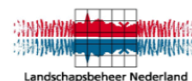


## Naar een écht groen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

### Advies van zes groene organisaties over de invulling van de vergroening van het GLB in Nederland

In dit advies geven Vogelbescherming Nederland, Natuurmonumenten, Landschapsbeheer Nederland, De12Landschappen, Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu, binnen de ruimte van het Europese akkoord, concrete voorstellen over hoe de vergroeningsmaatregelen in Nederland uitgevoerd kunnen worden.

Daarbij starten we met een terugblik waarom er is gekozen voor vergroening. Vervolgens wat de vergroeningsmaatregelen inhouden en welke ruimte lidstaten hebben bij de nationale uitwerking. Daarna geven we concrete voorstellen hoe de vergroeningsmaatregelen Permanent Grasland en Ecological Focus Areas uitgevoerd zouden moeten worden om werkelijk te kunnen spreken van een vergroening van het GLB.



de12Landschappen

NATUUR  
& MILIEU



## 1 GLB en biodiversiteit

Al sinds haar oprichting kent de Europese Unie een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Via subsidies en gegarandeerde prijzen was het GLB lange tijd één van de drijvende krachten achter het proces van intensivering en schaalvergroting in de landbouw. Dit heeft bijgedragen aan een forse productiviteitsstijging en aan de beschikbaarheid van veilig en – althans in het winkelschap – goedkoop voedsel voor elke EU-burger. De schaduwkant van het GLB is de teloorgang van eeuwenoude cultuurlandschappen en een kaalslag onder ‘boerennatuur’. De dramatische toestand van de biodiversiteit in het landbouwgebied is recent weer eens geboekstaafd in de Vogelbalans 2012. Sinds 1960 zagen boerenlandvogels 75% van hun broedpopulatie verdwijnen. Bekende voorbeelden zijn grutto (-70%), patrijs (-95%), veldleeuwerik (-95%) en ortolaan (uitgestorven sinds 1994). Geen enkele andere soortgroep in Nederland kent zo’n enorme terugval. Alle genoemde soorten hebben een sterke binding met boerenland. De oorzaken van hun gestage achteruitgang zijn dan ook daar te vinden (zie kader), zoals uitgebreid beschreven in talrijke publicaties. Deze achteruitgang is al meer dan 30 jaar aan de gang en er zijn vooralsnog weinig aanwijzingen dat daar op korte termijn verandering in komt. De ontwikkelingen in Nederland staan niet op zichzelf: de afname van biodiversiteit in het landbouwgebied is een proces dat zich op Europese schaal voltrekt (Donald et al., 2006), waarbij de kaalslag die zich afgelopen decennia in de ‘oude’ lidstaten heeft voorgedaan zich dreigt te gaan herhalen in de recenter toegetreden Oost-Europese lidstaten (Sanderson et al., 2013). Een ‘nieuwe’ bedreiging is de grootschalige en gesubsidieerde teelt van bio-energiegewassen, onder meer in Duitsland. De belangrijkste oorzaak van de verarming op het boerenland is een op maximale productie gerichte Europese landbouwpolitiek, gepaard gaande met een nog altijd voortgaande intensivering en schaalvergroting, ook in Nederland (Bos et al., 2013). Het onderliggend basale probleem is dat de publieke waarden in het landbouwgebied zijn overgeleverd aan economische wetten zonder zelf een prijs te hebben: er is op dit punt al heel lang sprake van marktfalen.

### De gevolgen van intensivering en schaalvergroting voor boerenlandvogels

Intensivering en schaalvergroting in de landbouw bestaat uit allerlei componenten die elk op verschillende wijze reproductie en sterfte van afzonderlijke vogelsoorten kunnen beïnvloeden. De verschillende componenten van intensivering en schaalvergroting hebben zich vaak tegelijkertijd voorgedaan en zijn onderling verweven. Een gemeenschappelijk kenmerk is dat ze op meerdere ruimtelijke - en tijdschalen tot gevolg hebben dat ecologische heterogeniteit wordt ingeruild voor homogeniteit (Benton et al., 2003). De belangrijkste componenten van intensivering en schaalvergroting en hun effecten op vogels zijn de volgende:

- Grootschalige en routinematige inzet van pesticiden en meststoffen. Directe effecten van pesticidengebruik zijn acuut en uiten zich via mislukte voortplanting of optreden van sterfte. Belangrijker zijn de indirecte, lange termijn effecten: een jaarrond gereduceerd voedselaanbod. Herbicidengebruik, bijvoorbeeld, resulteert in een verlaagde onkruidbezetting en een verlaagde onkruidzaadproductie, hetgeen het voedselaanbod op korte en lange termijn verlaagt. Onkruiden zijn ook van groot belang voor het voorkomen



van insecten, eveneens een belangrijke voedselbron voor vogels.

Het gebruik van meststoffen bevoordeelt de groei van veredelde cultuurgewassen boven die van wilde planten. Dit resulteert in akkers en graslanden met een eenvormige en dichte gewasstructuur, die minder toegankelijk zijn voor vogels als broed- en foerageerhabitat, waarin minder onkruiden en/of insecten voorkomen.

- Verlies van mozaïeken in ruimte en tijd, als gevolg van ontmenging van akkerbouw en veeteelt, schaalvergroting en uniformering. Deze verandering heeft het aanbod aan verschillende habitats op kleinere ruimtelijke schalen gereduceerd. Schaalvergroting leidt daarnaast ook tot een afname van de oppervlakte van voor vogels interessante rand- en overgangszones. Voor een voldoende hoge reproductie is in het broedseizoen een gevarieerd aanbod aan habitats op korte vliegafstand van groot belang.
- Het verdwijnen van heggen, houtwallen, sloten, greppels en andere landschapselementen. In algemene zin heeft dit geleid tot een reductie van het aanbod aan seminatuurlijk habitat binnen het agrarische cultuurlandschap. Genoemde landschapselementen bieden nestgelegenheid en zijn van belang als voedselbron.
- Ontwatering van graslanden en het daaraan gekoppelde intensievere graslandgebruik, zich onder meer uitend in verlenging van het groeiseizoen, vroeger en frequenter maaien, hogere beweidingsdruk en structuur- en voedselarme monoculturen van hoogproductieve graslanden.
- Sterke afname van het areaal zomergranen en dominantie van wintergranen en maïs in regionale bouwplannen. Door de afname van het areaal zomergranen is het aanbod aan graanstoppels in najaar en winter sterk afgenomen. Graanstoppels kunnen via de na oogst opkomende onkruiden een belangrijke voedselbron voor zaadetende vogels vormen. Daarnaast bereiken wintergranen vroeger in het broedseizoen dan zomergranen een dichte en hoge gewasstructuur en worden dan ongeschikt als broedhabitat.

Vanaf de jaren '80 zijn in het GLB geleidelijk aan hervormingen doorgevoerd. Zo werden productiebeperkingen ingevoerd om een rem te zetten op overschotten en kwam er meer aandacht voor milieuvriendelijk produceren. Recente GLB-hervormingen zijn gericht op liberalisering van landbouwmarkten en 'duurzame' plattelandontwikkeling. Sinds de jaren negentig bestaat het GLB uit twee pijlers. Tot de eerste pijler behoort het traditionele markt- en prijsbeleid, gericht op het beschermen van Europese boeren tegen wereldmarktinvoeden door stabilisering van de landbouwprijzen en -inkomens binnen Europa. Op grond van de eerste pijler heeft minstens de helft van de Nederlandse agrarische bedrijven recht op een subsidie die bekend staat als de inkomenstoeslag. In ruil voor het ontvangen van de inkomenstoeslag zijn agrariërs verplicht zich te houden aan Europese normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Dit wordt 'cross compliance' genoemd. In de praktijk komt het erop neer dat landbouwbedrijven zich aan de nationale wet- en regelgeving moeten houden. De tweede pijler is qua budget van veel geringere betekenis dan de eerste (in 2012 ging het om 97 miljoen in de tweede pijler, tegenover 875 miljoen in de eerste pijler; EZ, 2012). De tweede pijler richt zich op 'duurzame' plattelandontwikkeling. Doelstellingen van de tweede pijler zijn (1) bevorderen van concurrentiekracht van de landbouw, (2) verbeteren van de kwaliteit van milieu, natuur en landschap op het platteland en (3) verhogen van de leefbaarheid op het platteland. Op grond van de tweede pijler komt een reeks van maatregelen voor Europese cofinanciering in aanmerking, waaronder



agrarisch natuurbeheer.

In het recente verleden is het GLB op diverse onderdelen en door verschillende partijen bekritiseerd. Zo stelde de voormalige Raad voor het Landelijk Gebied (nu Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur) in een advies met de veelzeggende titel 'Publieke belangen centraal' dat het GLB aanzienlijk mogelijkheden biedt voor het verbinden van GLB-steun aan borging van 'maatschappelijke waarden' en dat Nederland tot de lidstaten behoort die hier het minst gebruik van maakt (RLG, 2007). In een analyse van het Nederlandse plattelandsbeleid wees de OESO er op dat nationale en provinciale overheden er goed aan zouden doen niet alleen oog te hebben voor biodiversiteit in de EHS, maar zich ook bewust te zijn van de potenties voor biodiversiteit op het platteland (OECD, 2008). Gezien de sterk verslechterde biodiversiteitsituatie in het landelijk gebied, de scheve verhouding tussen de eerste en tweede pijler van het GLB en het in Europees perspectief geringe gebruik van agrarisch natuurbeheer, meende de OESO dat Nederland er goed aan zou doen extra middelen over te hevelen van de eerste naar de tweede pijler. In 2008 verscheen een richtinggevend advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) getiteld 'Waarden van de Landbouw' (SER, 2008). Dit advies betrof de invulling van het GLB na 2013. In het advies sprak de raad zich uit voor een grondige vernieuwing van het Europese en nationale landbouwbeleid, omdat in het bestaande GLB onvoldoende rekening wordt gehouden met maatschappelijke wensen op het gebied van natuur, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. In het advies ontwikkelde de SER een model dat ze als grondslag zag voor een nieuwe opzet voor betalingen aan agrariërs. Daarbij onderscheidde de SER drie soorten motieven voor steunbetalingen aan de landbouw.

1. Indien sprake is van aanmerkelijke natuurlijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsvoering, waarbij de lagere grondprijs onvoldoende compensatie biedt en die kunnen leiden tot ongewenst verdwijnen van de landbouw in het betreffende gebied (voorbeeld: melkveehouderij in het Veenweidegebied).
2. Indien sprake is van aanmerkelijke 'bestuurlijke belemmeringen', dwz. indien het beleid – bijvoorbeeld omwille van natuur en milieu – restricties in de bedrijfsvoering oplegt die verder gaan dan die welke gebruikelijk zijn voor soortgelijke agrarische bedrijven elders in de EU (voorbeeld: landbouw rondom Natura 2000-gebieden).
3. Indien landbouwbedrijven bovenwettelijke prestaties leveren die voorzien in een maatschappelijke vraag naar collectieve goederen en diensten (groene en blauwe diensten) (voorbeeld: akkerbeheer ten behoeve van Grauwe kiekendieven in Groningen).

