een puntensysteem (zie terug) kan hieraan bijdragen. Ook de toenmalige koepelorganisaties voor agrarisch natuurbeheer hebben hiervoor al eens een voorstel gedaan;
- variant hierop is dat het certificaat alleen 'equivalent' is met de EA-bepaling. Daarmee wordt het in feite een equivalent pakket (zie C3);
- een idee dat door de Britse landbouworganisaties wordt genoemd is het 'groen' verklaren van alle land onder een beheercontact. De vergroeningverplichting geldt dan alleen nog voor alle resterende land. Anderzijds: het huidige EFA-voorstel van de Commissie is er ook op gebaseerd dat je vanwege maatregelen op 7% van je land over al je land premie ontvangt. Bij voldoende 'zwaar beheer' op een deel van het land is er dus formeel geen reden om niet het hele bedrijf 'groen' te verklaren.

Wie is aan zet? Dit idee vergt een wijziging van de EU-Verordening voor directe betalingen.

Mogelijke beperkingen: het idee zou zo moeten uitpakken dat er bij certificering per definitie geen sprake is van dubbelbetaling, dus dat de bedrijven niet worden gekort op hun ANLb-vergoeding. Tot voor kort werkte het ook voor 'vrijgestelde' (biologische, kleine) bedrijven zo dat zij werden gekort op hun ANLb-vergoeding voor het deel dat overeenkwam met 5% EA. Die averechtse prikkel moet bij voorbaat worden voorkomen.

D. Lange-termijnmaatregelen met beperkt vergroeningseffect

1. Kwalificeer schouwpaden, kreekranden, bermen, dijken, natte perceeldelen, zandkoppen en (beplante) wijken als EA

Er komen vanuit de praktijk veel ideeën om niet- of weinig productieve delen van bedrijven (schouwpaden, natte percelen, zandkoppen, beplante wijken) en om groene elementen buiten het bedrijf (schouwpaden, kreekranden, bermen en dijken) aan te merken als EA. In het laatste geval kan dat alleen als er een gebruiksovereenkomst wordt gesloten en de grond als landbouwgrond wordt aangemeld en gebruikt. Een voorbeeld is de (inmiddels ingetrokken) schouwpadenregeling die het waterschap Hunze en Aa's wilde sluiten met akkerbouwers in Oost-Groningen. De schouwpaden konden daar de verbinding vormen tussen akkerrand en sloot, zodat het equivalente akkerbouw-strokenpakket van toepassing kon worden. Overigens kan zulke grond niet meer meetellen voor de basispremie, omdat er in 2015 geen rechten op zijn bevestigd. Het gaat er dan alleen om dat hij meetelt voor de vergroening.

Op het meetellen van weinig productieve elementen binnen het bedrijf is weinig tegen, mits aannemelijk kan worden gemaakt dat ze betekenis hebben vanuit natuur en/of landschap. Niet- of weinig productief is als

zodanig geen garantie op vergroeningswinst. Dat vergt dus een nauwkeurige omschrijving en/of koppelingen met actief beheer (zie cluster A6).

Voor het meetellen van groene elementen buiten het bedrijf moet per geval aannemelijk worden gemaakt dat er sprake is van belangrijke groene winst. Ook moet aannemelijk worden gemaakt dat er landbouwproductie plaatsvindt en moet de grond via een gebruiksovereenkomst aan het bedrijf worden toegevoegd. In veel gevallen zal het niet eenvoudig zijn om deze weg te bewandelen.

Beide opties vergen aanpassing van zowel de EU-verordening als de landelijke lijst van EA-invullingen. Risico van met name de tweede variant (elementen buiten het bedrijf) is dat de vergroeningspremie 'achterstallig onderhoud' van andere partijen (bijv. waterschap, gemeente) gaat financieren. Niettemin zijn er win-situaties denkbaar.

2. Voorkomen van dubbelbetaling door een scherpe scheiding van maatregelen tussen pijler 1 en 2

In plaats van te mikken op synergie tussen pijler 1 en 2 kunnen de maatregelen in beide pijlers ook helemaal uit elkaar worden getrokken. Er is dan geen sprake meer van dubbelbetaling of ruimtelijke problemen. Daar waar beheer nodig is, wordt dit uit pijler 1 zelf betaald: het wordt in de vergroeningsvoorwaarden of in de cross-compliance opgenomen. In dit geval komen in de eerste pijler vooral 'lichte' vormen van beheer en in de tweede pijler vooral 'zware'. Voor de eerste pijler kunnen we daarbij denken aan instandhoudingsbeheer (zoals nu), legselbeheer en een aantal andere breed toepasbare maatregelen zoals weidegang, natuurvriendelijk slootonderhoud, bufferzones, gewasrotatie, teelt van eiwitgewassen, wintergewassen en/of groenbemesters, laten staan van winterstoppel, toepassen van niet-kerende grondbewerking, aangepast beheer van overhoekjes, erosiepreventie etc. Via een keuzemenu met een simpel puntensysteem zou dit kunnen worden geoperationaliseerd.

