



Planbureau voor de Leefomgeving

INVESTEREN, CONCENTREREN, EXTENSIVEREN

Achtergrondrapport bij policybrief Agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer

Hiddo Huitzing, Wiebren Kuindersma, Wim Nieuwenhuizen, William van Dijk

14 april 2025

PBL

Colofon

Investeren, concentreren, extensiveren. Achtergrondrapport bij policybrief agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2025

PBL-publicatienummer: 5844

Contact

Hiddo.huitzing@pbl.nl

Auteurs

Hiddo Huitzing (PBL), Wiebren Kuindersma (WUR), William van Dijk (PBL) en Wim Nieuwenhuizen (WUR)

Met medewerking van

Robert Baayen (WUR), Finn Groten, Gerben de Vries, Daan van Wieringen (allen PBL)

Stuurgroep

Bram Bregman, Bjørn Volkerink, Jeannette Beck, André van Lammeren en Marko Hekkert

Wetenschappelijke review

Extern: prof. dr. Hens Runhaar

Met dank aan

Daan Boezeman, Jetske Bouma, Lenny van Bussel, Frank van Dam, Arjen van Hinsberg, Rienk Kuiper, Johanna Schild, Henk Westhoek en Gea Wijers (allen PBL), Marlies Sanders (WUR) en de deelnemers aan de reflectiebijeenkomst: BoerenNatuur, IPO, LandschappenNL, LTO, LNVN, NAIK, NVWA en Vogelbescherming Nederland

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Huitzing, H, et al. (2025), *Investeren, concentreren, extensiveren. Achtergrondrapport bij policybrief agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding: 500 miljoen waarvoor?	4
1.2	Aanpak	5
1.3	Methode	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Vijftig jaar agrarisch natuurbeheer: stand van zaken	8
2.1	Vijftig jaar ontwikkeling	8
2.2	Het ANLb in kort bestek	9
2.3	Waar het ANLb nu staat	10
3	Thema's voor agrarisch natuurbeheer	14
3.1	Vier thema's	14
3.2	Thema <i>soorten</i>	15
3.3	Thema <i>gebieden</i>	26
3.4	Thema <i>landschappen</i>	38
3.5	Thema <i>belonen</i>	46
3.6	Synergie en frictie tussen de inhoudelijke thema's	49
4	Analyse	52
4.1	Overzicht van doelen en condities bij de inhoudelijke thema's	52
4.2	Overkoepelende analyse	55
5	Handelingsperspectieven	59
5.1	Maak keuzes tussen of binnen de thema's	59
5.2	Stuur op kwaliteit in plaats van op kwantiteit, door een focus op investeren, ruimtelijk concentreren en extensiveren	59
5.3	Het Rijk zorgt met een aantrekkelijke vergoeding voor zware pakketten agrarisch natuurbeheer voor voldoende belangstelling	60
5.4	Het stimuleren van agrarisch natuurbeheer vraagt langjarige beheercontracten én ruimte voor flexibiliteit in de praktijk	60
5.5	Effectief investeren in agrarisch natuurbeheer vraagt een investeringspakket voor eenmalige inrichtingskosten	61
5.6	'Zoneren en normeren' werkt beter bij het bereiken van doelen voor gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden	61
5.7	Voor agrarisch natuurbeheer is een combinatie nodig van maatwerk in gebiedsprocessen en meer regie vanuit het Rijk	62
	Referenties	63
	Bijlage 1	72

1 Inleiding

Deze studie is de achtergrondrapportage bij de PBL-policybrief ‘Agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer’ (Huitzing et al. 2025). De policybrief bevat de bevindingen van deze studie en een samenvatting daarvan.

Agrarisch natuurbeheer is al bijna vijftig jaar onderdeel van het Nederlandse natuurbeleid. Het agrarisch natuurbeheer is opgezet om waardevolle natuur en landschappen te behouden (CLO 2025). De biodiversiteit in het Nederlandse landbouwgebied is namelijk nationaal en internationaal van groot belang. Boeren nemen bij het bewerken van, een deel van, hun land maatregelen om bepaalde diersoorten of natuurwaarden te beschermen. Met hun beheermaatregelen dragen boeren bij aan het halen van de nationale natuur-, klimaat- en waterdoelen. Voor gemaakte kosten en gederfde opbrengsten ontvangen ze een financiële vergoeding van de overheid. Niet al het agrarisch natuurbeheer wordt vergoed. Naast het gesubsidieerde agrarisch natuurbeheer voeren agrariërs ook agrarisch natuurbeheer uit zonder vergoeding, bijvoorbeeld in gebieden waar ze niet in aanmerking komen voor een vergoeding.

In het hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB is afgesproken om vanaf 2026 structureel 500 miljoen euro per jaar extra te investeren in ‘agrarisch natuurbeheer door boeren’. Ter vergelijking, in 2024 was het budget voor agrarisch natuurbeheer 120 miljoen euro. In de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer van 29 november 2024 beschrijft de minister van LNV de ambities van deze extra investering (LNV, 2024a). Daarbij wordt het agrarisch natuurbeheer verbonden met de nieuwe aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN). Het budget voor agrarisch natuurbeheer is in het regeerprogramma ook gepresenteerd als een alternatief voor het verdwenen Nationaal Programma Landelijk Gebied (Rijksoverheid 2024: 48).

1.1 Aanleiding: 500 miljoen waarvoor?

Het budget voor agrarisch natuurbeheer wordt vanaf 2026 substantieel groter dan voorheen. Waar aan gaat de rijksoverheid dit geld besteden? Het kabinet-Schoof heeft in het regeerprogramma en in de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer verschillende doelen genoemd waarvoor het dit extra budget wil inzetten.

In het hoofdlijnenakkoord, samengevat onder het kopje ‘maatregelen voor een goede boterham’, staat als doel: ‘het belonen van agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten met langjarige marktconforme financiële zekerheid’ (Hoofdlijnenakkoord 2024: 12).

In het regeerprogramma heeft het kabinet-Schoof dit doel verder uitgewerkt. Hieruit zijn tenminste drie doelen af te leiden voor de extra middelen voor het agrarisch natuurbeheer:

1. Boeren beter belonen voor de diensten die zij de maatschappij leveren op het gebied van agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit (Rijksoverheid 2024: 47).
2. Bijdragen aan de internationale doelen op het gebied van natuur, milieu en water door een ‘gebiedsspecifieke’ inzet in de gebieden waar de uitdagingen voor de agrarische sector het grootst zijn (Rijksoverheid 2024: 48-49).
3. Bijdragen aan het halen van de doelen van de Vogelrichtlijn, als reactie op de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart. Dit omdat Nederland weidevogels zoals de grutto beter moet beschermen (Rijksoverheid 2024: 53).

In twee brieven aan de Tweede Kamer beschrijft de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) een nadere uitwerking van de extra middelen en doelen voor agrarisch natuurbeheer. Dit gebeurt in de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (ANB) en in de Aanpak ruimte voor landbouw en natuur (RLN) (LVVN 2024a; LVVN 2024b).

In deze brieven werkt de minister de doelen uit het regeerprogramma verder uit en voegt ze extra doelen toe. In de Contourenbrief ANB stelt de minister: ‘Met de in het regeerakkoord gereserveerde structurele middelen voor Agrarisch Natuurbeheer wil het kabinet agrarische ondernemers stimuleren en faciliteren om een bijdrage te leveren aan het behalen van wettelijke doelstellingen voor natuur, water en klimaat’. In een voetnoot staat dat het hierbij gaat om de Europese doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Natuurherstelverordening (NHV), de Kaderrichtlijn water (KRW) en de (Europese) Klimaatverplichtingen voor de landbouw (LVVN 2024a: 1). De NHV is in augustus 2024 in werking getreden en voegt aanvullende verplichtingen toe. In het slot van de brief noemt de minister agrarisch natuurbeheer als middel om bij te dragen aan het behoud van cultuurlandschap en iconische dieren en planten. De verplichtingen uit de NHV en het bijdragen aan het behoud van het cultuurlandschap vormen daarmee een vierde doel voor de inzet van de extra middelen.

Uit deze stukken blijkt dat het kabinet de extra middelen voor agrarisch natuurbeheer wil inzetten voor de natuur-, klimaat- en wateropgaven in het landelijk gebied. Het is echter nog niet duidelijk hoe het extra budget van 500 miljoen elk jaar wordt verdeeld en voor welke doelen het bedrag dan precies wordt ingezet. Kanttekening bij agrarisch natuurbeheer is bovendien dat het de afgelopen bijna vijftig jaar minder effectief was dan verwacht (CLO 2025). Er ligt dus ook een uitdaging om de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer te vergroten.

In dit rapport analyseren we de ambities die het huidige kabinet heeft op het gebied van agrarisch natuurbeheer. Op basis van de Contourenbrief en de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur verdelen we de ambities in vier thema's: (1) *soorten*; (2) *gebieden*; (3) *landschappen* en (4) *belonen*.

1.2 Aanpak

De overkoepelende vraag voor dit onderzoek is: hoe kan het Rijk zorgen voor een effectieve besteding van de 500 miljoen euro per jaar aan extra middelen voor het agrarisch natuurbeheer? Daarvoor analyseren we de ambities op het gebied van agrarisch natuurbeheer van het huidige kabinet. Dat doen we op basis van de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer en de brief over Ruimte voor Natuur & Landbouw (LVVN 2024a; LVVN 2024b). Daarin zijn de ambities uit het regeerprogramma uitgewerkt.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden hebben we meer specifieke onderzoeksvragen geformuleerd. Dit zijn vragen als: wat zijn in de huidige beleidsvoornemens de belangrijkste doelen waaraan agrarisch natuurbeheer een bijdrage kan leveren? Zijn al deze doelen te realiseren met de 500 miljoen euro extra per jaar? Wat zijn voor deze doelen de voorwaarden voor een effectieve inzet van het agrarisch natuurbeheer? Welke alternatieve beleidsstrategieën zijn denkbaar voor de beleidsdoelen? Waar bestaat tussen en binnen de doelen mogelijk synergie en waar frictie? En wat betekent dit voor de inrichting van bestuur en beleid?

De condities voor effectief agrarisch natuurbeheer staan centraal in deze studie. We hebben de ambities, doelen en opties voor agrarisch natuurbeheer verkend aan de hand van de vier kernvragen voor beleid van Hemerijck (2003): ‘werkt het’, ‘past het’, ‘mag het’ en ‘hoort het’. In deze studie vullen we de vragen als volgt in:

1. Werkt het? (instrumentele doelmatigheid) – Hierbij gaat we in op de vragen naar: (1) de fysieke condities waaronder het agrarisch beheer tot de gewenste resultaten kan leiden; (2) welke instrumenten naast agrarisch natuurbeheersubsidies nodig zijn om deze doelen te kunnen realiseren.
2. Past het? (politiek-bestuurlijke slagvaardigheid) – Hierbij gaan we in op de vraag naar de inpasbaarheid van agrarisch natuurbeheer in: (1) de bedrijfsvoering van de betreffende agrarische ondernemers en (2) in het huidige ANLb-subsidiestelsel.
3. Mag het? (constitutionele rechtmatigheid) – In hoeverre is inzet van agrarisch natuurbeheer toegestaan vanuit Europese en nationale regels?
4. Hoort het? (maatschappelijke aanvaardbaarheid) – In hoeverre is er draagvlak voor de inzet van agrarisch natuurbeheer voor de geschetste ambities onder (1) agrarische ondernemers en (2) de maatschappij? Daarbij gaan we ook in op de vraag in hoeverre het langdurig belonen van specifieke ecosysteemdiensten aanvaardbaar is vanuit het ‘de vervuiler betaalt’ principe.

Begrippen en afbakening

Bij het agrarisch natuurbeheer zijn verschillende begrippen aan de orde die van betekenis kunnen verschillen. In deze studie hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Als het gaat over agrarisch natuurbeheer (ANB) geldt: dit is altijd bekeken in samenhang met de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN). En het gaat over de extra middelen, dus de 500 miljoen euro boven op de 120 miljoen van het huidige Agrarisch natuur- en landschapsbeheer ANLb).
- Voor het behalen van de doelen van het natuurbeleid is, naast agrarisch natuurbeheer, uitbreiding nodig van de natuurgebieden. Net zoals het terugdringen van de milieubelasting door drukfactoren op de natuur zoals stikstof, watertekort, gebrekkige waterkwaliteit en (menselijke) verstoring te verminderen.
- Voor het halen van de doelen van het milieubeleid (stikstof, KRW, klimaat) geldt: we hebben alleen gekeken naar de bijdrage die agrarisch natuurbeheer hieraan kan leveren. Maar voor het halen van de natuur en milieu, water- en klimaatdoelen is meer nodig, bijvoorbeeld uitbreiding van het areaal natuur en meer generiek klimaat- en milieubeleid.

1.3 Methode

Het onderzoek is gestart met een analyse van de beleidsdoelen van agrarisch natuurbeheer. De beleidsdoelen zijn, zoals hierboven aangegeven, afkomstig uit het regeerprogramma en twee Kamerbrieven: Contouren agrarisch natuurbeheer en Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (LNVN 2024a; LNVN 2024b). De genoemde beleidsdoelen hebben we vervolgens ingedeeld in de vier thema's. Elk thema vormt een samenhangende verzameling van doelen.

Voor elk van die vier thema's hebben we een literatuurstudie uitgevoerd, waarbij met behulp van bestaande studies en evaluaties is geanalyseerd welke condities nodig zijn zodat agrarisch natuurbeheer substantieel kan bijdragen aan het behalen van wettelijke klimaat-, water- en natuurdoelen. Voor het thema *belonen* heeft Robert Baayen (WUR) op verzoek van het PBL een analyse uitgevoerd naar de (on)mogelijkheden voor beloning van agrarisch natuurbeheer binnen de EU-regelgeving. Deze analyse is opgenomen in bijlage 1. De gevonden condities die nodig zijn voor succesvol agrarisch natuurbeheer, hebben we gestructureerd aan de hand van de vier kernvragen voor beleid van Hemerijck (2003).

Aanvullend op de literatuurstudie zijn experts en betrokkenen uit de praktijk geraadpleegd

gedurende het onderzoek. Concepten en onderdelen zijn besproken met en gereviewd door domeinspecialisten van het PBL en de WUR. Een wetenschappelijke review is uitgevoerd door professor Hens Runhaar van de Universiteit Utrecht en intern door het Bureau Chief Scientist van het PBL. Ook hebben we eind februari 2025 gereflecteerd op de voorlopige resultaten van dit onderzoek in een reflectiebijeenkomst met BoerenNatuur, IPO, LandschappenNL, LTO, LVVN, NAIK, NVWA en Vogelbescherming Nederland.

1.4 Leeswijzer

De rapportage begint met een inleiding waarin de aanleiding en aanpak worden beschreven. Als onderdeel van de aanpak komen de onderzoeksvragen en afbakening aan de orde. In het tweede hoofdstuk bespreken we in vogelvlucht vijftig jaar agrarisch natuurbeheer, met een nadruk op het huidige subsidiestelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). In dit hoofdstuk besteden we ook aandacht aan de verwachtingen en de resultaten van agrarisch natuurbeheer. Het derde hoofdstuk beslaat de voorgestelde besteding van de jaarlijkse 500 miljoen aan extra middelen voor het agrarisch natuurbeheer. Om inzichtelijk te maken welke keuzes nog gemaakt kunnen worden hebben we de doelen in vier thema's verdeeld: *soorten*, *gebieden*, *landschappen* en *belonen*. In hoofdstuk 4 staat een overkoepelende analyse op de onderzoeksvraag: hoe kan het Rijk zorgen voor een effectieve besteding van de 500 miljoen euro per jaar aan extra middelen voor het agrarisch natuurbeheer? Tot besluit bevat hoofdstuk 5 mogelijke handelingsperspectieven voor het Rijk.

2 Vijftig jaar agrarisch natuurbeheer: stand van zaken

Dit hoofdstuk beschrijft kort de geschiedenis van het agrarisch natuurbeheer (paragraaf 2.1) en vooral een beeld van het huidige stelsel voor Agrarisch Natuur & Landschapsbeheer (ANLb) (paragraaf 2.2). Hoe is het opgebouwd en waar staat het ANLb nu, zijn de verwachtingen uitgekomen? (paragraaf 2.3)

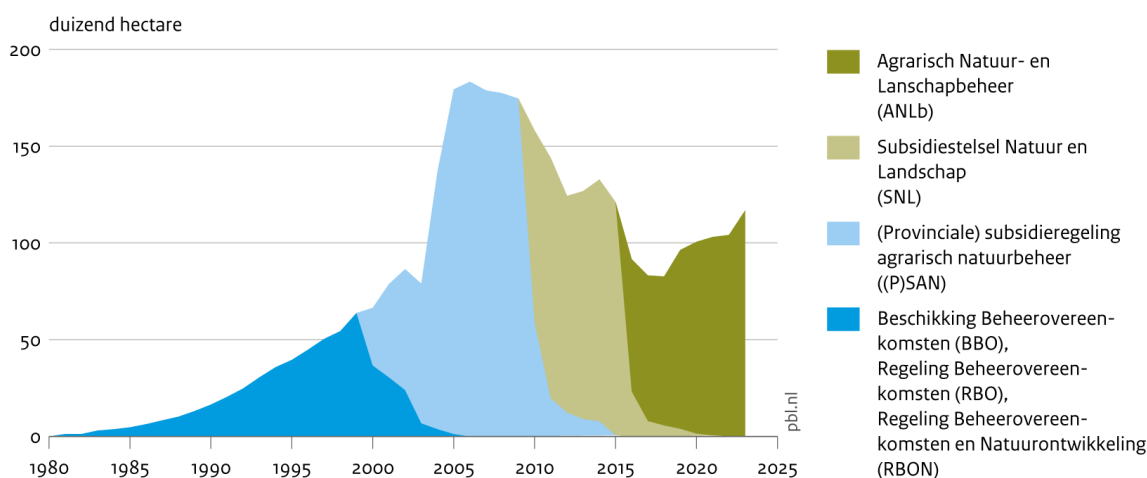
2.1 Vijftig jaar ontwikkeling

Van individuele overeenkomst naar collectief beheer op gebiedsniveau

Sinds de aankondiging in de 'Relatienota' (1975) en de eerste beheerovereenkomsten in 1981 heeft agrarisch natuurbeheer vele vormen gekend. Het heeft zich in grote lijnen ontwikkeld van onbetaald, vrijwillig, individueel en ongeorganiseerd beheer naar betaald en op gebiedsniveau geregisseerd, collectief agrarisch natuurbeheer (De Snoo et al. 2016).

Figuur 2.1

Areaal agrarisch natuurbeheer per subsidieregeling



Bron: RVO

Sinds de jaren tachtig hebben meerdere subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer elkaar opgevolgd. Het beheerde areaal nam tot 2005 sterk toe door een snelle groei van licht weidevogelbeheer, waarbij alleen de nesten van weidevogels werden beschermd. De afname van het areaal in de laatste 15 jaar komt doordat er steeds vaker is gekozen voor zwaarder beheer, zoals uitgesteld maaien, kruidenrijk grasland of plas-dras. Doordat de vergoedingen voor hiervoor hoger zijn, kon bij een er minder areaal worden beheerd, bij een budget dat slechts beperkt toenam.

2.2 Het ANLb in kort bestek

Collectief stelsel ANLb uniek in Europa

Sinds 2016 is de zesde subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer van kracht: de regeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het doel van deze ‘nieuwe’ regeling is een effectiever en efficiënter agrarisch natuurbeheer, met de uitvoering op basis van een collectieve en gebiedsgerichte aanpak (CLO 2025). In het ANLb zijn niet langer individuele deelnemers eindbegunstigde van de beheersubsidie, maar veertig agrarische collectieven. Deze collectieven coördineren het beheer, sluiten contracten met de deelnemers, betalen de deelnemers en regelen de administratie en verantwoording van het beheer (Boonstra et al. 2021). Met deze collectieve benadering loopt Nederland voorop in Europa (Dik et al. 2021).

ANLb valt onder de tweede pijler van het GLB, met contracten van maximaal 6 jaar

Een belangrijk deel van het geld voor het ANLb wordt betaald vanuit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Hierdoor kunnen de agrarische collectieven de contracten op dit moment voor maximaal 6 jaar afsluiten, binnen de looptijd van een GLB-periode; de financiële zekerheid hangt immers af van de afspraken die gelden in deze periode. Of Rijk en provincies zouden zelf garanties af moeten geven voor het geval (een deel van) het GLB geld weg zou vallen in een volgende periode. Maar dat is op dit moment niet het geval.

Het GLB kent een tweepijlerstructuur. Het ANLb is een regeling onder de tweede pijler van het GLB. Die tweede pijler bevat subsidies voor boeren die vrijwillig bovenwettelijke maatregelen willen nemen. Hoewel er mogelijk ook andere partijen zijn die willen bijdragen aan natuurbeheer komen zij niet in aanmerking voor deze subsidies; het geld uit het GLB is alleen bedoeld voor de agrarische sector. Om in aanmerking te komen moeten boeren lid zijn van een agrarisch collectief. Daarnaast moet de grond liggen binnen de grenzen die de provincie op de kaart heeft gezet. Buiten die begrenzing kunnen agrariërs niet deelnemen aan het ANLb (Backes & Alblas 2024).

Via de eerste pijler van het GLB is rechtstreekse steun aan het boereninkomen beschikbaar, voor alle boeren die aan wettelijke kaders en voorwaarden voor goede landbouw- en milieucondities (‘conditionaliteit’) voldoen. Daarnaast bevat de eerste pijler de ‘ecoregeling’, waarmee ‘toekomstbestendig boeren’ wordt beloond (RVO 2022¹). De ecoregeling geeft een extra betaling voor eco-activiteiten door boeren die bijdragen aan vijf doelen: biodiversiteit, bodem en lucht, klimaat, landschap en water.

Gebiedsgerichte aanpak voor 68 agrarische VHR-soorten, water en klimaat

De kern van het huidige subsidiestelsel ANLb bestaat uit een zogenoemde leefgebiedenaanpak, die is gericht op 68 soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarvoor Nederland een verplichting heeft om hun ‘staat van instandhouding’ te verbeteren of te behouden. In 2014 zijn deze 68 soorten aangewezen als doelsoort. Het gaat daarbij om soorten die in Nederland voorkomen. Soorten die onder druk stonden, dus een ongunstige staat van instandhouding hadden en/of op de rode lijst stonden. En

¹ [De ecoregeling 2023 | RVO.nl](https://www.rvo.nl/nieuws/2022/07/2022-07-20-ecoregeling)

soorten waarvoor het ANLb een effectieve bijdrage aan de staat van instandhouding kan leveren (Clazing 2014). Het gaat niet alleen om vogelsoorten zoals de grutto, de kievit en de tureluur, maar ook om vissen, zoals de grote modderkruiper en amfibieën zoals de knoflookpad en de boomkikker (RVO 2024).

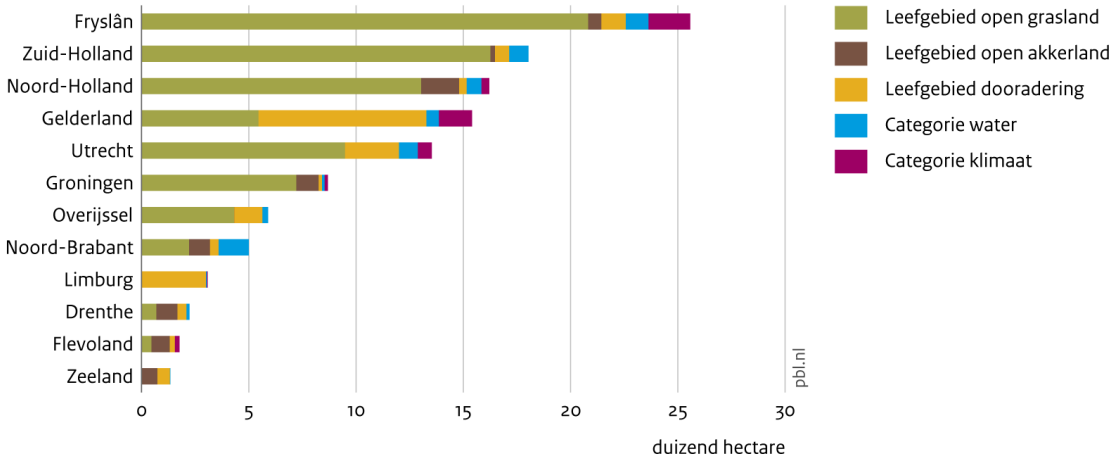
De agrarische collectieven kunnen beheerafspraken maken voor drie typen leefgebieden: open grasland, open akker en dooradering, en daarnaast voor twee doelstellingscategorieën: water en klimaat. Bij het leefgebied open grasland gaat het om de bescherming van weidevogels, bij open akker om akkervogels en bij dooradering om verschillende soorten van droge dooradering zoals houtwallen en natte dooradering zoals natuurlijke oevers van waterlopen.

2.3 Waar het ANLb nu staat

Het grootste areaal dat valt onder agrarisch natuurbeheer bestaat uit open grasland

Van het totale landbouwareaal valt circa 6,5 procent onder agrarisch natuurbeheer (CLO 2025; IPO en LNV 2023). Van dat oppervlak agrarisch natuurbeheer bestaat circa 70 procent uit open grasland. Dooradering beslaat circa 16 procent van het oppervlak en het leefgebied akker en de categorieën klimaat en water maken ieder circa 3 tot 6 procent uit van de natuurbeheermaatregelen. Er zijn echter grote verschillen tussen provincies in deze verdeling: In Limburg en Gelderland bestaat het grootste oppervlak agrarisch natuurbeheer uit het leefgebied dooradering, terwijl het in Zeeland, Drenthe en Flevoland met name om open akkers gaat (IPO & LNV 2023).

Figuur 2.2
Beheerd areaal Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), 2023



Bron: RVO

Het grootste areaal waarvoor beheerafspraken zijn gemaakt ligt in Friesland, Zuid-Holland en Noord-Holland, met een focus op het leefgebied 'open grasland'. In deze provincies ligt ook het merendeel van de belangrijke weidevogelgebieden.

Provincies verantwoordelijk voor de uitvoering, ministerie van LVVN voor nakomen internationale verplichtingen

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer ligt bij de provincies. In hun natuurbeleidsplannen staan niet alleen de provinciale natuurdoelen, maar ook de doelen voor de categorie water, die door de waterschappen zijn geformuleerd. Voor de praktische uitvoering zetten de provincies de RVO in, en de veldcontroles worden door de NVWA uitgevoerd.

In het natuurbeheerplan geven de provincies op een kaart aan welke gebieden in aanmerking komen voor agrarisch natuurbeheer. Het gaat daarbij zowel om de leefgebieden als om de categorieën water en klimaat (zie figuur 2.3). Vervolgens sluiten ze een contract met de agrarische collectieven, waarin ze vastleggen hoeveel geld er voor de verschillende doelen beschikbaar is. Daarmee zijn de collectieven de eindbegunstigden in het ANLb. In de uitvoering houdt de provincie een vinger aan de pols via overleg met elk collectief, waarbij ze kunnen bijsturen indien nodig.

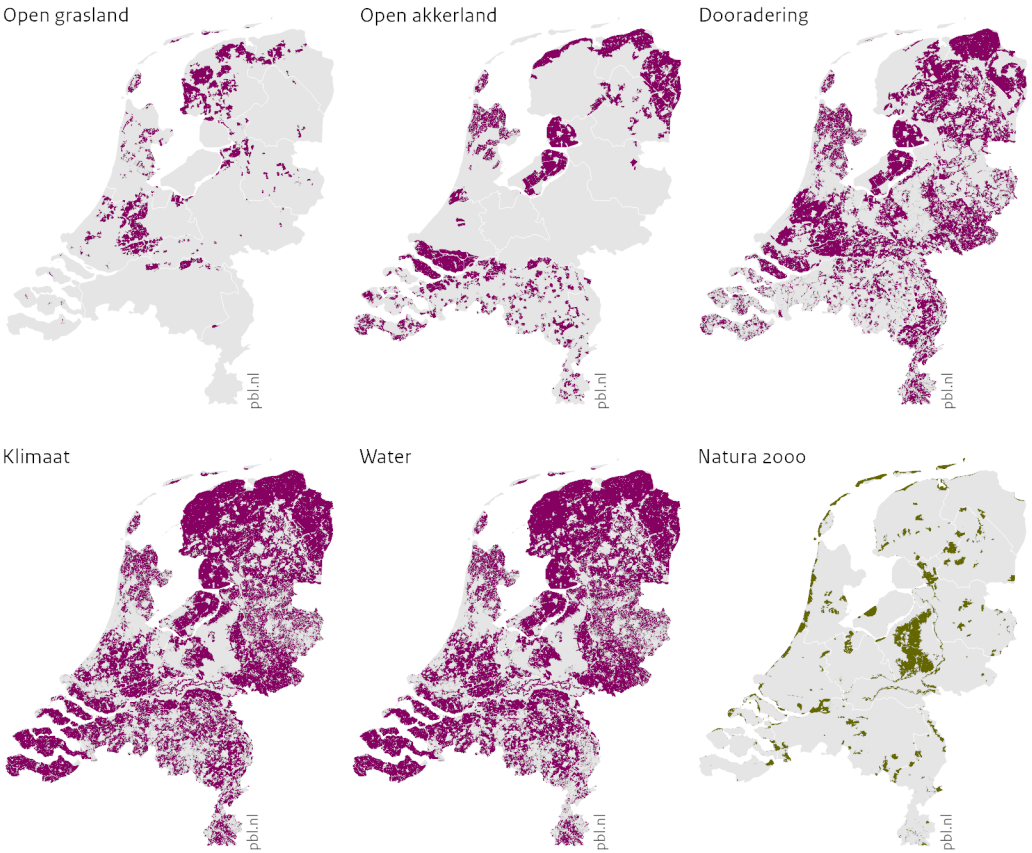
De agrarische collectieven sluiten vervolgens contracten af met de boeren, die beheermaatregelen uitvoeren ten behoeve van de verschillende soorten en voor water- en klimaatdoelen. De betaling aan de deelnemers gebeurt ook door het collectief.

Het Rijk heeft in het natuurbeleid, en dus ook voor het ANLb, een overwegend kaderstellende rol. Daarbij moet het verantwoording afleggen aan de Europese Commissie over het nakomen van internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit (Boonstra et al. 2021). Voor de verdeling van het budget over de provincies maakt het Rijk gebruik van adviescommissies. Zo heeft de commissie Jansen III een voorstel gedaan om het budget over de provincies niet te verdelen op basis van de doelen, maar op basis van een eerdere verdeling van het budget over de provincie (Boonstra et al. 2021; Jansen 2013). In 2021 heeft de commissie Beukema, in opdracht van het IPO extra gelden verdeeld, die vrijkwamen met de invoering van het nieuwe GLB in 2023. Het ging om extra geld voor de grutto en andere boerenlandvogels en voor waterkwaliteit en klimaat (Beukema 2021).

Negentig procent van het budget wordt gebruikt voor agrarische VHR-soorten

In 2023 is er voor een bedrag van circa 120 miljoen euro aan subsidie verstrekt, bestemd voor het agrarisch natuurbeheer van 116.754 hectare landbouwgrond (IPO 2024). Het grootste deel van dat bedrag gaat naar open grasland, gevolgd door dooradering en open akkerland (zie figuur 2.4). De soorten die in open grasland worden beschermd zijn met name weidevogels, zoals de grutto, kievit, scholekster en tureluur. Open grasland beslaat verreweg het grootste oppervlak dat onder agrarisch natuurbeheer valt. Omgerekend naar bedrag per hectare eist open grasland daardoor juist het kleinste bedrag op. De gemiddelde kosten per hectare voor het beheer van open grasland zijn bijvoorbeeld ruim vier keer lager dan die voor open akkerland. De lage kosten voor een hectare open grasland hebben ook te maken met lage vergoedingen voor lichte beheermaatregelen. Zo bestaat het grootste oppervlak beheer in open grasland uit legselbescherming; het beschermen van weidevogelnesten tijdens de broedperiode, bijvoorbeeld door om de nesten heen te maaien. De vergoeding van deze maatregel is relatief laag. In open akkerland zijn de maatregelen vaak gericht op het gehele perceel, waardoor ze een grotere impact hebben op de opbrengst en er een hogere vergoeding tegenover staat.

Figuur 2.3
Agrarisch natuurbeheer zones uit provinciale beheerplannen

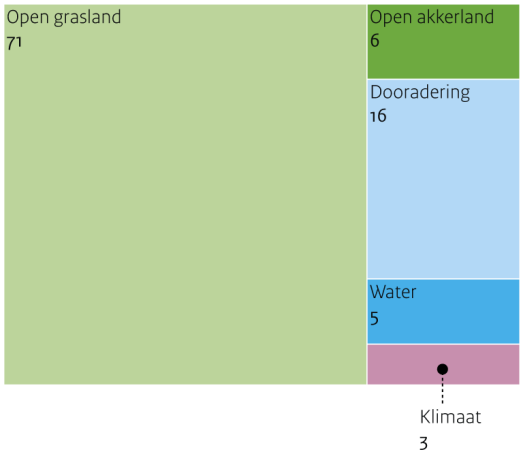


Bron: BIJ12

www.pbl.nl

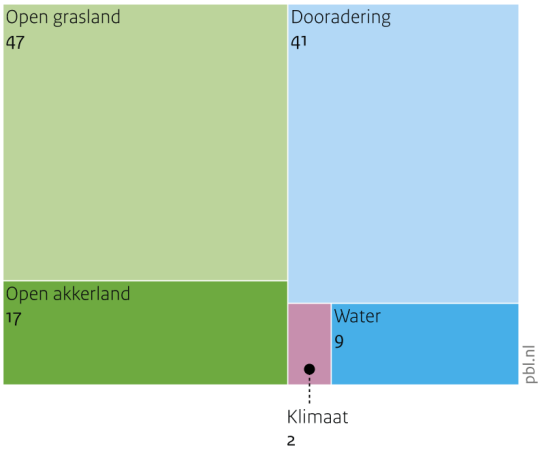
Figuur 2.4
Verdeling van oppervlakte en uitgekeerd bedrag per leefgebied, 2023

Netto hectare
Afgerond op duizend ha



Bron: RVO 2025

Uitgekeerd bedrag
Afgerond op miljoen euro



Ongeveer 10 procent van de subsidies werd besteed aan de categorie water en klimaat. Het huidige ANLb is dus in de eerste plaats gericht op het beheer van agrarische VHR-soorten en in de tweede plaats op de categorieën water en, sinds 2023, ook klimaat (RVO-cijfers over beheerjaar 2023).

Ecologische effectiviteit in potentie groot, maar tot op heden beperkt

Ondanks alle inspanningen is de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer in het halen van natuurdoelen minder dan verwacht. Lokaal worden successen gemeld, maar tot op heden lukt het niet om met de inzet van subsidies voor agrarisch natuurbeheer de natuur- en landschapswaarden in het landelijk gebied te behouden en de achteruitgang te stoppen. Zo heeft bijna vijftig jaar agrarisch natuurbeheer de achteruitgang van de boerenlandvogels niet kunnen keren (CLO 2025).

De huidige regeling, het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), die sinds 2016 geldt, is in 2021 geëvalueerd. Daaruit blijkt dat de ecologische condities voor het bereiken van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water licht zijn verbeterd. De verbetering wordt toegeschreven aan de gebiedsgerichte aanpak met de veertig agrarisch collectieven en de grotere flexibiliteit van het stelsel, waarmee beter dan voorheen ingespeeld kan worden op de situatie in de gebieden (Boonstra et al. 2021).

In een recentere, ecologische, evaluatie wordt geopperd dat inzet van ANLb op gebiedsniveau kan leiden tot stabiele of zelfs positieve trends van weide- en akkervogels. Voorwaarde is wel dat voor een voldoende groot aandeel van die gebieden het zogenoemde ‘zwaar beheer’ geldt. Op dit moment voldoen slechts weinig gebieden aan het benodigde aandeel zwaar beheer om te zorgen voor stabiele trends van weide- en akkervogels (Visser & Kleyheeg 2025). Met zwaar beheer wordt bijvoorbeeld bedoeld dat boeren een groot percentage van hun land vrijmaken voor extensief kruidenrijk grasland en werken met een hoger waterpeil, wat goed is voor de doelsoorten, maar wel ten koste gaat van de gewasopbrengst.

