

# Rapport

## GLB als drijvende kracht voor landschapskwaliteit

Ontwerpde verkenning naar effecten van Ecological Focus Areas (EFA)

10 juli 2014





## **GLB als drijvende kracht voor landschapskwaliteit**

*Ontwerpde verkenning naar effecten van Ecological Focus Areas (EFA), in opdracht van prof. ir. Eric Luiten, Rijksadviseur Landschap en Water*

Anne van Doorn ( Alterra)

Jannemarie de Jonge (Wing)

Dirk Oudes (Wing)

Frank Stroeken (Terra Incognita)

*Contactpersoon opdrachtgever: Rienke Groot*



---

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	3
1. Inleiding: context en afbakening .....	4
2. Verkenning van de modellen .....	6
3. Bevindingen.....	18
4. Aanbevelingen EFA's .....	20
Bijsluiter .....	21
Bijlage	
Bevindingen ten aanzien van afschaffing melkquota .....	22
Aanbeveling melkveehouderij .....	22



## 1. Inleiding: context en afbakening

### Vergroening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Vanaf 2015 zullen veel boeren in Europa te maken krijgen met de vergroening van het Europees landbouwbeleid (GLB). Zij moeten hun permanent grasland behouden, meer variatie aanbrengen in de gewasteelt en op bouwland zogenaamde ecological focus areas (EFA) op hun bedrijfsareaal aanleggen. Vooral deze laatste maatregel zal in de akkerbouwgebieden van Nederland impact hebben. Deze vergroening van het GLB beoogt het verbeteren van de prestaties van de landbouw voor milieu en biodiversiteit. Brussel heeft in de zomer van 2013 de wetskaders vastgesteld voor de vergroening, het is in 2014 aan de lidstaten om daar binnen een eigen nationale invulling aan te geven.

Voor het maatschappelijk draagvlak voor de uitgaven van de (vergroende) subsidies aan de landbouw is het belangrijk dat de vergroeningsmaatregelen zichtbaar zijn in het veld en bijdragen aan landschapskwaliteit. De vraag is welke kansen daarvoor liggen bij de vergroening van het GLB. De meest belovende is de EFA-maatregel, waarbij boeren met meer dan 15 ha gewasareaal (exclusief blijvend grasland) 5% van hun areaal moeten bestemmen voor ecologisch beheer, zoals bijvoorbeeld akkerranden, natuurbraak of landschapselementen.

### Landschappelijke kwaliteit als maatstaf

EFA's zijn in het GLB vooral gemotiveerd vanuit biodiversiteits- en natuurwaarden. In voorliggend onderzoek is gekeken naar de bijdrage van EFA's aan landschapskwaliteit. De achtergrond hierbij is dat een bredere, landschappelijke benadering meer kans biedt voor een ontwikkeling die ook op langere termijn houdbaar is. De politiek-bestuurlijke koers voor natuur en landschap van de afgelopen jaren hebben duidelijk gemaakt dat een smalle invulling van natuurbeleid, leidend tot dun maatschappelijk draagvlak, uiterst kwetsbaar is. Het begrip 'landschapskwaliteit' vraagt echter wel om uitleg. Het gaat om meer dan 'mooi', groen of natuurlijk. We vullen het in het kader van deze verkenning in aan de hand van de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde. We kijken naar de bijdrage van EFA's aan:

Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inpasbaarheid in/ bijdrage aan agrarische bedrijfsvoering</li><li>• Bijdrage aan andere maatschappelijke functies (bv recreatie, waterbeheer)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Versterking leesbaarheid landschappelijke patronen en landschappelijke structuur, cultuurhistorie</li><li>• Beleefbaarheid door gebruikers van het landschap</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Biodiversiteit</li><li>• Duurzaam bodem- en waterbeheer</li><li>• Stabiliteit in de tijd</li></ul>

### Andere onderdelen en effecten GLB

De focus op de 5% EFA's betekent niet dat andere onderdelen van het nieuwe GLB geen kansen bieden voor een bijdrage aan landschapskwaliteit. Er is bijvoorbeeld ook een mogelijkheid voor lidstaten om bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps een extra betaling boven op de basis hectare betaling te geven, mits de natuurlijke handicap in stand blijft. Via deze extra betalingsmogelijkheid zouden bijvoorbeeld bedrijven in kleinschalige landschappen extra steun kunnen ontvangen en kan schaalvergroting worden beperkt. In Doorn et al (2013) wordt een mogelijke invulling van deze maatregel voor Nederland verder besproken. Vooralsnog kiest Nederland er echter niet voor om deze invulling van het GLB mogelijk te maken. Daarmee missen we kansen voor kleinschalige landschappen.



Naast de vergroening van het GLB spelen er tal van andere beleidsontwikkelingen die van invloed zijn op het Nederlandse agrarische landschap. De afschaffing van het melkquotum is daar een van. Doorgaande schaalvergroting zal daarvan het effect zijn. Dit is nu al merkbaar. Een korte notitie over mogelijke landschappelijke effecten hiervan vindt u in de bijlage.

### **Aanpak verkenning**

De verkenning gaat over de vraag hoe de 5% vergroening door middel van EFA's optimaal ingezet kan worden voor landschappelijke kwaliteit. Als hypothese is meegegeven dat een collectieve aanpak van boeren meer kwaliteit kan opleveren dan een individuele aanpak. Dit is onderzocht door middel van ontwerpend onderzoek in twee voorbeeldgebieden: Veenkoloniën en Hoekse Waard. Voor elk gebied zijn drie modellen onderzocht, die overeenkomen met de verschillende mogelijkheden die de Europese verordening biedt

- a. Individuele invulling: elke agrariër vult zelf 5% bouwgrond in
- b. 'Keukentafelmodel': tot maximaal 10 boeren wordt samengewerkt; men mag binnen voorwaarden schuiven tussen bedrijven
- c. Regionale invulling: Op basis van een gebiedsplan mogen, binnen voorwaarden, EFA's gezamenlijk worden ingevuld.

In elk gebied is een werkbijeenkomst met agrariërs gehouden. Op basis van hun praktijkkennis is per gebied een mogelijke uitwerking gemaakt.