Dit idee vergt aanpassing van de Europese en landelijke lijsten van vergroeningsmaatregelen, vooral waar het gaat om EA's. Nadeel is dat er geen synergie meer is tussen eerste en tweede pijler.

3. Vergroeningsgeld overhevelen naar agrarisch natuurbeheer

Een optie waarvan veel (Nederlandse en Europese) NGO's nog steeds voorstander zijn, is het overhevelen van geld van de eerste naar de tweede pijler. In de tweede pijler staat immers het hele instrumentarium klaar (incl. een rol voor collectieven) om 'groene' maatregelen op een effectieve en efficiënte manier gestalte te geven. Daarbij is de keuze tussen het overhevelen van 'regulier' eerste-pijlergeld (Nederland heeft de mogelijkheid tot 15% overheveling niet benut) of het selectief overhevelen van een deel van het vergroeningsgeld. De voormalige GLB-pilots hebben dit idee in 2013 als volgt uitgewerkt

1. De 30% vergroeningsgeld in de eerste pijler wordt opgesplitst in drieën:
 - een deel wordt toegevoegd aan de basispremie, waarbij de eisen (*cross-compliance*) navenant worden verhoogd met 'lichte' maatregelen;
 - een deel wordt (zonder plicht tot nationale cofinanciering) overgeheveld naar de tweede pijler en daar geormerkt voor beheer;
 - een deel wordt zo nodig (als hiervoor uit andere bronnen onvoldoende budget komt) gereserveerd voor 'groene innovatie'.
2. Het extra beheergeld wordt vooral ingezet voor zaken die breed uitrolbaar zijn, zoals groenblauwe dooradering (bijv. lijnvormige landschapselementen, sloten en oevers), FAB-randen, bufferzones, behoud van oud grasland etc. Daarnaast kan worden gedacht aan cultuurhistorische elementen, die nu in het ANLb bijna niet voorkomen. Collectieven kunnen die uitrol heel effectief organiseren. Voor landschapselementen komt er dan – parallel aan de plannen met de vergroeningspremie) een extra vergoedingscomponent voor het grondbeslag.
3. Aan de *cross-compliance* worden relatief 'goedkope' maatregelen toegevoegd als legselbeheer, permanent grasland, gewasrotatie, bodembedekkers, groenbemesters, eiwitgewassen.

Voordeel van deze variant is – naast een effectievere inzet van middelen – dat de scheefheid in inspanningen tussen de sectoren grotendeels wordt weggenomen.

De reguliere mogelijkheid tot overheveling kan door Nederland nog steeds worden benut, al verloopt de laatste kans om dit voor de lopende GLB-periode te regelen wel op korte termijn (zomer 2017). De rigoureuze uitwerking van de voormalige GLB-pilots vergt een drastischer herschikking van de eerste en tweede pijler en is op zijn vroegst na 2020 aan de orde.

Bijlage 3. Mogelijke vergroeningsmaatregelen

Biodiversiteit en landschap

	Biodiversiteit	Landschap	Waterkwaliteit	Bodemkwaliteit	Klimaat	Controleerbaarheid	Regionale aansturing nodig
Genetische diversiteit							
- teelt van zeldzame en/of traditionele gewassen en/of rassen	+	o/+		o/+		+	-
- beweiding met zeldzame en/of traditionele landbouwhuisdieren	+	+				+	-
Passieve diensten (instandhouding)							
- instandhouding permanent grasland (op bedrijfs- of perceelsniveau)	+	+		+	+	+	-
- instandhouding 'oud grasland'	+	+		+	+	+	+
- instandhouding natuurelementen	+	+			+	+	-
- instandhouding greppel- en slootpatronen	+	+				+	-
Beheer bouwland							
- laten staan van graanstoppel als wintervoedsel	+	+		+		+	+
- teelt van natuurvriendelijke (bloeiende) gewassen, zoals vlinderbloemigen, koolzaad en phacelia	+	+		+		+	+
- (nest)bescherming van broedvogels (m.n. akkervogels)	+					+	+
- chemievrije graanteelt (akkerflora)	+	+	+			+	-
- toepassen van natuurbraak, wintervoedselveldjes, vogelakkers, hamsterbeheer etc.	+	+	+			+	+
- beheer van FAB-randen	+	+	+			+	+
- beheer van 'multifunctionele randen' (bufferstrook, vogels; mest en spuitvrij)	+	+	+			+	+
- beheer van 'wildakkers'	+	+				+	+
- creëren van ganzenfoerageergebied	+					+	+
- teelt zomertarwe	+			+		+	-
Beheer grasland							
- (nest)bescherming van weidevogels	+					+	+
- van binnen naar buiten maaien, gebruik wildredder	+					-	-
- uitgesteld maaien (al dan niet met voorbeweiding)	+					+	+
- creëren kruidenrijk grasland	+	+		+		+	+
- creëren van plas-dras	+	+				+	+
- toepassen van extensieve beweiding	+					+	+
- toepassen van ruige mest	+			+		+	+
- botanisch graslandbeheer	+	+		+		+	+
- creëren van ganzenfoerageergebied	+					+	+