Weinig zicht op de effectiviteit van het beheer voor waterkwaliteit en klimaat

Het is voor waterschappen lastig om het effecten van watermaatregelen die binnen het ANLb worden genomen te meten. Het probleem is dat een groot aantal factoren invloed hebben op de waterkwaliteit van sloten, perceelranden of percelen, en het daardoor lastig is om het effect van beheermaatregelen te meten. Omdat onderzoek wel laat zien dat de maatregelen effectief zijn, zien de waterschappen in toenemende mate de meerwaarde van de inzet van de watermaatregelen om knelpunten voor waterkwaliteit in het kader van de KRW aan te pakken (Boonstra et al. 2021).

Over de werking en effectiviteit van de categorie klimaat is nog niets bekend, omdat deze pas in 2023 is opgenomen in het ANLb. Het gaat hier bijvoorbeeld om beheermaatregelen gericht op het vastleggen van koolstof in de bodem en het vasthouden van water om droogte tegen te gaan.

Animo voor zwaar beheer is beperkt door slechte inpasbaarheid in bedrijfsvoering en te lage vergoedingen

Uit de recente ecologische evaluatie van het ANLb (Visser & Kleyheeg 2025) blijkt dat de VHR-soorten gebaat zouden zijn bij meer zwaar beheer, zoals kruidenrijk grasland met een lage mestgift en een hoger waterpeil, of akkerbeheer op de gehele akker (niet alleen de randen). Onder boeren is er weinig animo voor dit soort zwaar beheer omdat het lastig inpasbaar is in de agrarische bedrijfsvoering. Daar komt bij dat de huidige vergoedingen niet alle kosten dekken, onder meer doordat de vergoedingen lange tijd niet geïndexeerd zijn en een groot aandeel zwaar beheer extra kosten met zich meebrengt die niet worden vergoed (Boonstra et al. 2021; PPP-Agro Advies 2022).

3 Thema's voor agrarisch natuurbeheer

3.1 Vier thema's

In de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer en de brief Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (LVVN 2024a; LVVN 2024b) staan verschillende ambities en doelen rondom de inzet van het additionele agrarisch natuurbeheer. Hieruit hebben wij vier thema's gedestilleerd, namelijk: (1) *soorten*; (2) *gebieden*; (3) *landschappen* en (4) *belonen*. Hiervan beschouwen we de eerste drie thema's als inhoudelijke thema's. Het vierde thema (*belonen*) zien we hier als conditioneel voor de drie inhoudelijke thema's. Voldoende belonen is immers nodig om voldoende belangstelling en deelname voor het vrijwillige agrarische natuurbeheer te genereren en is geen doel op zich.

Elk van de drie inhoudelijke thema's heeft een andere opgave waaraan (de extra middelen voor) het agrarisch natuurbeheer kan bijdragen. We zetten de thema's scherp neer om mogelijke keuzes en de consequenties hiervan helder inzichtelijk te maken.

We lichten de vier thema's kort toe:

1. Soorten: VHR-soorten in het agrarisch gebied centraal

Bij dit thema staan de 68 VHR-doelsoorten van het agrarisch natuurbeheer centraal die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van het agrarisch gebied. Het bestaande subsidiestelsel ANLb (2016-heden) is voornamelijk gericht op deze soorten. Hierbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen de leefgebieden open grasland (waarbij het vooral gaat om weidevogels), open akkers (akkervogels) en dooradering (overige VHR soorten). Hierbij hebben we 'specifieke aandacht' voor weidevogels – in het bijzonder de grutto – in het kader van de inbreukprocedure Vogelrichtlijn².

2. Gebieden: gebieden met internationale verplichtingen

In dit thema gaat het vooral om de internationale verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en het Klimaatakkoord. Daarbij beperken we ons tot de Natura 2000-gebieden (VHR), de veenweidegebieden (Klimaatakkoord) en de beekdalen (KRW). Agrarisch natuurbeheer is hier een vrij nieuw instrument, dat kan worden ingezet om de doelen in deze gebieden te halen of er een bijdrage aan te leveren, bijvoorbeeld via de extensivering van de landbouw en/of het verhogen van grondwaterpeilen.

3. Landschappen: focus op groenblauwe dooradering, dagvlinders en bestuivers

In dit thema staan de kwaliteit van het landschap en agrarische ecosystemen in heel Nederland centraal. Dit is zowel in ruimtelijk als inhoudelijk opzicht een duidelijke verbreding van het bestaande

² Nederland heeft op 25 juli 2024 een aanmaningsbrief ontvangen van de Europese Commissie (EC). In deze brief stelt de EC Nederland in gebreke vanwege de niet-naleving van de op hem rustende verplichtingen uit de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009).

agrarisch natuurbeheer. Concreet gaat het hierbij om de aanleg en beheer van landschapselementen (groen-blauwe dooradering) en het nakomen van specifieke verplichtingen die voortkomen uit de natuurherstelverordening (zoals de bescherming van dagvlinders en bestuivers).

4. Belonen

De ambitie van het kabinet is ook om de (beheer)maatregelen die agrariërs nemen, waarmee ze bijdragen aan het halen van de doelen, te koppelen aan ‘realistische verdienmodellen voor agrarische ondernemers’. Het thema *belonen* is kwalitatief anders, omdat er geen specifieke inhoudelijke doelen centraal staan en belonen een conditie is voor alle drie de bovengenoemde inhoudelijke thema’s. Zonder een goede beloning zal de belangstelling van agrarische ondernemers voor agrarisch natuurbeheer van elk van de drie inhoudelijke thema’s immers zeer beperkt zijn.

We werken de thema’s *soorten*, *gebieden* en *landschappen* elk op een vergelijkbare manier uit, mede aan de hand van de vier vragen van beleid (zie hoofdstuk 1), waarna we het thema *belonen* er naast zetten als algemene conditie voor de andere thema’s. Daarbij gaat het niet alleen om de omvang, maar ook om de continuïteit van beloningen voor agrariërs.

Leeswijzer

De thema’s worden in de volgende paragrafen nader uitgewerkt. We gebruiken voor de drie inhoudelijke thema’s – dus *soorten*, *gebieden* en *landschappen*, dezelfde structurering. Daarbij gaan we steeds uit van vrijwillig en bovenwettelijk agrarisch natuurbeheer via subsidies met een belangrijke rol voor provincies (in de aanwijzing van leefgebieden) en agrarische collectieven (voor het afsluiten van beheercontracten met individuele agrariërs). We gaan in op de doelen, op de condities voor het kunnen halen van die doelen en mogelijk alternatieve strategieën om met agrarische vormen van beheer tot de genoemde doelen te komen.

We gaan hieronder per inhoudelijk thema in op de doelen en de condities waaronder deze beoogde resultaten bereikt kunnen worden. De vier kernvragen structureren voor de drie inhoudelijke thema’s het betoog over de condities. Vervolgens gaan we in op mogelijke alternatieve beleidsstrategieën om de beoogde ambities met andere vormen van agrarisch beheer te realiseren. Deze vragen beantwoorden we per inhoudelijk thema (*soorten*, *gebieden* en *landschappen*) in de paragrafen 3.2 t/m 3.4. Daarna gaan we in paragraaf 3.5 in op het thema beter en langdurig belonen. Dit beschouwen we als algemene conditie voor de drie inhoudelijke thema’s. Ten slotte gaan we in paragraaf 3.6 in op mogelijke synergie of frictie tussen de thema’s *soorten*, *gebieden* en *landschappen*.

3.2 Thema soorten

3.2.1 Doelen en beleidskaders

Een belangrijk doel van het huidige agrarisch natuurbeheer is bij te dragen aan het halen van internationale natuurdoelen. Het agrarisch natuurbeheer is daarbij gericht op het creëren van leefgebied voor VHR-soorten die geheel of gedeeltelijk gebonden zijn aan het boerenland. Ook in de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (LVVN 2024a) wordt het agrarisch natuurbeheer aangemerkt als instrument voor de zorg voor agrarische VHR-soorten, waaronder de grutto. Daarbij wordt ingezet op uitbreiding van beheerpakketten die ten gunste komen van de grutto in en om weidevogelkerngebieden, in het kader van de inbreukprocedure die de Europese Commissie (EC) tegen Nederland is gestart (LVVN 2024d). Dit is een procedure die de EC kan volgen op het moment dat een lidstaat verplichtingen op

grond van het EU-recht niet is nagekomen. In dit geval gaat het om het niet nakomen van de regels van de Vogelrichtlijn ten aanzien van de bescherming van de grutto. Het Rijk moet nu bij de EC aantonen welke doeltreffende maatregelen het neemt om te zorgen voor de bescherming van de grutto.

Het agrarisch natuurbeheer is gericht op het verbeteren van de leefgebieden voor doelsoorten

Binnen het ANLb wordt er onderscheid gemaakt in drie leefgebieden: open grasland, open akkerland en dooradering. Maatregelen die uitgevoerd worden binnen deze drie leefgebieden moeten bijvoorbeeld leiden tot het creëren of verbeteren van foerageer- of voorplantingsmogelijkheden (BIJ12 2013).

Aan de drie leefgebieden zijn 68 doelsoorten van het agrarisch natuurbeheer gekoppeld. Dit gaat om soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden en waarbij het agrarisch natuurbeheer een bijdrage kan leveren om die staat van instandhouding te verbeteren (Bij12 2014).

De 21 doelsoorten van opengrasland zijn met name vogels, zoals typische weidevogelsoorten als de grutto, kievit en tureluur, en daarnaast 1 zoogdier, de Noordse woelmuis. De 20 doelsoorten van open akkerland zijn ook met name vogels, zoals de patrijs en grauwe kiekendief, en daarnaast 1 zoogdier, de hamster. Ten slotte bestaat het leefgebied dooradering uit zowel de natte dooradering voor soorten als de kamsalamander, geelgors en grote modderkruiper en droge dooradering voor soorten als geelgors, bunzing en boomkikker. Overigens is er overlap in de doelsoorten tussen de leefgebieden. Zo zijn de gele kwikstaart, kievit, veldleeuwerik en scholekster zowel belangrijke doelsoorten van open akkerland als open grasland.

Naast deze 68 landelijke doelsoorten hebben verschillende provincies ook nog andere soorten toegevoegd waaraan agrarisch natuurbeheer een bijdrage moet leveren. Dit gaat in totaal om 106 aanvullende soorten die in één of meerdere provincies ook als doelsoort van het agrarisch natuurbeheer aangemerkt worden (Boonstra 2021).

Gunstige staat van instandhouding is een grote opgave, een duurzame populatie is een eenvoudiger te bereiken doel

De 68 doelsoorten van het agrarisch natuurbeheer zijn allemaal soorten die (deels) afhankelijk zijn van het boerenland, die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, en waarbij agrarisch natuurbeheer bij kan dragen aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding.

Om tot een gunstige staat van instandhouding te komen dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Zowel de populatieomvang, de verspreiding als het beschikbare leefgebied van een soort dienen van voldoende omvang te zijn en geen negatieve trend te vertonen. Ook dient er voldoende toekomstperspectief te zijn voor een soort. De referentiewaarden hiervan worden gedeeltelijk bepaald op basis van populatie-ecologische overwegingen. Daarnaast is een historische referentie een belangrijk uitgangspunt van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit betekent voor vogels dat het populatieniveau van VR-soorten niet onder het niveau mag komen ten tijde van de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn rond 1980 (Vogel et al. 2021).

Voor soorten als de grutto, scholekster en de kievit valt dit referentiejaar van 1980 min of meer samen met de piek in het voorkomen van deze soorten in Nederland tussen 1960-1980 (Vogel et al. 2021; Kentie et al. 2008; De Rijk 2015). Het gevolg is dat voor een gunstige staat van instandhouding van de grutto een broedpopulatie nodig is van 85.000-105.000 broedparen (Van Dijk 1983; Bekhuis et al. 1987; Vogel et al. 2021). Een aantal circa vier maal hoger dan de huidige populatie, maar ook circa vier maal hoger dan de populatie in 1900.

Het Aanvalsplan Grutto (Winsemius et al. 2020) is niet gericht op het bereiken van de gunstige staat van instandhouding, maar op het behalen van een duurzame populatie grutto's. De benodigde aantallen broedparen grutto's voor een duurzame populatie, circa 40.000 broedparen (Melman & Sierdsma 2017) wijken sterk af van de benodigde 85.000-105.000 broedparen voor de gunstige staat van instandhouding. De omvang van een duurzame populatie is gebaseerd op ecologische criteria voor genetische diversiteit en het opvangen van slechte jaren, en niet op een historische referentie. Omdat een duurzame populatie en een gunstige staat van instandhouding verschillende uitgangspunten hebben, zijn de doelen ook verschillend.

De opstellers van het Aanvalsplan Grutto streven naar een populatie van circa 48.000 broedparen. Hiervoor zou 72.000 hectare weidevogelgrasland nodig zijn om de populatie van de huidige 25.000-29.000 naar de 48.000 te brengen. Dit aantal zou echter bij lange na niet voldoende zijn voor een gunstige staat van instandhouding volgens de methode beschreven in Vogel et al. (2021). Waarbij de staat van instandhouding niet alleen bepaald wordt door het populatieaspect, maar ook door verspreidingsgebied, leefgebied en toekomstperspectief.

Nederland heeft internationaal een bijzondere positie ten aanzien van weidevogels

Nederland heeft een bijzondere positie ten aanzien van weidevogels, met name de grutto, aangezien 84-91 procent van de individuen van de West-Europese flywaypopulatie³ van de ondersoort *Limosa limosa limosa* in Nederland broedt (Kentie et al 2016). Van alle Europese populaties samen broedt in Nederland circa 40-50 procent (Wolf & Teunissen 2006; Jensen et al. 2008) en op wereldschaal broedt circa 10-15 procent van deze soort in Nederland (BirdLife International 2016). Naast de grutto is Nederland ook van groot belang voor 30 procent van de Europese populatie scholeksters en 10 procent van de kieviten (Wolf & Teunissen 2006).

Maar de aantallen weidevogels tussen 1960 en 1980, die nu als referentie beschouwd worden, zijn historisch gezien een uitzonderlijke situatie

Hoewel in Nederland grote aantallen weidevogels zoals de grutto voorkomen en dat ook al lang zo lijkt te zijn, zijn de hoge aantallen en dichtheden van weidevogels zoals de grutto in de periode 1960-1980 in historisch perspectief een uitzonderlijke situatie (Kentie et al. 2008; Höglund et al. 2009; De Rijk 2015). De aantallen grutto's lagen in de eerste helft van de 20^e eeuw vele malen lager (Kentie et al. 2008). Zo wordt het aantal grutto's rond 1900 geschat op circa 20.000 broedparen (De Rijk 2015; Beintema 2015); kleiner dan de huidige populatie. Door de intensivering van de landbouw tussen 1900 en 1960 konden deze aantallen meer dan verviervoudigen (De Rijk 2015). Toch lijken deze aantallen wel als norm gezien te worden in zowel het maatschappelijk debat (Argeloo 2022; Winsemius et al. 2020) als het beleid (Vogel et al. 2021). Hierbij rijst de vraag of het focussen op individuele indicatorsoorten met historische aantallen als referentie het beste uitgangspunt is voor het agrarisch natuurbeheer (De Snoo 2015; Melman & De Snoo 2024).

Eerdere onderzoeken hanteren verschillende doelen voor de bescherming van VHR-soorten

Er zijn verschillende studies gedaan naar de aanvullende inspanning die nodig is om VHR-soorten te beschermen die afhankelijk zijn van het agrarisch gebied. In deze studies worden verschillende

³ Een flyway-populatie is een populatie van een trekkende soort die een vergelijkbare trekroute volgt om van hun broedplaatsen naar hun overwinteringsplaatsen te trekken in een bepaalde periode van het jaar. Deze route wordt jaarlijks gevolgd en verschuift geografisch vaak weinig

uitgangspunten gehanteerd als invulling van de VHR-verplichtingen. Dit varieert van duurzame populaties van weidevogels als grutto, scholekster, kievit (Winsemius et al. 2020; Melman 2017), het duurzaam voorkomen van 80-90 procent van de soorten van het agrarisch gebied (Van Hinsberg et al. 2020), tot 100 procent gunstige staat van instandhouding voor alle VHR-soorten (Quickscan NPLG 2022).

Dit leidt tot verschillende inschattingen van de benodigde uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer...

Door deze verschillende uitgangspunten komen deze studies ook tot verschillende benodigde inspanningen. In het Aanvalsplan Grutto (Winsemius et al. 2020) en Melman & Sierdsma (2017) wordt berekend dat voor een duurzame populatie van grutto's er circa 30 gebieden van 1.000 hectare nodig zijn waarbinnen het bestaande legselbeheer verzaamd dient te worden en te worden aangevuld met plas-dras en zwaar beheer. Dit zou resulteren in een populatie van 33.000-61.000 broedparen grutto's. Daarbij is de aanname dat voor een duurzame populatie grutto's circa 40.000 broedparen nodig zijn (Melman & Sierdsma 2017). Ook voor andere weidevogels van open grasland zou dit resulteren in een duurzame populatie. Echter, een duurzame populatie van 40.000 broedparen is niet hetzelfde als de 85.000-105.000 broedparen grutto's uit 1980, die nodig zijn om tot een gunstige staat van instandhouding volgens de VHR te komen (Van Dijk 1983; Bekhuis et al. 1987; Vogel et al. 2021).

Van Hinsberg et al. (2020) concludeerden op basis van modelberekeningen dat met 150.000 hectare extra natuur en aanvullend 120.000 hectare extra agrarisch natuurbeheer er voor circa 80-90 procent van de VHR-soorten gunstige condities zouden ontstaan voor het duurzaam voortbestaan van deze soorten. Ook deze invulling is niet hetzelfde als de Europeesrechtelijk vereiste gunstige staat van instandhouding en zal voor een aantal soorten een lagere populatieomvang betekenen (WUR & SOVON 2022). De extra benodigde hectares agrarisch natuurbeheer om te komen tot de 80-90 procent bestaan uit 50.000 hectare natuurvriendelijke, kruidenrijke akkers, 50.000 hectare natuurvriendelijke, kruidenrijke en botanische graslanden en 20.000 hectare landschapselementen.

In de Quickscan NPLG (WUR & SOVON 2022) ten slotte, wordt geconcludeerd dat voor 100 procent VHR-doelbereik er een uitbreiding van het areaal natuur nodig is van circa 69.000 hectare, met aanvullend ongeveer 700.000 hectare agrarisch natuurbeheer. Dit bestaat uit 360.000 hectare beheerpakketten voor open grasland, circa 180.000 hectare voor akkers en circa 160.000 hectare dooradering. Ter vergelijking: Er is circa 1,8 miljoen hectare cultuurgrond in Nederland in gebruik, waarvan circa 1 miljoen hectare grasland en 0,5 miljoen hectare akkerland (Berkhout et al. 2024).

...en tot verschillen in de bijkomende kosten en een bandbreedte van 12 miljoen tot 1,1 miljard euro per jaar

De verschillen in invulling en benodigde uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer tussen deze studies, resulteren in grote verschillen in de daarbij komende kosten. Zo worden de structurele beheerkosten om tot de duurzame populatie grutto's te komen zoals in het Aanvalsplan Grutto, geschat op een eenmalige investering van 35-89 miljoen euro en structureel van 12-40 miljoen euro (Melman & Sierdsma 2017; Winsemius et al. 2020). Bij deze aanpak bestaat het zware beheer voor een groot deel uit het uitgesteld maaien van gangbaar grasland. Dit type agrarische beheerpakketten draagt bij aan de overleving van weidevogelkuikens, maar leidt niet tot een structurele verbetering en uitbreiding van het leefgebied van weidevogels zoals beheerpakketten gericht op kruidenrijk of botanisch grasland dat doen (Boonstra et al. 2021; Visser & Kleyheeg 2025). Uitgaande van een uitbreiding van zwaar beheer dat wel leidt tot een structurele verbetering van leefgebied voor weidevogels (in de vorm van pakketten gericht op plas-dras en kruidenrijke en botanische graslanden) zou op basis van de

maximale en minimale beleidskosten voor deze beheerpakketten (BIJ12 2024) leiden tot kosten tussen de 40 en 100 euro miljoen per jaar.

Bij de invulling van de doelen gehanteerd door Van Hinsberg et al. (2020) zou de uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer leiden tot 200-600 miljoen euro aan extra jaarlijkse beheerkosten voor agrarisch natuurbeheer. Deze inschatting is gebaseerd op de maximale en minimale beleidskosten voor beheerpakketten voor botanische en kruidenrijke graslanden en akkers (BIJ12 2024) en de huidige het gemiddelde uitgekeerde bedrag per hectare voor landschapselementen in dooradering (zie Figuur 2.4). Hierbij zijn nog aanvullende investeringskosten nodig bijvoorbeeld voor de aanleg van landschapselementen.

Om te komen tot 100 procent VHR-doelbereik, zoals gehanteerd door WUR & SOVON (2022), is 700.000 hectare agrarisch natuurbeheer nodig. Hierbij is voor de benodigde uitbreiding per leefgebied niet gedefinieerd wat voor soort agrarisch natuurbeheer daarvoor nodig is. Voor de inschatting van de daarbij horende kosten zijn we daarom uitgegaan van het gemiddelde uitgekeerde bedrag per hectare in de verschillende leefgebieden in 2024 (zie figuur 2.4). Daarbij bestaat een substantieel deel van het beheer uit licht beheer zoals legselbescherming. Op basis daarvan zou circa 1,2 miljard euro per jaar voor agrarisch natuurbeheer nodig zijn voor 100 procent VHR doelbereik van de 68 soorten die in het agrarisch gebied voorkomen. De verwachting is echter dat voor volledig VHR-doelbereik het in grote mate om zware beheerpakketten gericht op plas-dras en kruidenrijk en botanisch grasland zal gaan, waardoor dit bedrag zou oplopen tot circa 3 miljard euro. Bovendien zijn investeringskosten niet meegenomen in dit bedrag.

3.2.2 Condities voor effectiviteit

Werkt het?

Over het algemeen nemen populaties van doelsoorten van open grasland niet toe onder agrarisch natuurbeheer...

Verschuillende onderzoeken hebben laten zien dat de huidige invulling van het agrarisch natuurbeheer er over het algemeen niet in slaagt om de populaties van soorten van open grasland toe te laten nemen (Kleijn 2012; Rekenkamer 2020; Visser & Kleyheeg 2025). Wel lijken de trends in gebieden met agrarisch natuurbeheer minder negatief dan in gebieden zonder beheer (Visser & Kleyheeg 2025) en zijn er lokale waar de aantallen wel toenemen (Oosterveld 2009). Het grootste deel van dit soort onderzoek naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer op open grasland in Nederland is gericht op de bescherming van weidevogels als de grutto, kievit, scholckster en tureluur.

...omdat relatief veel licht beheer wordt uitgevoerd met beperkt effect...

Voor het weidevogelbeheer bestaan verschuillende typen beheerpakketten. De pakketten met een beperkte impact op de agrarische bedrijfsvoering die zijn gericht op de lokale bescherming van nesten, worden als lichte pakketten bestempeld. Het doel van de lichte pakketten is de nesten van weidevogels te beschermen tegen bijvoorbeeld maaien of vertrapping door vee. Over het algemeen is het effect van dit beheer beperkt ten opzichte van wat er op regulier boerenland zonder agrarisch natuurbeheer gebeurt. Desalniettemin bestaat 54 procent van het oppervlak aan agrarisch natuurbeheer op grasland uit dergelijke pakketten.

Het beperkte effect van lichte pakketten komt doordat met name de kuikenoverleving en niet de overleving van de nesten primair bepalend is voor de trend van de populatie (Kleijn 2011). Bovendien zouden op basis van de Vogelrichtlijn alle nesten van weidevogels al bescherming moeten genieten

tegen vernieling of beschadiging door bijvoorbeeld maaiwerkzaamheden, ook zonder agrarisch natuurbeheer (Trouwborst 2016). Zo moeten bij maaiwerkzaamheden in bermen bijvoorbeeld nesten worden ontzien en dient er minimaal 50 vierkante meter rondom een nest voldoende beschutting en foerageermogelijkheden te blijven (Bij12 2024). In het legselbeheer binnen het agrarisch natuurbeheer gelden vergelijkbare eisen.

...terwijl het meest effectieve beheer gericht op extensivering maar beperkt wordt uitgevoerd

Zware pakketten bevatten maatregelen zoals uitgesteld maaien, creëren van plas-dras of kruidenrijk of botanisch (en minder productief) grasland. Uit onderzoek blijkt dat binnen deze categorie vooral de zwaardere pakketten gericht op het structureel verbeteren van het habitat voor weidevogels middels extensivering en de ontwikkeling van kruidenrijk grasland leiden tot de hoogste dichtheden aan weidevogels (Oosterveld 2007; Nijland 2008; Groen 2021; Barba-Escoto 2024)). Dergelijke extensiveringspakketten beslaan momenteel echter circa 15.000 hectare; slechts 20 procent van het oppervlakte agrarisch natuurbeheer op grasland. Dit oppervlak is de afgelopen jaren wel toegenomen (Visser & Kleyheeg 2025).

Met de huidige invulling van agrarisch natuurbeheer op grasland lijken weidevogels als de grutto maar beperkt beschermd te worden (Rekenkamer 2020). Maar ook natuurgebieden gericht op deze soorten lijken maar in beperkte mate in staat om hogere aantallen weidevogels te herbergen dan percelen met zwaar agrarisch natuurbeheer (Barba-Escoto 2024; Groen et al. 2021). Ook lijkt het beheer in natuurgebieden niet te zorgen voor een landelijke positieve trend in de aantallen in natuurgebieden (Van Turnhout et al 2019; Oosterveld & Altenburg 2017).

Voor een verbetering van het leefgebied van soorten van open grasland is er een groter oppervlak kruiden- en botanisch grasland nodig en meer plas-dras...

Een belangrijk verbeterpunt dat naar voren komt uit evaluaties van het weidevogelbeheer is dat er voor de bescherming meer zwaardere pakketten nodig zijn gericht op plas-dras en extensivering, zoals pakketten gericht op de verhoging van het waterpeil en de ontwikkeling van kruidenrijk en botanisch grasland. Hoewel uitgesteld maaien, vaak gerekend tot de zware pakketten, weliswaar positief kan bijdragen aan de overleving van de nesten, is de bijdrage van deze pakketten aan een structurele verbetering van het habitat voor weidevogel(kuikens) zoals gezegd beperkt. Na de rustperiode wordt de gangbare landbouwpraktijk immers weer hervat, wat bijvoorbeeld resulteert in een zwaar en dicht gewas waar de kuikens zich moeilijk in kunnen voortbewegen op zoek naar voedsel (Boonstra 2021; Visser 2021; Visser & Kleyheeg 2025). Naast een structurele verbetering van het leefgebied voor weidevogels zijn pakketten gericht op botanisch grasland niet alleen positief voor weidevogels, maar ook positief voor graslandvlinders en andere bestuivers (Van Eekeren & Visser 2019).

Een belangrijk aandachtspunt bij de ontwikkeling van kruidenrijke en botanische graslanden is dat agrarisch-natuurbeheerpakketten gericht hierop in het verleden weliswaar bestaande kruidenrijke vegetaties in stand hebben kunnen houden, maar zeer beperkt nieuwe kruidenrijke graslanden hebben kunnen ontwikkelen (Kleijn 2021). Zaden van soorten van kruidenrijk grasland zijn door het intensieve agrarisch gebruik veelal uit de bodem verdwenen (Blomqvist et al. 2009) en kunnen maar zeer beperkt vanuit nabijgelegen bronpopulaties de nieuwe percelen koloniseren (Van Dijk et al. 2014). Het inzaaien met inheemse, lokale zaden van deze kruidenrijke vegetaties kan hierbij helpen, maar is momenteel geen onderdeel van deze beheerpakketten.

...dat geconcentreerd bij elkaar ligt

Naast het lokaal creëren van de juiste omstandigheden voor soorten speelt ook de ruimtelijke samenhang een grote rol bij de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Veel doelsoorten van het agrarisch natuurbeheer hebben een mozaïek aan verschillende, nabijgelegen omstandigheden nodig. Zo zijn er andere plekken nodig om te rusten, broeden en eten te vinden voor jonge of oude dieren. De kuikens eten insecten in het lange gras en vinden er beschutting. De volwassen vogels broeden, afhankelijk van de soort in lang of kort gras, maar rusten en eten regenwormen in plas-drasgebieden. Dit alles dient in voldoende omvang voor te komen binnen een bepaalde actieradius die een soort kan bereiken.

Bij de overstap in 2016 naar het ANLb-stelsel was een van de doelen om via de agrarische collectieven sterker te sturen op ruimtelijke samenhang van het uitgevoerde beheer dat is gericht op de verschillende leefgebieden die nodig zijn voor een soort (Melman 2015). Deze doelstelling lijkt in beperkte mate gerealiseerd te zijn, aangezien de ruimtelijke concentratie van zware agrarische natuurbeheerpakketten op grasland is toegenomen van 16,8 procent in 2014 naar 19,9 procent in 2022 (Visser & Kleyheeg 2025). Dit betekent dat het oppervlak agrarisch natuurbeheer binnen een straal van 500 meter rondom een perceel met agrarisch natuurbeheer gemiddeld 19,9 procent van dat oppervlakt beslaat. Voor een stabiele trend van soorten van open grasland moet echter in een gebied gemiddeld 41 procent uit zwaar beheer bestaan (Visser & Kleyheeg 2025). Er is dus meer en een nog een grotere ruimtelijke concentratie van zwaar beheer nodig.

Agrarisch natuurbeheer leidt nauwelijks tot positieve trends in akkervogels...

Net als voor weidevogels geldt ook voor akkervogels dat er geen positieve trends in de aantallen van de meeste akkervogels te zien zijn, ondanks agrarisch natuurbeheer. De trend van soorten van ruigte en struweel in akkerland zoals geelgors en grasmus is gestabiliseerd door de bijdrage van agrarisch natuurbeheer (Klaassen 2020), maar de aantallen van soorten van open akkerland zoals veldleeuwerik, kwartel, Kievit en scholekster nemen nog steeds af. Hierbij valt op dat drie van deze vier soorten ook doelsoorten van open grasland zijn.

Ten opzichte van de hoeveelheid onderzoek naar de effectiviteit van weidevogelbeheer is de hoeveelheid onderzoek naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor soorten van open akkerland beperkt. Het meeste onderzoek is gericht op soorten als de veldleeuwerik (Kuiper 2015), grauwe kiekendief (Trierweiler 2010) en de hamster (La Haye 2010). Agrarisch natuurbeheer op akkerland wordt door 30 procent van de akkerbouwers uitgevoerd (Bonnet & Tiktak 2025).

...maar er zijn uitzonderingen, zoals de grauwe kiekendief

De enige akkervogel waarvoor agrarisch natuurbeheer op akkerland tot een positieve trend heeft geleid is de grauwe kiekendief (Koks et al. 2007, Klaassen 2020). De combinatie van het creëren van extra foerageermogelijkheden in akkerranden voor prooien van deze soort in combinatie met het beschermen van legsels op akkers zijn hierbij belangrijke factoren. Ook voor akkervogels geldt dat er sinds 2016 een gebiedsgerichte aanpak wordt uitgevoerd, waarbij het agrarisch natuurbeheer meer geclusterd wordt in kansrijke gebieden. Uit onderzoek blijkt dat akkervogels als de veldleeuwerik in grotere aantallen voorkomen in gebieden met een hogere concentratie agrarisch natuurbeheer. Dit lijkt alleen geen effect te hebben op de trend van de vogels binnen deze gebieden (Kuiper 2015; Wiersma 2014; Klaassen 2020).

Agrarisch natuurbeheer op akkers kan meer effect hebben als er lokaal meer gefocust wordt op het creëren van omstandigheden voor een beperkt aantal soorten die vergelijkbare eisen stellen aan het

leefgebied. Omdat de soorten verschillende eisen stellen aan een leefgebied is het belangrijk dat er lokaal keuzes worden gemaakt voor een type leefgebied waarvan de omvang moet uitbreiden. Daarnaast moet er meer ingezet worden op maatregelen voor braakliggende stukken grond met een kruidenrijke vegetatie en meer vogelvriendelijke gewassen als luzerne en productieve grasklaver percelen (Klaassen 2020).

Voor hamsters op akkers is meer beheer nodig dat goed is voor hamsters en boeren

Naast akkervogels is de hamster een belangrijke doelsoort van het open akkerland in Limburg. In 1999 was de hamster vrijwel uitgestorven in Nederland door intensivering van de landbouw. Door het uitzetten van hamsters, in combinatie met het beheer van speciale akkers met voedselgewassen voor hamsters in reservaten en in het boerenland (La Haye 2010), nam de populatie weer toe (De Snoo 2016). De afgelopen jaren neemt de populatie echter weer af (Müskens et al. 2020; CLO 2021). De populatie hamsters lijkt te zijn gestabiliseerd op circa 400 individuen. Om de populatie robuust te maken zou het areaal waar het beheer is gericht op hamsters, uitgebreid moeten worden; van het verspreidingsgebied van de huidige hamsterpopulatie zou 25 procent moeten bestaan uit geschikt habitat (Müskens et al. 2020). Hierbij ligt de uitdaging in het vinden van beheerpakketten die zowel positief zijn voor de hamster als voor boeren zijn in te passen in de bedrijfsvoering zodat er meer areaal van dit beheer zal plaats vinden (De Snoo et al. 2016).

Dooradering: de laatste plekken in het agrarisch gebied waar veel soorten nog voorkomen

Dooradering van het agrarisch gebied kan worden onderverdeeld in natte dooradering zoals watergangen, slootkanten en poelen en droge dooradering zoals heggen, bomenrijen en struwelen. Natte dooradering is het leefgebied van soorten als de grote modderkruiper, grote vuurvlieder en kamsalamander. Droge dooradering soorten als vleermuizen, ortolaan en bunzing. Tot 2016 was het beheer van verschillende vormen van dooradering niet zozeer gericht op VHR-doelsoorten maar meer op bijvoorbeeld botanische diversiteit in slootkanten (Van Dijk et al. 2013) of landschappelijke waarden van landschapselementen zoals hagen en knotbomen (De Snoo et al. 2016, Boonstra et al. 2021).

Het belang van dooradering voor de VHR-soorten en de biodiversiteit van het agrarisch gebied is groot (CLO 2010). Dit hangt samen met de omvang; er is in Nederland alleen al 350.000-400.000 kilometer aan sloten. Daarnaast is de biodiversiteit van bijvoorbeeld planten of insectensoorten groter in elementen zoals slootkantranden (Wiggers 2015; Kleijn 2001) of opgaande landschapselementen (Cormont 2016) dan op agrarische percelen. Dit soort elementen dienen dan ook vaak als de laatste plekken waar soorten van de kruidenrijke graslanden, akkers en zelfs bossen in het agrarisch gebied nog voorkomen. Naast de diversiteit van soorten zijn landschapselementen ook van belang voor de genetische diversiteit van autochtone inheemse populaties bomen en struiken. Zo komen de slechts 3 procent overgebleven autochtone inheemse bomen en struiken voor een belangrijk deel voor in landschapselementen (Kemenade & Maes 2019).

Dooradering: investeer in inrichting en extensieveer op naastgelegen percelen

Wat het effect is van het agrarisch natuurbeheer binnen dooradering op de doelsoorten is tot recentelijk beperkt geëvalueerd. Visser en Kleyheeg (2025) vonden geen relatie tussen het aandeel zwaar beheer in een gebied en de trends van vogels van natte dooradering. Wel waren trends van deze soorten stabiel in gebieden met agrarisch natuurbeheer, maar negatief in gebieden zonder agrarisch natuurbeheer. Voor vogelsoorten van droge dooradering is het beeld gemengd; positieve trends in de aantallen van doelsoorten als er voldoende zwaar beheer is uitgevoerd. Vissen en amfibieën die doelsoorten laten grotendeels een negatieve trend zien, zowel in gebieden met agrarisch natuurbeheer als zonder (Visser & Kleyheeg 2025).