Per model is uitgewerkt

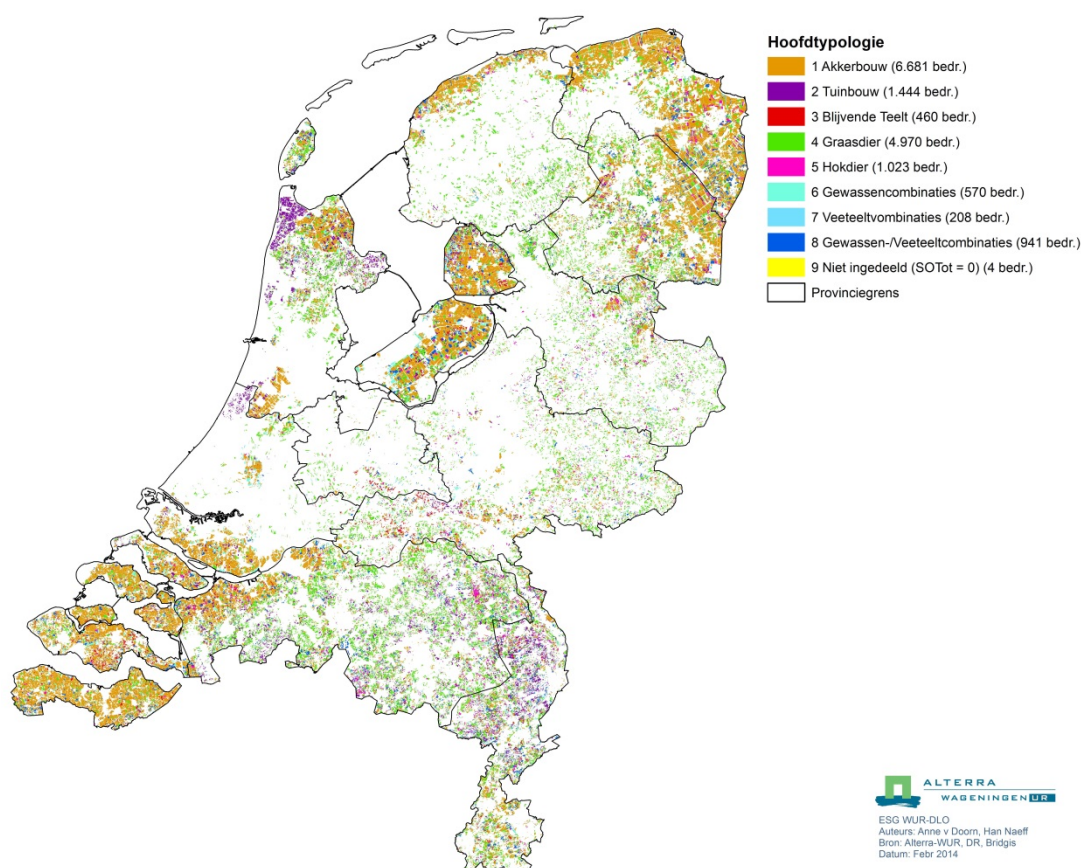
- Wat overwegingen zijn om tot een bepaalde (praktische) invulling te komen op bedrijfsniveau
- Hoe dat er in een gebied concreet uit kan gaan zien
- Hoe dit resultaat scoort op 'landschappelijke kwaliteit' zoals door ons gedefinieerd.

Deze notitie vat de bevindingen en aanbevelingen samen en biedt ter illustratie een selectie van de afbeeldingen. Separaat is een beelddocument beschikbaar met uitgewerkte schetsen van beide gebieden. Tot slot is er een werkdocument met losse inhoudelijke notities en verslaglegging van het werkproces.

## 2. Verkenning van de modellen

De voorwaarde om 5% van het bouwland als EFA in te richten om de vergroeningspremie te ontvangen, zal in de akkerbouwgebieden van Nederland tot enige verrijking van het landschap kunnen leiden. Zoals te zien in figuur 1 is de hoogste concentratie van percelen die onder de regeling vallen gelegen in de grootschalige akkerbouwgebieden. Hierbinnen zijn Veenkoloniën en Hoekse Waard als proefgebied gekozen.

Ten tijde van deze verkenning was er bij agrariërs nog veel onduidelijkheid over de precieze voorwaarden. Gevolg is dat van concrete voornemens tot inrichten van EFA's nog nauwelijks sprake is. Het concreet verbeelden van EFA's is in de twee proefgebieden behulpzaam gebleken bij het bespreekbaar maken van toekomstige handelingsperspectieven.



Figuur 1 – Gewaspercelen van bedrijven die in aanmerking komen voor EFA maatregelen (bron: Alterra)

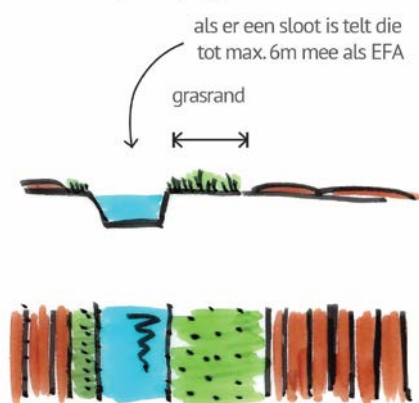
### a. Individuele invulling

Elke agrarisch ondernemer maakt de afweging of het inrichten van EFA's op of aan het bouwland opweegt tegen de vergroeningstoelage. Bij hoge opbrengsten/ha (bijvoorbeeld bollen, tuinbouw) is het niet waarschijnlijk dat men meedoet met vergroening, tenzij er praktisch voordeel te behalen is. Akkerbouwers met een traditioneel bouwplan zullen naar verwachting overwegend wel deelnemen.

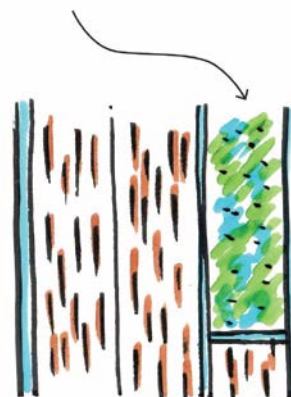


Bij individuele aanpak zal een ondernemer vooral zoeken naar praktische invulling (fig. 2): grasranden die ook als pad te gebruiken zijn (1), ruige stroken langs sloot (sloot tot 6m breed telt mee als EFA), minst renderende percelen (te nat, te droog) braak laten liggen, vlinderbloemigen inzaaien dat als veevoer kan worden benut. Boeren die overtuigd zijn van biodiversiteitseffecten van akkerranden (FAB: functionele agrobiodiversiteit, plaagbestrijding) zullen stroken specifiek hierop inrichten.