Het SER-advies is destijds stevig omarmd door het vierde kabinet Balkenende in haar zogenaamde 'Houtskoolschets' (LNV, 2008). In deze Houtskoolschets werd voorgesteld om het beleid meer te focussen op ondernemerschap, innovatie en verduurzaming. In de visie van het toenmalige kabinet en in navolging van het SER-advies, is er op termijn geen sprake meer van generieke steun aan de landbouw, maar uitsluitend nog voor gerichte betalingen voor stimulering van concurrentiekracht, duurzaamheid en maatschappelijk gewenste prestaties. Blijkens recente Kamerbrieven van de huidige staatssecretaris staat deze lijn nog steeds. In een Kamerbrief van 8 maart 2013 laat Dijkema weten dat ze de invoering van een gelijke hectarebetaling als onderdeel van de huidige GLB hervorming ziet als een stap in de richting naar de uiteindelijke omvorming van directe betalingen naar doelgerichte betalingen voor maatschappelijke prestaties en versterking van concurrentiekracht.

## 2 Europees biodiversiteitsbeleid

Met het bereiken van het ijk jaar 2010 werd binnen de EU beleidsmatig de balans opgemaakt over de effectiviteit van het biodiversiteitsbeleid. Daarbij bleek dat Europese biodiversiteitsdoelen niet waren gehaald en dat grotere inspanningen nodig waren. Een nieuwe Europese '2050 vision' bepaalt nu dat de biodiversiteit uiterlijk in 2050 naar behoren moet zijn hersteld en beschermd. Afgeleid van deze '2050 vision' is het hoofddoel in de nieuwe EU-Biodiversiteitsstrategie (EC, 2011) dat het biodiversiteitverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de Europese Unie uiterlijk in 2020 tot staan moet zijn gebracht en, voor zover haalbaar, ongedaan gemaakt ('2020 headline target'). Behalve Natura 2000 en de onderliggende natuurrichtlijnen staat in de nieuwe biodiversiteitsstrategie het concept 'groene infrastructuur' centraal (EC, 2013). Dit is een in het EU-beleid nieuw begrip, waarin verschillende aspecten van het biodiversiteitsbeleid bij elkaar komen, met name bedoeld voor een betere integratie van biodiversiteitsdoelen in andere beleidssectoren, waaronder vooral ook de landbouw. De Biodiversiteitsstrategie bevat zes prioritaire doelen, waarvan één specifiek gericht op de landbouw (Target 3): *"Het per 2020 maximaliseren van het areaal landbouw met biodiversiteitsgerelateerde maatregelen als onderdeel van het GLB, gericht op veiligstelling van biodiversiteitsbehoud en de totstandkoming van een meetbare verbetering in de beschermingsstatus ten opzichte van de 'EU 2010 Baseline' van soorten en habitats die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door landbouw."* Kort gezegd komt het doel neer op het vergroten van de bijdrage van landbouw aan behoud en bevordering van biodiversiteit. Aan dit doel wordt een aantal acties verbonden, waarvan er hier twee relevant zijn:

1. Het vergroten van het aandeel directe betalingen voor publieke goederen in het GLB.
2. Betere afstemming van nationaal en regionaal plattelandsontwikkelingsbeleid op behoud en bescherming van biodiversiteit.



## 3 Vergroening van de eerste pijler in het GLB 2014-2020

### 3.1 Wat is afgesproken?

In de zomer van 2013 is op Europees niveau een politiek akkoord gesloten over het GLB voor de periode 2014-2020. Binnen de eerste pijler komen er twee landelijke hectarepremies: een basispremie onder cross compliance voorwaarden en een vergroeningspremie. De vergroeningspremie bedraagt 30% van de totale premie binnen de eerste pijler. Agrariërs kunnen deze premie ontvangen als compensatie voor het toepassen van vergroeningsmaatregelen. De drie basismaatregelen voor de vergroening zijn:

1. Instandhouding van permanent grasland.
2. Gewasdiversificatie: een agrariër moet ten minste 2 gewassen telen indien zijn bouwland meer dan 10 ha groot is en ten minste 3 indien het meer dan 30 ha groot is.
3. Realisatie van 'ecologisch aandachtsgebied' (ecological focus area, EFA) op ten minste 5% van het bouwland van het landbouwbedrijf voor bedrijven die groter zijn dan 15 hectare. EFAs kunnen onder andere bestaan uit akkerranden, heggen, braakland, landschapselementen, bufferstroken en stikstofbindende gewassen. EFAs moeten op of aangrenzend aan de oppervlakte bouwland van het bedrijf liggen. Na evaluatie wordt het percentage aan te leggen EFAs in 2017 mogelijk verhoogd tot 7%.

De precieze hoogte van de basis- en vergroeningspremie hangt af van nationale keuzen. In Nederland zal de basispremie ongeveer 250 euro per ha gaan bedragen, de vergroeningspremie 120 euro per ha. De vergroeningsvoorschriften zijn dwingend: als ze niet worden nageleefd, dan komt de betreffende agrariër niet in aanmerking voor de vergroeningspremie. Bij 'hardnekkige overtreders' kan ook worden gekort op de basispremie. De korting bedraagt maximaal 25% van de vergroeningspremie, ofwel 30 euro per ha. De financiële sancties bij niet naleven worden vanaf 2017 van kracht.

Sinds de presentatie van bovenstaande vergroeningsvoorstellen in 2011 zijn gedurende het onderhandelingsproces tussen Commissie, Parlement en Raad veel uitzonderingen en versoepelingen overeengekomen. Zo hoeven bedrijven waarbij meer dan 75% van het oppervlak in gebruik is voor de veehouderij en het oppervlak bouwland tegelijkertijd niet groter is dan 30 ha, geen EFAs te realiseren en niet aan de eis van gewasdiversificatie te voldoen (Nieuwsbrief BoerenNatuur, juli 2013). In de praktijk betekent dit dat nagenoeg de gehele Nederlandse melkveehouderij volledig van vergroening is gevrijwaard.

Ook de plicht tot behoud van permanent grasland is ten opzichte van eerdere voorstellen versoepeld (Nieuwsbrief BoerenNatuur, juli 2013). Waar aanvankelijk de instandhoudingsdoelstelling was gedefinieerd op bedrijfsniveau, is het nu aan de lidstaten of zij de instandhoudingsdoelstelling willen formuleren op nationaal -, regionaal - of bedrijfsniveau. Tegenover deze versoepeling is een strenger regime afgesproken voor 'waardevolle graslanden'. Lidstaten moeten hun waardevolle graslanden in Natura 2000 gebieden in kaart brengen en mogen dat ook doen voor waardevolle graslanden buiten Natura 2000 gebieden. Voor deze graslanden geldt vervolgens een scheurverbod en mogen aanvullende beschermingsmaatregelen worden opgesteld.

Verder hoeven landbouwbedrijven ook niet aan de vergroeningseisen te voldoen als ze zijn aangemerkt als 'green by definition'. Als green by definition gelden momenteel (Nieuwsbrief

BoerenNatuur, juli 2013):

1. Biologische bedrijven;
2. Bedrijven die geheel of gedeeltelijk in Natura2000-gebied liggen, mits zij zich aan het beheerplan houden.
3. Bedrijven die deelnemen aan een landelijk of regionaal duurzaamheidscertificaat, waarvan de maatregelen bijdragen aan de vergroeningsdoelen en uitstijgen boven wettelijke verplichtingen. De maatregelen in zo'n duurzaamheidscertificaat moeten waarschijnlijk in de sfeer liggen van de vergroeningsmaatregelen van de Europese Commissie ('equivalentie'; Hart & Menadue, 2013). Dat zou betekenen dat certificaten die bijvoorbeeld louter milieumaatregelen bevatten niet in aanmerking komen.

Op voorwaarde dat ze bepaalde beheerpakketten uitvoeren, hoeven bedrijven die deelnemen aan agrarisch natuurbeheer in de tweede pijler ook niet aan de vergroeningseisen te voldoen (Nieuwsbrief BoerenNatuur, juli 2013). Hiertoe zijn voor elk van de drie vergroeningseisen beheerpakketten geselecteerd die in aanmerking komen als alternatieve invulling. Vastgelegd is dat er geen dubbelbetaling (betaling voor vergroening en betaling voor agrarisch natuurbeheer) mag plaatsvinden. Hiervoor worden twee wegen geschetst: (a) het 'opplussen' van pakketten in de tweede pijler, zodat er een duidelijk onderscheid tussen eerste- en tweede pijlerpakketten ontstaat of (b) het verlagen van de vergoedingen in de tweede pijler. Het is aan afzonderlijke lidstaten dit verder uit te werken.

De lijst van alternatieve invullingen voor vergroening is, op nadrukkelijk verzoek van staatssecretaris Dijkema, een dynamische lijst, waaraan doorlopend nieuwe invullingen kunnen worden toegevoegd. Daarbij is uitgangspunt dat alternatieven equivalent moeten zijn aan de vergroeningsmaatregelen van de Europese Commissie. Hiertoe wordt in een zogenaamd vergroeningsequivalentiesysteem voorzien.

Bij de invulling van de EFA maatregel gaat het om grond die bovenwettelijk wordt ingericht als ecologische zone. EFAs mogen in principe collectief worden uitgevoerd. Om te voorkomen dat alle EFAs op één bedrijf geconcentreerd worden, geldt echter het voorschrift dat maximaal de helft van het vereiste oppervlak EFAs als collectief mag worden ingevuld, met maximaal 10 andere agrariërs.

Het GLB-akkoord van juni 2013 staat momenteel een breed scala aan landgebruiksvormen toe dat in aanmerking kan komen als EFA. Dit heeft de vorm van een voor de lidstaten openstaand keuzemenu en omvat de volgende lijst:

- 1) Stikstofbindende gewassen
- 2) Akkerranden en bufferstroken (spuitvrij en zonder bemesting)
- 3) Braak
- 4) Vanggewassen of groenbemesters
- 5) Landschapselementen op of aansluitend op bouwland, inclusief tijdelijk gras (solitaire bomen, heggen, houtwallen/singels, sloten, oevervegetatie, boomgaarden en poelen)
- 6) Gronden onder agrarisch natuurbeheer
- 7) Permanente gewassen (bomen), minimaal 20 en maximaal 250 per hectare
- 8) Snelgroeïend hout zoals wilgen

### 9) Stroken subsidiabele landbouwgrond langs bosranden.

Greppels en sloten staan momenteel niet op de lijst van mogelijke EFAs, maar kunnen – onder de noemer landschapselement – mogelijk alsnog worden toegevoegd. Lidstaten kunnen ook nog voorstellen doen voor andere typen EFAs, die de Europese Commissie dan zou moeten goedkeuren. Voor bepaalde typen EFAs stelt 'Brussel' een lijst op met wegingsfactoren, zodat houtwallen, heggen en bomen omgerekend kunnen worden naar oppervlakten EFAs. Wat er voor Nederland binnen de 5% gaat vallen, is voor een groot deel afhankelijk van de keuzes die de staatssecretaris hierbij gaat maken. Belangrijke keuzes zijn of stikstofbindende gewassen als EFA meegerekend mogen worden en of Nederland wegingsfactoren wil toepassen, waardoor de ene EFA-invulling zwaarder weegt dan een andere.

