



## Zienswijze BoerenNatuur ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en plan-MER

Als koepelorganisatie vertegenwoordigt BoerenNatuur de 40 agrarische collectieven die - samen met de ruim 11.000 deelnemende boeren - verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het stelsel van agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Sinds de start van het nieuwe stelsel in 2016 hebben de agrarische collectieven zich ontwikkeld tot een vanzelfsprekend aanspreekpunt in het landelijk gebied; niet alleen voor de boeren in het gebied, maar ook voor alle andere gebiedspartners. Het animo onder agrariërs om deel te nemen blijkt hoog: er zijn zelfs wachtlijsten. Dit animo is ook zichtbaar in de grote groep vrijwilligers die de uitvoering van het ANLb ondersteunen, bijvoorbeeld op het vlak van monitoring. Daarmee laat het ANLb zien dat een gebiedsgerichte aanpak gebaseerd op vrijwillige deelname effectief is en kansen biedt. Vanuit een gevoel van medeverantwoordelijkheid zijn alle betrokkenen gemotiveerd om bij te dragen aan het halen van de doelen.

De komende periode zijn er allerlei wijzigingen op komst als gevolg van de nieuwe GLB-periode die per 1 januari 2023 in moet gaan. Daarbij gaat het niet alleen om de beoogde verbreding en uitbreiding van het ANLb, maar ook om de verzwaring van conditionaliteiten en de introductie van de ecoregeling als nieuwe interventie. De maatregelen uit het 7e Actieprogramma Nitraat worden wettelijk verplicht en werken als zodanig automatisch door in de conditionaliteiten. Die conditionaliteiten vormen de instapeis voor het ANLb. Voor onze ANLb-deelnemers geldt dat de mogelijkheden die zij binnen hun bedrijf hebben om te voldoen aan de conditionaliteiten en de eisen van de ecoregeling (mede)bepalend zijn voor hun mogelijkheden om aan het ANLb mee te kunnen (blijven) doen. In de praktijk is er dus sprake van een wisselwerking tussen de eisen uit het Actieprogramma Nitraat, het Nationaal Strategisch Plan en het ANLb. Om te voorkomen dat die wisselwerking negatief uitpakt voor het ANLb, is een goede samenhang tussen de verschillende regelingen essentieel. Ze moeten zodanig op elkaar aansluiten dat ze elkaar versterken in plaats van tegenwerken.

### Samengevat pleiten wij ervoor om:

- het Actieprogramma Nitraat gebiedsgericht uit te werken op basis van gebiedsspecifieke metingen en daarbij het instrumentarium van het ANLb en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) maximaal te benutten;
- af te zien van een wettelijke verplichting voor (verbrede) bufferstroken bij deelname aan het ANLb;
- op bufferstroken de teelt van bepaalde gewassen toe te staan, aangezien bufferstroken daardoor meerdere doelen kunnen dienen;
- niet-productieve activiteiten, zoals randenbeheer, hoger te belonen;
- met de waterschappen te bespreken hoe zij bij kunnen dragen aan het (extra) vergoeden van groenblauwe diensten, zoals een gecombineerd beheer van bufferstroken;
- te zorgen voor een tijdige implementatie.

### Randenbeheer als mogelijke negatieve wisselwerking

Het beheer van randen in het kader van het ANLb is een goed voorbeeld van een mogelijke negatieve wisselwerking tussen het Actieprogramma/GLB-NSP en het ANLb. Randen die op dit moment beheerd worden in het kader van het ANLb zullen (deels) overlappen<sup>1</sup> met de verplichte bufferstroken in het kader van het Actieprogramma en het GLB-NSP (GLMC4 bufferstroken). Dat betekent dat ANLb-deelnemers voor het deel van de randen dat overlapt met de verplichte bufferstroken in principe geen vergoeding van de inkomstenderving meer kunnen ontvangen. Aangezien de ANLb-vergoeding voor het merendeel uit inkomstenderving bestaat, zal er naar verwachting een aanzienlijk deel van de ANLb-vergoeding verloren gaan. Dit heeft mogelijk als consequentie dat boeren (een deel van) hun randen uit het ANLb halen. Daardoor zou er beheer verloren kunnen gaan dat in meerdere opzichten meerwaarde biedt, aangezien het ANLb:

- meer/zwaardere eisen stelt aan het beheer, die verder gaan dan wat wettelijk verplicht is;
- een meerjarig instrument is, waarmee gestuurd kan worden op een integrale gebiedsgerichte aanpak;
- door collectieven wordt aangestuurd en gecoördineerd.