Om het leefgebied voor alle soorten te verbeteren, is lastig. De doelsoorten stellen grote verschillende eisen aan hun leefgebied. Daarnaast is er beperkte kennis over de relatie tussen het gevoerde beheer en het voorkomen van de doelsoorten (Boonstra et al. 2021). Factoren die een belangrijke rol lijken te spelen bij effectief agrarisch natuurbeheer voor soorten van open grasland en open akkerland lijken ook een rol te spelen bij doelsoorten van dooradering. Het investeren in een goede inrichting bij de aanleg van landschapselementen en het extensiveren van de landbouwpraktijk op naastgelegen percelen – zoals verhoging van het grondwaterpeil en verlaging van de bemesting – dragen bij aan een hogere diversiteit in soorten van natte dooradering (Zollinger 2021). Voor doelsoorten van droge dooradering is het realiseren van extensieve, kruidenrijke grasland(rand)en of ruigtes in de nabijheid van landschapselementen belangrijk (Oosterveld et al. 2022). Naast de extensivering van het beheer is de ruimtelijke samenhang in het beheer van de dooradering, in samenhang met open grasland of open akkerland belangrijk. Zo wordt voor droge dooradering aanbevolen om landschapselementen zoveel mogelijk met elkaar te verbinden en om te komen tot een oppervlakte-aandeel van 7 procent of 20 kilometer lijnvormige elementen per 100 hectare (Oosterveld et al. 2022). Visser & Kleyheeg (2025) vonden echter dat voor een omslag van een negatieve naar positieve trend van vogelsoorten van droge dooradering, een dichtheid nodig was van 18 procent aan oppervlakteaandeel.

Predatie heeft een groot effect op sommige soorten

Naast het ontbreken van voldoende oppervlakte geschikt leefgebied en het gebrek aan ruimtelijke samenhang van de genomen maatregelen, wordt predatie van nesten, jonge dieren en volwassen dieren vaak genoemd als een belangrijke belemmering in het succes van het agrarisch natuurbeheer (Teunissen et al 2005). Tot 1980 was de landbouwpraktijk de belangrijkste factor die het succesvol uitkomen van nesten van boerenlandvogels bepaalde, terwijl verliezen door predatie afnamen (Roodbergen et al. 2012). Sinds die tijd is het effect van agrarische activiteiten echter afgenomen en dat van predatie toegenomen tot een niveau waarbij, afhankelijk van het landschap tussen 12 en 53 procent van de nesten van grondbroedende weidevogels wordt leeggeroofd (Teunissen 2020).

Er zijn 22 verschillende soorten die een rol kunnen spelen bij de predatie van legsels en kuikens van weidevogels, zoals vossen, steenmarters, katten, wezels, hermelijnen, zwarte kraaien, blauwe reigers, ooievaars, egels, schapen en bruine kiekendieven (Beintema & Müskens 1987; Teunissen 2020). Bij de meeste akkervogels speelt predatie relatief een beperkte rol (Klaassen 2022).

In de ecologische evaluatie wordt echter geconstateerd dat zelfs bij de huidige verliezen door predatie behoud of zelfs groei van populaties weidevogels mogelijk is, zolang er maar voldoende zwaar beheer wordt uitgevoerd (Visser & Kleyheeg 2025). Bovendien blijkt uit onderzoek dat de predatie van nesten van weidevogels in kruidenrijk grasland op een vergelijkbaar niveau is als in de piek van de weidevogelpopulaties in de jaren 80 van de 20^e eeuw (Kentie et al. 2015). Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat nesten minder opvallen in kruidenrijk grasland dan in een monocultuur gras. Ook een opener landschap en een hoger waterpeil kan helpen om leefgebied minder geschikt te maken voor predatoren (Van der Wal & Teunissen 2018).

Ondanks de grote inzet op het bestrijden van predatoren wordt er gesproken over uitbreiding naar meer soorten

De afgelopen jaren wordt er al beheer van predatoren uitgevoerd om weidevogels te beschermen tegen roofdieren. Kraaien, vossen en in de provincie Friesland ook steenmarters worden bestreden ten behoeve van de weidevogels. Zo zijn er in 2020 circa 13.500 vossen afgeschoten, grotendeels ten behoeve van de bescherming van weidevogelnesten en kuikens van onder andere de grutto (Jaarverslagen Faunabeheereenheden). Ter vergelijking: er waren in die periode circa 25.000-29.000

gruttobroedparen in Nederland.

Ondanks deze inzet op predatoren wordt aanbevolen om het huidige predatorenbeheer uit te breiden en ook soorten als de buizerd, ooievaar, bunzing, hermelijn, reigers, bruine kiekendief en verwilderde kat te bestrijden (Winsemius et al. 2020; Boeren natuur 2025; Tweede Kamer 2025). Daarbij wordt predatorenbeheer gezien als een tijdelijke noodmaatregel totdat er voldoende leefgebied is gecreëerd en de populaties op een niveau zijn waarop ze weerbaarder zijn (Winsemius et al. 2020) - hoewel deze tijdelijkheid ook ter discussie wordt gesteld (Mulder 2024). Dat het beheren van de ene groep beschermde, inheemse diersoorten (predatoren) gebeurd ten behoeve van een andere groep dieren (weidevogels) kan in verklaard worden vanuit historisch perspectief. Veel weidevogelsoorten kwamen tot hun piekaantallen in een periode waarin populaties van veel predatoren door menselijk ingrijpen kunstmatig laag waren. Zo werden vossen, marterachtigen en roofvogels actief bestreden ter bescherming van wild voor de jacht (De Rijk 2015; Mulder 2024) of waren de aantallen laag door de effecten van gewasbeschermingsmiddelen als DDT, zoals bij roofvogels en ooievaars (Mulder 2024). Daarnaast was het landschap minder geschikt voor predatoren door een hoger waterpeil en een opener landschap (Teunissen et al. 2020).

Het beheer van predatoren is ecologisch, juridisch en maatschappelijk gezien complex

Het bestrijden van predatoren is ecologisch, juridisch en maatschappelijk gezien complex. Voor de juridische onderbouwing voor het bestrijden van predatoren dient namelijk inzichtelijk gemaakt te worden dat er geen alternatieven zijn voor het afschieten van de dieren, en dat het beheren van de ene diersoort effect sorteert in het verlagen van de predatiedruk en de overleving van de andere. Dit is lastig bij predatoren, aangezien de afname van de ene predator kan leiden tot de toename van de ander door concurrentie of zelfs onderlinge predatie; zo zorgt een afname van het aantal vossen tot een toename bij de boommarter, steenmarter en hermelijnen doordat vossen op deze soorten jagen (Mulder 2023). Bovendien mag het bestrijden van een diersoort er niet toe leiden dat deze soort zelf in een ongunstige staat van instandhouding komt. Hier kunnen beleidsdoelen gaan wringen aangezien een aantal van deze predatoren zelf ook beschermde VHR-soorten zijn, zoals de ooievaar, buizerd, bruine kiekendief, bunzing en blauwe en zilvereiger. De blauwe reiger en bruine kiekendief hebben bijvoorbeeld zelf een ongunstige staat van instandhouding.

Uit jurisprudentie blijkt dat het niet altijd zomaar mogelijk is de aantallen van soorten dermate te reguleren en dat er bij beheer een risico bestaat op een verslechtering van de staat van instandhouding van soorten (Rechtbank Noord-Nederland 9 februari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:413; ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:745). Daarnaast geldt voor de bunzing dat deze beschouwd wordt als predator van weidevogels die actief bestreden moet worden binnen het leefgebied open grasland, terwijl deze soort tegelijkertijd een doelsoort is van het leefgebied dooradering. Los van het juridische kader, is het ook een maatschappelijke en politieke vraag in hoeverre het grootschalig bestrijden van de ene inheemse beschermde diersoort ten behoeve van de andere aanvaardbaar is.

Past het?

ANLb geschikt voor beheer gericht op behoud agrarische VHR-soorten

Een belangrijk doel van het huidige ANLb is het behoud van de 68 agrarische VHR-soorten. Dit stelsel is gebaseerd op de decennialange ervaring met een agrarisch natuurbeheer dat was gericht op boerenlandvogels. Bij het huidige stelsel is een focus op ruimtelijk geconcentreerd beheer in kansrijke gebieden. Hoewel de tussenevaluatie van het ANLb laat zien dat er nog veel te verbeteren is, laat het ook zien dat het stelsel in principe geschikt is om te werken aan het behoud van de VHR-soorten.

Daarvoor is het wel nodig het langjarig, zwaar beheer dat is gericht op een verbetering van het leefgebied van doelsoorten, uit te breiden en te verbeteren (Boonstra et al. 2021).

Groot aandeel zwaar beheer vraagt om aanpassing bedrijfsvoering

Om ecologisch effectief te zijn moet op een substantieel deel van een agrarisch bedrijf zwaar beheer uitgevoerd worden, dat is gericht op een langjarige verbetering van leefgebied. Als het om 20 procent of meer volvelds beheer gaat, dan heeft dit een grote invloed op de agrarische bedrijfsvoering (Boonstra et al. 2021; Sanders et al. 2013). Zo zal de melkproductie per koe afnemen doordat de voederwaarde van het gras afneemt. Hoe groter het aandeel kruidenrijk grasland bijvoorbeeld, des te lager de melkproductie per koe en per hectare zal zijn (PPP-Agro Advies 2022; Gies et al. 2025). Door deze grote impact zijn dergelijke beheerpakketten gericht op kruidenrijk grasland, verhoging van het waterpeil naar plas-dras en het beheren van landschapselementen, niet populair bij melkveehouders en akkerbouwers (Bouma et al. 2020).

Gangbare bedrijven kunnen er in die situatie voor kiezen om om te schakelen naar een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering met een lagere melkgift per hectare (Gies et al. 2025). In de huidige omstandigheden is dit een grote stap met een aantal barrières, waarvan het vinden van een goed verdienmodel een grote is (Vermunt et al. 2022; Schrijver et al. 2022). Daarnaast zal een bedrijf dat omschakelt extra grond nodig hebben om voldoende mestplaatsingsruimte te houden (Schrijver et al., 2022). Wanneer de overheid voldoende hoge vergoedingen voor beschikbaar stelt voor zwaar beheer kan ze het animo onder agrariërs vergroten (Bouma & Oosterhuis 2019; Bouma et al. 2020, zie ook 3.5).

Mag het?

Hoger budget voor agrarisch natuurbeheer ten behoeve van VHR-soorten is mogelijk

Het is volgens de Europese regelgeving toegestaan om maatregelen ten behoeve van de VHR-doelsoorten te vergoeden met geld uit het ANLb (Bijlage 1). Daarbij is het belangrijk dat maatregelen bovenwettelijk zijn en dat ze vrijwillig uitgevoerd worden. De hoogte van de subsidie dient gebaseerd te worden op gederfde inkomsten en gemaakte kosten voor beheer die voortkomen uit het uitgevoerde agrarisch beheer. Dit ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun.

Ook het werken met een collectieve aanpak zoals in Nederland gebeurt, is toegestaan. In die zin zou de werkwijze niet afwijken van het ANLb zoals het sinds 2016 uitgevoerd wordt. Dit betekent dat de ophoging van het budget met 500 miljoen euro ingezet kan worden om bij te dragen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van 68 VHR-doelsoorten voor het agrarisch natuurbeheer, maar dit vraagt wel aanpassing in het Nationaal Strategisch Plan voor inzet van het GLB. Deze aanpassing kan alleen in overleg met de Europese Commissie, waarbij deze eisen kan stellen.

Hoort het?

Er is groot draagvlak voor de bescherming van doelsoorten van het agrarisch gebied zoals weidevogels ...

Uit onderzoek blijkt dat er groot maatschappelijk draagvlak is voor de bescherming van soorten van het agrarisch gebied. Van de respondenten vindt 84 procent het beschermen van natuur op het platteland belangrijk, waarbij 80 procent vindt dat de landbouw meer rekening moet houden met natuur dan zich vooral richten op voedselproductie (De Boer & Langers 2022). Ook blijkt uit enquêtes dat 50 procent van de respondenten het wat doet dat het typisch Nederlandse graslandschap en de weidevogels afnemen, ondanks dat 88 procent aangeeft niets of zeer weinig over weidevogels te weten

(Zeilstra 2009). Weidevogels, vooral de grutto, heeft een rol als icoonsoort gekregen van het agrarisch landschap en het agrarisch natuurbeheer. Initiatieven als Aanvalsplan Grutto en Kening fan 'e Greide richten zich op deze soort. Bij de verkiezing tot nationale vogel won de grutto in 2015 met een kwart van de stemmen en versloeg de merel en de mus (Vroege Vogels 2015).

Hoewel er draagvlak is voor de bescherming van weidevogels, kunnen niet alle maatregelen die genomen worden ten behoeve van weidevogels rekenen op draagvlak onder agrariërs of de maatschappij in brede zin. Zo vindt een deel van de agrarisch ondernemers dat een lagere opbrengst en het hebben van (on)kruiden in het grasland en een slechte afwatering, niet past binnen de definitie van wat volgens hen een goede boer doet (Burton et al. 2008; Westerink et al. 2019). Deze normen lijken echter te verschuiven, waarbij het uitvoeren van zwaarder agrarisch natuurbeheer zoals het creëren van plasdras meer geaccepteerd wordt onder agrarisch ondernemers (Westerink et al. 2019). Daarnaast kan het bestrijden van predatoren of het kappen van bomen voor een opener landschap niet altijd rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak of gevoel van maatschappelijke urgentie (Algemeen Dagblad 2021; Kruijff et al. 2018; Zest Marketing 2023).

3.2.3 Alternatieve beleidsstrategieën

Vergroting Natuurnetwerk Nederland voor weidevogels via zelfrealisatie

Agrarisch natuurbeheer is niet het enige beleidsinstrument om de 68 doelsoorten te beschermen. De overheid kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om het Natuurnetwerk Nederland te vergroten, via zogenoemde zelfrealisatie. Bij zelfrealisatie blijft de grond in eigendom van de agrariër, maar wordt deze gedeeltelijk afgewaardeerd; de grond krijgt een bestemming natuur, met agrarisch medegebruik. Volgens de grondeigenaar kan een beheersubsidie ontvangen via de Subsidieregeling Natuur & Landschap (SNL). Dit is een optie die ook is uitgewerkt in het Aanvalsplan Grutto (Winsemius & Crone 2020). De grondeigenaar ontvangt in deze situatie in één keer een bedrag voor de afwaardering, wat deze bijvoorbeeld kan gebruiken om te investeren in benodigde aanpassingen in het bedrijfssysteem. Deze vorm van zelfrealisatie is bijvoorbeeld toegepast in de Krimpenerwaard (Kamphorst et al. 2024).

In de praktijk zal er weinig verschil zijn in het beheer dat de agrariër uitvoert onder het SNL – van natuurbeheertypen als vochtig weidevogelgrasland of kruiden- en faunarijk grasland – en wat hij zou uitvoeren bij een zwaarder agrarisch natuurbeheerpakket zoals dat van kruidenrijk grasland of botanisch grasland.

3.3 Thema gebieden

3.3.1 Doelen en beleidskaders

Bij het thema *gebieden* gaat het om agrarisch natuurbeheer in en om specifieke gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden (stikstof, natuur, water, klimaat). In de Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (LVVN 2024b: pp. 7) wordt de inzet van agrarisch natuurbeheer vooral gekoppeld aan de overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden (VHR), veenweidegebieden (klimaat) en de beekdalen (KRW). De grondwaterbeschermingsgebieden nemen we hier niet mee, vanwege onvoldoende informatie over achterliggende doelen en ligging. De drie andere gebieden en bijbehorende doelen stonden eerder ook centraal in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Ook de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (LVVN 2024b: 3) gaat over de inzet van agrarisch natuurbeheer in deze specifieke gebieden om ‘... met een toegesneden beheerpakket hun emissies terug te dringen.’

Hieronder gaan we kort in op de opgaven en de mogelijke bijdrage van agrarisch natuurbeheer in de (1) overgangsgebieden Natura 2000 (VHR); (2) veenweidegebieden (Klimaatakkoord) en (3) beekdalen (KRW). Vervolgens vatten we de potentiële inzet en kosten van agrarisch natuurbeheer binnen het thema *gebieden* samen en gaan we in op de mogelijke prioritering binnen deze potentiële gebieden en de inzet van de instrumenten agrarisch natuurbeheer en gebiedsgerichte vergoeding.

Overgangsgebieden: reductie stikstofemissies door extensief agrarisch beheer

Agrarisch natuurbeheer heeft in de zogenoemde overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden vooral als doel om stikstofemissies te verminderen. Minder bemesting is daarvoor de belangrijkste maatregel. Deze maatregel is vooral zinvol rondom de 131 Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige natuur. Overigens geeft de Ecologische Autoriteit (2024) aan dat Natura 2000-gebieden niet alleen worden aangetast door een te hoge stikstofdepositie, maar ook door ingrepen in de hydrologie en de inrichting van de omgeving. Over het algemeen wordt extensivering van landbouwkundige bedrijfsvoering gezien als onderdeel van het brede natuurbeleid en stikstofbronbeleid die gezamenlijk moeten zorgen voor realisatie van de natuurdoelen (Van Zeijts et al. 2024).

Verschillende studies wijzen erop dat gebiedsgericht beleid het meeste effect sorteert. Gies et al. (2023a) geven in een scenariostudie bijvoorbeeld aan dat een gebiedsgericht scenario – met onder andere extensivering van alle landbouwgrond en reductie van vee in een zone van 1 kilometer rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (bijna 200.000 hectare) – effectiever is dan een scenario met alleen generieke reductiemaatregelen.

Extensivering van landbouwgrond, bijvoorbeeld door minder bemesting en geen kunstmest, rondom deze Natura 2000-gebieden is vooral effectief dicht bij de stikstofgevoelige natuur. Vaak wordt hierbij uitgegaan van zones van 500 meter. Een aantal provincies heeft in hun PPLG's ook zones van 1 kilometer genoemd (Boezeman et al. 2024). In een recente GLB-regeling gericht op extensivering rondom Natura 2000-gebieden, konden ook agrarische bedrijven die tot 2,5 kilometer van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden lagen, een subsidie aanvragen.

In overgangszones van 500 meter om de stikstofgevoelige 131 Natura 2000-gebieden ligt ongeveer 118.000 hectare landbouwgrond (Sanders et al. 2023). De recente GLB-subsidieregeling bevat twee 'agrarisch natuurbeheer'-pakketten met maximaal 150 kilo dierlijke mest per hectare en 100 kilo dierlijke mest per hectare (beide inclusief een verbod op het gebruik van kunstmest). Bij toepassing van deze pakketten op 118.000 hectare zou dit jaarlijks tussen de 198 en 262 miljoen euro kosten.⁴ Bij ruimere afstandsnormen loopt dit vanzelfsprekend navenant op.

Het agrarisch natuurbeheer op basis van de genoemde beheerpakketten uit deze subsidieregeling heeft een positief effect op de ecologie in deze gebieden dankzij de verminderde aanwending van dierlijke mest en het geheel afzien van het gebruik van kunstmest. Per 2026 is de wettelijke norm voor mestaanwending uit dierlijke mest 170 kilo stikstof per hectare (door het afschaffen van de derogatie) met de mogelijkheid om dit aan te vullen met kunstmest.⁵

⁴ 1.680 euro/ha/jr voor een maximale bemesting van 150 kg stikstof/ per ha (en geen kunstmest) en 2.430 euro/ha/jr voor een maximale bemesting met 100 kg stikstof/ha (o.b.v. Regeling Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden).

⁵ Volgens Gies et al. (2023b: 32) zou toepassing van de maatregel 'geen kunstmestgebruik' op alle landbouwgrond in Nederland een reductie van de ammoniakemissie opleveren van 9 procent (8 kton NH₃).

Naast de reductie van stikstofemissies zou agrarisch natuurbeheer in overgangszones ook een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van andere milieuecondities, zoals beperkt of versnipperd leefgebied of ongunstige grondwaterstanden en waterkwaliteit (RIVM 2023: 21). Uit de eerste Natuurdoelanalyses blijkt ook dat dit soort maatregelen in overgangsgebieden nodig zijn om doelen voor Natura 2000 te halen (Ecologische Autoriteit 2024).

Veenweidegebieden: vernatting veengebieden

In de Nederlandse veenweidegebieden kan agrarisch natuurbeheer een bijdrage leveren aan de vernatting van de veenweidegebieden. Agrariërs krijgen dan een vergoeding voor het verhogen van het grondwaterpeil. Dit is overigens in de praktijk niet altijd eenvoudig omdat het om forse peilverhogingen zal gaan, die vaak niet op bedrijfsniveau zijn te realiseren.

Vernatting is in combinatie met waterinfiltratiesystemen een van de maatregelen voor realisatie van de klimaatdoelen voor het veenweidegebied. Voor 2030 is in het Klimaatakkoord (2019) afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen uit de veenweide met 1,0 megaton te reduceren. Het Klimaatakkoord is een Nederlandse uitwerking van de internationale afspraken van het Klimaatakkoord van Parijs (2015). De opgave voor de veenweide is verdeeld over de zes betrokken provincies (Groningen, Fryslân, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht). De grootste opgave ligt in Fryslân (45 procent) vanwege de diepere ontwatering; in het Groene Hart is de ontwatering bijvoorbeeld minder diep (RLI 2020).

In de veenweidegebieden ligt ongeveer 207.000 hectare landbouwgrond. In het Klimaatakkoord gaat het vooral om de ongeveer 90.000 hectare met het dikste veenpakket. Een flink deel hiervan zal moeten vernatten (een verhoging van de grondwaterstand tot 20-40 centimeter onder het maaiveld) om de beoogde reductie van broeikasgassen in 2030 te realiseren. Volgens Gies et al. (2023) is een peilverhoging tot 40 centimeter in combinatie met waterinfiltratie onvoldoende om het doel in 2030 te halen. Doelrealisatie zou in dit scenario (peilverhoging tot 40 cm) uitkomen op 0,63 megaton CO₂-reductie. Om het doel van 1 megaton in 2030 te halen is dus verdere vernatting (tot 20-30 cm) op bepaalde gronden nodig. Om de klimaatdoelen voor 2030-2050 te realiseren zijn nog ingrijpendere maatregelen nodig.

Bij de vernatting van de veenweide is mogelijk sprake van synergie met de weidevogelopgave, waar vernatting tot 20-25 centimeter een mogelijke maatregel is. Een verschil is wel dat het bij weidevogelbeheer vaak om vernatting in een deel van het jaar (voorjaar) gaat (zie verder paragraaf 3.2). De vernatting van veengebieden kan ook bijdragen aan de opgave vanuit de Natuurherstelverordening (artikel 11) over het herstel van agrarische ecosystemen in het veenweidegebied. Maar het verhogen van de grondwaterpeilen kan door (tijdelijk) extra fosfaatuitspoeling ook negatieve gevolgen hebben voor de oppervlaktewaterkwaliteit. Hierdoor kan spanning ontstaan met het realiseren van de KRW-doelen (Boezeman et al. 2024).

Bij volledig agrarisch natuurbeheer op 90.000 hectare veenweide en een peilopzet tot 40 centimeter onder maaiveld zou dit jaarlijks 49 miljoen euro aan agrarisch natuurbeheer kosten. Bij een peilopzet tot 30 centimeter is dit 71 miljoen euro per jaar en bij een peilopzet tot 20 centimeter 122 miljoen euro per jaar. Daarbij zijn we uitgegaan van de vastgestelde subsidiebedragen voor deze maatregelen vanuit de subsidieregeling Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden uit

2024.⁶ Overigens kunnen de daadwerkelijke kosten per bedrijf sterk verschillen afhankelijk van het bestaande grondwaterpeil. De gebruikte subsidiebedragen maken echter geen onderscheid tussen bijvoorbeeld een peilverhoging van 80 centimeter naar 30 centimeter of van 40 centimeter naar 30 centimeter, terwijl dit aanzienlijke verschillen in daadwerkelijke inkomensdaling zal betekenen. Baayen et al. (2021: 110) gaan uit van een benodigd jaarlijks budget van tussen de 26 en 50 miljoen euro per jaar voor het realiseren van de opgave voor de veenweide in het Klimaatakkoord (1,0 megaton CO₂-eq emissiereductie) op basis van een rekenmethode van RVO en een RLI-studie (2020).

Beekdalen: extensiveren beekdalen om KRW-doelen te halen

Bij de beekdalen gaat het om het realiseren van de KRW-doelen voor oppervlaktewater. Hiervoor is een verregaande extensivering van landbouwgronden nodig in een zone van 100-250 meter aan weerszijden van de belangrijkste beken (Groenendijk 2021). In de praktijk zal afhankelijk van de specifieke lokale situatie en de kenmerken van het watersysteem moeten worden bepaald hoe breed de bufferzones moeten zijn en waar ze precies moeten liggen om zo effectief mogelijk te zijn.

Extensiveren zou volgens Groenendijk (2021) inhouden: “extensief grasland met een gras-klavermengsel waar alleen kaliumbemesting wordt toegepast en waar na verloop van tijd jaarlijks ca 6 ton droge stof wordt geoogst in twee maaibeurten”. Hiervoor zijn op dit moment geen concrete ANLb-beheerpakketten geformuleerd. Groenendijk (2021) noemt zelf zowel agrarisch natuurbeheer als regulier natuurbeheer als mogelijkheden om dit beheer concreet vorm te geven.

In bufferzones in kwetsbare beekdalen in vooral Overijssel (Twente), Gelderland, Noord-Brabant en Limburg zou bemesting, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en (grond)wateronttrekking moeten worden beperkt in zones van 100-250 meter (Groenendijk 2021). In deze zones bevindt zich – afhankelijk van de afstandsnorm van 100 of 250 meter – tussen de 26.700 en 79.000 hectare landbouwgrond. Hiervan overlapt naar schatting 20 procent met de Natura 2000-overgangsgebieden. Ook is hier mogelijk sprake van synergie/overlap met lopende beekherstel- en natuurontwikkelingsprojecten in het kader van het Natuurnetwerk Nederland.

In deze studie hebben we ook een grove inschatting gemaakt van de jaarlijkse beheerkosten van deze maatregelen op basis van agrarisch natuurbeheer op 26.700 en 79.000 hectare. Daarbij is, net zoals bij de overgangsgebieden, gerekend met de subsidiebedragen voor extensivering uit de regeling samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden. Voor de beekdalen zijn geen bestaande agrarisch natuurbeheerpakketten opgesteld. In plaats daarvan hebben we hier gerekend met het strengste pakket voor overgangsgebieden (maximaal 100 kilo nitraat per hectare dierlijke mest, en geen kunstmest). Dit pakket lijkt de verregaande extensivering in beekdalen zoals beschreven door Groenendijk (2021), het beste te benaderen van de twee pakketten uit deze regeling.

In gebieden met internationale opgaven lopen de kosten van agrarisch natuurbeheer op tot 300-600 miljoen euro per jaar

Om een indicatie te krijgen van de mogelijke omvang (in hectares en euro's) van agrarisch natuurbeheer in overgangsgebieden, veenweide en brede beekdalen is een berekening van deze kosten gemaakt. Deze berekening is gebaseerd op een inschatting van de hoeveelheid landbouwgrond in

⁶ In de Regeling Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden zijn subsidiebedragen/jaarlijkse beheervergoedingen opgenomen voor een peilopzet tot (1) 40 cm (545 euro/ha); (2) 30 cm (790 euro/ha) en 20 cm (1.355 euro/ha).

overgangsgebieden op 500 meter van stikstofgevoelige natuur, veenweide en beekdalen. Hierbij is aangesloten op eerdere inschattingen (Boezeman et al. 2024). Daarbij is geen rekening gehouden met mogelijke belangstelling bij betreffende grondeigenaren of specifieke condities, zoals de verhouding bouwland/grasland, in de betreffende gebieden.

Voor de kosten van mogelijke beheerpakketten is gebruik gemaakt van de pakketten die zijn gebruikt in de subsidieregeling samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden. De reden hiervoor is dat het hier gaat om een recente regeling met in de EU goedgekeurde vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer. In deze regeling en de daarin opgenomen beheervergoedingen is uitgegaan van extensivering op hele agrarische bedrijven (Polman et al. 2023). Voor de brede beekdalen is het meest vergaande beheerpakket voor overgangsgebieden gebruikt.

Tabel 3.1
Schatting omvang en kosten beheerpakketten overgangsgebieden, veenweide, beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden

Type gebied	Doel	Landbouwgrond	Mate van extensive-ring	Kosten ANB
Overgangsgebied: 500 meter zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden	Stikstofreductie/VHR-doelbereik	118.000 ha	Max. 150 kg dierlijke mest/ha Max. 100 kg dierlijke mest/ha	198 – 287 miljoen/jaar
Veenweidegebieden	Klimaat/reductie CO ₂ -uitstoot	90.000 ha	Waterpeil max. 40 cm waterpeil onder maaiveld Waterpeil max. 20 cm waterpeil onder maaiveld	49 – 122 miljoen/jaar
Beekdalen	KRW-doelbereik	26.700 ha (100 m rond beek) 79.000 ha (250 m rond beek)	Max. 100 kg dierlijke mest/ha (zie Overgangsgebied)	65 – 193 miljoen/jaar
Totaal (overlap tussen gebieden niet verdisconteerd)		234.700 – 287.000 ha		312 – 602 miljoen/jaar

Prioritering binnen de gebieden met internationale opgaven heeft nog niet plaatsgevonden

Met de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (LVVN 2024b: 2) wil het ministerie van LVVN meer focus aanbrengen in het beleid door te prioriteren op belangrijke gebiedsspecifieke opgaven en een uitvoeringsgerichte aanpak. Deze prioritering van gebieden en/of opgaven heeft echter nog niet plaatsgevonden. Een eerdere analyse van bovengenoemde opgaven in provinciale conceptplannen of PPLG's (Boezeman et al. 2023), die zijn opgesteld in het kader van het toenmalige NPLG en Transitiefonds, heeft laten zien dat het hier potentieel gaat om honderdduizenden hectares landbouwgrond en mogelijk honderden gebiedsprocessen (zie ook tabel 3.1).

Agrarisch natuurbeheer en gebiedsgerichte vergoeding

Bij het thema *gebieden* kan het vrijwillige agrarisch natuurbeheer op twee manieren worden vormgegeven, namelijk via : (1) het ontwikkelen en toevoegen van nieuwe leefgebieden en bijpassende beheerpakketten aan het bestaande ANLb en/of (2) het werken met een gebiedsgerichte vergoeding.

Opname van nieuwe beheerpakketten in het bestaande subsidiestelsel ANLb is een mogelijkheid voor de inzet van agrarisch natuurbeheer voor *gebieden*. Vanwege de bestaande focus in het ANLb op leefgebieden voor de VHR-soorten in het landelijk gebied is een focus op extensivering van de landbouw in specifieke beheerpakketten nog niet heel concreet uitgewerkt. Wel bestaat er sinds 2023 een categorie klimaat waarin ook mogelijkheden bestaan voor het vergoeden van peilverhogingen in de veenweide. Verder zijn er momenteel nog beperkte mogelijkheden voor beheerpakketten in overgangsgebieden en beekdalen, tenzij er sprake is van overlap met de leefgebieden voor soorten (zie paragraaf 3.2). In de recente subsidieregeling samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden zijn wel beheerpakketten (voor vier jaar) opgenomen voor extensivering in overgangsgebieden en peilverhogingen in veenweidegebieden. Mogelijk kunnen de agrarisch natuurpakketten uit deze regeling in de toekomst in het ANLb worden opgenomen, maar dan voor langere perioden.

Een andere subsidiemogelijkheid voor *gebieden* is de gebiedsgerichte vergoeding. In de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (LVVN 2024a) staat de gebiedsgerichte vergoeding als volgt aangekondigd: “Dit is een langjarige in te zetten vergoeding op basis van een nieuwe GLB-regeling voor beperkingen die samenhangen met de omstandigheden in een specifiek gebied, zoals een verhoogd waterpeil in de veenweides, het nemen van maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden of het in stand houden van het coulissenlandschap. Deze regeling moet nog ontwikkeld worden en zal stapsgewijs worden ingevoerd.” Het gaat hier om een nationale variant op de oude Bergboerenregeling (Terluin et al. 2008). In deze regeling was het tot 2013 mogelijk voor boeren om een vergoeding te ontvangen voor bestaande ‘natuurlijke handicaps’ voor de landbouw, zoals landschapselementen of veengebieden met een hoge waterstand (Baayen et al. 2021). Deze vergoeding was destijds gekoppeld aan het agrarisch natuurbeheer, als een soort basisvergoeding. Vanaf 2000 ging het om een uniforme jaarlijkse vergoeding van 94 euro per hectare (Terluin et al. 2008: 9).

Inzet van deze gebiedsspecifieke vergoeding kent twee uitdagingen:

- (1) de bestaande kaart met gebieden met natuurlijke handicaps (Terluin et al. 2008: 27) bevat niet alle overgangsgebieden, veenweidegebieden en beekdalen. Met name overgangsgebieden en de noordelijke veenweiden ontbreken op de bestaande kaart. Om deze nieuwe gebieden voor het nieuwe GLB (vanaf 2028) te kunnen aanwijzen zal Nederland in overleg moeten met de Europese Commissie (zie bijlage 1).
- (2) bij de gebiedsgerichte vergoeding wordt er in principe uitgegaan van compensatie voor bestaande natuurlijke beperkingen zoals de aanwezigheid van veel landschapselementen of hoge grondwaterpeilen. Hiermee is het wel een beloning voor de betreffende agrariërs, maar voegt het weinig toe aan het doelbereik voor natuur, water en klimaat. Dit is alleen mogelijk indien in deze gebieden ook daadwerkelijk wettelijke beperkingen gaan gelden zoals een hoger waterpeil (veenweide) of strengere bemestingsnormen) overgangsgebieden en beekdalen).

3.3.2 Condities voor effectiviteit

Werkt het?

Concrete begrenzing gebieden ontbreekt

Een concrete ruimtelijke begrenzing van overgangsgebieden, veenweidegebieden en beekdalen is praktisch nodig om agrarisch natuurbeheercontracten te kunnen afsluiten of een nieuwe kaart met natuurlijke beperkingen in te kunnen dienen binnen het (nieuwe) GLB. Provincies hebben in hun concept-PPLG's de begrenzing van overgangsgebieden en beekdalen ook niet concreet op kaart gezet

(Boezeman et al. 2024). Meestal was dat om nadere invulling op gebiedsniveau mogelijk te maken of omdat de provincie om politieke redenen destijds (nog) geen gebieden op kaart wilde begrenzen.

Voor een maximale bijdrage aan de realisatie van de betreffende doelen is het van groot belang dat gekozen wordt voor plekken waar extensieve landbouw en/of hogere grondwaterpeilen het meest effectief zijn. Voor overgangsgebieden zal stikstofreductie op korte afstand van de stikstofgevoelige natuurtypen het meest effectief zijn (Ecologische Autoriteit 2024). Voor veenweidegebieden zal peilverhoging het meest effectief zijn in gebieden met diepe ontwatering en een dik veenpakket (RLI 2020). Voor beekdalen hangt dit sterk samen met lokale omstandigheden zoals grondsoort en de ligging in boven- of benedenstroom (Groenendijk 2021).

In veel gevallen zal ook een zekere omvang van de extensivering (en dus minder emissies) binnen een bepaald gebied belangrijk zijn om echt een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit (beekdalen) en het herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (overgangsgebieden). Voor peilverhogingen in de veenweide geldt bij een vrijwillige aanpak dat instemming van alle grondeigenaren in een polder of specifiek peilvak nodig is, omdat peilverhogingen anders niet mogelijk zijn of (veel) extra inrichtingskosten met zich mee brengen.