## 3.2 De beperkte reikwijdte van de vergroening van het GLB

De drie basismaatregelen voor vergroening leiden maar in beperkte mate tot verbeteringen voor natuur, milieu of landschap. De vergroeningsmaatregel 'behoud van permanent grasland' moet ervoor zorgen dat het aandeel permanent grasland binnen het totale landbouwareaal niet afneemt. De Europese Commissie definieert permanent grasland als grasland waar tenminste 5 jaar geen andere teelt heeft plaatsgevonden. Herinzaai van permanent grasland is toegestaan. De maatregel zal weinig effect hebben, omdat het geen verdere eisen stelt aan de kwaliteit van de graslanden vanuit het perspectief van natuur, milieu of landschap.

Het is ronduit teleurstellend en een gemiste kans dat nagenoeg de gehele Nederlandse melkveehouderij van alle vergroeningsmaatregelen is vrijgesteld. De melkveehouderij is een belangrijke grondgebruiker en juist in de melkveehouderij is door intensivering van het graslandgebruik enorm veel biodiversiteit verloren gegaan. Dat de melkveehouderij goeddeels buiten de vergroening is gehouden is extra betreuenswaardig, omdat deze sector door het afschaffen van het melkquotum alleen maar in omvang zal toenemen. Daarbij is een reëel risico dat een deel van de melkveehouderij, nu al vaak gekenmerkt door monoculturen van Engels raaigras en snijmaïs, verder het pad van industrialisering zal inslaan. Grootschalige melkveehouderijbedrijven verschijnen in toenemende mate ook in akkerbouwregio's. In deze regio's vormen ze een bedreiging voor de aldaar nog resterende akkervogelpopulaties, doordat grasland in het broedseizoen als een ecologische val fungeert (het gras trekt leeuweriken om in te broeden, maar door maaiactiviteiten is het broedsucces er nagenoeg nul). Via deze ecologische val droeg de melkveehouderij fors bij aan de 40% afname van een lokale Oost-Groningse veldleeuwerikpopulatie in de jaren 2007-2012 (Ottens et al., 2013).

Tenslotte levert ook de gewasdiversificatie maatregel geen meerwaarde op, omdat de overgrote meerderheid van de akkerbouwbedrijven nu al aan de eis voldoet.





## 4 Kritische succesfactoren voor GLB vergroening

Volgens de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties is het doel van landbouw niet langer uitsluitend het maximaliseren van productiviteit, efficiëntie en winstgevendheid; de landbouw van vandaag de dag raakt immers aan een veel complexer scala aan maatschappelijke doelen op het snijvlak van voedselproductie, consumptie, milieu, landschap en leefbaarheid van het platteland (Bos et al., 2013). In de visie van de groene coalitie dient het GLB een veel grotere rol te spelen bij het ondersteunen van landbouwsystemen waarin deze doelen met elkaar worden verzoend. De inzet van de groene coalitie is daarom deze rol veel sterker te verankeren binnen het GLB. Daartoe dient het GLB veel meer dan nu het geval is agrariërs te belonen die natuur en landschap een volwaardige plek geven binnen hun bedrijfsvoering. Daar is alle aanleiding toe, omdat intensivering en schaalvergroting nog altijd de grootste bedreiging vormen voor de daarin aanwezige biodiversiteit (Stoate et al., 2009).

Vooraf waren de verwachtingen over de huidige hervormingsronde hooggespannen (Wilson et al., 2010). Zoals hierboven aangegeven, zijn de oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie op tal van onderdelen fors afgezwakt en is de reikwijdte van de vergroening nog maar zeer beperkt. Alleen de EFAs hebben in Nederland nog enige potentie om de zorgwekkende situatie voor natuur, milieu en landschap nog enigszins te verbeteren. Dit heeft dan alleen betrekking op die delen van het platteland waar deze EFAs gerealiseerd moeten worden. Dit is beperkt tot de regio's met overwegend akkerbouw.

Om nog enigszins vergroeningsdoelen te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat de verdere, nationale uitwerking van de vergroening van het GLB minimaal wordt gebaseerd op de volgende principes:

- 1) De vergroening belooft de voorziening van niet-marktbare publieke goederen op het vlak van natuur, milieu en landschap.
- 2) De vergroening is *'evidence based'* (Dicks et al., 2013): elk onderdeel van de vergroening moet zijn gebaseerd op een deugdelijke kennisbasis, waarin de voordelen voor natuur, milieu en landschap op overtuigende wijze zijn aangetoond.
- 3) De vergroening leidt tot een aantoonbare verbetering voor natuur, milieu en landschap in het landelijk gebied ten opzichte van de huidige situatie. Met andere woorden, de vergroening verhoogt de *'environmental baseline'* in het landelijk gebied en mag niet worden gebruikt voor zaken die nu al wettelijk verplicht zijn of deel uitmaken van *'goede landbouwpraktijk'* (*Good Agricultural and Environmental Conditions; GAECs*) en *'cross compliance'*.

## 5 Permanent grasland

Eerder is aangegeven dat de vergroeningsmaatregel 'behoud van permanent grasland' in Nederland geen grote bijdrage gaat leveren aan natuur, milieu en landschap. Onderdeel van deze maatregel is echter ook de verplichting voor lidstaten om waardevolle graslanden aan te wijzen in Natura 2000 gebieden. Lidstaten mogen ook besluiten waardevolle graslanden buiten Natura 2000 gebieden aan te wijzen.

Binnen de tweede pijler van het GLB is de bescherming van weidevogels het belangrijkste doel van



agrarisch natuurbeheer in Nederland. Dat is logisch, omdat Nederland op Europese schaal van grote betekenis is voor deze soortgroep. Het beleid voor agrarisch natuurbeheer is erop gericht het weidevogelbeheer geclusterd in te zetten in kerngebieden (IPO, 2013). Ter ondersteuning van dit beleid zou de centrale overheid daarom voor weidevogels belangrijke en dus waardevolle graslanden in Natura 2000 gebieden moeten identificeren en als zodanig aanwijzen. Tevens dient de overheid gebruik te maken van de mogelijkheid om dit ook voor waardevolle graslanden buiten Natura 2000 gebieden te doen. In Nederland gaat het dan bijvoorbeeld om graslanden in gebieden met een hoge grondwaterstand. Deze graslanden vallen samen met grote delen van de belangrijke weidevogelgebieden. Vanwege het belang van deze gebieden voor weidevogels en de vaak extensieve landbouw zijn deze gebieden ook als High Nature Value (HNV) gebied geïdentificeerd (van Doorn et al., 2013).

Binnen de eerste pijler bestaat de mogelijkheid om met 5% van de nationale enveloppe extra ondersteuning te bieden aan bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps. De overheid zou deze mogelijkheid moeten benutten om waardevolle graslanden met een hoge grondwaterstand in weidevogelkerngebieden te behouden. Als in een dergelijk gebied een hoge grondwaterstand behouden blijft, kan het gebied aangeduid worden als gebied met natuurlijk handicap. Op die manier krijgen de agrariërs in het gebied extra inkomensondersteuning en profiteren weidevogels van gunstige condities als gevolg van de hoge grondwaterstand.



## 6 Alle hoop gevestigd op EFAs!

Een EFA kan worden omschreven als een gedeelte van het areaal subsidiabele landbouwgrond dat, al dan niet tijdelijk, niet gebruikt wordt voor agrarische productie, maar bestemd wordt voor ecologische doeleinden (Van Doorn et al., 2012). De hoofdgedachte achter de EFA maatregel is het verhogen van het niet-productieve oppervlak binnen het agrarisch gebied, om bij te dragen aan doelen met betrekking tot onder meer bodem, water en klimaat en vooral aan het veiligstellen en verbeteren van biodiversiteit op landbouwbedrijven. Daarbij wordt het belang van een groene infrastructuur voor het voortbestaan van soorten onderstreept. Het inrichten van EFAs op 5% van het areaal akkerbouwmatig geteelde gewassen kan in principe in ecologische zin veel opleveren, maar dit hangt in sterke mate af van de nadere concretisering ervan. Potentiële voordelen voor natuur, milieu en landschap kunnen zijn (Allen et al., 2012):

1. Toename van voor biodiversiteit belangrijk habitat van hoge kwaliteit, gepaard gaande met een toename van de heterogeniteit in het agrarisch cultuurlandschap,
2. Verlaging van diffuse verontreiniging door een afname van het bemeste en bespoten oppervlak en door bufferwerking,
3. Verhoging van landschappelijke diversiteit en daardoor verhoging van de aantrekkelijkheid van het landschap,
4. Bijdragen aan biologische plaagonderdrukking en aan instandhouding van bestuivers.

Om daadwerkelijk te kunnen spreken van positieve effecten op natuur, milieu of landschap, zal sprake moeten zijn van goed gedefinieerde EFA-maatregelen, die leiden tot een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Dat is dus ook de maatstaf die door de groene coalitie wordt gehanteerd. Van de EFAs wordt verwacht dat ze een bijdrage leveren aan het stoppen van de verdere achteruitgang van biodiversiteit in Europa (Allen et al., 2012). Om die rol te kunnen vervullen is cruciaal dat de EFAs maximaal effectief zijn. Daarbij is essentieel dat EFAs voortbouwen op het – in principe veel beter op de lokale landschappelijke en ecologische context toegespitste – agrarische natuurbeheer binnen de tweede pijler, maar nooit als vervanging daarvan worden gezien (Van Doorn et al., 2012).

Op voorhand is het niet waarschijnlijk dat EFAs aan alle doelen tegelijkertijd kunnen bijdragen, alleen al omdat er onderlinge conflicten bestaan. Daarmee is niet gezegd dat het ene doel niet kan meeliften met een of meer van de andere doelen. Hieronder worden de verschillende doelen waaraan EFAs kunnen bijdragen nader besproken, inclusief de randvoorwaarden die daar dan voor wat betreft inrichting en beheer bij horen.