<sup>1</sup> Ter info: de minimale breedte van randen in het kader van het ANLb is 3 m, maar dit kan oplopen tot meer dan 18 m, afhankelijk van het gekozen pakket.





Bufferstroken zijn een goed voorbeeld van het nut en de noodzaak van een gebiedsgerichte aanpak. Uit diverse rapporten blijkt dat bufferstroken niet overal (even) effectief en zinvol zijn. Zo geeft de milieueffectrapportage van het ontwerp Actieprogramma Nitraat bijvoorbeeld al aan dat bufferstroken meer effectief zijn in de veen- en de kleiregio en minder effectief in de zand- en lössregio.

Uiteindelijk hangt de effectiviteit van bufferstroken af van een veelheid aan factoren, waaronder:

- de grondwaterstanden;
- de helling van een perceel;
- de eventuele aanwezigheid van (buis)drainage;
- de diepte van de bodem;
- de bodemstructuur;
- het gehalte aan organische stof in de bodem;
- de weersomstandigheden.

Daarnaast hangt de effectiviteit van bufferstroken af van de manier waarop de stroken worden ingericht en beheerd<sup>2</sup>. Bufferstroken die op de juiste manier worden ingericht en beheerd dragen bij aan meerdere doelen:

- minder af- en uitspoeling van nutriënten;
- reductie van gewasbeschermingsmiddelen;
- verbetering van de bodemkwaliteit en -structuur;
- vergroten van de landschappelijke waarden;
- versterken van de biodiversiteit.

In het Actieprogramma wordt ook erkend dat er bij bufferstroken sprake is van een "regionaal sterk uiteenlopende effectiviteit". Met het oog daarop is er voorzien in de mogelijkheid om uitzonderingen toe te staan. Wij pleiten ervoor dat er een uitzondering komt voor agrariërs die zich via deelname aan het ANLb committeren aan de maatregelen die in hun gebied noodzakelijk zijn om de waterkwaliteit op peil te houden. Hiermee kan worden voorkomen dat er waardevol ANLb-beheer verloren gaat. Het ANLb is namelijk bij uitstek geschikt om de kwaliteit van de inrichting en het beheer van bufferstroken optimaal te waarborgen. Bijkomend voordeel is dat ANLb-deelnemers dan hun volledige ANLb-vergoeding kunnen behouden én hun mestplaatsingsruimte niet verliezen. De eis dat bufferstroken niet bemest mogen worden, is geborgd omdat deze eis onderdeel is van de betreffende ANLb-pakketten.

Onderdeel van een juiste inrichting en beheer van bufferstroken is het telen van bepaalde gewassen op die stroken. Daarbij kan - afhankelijk van het specifieke gebied - gedacht worden aan de teelt van bloemrijke akkerranden, 'agroforestry'-randen en randen met rust- en vanggewassen. Overigens biedt het Activiteitenbesluit Milieubeheer, waarin de huidige eisen met betrekking tot 'teeltvrije' zones zijn vastgelegd, óók al ruimte om in die zone gewassen te telen zolang het een ander gewas is dan op de rest van het perceel verbouwd wordt<sup>3</sup>. Door van deze mogelijkheid gebruik te maken, kunnen bufferstroken aan meerdere doelen bijdragen, zoals in §5.4.3.1 van het Actieprogramma ook wordt benoemd. Daarnaast draagt dit bij aan het vergroten van het draagvlak voor deze maatregel. In het ontwerp Actieprogramma staat aangegeven dat er "zal worden gewerkt aan de mogelijkheid om in plaats van teeltvrije zones over te gaan naar bufferstroken waar wél geteeld op kan worden". Aangezien deze mogelijkheid er nu al is, pleiten wij ervoor om deze ook meteen in dit Actieprogramma op te nemen.

### Bufferstroken in veenweidegebieden

Uit het rapport van de WUR blijkt dat de verplichte bufferstroken in de veenweidegebieden "het meest beperkend zijn en een grote economische impact hebben", gezien de dichtheid van sloten. Uit de praktijktoets GLB-NSP<sup>4</sup> kwam naar voren dat een verbreding van bufferstroken voor boeren in waterrijke gebieden een reden zou zijn om af te zien van deelname aan het GLB. Als verbrede bufferstroken via het Actieprogramma verplicht worden, zal dat bij deze groep boeren tot financiële problemen leiden. In het

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld STOWA (2010) Bufferstroken in Nederland, STOWA-rapportnummer 2010-39

<sup>3</sup> Zie Activiteitenbesluit Milieubeheer, definitie teeltvrije zone: "strook tussen de insteek van het oppervlaktewaterlichaam en het te telen gewas waarop, behoudens grasland, geen gewas of niet hetzelfde gewas als op de rest van het perceel wordt geteeld"

<sup>4</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-998280.pdf>





ontwerp Actieprogramma wordt dit ondervangen door aan deze eis een maximum percentage te koppelen van 5% van het areaal van een perceel. Wij pleiten ervoor om deze eis in de definitieve versie van het Actieprogramma in stand te houden.