Herwaardering landbouwgrond vaak nodig om extensief agrarisch beheer mogelijk te maken

Agrarische bedrijven in Natura 2000-overgangsgebieden, veenweidegebieden en beekdalen die willen extensiveren, hebben over het algemeen niet alleen te maken met inkomensschade maar ook met vermogensschade. Deze vermogensschade bestaat vaak uit waardevermindering van de grond, maar kan ook betrekking hebben op stalsystemen en werktuigen die moeten worden vervangen of aangepast. Deze vermogensschade vraagt om eenmalige overheidsinvesteringen in het herwaardering van landbouwgrond om uiteindelijk extensief beheer/hogere waterstanden mogelijk te maken. In de praktijk worden deze beperkingen op het agrarisch grondgebruik die leiden tot een waardevermindering van de grond, vaak vastgelegd in een (privaatrechtelijke) kwalitatieve verplichting. Een dergelijke verplichting is veelal een voorwaarde om de waardevermindering van de grond via een eenmalige subsidie te kunnen uitbetalen. Dat deze investeringskosten op kunnen lopen tot miljarden euro's, bleek ook uit de analyse van de provinciale conceptplannen in 2024 (Boezeman et al. 2024). Enkele voorbeelden uit deze studie om dit te illustreren⁷:

- De provincie Drenthe schatte de kosten van de gedeeltelijke afwaardering van landbouwgrond in overgangsgebieden (7.750 hectare) en grondwaterbeschermingsgebieden (7.000 hectare) in totaal op 609 miljoen euro.
- De provincie Fryslân begrootte de kosten van de afwaardering en vastgoed om het grondwaterpeil in het veenweidegebied (28.000 hectare met dik veenpakket) te verhogen naar gemiddeld 40 centimeter onder het maaiveld op 1,08 miljard euro.
- De provincie Overijssel schatte de kosten van herwaardering van 64.000 hectare landbouwgrond in overgangsgebieden, beekdalen en veenweide op 2,065 miljard euro.

Compensatie van vermogensschade met grond

In de praktijk blijkt dat agrarische bedrijven bij de afwaardering van landbouwgrond veelal de voorkeur geven aan het compenseren met extra grond in plaats van geld (Folkert et al. 2020; Kuindersma

⁷ Een compleet overzicht van deze kosten op basis van de concept-PPLG's was in juni 2024 niet te geven omdat niet alle PPLG's af waren of de kosten beperkt waren uitgewerkt waardoor deze specifieke investeringskosten niet te bepalen waren (Boezeman et al. 2024).

et al. 2021). Met extra grond kunnen reguliere agrarische bedrijven immers ook de productiecapaciteit op peil houden en dus de gevolgen van de extensivering voor hun inkomen beperken. Dit betekent dat de overheid de deelnamebereidheid aan agrarisch natuurbeheer kan stimuleren door compensatie mogelijk te maken met extra grond, in plaats van met geld.

Wanneer de overheid nadeelcompensatie geeft voor extensivering, of dat nu in geld is of in natura, zal rekening moeten worden gehouden met de voorzienbaarheid van de noodzakelijke extensivering. Dit betekent dat de grondeigenaar in bepaalde gevallen had kunnen voorzien dat peilverhoging of minder bemesting zou worden gevraagd in specifieke gebieden. Dit maakt dat de vergoeding waarschijnlijk lager zal moeten zijn dan 100 procent. Volledige vergoeding komt neer op staatssteun en behoeft goedkeuring van de Europese Commissie, die zich zal baseren op de richtsnoeren ter zake. Onherroepelijkheid van de extensivering is daarbij een belangrijk aspect (Baayen et al. 2021, 2022).

Aankoop ruilgrond en landinrichting

Om extensivering van landbouwgrond in overgangsgebieden, veenweide, beekdalen of grondwaterbeschermingsgebieden (op grote schaal) te realiseren, kan de overheid ruilgrond beschikbaar stellen om agrarische bedrijven te stimuleren om te extensiveren. Deze ruilgrond kan actief worden aangekocht door de grond van stoppende bedrijven op te kopen. Vervolgens is vaak een ruilproces nodig om de extensiverende bedrijven compenserende grond op de juiste plek aan te bieden. De provincie heeft hiervoor in de Omgevingswet ook instrumenten beschikbaar: vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling. Inzet van deze instrumenten vindt meestal plaats in een gebiedsproces. Deze gebiedsprocessen nemen veel tijd in beslag. Er is tijd nodig om een gebiedsplan op te stellen en de procedures van kavelruil of wettelijke herinrichting te doorlopen. Eerdere analyses hebben laten zien dat dergelijke (integrale) gebiedsprocessen vaak minimaal 5-10 jaar duren (PBL & WUR 2023). Beschikbaarheid van voldoende ruilgrond om extensiverende agrarische bedrijven te kunnen compenseren met extra grond is een bepalende factor voor het succes en de doorlooptijd van deze gebiedsprocessen.

Inrichtingskosten

Extensiveren van landbouwgebieden in overgangsgebieden, beekdalen, veenweide en grondwaterbeschermingsgebieden kan ook specifieke inrichtingskosten met zich meebrengen, zoals het aanleggen of dempen van greppels en sloten of het aanleggen van landschapselementen. Soms gaat het ook om inrichtingsmaatregelen op gebiedsniveau. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van extra waterbergingsgebieden in de veenweide om de afgenomen waterbergingscapaciteit bij peilopzet te compenseren (Boezeman et al. 2024).

Past het?

Extensivering van landbouwgrond vaak moeilijk inpasbaar in bedrijfsvoering

In overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden en beekdalen zal een effectief agrarisch natuurbeheer (met minder bemesting met dierlijke mest/geen kunstmest, beperkt gebruik gewasbeschermingsmiddelen en/of een verhoging van grondwaterpeilen) grote gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van voornamelijk reguliere agrarische bedrijven (Gies et al. 2025). Minder bemesting dan wel hogere waterpeilen zal met name ook bij toepassing op gehele bedrijven snel flinke gevolgen hebben voor opbrengsten en uiteindelijk ook voor de waarde van de grond. Voor biologische en andere agrarische bedrijven met een extensieve bedrijfsvoering geldt dit waarschijnlijk in veel mindere mate omdat ze al vaak aan strengere milieueisen voldoen. Dit bleek ook uit de belangstelling voor de GLB-regeling 'Samenwerking in veenweide- en overgangsgebieden

Natura 2000'. 91 van de 170 aanvragers voor het onderdeel extensiveren overgangsgebieden bestond uit bestaande biologische en biodynamische bedrijven of bedrijven die de subsidieregeling vooral gebruikten om de omslag naar een andere bedrijfsvoering te maken (LVVN 2024^e).

Regierol voor provincies of waterschappen

In het huidige subsidiestelsel agrarisch natuurbeheer spelen de agrarische collectieven een belangrijke rol (zie paragraaf 3.2) bij het afsluiten van contracten met agrarisch ondernemers. Het is de vraag in hoeverre deze aanpak ook past bij de inzet van agrarisch natuurbeheer in overgangsgebieden, veenweide en beekdalen. Agrarisch natuurbeheer is in deze gebieden vaak slechts een van de instrumenten die wordt ingezet om de internationale doelen te realiseren. Veelal is samenhang nodig met breder ruimtelijk natuur- en milieubeleid in deze gebieden zoals stikstofbronbeleid, natuurbeleid of waterbeleid met mogelijkheden voor de inzet van minder vrijblijvende instrumenten zoals landinrichting en peilbesluiten. Dit past beter bij een regierol voor provincies en/of waterschappen, die ook formele bevoegdheden hebben om meer dwingende instrumenten in te zetten. Agrarische collectieven kunnen in deze bredere gebiedsprocessen wel een belangrijke rol spelen als praktisch contact voor de boeren en uitvoerder van agrarisch natuurbeheer.

Mag het?

Vergoedingen beperkt door staatssteunregels

De omvang van de beheervergoeding voor agrarisch natuurbeheer is beperkt door EU-staatssteunregels. Hierbij moet het (meestal) gaan om bovenwettelijke maatregelen en mogen alleen gederfde inkomsten en gemaakte kosten worden vergoed. Zodra Europese of nationale regelgeving normen of eisen stelt voor individuele agrariërs is het verboden om steun te verlenen voor het voldoen aan die normen (Baayen & Van Doorn 2020). Hierop zijn wel enkele uitzonderingen (zie paragraaf 3.3.3). Voor naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water bestaat een uitzondering op deze regel. Voor de VHR-overgangsgebieden geldt hiervoor volgens Baayen et al. (2021) een beperking van maximaal 5 procent van het landoppervlak Natura 2000 (15.850 hectare).⁸ Agrarisch natuurbeheer (met volledige vergoeding van het economisch nadeel) is in een deel van de Natura 2000-overgangsgebieden en de stroomgebieden van de KRW (beekdalen) dus wel mogelijk indien hiervoor wettelijke beperkingen gelden.

Naast deze mogelijkheden voor de inzet van agrarisch natuurbeheer in overgangsgebieden en KRW-stroomgebieden met wettelijke beperkingen zijn er ook mogelijkheden voor de inzet van de gebiedsgerichte vergoeding in deze (en andere gebieden) met wettelijke en natuurlijke beperkingen zoals hoge grondwaterpeilen of de aanwezigheid van landschapselementen/kleine kavels.

Ten slotte zijn er ook mogelijkheden om met subsidies eenmalig vermogensschade te vergoeden, zoals via de herwaardering van grond. Hier moet dan wel een garantie aan worden gekoppeld dat de beperkingen op de grond niet ongedaan gemaakt kunnen worden. Vaak wordt dit vastgelegd in een kwalitatieve verplichting op de grond. Dit is een privaatrechtelijke constructie die wordt vastgelegd bij de notaris. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de herwaardering van grond ook gevolgen heeft voor de inkomensdalingcomponent van de jaarlijkse beheervergoeding. Door de herwaardering zal de landbouw en dus de mogelijke landbouwopbrengsten op dat perceel immers al beperkt zijn. De

⁸ Strategische Plannen Verordening, Art. 72, derde lid, onder b.

beheersvergoeding zal dan naar beneden moeten worden bijgesteld om het ontstaan van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

Hoort het?

De vervuiler betaalt?

Agrarisch natuurbeheer is in principe een vergoeding voor maatschappelijke diensten. Agrariërs dragen bij aan de bescherming en ontwikkeling van specifieke soorten, natuurlijke habitats of bijvoorbeeld landschapselementen. Indien het gaat om het verbeteren van milieucondities voor de ontwikkeling van natuur, komt de vraag op in hoeverre de overheid dan beloont voor maatschappelijke diensten of voor het afzien van vervuiling. Het uitgangspunt van het Nederlandse en Europese milieubeleid is 'de vervuiler betaalt'. Vanuit dit principe is het de vraag in hoeverre permanente betalingen voor het ongedaan maken van kunstmatig lage waterpeilen (veenweide) of minder vervuiling van wettelijk beschermde natuurwaarden door meststoffen, legitiem zijn. Bouma en Oosterhuis (2019: 31-32) stellen dat betalingen vanuit het GLB geschikt zijn om de levering van ecosysteemdiensten te stimuleren, maar minder geschikt zijn om emissiereductie te stimuleren. Wellicht is specifiek voor dit soort opgaven normering in combinatie met een transitievergoeding voor de landbouw, meer geschikt (zie verder paragraaf 3.2.3).

Maatschappelijke legitimiteit

Over het algemeen is het draagvlak van de Nederlandse bevolking voor het natuurbeleid inclusief agrarisch natuurbeheer groot (De Boer & Langers 2021). Wel is er lokaal soms weerstand tegen natuurplannen die het bestaande landschap rigoureus veranderen (Buijs et al. 2011; Kuindersma & Kolkman 2005). Het vergoten van de 'beleefbaarheid' van het landschap, bijvoorbeeld door het vergroten van de recreatiemogelijkheden, kan de acceptatie van dit soort ingrepen bij omwonenden echter weer laten toenemen (Buijs 2009).

Grote veranderingen in het landschap passen niet altijd bij het beeld van de goede boer

Voor reguliere agrarisch ondernemers past het beoogde landschap bij extensivering en natuurontwikkeling niet altijd goed bij het beeld van 'de goede boer'. Volgens Westerink et al. (2019: 65) "hebben boeren de meeste waardering voor geordend, onkruidvrij land met egaal gewas en gezond vee". Binnen specifieke subculturen, zoals agrarische collectieven, is natuurinclusieve landbouw echter wel verenigbaar met culturele normen voor 'goede boer' en 'goed landschap'. Uit een onderzoek naar vernatting in veenweidegebieden bleek dat boeren niet altijd zitten te springen om verdere vernatting. Als het dan toch gebeurt, hebben boeren vooral behoefte aan tijd en grond om de omschakeling te kunnen maken. Ook is er behoefte aan meer kennis en inzicht over het boeren in nattere omstandigheden (Donders & Westerink 2024).

3.3.3 Alternatieve beleidsstrategie

Normering agrarisch grondgebruik

Een alternatieve beleidsstrategie voor het thema *gebieden* is zoneren en normeren. Dit betekent dat de vrijwilligheid van het klassieke agrarisch natuurbeheer wordt verlaten en in bepaalde gebieden (zoneren) wordt gekozen voor normering van het landgebruik via het omgevingsbeleid (specifiek voor milieucondities). Bij normering gaat het in overgangsgebieden en beekdalen om een beperking van de bemesting en van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In veenweidegebieden zal het vooral gaan om hogere grondwaterpeilen. Bij deze strategie ligt het toepassen van schadevergoedingsregelingen voor inkomensderving en vermogensverlies voor de hand. Toepassing van vrijwillig agrarisch

natuurbeheer is minder passend omdat het bij normering niet meer om bovenwettelijke maatregelen gaat.

Overigens is het bij normering voor milieucondities zoals minder bemesting of hogere waterpeilen, nog steeds mogelijk om daar bovenop te werken met vrijwillig agrarisch natuurbeheer voor bijvoorbeeld het beheer van landschapselementen of kruidenrijk grasland. Bij deze stapeling van doelen moet dubbel belonen wel worden voorkomen.

Vier argumenten voor normeren van landgebruik

Een keuze voor normering kan gebaseerd zijn op verschillende argumenten:

1. Een *praktisch argument* (kan het?) voor normering is dat voldoende concentratie van agrarisch natuurbeheer op de juiste plekken in de praktijk vaak niet mogelijk is met een vrijwillige regeling voor agrarisch natuurbeheer. Voor overgangsgebieden en beekdalen is het, voor het kunnen halen van doelen, belangrijk dat het beheer op specifieke plekken en in een bepaalde omvang wordt gewijzigd. In veenweidegebieden is verhoging van grondwaterpeilen praktisch pas mogelijk als alle grondeigenaren binnen een peilvak of polder meedoen.
2. Een *uitvoerbaarheidsargument* (past het?) is dat in de overgangsgebieden, veenweide en beekdalen vaak bredere gebiedsprocessen lopen of gezien de integrale opgaven zullen gaan lopen. In deze integrale gebiedsprocessen spelen vaak ook opgaven die voortkomen uit waterbeleid, klimaatadaptatie, natuurbeleid en provinciaal stikstofbronbeleid. Bij deze brede integrale opgaven (met vaak grote gevolgen voor agrarische bedrijven) past een regierol voor provincies of waterschappen beter, dan een regierol voor agrarische collectieven zoals in het huidige ANLb-stelsel. Provincies en waterschappen hebben vaak ook specifieke bevoegdheden voor het inzetten van specifieke instrumenten zoals Landinrichting (provincie) en Peilbesluiten (waterschap).
3. Een *juridisch argument* (mag het?) is dat met normering en zonering de bijdrage van het aangepaste agrarisch beheer ook juridisch geborgd is. Dat wil zeggen dat het vastligt dat deze resultaten zullen worden gerealiseerd met betere garanties op het halen van doelen. Dit is ook belangrijk als de overheid deze maatregel in overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wil inzetten voor het oplossen van vastgelopen vergunningverlening als gevolg van de stikstofproblematiek. Hierdoor kan de bijdrage aan doelbereik (bijdrage aan natuurherstel) mogelijk bijdragen aan de onderbouwing van vergunningverlening. Vanaf 2027 zou dit ook kunnen gaan gelden voor de KRW-doelen en de maatregelen in beekdalen.
4. Een *normatief argument* (hoort het?) is dat normering van milieucondities meer in lijn is met het milieubeleidsprincipe 'de vervuiler betaalt' dan vrijwillig agrarisch natuurbeheer dat uitgaat van het 'provider gets'-principe ofwel het toevoegen van positieve ecosysteemdiensten.

Normering past binnen een ruimtelijke zonering

De strategie om via normering agrarisch grondgebruik aan te passen, past ook in eerdere voorstellen tot zonering van kwetsbare gebieden van de Commissie Remkes (2022) en de hiermee samenhangende ABCD-zonering (Scholten, Bakker & Jongeneel 2021). Zij duiden de overgangsgebieden en veenweidegebieden aan als zone C: gebieden waar voor landbouw beperkingen gelden vanwege grote nationale opgaven. Hier zijn de beekdalen met een opgave vanuit de KRW-doelen voor oppervlaktewater aan toe te voegen. In deze gebieden bestaat dan ook de mogelijkheid om de bestemming landbouw te wijzigen in een bestemming landbouw met beperkingen of iets dergelijks.

Nadeelcompensatie als alternatief voor agrarisch natuurbeheer

Het logische gevolg van zoneren en normeren is dat agrarische bedrijven in deze gebieden geen subsidie krijgen voor agrarische beheercontracten, maar een vergoeding voor vermogensschade

(bijvoorbeeld waardevermindering grond) en inkomensschade via de Omgevingswet. In tegenstelling tot vrijwillig agrarisch natuurbeheer wordt de vergoeding van de inkomensschade binnen deze strategie meestal beperkt tot tien jaar. De veronderstelling is dat deze periode voldoende is voor de betreffende ondernemers om om te schakelen naar een nieuw verdienmodel. Formeel valt dit onder het begrip nadeelcompensatie en de verplichting dat schade als gevolg van rechtmatig overheidsingrijpen dient te worden vergoed. Daarbij wordt in principe vrijwel alle schade vergoed, met uitzondering van een klein percentage dat valt onder het normaal maatschappelijk risico. Een schadevergoedingsregeling is geen subsidie. Toch zal ook een dergelijke regeling moeten voldoen aan de Europese regels voor staatssteun.

Toch mogelijkheden voor langdurige vergoedingen

Een nadeel van een schadevergoedingsregeling voor betrokken agrariërs is dat de periode waarover inkomenscompensatie kan worden gegeven beperkt is. In het GLB zijn nog wel twee mogelijkheden om alsnog een meerjarige vergoeding te geven voor aangepast agrarisch beheer in combinatie met normering. Een eerste mogelijkheid is de toepassing van de gebiedsgerichte vergoeding (zie paragraaf 3.3.2). Een tweede mogelijkheid is het maken van een uitzondering voor naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Voor overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden geldt wel een beperking van maximaal 5 procent van het landoppervlak Natura 2000 (15.850 hectare) (Baayen et al. 2021). Voor beekdalen binnen stroomgebieden van de KRW is langjarig agrarisch natuurbeheer in combinatie met normering van het grondgebruik ook mogelijk. In deze gebieden mag de overheid dus ondanks de normering ook agrarisch natuurbeheer toepassen voor langere periodes. Deze uitzonderingen zijn mogelijk op basis van artikel 71 en 72 Verordening Strategische Plannen.

Top-down versus bottom-up

De strategie zoneren en normeren kan leiden tot een top-downaanpak waarbij de overheid de zonering en bijbehorende normen oplegt. Daarbij bestaat het risico op veel maatschappelijke weerstand. De overheid kan ook kiezen voor een meer bottom-up-aanpak, waarbij de precieze zonering en/of normering in concrete gebiedsprocessen samen met verschillende stakeholders nader wordt ingevuld (zie tekstkader 3.1). Op deze manier is in het kader van de reconstructie van de zandgebieden rond de eeuwwisseling, ook de integrale zonering voor intensieve veehouderij per deelgebied opgesteld (Boonstra et al. 2007; Bodden 2022). Deze processen kosten wel tijd en kunnen dus leiden tot vertraging. Het voordeel is dat hierdoor meer begrip en draagvlak voor de zonering en normering kan ontstaan en er ook ruimte is voor maatwerk en kennisinbreng over specifieke lokale omstandigheden.

Tekstkader 3.1: Nadeelcompensatie in de praktijk van de Friese Veenweide

Een concreet voorbeeld van een bottom-up aanpak is de Compensatie Systematiek Veenweiden (CSV). Dit instrument is door de provincie Fryslân en het waterschap ontwikkeld in het kader van hun veenweidestrategie om de schade van hogere waterpeilen te kunnen vergoeden en ligt begin 2025 nog ter notificatie bij de Europese Commissie. De regeling is specifiek uitgewerkt in het gebiedsproces Aldeboarn-De Deelen (Kuindersma et al. 2023) waar de focus ligt op het verhogen van grondwaterpeilen tot gemiddeld 40 centimeter onder het maaiveld. Uit de praktijk simulatie in Aldeboarn-De Deelen bleek wel dat er naast de vergoeding van de schade, ook een actief grondbeleid nodig is. Agrarisch ondernemers willen in de meeste gevallen dat de waardedaling van de grond wordt gecompenseerd met extra landbouwgrond zodat ze hun productie op peil kunnen houden. Dit vraagt in een gebiedsproces dan weer vaak om de aankoop van ruilgrond en kavelruil om de compenserende grond op de juiste plek te krijgen. Volgens provincie en waterschap is voor de brede implementatie in de Friese veenweideaanpak financiering van het Rijk nodig. Daarbij werd in het PPLG nog gekeken naar het inmiddels afgeschafte Transitiefonds (Boezeman et al. 2024).

3.4 Thema *landschappen*

3.4.1 Doelen en beleidskaders

Bij het thema *landschappen* staat het doel voor de realisatie van groen-blauwe dooradering centraal. Deze dooradering wordt gezien als drager van het agrarisch ecosysteem en het cultuurlandschap. Het gaat hier om de doelen van de Natuurherstelverordening (NHV), waaronder het keren van de negatieve trend van de populaties van bestuivers en graslandvlinders. In dit thema gaat het dus niet om de 68 VHR-soorten; die vallen onder het thema *soorten* (zie paragraaf 3.2).

In de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (LVVNa 2024) staat in het licht van dit thema een aantal opgaven:

- Een robuust netwerk van groen-blauwe dooradering
- Bevorderen van bestuivers en graslandvlinders
- Een belangrijke rol voor boeren in beheer en behoud van het cultuurlandschap

Daarmee is het landschap de drager van zowel biodiversiteit als cultuurhistorie.

Opgaven sluiten aan bij de Natuurherstelverordening en de Europese Landschapsconventie

De eerste twee opgaven sluiten aan bij opgaven die geformuleerd zijn in de Natuurherstelverordening. In die verordening staat onder andere dat lidstaten verplicht zijn om het landbouwecosysteem te herstellen door de biodiversiteit in landbouwecosystemen te verbeteren. Lidstaten moeten op nationaal niveau een positieve trend realiseren voor minstens twee van de volgende drie indicatoren voor landbouwecosystemen (EU 2024: 11):

1. de graslandvlinderindex;
2. de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland;
3. het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit.

De wens om het cultuurlandschap te beheren en behouden is in lijn met de Europese Landschapsconventie (ELC), die Nederland in 2000 heeft getekend. Letterlijk staat er als doel in de ELC: “het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen” (Raad van Europa 2000).

Groen-blauwe dooradering draagt bij aan meerdere beleidsdoelen

Behoud en ontwikkeling van groen-blauwe dooradering kan een bijdrage leveren aan verschillende opgaven in het landelijk gebied. Tegelijkertijd neemt het aandeel landschapselementen al decennia lang af door schaalvergroting in de landbouw en de uitbreiding van bebouwing (Koomen et al. 2007). Recentere gegevens over de ontwikkeling van groen-blauwe dooradering in Nederland ontbreken, voornamelijk omdat de landelijke databestanden met gegevens over opgaand groen te veel ruis bevatten (Nieuwenhuizen et al. 2024).

Het Nederlandse cultuurlandschap is altijd sterk dooraderd geweest met een grote variatie aan landschapselementen. Van bloemrijke slootkanten tot houtwallen en singel, die vroeger als veekering fungeerden. Dit netwerk noemen we groen-blauwe dooradering. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd duidelijk dat deze dooradering een belangrijke drager van biodiversiteit is en tevens zorgt voor verbindingen tussen natuurgebieden (Opdam et al. 1986).

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de bijdrage die groen-blauwe dooradering kan leveren aan verschillende opgaven, zoals (Opdam & Vos 2023; Roelofsen et. al. 2024):

- Zorgen voor algemene natuurkwaliteit;
- Behoud van het cultuurlandschap;
- Vergroten van de belevingswaarde van het landschap (relationele waarde);
- Verbinden van natuurgebieden;
- Bevorderen van bestuivers;
- Bevorderen van natuurlijke plaagregulatie, om gewasbeschermingsmiddelengebruik te beperken;
- Beperken van afspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen;
- Opslag van koolstof in bomen en struiken.

Aanvalsplan landschap en Bossenstrategie zetten in op 10 procent groen-blauwe dooradering

Het Aanvalsplan Landschap zet in op 10 procent gebiedseigen groen-blauwe dooradering in het landelijk gebied. Het gaat om 5 procent houtige elementen en 5 procent kruidenrijke randen, natuurvriendelijke oevers en andere landschapselementen op landbouwgrond en gronden van overheden en particulieren (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Dit doel van het Aanvalsplan is overgenomen in de Nationale Bossenstrategie, met als doel om een bijdrage te leveren aan koolstofvastlegging in opgaand groen (LNV & provincies 2022).

Het Aanvalsplan landschap komt voort uit een afspraak in het Klimaatakkoord, met het idee dat landschapselementen koolstof opslaan en daarmee bijdragen aan de klimaatdoelen (Klimaatakkoord 2019). Een coalitie van partijen verenigd in Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel heeft vervolgens op verzoek van de overheid het Aanvalsplan opgesteld. Deze coalitie bestaat uit een brede selectie van maatschappelijke organisaties, provincies, waterschappen en bedrijven. Ook de ministeries van LNV, BZK, en OCW hebben bijgedragen aan het opstellen van het Aanvalsplan (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022).

De opstellers van het plan schatten in dat 2 tot 3 procent groen-blauwe dooradering al aanwezig is in het landschap. De resterende ambitie (tot 10 procent) bestaat dan nog uit ongeveer 157.000 tot 179.000 hectare nieuw aan te leggen landschapselementen, waarvan 80 procent op landbouwgrond. Hiervan zou ongeveer 50 procent uit houtige elementen (bijvoorbeeld boswallen en heggen) bestaan en 50 procent uit kruiden- en bloemrijke randen en waterelementen.

In het aanvalsplan staat een aantal leidende principes zoals:

- de grond houdt een landbouwbestemming;
- deelname is vrijwillig;
- de opgave wordt gebiedsgericht ingevuld;
- er staat een langjarige vergoeding tegenover.

Berekeningen voor aanleg groen-blauwe dooradering lopen uiteen

In het Aanvalsplan Landschap is een globale berekening van de kosten gemaakt voor de realisatie van 10 procent groen-blauwe dooradering. De aanlegkosten voor houtige elementen worden geschat op 1,63 miljard euro. Voor natte dooradering, zoals natuurvriendelijke oevers, op 2,25 miljard en voor kruidenrijke randen op 0,6 miljard euro. Een groot deel van deze aanlegkosten bestaat uit een vergoeding van 85 procent aan de grondeigenaar voor herwaardering van de grond. Dit omdat er geen agrarische productie meer mogelijk is op de plek die de groen-blauwe dooradering inneemt (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Hoewel er geen landbouwproductie meer mogelijk is, kan de grond nog wel de bestemming landbouwgrond houden en zo meetellen voor GLB-betalingen (RVO

2025).

Uit de ex-ante evaluatie van de Provinciale Plannen Landelijk Gebied (PPLG) van het NPLG bleek dat provincies de ambities en kosten voor de aanleg van groenblauwe dooradering zeer verschillend invullen. Zo hadden sommige provincies relatief grote bedragen opgenomen, doordat ze uitgingen van kosten voor afwaardering van landbouwgrond, inrichting en de volledige beheerkosten tot 2035. Terwijl andere provincies alleen beheer- of inrichtingskosten hadden begroot (Boezeman et al. 2024).

Beheerkosten voor 10 procent groen-blauwe dooradering naar schatting 422 miljoen

In het Aanvalsplan landschap wordt uitgegaan van 223.700 hectare groen-blauwe dooradering, waarvan 80 procent op landbouwgrond (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Dit komt neer op 178.960 hectare.

Om de jaarlijkse beheerkosten onder het ANLb in te schatten, gaan we uit van de gemiddelde uitgekeerde bedragen door de RVO voor dooradering. Deze bedroegen in 2023 gemiddeld 2.587 euro per hectare, inclusief overhead (RVO-cijfers over beheerjaar 2023). Dit zou neerkomen op jaarlijks ongeveer 422 miljoen euro. In dit bedrag zit zowel beheer van houtige landschapselementen, met een hoog bedrag per hectare, als goedkoper beheer van bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers en kruidenrijke randen.

In het Aanvalsplan worden de gemiddelde kosten per jaar geschat op ongeveer 206 miljoen euro per jaar.⁹ Dit bedrag is lager dan in onze schatting, omdat in het Aanvalsplan wordt uitgegaan van een gefaseerde groei van het aandeel groen-blauwe dooradering, waardoor de beheerkosten de eerste jaren laag zullen zijn, maar uiteindelijk toegroeien naar een bedrag richting de eerder genoemde 422 miljoen, op het moment dat 10 procent dooradering is gerealiseerd. Dit bedrag kan sterk variëren, omdat de vergoeding per type landschapselementen sterk varieert. Het maakt dus veel uit welk type dooradering wordt aangelegd en beheerd. Zo komt een berekening ten behoeve van het GLB voor alleen 5 procent houtige gewassen op landbouwgrond uit op een totaalbedrag voor beheer van 780 miljoen euro per jaar (Baayen et al. 2021). De reden is dat hier is gerekend met een vergoeding van 9.076 euro per hectare voor in totaal 86.000 hectare. Het bedrag per hectare is zo hoog, omdat het beheer van houtige opstanden duurder is dan van bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers. Daarnaast zal de mate van indexering van de tarieven ook zorgen voor een hoger totaalbedrag voor beheer van groen-blauwe dooradering (zie ook paragraaf 3.5).

Wilde bestuivers zijn belangrijk voor behoud van biodiversiteit en voedselproductie

Wilde bestuivers spelen een belangrijke rol in zowel het behoud van biodiversiteit als de voedselproductie. Zo zijn ze noodzakelijk voor de bestuiving en daarmee het behoud van wilde plantensoorten. Met de afname van het aantal wilde bestuivers neemt ook het aantal plantensoorten af dat hier afhankelijk van is (Pan et al. 2024; Bonnet & Tiktak 2025).

In de voedselproductie dragen wilde bestuivers bij aan de bestuiving van landbouwgewassen (IPBES 2016). Zo bleek uit onderzoek dat wilde bestuivers kunnen zorgen voor ongeveer een kwart van de nettowinst per hectare bij peren en aardbeien (De Groot et al. 2016).

⁹ 80 procent van de 257 miljoen euro aan beheerkosten per jaar die in het Aanvalsplan worden genoemd.
PBL | 40

Natuurherstelverordening vraagt om keren negatieve trend wilde bestuivers en graslandvlinders

In de Natuurherstelverordening wordt het essentiële belang benadrukt van wilde bestuivers voor de werking van landecosystemen, het welzijn van de mens en de voedselzekerheid. De verordening verplicht lidstaten doeltreffende maatregelen te nemen om de negatieve trend in 2030 om te zetten in een positieve trend (NHV: artikel 10).

In 2018 is op initiatief van het ministerie van LNV en 48 maatschappelijke partijen in 2018 de Nationale Bijenstrategie (NBS) ondertekend. Het hoofddoel is om in 2030 weer populaties van bijen en andere bestuivers hebben, die stabiel zijn en/of zich positief ontwikkelen (Schouten et al. 2022). Het doel van de NBS is daarmee niet geheel in overeenstemming met de Natuurherstelverordening, die een positieve trend tot doel stelt. Aanvullend op de bijenstrategie heeft LVVN in 2024 aangekondigd om maatregelen op te nemen in het nog op te stellen nationaal natuurherstelplan in het kader van de Europese Natuurherstelverordening. Met als doel om de achteruitgang van bestuivers te stoppen (LVVN 2024c).

De tien graslandvlinders uit de Europese graslandvlinderindicator is gaan op dit moment in aantal achteruit, de trend is negatief. Het gaat om de argusvlinder, bruin dikkopje, bruin zandoogje, donker pimpernelblauwtje, groot dikkopje, hooibeestje, icarusblauwtje, kleine vuurvlinder, oranjetipje en klaverblauwtje (CLO 2024). In de huidige catalogus met beheerpakketten van het ANLb zijn geen specifieke pakketten opgenomen die zijn gericht op deze vlindersoorten (Boerennatuur 2025). Tegelijkertijd zal een deel van deze soorten baat hebben bij het beheer dat is gericht op botanische grasland en die pakketten zitten wel in het ANLb.

Geen inzicht in kosten aanleg en beheer om trend bestuivers en graslandvlinders te keren

Op dit moment is het niet helder hoe groot de opgave is om te zorgen voor meer voedselaanbod en nestgelegenheid voor wilde bestuivers en graslandvlinders. Hierdoor is er op dit moment geen goede inschatting te maken van de kosten die gemoeid zijn met het keren van de trend. Hetzelfde geldt voor de graslandvlinders.

3.4.2 Condities voor effectiviteit

Werkt het?

Percentage, variatie en fijnmazigheid bepalen meerwaarde groen-blaauwe dooradering

De meerwaarde van dooradering neemt toe, voor zowel biodiversiteit als voor natuurlijke plaagregulatie, als de volgende drie condities op orde zijn (Opdam & Vos 2023):

- Minimaal 10 procent van de grond (waarde neemt nog verder toe bij hoger percentage);
- Variatie in begroeiingstypen en soortensamenstellingen;
- Fijnmazig.

Fijnmazige groen-blaauwe dooradering, langs zoveel mogelijk randen van percelen, levert meer biodiversiteit op dan dezelfde hoeveelheid in een kleiner aantal grotere landschapselementen (Opdam & Vos 2023). Daarnaast zorgt variatie in typen groen-blaauwe dooradering ervoor dat een groot aantal soorten gebruik kunnen maken van de landschapselementen (Oosterveld et al. 2022).

Inzetten op inheemse soorten voorkomt floravervalsing en versterkt het cultuurlandschap

Nederland kent een grote variatie aan cultuurlandschappen, die zijn ontstaan door verschillende manieren van ontginning. Bij elk type landschap heeft zich kenmerkende biodiversiteit ontwikkeld, waardoor elk landschap kenmerkende plant- en diersoorten heeft. Hierdoor is de diversiteit in

cultuurlandschappen een-op-een verbonden met de grote variatie in biodiversiteit in het landelijk gebied. Denk aan kruidenrijke oevers langs sloten in het veenweidegebied en houtwallen en singels in het zandlandschap, die een plek bieden aan specifieke plant- en diersoorten. Daarom is het voor het behoud van de inheemse flora belangrijk om bij de aanleg van groen-blaauwe dooradering inheemse en gebiedseigen zaadmengels en plantgoed te gebruiken en aan te sluiten bij de cultuurhistorie. Bovendien zijn inheemse soorten vaak geschikter voor wilde bestuivers en andere insecten. In het huidige ANLb is het gebruik van inheemse zaadmengels vaak geen eis in de beheerpakketten. Omdat de kosten van inheemse zaadmengels vele malen hoger zijn wordt bijna altijd uitheems zaaigoed gebruikt (Boonstra et al. 2021).

Groen-blaauwe dooradering kan rol spelen in stimuleren bestuivers, graslandvlinders en natuurlijke plaagbeheersing

Bestuivers als wilde bijen en zweefvliegen kunnen voedsel en nestgelegenheid vinden in groen-blaauwe dooradering, mits rekening is gehouden met het creëren van nestgelegenheid en inheemse soorten die voedsel leveren. Daarbij is het bij akkerranden belangrijk dat ze meerjarig zijn en dus niet na één jaar omgeploegd worden (Luske & Janmaat 2015). Een netwerk van groen-blaauwe dooradering is ook leefgebied voor verschillende soorten vlinders (Cormont et al. 2016).

De groen-blaauwe dooradering kan ook ingericht worden als leefgebied voor insecten die een rol kunnen spelen in de natuurlijke plaagbeheersing, ten behoeve van landbouwgewassen. Denk hierbij aan meerjarige akkerranden of kruidenrijke singels en houtwallen. Hiermee kan dooradering een rol spelen in geïntegreerd gewasbeheer, dat erop is gericht om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen (Bonnet & Tiktak 2025). Pilots in de akkerbouw laten zien dat hiermee het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperkt kan worden (Steenbruggen et al. 2015; Luske et al. 2024)).