### 6.1 EFAs en (niet-functionele) biodiversiteit

Aangezien het agrarische grondgebruik sterk is geïntensiveerd, zijn veel soorten van het agrarisch gebied steeds meer afhankelijk van (half-)natuurlijke lijnvormige elementen als dijken, singels, houtwallen, heggen, graften, slootkanten, perceelsranden en wegbermen (Grashof Bokdam et al., 2007; Wallis de Vries et al., 2009;). Deze lijnvormige elementen kunnen op zichzelf belangrijke natuurwaarden herbergen. Daarbij gaat het om planten, zoogdieren, vogels, reptielen, amfibieën en diverse groepen ongewervelden (nachtvlinders, dagvlinders, bijen, wespen, sprinkhanen, kevers en slakken), waaronder veel soorten van de Rode Lijst. Voor planten en diersoorten met een klein ruimtebeslag – zoals veel ongewervelden – kunnen lijnvormige elementen van enige lengte zelfs een volwaardig biotoop vormen, waar zich een lokale populatie kan handhaven (Wallis de Vries et al.,



2009). In het moderne agrarische en verstedelijkte landschap vormen ze niet zelden de laatste refugia. Andere, grotere soorten benutten lijnvormige elementen als deelbiotoop (bijvoorbeeld om te jagen) of als tijdelijk biotoop (bijvoorbeeld om te overwinteren of te nestelen). Lijnvormige elementen kunnen ook een belangrijke functie vervullen bij de onderlinge verbinding van natuurgebieden en bij de uitwisseling van genetisch materiaal tussen deelpopulaties (Donald & Evans, 2006; Delattre et al., 2011).

In zowel kleinschalige als grootschalige akkerbouwlandschappen zijn langs akkers gepositioneerde randen een veel voorkomende biodiversiteitsmaatregel. Daarbij gaat het in hoofdzaak om twee categorieën maatregelen: (1) onbeteelde randen, dat wil zeggen randen waarin geen gewas voor de oogst wordt geteeld en (2) met een gewas beteelde randen, onder een beheer dat afwijkt van het beheer van het gewas in het centrum van het perceel. Een voorbeeld van onbeteelde randen zijn de faunaranden volgens het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Deze minimaal 9 meter brede randen mogen niet worden bemest of bespoten en moeten ijl worden ingezaaid met een mengsel van kruiden, granen en grassen. Een voorbeeld van een beteelde randmaatregel zijn onbespoten graanranden. Ze bestaan uit graanakkers waarbij een minimaal 6 meter brede rand niet (bij zomergranen) of niet in voorjaar en zomer (bij wintergranen) met insecticiden en herbiciden bespoten worden.

Met beteelde en onbeteelde randen wordt beoogd mozaïekpatronen weer enigszins in het cultuurlandschap terug te brengen en de vestiging van wilde flora en fauna te stimuleren. Effecten van onbeteelde en beteelde randen op diverse soortgroepen (flora, diverse insectengroepen, vogels, zoogdieren) zijn gedocumenteerd door onder andere Kuiper et al. (2013), Vickery et al. (2009; 2002), Smith et al. (2008), Clevering et al. (2005), Haveman et al. (2005) en De Snoo (1995). Effecten op flora en fauna hangen in sterke mate af van het gevoerde beheer en zijn in het algemeen positief, al hebben de meeste randen weinig betekenis voor zeldzame soorten (Haveman et al., 2005). Indien de habitats die via randenbeheer worden gecreëerd in het omliggende landschap schaars zijn, dan is de toegevoegde ecologische waarde van de randen in het algemeen hoog. Idealiter zijn diverse typen randen tegelijkertijd in het landschap aanwezig en worden ze aangesloten op bestaande lijnvormige elementen, zoals schouwpaden, dijken, bermen en wijken. Inderdaad, behalve boeren zijn ook andere beheerders actief in het landelijk gebied, zoals weg- en bermbeheerders en de waterschappen. Het bij deze publieke organisaties in beheer zijnde areaal zal op z'n minst enkele procenten uitmaken van het totale areaal landelijk gebied. Dit areaal kan potentieel een niet verwaarloosbare bijdrage leveren aan de voorziening in kwalitatief hoogstaand seminatuurlijk habitat ten behoeve van vogels en andere in het landelijk gebied aanwezige soorten. Wallis de Vries et al. (2009) constateerden dat er ten aanzien van het beheer van bermen en andere lijnvormige elementen in Zuid-Limburg vanuit het perspectief van flora en fauna nog veel te verbeteren valt, overigens zonder dat dit hoge kosten vergt. Het is plausibel te veronderstellen dat dit niet exclusief voor Zuid-Limburg geldt, maar voor heel Nederland.

### Kleinschalige landschappen

Een van de knelpunten bij het beheer van lijnvormige elementen in Zuid-Limburg was dat de druk vanuit de landbouw op deze elementen groot is (Wallis de Vries et al., 2009). Deze druk bestaat met name uit het inspoelen van meststoffen en 'besmetting' met bestrijdingsmiddelen. Een ander knelpunt was dat lijnvormige elementen steeds minder ruimte werd gegund. Bij bermen uitte zich dit in het steeds smaller worden daarvan, doordat boeren steeds meer van de berm 'afsnoepten', bij



houtwallen en heggen in abrupte overgangen tussen korte en opgaande vegetaties. Dit laatste is voor flora en fauna een knelpunt, omdat zoomplanten en bijbehorende fauna vaak juist gevonden worden in de overgangen tussen korte en opgaande vegetatie. Doordat dergelijke overgangen ontbreken, bieden bijvoorbeeld heggen te weinig ruimte voor een soortenrijke ontwikkeling. Daardoor hebben ze momenteel vooral een landschappelijke betekenis, terwijl de functie als verbindend element voor flora en fauna onbenut blijft.

Volgens Wallis de Vries et al. (2009) is voor veel soorten van lijnvormige elementen variatie in de vegetatiestructuur nodig. Korte vegetatie is nodig voor bepaalde soorten planten en insecten, hogere vegetatie is nodig voor weer andere insecten en als overwinteringsplek voor onder meer amfibieën en reptielen. Een afwisselende vegetatiestructuur is daarnaast nodig om verschillende behoeften te vervullen. Reptielen, bijvoorbeeld, zonnen en foerageren in de korte vegetatie, maar schuilen vaak weer tussen hogere planten. Voor bijen en vlinders zijn goede stuifmeel- en nectarplanten vaak meer voorhanden in hogere vegetatie, terwijl plekken voor eiafzet en opwarming in korte vegetatie worden gevonden. Verder geldt voor sommige soorten dat de structuur wel hoog, maar niet te dicht moet zijn: vooral voor sprinkhanen is de combinatie van (half)hoge vegetatie en licht op de bodem van belang. Mits passend beheerd kunnen EFAs op z'n minst bijdragen aan het verzachten van een aantal van de door Wallis de Vries et al. geconstateerde knelpunten.

### Grootschalige landschappen

Een aantal vogelsoorten van het agrarisch cultuurlandschap vertoont minder binding met randsituaties en opgaande lijnvormige elementen in het landschap. Sterker nog, sommige soorten mijden juist deze overgangssituaties en zoeken de centrale delen van percelen op, meestal in meer grootschalige en open landschappen. Voorbeelden van dergelijke soorten zijn weidevogels als grutto en Kievit en akkervogels als veldleeuwerik en grauwe gors. Het zijn juist de soorten met een sterke binding met het beteelde areaal, die op Europese schaal de grootste achteruitgang vertonen. Deze soorten zijn dus ook meer gebaat bij het 'volvelds' verbeteren van habitatkwaliteit, bijvoorbeeld door verhoging van de grondwaterstand (weidevogels) of het vergroten van de diversiteit aan gewassen en habitats op een kleine ruimtelijke schaal (akkervogels). Een ander voorbeeld van een volveldse maatregel is het laten overwinteren van de stoppel van een graangewas. Een breed scala aan akkervogels heeft 's winters een voorkeur voor dergelijke graanstoppels boven andere in het agrarisch cultuurlandschap aanwezige habitats, zoals graslanden, onbegroeide akkers en ingezaaide wintergraanakkers. Deze voorkeur hangt samen met twee onderscheidende eigenschappen van graanstoppels: ze bieden dekking en voedsel. De relatieve rijkdom aan zaden in stoppels wordt veroorzaakt door het morsen van graankorrels tijdens de graanoogst, maar vooral door groei, bloei en zaadzetting van onkruiden in het graangewas en, na oogst, in de stoppels zelf. Er zijn aanwijzingen dat graanstoppels ook hogere veldmuisdichtheden kunnen herbergen dan andere agrarische habitats (Wenzel & Dalbeck, 2011; Bos, 2013). Dit hangt samen met een hoog voedselaanbod voor en na oogst, de aanwezigheid van dekking, en het achterwege blijven van bodembewerkingen. Aan overwinterende onbespoten graanstoppels kan een forse meerwaarde worden gegeven door ze ook in het navolgende groeiseizoen braak te laten liggen. De vegetatie die in deze stoppels spontaan tot ontwikkeling komt biedt geschikt nest- en foerageerhabitat aan soorten als Veldleeuwerik en Patrijs. Groot voordeel van deze maatregel is dat er geen inrichtingskosten aan verbonden zijn (de maatregel bestaat vooral uit 'niets doen'), terwijl toch hoogkwalitatief habitat gecreëerd wordt. In Engeland maakt de maatregel deel uit van het agrarische natuurbeheer en heet daar 'extended stubble'.



Soorten met een binding met het beteelde areaal kunnen er baat bij hebben indien EFAs collectief worden uitgevoerd, zodat 'volvelds' hoogkwalitatief habitat kan worden toegevoegd. Voor de weidevogels bieden EFAs echter geen soelaas, doordat de melkveehouderij buiten de vergroening is gehouden. Voor akkervogels is in de afgelopen jaren door de Werkgroep Grauwe Kiekendief een veelbelovend volvelds concept ontwikkeld en in de praktijk in grootschalig akkerland in Groningen getest. In dit 'vogelakker' concept worden stroken met natuurbraak afgewisseld met stroken van een (semi-)permanent gewas, zoals rode klaver of luzerne. De stroken met rode klaver of luzerne worden in het groeiseizoen maximaal 3 keer gemaaid, waarbij de eerste maaibeurt wordt afgestemd op de broedcyclus van de veldleeuwerik. Van de stroken met natuurbraak wordt na afloop van het broedseizoen de helft gemaaid. De gemaaide klaver of luzerne wordt gedroogd in een groenvoederdrogerij en daarna verwerkt tot een eiwit- en structuurrijke brok voor rundvee of paarden. Achterliggend idee van het Groningse 'vogelakker' concept is dat in de stroken met natuurbraak hoge muizendichtheden kunnen ontstaan, die in de gemaaide luzerne- of klaverstroken beschikbaar zijn voor roofvogels, speciaal de Grauwe kiekendief (Klaassen et al., 2013). Overigens herbergen de Groningse 'vogelakkers' 's zomers ook hoge veldleeuwerik-dichtheden (Ottens et al., 2013) en 's winters hoge aantallen zangvogels en muizeneters als Ruigpootbuizerd, Velduil en Blauwe kiekendief.

In het 'vogelakker' concept wordt geëxtensiveerde productie gecombineerd met een natuurgerichte vorm van braaklegging. De combinatie van geëxtensiveerde productie en natuurgerichte braaklegging kan bijdragen aan de reductie van de netto-kosten van het agrarisch natuurbeheer. In hoeverre het in Groningen ontwikkelde 'vogelakker' concept ook in andere delen van het land toepasbaar is, zal met name afhangen van regionale afzetmogelijkheden van het meerjarige 'oogstgewas'. Behalve naar verspreid in het land voorkomende drogerijen is afzet wellicht ook mogelijk naar regionale melkveehouderijbedrijven. Verder is ook denkbaar dat gras als te oogsten meerjarig gewas geteeld wordt.