### Gebiedsgerichte uitwerking via ANLb en DAW

Een gebiedsgerichte aanpak is niet alleen voor bufferstroken nuttig en noodzakelijk, maar voor de uitwerking van het Actieprogramma als geheel. Weliswaar is een gebiedsgerichte aanpak onderdeel van het ontwerp Actieprogramma, maar alleen als aanvulling op generiek beleid. Wij pleiten ervoor om deze gebiedsgerichte aanpak bij alle maatregelpakketten als vertrekpunt te hanteren. Een gebiedsgerichte aanpak is namelijk vanuit het oogpunt van doelrealisatie het meest effectief, zoals onder andere blijkt uit het recent gepubliceerde onderzoek van de WUR naar beleidsvarianten voor het NSP<sup>5</sup>. Dit geldt net zozeer voor het Actieprogramma Nitraat. Een gebiedsgerichte aanpak verhoogt de kosteneffectiviteit en verkleint de negatieve economische impact<sup>6</sup>. Ongeacht het feit dat het Actieprogramma Nitraat voor het hele grondgebied van Nederland geldt, is het mogelijk om binnen het Actieprogramma te differentiëren tussen gebieden op basis van de relatieve bijdrage van de landbouw aan de vervuiling/eutrofiëring van wateren en op basis van de specifieke milieumomstandigheden<sup>7</sup>.

Wij pleiten daarom voor een gebiedsgerichte uitwerking van het gehele Actieprogramma, waarbij op basis van accurate meetgegevens per gebied de specifieke opgave in kaart wordt gebracht en de optimale aanpak bepaald wordt. Daarvoor is noodzakelijk dat er meer meetpunten komen, zowel in regionale oppervlaktewateren als in landbouwsloten, en dat er vaker metingen worden verricht, zowel in de zomer als de winter.

Het instrumentarium van het ANLb is bij uitstek geschikt om tot die gebiedsgerichte aanpak te komen. Daarom pleiten wij er voor om dit instrumentarium maximaal te benutten. Dit biedt ook kansen voor gebiedsgericht maatwerk, waarbij collectieven de flexibiliteit hebben om met de planning van werkzaamheden rekening te houden met de omstandigheden. In feite kan dat worden gezien als een positieve vorm van 'kalenderlandbouw'.

Het Actieprogramma Nitraat ziet voor het DAW "een belangrijke rol bij de transitie naar duurzame bouwplannen". Ook volgens het PBL kan het DAW een aanzienlijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van regionale wateren, vooral in die gebieden waar het aandeel van de landbouwbemesting in de belasting groot is. Daarvoor is dan wel een hoge deelname nodig<sup>8</sup>. Door de aansluiting tussen ANLb en DAW te versterken, kan een groter aantal (potentiële) deelnemers bereikt worden. De deelname en inzet van agrariërs via het ANLb en het DAW wordt geborgd in de ANLb-contracten en DAW-gebiedsplannen.

Uit de stukken blijkt dat de eventuele bijdrage van het maatregelpakket 'duurzame bouwplannen' aan de te halen doelen nog niet is onderzocht; wij pleiten ervoor om de concrete invulling van dit maatregelpakket onderdeel te maken van de voorgestelde gebiedsgerichte aanpak via ANLb en DAW.

### Verplichte rotatie met rustgewassen i.r.t. ANLb-pakketten

Er kan ook overlap ontstaan tussen de verplichte rotatie van rustgewassen en ANLb-pakketten met rustgewassen, zowel wintervoedsel- en vogelakkers. De vraag is wat hiervan de consequentie is. Als ANLb-deelnemers door de verplichte rotatie hun ANLb-vergoeding mislopen of tweemaal zoveel rustgewassen moeten telen, zullen deze ANLb-pakketten niet of minder worden afgesloten. Door deze overlap kan dus waardevol ANLb-beheer verloren gaan. Daarom pleiten wij ervoor om de verplichte rotatie met rustgewassen op bedrijfsniveau te beoordelen in plaats van op perceelsniveau en/of deelnemers die deze ANLb-pakketten afsluiten uit te zonderen van deze verplichting.