Voor het behoud van de biodiversiteit en de bestuivers in het bijzonder is het van belang om ervoor te zorgen dat er geen gewasbeschermingsmiddelen in groen-blaauwe dooradering worden toegepast, of door drift vanuit de aanliggende percelen in die dooradering terecht kunnen komen (Luske & Janmaat 2015).

Bestuivers en graslandvlinders vragen ook om volvelds beheer

Zowel bestuivers als graslandvlinders hebben naast groen-blaauwe dooradering ook baat bij volvelds beheer, zoals botanisch grasland. Daarmee bedoelen we dat op het gehele perceel de botanische waarde wordt beheerd en niet alleen de randen. Dit vraagt wel om beheer dat specifiek gericht is op bepaalde soorten. Zo bleek in een pilot dat specifieke maatregelen als gefaseerd maaien en geen bemesting in (delen) van het grasland kan zorgen voor meer graslandvlinders en wilde bijen. Daarbij werden de beperkingen in bemesting door deelnemende agrariërs als een probleem ervaren (Stip & Van Grunsven 2018). Het is niet duidelijk hoe groot het areaal moet zijn om de trend voor graslandvlinders en wilde bijen te kunnen keren.

Versterking groen-blaauwe dooradering leidt tot extensivering op 10 procent van de landbouwgrond

Om het aandeel groen-blaauwe dooradering in het landschap toe te laten nemen is niet alleen beheer, maar ook aanleg van nieuwe landschapselementen nodig. Om te komen tot een fijnmazige dooradering zal deze deels op landbouwgrond aangelegd moeten worden. Dit komt neer op een extensivering van de bedrijfsvoering, omdat deze gronden geen agrarische productie meer opleveren.

Als het gaat om natuurlijke landschapselementen met een permanent karakter, zoals houtwallen en

singels, zal de landbouwgrond afgewaardeerd moeten worden, omdat deze uit productie wordt genomen. Omdat de agrarische grondprijzen hoog zijn, gaat het hier om grote investeringen per hectare (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Het gaat hier dus niet om *agroforestry*, waarbij de productie is gericht op agrarische productie.

De provincie Noord-Brabant heeft met de 'Stimuleringsregeling landschap' (Stila) jarenlange ervaring opgedaan met een subsidieregeling die zowel de aanleg als het beheer van landschapselementen vergoedt. Deze regeling vergoedt ook de waardevermindering van grondprijs, waarbij wordt uitgegaan van 85 procent van de grondprijs, wat neerkomt op een afwaarderingssubsidie van ongeveer 75.000 euro per hectare, bij een grondprijs van ruim 88.000 euro. Een voorwaarde voor deze vergoeding is een functiewijziging van landbouw naar natuur (Noord-Brabant 2025).

Naast kosten voor waardevermindering van de grond zijn er ook kosten gemoeid met de aanleg en inrichting. Dat gaat zowel om grondverzet, de kosten voor de aankoop van zaadmengels en plantgoed, rasters en de arbeid die hierbij komt kijken. De rasters zijn nodig om de aanplant te beschermen, in het geval de aanliggende percelen worden begraasd. De kosten daarvan variëren sterk per aanvraag, afhankelijk van het type beplanting en de omvang (Noord-Brabant 2025). Hoewel er geen landbouwproductie meer mogelijk is, behoudt de grond de bestemming landbouwgrond en kan daarom nog steeds meetellen voor GLB betalingen (RVO 2025).

Groei naar 10 procent dooradering vraagt om combinatie met andere beleidsinstrumenten

De aanleg van extra groen-blauwe dooradering gaat ten koste van productieve landbouwgrond; grond die agrariërs nodig hebben voor zowel productie als mestplaastingsruimte (Boezeman et al. 2025). Het is daarom de vraag of agrariërs bereid zullen zijn om op vrijwillige basis extra landschapselementen aan te leggen op hun gronden, die nodig zijn om tot de 10 procent te komen die het Aanvalsplan landschap voor ogen heeft.

Om te komen tot een substantiële groei van de dooradering lijkt het daarom nodig om het subsidie-instrument te combineren met andere beleidsinstrumenten. Zo kan milieubeleid dat is gericht op bemestingsvrije zones langs waterlopen, een extra stimulans zijn om daar een beheerpakket af te sluiten voor groen-blauwe dooradering. Voor de aanleg van houtige landschapselementen, zoals heggen, singels en hagen, ligt een dergelijke koppeling minder voor de hand. In dat geval is er mogelijk een combinatie te maken met kavelruil of wettelijke herverkaveling, waar de aanleg van groen-blauwe dooradering in wordt meegenomen en agrariërs de verloren productieve gronden gecompenseerd kunnen krijgen. De aangelegde landschapselementen kunnen vervolgens via instrumenten uit de Omgevingswet geborgd worden, om ervoor te zorgen dat ze langjarig blijven bestaan.

Past het?

Voor uitvoerbaarheid op het boeren erf is afstemming met andere beleidsinstrumenten nodig

Agrariërs krijgen op het moment dat ze beheercontracten afsluiten voor groen-blauwe dooradering te maken met andere regelgeving die ingrijpt op randen van percelen en landschapselementen. Bij de uitwerking van het ANLb is het daarom belangrijk zoveel mogelijk te streven naar afstemming met andere wet- en regelgeving. Zoals:

- Regels voor bufferstroken langs waterlopen om uitspoeling van meststoffen te voorkomen, in het kader van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Boezeman et al. 2025);
- Regels voor teeltvrije zones in het Besluit Activiteiten Leefomgeving van de Omgevingswet (BAL: 4.723d);

- Eco-activiteiten uit de ecoregeling waar sprake is van stroken en groen-blauwe dooradering, zoals het hebben van een bufferstrook met kruiden of houtige landschapselementen (LNV 2023).

Afstemming is nodig omdat er in het ANLb alleen vergoed mag worden voor bovenwettelijke activiteiten en derving van inkomsten. Dus als een maatregel wettelijk verplicht is, mag er geen vergoeding meer voor worden gegeven. Zo mag er in een teeltvrije zone niet vergoed worden voor het verlies aan gewasopbrengst. Dit kan lastig zijn als een akkerrand bijvoorbeeld een breedte heeft die groter is dan de teeltvrije zone.

Mag het?

Gebiedsspecifieke vergoeding kan financiële compensatie bieden voor natuurlijke handicaps

Verschillende landschapkenmerken zoals kleine percelen, als gevolg van fijnmazige dooradering, of een hoog grondwaterpeil kunnen voor de agrarische bedrijfsvoering een ‘natuurlijke handicap’ zijn, waar een gebiedsspecifieke vergoeding een vorm van inkomenscompensatie kan bieden.

Van 1975 tot 2014 kende Nederland een regeling met een vergoeding voor gebieden met natuurlijke beperkingen. Agrariërs ontvingen een standaardbedrag per hectare, als ze grond hadden in veenweidegebieden, kleinschalig zandlandschap, beekdalen en overstromingsgebieden, uiterwaarden, en hellingen. De vergoeding was bedoeld als compensatie voor bijvoorbeeld een hoog waterpeil en schaduwwerking door boomsingels, overstromingen en hellingen. Agrariërs kwamen hiervoor in aanmerking als ze de natuurlijke handicap in stand hielden en een agrarisch natuurbeheerpakket hadden afgesloten. In 2007 ging het om 94 euro per hectare (Terluin et al. 2008).

Om een dergelijke gebiedsspecifieke vergoeding te kunnen geven moeten gedetailleerde kaarten van de ‘probleemgebieden’ onderdeel gemaakt worden van het Nationaal Strategisch Plan voor het GLB 2028-2032. Ook zal een berekening gemaakt moeten worden van een vergoeding, die voldoet aan de regels van het GLB (Polman et al. 2024).

Er is geen onderzoek bekend waarin de eerdere regeling is geëvalueerd; daardoor is niet duidelijk hoe effectief deze is geweest voor het behouden van de natuurlijke handicaps.

Samenhangend netwerk vraagt om een gebiedsgerichte aanpak met gebiedspartijen en overheden

Om ecologisch effectief te zijn moet de versterking van groen-blauwe dooradering gebiedsgericht aangepakt worden, waarbij eerst wordt gekeken wat en hoeveel er precies nodig is om het netwerk te versterken. Daarbij gaat het zowel om aanleg als herstel van landschapselementen. Dit vraagt om een gebiedsgerichte aanpak, waarbij meerdere gebiedspartijen en overheden samen kunnen werken aan de versterking. De dooradering loopt immers niet alleen over landbouwgrond, maar ook over grond van overheden, terreinbeheerders, bedrijven en particulieren. Dit betekent dat niet alleen de agrarische collectieven aan zet zijn, maar dat samenwerking tussen meerdere gebiedspartijen en overheden nodig is om te komen tot een effectieve versterking van de groen-blauwe dooradering in een gebied.

Hoort het?

Landschappen met veel groen-blauwe dooradering in het algemeen hoog gewaardeerd

Voor een agrarisch natuurbeheer dat wordt ingezet voor het versterken van de kwaliteiten van het cultuurlandschap ten behoeve van biodiversiteit is naar verwachting veel draagvlak. Dit komt doordat

veel mensen cultuurlandschappen met veel natuurlijke vegetatie hoog waarderen (De Vries et al. 2021; Crommentuijn et al. 2006).

Voor veel mensen zijn 'natuur' en 'landschap' één. De ambities voor het thema landschap kunnen daarom een manier zijn om het natuurbeleid te verbinden met het landschapsbeleid, waarmee het maatschappelijk draagvlak voor en de betrokkenheid bij het natuurbeleid kan worden vergroot (Van Dam et al. 2024). Daarnaast sluit de aanleg van dooradering voor bestuivers goed aan bij de vele burgerinitiatieven die zich richten op het keren van de negatieve trend van bestuivers (Nieuwenhuizen & De Boer 2019).

Animo voor aanleg en beheer groen-blauwe dooradering beperkt

De aanleg van groen-blauwe dooradering is over het algemeen niet populair bij zowel melkveehouders als akkerbouwers. De maatregelen die zij moeten nemen, grijpen namelijk in in de bedrijfsvoering, waardoor de landbouwproductie afneemt. Uit een analyse van Bouma et al. (2019a) blijkt dat er behoorlijke vergoedingen nodig zijn om boeren over te halen dergelijke maatregelen te nemen, en dat het belangrijk is dat die vergoedingen ook voor een lange periode beschikbaar zijn (Bouma & Oosterhuis 2019).

3.4.3 Alternatieve beleidsstrategieën

Conditionaliteiten GLB kunnen basis vormen voor groen-blauwe dooradering

Een beleidsstrategie voor het realiseren en beheren van meer groen-blauwe dooradering kan ook zijn om een bepaald percentage dooradering als voorwaarde te stellen aan de basisinkomenssteun van het GLB (Baayen et al. 2021). EU-lidstaten mogen in hun Nationaal Strategisch Plan eigen normen opnemen voor het behalen van een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC). Hieronder valt de mogelijkheid om als conditionaliteit een minimumaandeel niet-productief landbouwareaal op te nemen, voor het behoud van landschapselementen (Bouma et al. 2019). Hiermee worden grondgebonden agrarische bedrijven gestimuleerd om een bepaald percentage groen-blauwe dooradering op hun land te realiseren, om zo in aanmerking te komen voor inkomenssteun (Baayen et al. 2021).

Tot begin 2024 waren agrariërs verplicht om 4 procent van hun bouwland niet-productief in te zetten, om in aanmerking te komen voor inkomenssteun. Hiermee was dus een begin gemaakt met het stimuleren van dooradering op akkerland. De Europese Commissie heeft deze conditionaliteit begin 2024 echter versoepeld, waardoor deze verplichting is vervallen (EC 2024).

Plus-pakketten boven op de ecoregeling of conditionaliteiten

Als groen-blauwe dooradering onderdeel is van conditionaliteiten of de ecoregeling dan wordt het 'hebben' van een landschapselement gestimuleerd, maar krijgen agrariërs geen vergoeding voor het beheer ervan. Hierdoor wordt er niet gestuurd op de kwaliteit van de landschapselementen. Daarom zijn na de invoering van de ecoregeling in 2023 door BoerenNatuur voor het ANLb 'pluspakketten' ontwikkeld met een aantal collectieven, LNV, RVO, BIJ12 en de provincies. Deze pakketten zorgen voor een vergoeding van aanvullend beheer van landschapselementen, zoals kruidenrijke bufferstroken, die onder de ecoregeling vallen (BoerenNatuur 2024).

De pluspakketten zijn varianten van bestaande ANLb-pakketten waarbij de vergoeding lager is, omdat de vereisten voor de overlappende eco-activiteit van de vergoeding zijn afgetrokken. Hiermee wordt beoogd om de synergie tussen ecoregeling en ANLb te versterken, zonder dubbel te vergoeden, maar de kwaliteit van het beheer wel te vergroten.

3.5 Thema belonen

3.5.1 Doelen en beleidskaders

Bij agrarisch natuurbeheer doen boeren op vrijwillige basis aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer op landbouwgrond. Daarvoor krijgen ze een vergoeding. In de afgelopen ruim veertig jaar hebben verschillende subsidiestelsels elkaar opgevolgd, waarvan de subsidieregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) dat uitgevoerd wordt door 40 agrarische collectieven, de huidige variant is (zie hoofdstuk 2).

Het kabinet streeft ernaar agrarisch ondernemers concurrerend en langjarig te belonen voor hun agrarisch natuurbeheer. Zo staat er in de Kamerbrief Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (LVVN 2024b: 7): “Via het stelsel van Agrarisch Natuurbeheer (ANB) stimuleren we bedrijven om zich in te zetten voor de opgaven in het landelijk gebied door hen concurrerend en langjarig te belonen voor maatschappelijke prestaties die relateren aan Europese doelen voor natuur, water en klimaatdoelen”. En in de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (LVVN 2024a: 1) staat: ‘De € 500 miljoen per jaar die dit kabinet vanaf 2026 structureel heeft gereserveerd voor het stelsel van Agrarisch Natuurbeheer leveren een belangrijke bijdrage aan het realiseren van natuur, water en klimaatdoelen door de (beheer)maatregelen die daarvoor nodig zijn te koppelen aan realistische verdienmodellen voor agrarische ondernemers.’

In deze studie zien we belonen niet als doel op zich maar als conditioneel voor het bereiken van de inhoudelijke doelen, omdat het hierbij gaat om de vergoeding die de agrarisch ondernemer krijgt voor zijn of haar bijdrage aan de thema's *soorten*, *gebieden* en *landschappen*. Extra en/of langjarig belonen kan de belangstelling voor deelname aan het agrarisch natuurbeheer laten toenemen en dat is nodig om de extra ambities te kunnen waarmaken. Tegelijkertijd gaan hogere vergoedingen ook ten koste van het beschikbare budget voor *soorten*, *gebieden* en *landschappen* en dus ook het aantal hectares agrarisch natuurbeheer.

In de kern spreken de aanpak ruimte voor landbouw en natuur (LVVN 2024b) als de contouren agrarisch natuurbeheer (LVVN 2024a) over hetzelfde, namelijk dat ondernemers een vergoeding ontvangen voor hun bijdrage aan natuur-, water- en klimaatdoelen, waarmee ze zowel hun boterham kunnen verdienen als toekomstperspectief voor hun onderneming hebben. De beleidstheorie lijkt daarmee de volgende te zijn: doordat ondernemers een toekomst voor hun bedrijf zien met agrarisch natuurbeheer, leveren ze een belangrijke bijdrage aan het realiseren van natuur-, water- en klimaatdoelen.

3.5.2 Mogelijkheden en beperkingen voor beter belonen

Actualiseren vergoedingen agrarisch natuurbeheer is noodzakelijk

Een eerste conditie is dat de beloning voldoende aantrekkelijk is voor agrarisch ondernemers om het gewenste beheer daadwerkelijk uit te voeren. Voor een aantal beheerpakketten lijkt de beloning al voldoende groot, aangezien de agrarische collectieven te maken hebben met wachtlijsten met agrariërs die mee willen doen aan het agrarisch beheer. Toch is er bij de vergoedingen sprake van een structureel probleem. De huidige tarieven zijn voor een aantal agrariërs te laag om met name voor de zware pakketten de echte kosten en inkomensderving te compenseren. Dit komt mede doordat de tarieven jarenlang niet zijn aangepast aan de actuele kosten en inkomstenderving. De huidige tarieven zijn gebaseerd op 2020-2021. Mogelijk zijn de vergoedingen met ingang van beheerjaar 2026

geactualiseerd, met behulp van de 500 miljoen aan additionele middelen. Daarbij zijn de beschikbare budgetten van het ministerie van LNV voor agrarisch natuurbeheer gebaseerd op 2013-2014. Voor de periode 2025-2027 is per jaar 120 miljoen euro beschikbaar voor het agrarisch natuurbeheer. Hieraan zijn hectares gekoppeld. Provincies en collectieven kunnen nu minder agrarisch natuurbeheer realiseren omdat het budget van het Rijk/GLB nu onvoldoende is om dit beoogde oppervlak te realiseren (Geertsema et al. 2022).

Een deel van de beschikbare 500 miljoen zal naar verwachting worden besteed aan het actualiseren van de tarieven zodat de vergoedingen weer passen bij de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten. Een aandachtspunt is vervolgens dat actualisatie van de tarieven voortaan regelmatig plaatsvindt, zodat wordt voorkomen dat het agrarisch natuurbeheer jaarlijks steeds minder aantrekkelijk wordt.

De overheid mag alleen kosten en inkomstenderving vergoeden

De overheid is beperkt in de mogelijkheden om agrarisch ondernemers te belonen. De EU-staatssteunregels en het GLB staan alleen toe om te belonen voor indirecte kosten en inkomstenderving. Daarnaast is een vergoeding voor transactiekosten van maximaal 20 procent mogelijk (zie bijlage 1). In Nederland gaat deze bijdrage aan de transactiekosten naar de agrarische collectieven voor het uitvoeren van de regeling.

De wens om meer prestatiegericht te belonen is er wel maar is in de praktijk dus lastig te realiseren (Geertsema et al. 2022). In de praktijk is er binnen de huidige spelregels echter wel wat speelruimte. Zo hoeft niet per agrarisch ondernemer of afgesloten pakket precies te worden berekend wat de kosten en gedeelde inkomsten zijn. Dit mag op landelijk of regionaal niveau plaatsvinden. Nederland heeft gekozen voor een landelijke 'flat rate', maar deze is wel gebaseerd op maximale kosten en inkomstenverlies en dus niet op een gemiddelde (zie bijlage 1). Dit betekent dat het voor sommige agrarisch ondernemers met lage kosten en een beperkter inkomensverlies wel degelijk mogelijk is om een marge te halen op de agrarisch natuurbeheervergoedingen.

Huidige vergoedingen te laag voor groot aandeel zwaar beheer per bedrijf

Het is een uitdaging om agrarisch ondernemers over te halen om te kiezen voor zwaar beheer op grote delen van het bedrijf. Dit is tot op heden slechts beperkt gelukt (Visser & Kleyheeg 2025). Het probleem ligt in de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering van reguliere agrarische bedrijven. Agrarisch natuurbeheer op circa 20 procent van het bedrijf is met de huidige vergoedingen goed in te passen in de reguliere agrarische bedrijfsvoering. Als het gaat om meer dan 20 procent zwaar beheer vraagt het om grote aanpassingen van het bedrijfssysteem (Boonstra et al. 2021; PPP-Agro Advies 2022; Sanders et al. 2013).

Zwaar beheer is juist nodig om de gewenste natuureffecten te bewerkstelligen. Ecologische effectiviteit vraagt met name om het concentreren van zwaar beheer dat is gericht op extensivering van het landgebruik. Oftewel: voor ecologisch effectief agrarisch natuurbeheer is een groter aandeel agrarisch natuurbeheer nodig op bedrijven op de 'juiste' locatie. Mogelijk kunnen agrariërs wel overgaan tot dergelijk zwaar agrarisch natuurbeheer als ze er hogere of andere vergoedingen voor krijgen.

Een vergoeding op bedrijfsniveau en voor samenwerking op gebiedsniveau kan helpen

Om effectief te zijn is het nodig dat een groot aandeel van het agrarisch natuurbeheer bestaat uit zwaar beheer dat is gericht op langjarige verbetering van de kwaliteit van het leefgebied. Dit komt neer op extensivering op bedrijfsniveau. Daarnaast gaat het om een groot aandeel beheer in een bepaald gebied; met andere woorden, er is ruimtelijke concentratie van beheer nodig. Om dit voor

elkaar te krijgen valt te overwegen een vergoeding te geven op bedrijfsniveau, en daarbij als voorwaarde extensivering van het hele bedrijf te stellen. Daarnaast kan een samenwerkingsregeling ervoor dat die extensivering samen met andere bedrijven in een gebied gebeurt. In feite is dit vergelijkbaar met de huidige samenwerkingsregeling voor veenweide- en Natura 2000-gebieden, waarbij ook vergoedingen voor extensivering op bedrijfs- en gebiedsniveau worden gegeven. Hiermee zouden de extra kosten en inkomstenderving gecompenseerd kunnen worden (Polman et al. 2023).

Eenmalige investeringen en langjarige vergoedingen

Zwaar agrarisch natuurbeheer op grote delen van het bedrijf vraagt dus om een extensievere bedrijfsvoering. Omschakeling is voor de ondernemer een grote verandering; het vraagt een investering in het bedrijf en een andere manier van ondernemen met een ander verdienmodel (Runhaar et al. 2017; Vermunt et al. 2022). Denk aan eenmalige investeringen in de herwaardering van grond, afschrijving van bestaande stallen en aanschaffen van nieuwe machines en/of andere koeienrassen.

Een andere mogelijkheid om de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering te stimuleren, is het afsluiten van langjarige contracten en gegarandeerde vergoedingen. In het huidige ANLb loopt de maximale contractduur synchroon met de looptijd van het GLB (maximaal zes jaar). Bij sommige agrariërs De wens bestaat de wens om contracten van 12-18 jaar af te kunnen sluiten (Boezeman et al. 2024; Bouma et al. 2020). In het Nationaal Strategisch Plan GLB 2023-2027 is dit formeel mogelijk gemaakt. In de praktijk worden dit soort lange contracten nog niet afgesloten. Zo kan de RVO in zijn systemen nog geen contracten van langer dan zes jaar opnemen. Verder geven provincies aan dat ze voor het afsluiten van lange contracten ook financiële garanties wil van het Rijk.

Gebiedsgerichte vergoeding als (extra) beloning voor geleverde diensten

In de Contourenbrief agrarisch natuurbeheer (LNVN 2024a) wordt ook ingegaan op de mogelijkheid om naast agrarisch natuurbeheer ook een gebiedsgerichte vergoeding te (her)introduceren (zie ook paragraaf 3.3 gebieden). In feite is dit een nieuwe invulling van de zogenoemde Bergboerenregeling. Deze regeling heeft de potentie om boeren extra te belonen voor bestaande ‘natuurlijke handicaps’, zoals veel landschapselementen of hoge waterstanden (veenweide). Zoals al aangegeven in paragraaf 3.3 vraagt dit nog wel om een actualisatie van de bestaande kaart met probleemgebieden. Dit is waarschijnlijk pas mogelijk bij de start van het nieuwe GLB in 2028 en vraagt actieve inzet van het ministerie van LNVN bij de Europese Commissie om de rechtsgrondslag te herstellen op grond waarvan nieuwe gebieden kunnen worden aangewezen. In de huidige Strategische Plannen Verordening is de grondslag daarvoor op initiatief van de Europese Commissie juist geschrapt (uitsterfconstructie).

Mogelijkheden voor een marge van maximaal 20 procent boven op bestaande vergoedingen

Wolberink en Baayen (2024: 52) adviseren om bij de Europese Commissie te pleiten om in de komende GLB-voorstellen een marge van 20 procent toe te staan boven op de bestaande vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer voor indirecte kosten, inkomstenderving en risico's verbonden aan deelname aan het ANLb ('veiligheidsconstructie'). De richtsnoeren voor duurzaamheidsafspraken in de landbouw laten al een marge toe van 20 procent toe bovenop die rechtstreeks toerekenbare kosten. Ook de richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw en plattelandsgebieden bieden ruimte voor een marge van 20 procent, zij het enkel voor de bosbouw. De Nederlandse regering zou bij de Europese Commissie kunnen pleiten voor een soortgelijke marge voor het (nieuwe) GLB. Hiermee zou ook de aantrekkelijkheid voor en dus de deelnamebereidheid van agrarisch natuurbeheer onder boeren kunnen toenemen (zie ook: Martinez & Stoll 2023). Dit is een strategie die weliswaar snel zal moeten worden ingezet, maar waarschijnlijk pas effectief kan worden bij het nieuwe GLB in 2028.

Overigens zijn er ook mogelijkheden (en beperkingen) om overheidsbeloningen te combineren met

private vormen van beloning. Zo noemen Bouma et al. (2020) de mogelijkheden voor rentekortingen en aflossingsvrije periodes (financiële sector) en een meerprijs uit de keten door hogere prijzen of specifieke toeslagen op duurzaam geproduceerde producten. Hier zijn we in deze studie niet op ingegaan.

3.6 Synergie en frictie tussen de inhoudelijke thema's

De ambities op het gebied van *soorten*, *gebieden*, *landschappen* en *belonen* vullen elkaar voor het grootste deel aan. In de praktijk bestaat overlap tussen de thema's, en dus ook mogelijkheden voor synergie. Maar er is ook kans op frictie. In deze paragraaf gaan we in op de mogelijke synergie (zie paragraaf 3.6.1) en frictie (zie paragraaf 3.6.2) tussen de thema's *soorten*, *gebieden*, *landschappen* en *belonen*. Ook gaan we in het mogelijk negatieve effect dat meer subsidie voor agrarisch natuurbeheer kan hebben op de intrinsieke motivatie om ook zonder subsidie bij te dragen aan agrarisch natuurbeheer (zie paragraaf 3.6.3).

3.6.1 Synergie

De mogelijke synergie tussen de thema's komt voort uit een overlap van leefgebieden (voor *soorten*), *gebieden* en groen-blauwe dooradering (thema *landschappen*). Het bijbehorende agrarisch natuurbeheer overlapt dus soms. De synergie is op dit moment niet exact te bepalen, omdat verschillende typen gebieden, zoals overgangsgebieden en beekdalen, nog niet precies op de kaart zijn begrepsd. Hieronder staan de belangrijkste voorbeelden van mogelijke synergie tussen de inhoudelijke thema's van het beleid voor agrarisch natuurbeheer.

1. Synergie tussen veenweidedoelen (*gebieden*), weidevogeldoelen (*soorten*) en doel voor graslandvlinders (*landschappen*)

Tussen de doelen voor de veenweide en voor de weidevogels bestaat een flinke overlap. Dit geldt zowel voor de gebieden als voor het beoogde agrarisch natuurbeheer dat hierin kan plaatsvinden. Een flink deel van de beoogde weidevogelgebieden en gruttokerngebieden ligt namelijk in de veenweide (Winsemius et al. 2020). De inhoudelijke overlap tussen de opgaves voor de veenweide en de weidevogels zit vooral in de beoogde vernatting. Met name het beoogde zware agrarisch beheer voor habitatontwikkeling voor weidevogels gaat uit van hogere grondwaterstanden (20-30 centimeter onder maaiveld), die ook nodig zijn bij de vernatting van de veenweide. Het waterpeil verhogen kan bijdragen aan extensieve kruidenrijke- en botanische graslanden. Die zijn niet alleen goed voor weidevogels en voor het behalen van klimaatdoelen, maar ook voor graslandvlinders (thema *landschap*).

Een verschil is wel dat het weidevogelbeheer vooral gericht is op hogere waterstanden in het voorjaar, wanneer de weidevogelsoorten aanwezig zijn. Bij de veenweideopgave gaat het over vernatting gedurende het gehele jaar. De overlap tussen de doelen voor weidevogels en de veenweide is overigens niet absoluut. Ook in de kleiweidegebieden in laag Nederland zijn geschikte weidevogel- en gruttokerngebieden.

2. Synergie tussen overgangsgebieden, veenweide en brede beekdalen

Binnen het thema gebieden is ook synergie mogelijk tussen de doelen in de categorieën overgangsgebieden, veenweide en beekdalen. De precieze overlap tussen de zones hiervoor is momenteel niet te bepalen, omdat deze gebieden nog niet concreet zijn begrepsd.

Een eerste voorbeeld van mogelijke synergie tussen doelen ligt bij overgangsgebieden rondom

stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de veenweidegebieden in laag Nederland en tussen overgangsgebieden en de brede beekdalen in hoog Nederland. De doelen komen vooral tussen beekdalen en overgangsgebieden ook inhoudelijk behoorlijk overeen. Voor de overgangsgebieden en de brede beekdalen geldt dat er minder moet worden bemest en minder gewasbeschermingsmiddelen moeten worden gebruikt. De overlap tussen de beekdalen en de overgangsgebieden is volgens Groenendijk (2021) ongeveer 20 procent uitgaande van een overgangszone van 1 kilometer rond een stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De overlap tussen overgangsgebieden en veenweide kennen we niet precies.

Ook tussen overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de veenweide is synergie mogelijk. Er gelden verschillende doelen voor deze gebieden: in de overgangsgebieden is minder uitstoot nodig van de landbouw en in de veenweide is het nodig het grondwaterpeil te verhogen. Het grondwaterpeil verhogen kan wel bijdragen aan de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden.

3. Synergie tussen groen-blaauwe dooradering (*landschappen*) en gebieden

Groen-blaauwe dooradering (binnen het thema *landschappen*) gaat over de ambitie om 10 procent van heel Nederland te reserveren voor droge of natte landschapselementen en deze vervolgens goed te beheren. Deze opgave geldt dus ook in overgangsgebieden, veenweide en beekdalen. De inhoudelijke doelen vanuit het thema *gebieden* (uitstoot verminderen en grondwaterpeilen verhogen) en het thema *landschappen* (landschapselementen aanleggen en beheren) zijn vooral aanvullend aan elkaar. Het gaat dus om heel andere beheermaatregelen die inhoudelijk weinig overlappen. Samen kunnen ze wel het ecologisch functioneren versterken van Natura 2000-overgangsgebieden, veenweidegebieden en beekdalen.

4. Synergie tussen groen-blaauwe dooradering (*landschappen*) en dooradering (*soorten*)

Binnen het agrarisch natuurbeheer voor de 68 VHR-soorten in het landelijk gebied is aandacht voor natte en droge dooradering. Hiermee wordt dus al deels invulling gegeven aan de ambities voor groen-blaauwe dooradering, zoals die binnen het thema *landschappen* tot doel gesteld is. Voor de doelen voor dooradering voor de VHR-soorten is een betere aansluiting nodig van landschapselementen op elkaar. Ook is een dichtheid nodig van 7 procent dooradering door middel van landschapselementen (Oosterveld 2022). Hier zit overlap met de algemene opgave voor 10 procent groen-blaauwe dooradering in heel Nederland. Het verschil is dat de groen-blaauwe dooradering binnen het thema *landschappen* een bredere focus heeft. De dooradering is hier ook gericht op landschap als cultuurhistorische waarde en op algemene soorten die niet in de VHR staan, zoals vlinders en bestuivers.

3.6.2 Frictie tussen de thema's

Naast synergie kan er ook sprake zijn van frictie tussen de doelen in de vier thema's. Frictie kan ontstaan tussen het thema *belonen* en de drie inhoudelijke thema's. Beter belonen kan immers ten koste gaan van het beschikbare budget voor de inhoudelijke ambities. Ten tweede kan beter belonen ook leiden tot het belonen van ecologische resultaten die tot nu toe zonder vergoeding ook werden gerealiseerd, zoals bestaande landschapselementen.

Ook kan frictie ontstaan tussen het doel voor de aanleg van groen-blaauwe dooradering (*landschappen*) en het weidevogelbeheer (*soorten*). Nieuwe, opgaande landschapselementen, zoals houtwallen en bomen, kunnen een bedreiging vormen de openheid van het landschap. Vogelsoorten uit de VHR die juist open grasland en akkerland nodig hebben, kunnen hiervan schade ondervinden. De oplossing zit vooral in het zorgvuldig inpassen van de groen-blaauwe dooradering in het bestaande landschap.

3.6.3 Beloning schuurt met intrinsieke motivatie

Tot besluit is het ook mogelijk dat het belonen schuurt met intrinsieke motivatie. Naast gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer voeren veel boeren nu ook ongesubsidieerde maatregelen uit. Zo nemen boeren die gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer uitvoeren daarnaast ook verschillende agrarische natuurbeheermaatregelen op zich, zoals nestkasten ophangen, bomen(rijen) of heggen beheren en takken- of steenhopen aanleggen, zonder daar subsidie voor te ontvangen (Van Dijk et al. 2016). Een belangrijke drijfveer hiervoor is hun intrinsieke motivatie en hun identiteit.

Een van de kritiekpunten op agrarisch natuurbeheer is dat het vaak maar beperkt leidt tot een langdurige verandering in de intrinsieke motivatie van agrarische ondernemers voor een natuurvriendelijke bedrijfsvoering (De Snoo et al. 2012). Alleen focussen op een financiële beloning voor het uitvoeren van agrarische natuurbeheermaatregelen kan een negatief effect hebben op de intrinsieke motivatie van boeren voor de vrijwillige, ongesubsidieerde natuurbeheermaatregelen. Deze verschuiving, waarbij intrinsieke motivatie om vrijwillige maatregelen te nemen door een financiële vergoeding verandert in een financieel gedreven extrinsieke motivatie, wordt *crowding out* genoemd (Deci et al. 1999). Dit komt ook voor bij agrarisch natuurbeheer (Herzon & Mikk 2007). Maatregelen die agrarische ondernemers eerst intrinsiek gemotiveerd en ongesubsidieerd uitvoerden, kunnen straks gesubsidieerd worden. Dit kan ertoe leiden dat agrariërs helemaal stoppen met deze maatregelen wanneer de subsidie weer stopt (Van Dijk et al. 2016). Daarom is het belangrijk om naast de financiële beloning ook te zorgen voor een positieve houding van boeren en publieke waardering van natuurbeheermaatregelen (Kleijn & Sutherland 2003).

4 Analyse

Dit hoofdstuk bevat een overkoepelende analyse van de analyse per thema. We beginnen met een overzicht van de belangrijkste doelen, condities en alternatieven, per inhoudelijk thema (zie paragraaf 4.1). Vervolgens trekken we een aantal overkoepelende conclusies, die voorkomen uit de analyse van de vier thema's (zie paragraaf 4.2).

4.1 Overzicht van doelen en condities bij de inhoudelijke thema's

Doelen en omvang van de opgave per thema

Voor de drie inhoudelijke thema's (*soorten*, *gebieden* en *landschappen*) hebben we de belangrijkste doelen in beeld gebracht, net als het (internationale) beleidskader en de mogelijke omvang en kosten bij maximaal doelbereik (zie tabel 4.1). Bij de berekening van mogelijke omvang van het agrarisch natuurbeheer per thema is uitgegaan van grove inschattingen van de omvang uit eerdere publicaties. Voor het thema *gebieden* hebben we de oppervlaktes van de verschillende typen gebieden bij elkaar opgeteld. Er is geen correctie uitgevoerd voor de aanwezige overlap. Voor de kostenberekeningen zijn we uitgegaan van volledige dekking met het geld voor agrarisch natuurbeheer. Er is gerekend met beheervergoedingen vanuit het huidige ANLb of andere regelingen.

Daarnaast hebben we gekeken naar mogelijke synergie tussen thema's en tussen de verschillende typen gebieden (binnen het thema *gebieden*). Zo kan de vernatting van de veenweide goed samengaan met de realisatie van weidevogelgebieden. En de aanleg en het beheer van groen-blauwe dooradering kan in principe in alle gebieden een rol spelen. Mits dit goed is ingepast in het landschap, kan groen-blauwe dooradering ook leiden tot synergie met andere doelen.

Tabel 4.1

Overzicht van doelen, beleidskader en orde van grootte omvang en kosten van de thema's soorten, gebieden en landschappen.