## 6.2 EFAs en reductie van diffuse verontreinigingen

Sinds begin 2000 is het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV) van kracht. Het besluit omvat maatregelen om emissies van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar sloten, rivieren en meren te voorkomen of te beperken. Onderdeel van het LOTV zijn wettelijk verplichte teeltvrije zones van verschillende breedtes op percelen langs watergangen, in afhankelijkheid van gewas en emissiebeperkende maatregelen tijdens bespuitingen. De breedtes van de verplichte teeltvrije zones varieert tussen 25 centimeter bij granen tot 1.5 meter bij aardappelen. Daarnaast zijn teeltvrije zones van 5 meter verplicht langs aangewezen 'ecologisch waardevolle beken'. Teeltvrije zones mogen niet worden bemest en bespoten. Omdat teeltvrije zones fungeren als buffer tussen het intensief gebruikte landbouwperceel en het oppervlaktewater, is de term bufferstrook eigenlijk een betere omschrijving. In de praktijk zijn bufferstroken soms breder dan de verplichte teeltvrije zones volgens het LOTV, omdat ze onderdeel uitmaken van bredere initiatieven, zoals bijvoorbeeld het project Actief Randenbeheer in de provincies Brabant en Drenthe (Van der Linden et al., 2010). Meestal worden bufferstroken beteeld met gras, granen of een meer natuurlijke vegetatie. Bufferstroken worden in het Europese en nationale beleid gezien als goede landbouw- en milieupraktijk. Waterschappen zien er een middel in om de waterkwaliteit, waterbergingscapaciteit en de veerkracht van het watersysteem te vergroten (STOWA, 2010). Verbreding van de teeltvrije zones via EFAs kan mogelijk een toename van de effectiviteit van de bufferzones betekenen.



De bufferende werking van bufferzones berust op verschillende mechanismen. De nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater door aanleg van bufferstroken vermindert door een verkleining van het bemeste oppervlak, door het minder 'meebemesten' van watergangen en door verminderde af- en uitspoeling. Effecten van bufferstroken op de nutriëntenbelasting van oppervlaktewater zijn afhankelijk van onder meer grondsoort, bufferstrookbreedte, type bufferstrook en hydrologische omstandigheden; deze effecten zijn nog niet eenduidig vastgesteld (Van der Linden et al., 2010; STOWA, 2010). In goed doorlatende zandgronden stroomt het water met de daarin opgeloste nutriënten nauwelijks door de bufferstrook en de effecten zijn dan ook gering. Ook op gedraineerde percelen zullen bufferstroken weinig effectief zijn doordat nutriënten via de drains in het oppervlaktewater belanden.

De reductie van de belasting met gewasbeschermingsmiddelen door bufferzones berust op een verkleining van het bespoten oppervlak en een vermindering van driftdepositie, atmosferische depositie en oppervlakkige run-off. De reductie van de belasting van het oppervlaktewater als gevolg van vermindering van drift en atmosferische depositie is relatief goed onderzocht (Van der Linden et al., 2010). De invloed van (de breedte van) bufferstroken op andere belastingroutes is minder goed onderzocht.

Een goede werking van bufferzones vergt onderhoud daarvan. Dit onderhoud is gericht op instandhouding van de doorlatendheid en de begroeiing in de bufferzone. Goed onderhoud vergt dus bewerking van de grond en/of maaien van de vegetatie. De effectiviteit van bufferstroken neemt boven een bepaalde breedte niet veel meer toe. Wat de 'optimale' breedte in een Nederlandse context is, is niet goed bekend.

### 6.3 EFAs en verhoging van landschappelijke diversiteit en identiteit

Een belangrijke tendens in het Nederlandse agrarische gebied is dat landschappen convergeren, dat wil zeggen dat het landschappelijk karakter in de verschillende regio's aan identiteit verliest. Deze landschappelijke uniformering draagt bij aan de algehele afname van biodiversiteit door (1) verlies van mozaïeken in ruimte en tijd, (2) het verdwijnen van houtwallen, greppels en andere halfnatuurlijke landschapselementen en (3) afname van de regionale gewasdiversiteit c.q. regionale dominantie van gewassen als wintergranen en maïs. EFAs kunnen bijdragen aan het ten dele terugdraaien van deze uniformering door variatie in het landschap toe te voegen, bijvoorbeeld via herintroductie van landschapselementen en andere seminatuurlijke habitats of verhoging van het aanbod aan gewasdiversiteit. Als EFAs op een streekeigen manier worden ingevuld, kunnen landschappelijke patronen worden versterkt en dragen ze bij aan de aantrekkelijkheid van het landschap.

### 6.4 EFAs en functionele agrobiodiversiteit

Natuurlijke plaagonderdrukking in akkerbouwgewassen treedt op wanneer plaaginsecten door andere insectensoorten worden gepredeerd of geparasiteerd. Voor het bestrijden van plagen in gewassen worden vaak insecticiden ingezet. Een nadeel van die middelen is dat ze het milieu belasten en vaak ook schadelijk zijn voor natuurlijke vijanden van de plaagsoorten. Als plaaginsecten in voldoende mate onderdrukt kunnen worden via natuurlijke plaagonderdrukking, dan vermindert dat de afhankelijkheid van chemische bestrijdingsmiddelen. Voor natuurlijke plaagonderdrukking zijn seminatuurlijke landschapselementen en een groenblauwe dooradering van het landbouwlandschap onmisbaar (Geertsema et al., 2006). Voor een goede onderdrukking van plaaginsecten moet de



groenblauwe dooradering aan een flink aantal voorwaarden voldoen (Van Rijn & Wäckers, 2007). Belangrijke randvoorwaarden zijn de ruimtelijke verdeling van de landschapselementen en de kwaliteit daarvan zoals bepaald door het beheer van de landschapselementen. Naast voedsel (nectar en pollen) hebben natuurlijke vijanden ook bescherming nodig tegen droogte, neerslag, koude en hitte. Een structuurrijke vegetatie met afwisseling tussen hoge en lage planten en met dood plantenmateriaal biedt deze bescherming. Van Alebeek et al. (2007) stelden vast dat meerjarige akkerranden een belangrijk biotoop vormden voor overwinterende loopkevers, kortschildkevers en spinnen. Voor een voldoende hoge winteroverleving van natuurlijke vijanden is het daarom belangrijk dat voldoende overblijvende vegetatie aanwezig is.

Meer natuurlijke vijanden of hogere parasiteringsgraden alleen leiden niet automatisch tot lagere plaagdichtheden. Zo moeten de natuurlijke vijanden ook een voldoende hoge dichtheid bereiken om een effect te kunnen hebben op een prooipopulatie. Om schade te voorkomen moet dit bovendien gebeuren wanneer de prooipopulatie zich nog in de opbouwfase bevindt, ruim voordat de schadedrempel is bereikt. Om deze en anderen redenen is het niet verwonderlijk dat in veel veldstudies wel een effect van beheer op aantallen natuurlijke vijanden is aangetoond, maar niet op de plaag. Het benutten van functionele biodiversiteit om plaagpopulaties te reguleren en het gebruik van chemische middelen te reduceren is feitelijk nog een in ontwikkeling zijnde concept, dat zich in de pioniersfase bevindt (Bianchi et al., 2013). De vooralsnog belangrijkste vraag die voorligt is in welke gewassen tegen welke kosten in welke jaren welke bijdrage geleverd kan worden aan terugdringing van het gebruik van pesticiden.

Zowel maatregelen voor niet-functionele biodiversiteit (bijvoorbeeld vlinders, sprinkhanen, akkervogels, veldmuizen) als maatregelen voor functionele agrobiodiversiteit hebben betrekking op het creëren van halfnatuurlijke habitats in het landelijke gebied. In algemene zin zal niet-functionele biodiversiteit dus kunnen profiteren van maatregelen in het kader van functionele agrobiodiversiteit en *vice versa*. Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Waar niet-functionele biodiversiteit in het algemeen gebaat is bij bredere en meerjarige akkerranden, is een effectieve werking van functionele agrobiodiversiteit juist gebaat bij een fijnmazig netwerk van smallere randen.





## 7 Een beoordeling van de onderscheiden typen EFAs vanuit perspectief van natuur, milieu en landschap

Op grond van het voorgaande zal duidelijk zijn dat de landgebruiksvormen die in de huidige Europese voorstellen als EFA in aanmerking kunnen komen onderling sterk verschillen voor wat betreft effecten op natuur, milieu of landschap. Vanuit het oogpunt van natuur, milieu en/of landschap voegen sommige EFA categorieën weinig toe aan het agrarisch cultuurlandschap, terwijl de toegevoegde waarde van andere groot is. Tabel 1 bevat een lijst met toegekende scores per EFA-categorie voor natuur, lokale milieukwaliteit en landschap. Daarbij is onderscheid aangebracht tussen 'negatief effect' (-), 'geen effect' (0), positief effect (+) en zeer positief effect (++) . Hieronder volgt een nadere toelichting bij de in de tabel toegekende scores per EFA-categorie.

### *Stikstofbindende gewassen: luzerne met aangepast maaibeheer*

Luzerne is een meerjarig, vlinderbloemig voedergewas, waarvan tijdens het groeiseizoen meerdere sneden kunnen worden geoogst. Het eiwitrijke gewas maakt al meer dan een eeuw deel uit van het Nederlandse akkerbouwareaal, maar de betekenis ervan is altijd bescheiden geweest. In 2009 werd in Nederland door zo'n 500 telers luzerne geteeld, met een gezamenlijk areaal van ongeveer 5.700 hectare. De teelt concentreert zich van oudsher op akkerbouwbedrijven op de zeekeigronden. Het grootste deel van de in Nederland geoogste luzerne wordt gedroogd en verwerkt tot luzernekraak ten behoeve van met name de paardenhouderij. Luzernekraak is een hoogwaardig, eiwitrijk product met een hoge structuurwaarde en hoge verteerbaarheid. Het gewas kan ook ingekuild worden en als ruwvoeder worden benut ter vervanging van graskuil. Bij gebruik als ingekuild ruwvoer wordt het gewas in een jonger stadium geoogst dan bij verwerking tot kraak. Afhankelijk van de vroegheid van de eerste snede en de groeiomstandigheden, met name vochtvoorziening, kunnen op jaarbasis drie tot vijf sneden worden geoogst.

