



Flevolandse ANV's uiten grote zorg nieuw agrarisch natuurbeleid

De gezamenlijke Agrarische Natuurverenigingen (ANV's) in Flevoland zijn bezorgd over de toekomst van het Agrarisch Natuur Beheer(ANB) in Flevoland.

Twee ton voor ANB Flevoland is te weinig

De ANV's schatten in dat in het budget voor plattelandontwikkeling (met co-financiering pijler 2 GLB) in de toekomst slechts rond €200.000 per jaar voor ANB in Flevoland wordt gereserveerd. Met dat budget kan in heel Flevoland niet meer dan 100 ha ANB worden gerealiseerd. Dit geeft niet of nauwelijks een impuls voor de ecologie. De oorzaak van deze beperking is dat de verdeling van budgetten tussen de provincies op historische grondslag is gebaseerd. Dat pakt voor Flevoland, als jonge groeier in akkernatuur, bijzonder nadelig uit.

Flevoland heeft de laatste jaren grote sprongen gemaakt met projecten voor akkernatuur; "Akkerranden Flevoland" (ARF1 en 2 – projecten van Provincie en Waterschap) en het demonstratieproject "Bloeiend Bedrijf". Projecten die zijn gefinancierd met andere middelen dan pijler 2 en daarom niet worden meegerekend in de historische referentie van het ANB in Flevoland. Beide projecten zijn eind 2013 beëindigd, in afwachting van het nieuwe programma voor plattelandontwikkeling. De 2 ton die in dat programma is gereserveerd voor ANB in Flevoland is onvoldoende voor een volwaardig vervolg van deze projecten.

Benut de grote kans van vergroening pijler 1 GLB voor ANB in Flevoland!

ANB is niet alleen afhankelijk van de plattelandsgelden uit pijler 2 van het GLB. Er ligt een grote kans voor akkernatuur in de vergroening van pijler 1, en wel in de **verplichting om Ecologische Focus Area's (EFA's) op de akkers te realiseren**. Maar er is nog een flinke inspanning noodzakelijk om die kans te benutten. In het beleid moeten voorwaarden worden aangebracht voor optimalisering van het ecologische rendement van de EFA's. De Flevolandse ANV's kiezen voor **ecologische kwaliteit van EFA's**. Het simpelweg neerleggen van 5% EFA leidt niet vanzelf tot een plus voor natuurwaarde. **Agrariërs moeten geprikkeld worden om EFA's met een grote "E" in te vullen**. Dit kan gebeuren door een **wegingsfactor mee te geven aan EFA's die passen binnen het beheerplan van een Collectief**. Door het toepassen van factor 2 voor dit type beheer, kan het Collectief sturen op kwaliteit en effectiviteit (inhoud en situering). De ANV's zijn daarbij voor een strikte scheiding tussen de aanwezigheid van niet productieve elementen (pijler 1) en het beheer daarvan (pijler 2).

Daarnaast moet er nog eens gekeken worden of het ANB-budget in pijler 2 kan worden herverdeeld over de provincies, om de positie die Flevoland de laatste jaren heeft opgebouwd als akkernatuurprovincie meer recht te doen. Dit budget kan gebruikt worden om een zgn. top-up te financieren op de eerder genoemde EFA's die in het collectief beheerplan passen. Hiermee worden agrariërs verleid om de (ecologische) kwaliteitsslag te realiseren op hun EFA's.

Conclusie

Het beleid van Staatssecretaris Dijksma zo beïnvloeden dat, naast een groter budget in pijler 2, de vergroening in pijler 1 optimaal wordt benut voor ANB in Flevoland.