Overzicht	Soorten	Gebieden	Landschappen
Doelen	Gunstige staat van in-standhouding 68 VHR-soorten in landelijk gebied	Reductie landbouwemissies (Natura 2000 en beekdalen) en verhogen grondwaterpeil/reductie CO ₂ -uitstoot (veenweide)	Realiseren groen-blauwe dooradering in heel Nederland en herstel agrarische ecosystemen
(Internationale) beleidskaders	Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)	Vogel- en Habitatrichtlijn (overgangsgebieden), Kaderrichtlijn Water (beekdalen) en Klimaatakkoord (veenweidegebieden)	Klimaatakkoord (groen-blauwe dooradering) en Natuurherstelverordening (herstel agrarische ecosystemen)
Mogelijke omvang (in hectare)	120.000-700.000 hectare	250.000 – 300.000 hectare	180.000 hectare
Beheerkosten in euro's per jaar	200 miljoen - 3 miljard euro per jaar	300-600 miljoen euro per jaar	400 miljoen euro per jaar
Mogelijke synergie	Weidevogelbeheer en vernatting veenweide (klimaat) & graslandvlinders; VHR-soorten verbonden met groen-blauwe dooradering	Overlap overgangsgebieden, veenweide en beekdalen	Groen-blauwe dooradering in overgangsgebieden, veenweide en beekdalen

Conditie voor effectiviteit

Vervolgens hebben we de condities voor de effectiviteit van de drie inhoudelijke thema's (soorten, gebieden en landschappen) in beeld gebracht aan de hand van de vier 'vragen van beleid': werkt het, mag het, past het en hoort het? In tabel 4.2 zijn de belangrijkste antwoorden op deze vragen gecomprimeerd weergegeven. De uitgebreide antwoorden zijn terug te lezen in hoofdstuk 3.

Het thema *belonen* hebben we niet weergegeven in deze tabel. Beloning is echter wel een algemene conditie voor alle thema's. Het is belangrijk dat agrarische bedrijven voldoende beloning krijgen voor agrarisch natuurbeheer. Dit is een voorwaarde voor de bereidheid om deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer en daarmee een belangrijke conditie voor de effectiviteit van het beleid. Binnen het thema *belonen* is ook de voorwaarde belangrijk dat agrarische bedrijven zekerheid hebben over de duur van de beheercontracten (bijvoorbeeld de mogelijkheid voor contracten van 12-18 jaar). Dit geldt met name voor de zwaardere beheerpakketten.

Tabel 4.2 *Condities voor de effectiviteit van vrijwillig agrarisch natuurbeheer voor soorten, gebieden en landschappen aan de hand van de vier vragen van beleid*

Vragen van beleid	Condities	Soorten	Gebieden	Landschappen
Werkt het?	Investeren	Investeren in in-richting en extensive-ring van agrarische bedrijven	Investeren in in-richting en de extensi-vering van agrarische bedrijven	Investeren in aan-leg/herstel land-schapselementen
	Concentreren	Ruimtelijke concen-tratie in geschikte leefgebieden	Ruimtelijke concen-tratie in specifieke zo-nes	Ruimtelijke samen-hang en inpasbaar-heid in landschap
	Extensiveren	Substantiële extensi-vering: zware pakket-ten gericht op verbetering van de kwaliteit van leefge-bied	Substantiële extensi-vering: minder mest/hogere water-peilen	Extensivering door aanleg 10% groen-blauwe dooradering op landbouwgrond
Past het?	In het huidige stel-sel ANLb	Zeer hoog (focus van huidige stelsel)	Beperkt (onderdeel van een bredere gebiedsge-richte aan- pak)	Hoog (dooradering zit al deels in bestaande stelsel)
	In de bedrijfsvoe-ring van reguliere agrarische bedrijven	Tot 20% zwaar be-heer inpasbaar. Daar-boven is het moeilijker.	Lastig inpasbaar om-dat het veelal zal gaan om hele bedrijven.	Nieuwe landschaps-elementen leiden tot verlies productieve grond, maar 10% is inpasbaar.
Mag het?	GLB/staatssteun	Alleen belonen o.b.v. gemaakte kosten en gedeelde inkomsten	Alleen belonen o.b.v. gemaakte kosten en gedeelde inkomsten	Alleen belonen o.b.v. gemaakte kosten en gedeelde inkomsten
Hoort het?	Maatschappelijk draagvlak	Breed draagvlak in maatschappij voor agrarisch natuurbe-heer	Breed draagvlak in maatschappij voor agrarisch natuurbe-heer	Breed draagvlak in maatschappij voor agrarisch cultuurland-schap
	Draagvlak agrariërs	Bij agrariërs is be-langstelling voor zware pakketten en extensiveren hele be-drijven nog een uitda-ging	Bij agrariërs is belang-stelling voor zware pakketten en extensi-veren hele bedrijven nog een uitdaging	Bij agrariërs is belang-stelling voor met name aanleg door-adering beperkt, van-wege verlies van productieve grond.
	Normen voor belo-ning ecosysteem diensten	Langdurig belonen positieve ecosys-teemdienst actieve soortenbescherming is wel passend	Langjarig betalen voor reductie emissies sluit niet aan bij 'vervuiler betaalt'-beginsel	Langdurig belonen positieve ecosys-teemdienst land-schapsontwikkeling is wel passend

Alternatieve strategieën

Ten slotte hebben we in de analyse van de thema's *soorten, gebieden en landschappen* een aantal alter-natieve strategieën in beeld gebracht. Daarbij gaat het om andere vormen van agrarisch beheer, die buiten het huidige stelsel van ANLb vallen.

De alternatieve strategieën voor vrijwillig agrarisch natuurbeheer zijn:

- Een alternatief voor vrijwillig agrarisch natuurbeheer binnen het thema *soorten* is het opnemen van bepaalde grond in het Natuurnetwerk. In dat geval is zelfrealisatie door agrarische bedrijven ofwel particulier natuurbeheer een mogelijkheid.
- Een alternatief binnen het thema *gebieden* is inzetten op ruimtelijke zonering met normering vanuit de Omgevingswet. Het gaat hier specifiek om extensiveren, door minder uitstoot van de landbouw in overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. En het gaat om beekdalen en hogere grondwaterpeilen in de veenweide.
- Een alternatief binnen het thema *landschappen* is het opnemen van 10 procent groenblauwe dooradering in de voorwaarden voor inkomenssteun vanuit het GLB. Of het vergoeden van het beheer (niet de aanleg) van landschapselementen als maatregel in de ecoregeling van de RVO, gekoppeld aan een minimaal percentage aan landschapselementen op de grond van een landbouwbedrijf van 10 procent.

Er zijn nog meer alternatieve strategieën voor vrijwillig agrarisch natuurbeheer, zoals aankoop en beheer van landbouwgrond door natuurbeheerorganisaties. Deze hebben we hier buiten beschouwing gelaten, vanwege de focus op agrarisch beheer op landbouwgronden,

4.2 Overkoepelende analyse

Uit de overkoepelde analyse van de vier thema's komen de volgende algemene conclusies. De 500 miljoen voor agrarisch natuurbeheer kan worden ingezet voor drie inhoudelijke thema's (*soorten*, *gebieden* en *landschappen*) en voor beter *belonen*. Op basis van de brief contouren agrarisch natuurbeheer en de brief Ruimte voor Landbouw en Natuur (LVVN 2024a; LVVN 2024b) zijn er veel verschillende doelen voor het agrarisch natuurbeheer. Deze delen we in vier thema's. Er zijn drie inhoudelijke thema's waaraan met agrarisch natuurbeheer kan worden bijgedragen: *soorten*, *gebieden* en *landschappen*. Het vierde thema *belonen* bevat geen wettelijke doelen, maar is een voorwaarde voor de andere thema's, namelijk om agrarische ondernemers beter te belonen voor hun inspanningen. De vier thema's beschrijven we als volgt:

Soorten. Dit thema is gericht op behoud en herstel van de 68 VHR-soorten die afhankelijk zijn van het landelijk gebied. Daarbij is er specifieke aandacht voor de grutto, in het kader van de inbreukprocedure Vogelrichtlijn. Het huidige agrarisch natuurbeheer focust grotendeels op dit thema.

Gebieden. Dit thema is gericht op het verbeteren van milieucondities voor internationale verplichtingen. Dit gebeurt door het extensiveren van de landbouw in overgangsgebieden rondom Natura 2000 (VHR/stikstof) en brede beekdalen (KRW) en door vernatting van veenweidegebieden (Klimaatakkoord).

Landschappen. Dit thema is gericht op de aanleg en het beheer van groen-blauwe dooradering in het agrarische landschap. Zo wordt invulling gegeven aan herstel van bestuivers en grasland-vlinders, waar de Europese Natuurherstelverordening om vraagt.

Belonen. Dit thema is een voorwaarde voor de overige thema's. Het gaat over 'realistische verdienmodellen voor agrarische ondernemers' en langjarige beloningen.

500 miljoen per jaar is onvoldoende voor realisatie van alle ambities

Met structureel 500 miljoen euro extra per jaar kan een flinke bijdrage geleverd worden aan de (inter-)nationale natuur-, klimaat- en waterdoelen. Bij elk van de onderscheiden thema's kan een grote stap gemaakt worden. Maar de 500 miljoen per jaar is onvoldoende om alle doelen te realiseren binnen de thema's *soorten, gebieden en landschappen*, samen met de ambitie om beter te belonen. Er zijn keuzes nodig tussen of binnen de thema's, of er zijn meer financiële middelen nodig.

Investeren, concentreren en extensiveren is nodig voor effectief agrarisch natuurbeheer

Het agrarisch natuurbeheer is op dit moment nog onvoldoende effectief omdat de huidige inzet nog te versnipperd is en nog teveel bestaat uit relatief lichte beheerpakketten. Een effectief agrarisch natuurbeheer vraagt om *investeren, concentreren en extensiveren*.

Investeren gaat over het eenmalig besteden van geld aan de inrichting van gebieden, zoals de aanleg van landschapselementen of natuurvriendelijke oevers. Ook gaat het om de herwaardering, ofwel een vergoeding voor de waardevermindering, van agrarische grond en de omschakeling van agrarische bedrijven. Bij de investeringen in de omschakeling van agrarische bedrijven gaat het bijvoorbeeld om keuzes voor andere veerassen of stalsystemen als onderdeel van de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering. Deze eenmalige investeringen zijn nodig om agrarisch natuurbeheer effectief uit te kunnen voeren.

Concentreren gaat over de ruimtelijke concentratie van het agrarisch natuurbeheer op plekken en in een bepaalde omvang. Daardoor is de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer zo groot mogelijk. Zo is voor VHR-soorten een (veel) hogere dichtheid aan beheer in een leefgebied nodig dan momenteel wordt gerealiseerd. Voor concentratie van agrarisch natuurbeheer in specifieke gebieden kan actief grondbeleid nodig zijn, zoals het opkopen van ruilgrond en kavelruil/ landinrichting om de gewenste functie op de juiste plek te krijgen.

Extensiveren betekent ten slotte dat veel meer moet worden ingezet op extensivering van het landgebruik om bijvoorbeeld het leefgebied van soorten voor de lange termijn structureel te verbeteren. Dat betekent inzetten op zware (en dus dure) beheerpakketten, met relatief veel beperkingen voor het agrarisch gebruik van de grond. Daarbij kan het gaan om vernatting (waterstanden tot 20- 30 centimeter onder maaiveld), kruidenrijk grasland en maatregelen zoals minder dierlijke mest en geen kunstmest gebruiken.

Voor een groot aandeel zwaar agrarisch natuurbeheer is omschakeling nodig naar extensievere bedrijfsvoering

Een gangbare agrarische bedrijfsvoering combineren met agrarisch natuurbeheer is mogelijk. Desalniettemin blijft veel zwaar beheer vooral op meer dan 20 procent van het oppervlak van een bedrijf moeilijk in te passen. Extensiveren door minder te bemesten, later te maaien en een hogere grondwaterstand te hanteren, leidt tot lagere gewasopbrengsten en hogere kosten. Dit betekent dat een agrarisch ondernemer het bedrijfssysteem hierop moet aanpassen. De kosten van deze aanpassingen worden niet allemaal gedekt via de huidige beheervergoedingen. Er zijn dus voldoende vergoedingen nodig voor de gemaakte kosten en de gederfde inkomsten. Ook financiële ondersteuning is nodig bij de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering, zoals extra grond en investeringen in bijvoorbeeld een ander stalsysteem.

Voldoende en langjarig belonen is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer

De ambitie om agrariërs te belonen voor agrarisch natuurbeheer is een belangrijke voorwaarde voor de deelname aan het vrijwillig agrarisch natuurbeheer. Daarmee is het ook belangrijk voor de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Gegeven de ambities om het bestaande agrarisch natuurbeheer fors uit te breiden is het, los van de specifieke inhoudelijke doelen, dus ook belangrijk dat de beloning voldoende aantrekkelijk is voor boeren om te kiezen voor agrarisch natuurbeheer. Dat geldt in versterkte mate voor de zware pakketten gericht op extensivering, die nodig zijn om natuur-, water- en klimaatdoelen te behalen.

Ondanks de brede behoefte om de beloning voor agrarisch natuurbeheer te verbeteren, is de beloning in de praktijk beperkt door EU-staatssteunregels. De overheid mag hierdoor slechts vergoeden voor de gemaakte kosten en inkomstenderving. De huidige vergoedingen blijven hier op achter omdat deze jarenlang niet zijn geactualiseerd. Zelfs na oplossing van dit praktische probleem zijn de vergoedingen onvoldoende aantrekkelijk, met name voor bedrijven met relatief veel en zware pakketten. Nederland heeft binnen het GLB wel mogelijkheden om in specifieke gebieden via het opnieuw activeren van de gebiedsgerichte vergoeding een extra vergoeding te geven voor 'natuurlijke handicaps', zoals hoge waterpeilen of relatief veel landschapselementen. Ook zijn er wellicht mogelijkheden om in Europa te pleiten voor een extra toeslag van bijvoorbeeld 20 procent op de bestaande tarieven.

Ook hebben sommige boeren behoefte aan meer zekerheid over de looptijd van zware agrarisch beheercontracten. De huidige maximale looptijd van deze contracten is meestal zes jaar vanwege de koppeling aan de financiering vanuit het GLB. In het GLB zijn wel mogelijkheden voor langere contracten (12-18 jaar), maar deze contracten worden momenteel nog nauwelijks afgesloten. Dit komt vooral door de onduidelijkheid over de langjarige financiering van deze contracten tussen Rijk en provincies.

Het Rijk wil meer regie, maar binnen het huidige stelsel zijn de mogelijkheden hiervoor beperkt

Voor de aanvullende 500 miljoen per jaar voor agrarisch natuurbeheer bestaat de wens (o.a. vanuit de Tweede Kamer) om dit grotendeels via het huidige subsidiestelsel in te zetten.¹² Daarnaast is er de wens voor meer Rijksregie op de inzet van deze middelen. Deze wensen zijn moeilijk met elkaar te verenigen, omdat het huidige subsidiestelsel ANLB is gedecentraliseerd naar de provincies via het Provinciefonds. Provincies hebben hiermee een grote mate van beleidsvrijheid om de middelen te besteden. Ook begrenzen zij de leefgebieden waarbinnen de agrarische collectieven vervolgens beheerovereenkomsten kunnen afsluiten. Voor meer Rijksregie zijn daarom nadere afspraken nodig binnen het huidige stelsel agrarisch natuurbeheer (zie verder onder Handelingsperspectieven).

Grenzen aan vrijwilligheid: zoneren en normeren zijn meer passend voor overgangsgebieden, beekdalen en veenweidegebieden

Voor het thema *gebieden* (overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000, beekdalen en veenweidegebieden) is het bestaande vrijwillige en bovenwettelijke agrarisch natuurbeheer minder passend. Ten eerste gaat het hier om de uitvoering van juridisch bindende internationale verplichtingen (VHR, KRW en Klimaatakkoord van Parijs). Voor het verbeteren van milieucondities vanuit het principe 'vervuiler betaalt' ligt het meer voor de hand om te werken met wettelijke normering in plaats van vrijwillig agrarisch natuurbeheer. Ten tweede kan agrarisch natuurbeheer pas echt een bijdrage leveren aan de oplossing van vastgelopen vergunningverlening vanuit stikstof (en mogelijk in de toekomst ook KRW) als het veranderde landgebruik ook juridisch is geborgd. De verwachte bijdrage vanuit agrarisch natuurbeheer aan natuur- en klimaatdoelen kan dan worden meegenomen

in het vergunningsproces. Dit geldt met name voor de overgangsgebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ten slotte maakt de extensivering van het landgebruik in deze gebieden meestal deel uit van een bredere integrale gebiedsopgave, waarbij provincies al vaak de regierol hebben en niet de agrarische collectieven.

De conclusie is dus dat voor het thema *gebieden* een aanpak gebaseerd op een ruimtelijke zonering en normering van het agrarisch landgebruik beter past dan vrijwillig agrarisch natuurbeheer. Dit geldt specifiek voor het verminderen van emissies en verhogen grondwaterpeilen. Voor positieve ecosysteemdiensten zoals landschapselementen of kruidenrijk grasland kan ook binnen deze gebieden vrijwillig agrarisch natuurbeheer mogelijk blijven. Bij normering hoort een schadeloosstelling van agrarische bedrijven van de waardevermindering op onroerend goed, zoals grond en stallen, als inkomensverlies. Over het algemeen wordt bij dit soort regelingen voor het inkomensverlies een termijn van tien jaar genomen. In deze tijd heeft de ondernemer de tijd voor omschakeling naar een ander verdienmodel. Overigens kan het bepalen van de precieze ruimtelijke zonering en normering best gecombineerd worden met een gebiedsaanpak waarin de precieze zonering en normering gezamenlijk wordt bepaald. Hierdoor kan beter rekening worden gehouden met lokale omstandigheden en lokaal draagvlak. Dit soort processen kosten echter wel tijd.

Alternatief voor schadeloosstelling op inkomen is het toepassen van de GLB-regelingen voor gebieden met natuurlijke beperkingen (zoals de diepe veenweide) en gebieden met wettelijke beperkingen (zoals ten gevolge van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de KRW). Uitsluitend in deze gevallen is het namelijk toegestaan om de kosten van wettelijk opgelegde beperkingen aan de bedrijfsvoering volledig en blijvend te vergoeden. Daarvoor moet wel van een andere rechtsgrondslag gebruik worden gemaakt (art. 71 en art. 72 van de Verordening Strategische Plannen, in plaats van art. 70, het ANLB-artikel). Het gevolg van deze aanpak is dat de overheid wel langer dan maximaal tien jaar kan vergoeden voor inkomensverlies.

¹² In lijn met de motie van lid-Van Campen (36600 XIV, nr 42).

5 Handelingsperspectieven

Uit deze studie volgt een aantal handelingsperspectieven, die vooral gericht zijn op het Rijk. Ze gaan dus over de besluitvorming op landelijk niveau over de besteding van de 500 miljoen aan extra financiële middelen voor agrarisch natuurbeheer. Daarbij kan het Rijk natuurlijk ook altijd de beslissing nemen om extra geld toe te voegen.

5.1 Maak keuzes tussen of binnen de thema's

Keuzes maken tussen of binnen de doelen onder de verschillende thema's is nodig. Dat volgt uit de conclusie dat 500 miljoen euro onvoldoende is om alle ambities na te kunnen streven. Er zijn ofwel duidelijke keuzes nodig over de inzet van de middelen, of meer geld. Uitgaande van de beschikbare middelen is de eerste vraag: bij welke doelen ligt de prioriteit om te kunnen voldoen aan internationale verplichtingen en nationale wensen?

Hierbij zijn twee keuzerichtingen denkbaar.

1. Kies voor focus op één thema;
2. Kies voor een combinatie van doelen, met scherpe keuzes binnen de drie inhoudelijke thema's.

De eerste is een keuze tussen de ambities voor de drie inhoudelijke thema's (*soorten, landschap en gebieden*). De tweede keuzerichting is om binnen de thema's scherpe keuzes te maken zo- dat een weloverwogen mix ontstaat). Hierbij kan ook de focus liggen op synergie tussen de verschillende thema's.

De keuze welke doelen prioriteit hebben, zal vervolgens ook leidend moeten zijn bij de verdeling van het budget over provincies en agrarische collectieven. Bij de verdeling van de 500 miljoen euro kan ook gekeken worden of de gebieden waar deze doelen bereikt worden, logischerwijs bij elkaar in de buurt liggen om het effect te versterken.

5.2 Stuur op kwaliteit in plaats van op kwantiteit, door een focus op investeren, ruimtelijk concentreren en extensiveren

Bij het uitgeven van de 500 miljoen euro is het belangrijk dat kwaliteit voorop staat. Welk doel ook prioriteit heeft: eerst zijn investeringen nodig in de inrichting van gebieden. Geld is bijvoorbeeld nodig voor directe inrichtingsmaatregelen, de herwaardering van agrarische grond en de kosten van de omschakeling van agrarische bedrijven naar een extensievere bedrijfsvoering. Vervolgens is ruimtelijke concentratie nodig van het agrarische natuurbeheer. Hiervoor kan de inzet van actief grondbeleid nodig zijn, bijvoorbeeld door het aanbieden van ruilgrond en kavelruil/landinrichting om de juiste beheerpakketten op de juiste plek te krijgen. Ten slotte is het belangrijk dat de focus meer komt te liggen op extensivering van landgebruik door het afsluiten van zware beheerpakketten. Deze zijn nodig om de beoogde doelen te kunnen bereiken.

Het is belangrijk om eerst te investeren in de inrichting, vervolgens de beheerpakketten ruimtelijk te concentreren en ten slotte het landgebruik te extensiveren door het afsluiten van zware beheerpakketten. Dit kost tijd. Dat betekent dat het wenselijk is te voorkomen dat provincies en collectieven te veel nadruk leggen op het snel uitbreiden van de hectares agrarisch natuurbeheer. Het risico bestaat dat dan vooral veel lichte beheerovereenkomsten met een beperkte ruimtelijke concentratie worden afgesloten. Het is dus beter om te sturen op kwaliteit dan kwantiteit.

5.3 Het Rijk zorgt met een aantrekkelijke vergoeding voor zware pakketten agrarisch natuurbeheer voor voldoende belangstelling

De noodzaak om meer zware beheerpakketten af te sluiten, vraagt om een beloning die aantrekkelijk genoeg is om voldoende deelname te garanderen.

Het Rijk kan de bestaande beloningen verbeteren door: (a) de jaarlijkse vergoedingen regelmatig te actualiseren op basis van actuele kosten en inkomensderving; (b) binnen het GLB de toepassing mogelijk te maken van een gebiedsgerichte vergoeding als aanvulling op de bestaande beheervergoedingen en/of (c) in de onderhandelingen over het nieuwe GLB te zorgen voor een plus op de beheervergoedingen voor zware pakketten in het ANLb (bijvoorbeeld 20 procent bovenop gemaakte kosten en inkomensderving).

5.4 Het stimuleren van agrarisch natuurbeheer vraagt langjarige beheercontracten én ruimte voor flexibiliteit in de praktijk

Bij de uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer bestaat onder boeren met name voor de zwaardere pakketten een behoefte aan langjarige agrarisch natuurbeheercontracten (12-18 jaar). Tevens is het voor de effectiviteit van het beheer belangrijk dat het beheer over langere periodes wordt uitgevoerd. De huidige contracten voor agrarisch natuurbeheer zijn meestal beperkt tot maximaal zes jaar, omdat er alleen voor deze periode financiering is vanuit het GLB. Langere contracten zijn wel mogelijk, maar ze worden in de praktijk nog nauwelijks afgesloten. Om dit mogelijk te maken, zijn concrete afspraken nodig over langdurige financiering tussen het Rijk en de provincies. Het is daarbij wel belangrijk dat binnen deze langjarige contracten ook enige flexibiliteit zit, zodat tussentijdse lessen kunnen worden meegenomen en de doelen en afspraken kunnen worden bijgesteld indien nodig.

5.5 Effectief investeren in agrarisch natuurbeheer vraagt een investeringspakket voor eenmalige inrichtingskosten

De jaarlijkse 500 miljoen euro extra middelen voor agrarisch natuurbeheer moeten samengaan met een investeringspakket voor de financiering van eenmalige investeringen in gebieden. Het gaat hierbij om directe inrichtingskosten, herwaardering van grond en de omvorming naar extensievere agrarische bedrijven. Uit deze studie blijkt dat deze investeringen noodzakelijk zijn om de beoogde doelen van het agrarische natuurbeheer daadwerkelijk te realiseren. De inschatting is dat het om vele miljarden aan eenmalige investeringskosten gaat, vooral voor de herwaardering van agrarische grond of de aanleg van landschapselementen.

Hiervoor zijn al middelen beschikbaar via de koploper- en versnellingsprojecten uit het Transitiefonds en (in de eerste jaren) uit de 500 miljoen voor agrarisch natuurbeheer. Naar verwachting is dit echter onvoldoende om deze inrichtingskosten volledig te dekken. We constateren dat dit omgekeerd is aan een aanbeveling uit de ex-ante evaluatie van het NPLG. In het NPLG was wel sprake van een Transitiefonds van 25 miljard voor eenmalige inrichtingskosten, maar er was geen budget geregeld voor structurele beheerkosten (Boezeman et al 2024: 71). Met de 500 miljoen per jaar voor agrarisch natuurbeheer is er nu wel budget voor beheer, maar er is geen structureel budget voor de noodzakelijke eenmalige investeringen.

5.6 ‘Zoneren en normeren’ werkt beter bij het bereiken van doelen voor gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden

Bij het thema *gebieden* ligt de focus van de doelen op verbetering van de milieucondities in gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden waarvoor specifieke klimaatdoelen gelden, en (brede) beekdalen waarin kan worden bijgedragen aan de KRW-doelen. Het stelsel van vrijwillig agrarisch natuurbeheer is voor het behalen van deze doelen niet het meest logisch. Om milieucondities te verbeteren, past de aanpak gericht op ‘zoneren en normeren’ via de Omgevingswet veel beter. Deze aanpak is minder vrijblijvend en geeft meer garanties op realisatie dan het huidige agrarisch natuurbeheer. Door dit te doen, zijn de resultaten van het agrarisch natuurbeheer beter juridisch geborgd. Er is dan een verwachte bijdrage vast te stellen van een agrarisch ondernemer aan specifieke natuur- en klimaatdoelen. Deze verwachte bijdrage kan worden meegenomen bij het oplossen van vastgelopen vergunningsverlening. Nu gaat dit vooral om stikstof, maar in de toekomst kan dit wellicht ook gelden voor waterkwaliteit (KRW).

De logische implicatie van ‘zoneren en normeren’ is het bieden van een schadeloosstelling van maximaal 10 jaar inkomensverlies en (eenmalig) verlies op vermogen (zoals grond en gebouwen) aan agrarische bedrijven. De schadeloosstelling geeft deze bedrijven de mogelijkheid om te schakelen naar een extensiever verdienmodel.

5.7 Voor agrarisch natuurbeheer is een combinatie nodig van maatwerk in gebiedsprocessen en meer regie vanuit het Rijk

Zoals eerder gesteld, is voor effectief agrarisch natuurbeheer ruimtelijke concentratie nodig. Dit betekent dat het agrarisch natuurbeheer vaker gerealiseerd zal moeten worden in gebiedsprocessen die gezamenlijk tussen de partijen moeten worden afgestemd. In het landelijk gebied kunnen provincies samen met agrarisch collectieven de regie nemen in deze processen. Hiervoor is een zekere beleidsvrijheid vanuit het Rijk voor provincies nodig, zodat per regio maatwerk geboden kan worden. Het huidige stelsel biedt hiervoor voldoende mogelijkheden.

Daarnaast is het verstandig dat het Rijk meer regie gaat voeren op de manier waarop het agrarisch natuurbeheer in gebieden wordt ingezet. Dit vanwege de hoeveelheid extra geld voor agrarisch natuurbeheer waarvoor een effectieve besteding gezocht wordt. En vanwege de rol van de rijksoverheid bij de uitvoering van internationale verplichtingen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Het Rijk zou de regie op het behalen van de doelen kunnen verbeteren door: (a) strategische afspraken te maken met provincies over de inzet van het extra geld voor agrarisch natuurbeheer. Deze zullen in lijn met het huidige stelsel via het Provinciefonds beschikbaar worden gesteld (agrarisch natuurpact); (b) een ecologische toets te laten uitvoeren door de ecologische autoriteit op de gebiedsplannen van agrarische collectieven voor de inzet van agrarisch natuurbeheer en (c) voldoende te monitoren en handhaven op de bereikte resultaten van agrarisch natuurbeheer.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2021) *Waar is de grutto?* Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemeen Dagblad (2021) *Omwonenden verzetten zich tegen bomenkap in Meerpolder: 'Waarom zou je gezonde bomen kappen?'* <https://www.ad.nl/zoetermeer/omwonenden-verzetten-zich-tegen-bomenkap-in-meerpolder-waarom-zou-je-gezonde-bomen-kappen~a33od100/>
- Argeloo, M. (2022). *Natuuramnesie: hoe we vergeten zijn hoe de natuur er uitzag*. Atlas Contact.
- Baayen, R., & van Doorn, A. (2020). *Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB: Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring*. Rapport 3040. Wageningen Environmental Research. Zie <https://doi.org/10.18174/536159>
- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel (2021). *Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters, O. van Hal, (2022). *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*. Wageningen, Wageningen Environmental Research. Zie <https://doi.org/10.18174/572175>
- Backes, C.W.; Alblas, E.C., *Crises in de landbouw: van verkokerde wetten naar weidse blik? Reeks 'Duurzaamheid' Sociaal-economische wetgeving : tijdschrift voor Europees en economisch recht*. Nederlandse Vereniging voor Europees Recht
- Beintema, A. J., & G. J. D. M. Müskens. (1987). Nesting Success of Birds Breeding in Dutch Agricultural Grasslands. *Journal of Applied Ecology*, 24(3), 743–758. Zie <https://doi.org/10.2307/2403978>
- Bekhuis J., Bijlsma R., van Dijk A., Hustings F., Lensink R. & Saris F. 1987. *Atlas van de Nederlandse vogels*. Arnhem, SOVON.
- Berkhout, P., H. van der Meulen, P. Ramaekers, 2024. *Staat van Landbouw, Visserij, Voedsel en Natuur; Editie 2024*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-089.
- Beukema, G (2021). *Advies inzake verdeling GLB middelen voor verbreed subsidiestelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer*. Commissie Beukema.
- BirdLife International (2016). *Species factsheet: Black-tailed Godwit Limosa limosa*. Downloaded from <https://datazone.birdlife.org/species/factsheet/black-tailed-godwit-limosa-limosa> on 25/02/2025
- Boer, T.A. de en F. Langers (2022). *Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 138.
- BoerenNatuur (2024). *Beheerpakketten Agrarisch Natuur- & Landschapsbeheer Beheerjaar 2025*. Utrecht: BoerenNatuur.
- BoerenNatuur (2025) *Drie speerpunten voor effectief predatiebeheer* <https://www.boerennatuur.nl/actueel/hernieuwde-oproep-boerennatuur-effectief-predatiebeheer-is-per-direct-nodig/>
- Boezeman, D., H. Westhoek & M. Rubach (2025). *Effecten wijzigingen Meststoffenwet, Analyse naar aanleiding van de motie Van Campen & Grinwis*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boezeman, D., Silvius, B., Vink, M., Kuindersma, W., Breman, B., Hoogvliet, M., J. van den Roovaart (2024). *Ex ante analyse nationaal programma landelijk gebied: Provinciale programma's en rijksmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Bonnet, J. & A. Tiktak (2025) *Uitdagingen voor de akker- en tuinbouw – huidige situatie en mogelijke ontwikkelingsrichtingen in de open teelten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boonstra, F. G., Nieuwenhuizen, W., Visser, T., Mattijssen, T., Van der Zee, F. F., Smidt, R. A., & Polman, N. (2021). *Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*. Rapport 3066. Wageningen. Wageningen Environmental Research. Zie <https://doi.org/10.18174/541699>
- Bouma, J., M. Koetse & J. Brandsma (2020). *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Publicatienummer 3799.
- Bouma, J. & F. Oosterhuis (2019). *Publieke belangen en de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bij12 (2013) *Basisboek Stelsel Natuur en Landschap* <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/11/Basisboek-Stelsel-Natuur-en-Landschap-SNL.pdf>
- Bij12 (2024) *Gedragscode Provinciale Infrastructuur* <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuurinformatie/gedragscode-provinciale-infrastructuur/>
- Buijs, A. E. (2009). Public support for river restoration. A mixed-method study into local residents' support for and framing of river management and ecological restoration in the Dutch floodplains. *Journal of Environmental Management*, 90(8), 2680-2689.
- Buijs, A.E., B.J.M. Arts, B.H.M. Elands & J. Lengkeek (2011). Social representations of nature and the framing of environmental issues. *Geoforum*, 42(3), 329-341.
- Burton, R.J.F., Kuczera, C., Schwarz, G., 2008. Exploring farmers' cultural resistance to voluntary agrienvironmental schemes. *Sociologia Ruralis* 48, 16-37.
- Clazing, C. (2014). *Soortenfiches Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- CLO (2010). *Dieren en planten in de groenblauwe dooradering* (indicator 1017, versie 03, 21 december 2010), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- CLO (2021). *Hamster, 1999-2020* (indicator 1073, versie 10, 21 januari 2021), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- CLO (2024). *Dagvlinders van graslanden, 1992-2023* (indicator 1181, versie 17, 27 maart 2024), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- CLO (2025). [Agrarisch natuurbeheer, 1981-2024](#) (indicator 1317, versie 13, 6 maart 2025), www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- Cormont, A., Siepel, H., Clement, J., Melman, T. C., Wallis De Vries, M. F., Van Turnhout, C. A. M., & De Snoo, G. R. (2016). Landscape complexity and farmland biodiversity: Evaluating the CAP target on natural elements. *Journal for Nature Conservation*, 30, 19-26.
- Crommentuijn, L. E. M., Farjon, J. M. J., den Dekker, C., & van der Wulp, N. (2006). *Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

- De Snoo, G. R. (2016). *Succesvol natuur beschermen: Diesoratie*. Universiteit Leiden. <https://open-access.leidenuniv.nl/handle/1887/51367>
- De Snoo, G.R., Herzon, I., Staats, H., Burton, R.J.F., Schindler, S., van Dijk, J., Lokhorst, A.M., Bullock, J.M., Lobley, M., Wrba, T., Schwarz, G., Musters, C.J.M., 2012a. Toward effective nature conservation on farmland: making farmers matter. *Conserv. Lett.* 6, 66–72
- De Snoo G.R, T.C.P. Melman, F.M. Brouwer, W.J. van der Weijden & H.A. Udo de Haes. 2016. *Agrarisch Natuurbeheer in Nederland. Principes, resultaten en perspectieven*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- Deci E.L., Koestner R., Ryan R.M. (1999) A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation *Psychol. Bull.*, 125 (1999), pp. 627-668
- Dik L., Runhaar H. A. C. & Termeer C. J. A. M (2021): Farmer collectives for more effective agri-environmental schemes? An assessment framework based on the concept of 'professionalization', *International Journal of Agricultural Sustainability*, DOI: 0.1080/14735903.2021.1950389
- Dik, L., A. van der Linde A. Olieman & J. Westerink (2020). *Zijn de agrarische collectieven voorbereid op de toekomst? Meer inzicht in de (eigen) organisatie*. BoerenNatuur.nl. <https://www.boeren Natuur.nl/wp-content/uploads/2020/11/Hoofdrapport-Zijn-de-collectieven-voorbereid-op-de-toekomst.pdf>
- EC (2024). *Commission proposes to allow EU farmers to derogate for one year from certain agricultural rules*. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2020). *EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: De natuur terug in ons leven brengen*. Brussel: Europese Commissie.
- EU (2024). *Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869*. Brussel: Europees parlement en de Raad.
- Geertsema, W., S. Westenburg, P. Terwan (2022). *Notitie actualiseren tarieven ANLb, versie 7 mei 2022*.
- Gies, E., M Berkhof, W. Nieuwenhuizen, T. Cals, R. de Adelhart Toorop, A. Evers, W. van Geel, H. Kros, J.C. Cees Voogd (2025). *Wat kan natuurinclusieve landbouw bijdragen aan de milieupgaven?; Een modelmatige verkenning naar de bijdrage van natuurinclusieve landbouw aan de opgaven stikstof, klimaat en waterkwaliteit in het landelijk gebied*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Gies, E., Cals, T., Groenendijk, P., Kros, H., Hermans, T., Lesschen, J. P., Renaud, L., Velthof, G., & Voogd, J.-C. (2023a). *Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied : een integrale verkenning van regionale water-, klimaat- en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw*. Rapport No. 3236. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Gies, E., Cals, T., Kros, H., Kuindersma, W., & Voogd, J.-C. (2023b). *Aanvullende generieke stikstof- en klimaatbeleidsmaatregelen: een verkenning naar optionele generieke maatregelen om stikstof- en broeikasgasemissies te reduceren, aanvullend op de huidige en voorgenomen beleidsmaatregelen op rijksniveau*. Rapport No. 3240. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Groenendijk, P. (2021). *Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten*, Wageningen: Wageningen Environmental Research
- Groot, G.A. de, N. Knoben, R. van Kats, W. Dimmers, M. van 't Zelfde, M. Reemer, J.C. Biesmeijer & D. Kleijn. (2016). *De bijdrage van (wilde) bestuivers aan een hoogwaardige teelt van peren en aardbeien; Nieuwe kwantitatieve inzichten in de diensten geleverd door bestuivende insecten aan de fruitteeltsector in Nederland*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Hemerijck, A., (2003). Vier kernvragen van beleid. In: *Beleid en maatschappij*, jrg. 30 (1): p. 3- 19.