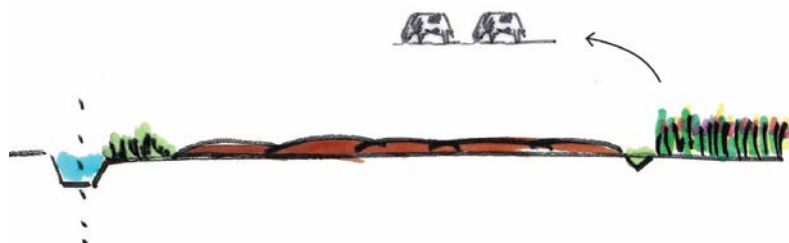
(1) Grasranden: gebruik als pad of 'genegeerd' door boer (verruiging)



(2) Te natte (of te droge) percelen braak laten liggen

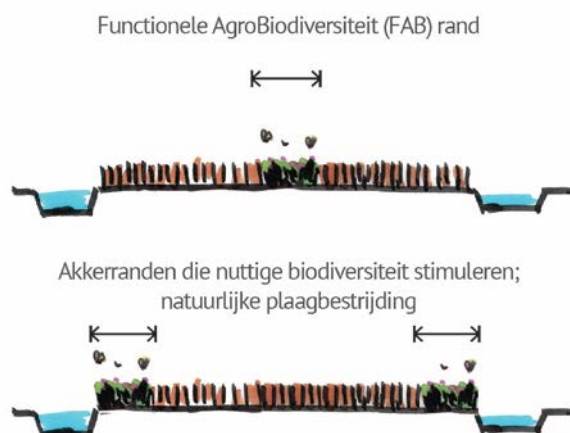


(3) Vlinderbloemigen benutten voor veevoer





#### (4) Biodiversiteitseffecten van akkerranden - FAB rand



Figuur 2 – Mogelijke principes bij een individuele invulling van EFA

#### *Beoordeling op gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde*

Bij de gebruikswaarde ligt het accent op de agrarische inpasbaarheid. Naast incidentele elementen (stukken braak, vlinderbloemigen) zal de 'logica van het cultuurlandschap' worden gevolgd. Dit zorgt voor versterking van landschappelijke patronen: percelering en slotenpatroon worden beter zichtbaar door accentuering van akkerranden en slootkanten. Dit kan na verloop van tijd als 'identiteit' van het gebied worden beschouwd en bevordert zo de belevingswaarde. Er vindt daarentegen geen versterking plaats van robuuste landschappelijke structuren zoals kreken.

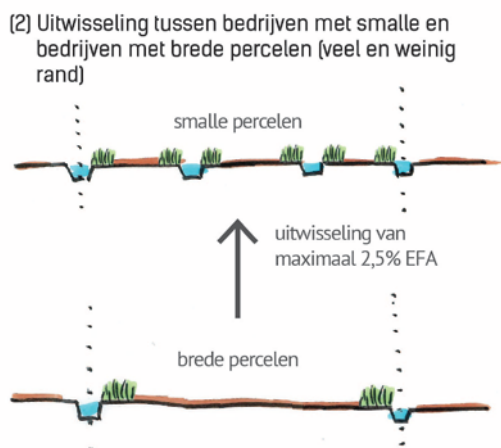
Wat betreft de toekomstwaarde zal de biodiversiteit toenemen, waarbij het ecologisch effect afhankelijk is van het type EFA en de wijze van beheer. Ook de waterkwaliteit in sloten zal iets verbeteren door aanwezigheid van bufferstroken (zie Alterra rapport 2296). Aangezien men elk jaar een individuele bedrijfsmatige keuze maakt voor deelname en wijze van invulling van de EFA's zijn er geen organisatorische prikkels voor continuïteit. Dit beïnvloedt de toekomstwaarde in negatieve zin.

#### **b. Keukentafelmodel: maximaal 10 boeren**

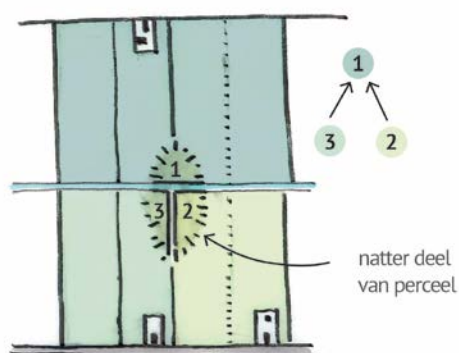
Op grond van EU verordening 1307/2013, artikel 46 lid 6 ('collectieve tenuitvoerlegging'), kunnen lidstaten besluiten dat bedrijven die zich in elkaars nabijheid bevinden, (deels) collectief aan de EFA's invulling kunnen geven, mits in een aaneengesloten structuur. Voor boeren die zelf weinig praktische mogelijkheden hebben voor invulling (bijvoorbeeld weinig sloten) is het voordeel dat bij samenwerking maximaal de helft van de EFA's (2,5%) kan worden overgedragen naar een andere boer in het collectief. Een dergelijk collectief mag uit maximaal tien boeren bestaan die binnen dezelfde gemeente of een straal van 15 kilometer liggen.







(3) Verdeling van natte gronden als EFA over agrarisch collectief



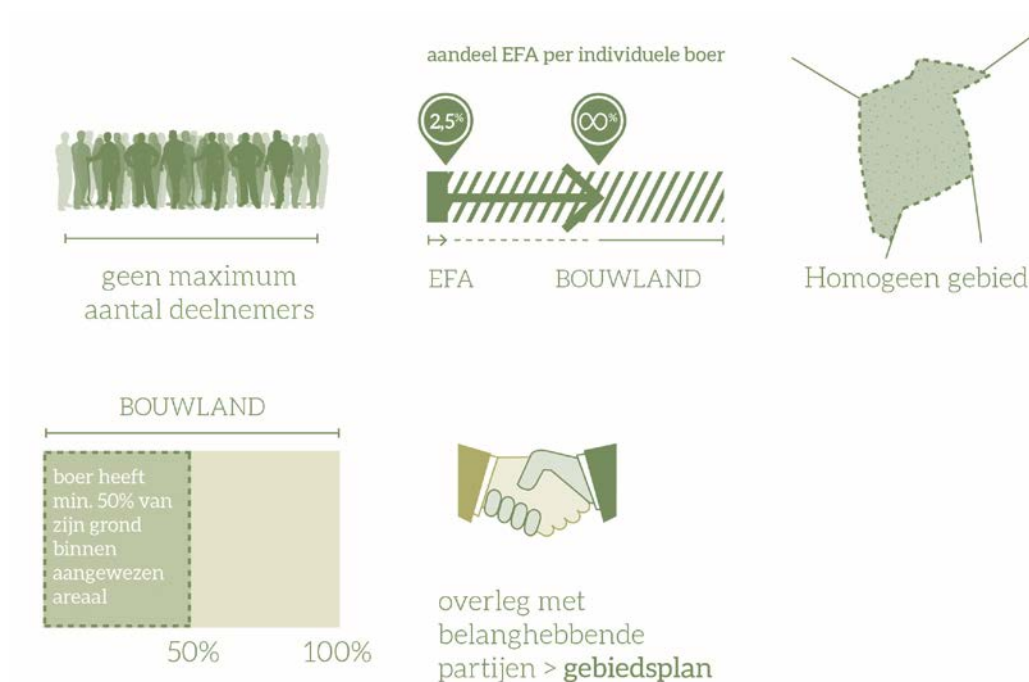
Figuur 3 – Achterliggende principes bij het 'keukentafelmodel' in de Veenkoloniën

#### Beoordeling op gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde

De beoordeling is vergelijkbaar met de individuele aanpak, maar scoort per aspect iets positiever. Doordat het voor ondernemers bedrijfsmatig gunstiger kan uitpakken om samen te werken, zal het aantal deelnemende boeren kunnen toenemen (dus meer netto vergroening).