Luzerne is een door Veldleeuweriken geprefereerd broed- en foerageerhabitat (Ottens et al., 2013; Kragten et al., 2008; Eraud & Boutin, 2002). Met een aangepast maaibeheer kan via luzerne aan Veldleeuweriken een relatief veilig broedhabitat geboden worden. In dit aangepaste maaibeheer vindt de eerste snede plaats circa eind mei of begin juni, waarna eind juli een tweede maaibeurt volgt en in de nazomer een derde. Ook al gaan tijdens met name de eerste maaibeurt legfels van de Veldleeuwerik verloren, met 3 sneden per seizoen is de maaifrequentie in luzerne lager dan in gangbaar productiegroenland. Daarbij is het tijdvenster tussen twee opeenvolgende maaibeurten in ruim genoeg om Veldleeuweriken in staat te stellen hun broedcyclus (minimaal 31 dagen) te voltooien. Om als broedhabitat voor Veldleeuwerik te fungeren dient sprake te zijn van een 'robuuste vormgeving' van luzerne in het landschap. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van brede stroken of, beter nog, als volvelds gewas in combinatie met natuurbraakstroken, zoals in de 'vogelakkers' van de Werkgroep Grauwe Kiekendief. In Frankrijk speelt volveldse luzerne een grote rol bij het verhogen van het broedsucces van de van de Kleine trap (Bretagnolle et al., 2011), overigens een mooi voorbeeld van succesvol, op kennis gebaseerd agrarisch natuurbeheer. Ook hier is sprake van een aangepast maaibeheer, ter verhoging van het uitkomstsucces van nesten en het voedselaanbod voor kuikens. Het belangrijkste voedsel voor opgroeiende kuikens van de Kleine trap bestaat uit sprinkhanen.

Behalve natuurdoelen, biedt luzerne ook beperkt voordelen voor milieu en landschap. Aannemende dat een EFA-teelt van luzerne in de plaats komt van een bemest en bespoten gewas, zal er in principe



sprake kunnen zijn van een positief effect op lokale milieukwaliteit. Hoe groot dit effect is hangt vooral af van het oppervlak waarop de luzerneteelt plaatsvindt. Bij luzerneteelt op een beperkt deel van het areaal, zal de verbetering van de lokale milieukwaliteit navenant beperkt zijn. Wat milieuvoordelen van luzerneteelt vanuit mondiaal perspectief zijn is niet bekend. Om hier meer zicht op te krijgen zijn levenscyclusachtige analyses nodig, waarin de milieu-impact van de teelt en verwerking van luzerne wordt vergeleken met de milieu-impact van de teelt en verwerking van gelijkwaardige veevoergrondstoffen.

Omdat luzerne een relatief weinig voorkomend meerjarig gewas is, dat bij een aangepast maaibeheer meerdere malen tot bloei kan komen, kan met enige goede wil aan de teelt van luzerne een positieve landschapsbijdrage worden toegeschreven. Deze bijdrage is echter van een andere orde dan de bijdrage van robuustere elementen die gebiedseigen landschapsstructuren versterken.

#### *Stikstofbindende gewassen: vlinderbloemige peulvruchten*

Net als luzerne zijn vlinderbloemige peulvruchten als veldboon en lupine in staat stikstof uit de lucht te binden en in hun eigen stikstofbehoefte te voorzien. Ook kunnen ze net als luzerne een bijdrage leveren aan de stikstofvoorziening van volggewassen.

In een akkerbouwmatig bouwplan vervult lupine de rol van rustgewas en is in dat opzicht vergelijkbaar met de teelt van graan (Prins & van de Vijver, 2011). Net als graan verbetert het de structuur van de bodem dankzij een uitgebreid wortelstelsel. Dit maakt lupine een goede voorvrucht van veel gewassen. Zaai kan plaatsvinden vanaf begin maart, het oogsttijdstip valt in de maanden augustus en september. Vanwege de trage beginontwikkeling is lupine gevoelig voor onkruiddruk. Ook later in het seizoen, bij het afrijpen van het gewas, kan onkruiddruk optreden. Vanaf een gewashoogte van 4 cm kan onkruid mechanisch bestreden worden. Daarnaast behoort ook eggen vlak voor opkomst tot de mogelijkheden (van Leijssen 2011, Korevaar, 2012). Om onkruiden te kunnen schoffelen is het noodzakelijk dat de rijenafstand aangepast wordt. De teelt van veldbonen lijkt in veel opzichten op die van lupine. Veldbonen worden gezaaid in februari en maart, oogst valt omstreeks medio september. Tussen het moment van zaaien en het bereiken van een gewashoogte van 15 cm kunnen onkruiden mechanisch worden bestreden (eggen). Zowel lupinen als veldbonen zijn gevoelig voor een aantal bodemgebonden ziekten en plagen, zoals bodemschimmels en virussen (Kamp et al., 2008; Balkema-Boomstra, 2004), maar resistente rassen zijn beschikbaar of in ontwikkeling.

Er is weinig bekend over de waarde van vlinderbloemige peulvruchten voor biodiversiteit. Vlinderbloemige peulvruchten kennen een uitbundige bloei, waardoor de gewassen tijdens de bloeiperiode bezocht zullen worden door insecten. Voor het overige zijn teelten van vlinderbloemigen in veel opzichten vergelijkbaar met teelten van 'gewone' gewassen. Zo is (niet-chemische) onkruidbestrijding noodzakelijk, worden de gewassen 'gewoon' geoogst en vinden voor en na de teelt intensieve grondbewerkingen plaats. In vergelijking met meerjarige, halfnatuurlijke EFAs zijn dit belangrijke beperkingen voor de waarde voor landbouwgebonden biodiversiteit (Allen et al., 2012; van Doorn et al., 2012).

Net als luzerne biedt teelt van vlinderbloemige peulvruchten mogelijk beperkte voordelen voor milieu. Milieuvoordelen worden onder andere toegeschreven aan een verbetering van lokale bodem- en waterkwaliteit en een verlaagd gebruik van kunstmest en brandstof (Korevaar, 2012). Analoog aan



luzerne kan er sprake zijn van een verbetering van de lokale milieukwaliteit als vlinderbloemige peulvruchten in de plaats komen van bemeste en bespoten teelten, waarbij de grootte van het effect vooral afhangt van het relatieve oppervlak waarop dit gebeurt. Milieuvoordelen op mondiaal niveau zijn onduidelijk. Om hier meer zicht op te krijgen zijn levenscyclusachtige rekenexercities nodig, waarin de milieu-impact van binnenlands geteelde vlinderbloemige peulvruchten wordt vergeleken met die van alternatieve, nu meestal geïmporteerde eiwitbronnen. Ten opzichte van de huidig geïmporteerde hoeveelheden, vallen de eventueel in EFA kader te produceren hoeveelheden hoogstwaarschijnlijk in het niet. Eventuele teelten van vlinderbloemige peulvruchten in het kader van de EFA-maatregel hebben daarom vooral een symbolische waarde. Tegelijkertijd biedt de eerste pijler van het GLB een veel meer voor de hand liggende route om de teelt van vlinderbloemigen binnen de EU substantieel te stimuleren. Het is elke lidstaat namelijk toegestaan om maximaal 2% van het eerste pijler budget te besteden aan productgekoppelde steun, waaronder steun voor vlinderbloemigen. Voor Nederland gaat het om een optioneel bedrag van maximaal 14 miljoen per jaar.

Omdat teelten van vlinderbloemige peulvruchten relatief weinig voorkomen, kan er net als bij luzerne met enige goede wil een positieve landschapsbijdrage aan worden toegeschreven. Verschil met luzerne is dan nog wel dat vlinderbloemige peulvruchten maar een deel van het jaar op het land staan en de bloeiperiode relatief kort is. Verder geldt ook voor vlinderbloemige peulvruchten dat de landschapsbijdrage onvergelijkbaar is met de bijdrage van permanente landschapselementen.

#### *Akkerranden en andere vormen van natuurgerichte braak*

Hierboven is uitgebreid toegelicht dat halfnatuurlijke habitats in de vorm van goede beheerde, brede meerjarig akkerranden en anderszins braakgelegde landbouwgrond gunstige effecten hebben op natuurwaarden. Bij een goed beheer bieden randen of blokken onder meer voedselrijk habitat voor insecten en vogels, overwinteringsmogelijkheden voor insecten en dekking en voedsel voor vogels in de winter. Diverse studies hebben laten zien dat toevoeging van kleine oppervlakten seminatuurlijk habitat binnen het agrarisch cultuurlandschap tot aanzienlijke toenames van soorten uit diverse soortgroepen kunnen leiden (o.a. Henderson et al., 2012; Pywell et al., 2012). Deze studies belichten indirect de potentie van EFAs. Echter, de betekenis van EFAs op populatieniveau hangt in sterke mate af van (1) de uitvoering en daarmee de kwaliteit van de EFAs voor de beoogde soorten en (2) het procentuele voorkomen van deze EFAs binnen het landschap als geheel. Zoals Henderson et al. (2012) suggereren voor de Engelse context, is 5% seminatuurlijk habitat in een akkerbouwlandschap mogelijk te weinig om een verdere achteruitgang van vogelpopulaties tegen te gaan.

De diverse vormen van natuurgerichte braak leiden allemaal tot een extensivering van het lokale landgebruik. Afhankelijk van het oppervlak dat wordt braakgelegd en van de wijze waarop dat gebeurt (eenjarig of meerjarig, lijnvormig langs watergangen of blokvormig) kan de bijdrage aan de lokale milieukwaliteit groter of kleiner zijn.



Tabel 1: Scores van in Nederland in overweging genomen EFA-categorieën op deelaspecten natuur, milieu en landschap. Zie tekst voor een uitgebreide toelichting bij de toegekende scores.

EFA landgebruikscategorie	Natuur	Lokale milieukwaliteit	Landschap
<b>Stikstofbindende gewassen</b>			
– Luzerne met aangepast maaibeheer in combinatie met natuurbraakstroken	++	+	+
– Vlinderbloemige peulvruchten	0	+	+
<b>Akkerranden en andere vormen van braak</b>	++	+	+
<b>Groenbemesters en vanggewassen</b>	0	0	0
<b>Landschapselementen</b>	++	+	++
<b>Graan- en andere gewasstopfels</b>	+	0	+
<b>Overwinterende graanstopfel gevolg door braak</b>	++	+	+
<b>Snelgroeiend hout</b>	+	+	-

### Groenbemesters en vanggewassen

De teelt van groenbemesters dient voor instandhouding van de bodemvruchtbaarheid. Groenbemesters bevorderen de bodemstructuur en dragen bij aan het onderhoud van de voorraad organische stof en de onderdrukking van onkruiden. De laatste jaren worden groenbemesters ook wel geteeld vanwege de mogelijkheden om aaltjes te bestrijden en stikstof vast te leggen gedurende herfst en winter. Groenbemesters worden in de nazomer na de teelt van granen of andere zogenaamde 'vroegruimende gewassen' (zoals poot aardappel) gezaaid. Groenbemesters komen meestal niet tot bloei, omdat zaadvermeerdering op het veld uit landbouwkundig oogpunt ongewenst wordt geacht. Op kleigronden worden groenbemesters voor de winter ondergeploegd. Op zandgronden wordt het onderploegen doorgaans uitgesteld tot het vroege voorjaar.