- Herzon, I., & Mikk, M. (2007). Farmers' perceptions of biodiversity and their willingness to enhance it through agri-environment schemes: a comparative study from Estonia and Finland. *Journal for Nature Conservation*, 15, 10-25. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2006.08.001>
- Hoofdlijnenakkoord (2024) Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024. Den Haag: Kabinetsformatie
- IPBES (2016). *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*. S.G. Potts, V. L. Imperatriz-Fonseca, and H. T. Ngo (eds). Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany. 552 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3402856>
- IPO (2024) *Tiende voortgangsrapportage natuur*. Utrecht: Interprovinciaal Overleg. <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2024/12/Tiende-voortgangsrapportage-Natuur.pdf>
- Jansen, G. (2013). *Provincies, natuurlijk... doen! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Commissie Jansen-2
- Jensen, F.P., Béchet, A. & Wymenga, E. (Compilers) 2008. *International Single Species Action Plan for the Conservation of Black-tailed Godwit Limosa l. limosa & L. l. islandica*. AEWA Technical Series No. 37. Bonn, Germany.
- Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, P.P. Kuiper & F. Harleman (2024). *Drie decennia natuurrealisatie in de Krimpenerwaard; Inzicht in de werking en doorlooptijd van grondinstrumenten*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kemenade, Lodewijk en Bert Maes (2019) *Behoud groen erfgoed, plan voor het behoud van bedreigde wilde bomen en struiken in Nederland; rapportage onderzoek Nederlandse Cultuurlandschap nr. 5*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Amersfoort.
- Kentie, R., Hooijmeijer, J., Both, C. & Piersma, T. (2008). *Grutto's in ruimte en tijd*. LNV kenmerk TRCDKE/ 2008/097.
- Kentie, R., Both, C., Hooijmeijer, J.C.E.W., Piersma, T. (2015), Management of modern agricultural landscapes increases nest predation rates in Black-tailed Godwits *Limosa limosa* Ibis, 157(3), pp. 614-625.
- Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. & Gilissen, N. (2001) Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413: 723-725.
- Kleijn, D. (2012) *De effectiviteit van Agrarisch Natuurbeheer* <https://library.wur.nl/WebQuery/wur-pubs/430094>.
- Kleijn D. & Sutherland W.J. (2003) How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947-969
- Klimaatakkoord, 2019. *C4 Landbouw en Landgebruik*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijschede (2007). *Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen. Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kruijf et al. (2018). *Nederlanders en de jacht. De beleving van jacht onder Nederlanders*. (Blauw Research, rapportnummer 23244)
- Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, N. Niesink & E. de Wit-de Vries (2020). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact, Wot Natuur en Milieu en PBL*.

- Kuindersma, W. en G. Kolkman (2005). *Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaasterland; een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en)*. Wageningen, Alterra-rapport 1229.
- Kuiper M.W. 2015. *The value of field margins for farmland birds*. Proefschrift Wageningen University.
- La Haye, M. J. J., Muskens, G. J. D. M., van Kats, R. J. M., Kuiters, A. T., & Siepel, H. (2010). Agri-environmental schemes for the Common hamster (*Cricetus cricetus*). Why is the Dutch project Successful? *Aspects of Applied Biology*, 100, 117-124. <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20123173335>.
- LVVN (2024a), *Contourenbrief agrarisch natuurbeheer*, Tweede Kamer Kamerstukken 2024/25, 33576, nr. 402.
- LVVN (2024b) *Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur*, Tweede Kamer Kamerstukken 2024/25, 36 600 XIV, nr. 66.
- LVVN (2024c) *Toekomstvisie agrarische sector: Problematiek rondom stikstof en PFAS, verslag commissiedebat*. Tweede Kamer Kamerstukken, 30 252, nr. 172.
- LVVN (2024d) *Inbreukprocedure Vogelrichtlijn*, Tweede Kamer Kamerstukken 2024/2025, 33 576, nr. 388.
- LVVN (2024e), *Antwoorden op Kamervragen over regeling Samenwerking in veenweidegebieden en Natura 2000-overgangsgebieden*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
- LVN (2023) *Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023-2027*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
- LVN & provincies (2022). *Bos voor de toekomst: Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030*. Den Haag: Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit & gezamenlijke provincies.
- Luis Barba-Escoto, Ruth A. Howison, Rienk W. Fokkema, Jean-Yves Duriaux-Chavarría, Marie Stessens, Egbert van der Velde, Jos C.E.W. Hooijmeijer, Theunis Piersma, Pablo A. Tittone (2024) Are they even there? How agri-environment schemes investments reach their target species in Dutch dairy-farmland, the case of meadow birds, *Global Ecology and Conservation*, Volume 56,
- Luske, B., B. Tinhout & M. Veenenbos (2024) *Natuurinclusieve landbouw in de praktijk*. Culemborg: CLM. Bunnik: Louis Bolk Instituut.
- Luske, B., & Janmaat, L. (2015). *Bijen op het landbouwbedrijf: Werken aan een bijvriendelijker platteland*.
- Martinez, J. & P-T. Stoll (2023). *Options and limits of international trade law (WTO) for designing climate action, nature conservation, environmental protection and animal welfare measures in the Common Agricultural Policy (CAP) in ways that will generate income*.
- Melman, Th.C.P., A.M. van Doorn, A.G.M. Schotman, F.F. van der Zee, H. Blanken, S.G. Martens, H. Sierdsema, R.A. Smidt, 2015. *Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer; ex ante evaluatie provinciale natuurbeheerplannen*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2633
- Melman, D., & Sierdsema, H. (2017). *Weidevogelscenario's: Mogelijkheden voor aanpak van verbetering van de weidevogelstand in Nederland*. (Wageningen Environmental Research rapport; No. 2769), (Sovon-rapport; No. 2017/22). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/417827>
- Melman D. & de Snoo G. (2024) Jaarlijks 500 miljoen extra voor agrarisch natuurbeheer Tijd om keuzes te maken die natuur en landbouw verder brengen. *Vakblad natuur bos landschap* #208, oktober 2024

- Mulder, J., 2023. Weidevogels en roofdieren: geschiedenis en toekomst. *De Levende Natuur* 124 (1), 32-33.
- Müskens, G., M. La Haye, R. van Kats, S. Moonen & E.A. van der Grift (2020). *Ontwikkeling van de hamsterpopulatie in Limburg; Stand van zaken 2019-2020*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 199
- Musters C.J.M., M. Kruk, H.J. de Graaf, W.J. ter Keurs (2001) Breeding birds as a farm product *Conservation Biology*, 15 pp. 363-369
- Nationale Bijenstrategie, 2023. *Evaluatie 5 jaar Nationale Bijenstrategie 2018 - 2023*. (2023). Nationale Bijenstrategie.
- Nieuwenhuizen, W., Zomer, J., Kuiper, P. P., van Herwaarden, G.-J., Alkemade, H., Ammerlaan, R., Hazeu, G., Vittek; Marian, M., Roelofsen, H., Knotters, M., Storm, M., Mensing, V., Baving, T., & Merx, P. (2024). *Datakwaliteit Monitor Landschap*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Nieuwenhuizen, W. & T.A. de Boer (2019). *Leren van initiatieven voor bestuivers; Een verkenning van succesfactoren, knelpunten en oplossingsrichtingen*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Nijland, F. 2008. *Kuikenland, onderzoek naar gebruik van mozaïeken door steltloper-gezinnen in drie gruttokringen in Fryslân in 2005-2007*. Eindrapportage Innovatieve monitoring deel 2. Weidevogelmeetnet Friesland, publicatie Bureau N nr 31. Leeuwarden.
- Noord-Brabant. *Subsidieregeling stimuleringsregeling landschap Noord-Brabant*, geraadpleegd op 14-2-2025. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant, <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641265>
- Oosterveld, E.B. 2007. *Habitatgebruik door Gruttokuikens bij agrarisch mozaïekbeheer in Fryslân, met speciale aandacht voor beweiding en kruidenrijkdom*. Samenvatting. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Veenwouden.
- Oosterveld E. (2009) Effectief weidevogelbeheer: naar een doeltreffender inzet van zwaar beheer *De Levende Natuur* , Volume 110 - Issue 4 p. 188- 191
- Oosterveld E.B. & W. Altenburg (2017) m.m.v. Sovon Vogelonderzoek Nederland. *Weidevogeltrends en haalbaarheid provinciale weidevogeldoelen Fryslân, tussenevaluatie 2017*. A&W-notitie 2748wei. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Feanwâlden.
- Oosterveld, E. B., Visser, T., Jonker, M., la Haye, M., Bekker, D., Stio, A., Zollinger, R., & Creemers, R. (2022). *Ecologie en beheer van droge dooradering*. VBNE, Vereniging van Bos- en Natuurterreinen.
- Opdam, P. F. M., & Vos, C. C. (2023). Hoeveel groenblauwe dooradering is nodig?. *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 40(2), 57-65.
- Opdam, P., Rossum, T. A. W. v., & Coenen, T. G. (1986). *Ecologie van kleine landschapselementen*. Leersum: Rijksinstituut voor Natuurbeheer.
- Pan, K., Marshall, L., de Snoo, G. R., & Biesmeijer, J. C. (2024). Dutch landscapes have lost insect-pollinated plants over the past 87 years. *Journal of Applied Ecology*.
- Polman, Nico Jop Woltjer, Barteld Vervelde (2023). *Uitwerking methodiek vergoeding beheermaatregel extensivering*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Polman, N., G.J. Holshof, K. Klompe, R. Schrijver & A. Visser (2021). *Grondgebonden subsidies: methodiek en referenties*. Wageningen: Wageningen Economic Research

- PPP-Agro Advies, 2022. *Bedrijfseconomische analyse weidevogelbedrijven: Technische en economische resultaten van meer weidevogelbeheer op melkveebedrijven*. IJsselstein: PPP Agro Advies.
- Raad van Europa (2000). *Europese Landschapsconventie: Florence, 20-10-2000*. Straatsburg: Raad van Europa.
- Rijk, J. H. de (2015). *Vogels en mensen in Nederland 1500-1920*. Vrije Universiteit Amsterdam]. Anoda.
- Rijksoverheid (2022). *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2024). *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Den Haag: Rijksoverheid.
- RLI (2020). *Stop bodemdaling in veenweidegebieden. Het Groene Hart als voorbeeld*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
- Runhaar, H.A.C., Th. C. P. Melman, F. G. Boonstra, J. W. Erisman, L. G. Horlings, G. R. de Snoo, C. J. A. M. Termeer, M. J. Wassen, J. Westerink & B. J. M. Arts (2017) Promoting nature conservation by Dutch farmers: a governance perspective, *International Journal of Agricultural Sustainability*, 15:3, 264-281, DOI: 10.1080/14735903.2016.1232015
- RVO (2025). *Landschapselementen 2025*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2025/landschapselementen-2025>, geraadpleegd op 2-4-2025. Geraadpleegd op 2-4-2025.
- Sanders, M.E., Nieuwenhuizen, W., Dirkx, G.H.P., Schrijver, R.A.M., & Smidt, R.A. (2013). Bedrijfsvoering zit in de weg : landbouw slechts beperkt inzetbaar voor natuur- en landschapsbehoud. *Landschap : Tijdschrift Voor Landschapsecologie En Milieukunde* 30 (2): 56 - 66. <https://edepot.wur.nl/272909>.
- Sanders, M.E., H.J. Agricola, J.H. Faber, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, F. Langers, T. Selnes, M.J.M. Smits & G.B. Woltjer (2023). *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen bij de veranderingen in het natuur-, landbouw-en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Steenbruggen, A., Luske, B., Dirks, D., Erisman, J. W., & Janmaat, L. (2015). *De oogst van Bloeiend Bedrijf: akkerranden voor natuurlijke plaagbeheersing*.
- Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2022). *Aanvalsplan landschap Realisatie van 10% groenblauwe dooradering*. Wageningen: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel.
- Schouten, C., Calon, M., Tweel, M. van den, Kleijn, D., Roessink, I., Biesmeijer, K., Groot, G.A. de, & Reemer, M. (2018). *Nationale bijenstrategie : bed & breakfast for bees*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Schrijver, R., Westerink, J., de Jong, K., Smit, B., van der Meer, R. & Dijkshoorn, M. (2022). *Verdienmodellen voor extensieve landbouwbedrijven: pijlers, principes en perspectieven*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Stip, A. en R.H.A. van Grunsven (2018). *Beheermaatregelen voor insecten in graslanden in midden Friesland*. Wageningen: De Vlinderstichting.
- Terluin, I.J., A. Gaaff, N.B.P. Polman, J.H. Post, P.J. Rijk en M.A.H. Schouten (2008). *Bergboeren in Nederland: tegen wil en dank?* Den Haag: Landbouweconomisch Instituut LEI-DLO. Rapport 2008-023
- Trierweiler C. 2010. *Travels to feed and food to breed. The annual cycle of a migratory raptor, Montagu's harrier, in a modern world*. PhD Thesis, University of Groningen, Groningen

- Tweede Kamer (2025) Verslag van een commissiedebat 13 januari 2025 Problematiek rondom stikstof en PFAS https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024Ao5766
- Van Dijk, G. (1983): *De populatieomvang (broedparen) van enkele weidevogelsoorten in Nederland en de omliggende landen*. Het Vogeljaar 31 (3) : 117-133.
- Van Dijk WFA, Schaffers AP Leewis, L, Berendse F, de Snoo GR (2013) Temporal effects of agri-environment schemes on ditch bank plant species. *Basic and Applied Ecology* 14 (4), 289-297
- Van Dijk W.F.A., van Ruijven, J, Berendse F, de Snoo GR (2014) The effectiveness of ditch banks as dispersal corridor for plants in agricultural landscapes depends on species' dispersal traits. *Biological Conservation* 171, 91-98
- Van Dijk W.F.A., Lokhorst A.M, Berendse F., De Snoo G.R (2016) Factors underlying farmers' intentions to perform unsubsidised agri-environmental measures. *Land Use Policy* 59 207-216
- Van Eekeren, N., & Visser, T. (2019). Memo: Invulling Kruidenrijk grasland : Definitie, randvoorwaarden en borging. (Publicatie Louis Bolk Instituut; No. 2019-018). Louis Bolk Instituut. <https://edepot.wur.nl/514241>
- Van Groen, F.M., Hoogeboom D.M., Non W. (2021) *Weidevogels in Noord-Holland Analyse van de gegevens 1988-2021*
- Van Hinsberg, A., van Egmond, P., Pouwels, R., Dirkx, G. H. P., & Breman, B. C. (2020). Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050 (No. 3574). Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Van Turnhout C., Foppen R. & Zoetebier D. 2019. *Recente trends van weidevogels in relatie tot beheer*. Sovon-rapport 2019/85. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.
- Van Zeijts, H., L.G.J. van Bussel, W.F.A. van Dijk, S.J. Trienekens, S.W.M. Poppeliers, A.M. Schmidt, N.A.C. Smits, G.J. Reinds & W.A. Marra (2024). *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Syntheserapport*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Vermunt, D. A., Wojtynia, N., Hekkert, M. P., Van Dijk, J., Verburg, R., Verweij, P. A., Wassen, M., & Runhaar, H. (2022). Five mechanisms blocking the transition towards 'nature-inclusive' agriculture: A systemic analysis of Dutch dairy farming. *Agricultural Systems*, 195. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2021.103280>.
- Visser, T. & E. Kleyheeg (2025). *Ecologische evaluatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer*. Rapport No. 3422. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Visser, T., Melman, D., Buij, R., & Schotman, A. (2017). *Greppel plas-dras voor weidevogels : betekenis als habitatonderdeel voor weidevogelkuikens*. (Wageningen Environmental Research rapport; No. 2845). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/425504>
- Vogel R., Foppen R, van den Bremer L., van Turnhout C.A.M & van Roomen M. 2021. *Methodiek voor de bepaling van de staat van instandhouding van vogels*. Sovon-rapport 2021/26, versie december 2024. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.
- Vries, S. de, Nieuwenhuizen, W., Farjon, H., Hinsberg, A. van, & Dirkx, J. (2021). In which natural environments are people happiest? Large-scale experience sampling in the Netherlands. *Landscape and urban planning*, 205, 103972
- Vroege Vogels (2015) *Nationale Vogel* <https://www.bnnvara.nl/vroegevogels/nationale-vogel>
- Westerink, J., T.A. de Boer, M. Pleijte & R.A.M. Schrijver (2019). *Kan een goede boer natuurinclusief zijn? De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 161.

- Wiersma P., H.J. Ottens, M.W. Kuiper, A. E. Schlaich, R.H.G. Klaassen, O. Vlaanderen, M. Postma & B.J. Koks. 2014. *Analyse effectiviteit van het akkervogelbeheer in provincie Groningen*. Rapport Stichting Werkgroep Grauwe Kiekendief, Scheemda.
- Wiggers J.M.R, Jasper van Ruijven, André P. Schaffers, Frank Berendse, and Geert R. de Snoo (2015) "Food Availability for Meadow Bird Families in Grass Field Margins," *Ardea* 103(1), 17-26, (1 June 2015). <https://doi.org/10.5253/arde.v103i1.a2>
- Winsemius, P. ; Crone, F. (2020) Aanvalsplan Grutto <https://gruttoaanvalsplan.nl/wp-content/uploads/2022/03/aanvalsplan-Grutto.pdf>
- Wolberink, C.W. & R.P. Baayen, 2024. *De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? Beleidsruimte, knelpunten en kansen*. Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht 1, februari 2024. <https://edepot.wur.nl/672997>.
- WUR & SOVON (2022) *Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen - Quick scan in het kader van het NPLG*.
- Zeilstra F., Weele van., L de Jong & Uri M. (2009) *Maatschappelijk draagvlak voor het behoud van weidevogels*.
- Zest Marketing (2023) *Solide steun voor de jacht* https://www.jagersvereniging.nl/content/uploads/2025/02/Resultaat-onderzoek-Ned.-bevolking-2023-versie-III_def.pdf
- Zollinger, R., H. Sierdsema, M.J.J.M. Verhofstad, E.T.H.M. Peeters, J.G.M. Roelofs, A.J.P. Smolders & R. van Grunsven, 2021. *Gebiedskenmerken en het beheer van doelsoorten in het agrarisch leefgebied "Natte dooradering", specifiek sloten in het veenweidegebied*. Rapport nummer 2021/OBN-245-CU, VBNE, Driebergen.

Bijlage 1 Mogelijkheden om boeren te belonen voor duurzaamheidsdiensten vanuit het ANLb of andere GLB- en staatssteuninterventies

Robert Baayen

Wageningen Environmental Research, team Biodiversiteit en Beleid

15 februari 2025

Introductie

Doel van deze notitie

Deze notitie is bedoeld als achtergrondinformatie ten behoeve van de policybrief van het PBL over de besteding van het budget van € 500 miljoen per jaar structureel voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb).

Vraagstelling

De vraagstelling voor de notitie is driedelig:

1. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen om binnen het stelsel van ANLb en GLB boeren extra te belonen voor duurzaamheidsdiensten? En wat betekent het verhoogde ANLb-budget voor de huidige ANLb-pakketten?
2. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen om steun te verlenen aan gebieden met natuurlijke en/of wettelijke beperkingen? In hoeverre kunnen de ANLb-middelen hiervoor worden ingezet en hoe verhoudt dit zich tot de ecoregeling? In hoeverre leidt dit tot levering van meer duurzaamheidsdiensten?
3. Wat is de rol van de nog te ontwikkelen gebiedsspecifieke vergoedingen en investeringen om zwaardere pakketten en uitbreiding van beheer op landbouwgrond mogelijk te maken?

Opzet van de notitie

Om te beginnen worden de opzet en logica van de Europeesrechtelijke steunmogelijkheden in het algemeen behandeld. Daarna wordt de inhoud behandeld van de regels voor steun voor agro-milieu-klimaatmaatregelen en verwante instrumenten. Vervolgens worden de mogelijkheden besproken om het beschikbare bedrag van € 500 miljoen per jaar te besteden, met hun voor- en nadelen. Ten slotte volgen conclusies over de mogelijkheden en bruikbaarheid van de verschillende interventies.

Algemene logica van de Europese regels voor steun aan de landbouw

Steun onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

De Europese regelgeving voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bestaat voor een groot deel uit bepalingen over steunverlening aan boeren.¹ Die regels zijn vervat in de Strategische plannen verordening (Verordening 2021/2115).² De controle daarop is geregeld in Verordening 2021/2116.³ De regels over de gemeenschappelijke marktordening zijn neergelegd in Verordening 1308/2013,⁴ die ook bepalingen over sectorale steun bevat. De grondslag voor de GLB-verordeningen is art. 43 VWEU.

De steunregels in Verordening 2021/2115 vallen uiteen in twee delen. De eerste pijler van het GLB betreft alle vormen van rechtstreekse steun aan het boereninkomen: met name de hectaresteen (art. 21), de eco-regeling (art. 31) en steun aan jonge boeren (art. 30). Daarnaast kan gekoppelde steun worden gegeven (art. 32). De tweede pijler betreft de maatregelen die voorheen werden aangeduid als het plattelandsonwikkelingsprogramma (POP). Daaronder vallen agro-milieu-klimaatmaatregelen (art. 70), steun voor gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen (art. 71), voor gebieden met specifieke nadelen als gevolg van beperkingen vanwege de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water (art. 72), voor investeringen (art. 73-74), vestiging van jonge en nieuwe landbouwers en het opstarten van plattelandsondernijven (art. 75), voor risicobeheersinstrumenten (art. 76), voor samenwerking (art. 77) en voor kennisuitwisseling en verspreiding van informatie (art. 78).

Staatssteun

De mogelijkheden om boeren te belonen voor duurzaamheidsdiensten zijn niet beperkt tot het GLB. De lidstaten van de Europese Unie (EU) kunnen boeren ook staatssteun verlenen. De grondslag hiervoor is art. 107-109 VWEU. De regels zijn vervat in vrijstellingsverordeningen en richtsnoeren (Baayen et al., 2022; Wolberink & Baayen, 2024). Staatssteun mag niet worden verleend voor rechtstreekse inkomenssteun, dus ook niet voor de eco-regeling. Dat is verklaarbaar. De eco-regeling mag namelijk een toeslag bevatten voor het inkomen van boeren, bij wijze van prikkel tot deelname.⁵ De regelgeving beoogt te voorkomen dat lidstaten hun eigen boeren bevoordelen door hen inkomenssteun te geven bovenop de – zorgvuldig tussen de lidstaten verdeelde – steun uit de EU-begroting. Staatssteun hangt nauw samen met mededinging, ook bij het GLB.

¹ In deze notitie worden met ‘boeren’ zowel landbouw- als tuinbouwbedrijven bedoeld.

² Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsonwikkeling (ELFPO) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>

³ Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32021R2116>

⁴ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1308-20241108>

⁵ Zie artikel 31, zevende lid, van de Strategische plannen verordening.

Staatssteun mag wel worden verleend voor veel interventies uit de tweede pijler van het GLB. De landbouwvrijstellingsverordening (2022/2472)⁶ biedt ruimte om investeringen te steunen, waarbij de steunmaatregelen moeten worden genotificeerd aan de EC maar vooraf geen goedkeuring behoeven. De richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden bieden aanvullende ruimte,⁷ maar de beoogde steun heeft in dit geval wel goedkeuring vooraf. Qua inhoud komt de ruimte voor steun voor verduurzaming in de richtsnoeren goeddeels overeen met die in de tweede pijler van het GLB, met inbegrip van steun voor duurzame bedrijfsvoering. Het verschil betreft vooral de rechtsgrondslag, de te volgen procedures en de verantwoording. Overigens zijn er ook wel andere verschillen, zo mag staatssteun volgens de richtsnoeren alleen worden gegeven wanneer die een prikkelwerking heeft. Verder vallen beloningen in natura (bijvoorbeeld door de overheid in gebruik gegeven grond) onder staatssteun, waar het GLB zich uitsluitend richt op financiële subsidies. Financiële compensatie voor afwaardering van landbouwgrond of bedrijfsbeëindiging is alleen via staatssteun mogelijk (Wolberink & Baayen, 2024).

Bedragen lager dan in totaal € 20.000 in drie jaar mochten zonder staatssteunbeperkingen aan boeren worden uitgekeerd onder de De-minimisverordening (Verordening 1408/2013).⁸ Deze verordening wordt veelvuldig door overheden ingezet voor kleinschalige duurzaamheidsmaatregelen. In 2024 opende de Europese Commissie een consultatie over het verhogen van de de-minimisgrens voor landbouwsteun van € 20.000 euro naar € 37.000 euro, berekend over een periode van 3 jaar.⁹ Dit bedrag is uiteindelijk vastgesteld op €50.000 in drie jaar (Verordening 2024/3118).¹⁰ De-minimis steun kan zo een significante bijdrage leveren aan het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen, maar kan de duurzaamheidstransitie als geheel niet dragen. Daarvoor zijn hogere steunbedragen nodig.

Vergelijking van de doelen van GLB- en staatssteun

Tabel 1 geeft een overzicht van de overeenkomsten tussen de steunmogelijkheden in de tweede pijler van het GLB en de staatssteunregels. Er is een grote mate van overlap. Voor agro-milieu-klimaat maatregelen, zoals het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), kunnen subsidies worden verstrekt onder art. 70 SPV, art. 34 LVV en paragraaf 1.1.4 van de richtsnoeren. In geen van deze gevallen kan de steun verder gaan dan de gemaakte kosten en gederfde inkomsten, plus eventuele transactiekosten. Verder is er overlap met de ecoregeling (art. 31 SPV), die echter een ander doel beoogt (naast verduurzaming ook inkomenssteun).

⁶ Verordening (EU) 2022/2472 van de Commissie van 14 december 2022 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2472>

⁷ Europese Commissie, Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1221\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1221(01))

⁸ Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de de-minimissteun in de landbouwsector. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1408-20231025>

⁹ <https://ecer.minbuza.nl/-/europese-commissie-start-consultatie-over-gewijzigde-de-minimis-landbouw>

¹⁰ Verordening (EU) 2024/3118 van de Commissie van 10 december 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de de-minimissteun in de landbouwsector. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403118

	GLB		Staatssteun	
	Eerste pijler	Tweede pijler	LVV	Richtsnoeren
Rechtstreekse inkomenssteun				
Hectaresten	Art. 21 SPV			
Ecoregeling	Art. 31 SPV			
Jonge boeren	Art. 30 SPV			
Andere vormen van steun				
Agro-milieu-klimaat	Art. 31 SPV	Art. 70 SPV	Art. 34 LVV	Par. 1.1.4
Nat. beperkingen		Art. 71 SPV		Par. 1.1.7
Wett. beperkingen		Art. 72 SPV	Art. 33 LVV	Par. 1.1.6
Investerings		Art. 73-74 SPV	Art. 14 LVV	Par. 1.1.1
Jonge/nieuwe boeren		Art. 75 SPV	Art. 18 LVV	Par. 1.1.2
Risicobeheer		Art. 76 SPV	Art. 28 LVV	Par. 1.2.1
Samenwerking		Art. 77 SPV	Art. 32 LVV	Par. 1.1.11
Kennis		Art. 78 SPV	Art. 21 LVV	Par. 1.1.10
Ruilverkaveling			Art. 15 LVV	Par. 1.3.6
Bedrijfsverplaatsing			Art. 16 LVV	Par. 1.3.2
Aanloopsteun PO's			Art. 19 LVV	Par. 1.1.3
Kwaliteitsregeling			Art. 20 LVV	Par. 1.1.9
Adviesdiensten			Art. 22 LVV	Par. 1.1.10
Bedrijfsvervanging			Art. 23 LVV	Par. 1.1.10
Afzetbevordering			Art. 24 LVV	Par. 1.3.4
Weersomstandigheden			Art. 25 LVV	Par. 1.2.1
Ziekten en plagen			Art. 26 LVV	Par. 1.2.1
Veeteelt			Art. 27 LVV	Par. 1.3.3
Gestorven dieren			Art. 27 LVV	Par. 1.2.1
Schade besch. dieren			Art. 29 LVV	Par. 1.2.1
Genetische bronnen			Art. 30 LVV	
Dierenwelzijn	Art. 31 SPV	Art. 70 SPV	Art. 31 LVV	Par. 1.1.5
Biologische landbouw	Art. 31 SPV		Art. 35 LVV	Par. 1.1.8
Erfgoed			Art. 36 LVV	Par. 1.1.1
Natuurrampen			Art. 37 LVV	Par. 1.2.1
Onderzoek			Art. 38 LVV	Par. 1.3.7
Operationele groepen			Art. 39-40 LVV	
Technische bijstand				Par. 1.1.10
Ultraperifere gebieden				Par. 1.3.5
Sluiting				Par. 1.3.1

Tabel 1. Mogelijkheden voor overheidssteun voor de landbouw onder de Strategische plannen verordening (SPV), Landbouw-vrijstellingsverordening (LVV) en Richtsnoeren voor richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden. De verwijzingen betreffen de relevante artikelen en paragrafen.

Regels voor agro-milieu-klimaatmaatregelen (ANLb)

Regels voor GLB-steun voor het ANLb

Aard van de verbintenissen

Artikel 70 van de Strategische plannen verordening geeft de regels voor het verlenen van GLB-steun voor milieu-, klimaatgerelateerde en andere verbintenissen (AECM). Het moet gaan om steun voor verbintenissen die vrijwillig worden aangegaan (tweede lid) en verder gaan dan de eisen van de conditionaliteit (derde lid, onder a). Ook moeten de verbintenissen verder gaan dan de relevante minimumvoorschriften voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen of voor dierenwelzijn, en andere bij nationaal recht en Unierecht relevante verplichte voorschriften ter zake, echter met uitzondering van agroschouwssystemen en de instandhouding van beboste gebieden (derde lid, onder b).

Wanneer het nationale recht nieuwe voorschriften oplegt die verder gaan dan de daarmee verband houdende minimumvoorschriften uit het Unierecht, kan steun worden verleend gedurende een periode van maximaal 24 maanden vanaf de datum waarop zij voor het bedrijf verplicht worden.

De trefwoorden zijn dus 'vrijwillig' en 'bovenwettelijk'. Tijdelijk mag ook steun worden verleend voor de naleving van nieuwe regelgeving.

Kosten die vergoed mogen worden

De vergoeding moeten gebaseerd worden op de aanvullende gemaakte kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van de aangegane verbintenissen, en kunnen ook transactiekosten dekken (artikel 70, vierde lid).

De lidstaten mogen collectieve regelingen en resultaatgerichte betalingsregelingen stimuleren en ondersteunen die landbouwers of andere begunstigen moeten aansporen om op grotere schaal of op meetbare wijze te zorgen voor een aanzienlijke kwalitatieve verbetering van het milieu (vijfde lid).

Duur van de steun

De verbintenissen worden aangegaan voor een periode van vijf tot zeven jaar. In hun strategische plannen kunnen de lidstaten echter een langere periode vaststellen voor bepaalde soorten verbintenissen, onder meer door erin te voorzien dat zij na afloop van de eerste periode jaarlijks kunnen worden verlengd, indien een dergelijke langere periode nodig is voor het bereiken of handhaven van bepaalde voordelen voor het milieu of het dierenwelzijn (artikel 70, zesde lid). De gekozen formulering laat ruimte om desgewenst verbintenissen voor langere periodes, bijvoorbeeld 20 jaar, aan te gaan. Een kortere periode mag ook, maar de duur moet hoe dan ook minimaal één jaar zijn.

Implementatie in Nederland in het ANLb

Nederland verleent ANLb-steun via de collectieven, voor maximaal 7 jaar. De vergoeding betreft de gemaakte kosten, gedeelde inkomsten en transactiekosten (30 procent). In het nationaal strategisch plan worden de transactiekosten niet nader gespecificeerd.

De hoogte van de vergoedingen is niet gebaseerd op de gemiddelde extra kosten en gedeelde inkomsten, maar op de hoogste waarde daarvan. De motivering daarvan is dat alle boeren in Nederland moeten kunnen meedoen. Het verschil tussen de hoogste en gemiddelde bedragen, alsook het verschil tussen de 30 procent transactiekosten en de werkelijke transactiekosten, draagt de facto bij aan het boereninkomen.

Bij de ecoregeling wordt dezelfde methodiek toegepast. Daar wordt de marge tussen de hoogste en de gemiddelde bedragen ingezet voor stimulering van ambitieuze deelname (brons-zilver-goud). Het

uitkeren van hogere vergoedingen voor ambitieuze deelname, dus een toeslag voor het inkomen, past in de logica van de ecoregeling, maar niet in die van het ANLb. De ecoregeling is in de kern een vorm van inkomenssteun gekoppeld aan duurzaamheidsdoelen, het ANLb is juist niet bedoeld als inkomenssteun.

Regels voor staatssteun voor het ANLb

Aard van de regels

Voor staatssteun voor het ANLb gelden onder artikel 34 van de Landbouwwijzigingsverordening ('Steun voor agromilieuklimaatverbintenissen') identieke regels als onder het GLB. Aanvullend daaraan gelden er specifieke regels voor extensivering van de veehouderij. De steun wordt jaarlijks verleend (dus niet meerjarig).

Kosten die vergoed mogen worden en duur van de steun

De begunstigden mogen geheel of gedeeltelijk worden vergoed voor de extra kosten en de gederfde inkomsten die voortvloeien uit de agromilieuklimaatverbintenissen. Er is geen vergoeding toegestaan voor transactiekosten. De steun blijft beperkt tot 100 procent van de in aanmerking komende kosten en bedraagt hoogstens 600 EUR per hectare per jaar voor eenjarige teelten, 900 EUR per hectare per jaar voor gespecialiseerde blijvende teelten en 450 EUR per hectare per jaar voor andere vormen van landgebruik.

Bruikbaarheid

Het jaarlijkse karakter van de steun en de maximumbedragen beperken de bruikbaarheid van het instrument. In diverse gevallen zijn vergoedingen nodig in de orde van grootte van 1000-2500 euro per hectare per jaar. Er is behoefte aan langjarige zekerheid over de uitkering van die steun.

Lidstaten mogen echter meerjarige verbintenissen steunen voor hogere bedragen, zoals bij het GLB, wanneer zij een beroep doen op de richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw (paragraaf 11.4; randnummers 197-221). Ook transactiekosten mogen dan worden vergoed, onder strenge voorwaarden.¹¹

Het komt erop neer dat de lidstaten via staatssteun dezelfde ANLb-maatregelen kunnen vergoeden en onder dezelfde voorwaarden als onder artikel 70 van het GLB. De procedure is echter anders. Voor eenjarige steun tot bepaalde maximumbedragen kan de staatssteun zonder meer worden verleend, mits die steun in Brussel wordt aangemeld. Goedkeuring door de Europese Commissie is daarbij niet nodig. Voor meerjarige steun en hogere bedragen moet de voorgenomen steun door de lidstaat ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Daar is dus meer tijd mee gemoeid en extra werk.