Vergroening en agrarisch natuurbeheer: naar een vruchtbare relatie

Aanleiding

Gaandeweg komt er meer duidelijkheid over de invulling van het onderdeel EFA's van de vergroening van de eerste pijler van het nieuwe GLB. De brief van de staatssecretaris van 6 december, de definitieve verordeningstekst van eind december en de implementatieverordeningen van begin maart geven de contouren steeds scherper aan. Toch zijn er op nationaal niveau nog veel detailkeuzen te maken. De staatssecretaris zal daarover in mei opnieuw een brief aan de Kamer sturen en heeft daarna nog tot eind juli de tijd om tot nadere invulling te komen en die aan Brussel te laten weten. De voorlopige invulling laat zien dat vergroening (pijler 1) en agrarisch natuurbeheer (pijler 2) elkaar nauw gaan raken en zelfs door elkaar heen gaan lopen, met name waar het gaat om akkerrandenbeheer. Het verbod op dubbelbetaling (vergroening versus agrarisch natuurbeheer) maakt deze "kruising der pijlers" nog gecompliceerder. Bij een goede invulling zou de kruising fraaie synergie kunnen opleveren, bij een ongunstige invulling zou die juist kunnen verkeren in een uitholling van het agrarisch natuurbeheer.

De agrarische natuurverenigingen in akkerbouwgebieden maken zich in toenemende mate zorgen over de nationale invulling. Eind maart stelde BoerenNatuur, de Noord-Nederlandse koepelorganisatie voor agrarisch natuurbeheer, al een notitie op waarin deze zorgen zijn verwoord en zijn voorzien van concrete suggesties voor de nationale invulling. Deze notitie is al in handen van EZ. Inmiddels is er enige verandering gekomen in de EU-randvoorwaarden (zo is de wegingsfactor voor eiwitgewassen verhoogd van 0,3 naar 0,7) en hebben de Noord- en de West-Nederlandse koepels nader overleg gevoerd met een aantal van hun akkerbouw-ANV's. Daarom scherpen we in deze nieuwe notitie enkele van de eerder genoemde voorstellen nog eens aan. Deze notitie komt in de plaats van de eerdere notitie.

Scheiding tussen aanwezigheid en beheer van groene elementen

Basis voor onze voorstellen is het uitgangspunt dat pijler 1 niet wordt gebruikt om het beheer van EFA's te betalen – behalve wellicht uit de € 20 mln. die daar in de decemberbrief is klaargezet voor 'internationale waterdoelen', waarover later meer. Pijler 1 kan wel belangrijke stimulansen geven om EFA's goed te beheren (en stuurt in die zin dus wel op beheer), maar dat beheer wordt niet betaald uit vergroeningsgeld. Wij zijn dus voor een strikte scheiding tussen de aanwezigheid van niet-productieve elementen (pijler 1) en betalingen voor het beheer daarvan (pijler 2). Dat heeft de volgende achtergrond:

- Zo is de relatie tussen de pijlers door Brussel oorspronkelijk ook bedoeld. Doordat bij de equivalente maatregelen allerlei beheermaatregelen zijn opgevoerd, wordt de tweede pijler binnen de eerste pijler gebracht. Hoezeer wij ook voorstander zijn van een adequaat beheer van EFA's, deze vermenging moeten worden voorkomen. Wij verwachten dat die vermenging leidt tot ongewenste neveneffecten.
- Cruciaal voor ons is een doelgerichte sturing op het beheer, zowel op de inhoud als op de situering. In die sturing wordt voorzien in het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer dat nu wordt voorbereid. De rol van gebiedscollectieven is daarbij de sleutel: zij vormen de schakel tussen de 'voor deur' (contract met de overheid) en de 'achter deur' (contracten met individuele grondgebruikers). De eerste pijler geeft alleen de mogelijkheid om te sturen op het beheer bij collectieve invulling van EFA's. Die mogelijkheid willen we optimaliseren, en tegelijk willen we voorkomen dat 'voor deur' en 'achter deur' door elkaar gaan lopen als ook de eerste pijler voorziet in beheervergoedingen. Wij hebben dit uitgewerkt op blz. 2 van deze notitie.
- Wij zien geen heil in een 'basisbeheer' voor akkerranden als onderdeel van de vergroeningsvoorwaarden. Ten eerste hebben we de afgelopen jaren geleerd dat het juiste zaadmengsel en het juiste beheer sterk verschillen naar gelang het doel van het randenbeheer (FAB, flora, fauna) en de regio, c.q. de grondsoort. Er bestaat dus niet zoiets als een 'altijd goed'-beheer. Zo'n basisbeheer valt ook nauwelijks meer bij te sturen vanuit de tweede pijler, omdat dit al snel