Ter bevordering van een geslaagde groenbemester (veel biomassa) worden groenbemesters in de praktijk meestal bemest. De mestwetgeving voorziet in een stikstofgebruiksnorm voor groenbemesters (een agrariër mag meer stikstof in meststoffen op zijn bedrijf aanvoeren als hij groenbemesters teelt). Omdat bij bemeste groenbemesters de extra stikstofaanvoer niet wordt gecompenseerd door extra stikstofafvoer (groenbemesters worden immers niet geoogst), bestaat het risico dat de teelt van bemeste groenbemesters gepaard gaat met een verhoogde uitspoeling.

De teelt van een vanggewas na maïs is in Nederland op zand- en lössgronden verplicht en valt onder de cross compliance. Het vanggewas dient ervoor de na oogst in het bodemprofiel aanwezige minerale stikstof 'in te vangen' en tijdelijk in organische vorm vast te leggen. Bij de effectiviteit van de maatregel kunnen vraagtekens worden geplaatst, omdat maïs dermate laat wordt geoogst dat het vanggewas nauwelijks meer tot ontwikkeling komt (Hilhorst & Verloop, 2009).

Groenbemesterteelten en vanggewassen bieden sommige vogelsoorten dekking, maar niet of



nauwelijks voedsel. Ook komen ze nu al veelvuldig in het agrarisch cultuurlandschap voor. De toegevoegde waarde voor natuur en landschap is daarom zeer beperkt. Omdat groenbemesters vaak bemest worden en vanggewassen na maïs weinig effectief zijn, kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij de bijdrage aan de lokale milieukwaliteit. Dat laat onverlet dat groenbemesters een bijdrage leveren aan de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid.

### *Landschapselementen*

De term ‘landschapselement’ is een verzamelnaam voor allerlei elementen die in cultuurlandschappen voorkomen, zoals sloten en greppels, brede en smalle houtwallen en -singels, solitaire bomen, boomgroepen en knip- en scheerheggen. Over het algemeen wordt de bijdrage van deze elementen aan de landschapskwaliteit positief gewaardeerd. De bijdrage aan natuurwaarden loopt sterk uiteen. Greppels en sloten kunnen onderdak bieden aan tal van soorten, vooral als bij het beheer van vegetaties in die greppels en sloten rekening wordt gehouden met natuurwaarden. Momenteel is van dit laatste in de praktijk nauwelijks sprake. Er is hier dan ook veel verbetering mogelijk, ook voor wat betreft het beheer door waterschappen (van Zuidam, 2013). Indien greppels of sloten worden ‘toegevoegd’ aan het landschap, dan is sprake van een extensivering van het lokale landgebruik, met positieve effecten op de lokale milieukwaliteit. Het is echter niet erg waarschijnlijk dat de EFA-maatregel leidt tot de aanleg van nieuwe greppels of sloten in het agrarisch cultuurlandschap.

Houtwallen en –singels hebben belangrijke ecologische functies. Ze zijn van belang voor vleermuizen om zich te oriënteren en ze bieden vogels en zoogdieren nestgelegenheid en voedsel. De zonbeschenen zijde van een houtwal biedt geschikt habitat voor insecten, amfibieën en reptielen. De ecologische waarde van solitaire bomen en knip- en scheerheggen is veel geringer. Ze hebben vooral een landschappelijke functie.

### *Snelgroeïend hout*

Snelgroeïend hout zal voor een aantal soorten van halfopen en besloten cultuurlandschappen een geschikter habitat bieden dan intensief gebruikte landbouwgrond, maar het is niet waarschijnlijk dat deze kwaliteit hoger is dan van gelijkaardige halfnatuurlijke landschapselementen zoals houtwallen en heggen. De bijdrage aan de verhoging van landschapskwaliteit wordt laag ingeschat, vooral omdat er geen sprake is van een gebiedseigen invulling. In meer open landschappen is de bijdrage van snelgroeïend hout aan natuur- en landschapskwaliteit eerder negatief dan positief.



## 8 Conclusie

Via subsidies en gegarandeerde prijzen was het GLB lange tijd één van de drijvende krachten achter het proces van intensivering en schaalvergroting in de landbouw. Dit heeft bijgedragen aan een forse productiviteitsstijging en aan de beschikbaarheid van veilig en – althans in het winkelschap – goedkoop voedsel voor elke EU-burger. De schaduwkant van het GLB is de teloorgang van eeuwenoude cultuurlandschappen en een kaalslag onder ‘boeren natuur’. Dit is een proces dat zich al decennialang op Europese schaal voltrekt. De basale oorzaak is dat publieke waarden in het landelijk gebied geen prijs hebben: er is al heel lang sprake van marktfalen.

### Publiek geld voor publieke doelen

De Europese Commissie erkent dit in haar in 2011 vastgestelde Biodiversiteitsstrategie. In de Biodiversiteitsstrategie gaat terecht veel aandacht uit naar de landbouw, omdat deze als grootste grondgebruiker in Europa een forse invloed heeft op het al dan niet halen van biodiversiteitdoelen. Een ‘prioritair doel’ in de Biodiversiteitsstrategie is dan ook het maximaliseren van het areaal landbouw met biodiversiteitsgerelateerde maatregelen. Daarbij wordt veel belang gehecht aan het GLB. Het is dus logisch dat de Europese Commissie in haar hervormingsvoorstellen veel aandacht besteedt aan ‘vergroening’. De vergroening bestaat eruit deze subsidies sterker te koppelen aan borging van publieke doelen, waaronder biodiversiteit. Deze vergroening moet bijdragen aan de legitimatie van door Europese belastingbetalers opgebrachte landbouwsubsidies.

Voor de groene organisaties is essentieel dat de vergroening van het GLB minimaal wordt gebaseerd op de volgende principes:

- De vergroening belooft de voorziening van niet-marktbare publieke goederen op het vlak van natuur, milieu en/of landschap.
- De vergroening is ‘*evidence based*’: elk onderdeel van de vergroening is gebaseerd op een deugdelijke kennisbasis, waarin voordelen voor natuur, milieu en/of landschap op overtuigende wijze zijn aangetoond.
- De vergroening leidt tot een aantoonbare verbetering voor natuur, milieu en/of landschap in het landelijk gebied ten opzichte van huidige situatie. Met andere woorden, vergroening verhoogt de ‘*environmental baseline*’ en mag dus niet worden gebruikt voor zaken die nu al deel uitmaken van de ‘*cross compliance*’.

### De beperkte reikwijdte van de vergroening

Door allerlei uitzonderingsbepalingen leiden de door de Europese Commissie voorgestelde drie vergroeningsmaatregelen (instandhouding permanent grasland, gewasdiversificatie, ecologische aandachtsgebieden) maar in beperkte mate tot verbeteringen voor natuur, milieu en/of landschap in het landelijk gebied. Zo hoeft nagenoeg de gehele Nederlandse melkveehouderij niet te vergroenen, terwijl juist in deze sector, veelal gekenmerkt door monoculturen van snijmaïs en intensief grasland, enorm veel biodiversiteit verloren is gegaan. Ook de eis van gewasdiversificatie levert weinig op, omdat de meeste landbouwbedrijven van de maatregel zijn vrijgesteld of al aan de eis voldoen.

### Permanent grasland

De maatregel over permanent grasland zal in Nederland geen stimulans vormen voor natuur, milieu en landschap, omdat geen nadere voorwaarden zijn gesteld zijn aan de kwaliteit van het grasland. Binnen de vergroeningsmaatregel zit echter ook de verplichting om waardevolle graslanden binnen



de Natura 2000 gebieden aan te wijzen en de mogelijkheid om dat ook daarbuiten te doen. Nederland zou dit moeten benutten om waardevolle graslanden met een hoge grondwaterstand in weidevogelkerngebieden aan te wijzen en te beschermen. Om agrariërs in deze gebieden te ondersteunen kan gebruik gemaakt worden van 5% van de nationale enveloppe in het kader van natuurlijke handicap gebieden.

### Vergroening moet van de EFAs komen!

Alleen de ecologische aandachtsgebieden hebben nog potentie om de situatie voor natuur, milieu en landschap enigszins te verbeteren. Dit blijft beperkt tot de delen van het platteland waar deze EFAs gerealiseerd moeten worden: de regio's met overwegend grootschalige akkerbouw. De oorspronkelijke gedachte van de Europese Commissie achter de EFAs is het verhogen van het niet-productieve oppervlak binnen het landelijk gebied om bij te dragen aan het bereiken van Europese biodiversiteitsdoelstellingen. Om deze rol te kunnen vervullen is cruciaal dat EFAs maximaal ecologisch effectief zijn!

### Invulling van EFAs in Nederland

Het in juni overeengekomen GLB-akkoord staat een breed scala aan EFA-invullingen toe. Welke invullingen in Nederland zullen worden toegestaan is afhankelijk van de keuzes die de staatssecretaris hierbij maakt. Belangrijke keuzes zijn of groenbemesters en stikstofbindende peulvruchten (lupine, erwt, veldboon) als EFA toegelaten worden en of Nederland wegingsfactoren wil toepassen, waardoor de ene EFA-invulling zwaarder weegt dan een andere.

Op grond van bestaande kennis over (de oorzaken van de achteruitgang van) biodiversiteit in het landelijk gebied, is vooraf een goede beoordeling te geven over invullingen die wel effectief zijn en invullingen die dat niet zijn.

- Jaarrond effectief:
  - Natuurgerichte braaklegging in brede randen of blokken,
  - Stroken natuurbraak afgewisseld met strokenteelt van te oogsten meerjarige luzerne of klaver met aangepast maaibeheer (cf. concept 'vogelakkers' Werkgroep Grauwe Kiekendief)
  - Robuuste, in landschapsecologische context passende bosschages, greppels en sloten met een natuurgericht beheer
  - Onbespoten graanstoppels die minstens één jaar onaangeroerd blijven
- Niet effectief:
  - Groenbemesters
  - Vlinderbloemige peulvruchten

De groene organisaties zijn van oordeel dat EFAs jaarrond een positieve bijdrage aan biodiversiteit moeten leveren. Teelten van groenbemesters en vlinderbloemige peulvruchten voldoen daar niet aan en hun bijdrage aan behoud van biodiversiteit is verwaarloosbaar. Deze teelten lijken in veel opzichten op alle andere gewasteelten, waarbij intensieve grondbewerking voor, tijdens en/of na de teelt noodzakelijk is. De teelt van groenbemesters is ook zonder vergroening al heel gebruikelijk en behoort tot 'goede landbouwpraktijk'. Voor stimulering van vlinderbloemige peulvruchten biedt het GLB desgewenst een andere mogelijkheid (productgekoppelde steun). Om deze redenen ligt invulling



van EFAs met groenbemesters of vlinderbloemige peulvruchten bepaald niet voor de hand.

Een collectieve invulling van EFAs biedt meer garanties op effectiviteit dan een invulling op individuele landbouwbedrijven. Een collectieve invulling vergemakkelijkt immers de sturing op ecologische kwaliteit bij de uitvoering in het veld.