Bij wijze van alternatief mogen lidstaten onder artikel 146 van de Strategische plannen verordening nationale middelen toevoegen aan het ANLb-budget van het GLB. Het nationale GLB-budget wordt daarmee opgehoogd en alle GLB-regels, inclusief de controles door RVO en de verantwoording aan Brussel, zijn van toepassing. Van staatssteun is dan geen sprake. Wel moet het nationaal strategisch plan worden aangepast en is goedkeuring daarvan door de Europese Commissie nodig.

¹¹ Randnummer 216: "Als een lidstaat compensatie wil verlenen voor transactiekosten die door het aangaan van agromilieuklimaatverbintenissen ontstaan, moet hij die kosten evenwel op overtuigende wijze aantonen, bijvoorbeeld door het overleggen van kostenvergelijkingen met ondernemingen die geen dergelijke verbintenissen zijn aangegaan"; randnummer 217: "Wanneer de transactiekosten worden berekend op basis van gemiddelde kosten en/of gemiddelde landbouwbedrijven, moeten de lidstaten aantonen dat met name grote ondernemingen niet worden overgecompenseerd".

Gevolgen voor huidige ANLb-pakketten

Artikel 146 van de Strategische plannen verordening bepaalt dat aanvullende nationale financiering interventies in plattelandsontwikkeling moet betreffen die opgenomen zijn in de door de Commissie goedgekeurde strategische GLB-plannen. Het ANLb is een dergelijke interventie. Hoe de middelen binnen het ANLb worden ingezet is niet aan andere eisen gebonden.

De additionele middelen kunnen dus worden toegevoegd aan de bestaande pakketten voor de huidige gebieden, maar ook voor nieuwe pakketten en/of nieuwe gebieden.

Tussenconclusie over het ANLb

Uit het bovenstaande volgt dat het budget van 500 miljoen euro per jaar structureel kan worden ingezet ofwel door toevoeging aan het bestaande ANLb-budget in het nationaal strategisch plan, ofwel in de vorm van staatssteun (een combinatie van beide is overigens ook mogelijk). In beide gevallen moet de steun aan de Europese Commissie worden gemeld. De Commissie moet vooraf toestemming geven, tenzij een beroep wordt gedaan op de Landbouwvrijstellingsverordening. Dan moeten de bedragen per bedrijf wel onder een zeker plafond blijven en kan de steun enkel jaarlijks worden gegeven.

De additionele middelen kunnen worden aangewend voor bestaande pakketten in de huidige gebieden, dan wel voor nieuwe ANLb-pakketten en/of nieuwe gebieden.

Steun voor gebieden met wettelijke beperkingen

Algemene bovenwettelijkheidseis in GLB- en staatssteunregels

Basisregel in de Strategische plannen verordening en de staatssteunregels voor de landbouw is dat de lidstaten uitsluitend steun mogen verlenen voor vrijwillige, bovenwettelijke maatregelen (Baayen & Van Doorn, 2020). Zodra Europese of nationale regelgeving normen of eisen stelt voor individuele landbouwers is het verboden om steun te verlenen voor het voldoen aan die normen (Baayen et al., 2022). Dat geldt ook voor de voorwaarden van de conditionaliteit, die van toepassing is op alle steun per hectare onder de eerste pijler (rechtstreekse inkomenssteun, ecoregeling etc.) en tweede pijler (gebiedsgerichte steun en andere vormen van plattelandsgerichte maatregelen). Deze insteek komt voort uit de interpretatie die de Europese Commissie geeft aan het ‘de vervuiler betaalt’ beginsel (artikel 191, tweede lid, VWEU).¹²

Uitzonderingen voor Vogel- en Habitatrichtlijnen en Kaderrichtlijn Water

Zoals Baayen et al. (2022) aantonen is de gehanteerde logica een beleidskeuze van de Europese Commissie, geen juridische noodzakelijkheid vanuit het VWEU, de WTO of een ander internationaal verdrag. De Europese Commissie kijkt zelf incidenteel ook af van deze logica. Een voorbeeld daarvan is artikel 72 van de Strategische plannen verordening. Dit artikel biedt een uitzondering op de regel, toegespitst op de naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. Onder bepaalde voorwaarden is het toegestaan om betalingen toe te kennen voor gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van vereisten die voortvloeien uit de uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG (de Habitatrichtlijn), 2009/147/EG (de Vogelrichtlijn) of 2000/60/EG (de Kaderrichtlijn Water) onder de voorwaarden die door hen nader zijn gespecificeerd in hun strategische GLB-plannen.

¹² Lid 2 luidt: “De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt”.

Toepasselijke regels onder het GLB

Gebieden die daartoe kunnen worden aangewezen zijn volgens artikel 72, tweede lid, van de Strategische plannen verordening:

- De Natura 2000-landbouw- en bosbouwgebieden;
- Andere afgebakende natuurbeschermingsgebieden met specifieke beperkingen op milieugebied voor landbouw of bosbouw, die bijdragen tot de uitvoering van artikel 10 van Richtlijn 92/43/EEG, op voorwaarde dat die gebieden niet groter zijn dan 5 procent van de oppervlakte van de aangewezen Natura 2000-gebieden die onder de territoriale reikwijdte van elk strategisch GLB-plan vallen;
- Landbouwarealen die zijn opgenomen in stroomgebiedsbeheersplannen op grond van Richtlijn 2000/60/EG.

De lidstaten kunnen betalingen in het kader van dit artikel enkel toekennen om begunstigden geheel of gedeeltelijk te vergoeden voor de extra kosten, transactiekosten inbegrepen, en de gederfde inkomsten met betrekking tot de gebiedsspecifieke nadelen in het betrokken gebied (artikel 72, vierde lid).

De extra kosten en gederfde inkomsten worden berekend op basis van de nadelen die voortvloeien uit vereisten die verder gaan dan de beheerseisen, conditionaliteit en de eisen ter instandhouding van het landbouwareaal (artikel 72, vijfde lid). Voor wat betreft de Kaderrichtlijn Water geldt er een uitzondering met betrekking tot verplichte vereisten ter beheersing van diffuse bronnen van vervuiling door fosfaten (vijfde lid, onder b). De strekking van die uitzondering is niet duidelijk, maar is waarschijnlijk dat voor vervuiling fosfaten ook betalingen mogen worden verricht voor het voldoen aan de beheerseisen ter zake.

Bruikbaarheid van GLB-steun voor gebieden met wettelijke beperkingen

In de praktijk maakt artikel 72 het mogelijk om boeren een vergoeding te geven voor het naleven van specifieke wettelijke eisen en beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering op landbouwgrond, die zijn vastgesteld ten behoeve van Natura 2000-gebieden en/of de Kaderrichtlijn Water. Dit betreft landbouwgronden die onderdeel zijn van een Natura 2000-gebied, landbouwgronden buiten Natura 2000-gebieden waar wettelijke eisen en beperkingen voor gelden met het oog op die Natura 2000-gebieden, en landbouwgebieden die zijn opgenomen in stroomgebiedbeheerplannen. Het areaal aan landbouwgebied buiten de Natura 2000-gebieden mag maximaal 5 procent bedragen van het oppervlak van alle Natura 2000-gebieden samen, overigens zonder de mariene gebieden en de binnenwateren.

Om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken moeten de lidstaten voorwaarden voor de betalingen opnemen in hun nationale strategische plannen. Het nationale strategische plan van Nederland bevat geen voorwaarden op dit gebied, en zal dus in overleg met de Europese Commissie moeten worden aangepast om er wel gebruik van te kunnen maken.

Het belang van artikel 72 is erin gelegen dat het mogelijk maakt om aan de landbouw in bufferzones rond Natura 2000-gebieden en in stroomgebieden normen en beperkingen op te leggen, onder volledige vergoeding van het economisch nadeel daarvan. Die mogelijkheid is uiterst zeldzaam in het GLB en kan een essentieel verschil maken om de stikstofdepositie in en hydrologie van Natura 2000-gebieden en stroomgebieden op orde te krijgen.

Staatssteun voor gebieden met wettelijke beperkingen

Zoals we eerder al voor het ANLb zagen, kan de steun voor gebieden met wettelijke beperkingen ook worden verleend in de vorm van staatssteun:

- Artikel 33 van de Landbouwwijstellingsverordening beperkt die steun tot de nadelen die landbouwbedrijven ondervinden in de landbouwgebieden die rechtstreeks worden getroffen door de

uitvoering van de Richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG, dus de Vogel- en Habitatrichtlijnen, maar niet de Kaderrichtlijn Water. De steunintensiteit blijft beperkt tot 100 procent van de extra kosten en gedeelde inkomsten, en mag niet meer bedragen dan 500 EUR per hectare per jaar in de eerste periode van ten hoogste vijf jaar en 200 EUR per hectare per jaar in de daaropvolgende periode;

- Paragraaf 1.1.6 (randnummers 237-248) van de Richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw maken ook staatssteun mogelijk in relatie tot de Kaderrichtlijn Water, naast de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Er gelden geen maximumbedragen. Transactiekosten tot 20 procent mogen worden vergoed, onder vergelijkbare voorwaarden als bij staatssteun voor het ANLb.

De ruimte om steun te geven onder de Landbouwwijzigingsverordening is dus beperkt in bereik en omvang. De steun hoeft enkel te worden aangemeld bij de Europese Commissie (niet goedgekeurd). De Richtsnoeren bieden wel dezelfde ruimte als artikel 72 van de Strategische plannen verordening, maar toepassing daarvan vereist goedkeuring vooraf door de Europese Commissie.

Bruikbaarheid voor Nederland van GLB- en staatssteun voor gebieden met wettelijke beperkingen

Voor zover Nederland artikel 172 van de Strategische plannen verordening alsnog wil toepassen, zal het zijn nationaal strategisch plan moeten aanpassen, in overleg met de Europese Commissie. Eerder adviseerden Baayen & Van Doorn (2020) en Baayen et al. (2021) om dit artikel in het nationaal strategisch plan op te nemen, maar de regering besloot anders. Aanpassing van het strategisch plan is echter zeker mogelijk.

Zolang de interventie 'steun voor gebieden met wettelijke beperkingen' niet in het nationaal strategisch plan is opgenomen kan Nederland geen nationale middelen aan deze interventie toevoegen. Wel kan ons land nu al staatssteun daarvoor verlenen.

Ecoregeling

De ecoregeling kan niet worden ingezet voor steun aan gebieden met wettelijke beperkingen. De uitzonderingen van artikel 172 zijn niet op de ecoregeling van toepassing. Die mag niet worden ingezet voor steun voor het naleven van wettelijke eisen.

Steun voor gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen

Steun onder het GLB voor gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen

Een tweede alternatief voor het ANLB ten aanzien van gebiedsgerichte steun voor verduurzaming is te vinden in artikel 71 van de Strategische plannen verordening. Dit artikel biedt de mogelijkheid om betalingen toe te kennen voor natuurlijke beperkingen of andere gebiedsspecifieke beperkingen. Die gebieden moeten door de lidstaten zijn gespecificeerd in hun strategische GLB-plannen.

Categorieën gebieden

Het artikel staat bekend als de bergboerenregeling. Dat suggereert dat het artikel niet ziet op de omstandigheden die zich in Nederland voordoen. Die duiding is echter onjuist. Het gaat om gebieden uit één van de volgende categorieën:

- i. Berggebieden;
- ii. Andere dan berggebieden die worden geconfronteerd met ernstige natuurlijke beperkingen;
- iii. Andere gebieden met specifieke beperkingen.

De eerste categorie is voor Nederland niet van toepassing. Onder de tweede categorie vallen onder meer gebieden die met ernstige natuurlijke beperkingen worden geconfronteerd, indien ten minste 60 % van het landbouwareaal voldoet aan ten minste één van de in bijlage III bij Verordening 1305/2013 opgenomen criteria en de daar aangegeven bijbehorende drempelwaarde. Een organische bodem (organisch materiaal ≥ 30 %) van ten minste 40 cm dik, dus veen, voldoet aan die criteria. Gebieden moeten worden uitgesloten die met aanzienlijke ernstige natuurlijke beperkingen zijn geconfronteerd, maar die deze dankzij investeringen of economische bedrijvigheid of aantoonbare normale productiviteit van de grond te boven zijn gekomen, of waarin de productiemethoden of landbouwsystemen de gederfde inkomsten of extra kosten hebben gecompenseerd. Onder de derde categorie vallen gebieden die worden geconfronteerd met specifieke beperkingen en de voortzetting van landbeheer er noodzakelijk is voor milieubehoud of -verbetering, instandhouding van het platteland, handhaving van de toeristische mogelijkheden of kustbescherming. Het areaal mag niet meer dan 10% van het totale landoppervlak omvatten. De veenweide kwalificeert voor deze categorie, omdat die onder zeeniveau ligt, de bodem er steeds verder daalt door ontwatering en de zeespiegel stijgt. Het is onontkoombaar om de veenweide te vernatten. Dat is ook staand beleid van de overheid (Bodem en water sturend; overigens is deze nota door de regering in 2024 losgelaten). Nederland voldoet aan de eis dat het totale areaal veen niet meer dan 10% van het landoppervlak mag bedragen (het bedraagt 9% daarvan; Baayen et al., 2021).

Vernatting van de veenweide leidt tot aanzienlijke inkomstenderving voor de landbouw (RLi, 2020; Baayen et al., 2021). Bij de huidige lage grondwaterpeilen is de veehouderij in de veenweide zonder meer concurrerend, dus zij kwalificeert niet voor de tweede, maar wel voor de derde categorie.¹³ Wanneer de overheid een peilverhoging doorvoert voor de veenweide, waarbij het grondwaterpeil op maximaal 20 cm onder het maaiveld staat, is de landbouw er niet langer concurrerend en kwalificeert de veenweide voor zowel de tweede als de derde categorie.

Reeds aangewezen gebieden

Nederland heeft in het verleden een groot deel van de westelijke veenweide aangewezen als gebied met natuurlijke beperking. Op grond daarvan werd aan die gebieden steun gegeven. Sinds 2013 is dat niet meer het geval, maar de aangewezen gebieden bestaan nog altijd. Nederland zou zijn nationaal strategisch plan kunnen aanpassen en de regeling reactiveren. Aanpassing van het nationaal strategisch plan vereist wel instemming van de Europese Commissie.

Nieuw aan te wijzen gebieden

De noordelijke veenweide met laagveen (Friesland, Overijssel) of hoogveen (Groningen, Drenthe) is nooit aangewezen als gebied met natuurlijke beperkingen. De Europese Commissie zou het gebruik van de regeling graag uitfaseren, vanwege het risico op misbruik door de lidstaten, en heeft in de Strategische plannen verordening om die reden de toepassing beperkt tot gebieden die al onder Verordening 1305/2013, de voorloper van de Strategische plannen verordening, als gebied met natuurlijke beperkingen zijn aangewezen. Tot eind 2020 had Nederland de mogelijkheid om nieuwe gebieden aan te wijzen, omdat de Strategische plannen verordening pas per 1 januari 2021 van toepassing werd. Ondanks interne discussie is daar geen gebruik van gemaakt. Om nieuwe gebieden te kunnen toevoegen zal Nederland met de Europese Commissie in gesprek moeten gaan om bij het eerstvolgende GLB, dat per 2028 in zal gaan, alsnog nieuwe gebieden te mogen aanwijzen.

¹³ Overigens biedt artikel 71, derde lid, een uitweg omdat het uitsluiten van economisch gezonde gebieden daar een optie is, in plaats van een verplichting zoals in artikel 32, derde lid, van Verordening 1305/2013.

Andere gebieden dan de veenweide

Het ligt niet in de rede om andere gebieden dan de veengebieden aan te wijzen als gebieden met natuurlijke beperkingen. Bufferzones rond Natura 2000-gebieden en beekdalen gelegen in de hoge zandgronden kunnen onder artikel 72 van de Strategische plannen verordening worden vergoed.

Hoogte van de vergoedingen

De lidstaten kunnen betalingen in het kader van artikel 71 van de Strategische plannen verordening enkel verstrekken om begunstigden geheel of gedeeltelijk te vergoeden voor de extra kosten en gederfde inkomsten met betrekking tot de natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen in het betrokken gebied. Voor de berekening daarvan wordt een vergelijking gemaakt met gebieden die niet met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen worden geconfronteerd. Betalingen uit hoofde van dit artikel worden jaarlijks toegekend per hectare landbouwareaal.

Staatssteun voor gebieden met natuurlijke beperkingen

Mogelijk onder de Richtsnoeren, maar alleen voor eerder aangewezen gebieden

De Landbouwwijstellingsverordening kent geen mogelijkheid om steun te verlenen aan gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen. Wel bestaat die mogelijkheid onder de Richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw en plattelandsgebieden. Paragraaf 1.1.7 van de Richtsnoeren (randnummers 249-254) geven dezelfde mogelijkheden als artikel 71 van de Strategische plannen verordening. Wel moeten de betreffende landbouwers zich ertoe verbinden hun landbouwactiviteit in de krachtens artikel 32 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 aangewezen gebieden voort te zetten. De lidstaten moeten het bestaan van de betrokken beperkingen aantonen en het bewijs leveren dat het te betalen compensatiebedrag niet hoger is dan het inkomensverlies en de extra kosten die uit deze beperkingen voortvloeien. De steun mag 100% bedragen. De steun moet jaarlijks en per hectare landbouwareaal worden verleend. Dat laatste zou in de praktijk geen probleem moeten zijn, anders dan bij het ANLb.

De formulering dat landbouwers “zich ertoe moeten verbinden hun landbouwactiviteit in de krachtens artikel 32 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 aangewezen gebieden voort te zetten” is ambigu. De lidstaat zou kunnen aanvoeren dat die bepaling uitsluitend van toepassing kan zijn op gebieden die onder Verordening 1305/2013 zijn aangewezen, maar niet op later aan te wijzen gebieden (bijvoorbeeld door aanpassing van het nationaal strategisch plan). De Europese Commissie zal de steun echter moeten goedkeuren en het lijkt niet aannemelijk dat die deze logica zal volgen.

Dit laat onverlet dat Nederland met de Europese Commissie zou kunnen onderhandelen over een ruimere interpretatie, dan wel meer ruimte in het komende GLB vanaf 2028. Het behoud van veen is een beleidsprioriteit voor de Europese Commissie, gelet op de enorme uitstoot van broeikasgassen vanuit ontwaterd veen en de doelstellingen van de Green Deal op dit punt.

Bruikbaarheid

Inzet van de ANLb-middelen voor vernatting van de veenweide, onder jaarlijkse nadeelcompensatie, is denkbaar maar vraagt dus onderhandeling met de Europese Commissie. Het is denkbaar dat die er de voorkeur aan geeft dat Nederland de bestaande constructie (de interventie Samenwerking) benut en daar middelen aan toevoegt, in afwachting van de presentatie van de voorstellen voor het komende GLB en de onderhandelingen daarover die daarop volgen.

Inzet van een deel van de € 500 miljoen voor vernatting van de veenweide draagt bij aan mitigatie van klimaatopwarming, maar niet aan herstel van de natuur. Gezien de grote problemen in ons land ten aanzien van stikstof en de juridisch onontkoombare noodzaak om natuurherstel te borgen ligt aanwending van de middelen voor natuur en biodiversiteit meer voor de hand. Anderzijds gaat het om een beperkt bedrag van €40 miljoen per jaar structureel (Baayen et al., 2021).

Ecoregeling

De ecoregeling kan eveneens worden ingezet voor vernatting van de veenweide, maar uitsluitend wanneer de vernatting op vrijwillige basis plaatsvindt. Aangezien er verschillende boerenbedrijven in polders en peilvakken liggen is substantiële peilverhoging tot maximaal 20 cm onder het maaiveld op vrijwillige basis voor een heel peilvak onwaarschijnlijk. Wanneer de peilverhoging door het waterschap wordt opgelegd door middel van een peilbesluit bestaat het risico dat vergoeding van het financiële nadeel stuit op de bovenwettelijkheidseis. Er zou echter een gentlemen's agreement tussen de Europese Commissie en de lidstaten bestaan, waaruit zou blijken dat die eis enkel van toepassing is voor nationale regelgeving. Duidelijkheid hierover zal moeten worden verkregen van de Europese Commissie zelf.

Steun voor samenwerking op het gebied van duurzaamheid

Voorgeschiedenis

In opdracht van het ministerie van LNV (nu LVVN) onderzocht WUR in 2021 de opties om de GLB-gelden doeltreffend en doelmatig in te zetten. Het advies was om 30% van het budget in de eerste pijler voor rechtstreekse inkomenssteun over te hevelen naar de tweede pijler, ten behoeve van peilverhoging in de veenweide (€40 miljoen) en extensieve bufferzones rond alle Natura 2000-gebieden (€100 miljoen), uitgaande van toepassing van artikel 71 (veenweide) en artikel 72 (gebieden met natuurlijke beperkingen) van de Strategische plannen verordening. Die inzet bleek aanmerkelijk doeltreffender en doelmatiger dan aanwending van de middelen voor een verhoging van het ANLB-budget. De reden daarvoor was dat de artikelen 71 en 72 het mogelijk maken om compensatie te geven voor wettelijk verplichte aanpassingen. De regering besloot om de voorgestelde overheveling door te voeren en de middelen inderdaad in te zetten voor peilverhoging in de veenweide en het creëren van extensieve bufferzones rond Natura 2000-gebieden, maar daarbij een andere interventie in te zetten (Samenwerking).

Steunmogelijkheden voor samenwerking onder het GLB

Toepasselijke regels

Artikel 77 van de Strategische plannen verordening geeft lidstaten de mogelijkheid om steun voor samenwerking te verstrekken met het oog op allerlei vormen van samenwerking. De lidstaten kunnen steun in het kader van dit artikel uitsluitend verstrekken ter bevordering van nieuwe samenwerkingsvormen, maar ingeval van het opstarten van een nieuwe activiteit tevens van bestaande samenwerkingsvormen. Bij die samenwerking zijn minimaal twee actoren betrokken. De lidstaten kunnen in het kader van dit artikel de kosten dekken die verband houden met alle aspecten van de samenwerking. Zij kunnen de steun verstrekken als een totaalbedrag dat de kosten dekt van de samenwerking en van de uitgevoerde activiteiten, of zij kunnen enkel de kosten van de samenwerking dekken en middelen gebruiken uit andere interventietypes voor plattelandontwikkeling, of uit andere instrumenten voor nationale of Uniesteun ter dekking van de kosten van de uitgevoerde activiteiten. De lidstaten beperken de steun tot maximaal zeven jaar. Die voorwaarde geldt niet voor Leader en, in naar behoren gemotiveerde gevallen, evenmin voor collectieve milieu- en klimaatacties. De ecoregeling biedt geen mogelijkheid om samenwerking financieel te steunen.

Implementatie van de GLB-steun voor samenwerking

In 2024 opende RVO een regeling voor samenwerking voor peilverhoging in de veenweide en voor extensivering in bufferzones rond Natura 2000-gebieden, ter grootte van €140 miljoen. Naar het schijnt is het budget opgehoogd vanwege de grote belangstelling. Onduidelijk is wat de inhoud van de ingediende voorstellen is geweest en in hoeverre die bijdragen aan effectieve en efficiënte realisatie van de

doelstellingen. Een beleid gestoeld op vrijwillige samenwerking is echter waarschijnlijk minder effectief dan een beleid waarin extensivering van Natura 2000-bufferzones en vernatting van de veenweide wordt opgelegd door de overheid. De doelmatigheid van de uitgaven en dus de realisatie van het natuurherstel en het terugdringen van veenoxidatie zullen beperkt zijn.

Staatssteun voor samenwerking

Landbouwwijstellingsverordening

Zoals bij het ANLB en de steun voor gebieden met natuurlijke beperkingen kunnen de lidstaten de samenwerking ook steunen door middel van staatssteun. De Landbouwwijstellingsverordening biedt in artikel 32 hiervoor ruimte mogelijkheden, waaronder voor collectieve actie met het oog op klimaatmitigatie en -adaptatie (vijfde lid onder f), en gezamenlijke benaderingen van milieuprojecten en gangbare milieupraktijken, met inbegrip van efficiënt waterbeheer, het gebruik van hernieuwbare energie en de instandhouding van agrarische landschappen (vijfde lid onder g). De steun mag alleen worden verleend voor nieuwe samenwerkingsvormen, alsook bestaande samenwerkingsvormen indien een nieuwe activiteit wordt opgestart. De vergoeding kan de met de samenwerking gepaard gaande werkingskosten betreffen, mag 100% daarvan bedragen en mag ten hoogste voor zeven jaar worden verleend.

Richtsnoeren

Steun kan ook worden gegeven onder de Richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw en in plattelandsgebieden, paragraaf 1.1.11 (randnummers 306-318). De voorwaarden daarbij zijn vrijwel identiek aan die van de Landbouwwijstellingsverordening. De steun mag gedurende ten hoogste zeven jaar worden verleend. In naar behoren gemotiveerde gevallen mag de steun echter voor een langere periode worden verleend met het oog op collectieve milieu- en klimaatacties.

Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat een deel van de €500 miljoen dus zou kunnen worden aangewend voor Samenwerking, door budget toe te voegen aan de interventie Samenwerking in het GLB of door staatssteun te geven. Steun onder het GLB ligt meer in de rede dan staatssteun. De voorwaarden zijn nagenoeg identiek, maar de interventie Samenwerking is al onderdeel van het nationaal strategisch plan, waardoor budgetophoging vanuit nationale middelen de eenvoudigste oplossing is.

Het valt niet in te schatten of zulke steun gunstiger of ongunstiger zou zijn voor de realisatie van natuurherstel en de klimaatdoelen dan steun voor het ANLB. De vrijwilligheid van de maatregelen, de grote variatie aan potentiële maatregelen en de afhankelijkheid van de effectiviteit van maatregelen van factoren zoals bodemtype, ligging enzovoort bij allebei de interventies laat niet toe om hier uitspraken over te doen. Dat laat onverlet dat steun voor samenwerking minder doeltreffend en doelmatig is dan steun voor gebieden met wettelijke of natuurlijke beperkingen.

Gebiedsspecifieke vergoedingen en investeringen

Het ANLB wordt uitgevoerd door collectieven in specifieke gebieden. De inzet is om bepaalde doelen te realiseren. De maatregelen die daartoe worden genomen zijn vrijwillig en veelal 'lichtgroen', dat wil zeggen gunstig voor natuur, milieu en klimaat, maar zonder drastische aanpassing van de bedrijfsvoering. Slechts een klein deel van de maatregelen is 'donkergroen', zoals plas-drasgebieden voor weidevogels.

Om betere resultaten te behalen is een doelgerichte, geïntegreerde aanpak nodig, waarbij binnen het ANLB meer wordt ingezet op donkergroene maatregelen en waarin het ANLB wordt gecombineerd met andere interventies. Dat kunnen regelingen zijn voor gebieden met wettelijke en natuurlijke beperkingen, maar ook investeringen en de ecoregeling.

Zolang per interventie de juridische spelregels worden gerespecteerd, is combinatie van interventies

prima mogelijk. De Strategische plannen verordening vereist zelfs dat de lidstaten, op basis van een behoeftenanalyse en een SWOT-analyse, de beschikbare middelen samenhangend en doelgericht inzetten. Daarbij zijn er wel praktische aandachtspunten:

- Het is niet toegestaan om een activiteit dubbel te vergoeden, bijvoorbeeld onder het ANLb en, gedeeltelijk of geheel, ook andere tweede pijler-regelingen of de ecoregeling. Hierop moet bij de uitwerking van een pakket maatregelen voor een bepaald gebied worden gelet. Dubbele vergoeding is namelijk niet denkbeeldig, bijvoorbeeld als boeren steun krijgen voor wettelijke beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering in Natura 2000-bufferzones, maar ook meedoen aan het ANLb.
- De ecoregeling en het ANLb overlappen qua toegestane doelen en activiteiten. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de lidstaten voor maatregelen die in beide interventies passen, zelf moeten zorgen voor een zuivere afbakening en voor het uitsluiten van dubbele vergoedingen. In Nederland is de ecoregeling vormgegeven in analogie met het ANLb, wat praktisch is voor boer en overheid, maar ook verwarring kan oproepen. Zo kent de ecoregeling een stimulerende brons-zilver-goud aanpak, waarbij een hogere ambitie leidt tot meer marge voor het boereninkomen. Die aanpak is in het ANLb echter niet toegestaan.

Juridische kanttekeningen

Juridisch is van belang dat deelname aan het ANLb vrijwillig is, terwijl de recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in de zaak Europese Commissie – Duitsland¹⁴ aangeeft dat vrijwillige maatregelen onvoldoende zijn om invulling te geven aan het verslechtingsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De Greenpeace-uitspraak van 22 januari 2025 verwijst daar ook naar: “In verband met [] is nog van belang dat uit het eerder genoemde Commissie / Duitsland-arrest van het Hof van 14 november 2024 (nrs. 114 en 116) valt af te leiden dat maatregelen [] zonder juridisch bindende en afdwingbare bepalingen niet aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voldoen”.¹⁵

Ook de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024 over de Rendac- en Amercentrale-zaken¹⁶ benadrukken dat beleid dat gebaseerd is op vrijwilligheid niet telt bij de beoordeling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in het kader van de vergunningverlening. Daarbij verwijst de Raad van State naar de eerdere Logtsebaanuitspraak.

Al in 2007 oordeelde het Europese Hof van Justitie in de zaak Europese Commissie – Ierland dat het voor beschermde soorten onder de Vogelrichtlijn niet volstaat om uitsluitend Natura 2000-gebieden te beschermen.¹⁷ Ook daarbuiten moeten in de leefgebieden van die soorten maatregelen worden genomen, zie randnummer 179: “Weliswaar legt artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn geen resultaatsverplichting op, maar de lidstaten moeten zich serieus tot doel stellen, de habitats buiten de SBZ's te beschermen. Vastgesteld moet dus worden dat Ierland zich in casu moet inzetten om passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van de habitats te voorkomen”. Dat blijkt ook uit de inbreukprocedure die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart vanwege de grutto.

In het licht van deze ontwikkelingen in de jurisprudentie verdient het aanbeveling om in te zetten op

¹⁴ ECLI:EU:C:2024:954

¹⁵ ECLI:NL:RBDHA:2025:578

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2024:4923; ECLI:NL:RVS:2024:4909

¹⁷ ECLI:EU:C:2007:780

geborgde resultaten voor klimaat, milieu en natuur, boven vrijwillige maatregelen. Dat pleit voor inzet van de €500 miljoen (mede) voor gebieden met wettelijke en natuurlijke beperkingen. Alleen daar is het mogelijk om de beoogde resultaten voor klimaat, milieu en natuur wettelijk af te dwingen, onder vergoeding van de extra kosten en gederfde inkomsten, kortom met behoud van de landbouwfunctie en het verdienmodel van de boer.

Alternatieven daarvoor zijn verandering van bestemming van landbouw- naar natuurgrond, het deels intrekken van natuurvergunningen, dan wel peilverhoging middels een peilbesluit, onder betaling van na-deelcompensatie.

Slotconclusies

ANLb

Het budget van €500 miljoen structureel voor het ANLb kan worden weggezet door dat budget toe te voegen aan het GLB-budget voor die interventie. Daarvoor moet wel het nationaal strategisch plan worden aangepast, en zal de Europese Commissie toestemming moeten geven voor die aanpassing.

Bij wijze van alternatief kan het budget worden weggezet in de vorm van staatssteun. Dat kan worden gedaan met een beroep op de Landbouwwijstellingsverordening, echter dan gelden er relatief lage maximumbedragen en de steun moet op jaarbasis worden uitgekeerd. Voor volledige vergoeding en meerjarige verbintenissen kan een beroep worden gedaan op de richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw en in plattelandsgebieden. In dat geval moet de steun worden aangemeld en door de Europese Commissie vooraf goedgekeurd.

Alternatieve interventies: gebieden met wettelijke of natuurlijke beperkingen

Het budget kan geheel of gedeeltelijk ook worden ingezet voor gebieden met wettelijke dan wel natuurlijke beperkingen: bufferzones rond Natura 2000-gebieden, relevante gebieden onder de Kaderrichtlijn Water en de veenweide. Het belang daarvan is gelegen in de mogelijkheid om een volledige vergoeding te geven voor wettelijk opgelegde verplichtingen tot extensivering en/of ander landgebruik (dit in relatie tot de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water), dan wel voor een aanzienlijk hoger waterpeil (dit in relatie tot de veenweide). Om van deze mogelijkheden gebruik te maken zal het nationaal strategisch plan moeten worden aangepast, met goedkeuring van de Europese Commissie.

Bij wijze van alternatief kan het budget worden weggezet in de vorm van staatssteun. Voor meerjarige verbintenissen met volledige vergoeding moet de steun worden aangemeld en door de Europese Commissie vooraf goedgekeurd.

Voor wat betreft de gebieden met natuurlijke beperkingen zullen de voor 2013 aangewezen gebieden in de westelijke veenweide moeten worden aangevuld met de veengebieden in noordoostelijk Nederland. Nederland zal daarover het gesprek moeten aangaan met de Europese Commissie, die gebruik van deze interventie niet toejuicht. In het licht van de ambities van de Commissie ten aanzien van veenvernatting en mitigatie van klimaatverandering is een dergelijk initiatief verre van kansloos.

Alternatieve interventies: samenwerking

Het beschikbare budget kan (deels) ook worden weggezet via de interventie Samenwerking, bij wijze van alternatief voor de interventies gericht op gebieden met wettelijke of natuurlijke beperkingen (of zelfs voor de interventie ANLb, immers de collectieven belichamen zulke samenwerking). Zulke steun mag onder het GLB voor ten hoogste zeven jaar worden verleend, en biedt daarmee geen blijvende oplossing. Met een beroep op de Richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouw en in plattelandsgebieden is een langere duur mogelijk, mits de Europese Commissie dit goedkeurt.

De interventie Samenwerking is minder doeltreffend en doelmatig dan de interventies voor gebieden met wettelijke of natuurlijke beperkingen.

Juridische kanttekeningen

In het licht van recente ontwikkelingen in de jurisprudentie verdient het aanbeveling om in te zetten op geborgde resultaten voor klimaat, milieu en natuur, boven vrijwillige maatregelen. Dat pleit voor inzet van het budget van €500 miljoen (mede) voor gebieden met wettelijke en natuurlijke beperkingen. Alleen daar is het mogelijk om de beoogde resultaten voor klimaat, milieu en natuur wettelijk af te dwingen, onder vergoeding van de extra kosten en gedeelde inkomsten, kortom met behoud van de landbouwfunctie en het verdienmodel van de boer. Ongeborgde maatregelen, dus ook het ANLb, tellen niet mee om invulling te geven aan het verslechteringsverbod van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Besteding van het beschikbare budget aan het ANLb kan, bij gerichte inzet, bijdragen aan herstel van beschermde soorten zoals de grutto, mits in samenhang met donkergroene maatregelen (plas-dras, geen mest meer uitrijden), steun voor investeringen, en nadeelcompensatie voor verandering van bestemming van landbouw- naar natuurgrond, het deels intrekken van natuurvergunningen, dan wel peilverhoging middels een peilbesluit.

In deze bijlage aangehaalde literatuur¹⁸

R.P. Baayen, A.M. van Doorn, 2020. *Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB. Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring*. Wageningen Environmental Research, <https://doi.org/10.18174/536159>.

R.P. Baayen, A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters, O. van Hal, 2022. *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*. Wageningen Environmental Research, <https://doi.org/10.18174/572175>.

RLi, 2020a. *Stop bodemdaling in veenweidegebieden. Het groene hart als voorbeeld*. Den Haag: RLi. https://edepot.wur.nl/530246?_ga=2.50308965.296073712.1622733359-1964260855.1612436415

C.W. Wolberink, R.P. Baayen, 2024. De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? Beleidsruimte, knelpunten en kansen. *Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht* 1, februari 2024. <https://edepot.wur.nl/672997>.

¹⁸ De lijst betreft uitsluitend de aangehaalde publicaties. Er bestaat zeer veel literatuur op dit gebied, in het kader van deze bijlage voert het te ver om daarop in te gaan.