her-inzaai vergt. Ten tweede zijn wij voorstander van een zo groot mogelijke (financiële) prikkel voor fijnregeling vanuit de tweede pijler. Hoe meer er in de eerste pijler wordt geregeld, hoe geringer de prikkel vanuit de tweede pijler en dus hoe geringer de mogelijkheden voor sturing en fijnregeling.

- Als het beheer onderdeel wordt van de vergroeningsvoorwaarden, zou je dat eigenlijk ook bij andere EFA-waardige invullingen moeten doen en niet alleen bij akkerranden. Ook landschapselementen en eiwitgewassen hebben baat bij (aangepast) beheer, willen de beoogde voordelen voor natuur en landschap tot hun recht komen.

Wat we koste wat koste willen voorkomen is dat er een willekeurige lappendeken van akkerranden ontstaat met slechts een gering zicht op ecologische effectiviteit. En om te voorkomen dat we per saldo zelfs inboeten aan effectiviteit doordat een deel van de nu succesvolle akkerranden voortaan als matig beheerde EFA's door het leven zal gaan.

Beheer regelen via collectieve invulling, al dan niet met SNL

Omdat we het belangrijk vinden dat akkerrand-EFA's goed worden beheerd, zijn wij voorstander van de volgende constructie. In pijler 1 komt bij de akkerrand-EFA's een driedeling:

1. EFA's met een lage wegingsfactor. Hier wordt alleen vastgelegd dat er een niet-landbouwkundig (c.q. niet-commercieel gebruikt) gewas wordt ingezaaid.
2. EFA's met een hogere wegingsfactor voor randen met ecologisch beheer. Dit kan van toepassing zijn voor "individuele" EFA's en voor "collectieve" EFA's volgens het "keukentafelmodel". Voorwaarde is wel dat het plaatselijke gebiedscollectief bepaalt – op basis van de lokale situatie – welk beheer optimaal is.
3. EFA's met de hoogste wegingsfactor voor randen met ecologisch beheer die onderdeel zijn van de collectieve beheerplannen (gebiedsaanvragen) conform het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Dit zijn niet de "individuele" EFA's of "collectieve" EFA's volgens het "keukentafelmodel". Het gaat hier uitsluitend om EFA's volgens het "Deense" model, waar niet alleen ecologisch beheer aan is toegevoegd, maar die ook nog eens optimaal zijn gelokaliseerd middels genoemde beheersplannen.

Voor de varianten 2 en 3 geldt dat de hogere wegingsfactor uit de eerste pijler de prikkel geeft tot deelname aan het collectief, maar dat het beheer niet in de eerste pijler hoeft te worden vastgelegd. Daardoor kan er (met inachtneming van het verbod op dubbelbetaling) nog een maximale extra 'top-up' vanuit de tweede pijler worden betaald.

Dit model heeft de volgende voordelen:

- Er ontstaat een sterke prikkel om te kiezen voor ecologisch beheerde randen.
- Het beheer kan optimaal worden afgestemd op de lokale omstandigheden. Bovendien kunnen de collectieven het beheer optimaal afstemmen op andere EFA-waardige elementen zoals landschapselementen.
- Er ontstaat maximale speelruimte voor top-ups uit de tweede pijler, zodat er niet alleen kan worden gestuurd op de inhoud van het beheer, maar ook op een optimale situering. Bij medefinanciering vanuit het SNL wordt de situering van de randen immers onderdeel van het regionale beheerplan.
- Er komt van meet af aan een stevige positie voor gebiedscollectieven in het stimuleren van kwalitatief hoogwaardige EFA's.