### **Landbouw, pak de handschoen op!**

De Nederlandse landbouw is tegenwoordig op bijna dagelijkse basis wel ergens negatief in het nieuws. 'Moderne' landbouw draait dan ook allang niet meer alléén om efficiënte voedselproductie, maar raakt aan een veel complexer scala maatschappelijke waarden die onze cultuurlandschappen vertegenwoordigen. Bij een *greenwashing* van het GLB die weinig om het lijf heeft, zal de publieke steun voor landbouwsubsidies vroeg of laat verder afbrokkelen. Landbouw, omarm dus de maatschappelijke vraag naar vergroening, neem deze serieus en beschouw de groene organisaties daarbij als partner!





## Referenties

- Alebeek, F. van, A. Visser & R. van den Broek, 2007. Akkerranden als (winter)schuilplaats voor natuurlijke vijanden. *Entomologische Berichten* 67: 223-225.
- Allen, B., A. Buckwell, D. Baldock & H. Menadue, 2012. Maximising environmental benefits through Ecological Focus Areas, Institute for European Environmental Policy, 49 p.
- Balkema-Boomstra, A., 2004. Nieuwe eiwitgewassen voor de voeding van varkens in de biologische houderij, Plant Research International, Wageningen UR, 32 p.
- Benton T.G., J.A. Vickery & J.D. Wilson, 2003. Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key? *Trends in Ecology and Evolution* 18: 182-188.
- Bianchi, F.J.J.A., V. Mikos, L. Brussaard, B. Delbaere & M.M. Pulleman, 2013. Opportunities and limitations for functional agrobiodiversity in the European context. *Environmental Science & Policy* 1164: 223-231.
- Bos, J.F.F.P., 2013. Akkervogels en stoppels. *Limosa* (Themanummer Akkervogels), in druk.
- Bos, J.F.F.P., A.L. Smit & J.J. Schröder, 2013. Is agricultural intensification in the Netherlands running up to its limits? *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences* 66: 65-73.
- Bretagnolle, V., A. Villers, L. Denonfoux, T. Cornulier, P. Inchausti & I. Badenhausser, 2011. Rapid recovery of a depleted population of Little Bustards *Tetrax tetrax* following provision of alfalfa through an agri-environment scheme, *Ibis* 153: 4-13.
- Clevering, O.A., G.K. Hopster, A.J.C.M. van Beek, J. Spruijt & A.J. Visser, 2005. Natuurontwikkeling langs akkers. Evaluatie van zes jaar onderzoek naar het beheer van akkerranden en slootkanten op proefbedrijven. PPO-rapport nr. 530055, Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, Wageningen UR, 64 p.
- Delattre, T., P. Vernon & F. Burel, 2011. An agri-environmental scheme enhances butterfly dispersal in European agricultural landscapes. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 166:102-109.
- Dicks, L.V. et al., 2013. Farmland conservation: evidence for the effects of interventions in northern Europe, *Synopses of Conservation Evidence*, Volume 3, Pelagic Publishing, 492 p.
- Donald, P.F., F.J. Sanderson, I.J. Burfield & F.P.J. van Bommel, 2006. Further evidence of continent-wide impacts of agricultural intensification on European farmland birds, 1990-2000. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 116: 189-196.
- Donald, P.F. & A.D. Evans, 2006. Habitat connectivity and matrix restoration: the wider implications of agri-environment schemes. *Journal of Applied Ecology* 43: 209-218.
- Doorn, A.M. van, B. Elbersen & M. van Eupen, 2013. High Nature Value farmland in Nederland; Handvatten voor beleidsimplementatie, Alterra-rapport 2453, Alterra, Wageningen UR.
- Doorn, A.M. van, T.C.P. Melman, W. Geertsema, B.S. Elbersen, H. Prins, A.H.F. Stortelder & R.A. Smidt, 2012. Vergroening van het GLB door Ecological Focus Areas. Rapport 2296, Alterra, Wageningen.
- EC, 2013. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Green infrastructure (GI) – Enhancing Europe’s natural capital. Brussels, COM(2013) 249 final, 11 p.
- EC, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, Brussels, COM(2011) 244 final, 16 p.
- EZ, 2012. Europese landbouwbeleid 2012. Toelichting op de betalingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in het boekjaar 2012, 20 p.
- Eraud, C. & J.-M. Boutin, 2002. Density and productivity of breeding Skylarks *Alauda arvensis* in relation to crop type on



agricultural lands in western France. *Bird Study* 49: 287-296.

Geertsema, W., E. Steingröver, W.K.R.E. van Wingerden, J. Spijker & J. Dirksen, 2006. Kwaliteitsimpuls groenblauwe dooradering voor natuurlijke plaagonderdrukking in de Hoeksche Waard. Alterra-rapport 1334, Alterra, Wageningen, 50 p.

Grashof-Bokdam, C.J., J.Y. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen, 2007. Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied. WOt-werkdocument 72. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen UR, 31 p.

Haveman, R. J. Burgers, W.J. Dimmers, H.P.J. Huiskes, G.A.J.M. Jagers op Akkerhuis, R.J.M. van Kats, D.R. Lammertsma & G.F.P. Martakis, 2005. Evertebraten in faunaranden en natuurbraak. Een detailstudie in Noordoost-Groningen. Alterra-rapport 1076, Alterra, Wageningen, 55 p.

Hart, K. & H. Menadue, 2013. Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new Common Agricultural Policy (CAP). A report to the European Environmental Bureau (EEB), Institute for European Environmental Policy, 47 p.

Henderson, I.G., J.M. Holland, J. Storkey, P. Lutman, J. Orson & J. Simper, 2012. Effects of the proportion and spatial arrangement of un-cropped land on breeding bird abundance in arable rotations. *Journal of Applied Ecology* 49: 883-891.

Hilhorst, G.J. & K. Verloop, 2009. Opbrengst vanggewas na maïs, K&K rapport 51, ASG, Wageningen UR, 21 p.

IPO, 2013 Overeenkomst tussen Manifestpartijen en provincies / IPO over uitvoering natuur- en landschapsbeleid, 4 p.

Kamp, J.A.L.M. et al., 2008. Perspectieven van sojavervanging in voer – op zoek naar Europese alternatieven voor soja, PPO nr. 3250119600, 88 p.

Klaassen, R.H.G., A. Schlaich, M. Franken, W. Bouten & B. J. Koks, 2013. Onderzoek ten behoeve van natuurbeheer; GPS-loggers helpen begrijpen waarom Grauwe Kiekendieven profiteren van natuurbeheer in het Oost-Groningse akkerland. *De Levende Natuur*, in voorbereiding.

Korevaar, H., 2012. Invulling van vergroeningsprestatie in Ecologische aandachtsgebieden. *Plant Research International*, Wageningen UR, 26 p.

Kuiper, M.W., H.J. Ottens, L. Cenin, A.P. Schaffers, J. van Ruijven, B.J. Koks, F. Berendse & de G.R. de Snoo, 2013. Field margins as foraging habitat for skylarks (*Alauda arvensis*) in the breeding season. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 170: 10–15.

Kragten, S., K.B. Trimbos & G.R. de Snoo, 2008. Breeding skylarks (*Alauda arvensis*) on organic and conventional arable farms in The Netherlands. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 126: 163-167.

Leijssen, A. van, 2011. Teelthandleiding Lupine. DLV Rundvee Advies, Heerenveen / Deventer / Uden / Linschoten.

Linden, A.M.A. van, S. Lukács, A. Schouten & H. van Wijnen, 2010. Teeltvrije zones; invloed op belasting van het oppervlaktewater. RIVM-Rapport 607640001/2010, 30 p.

LNV, 2008. Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020. Kamerbrief GLB.2008/1780, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Den Haag, 18 p.

OECD, 2008. OECD Rural Policy Reviews: Netherlands. OECD, Paris, 181 p.

Ottens, H.J., M. Kuiper, C.W.M van Scharenburg & B.J. Koks, 2013. Akkerrandenbeheer niet de sleutel tot succes voor de Veldleeuwerik in Oost-Groningen. *Limosa* (Themanummer Akkervogels), in druk.

Prins, U. & L. van de Vijver, 2011. Lupine. Een gezond alternatief voor boer en burger. Brochure Louis Bolk Instituut, Driebergen, 8 p.

Pywell, R.F., M.S. Heard, R.B. Bradbury, S. Hinsley, et al., 2012. Wildlife-friendly farming benefits rare birds, bees and plants, *Biology Letters* 8: 772-775.

Rijn, P. van & F.L. Wäckers, 2007. Bloemrijke akkerranden voeden natuurlijke vijanden. *Entomologische Berichten* 67: 217-221

RLG, 2007. Publieke belangen centraal. Publicatie RLG 07/1, deel 2. Advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Raad voor het Landelijk Gebied, 25 p.

Sanderson, F.J., M. Kucharz, M. Jobda & P.F. Donald, 2013. Impacts of agricultural intensification and abandonment on farmland birds in Poland following EU accession. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 168: 16-24.

SER, 2008. Advies Waarden van de Landbouw. Publicatienummer 5, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 108 p.

Smith, J. S.G. Potts, B.A. Woodcock & P. Eggleton, 2008. Can arable field margins be managed to enhance their biodiversity, conservation and functional value for soil macrofauna? *Journal of Applied Ecology* 45: 269-278.

Snoo, G.R., de, 1995. Unsprayed field margins: implications for environment, biodiversity and agricultural practice. The Dutch Field Margin Project in the Haarlemmermeerpolder. Thesis Rijksuniversiteit Leiden, 205 p.

Stoate, C., A. Báldi, P. Beja, N.D. Boatman, I. Herzon, A. van Doorn, G.R. de Snoo, L. Rakosy & C. Ramwell, 2009. Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – A review. *Journal of Environmental Management* 91: 22-46.

STOWA, 2010. Bufferstroken in Nederland. Praktijk, ervaringen, onderzoek en kansen. STOWA rapportnummer 2010-39, 56 p.

Vickery, J.A. N. Carter & R.J. Fuller, 2002. The potential value of managed cereal field margins as foraging habitats for farmland birds in the UK. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 89: 41-52.

Vickery J.A., R.E. Feber & R.J. Fuller, 2009. Arable field margins managed for biodiversity conservation: A review of food resource provision for farmland birds. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 133: 1-13.

Wallis de Vries, M., A. Boesveld, W. Bosman, M. Reemer, J. Regelink, A.-J.. Rossenaar, J. Schaminée & K. Veling, 2009. Verkenning Herstel Kleinschalige Lijnvormige Infrastructuur Hevelling. Rapport DK nr. 2009/dk110-O. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ede.

Wenzel P. & L. Dalbeck 2011. Stoppelbrachen als Lebensraum für überwinternde Vögel in der Zülpicher-Börde. *Charadrius* 47: 73-78.

Wilson, J.D., A.D. Evans & P.V. Grice, 2010. Bird conservation and agriculture: a pivotal moment? *Ibis* 152: 176-179.

Zuidam, J.P. van, 2013. Macrophytes in drainage ditches: Functioning and perspectives for recovery, Thesis Wageningen University, Wageningen, 112 p.