#### c. Regionale invulling: gebiedsplan

Op grond van EU verordening 1307/2013, artikel 46 lid 5 ('regionale tenuitvoerlegging'), kunnen lidstaten besluiten om binnen 'homogene geografische gebieden' bepaalde arealen aan te wijzen waarbinnen maximaal de helft van de EFA's van deelnemende boeren gerealiseerd moet worden. Hierbij is bepaald dat in overleg met belanghebbende partijen een gebiedsplan wordt vastgesteld waarin arealen en verplichtingen worden vastgelegd. Er is geen maximum gesteld aan het aantal deelnemers. Deelnemers moeten 50% van hun subsidiabele bouwland in het aangewezen areaal hebben liggen.



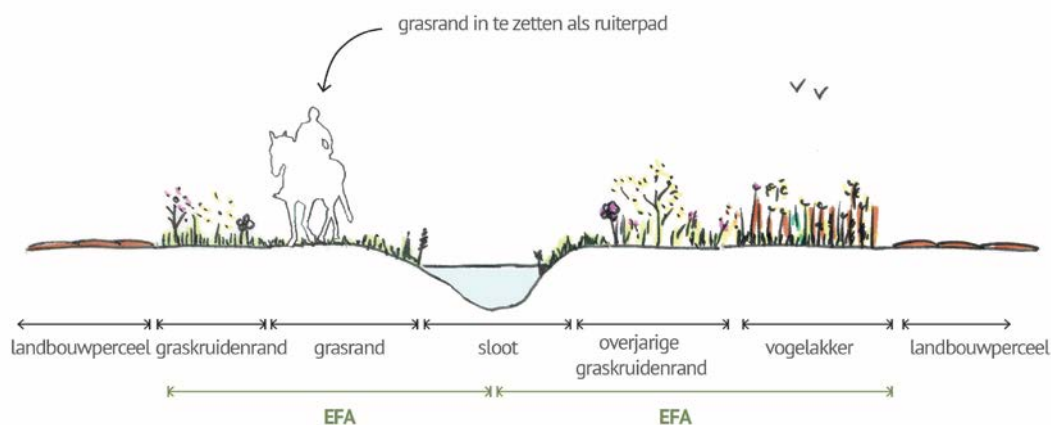
Wij interpretern deze invulling als mogelijkheid om ook in te kunnen spelen op andere maatschappelijke doelen dan natuur, zoals recreatie en waterbeheer. Doordat op regionale schaal arealen worden aangewezen kunnen (landschaps)ecologische structuren zoals verbindingzones tussen ecologische kerngebieden worden versterkt. Recreatieve ontsluiting verbetert de beleefbaarheid.

In de onderzochte gebieden zou dan de helft van de EFA's terecht kunnen komen in meer robuuste structuren (fig. 4a-b). Bijkomend voordeel is dat in het gebiedsplan regelingen voor ecologisch beheer kunnen worden opgenomen.

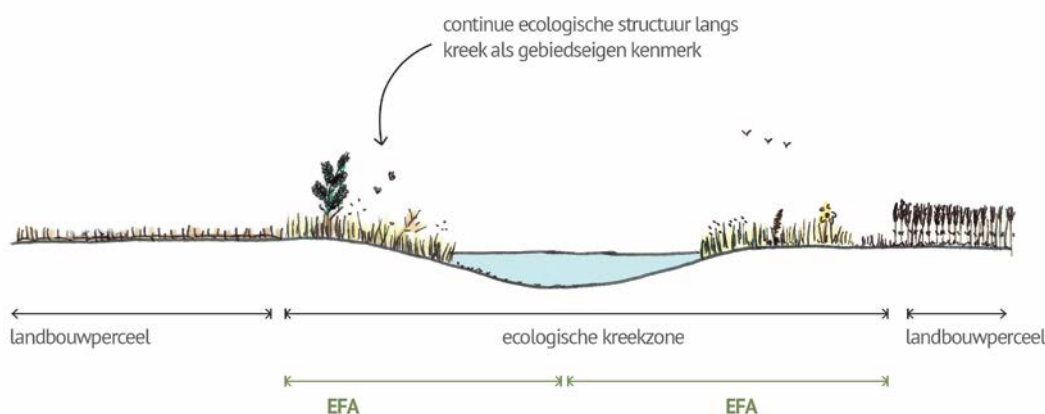
#### Recreatieve & ecologische zone binnen bovenlokaal netwerk



Figuur 4a – Voorbeeld van een robuuste zone als regionale invulling van EFA's



Figuur 4b – Voorbeeldinvulling samengestelde gb-EFA in de Hoeksche Waard



Figuur 4c – Voorbeeld van een ecologische kreekzone als regionale invulling van EFA's

Binnen het aangewezen areaal voor invulling van de EFA's kan creatief gezocht worden naar regionaal maatwerk. Door slimme combinaties van pijler 1 (vergroening, EFA) en pijler 2 (plattelandbeleid, waaronder agrarisch natuurbeheer) in het gebiedsplan kunnen streekgebonden landschappelijke elementen, patronen of structuren zoals dijken of kreekzone worden betrokken in de invulling. Deze elementen voldoen nu niet aan de standaard richtlijnen voor EFA's. Dergelijke structuren vallen veelal onder publiek beheer (waterschap, gemeente), zonder specifiek ecologische doelen. Een gebiedsplan zal een geïntegreerde visie op inrichting en beheer van landschappelijke structuren bevorderen en tot praktische samenwerking in de uitvoering kunnen leiden. De kostenbesparing die dit voor de overheid (met name het waterschap) oplevert kan dan worden omgezet in een extra publieke bijdrage in bijvoorbeeld een gebiedsfonds. Hiermee kunnen kosten voor inrichting, beheer, coördinatie of planvorming gedekt worden die niet via het GLB (pijler 1 en 2) worden vergoed. Deze combinatie van doelen en middelen, met het gebiedsplan als bindend voertuig, kan leiden tot hogere maatschappelijke baten, zonder extra maatschappelijke kosten.

Voorwaarde hierbij zou moeten zijn dat het gebiedsplan door een gekozen bestuursorgaan wordt vastgesteld, met de gebruikelijke mogelijkheden voor inspraak. Dit bestuursorgaan moet erop toezien dat het plan wordt zo uitgewerkt dat er ecologische en landschappelijke meerwaarde wordt bereikt. Voorkomen moet worden dat sprake is van administratieve verschuiving van gronden, zonder feitelijke toename van ecologisch beheerd areaal (zogenaamde *greenwashing*).