Andere positionering nodig van akkerranden in SNL

Het streven om de collectief ingevulde akkerrand-EFA's – daar waar mogelijk – mede uit het SNL te betalen heeft belangrijke gevolgen voor hun positie in het SNL en het beleid van de provincies bij het formuleren van doelen en verdelen van middelen. Er moet dan bijvoorbeeld aan de volgende randvoorwaarden zijn voldaan:

- Het verbod op dubbelbetaling wordt zo ingevuld dat de component voor actief beheer in de SNL-vergoeding geheel overeind blijft. Alleen de component voor productieverlies wordt dan weggestreept tegen de vergroeningspremie. De provincies en de gebiedscollectieven hebben dan maximale speelruimte om vanuit het SNL 'top-ups' te geven aan EFA's voor goed beheer. Daarmee kan bovendien worden gestuurd op een kansrijke situering, passend binnen de komende gebiedsoffertes voor agrarisch natuurbeheer.
- Hoewel de prikkel voor goed beheerde akkerranden deels uit de wegingsfactor komt, is het van groot belang dat er daarnaast voldoende SNL-budget is om de akkerrand-EFA's goed te beheren.

Uit bijgaand rekenvoorbeeld (zie kader op pagina 3) blijkt dat hiervoor landelijk maximaal zo'n

€ 6,5 mln. nodig is, ofwel zo'n 10% van het toekomstige SNL-budget. Het is nog onduidelijk hoeveel de provincies in het nieuwe stelsel zullen gaan uittrekken voor akkernatuur en welk deel van dat geld zij zouden willen inzetten als top-up op de vergroening. Wel is duidelijk dat de provinciale verdeling zeer scheef is en niet toereikend voor het 'opplussen' van EFA's. Zoals het er nu naar uitziet zal de provincie Flevoland, waar een belangrijke vergroeningsinspanning ligt, slechts een bedrag van € 0,2 mln. uittrekken voor akkerrandenbeheer, terwijl er een kleine € 0,5 mln. nodig zou kunnen zijn (zie kader). Om landelijk voldoende budget te genereren en dit tegelijk niet te zeer ten koste te laten gaan van andere natuur- en landschapsdoelen voor het agrarisch natuurbeheer, kijken we ook naar de € 20 mln. die nu in de eerste pijler is gereserveerd voor watermaatregelen ten behoeve van internationale doelen (Nitraatrichtlijn, KRW). Dit budget was aanvankelijk bedoeld voor agrarisch natuurbeheer, maar lijkt in de decemberbrief een heel andere bestemming te hebben gekregen. Dat zouden wij graag tenminste gedeeltelijk terugdraaien. Daarnaast is duidelijk dat er op onderdelen een andere verdeling van beheergelden tussen de provincies dient te komen om het 'opplussen' goed te laten werken.

- De provincies zullen in overleg met het ministerie tot een andere insteek moeten komen voor de inzet van een deel van hun SNL-hectares. Een deel van de akkerbouwprovincies legt nog niet of nauwelijks een relatie tussen het SNL en EFA's. Het opplussen van EFA's vanuit het SNL vergt een andere benadering voor wat betreft de inzet van middelen en de begrenzing van gebieden in Natuurbeheerplannen.
- Om grondgebruikers in uiteenlopende gebieden dezelfde keuzen te laten maken, is het wellicht nodig om de SNL-top-ups te differentiëren naar grondsoort en/of bouwplan. Bij gelijkschakeling van vergoedingen zal de keuze voor EFA-Invullingen per gebied sterk uiteen gaan lopen. Een verkennende berekening (hier niet opgenomen) laat zien dat de keuzen regionaal wel eens heel anders kunnen uitvallen dat nu wordt verondersteld. Zo zou Flevoland met zijn hoge bouwplansaldi wel eens kunnen gaan kiezen voor akkerranden, maar Oost-Groningen juist voor luzerne.