<sup>5</sup> WUR (2021) Effectenanalyse van beleidsvarianten voor het Nationaal Strategisch Plan

<sup>6</sup> Van Grinsven, H. et al. (2016) Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld Schoumans, O.F. et al. (2010) Gebiedsgerichte uitwerking Nitraatrichtlijn; mogelijkheden en beperkingen, Alterra-rapport 2062

<sup>8</sup> Zie PBL (2020) Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit, PBL-publicatienummer 4002





### Stimulerend belonen van groenblauwe diensten

Het daadwerkelijk belonen van groenblauwe diensten in plaats van alleen het compenseren van inkomstenderving en gemaakte kosten biedt kansen. Binnen de ecoregeling kunnen bijvoorbeeld niet-productieve activiteiten, waaronder randenbeheer, hoger beloond worden. De WUR zegt daarover het volgende:

"De ecoregeling mag een stimulerende beloning geven voor productie van collectieve goederen zoals landschapselementen en bloemrijke akkerranden, als toeslag per hectare op de basisinkomenssteun. Bij de productie van private goederen (teelten, vang- en rustgewassen) beperkt de vergoeding zich tot een gehele of gedeeltelijke compensatie van de extra kosten en gedeerde inkomsten per hectare actie, met andere woorden maximaal kostenneutrale vergoeding. Niet-productieve acties mogen echter ruimer worden beloond, bijvoorbeeld op het niveau van een hoogrenderende teelt. Vervolgens kan deze beloning worden bijgesteld tot het gewenste deelnameniveau en de bijbehorende evenwichtsprijs is bereikt (marginal cost pricing principe). Daarmee kunnen de aanleg en het onderhoud van landschapselementen een echt verdienmodel worden."

Binnen het ANLb is er (nog) geen mogelijkheid om af te wijken van de systematiek qua compensatie van inkomstenderving en gemaakte kosten, maar wél is er binnen die systematiek nog ruimte om een hogere vergoeding te bieden.

Wij pleiten ervoor om de mogelijkheden om niet-productieve activiteiten, zoals het randenbeheer, hoger te belonen/vergoeden optimaal te benutten. Zoals in een rapport van STOWA<sup>9</sup> treffend benoemd wordt: "Deze benaderingswijze sluit beter aan bij de manier van denken en werken van de ondernemende grondgebruiker. Bij een omschakeling naar een beloning voor de geleverde diensten kan de maatschappelijke waarde mogelijk hoger zijn dan de gedeerde inkomsten."

### Extra vergoeding groenblauwe diensten vanuit waterschappen

Boeren dragen via de uitvoering van het Actieprogramma Nitraat en het GLB-NSP bij aan het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen van de waterschappen. Los daarvan kan met een gecombineerd beheer van akkerranden, taluds en slootkanten een grotere bijdrage geleverd worden aan het verbeteren van de biodiversiteit en waterkwaliteit. Met het oog hierop zijn waterschappen wellicht bereid om een (extra) vergoeding te bieden voor de inrichting en het onderhoud van bufferstroken, mede gelet op hun visie om te komen tot "een blauwgroen netwerk voor versterking van de biodiversiteit"<sup>10</sup>. Wij pleiten ervoor om de mogelijkheden op dit vlak met de waterschappen te bespreken.

### Tijdige implementatie

Om per 1 januari 2023 van start te kunnen gaan, is voldoende aanlooptijd en budget nodig. Zowel collectieven als ANLb-deelnemers moeten volgend jaar tijdig weten waar ze aan toe zijn om op tijd een (gebieds)aanvraag op te kunnen stellen en in te dienen. De implementatie van het Actieprogramma Nitraat en het GLB-NSP vereist allerlei aanpassingen aan onder andere de beheerpakketten en het SCAN-ICT-systeem. Daarnaast moet er extra kennis en kunde worden opgebouwd, juist ook met het oog op de wisselwerking tussen de verschillende regelingen. Wij willen dan ook benadrukken dat een tijdige implementatie essentieel is.

18 oktober 2021  
Alex Datema  
voorzitter BoerenNatuur  
0626376396

<sup>9</sup> STOWA (2010) Bufferstroken in Nederland, STOWA-rapportnummer 2010-39

<sup>10</sup> [UvW \(2021\) Een Blauwgroen Netwerk voor de versterking van de biodiversiteit](#)