### Beoordeling op gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde

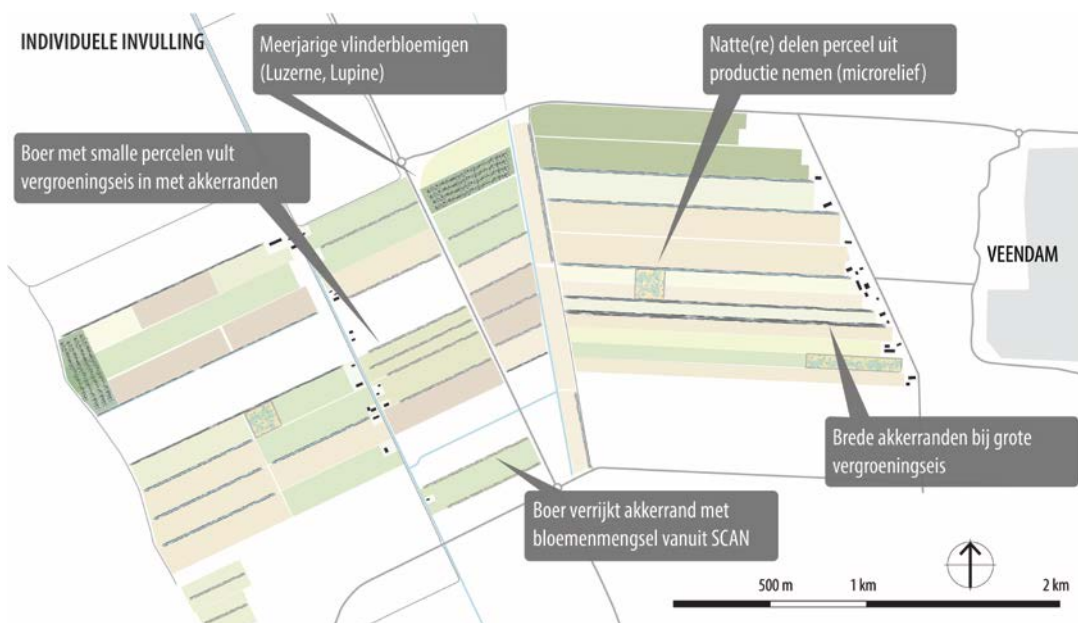
Bij de gebruikswaarde blijft agrarische inpasbaarheid een voorwaarde aangezien men op basis van vrijwilligheid deelneemt aan de regionale invulling. De waarde voor andere maatschappelijke functies is groter ten opzichte van de andere varianten.

De belevingswaarde neemt toe omdat het gebiedsplan zowel rekening kan houden met een hogere beleefbaarheid van de EFA's door gebruikers, als met versterking van landschappelijke structuur op een hoger schaalniveau. Doordat nog steeds de helft van de EFA's individueel wordt ingevuld zullen ook buiten het aangewezen areaal landschappelijke patronen (sloten, akkerranden) versterkt blijven/ worden, echter in mindere mate dan bij de individuele variant.

De toekomstwaarde wordt door verschillende factoren gunstig beïnvloed. Allereerst zal het gebiedsplan moeten waarborgen dat het ecologisch saldo zowel kwantitatief als kwalitatief positief is. De biodiversiteit zal toenemen vanwege concentratie van EFA's in een landschapsecologische structuur (bijvoorbeeld verbindingzone) en een geïntegreerde visie op inrichting en beheer (bijvoorbeeld afstemming op het waterbeleid). De stabiliteit van de landschappelijke patronen en structuren is in deze variant groter doordat het gebiedsproces en gebiedsplan zorgen voor sterkere inbedding in de streek en meekoppeling met andere belangen, initiatieven en geldstromen. Hier staat tegenover dat de dooradering buiten het aangewezen areaal ten opzichte van de andere varianten minder zal zijn. Ook is de meerwaarde voor duurzaam bodembeheer in deze variant niet per definitie groter. Gelijmatige spreiding van EFA's kan op dat punt ook voordelen hebben.

### Varianten vergeleken

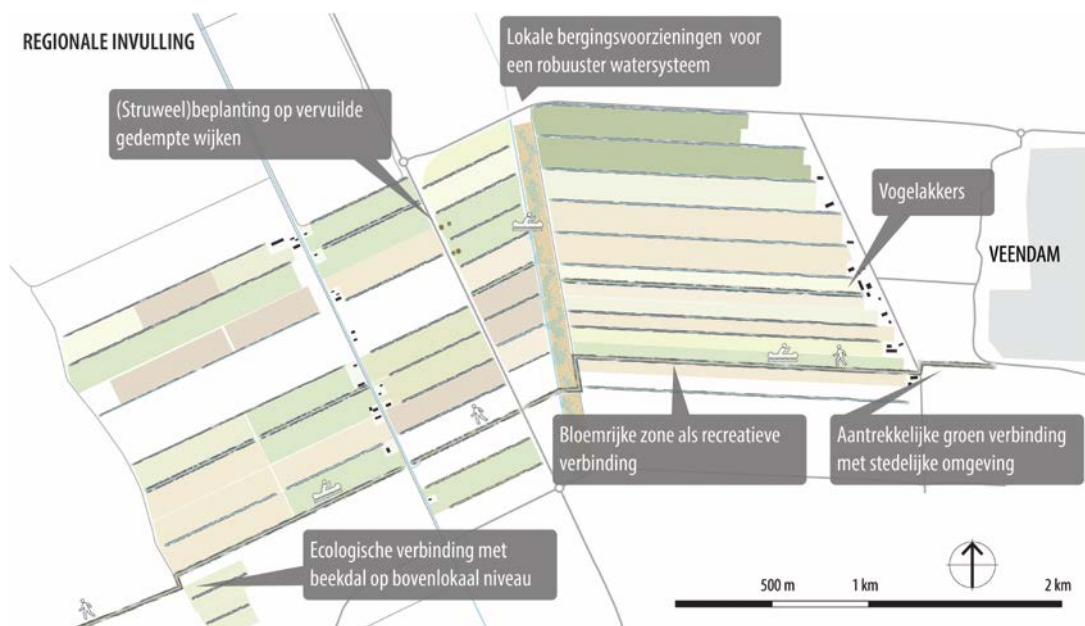
Ter illustratie is een verbeelding van de drie verschillende invullingen in de Veenkoloniën en de Hoekse Waard opgenomen (fig. 6a-c en 7a-c). Hierin wordt duidelijk dat het landschappelijk effect van 5% EFA niet heel groot is, en dat ook het verschil tussen de drie varianten relatief beperkt is als je het als kaartbeeld bekijkt. De helft van de EFA's blijft immers ook in de collectieve variant individueel ingevuld. De beleefbaarheid in het veld kan groter worden als de landschapselementen gecombineerd worden met (recreatieve) ontsluiting.