Rekenvoorbeeld: 2^e pijler-top-up op alle vergroeningsranden

Er is in Nederland ruim 1,1 mln. hectare die geen blijvend grasland is en dus in beginsel EFA-plichtig is. Het gaat dan om ruim 56.000 ha EFA's. Er zijn ongeveer 40.000 EFA-plichtige bedrijven. Het areaal en het aantal bedrijven is in de praktijk kleiner, want er zijn uitzonderingen geformuleerd voor kleine akkerbouwbedrijven en graslandbedrijven met bouwland. Voor het principe van dubbelbetaling maakt dit overigens niet uit: dit geldt op alle bedrijven die in beginsel EFA-plichtig zijn.

Voor het rekenvoorbeeld gaan we uit van 35.000 ha aan EFA's, een oppervlakte die potentieel helemaal met akkerranden kan worden ingevuld. Gesteld dat invulling via collectieven hiervan echt aantrekkelijk wordt gemaakt, dan zou op deze manier 25.000 ha kunnen worden ingevuld. Stel dat deze akkerrand-EFA's een wegingsfactor van 2,0 meekrijgen, dan is er 12.500 ha aan collectieve akkerranden waarvoor beheervergoeding nodig is uit SNL.

Als we daarnaast uitgaan van een top-up uit het SNL van € 450,- per ha (de component voor actief beheer), zou een SNL-budget nodig zijn van maximaal € 6,5 mln. Dat is 10% van het totaal beschikbare SNL-budget en minder dan er momenteel omgaat in het akkerrandenbeheer. Deze rekensom gaat er van uit dat de provincies al hun SNL-geld voor akkerranden zullen willen besteden in de vorm van top-ups. In de praktijk zal dit niet (overal) het geval zijn. Afhankelijk van de andere EFA-Invullingen waarvoor een akkerbouwer kiest (landschapselementen, eiwitgewassen), zal dit budget overigens lager uitvallen.

De provincie Flevoland heeft pakweg 70.000 ha aan EFA-waardige oppervlakte (alle cultuurgrond minus de oppervlakte blijvend grasland). Dat betekent een maximaal EFA-areaal van 3.500 ha. Stel dat 2.500 ha daarvan niet onder een vrijstelling valt en dat hiervan 2.000 ha via een collectief wordt gerealiseerd met een wegingsfactor 2, dan komt hier 1.000 ha collectieve akkerrand-EFA. Bij een top-up van € 450,- per ha is er maximaal € 0,45 mln. nodig om de EFA-randen goed te beheren. De provincie heeft momenteel naar momenteel € 0,2 mln. beschikbaar.

Wegingsfactoren optimaal benutten

Nederland heeft de mogelijkheid om twee typen wegingsfactoren voor EFA's toe te passen: een standaardfactor (forfaitair) voor de berekening van de oppervlakte en een ecologische wegingsfactor. Wij zijn geen voorstander van het gebruik van forfaitaire omrekening van lengte of aantal naar oppervlakte. Hoe aantrekkelijk dat administratief ook kan zijn, het benadeelt deelnemers die een brede rand of houtwal hebben en geeft daarmee een averechtse prikkel voor ecologische effectiviteit. Wij zijn daarentegen zoals bekend sterk voorstander om te sturen met de ecologische wegingsfactoren, waarmee immers kan worden gestuurd op gewenste invullingen. De voorbeelden die de Commissie aanreikt gaan al in die richting. Aanvullende mogelijkheden:

- al genoemd: een relatief hoge wegingsfactor voor ecologische goed beheerde akkerranden (via een gebiedscollectief);
- differentieer de wegingsfactoren voor de eiwitgewassen. Helaas kan Nederland daarbij niet lager gaan dan de recent afgesproken 0,7. Wat nog wel kan – naast het toestaan van slechts enkele gewassen met een duidelijk natuurvoordeel – is het selectief verhogen van de wegingsfactor voor meerjarige gewassen, en zeker voor luzerne, dat aantoonbare voordelen heeft voor akkervogels;
- ook al gezegd: een hogere wegingsfactor bij collectieve invulling (voor het type collectieve invulling dat we voor ogen hebben: zie hierna). Deze kan ook kan soelaas bieden voor de ontbrekende regeling voor uitvoeringskosten van collectieve invulling, omdat het de collectieven enig 'wisselgeld' geeft in de richting van de deelnemers.