Oevers, sloten en greppels							
- natuurvriendelijk slootbeheer	+	+	+			+	+
- gebruik van de baggerpomp	+		+			+	+
- natuurvriendelijk slootkantbeheer	+	+	+			+	+
- randen langs sloten laten staan tot 1 juli	+	+	+			+	+
- vee uit de kant houden bij natuurvriendelijk beheerde sloten met raster of drinkbak	+		+			+	-
- beheer natuurvriendelijke oever	+	+	+			+	+
Beheer kleine natuurelementen							
- periodiek beheer / onderhoud van natuurelementen zoals poelen, rietlanden, rietkragen, kreekranden etc.	+	+				+	+
- natuurgericht beheer van landschapselementen, aanvullend op het periodieke onderhoud – zie het onderdeel landschap	+	+				+	+
Landschap							
Passieve diensten							
- instandhouding ‘natuurlijke handicaps’ zoals bodemprofiel, microreliëf, greppel- en slotenpatronen	+	+	+	+	+	+	-
- instandhouding traditionele verkaveling / kavelpatronen		+				+	-
- instandhouding geomorfologie (bijv. stroomruggen)		+				+	-
Landschapsbeheer							
Periodiek onderhoud van landschapselementen	+	+				+	+
Overig							
Toepassen van weidegang	o/+	+	-?			+	-

Water, bodem en klimaat

	Biodiversiteit	Landschap	Waterkwaliteit	Bodemkwaliteit	Klimaat	Controleerbaarheid	Regionale aansturing nodig
Mechanische onkruidbestrijding	+/-		+	+		+	-
Toepassen rijenbemesting dierlijke mest (akkerbouw, bloembollen, vollegrondsgroente)			+			+	-
Infiltratie via onderwaterdrainage (met name in veenweidegebied, tegengaan bodemdaling)	?		0/+		0/+	+	-
Beheer infiltratiegreppel (afspoeling tegen gaan en afvangen mest en bestrijdingsmiddelen; m.n. akkerbouw op (zware) klei)	+		+			+	-
Natte teelten: m.n. in veenweide (bijv. riet, lisdodde, kroosvaren)				+	+?	+	-
Instandhouding hoog waterpeil	+		+		+	+	+
Verhoging peil (tijdelijk, voor weidevogels)	+		+		+	+	+
Flexibel peil	+		+		+	+	+

Toepassen doserings-, middel- en driftverlagende technieken bij gewasbescherming: - driftarme doppen - luchtondersteuning - Wingsprayer - LDS (Lage Doseringssysteem) en MLHD (Minimum Letale Herbicide Dosering) tegen onkruiden	+		+	+		-	-
Toepassing precisiebemestingstechnieken: - gebruik van precisiesystemen: doseren wordt afgestemd op verschillen in stikstofbehoefte binnen het perceel - gebruik druppelstralen	+		+			-	-
Ruimere rotatie (minimaal 1:4)	+	+		+	?	+	+
Meer granen in bouwplan (minimaal 50%)	+	+		+	?	+	+
Alleen dierlijke mest toepassen, geen kunstmest	+		+	+	+	+	-
Groenbemesters+, extra biodiversiteitsvoordelen met bloeiende groenbemesters (langer laten staan); uitgekende mengsels van vanggewassen	+	+	+	+	+	+	+
Klaver in gras	+	+	+/-	+/-	-	+	-
Beperken bodemverdichting: - vaste rijpaden, bijv. GPS-gestuurd - gebruik vroege maïsrassen (vroeg oogsten) - gebruik brede of dubbelluchtbanden - toepassen sleepslangbemesting - diepspitten in plaats van ploegen - toepassen niet-kerende grondbewerking	+		+	+	+	+	-
Verhogen organische-stofgehalte: - toepassen ruige mest of andere storrijke mest, (GFT)-compost, 'humest', champost - zelf composteren van (eigen) organische reststoffen (oogstresten, sloopmaaisel)	+		+	+	+	+	-
Houdt akkerpercelen 75% jaarrond groen	+	+	+	+	+	+	+