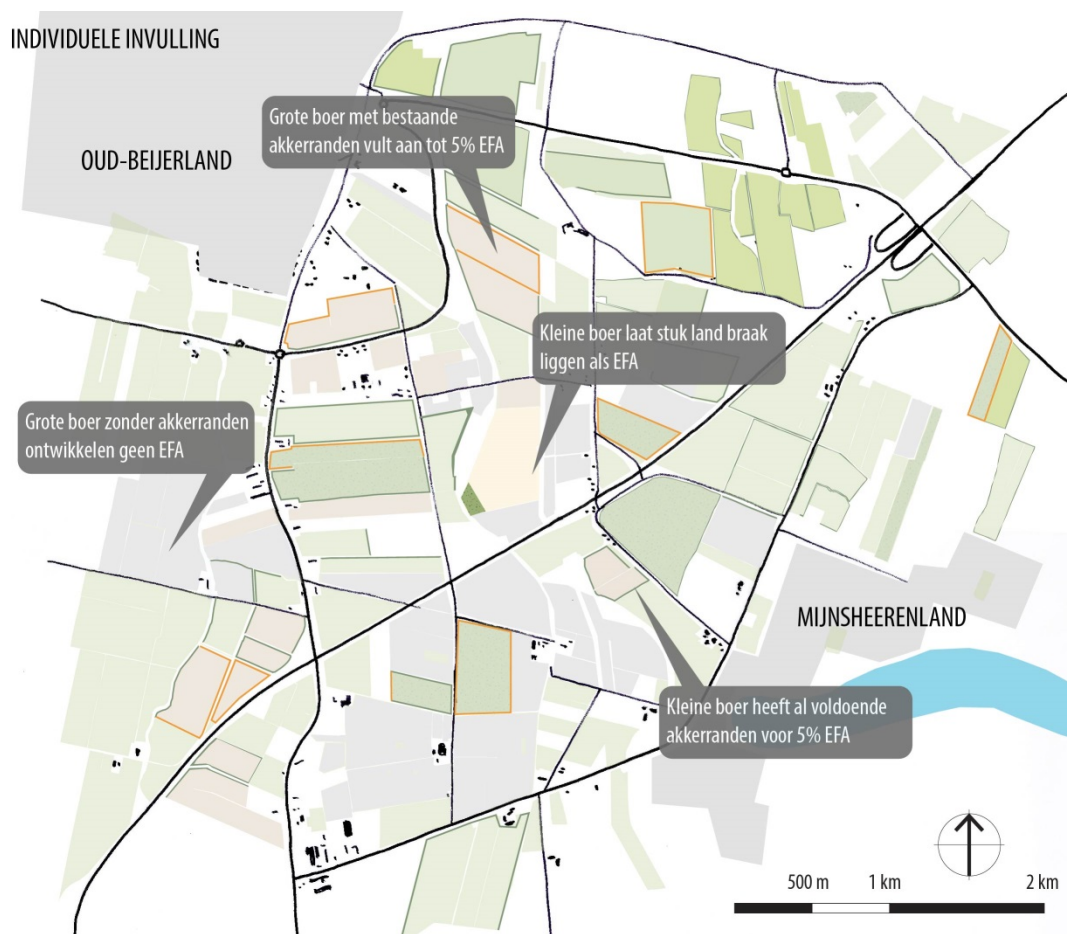
Figuur 6a – Verbeelding voorbeeld individuele invulling in de Veenkoloniën



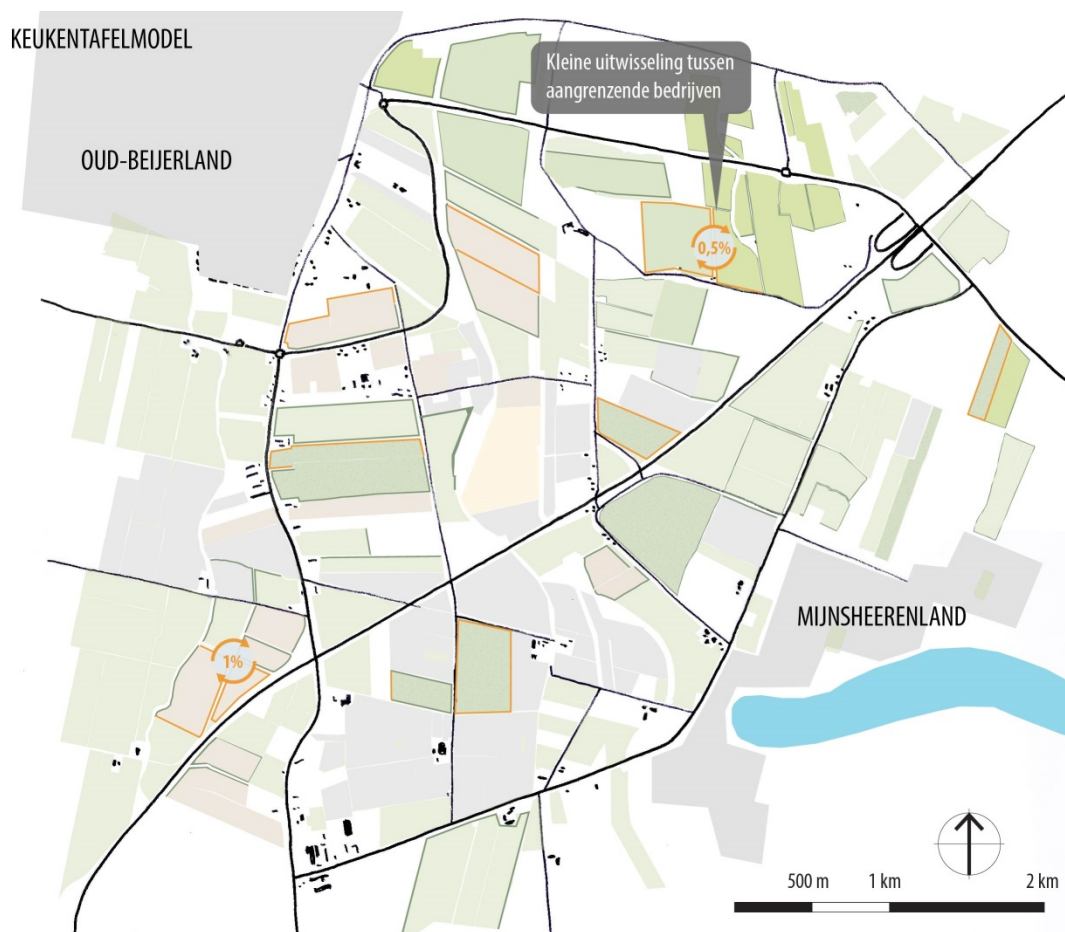
*Figuur 6b – Verbeelding voorbeeld invulling keukentafelmodel in de Veenkoloniën*