Omdat de wegingsfactoren sterk sturend zijn voor de keuzen die grondgebruikers gaan maken, roepen wij het ministerie op om de wegingsfactoren in de aanstaande Kamerbrief nog niet in detail vast te leggen, maar om – in overleg met de praktijk – eerst nog eens goed te gaan rekenen met verschillende wegingsfactoren om een betere inschatting te kunnen maken van de gevolgen van bepaalde keuzen.

Welke akkerranden kwalificeren?

Van groot belang is daarnaast de vraag welke akkerranden precies kwalificeren als EFA. Wat ons betreft wordt hierbij gekozen voor een ruime invulling en komt er tegelijkertijd ruimte voor innovatieve, effectief gebleken invullingen. Het gaat dan om:

- akkerranden met verschillende natuurfuncties (flora, fauna, FAB). Bij de akkervogels gaat het niet alleen om maatregelen voor broedvogels, maar ook om het creëren van wintervoedsel. Anders dan de naam wellicht suggereert, gaat het hier wel degelijk om een vorm van natuurbraak in het groeiseizoen;
- niet alleen randen in zuivere vorm, maar ook blokken en gehele percelen van zinvolle beheervormen;
- zinvolle combinaties van natuurbraak en eiwitgewassen. In de zogeheten 'vogelakkers' die in de 'decemberbrief' met name worden genoemd, zijn vaak ook stroken luzerne opgenomen. Omdat eiwitgewassen niet zijn toegestaan bij collectieve invulling van EFA's, wordt hier een blokkade opgeworpen voor een inmiddels bewezen effectieve beheervorm.

Collectieve realisering van EFA's aantrekkelijk maken

Met het oog op een optimale sturing op de situering en de inhoud van het beheer van EFA's is het van groot belang om een goede invulling te geven aan de mogelijkheden voor collectieve invulling. Hiervoor bestaat bij de akkerbouw-ANV's zeker animo. Dit wordt versterkt als daarbij ook landschapselementen worden betrokken. Aantrekkelijke randvoorwaarden voor collectieve invulling zijn daarbij van groot belang. Daarvoor is dan wel het volgende nodig:

- maak in Nederland toepassing van het zogenaamde Deense model mogelijk (invulling op gebiedsniveau, groter dan het keukentafelniveau van maximaal 10 agrariërs). Alleen met flexibiliteit en maatwerk in dit model kunnen de gebiedscollectieven-nieuwe-stijl een rol spelen bij de invulling;
- vul het wat dirigistische Deense model zo in dat de gebiedscollectieven met een voorstel kunnen komen dat vervolgens door de overheid wordt bekrachtigd. De implementatieregels vergen nu al overleg met de deelnemers, maar de termijn waarop alles moet zijn vastgelegd (een half jaar voor het jaar van aanvang) is – zeker in het eerste jaar – onwerkbaar;
- versoepel de Brusselse eis dat de collectieve EFA volledig aaneengesloten moet zijn. Toetsing op een effectieve ligging is veel belangrijker dan strikte aaneengeslotenheid;
- zorg voor vergoeding van aanloop- en organisatiekosten die de collectieven hierbij maken.

Wij hopen dat onze voorstellen een rol zullen spelen bij de invulling van de Kamerbrief van mei a.s. en de verdere detailinvulling in de twee maanden die Nederland daarna nog heeft. Het aanzienlijke budget dat met de vergroening is gemoeid rechtvaardigt naar ons idee een weloverwogen praktijkinvulling.

*Vereniging BoerenNatuur en Vereniging Veelzijdig Boerenland
Drachten, 1 mei 2014*