*Figuur 6c – Verbeelding voorbeeld regionale invulling in de Veenkoloniën*

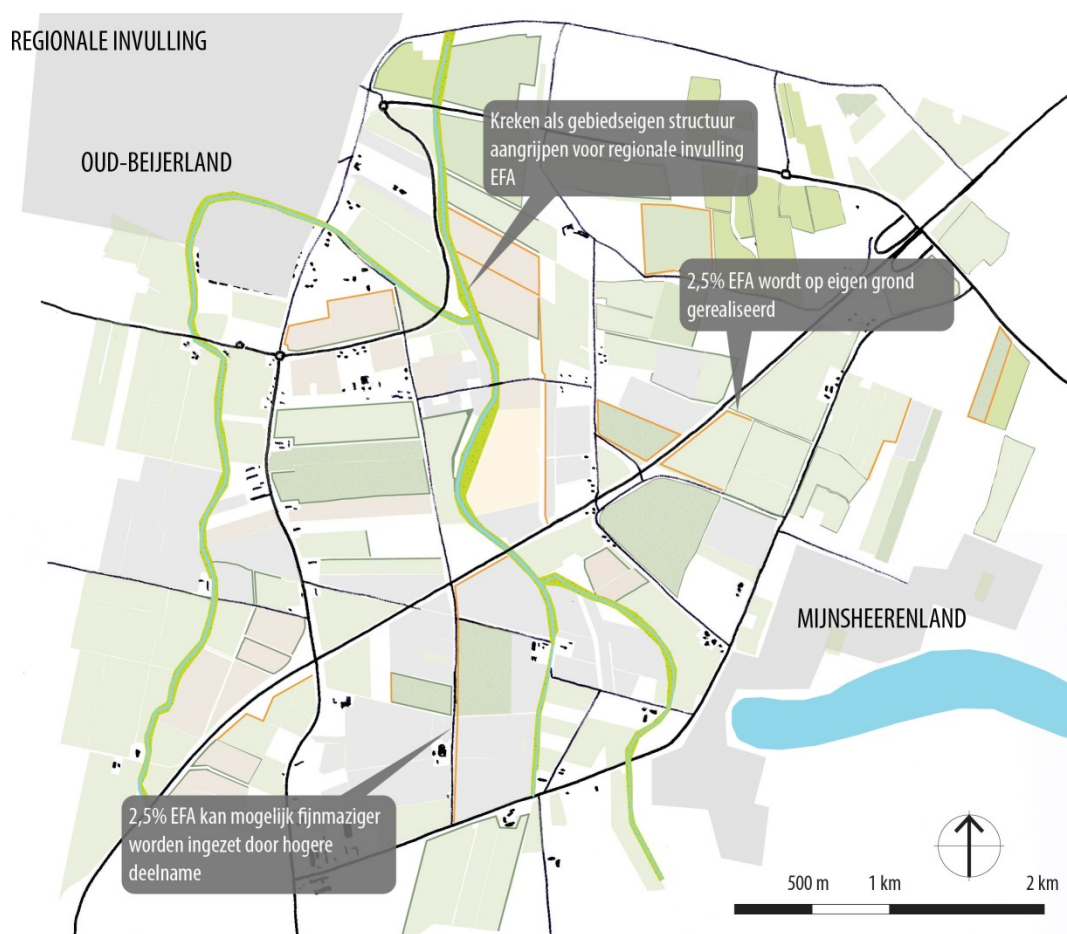


Figuur 7a – Verbeelding voorbeeld individuele invulling in Hoeksche Waard



Figuur 7b – Verbeelding voorbeeld invulling keukentafelmodel in Hoeksche Waard





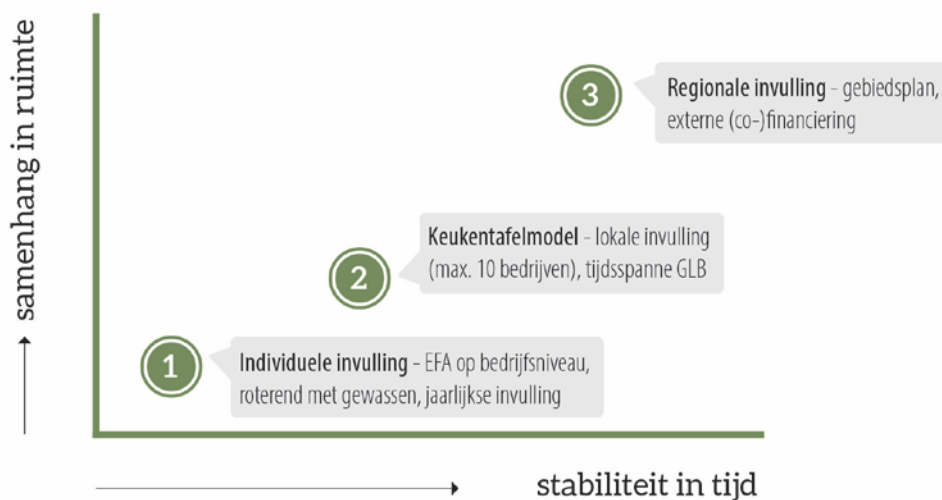
Figuur 7c – Verbeelding voorbeeld regionale invulling in Hoeksche Waard



### 3. Bevindingen

#### Vergelijking varianten: overal een beetje versus concentreren in landschappelijke structuren

Algemeen lijkt de stelling op te gaan dat bij een meer intensieve samenwerking op gebiedsniveau, de ruimtelijke samenhang en stabiliteit in de tijd toeneemt.



Figuur 5 – Ruimtelijke samenhang en stabiliteit in de tijd per invulling van EFA's

#### Hypothese bevestigd

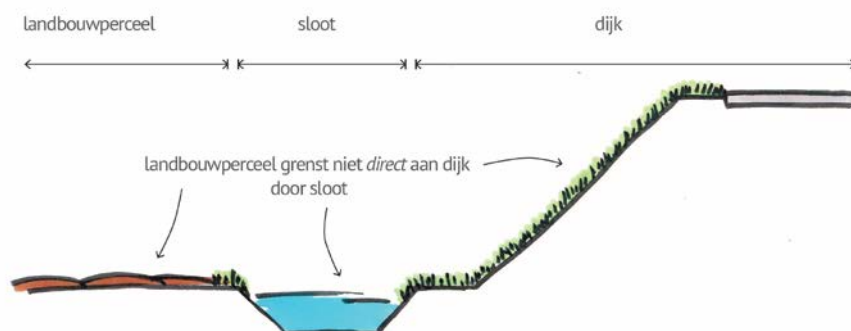
De hypothese die aan het onderzoek ten grondslag ligt, namelijk dat samenwerking tot hogere landschapskwaliteit zal leiden, kan dus worden bevestigd. De regionale variant scoort over het geheel genomen het best. Toch hebben ook individuele invulling en het 'keukentafelmodel' charme: doordat agrariërs op zoek zullen gaan naar een bedrijfs- en gebiedsgebonden logica voor de invulling van EFA's, zal dit op termijn ook tot versterking van de landschapskwaliteit kunnen leiden, mits de boeren mee doen.

Van groot belang voor het slagen van de vergroening is immers de animo onder agrariërs om EFA's aan te leggen en daarmee de vergroeningsbonus te krijgen. We vermoeden dat dit in Nederland gezien de hoge grondprijzen lang niet overal voor de hand ligt. Dit vraagt overigens nader onderzoek. De mogelijkheid tot regionaal-collectieve invulling kan een extra stimulans zijn om mee te doen.

#### Gebiedseigen kenmerken versus standaardlijst EFA

In de twee proefgebieden zijn we situaties tegengekomen die niet onder de 'standaard-EFA' konden meetellen, maar wel van landschappelijke waarde zijn. Bijvoorbeeld dijken en krekens die niet direct grenzen aan het bouwland. Omdat er een sloot tussen ligt mag het niet als EFA worden gerekend (fig. 8). Het heeft meerwaarde om te onderzoeken of, in het kader van een gebiedsplan bij de regionale variant, deze karakteristieke elementen wel onderdeel van het landschappelijk raamwerk te laten zijn door slimme combinaties te maken van pijler 1, pijler 2 en aanvullende inspanningen (publiek en privaat).

Het gevaar bestaat dat regels gaan leiden tot een 'administratief landschap'. Dit kan als aandachtspunt bij de monitoring van EFA's worden meegenomen.



Figuur 8 – Dijken (en krekens) die niet direct grenzen aan bouwland mogen niet als EFA worden gerekend

### Kwantiteit, kwaliteit, ruimte voor creativiteit

Voor een boer telt elke productieve vierkante meter, zeker in Nederland. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat van agrarische zijde gezocht wordt naar EFA-Invulling die zo min mogelijk ten koste gaat van productieve grond. Bijvoorbeeld door het pachten van dijkwaluds en grond langs watergangen van het waterschap. Wel moet in het oog gehouden worden dat de EFA-maatregel primair een toename van semi-natuurlijk habitat in het landbouwlandschap beoogt.

De gebiedspartijen vragen ruimte voor eigen invulling, creativiteit en vertrouwen. Nadere uitwerking van EFA's in gebiedsplannen (regionale invulling) biedt de mogelijkheid om tot een optimale afstemming van doelen van partijen te komen, met naar verwachting zowel een groter kwantitatief effect door hogere deelname, alsook meer kwaliteit vanuit maatschappelijk oogpunt.

In hoeverre bij gunstige voorwaarden meer boeren zullen gaan deelnemen (met meer netto vergroening als resultaat) is naar wij weten nog niet onderzocht, maar zou punt van aandacht moeten zijn bij de evaluatie richting 2017. Als in 2017 het percentage van 5% naar 7% gaat, wordt de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering nog van groter belang. Door nu te investeren in goede regionale oplossingen, wordt het risico dat bij ophoging naar 7% boeren afhaken wellicht beperkt.

Achter de vergroening van het GLB ligt de gedachte om de *licence to produce* van boeren te versterken, en draagvlak onder agrarische EU subsidies te behouden. Dat is een belangrijk argument voor het monitoren van kwaliteit in brede zin (zoals in deze verkenning geduid als landschappelijke kwaliteit).



---

## 4. Aanbevelingen EFA's

### Stimuleer goede regionale invulling en samenwerking

- Benut de ruimte die de EU verordening biedt in de aanwijzing van gebieden voor
  - Het 'keukentafelmodel' (gebieden met een maximale straal van 15 kilometer of per gemeente; laat beide mogelijkheden naast elkaar bestaan)
  - de regionale variant (ruime interpretatie van 'homogene gebieden') opdat de nadere invulling op gebiedsniveau niet door administratieve belemmeringen wordt gehinderd;
- Biedt binnen de regionale invulling ruimte en vertrouwen aan de regio om met brede steun en medewerking van gebiedspartijen tot een gebiedsplan te komen dat zowel kwantitatief als kwalitatief een netto vergroening van het landelijk gebied oplevert;
- Meer concreet: werk in de regionale invulling, op basis van het (democratisch gelegitimeerde) gebiedsplan, aan gebiedspecifiek maatwerk door slimme combinaties van pijler 1, pijler 2 en mogelijke publieke of private aanvullende maatregelen. Dit om versterking van gebiedseigen landschappelijke elementen, patronen en structuren mogelijk te maken en de deelname van agrariërs zo hoog mogelijk te laten zijn; dit werpt ook vruchten af buiten de 'regionale structuur' aangezien hier de overige 50% individuele invulling plaatsvindt;
- Bevorder de mogelijkheden om ook het beheer van EFA's goed te regelen (zowel in het aangewezen gezamenlijke areaal, als de 2,5 % daarbuiten), bijvoorbeeld door koppeling met Europese pijler 2-gelden of andere regelingen (bijvoorbeeld waterschap, gemeente, provincie, gebiedsfonds).

### Agro-ecologische logica

- De 'agro-ecologische logica' vormt het uitgangspunt bij realisatie van EFA's. Benut bestaande ervaring van agrarische natuurverenigingen en daag hen uit om binnen de ruimte die de verordening biedt tot (landschappelijk) effectieve invulling te komen. Dit bevordert de deelname door boeren, functionele logica in het landschap en volhoudbaarheid op lange termijn.

### Ondersteuning gebieden om gebiedsplannen uit te werken

- De complexiteit van regelingen kan een blokkade opwerpen voor een hoge deelname en effectieve invulling van EFA's. Ondersteuning bij het maken van gebiedsplannen met een brede landschappelijke scope kan die blokkade wegnemen.
- De rijksrol hierbij ligt in het ontwikkelen van kennis en instrumentarium, bijvoorbeeld door middel van voorbeeldplannen en (internationale, nationale) kennisuitwisseling (systeemverantwoordelijkheid). Provincies, waterschappen en gemeenten dragen bij in de kennisontwikkeling en staan aan de lat voor brede verspreiding en toepassing van inzichten.
- Overweeg de herintroductie van het instrument Landschaps Ontwikkelings Plan waarin zowel landschapsinrichting als landschapsbeheer evenwichtig aandacht krijgt. Als referentie geldt bijvoorbeeld het LOP Ooypolder Groesbeek, een intergemeentelijk landschapsontwikkelingsplan dat robuuste structuren combineert met individuele bijdragen van boeren en naast inrichting zorgdraagt voor langjarige beheerscontracten.
- De operationele en administratieve uitwerking van de EFA's op gebiedsniveau kan ondersteund worden door gebruik te maken van geografische informatiesystemen en dito perceelsregistratie. In de Hoekse Waard loopt hiervoor een onderzoek van Wageningen Universiteit en Alterra naar Geo-tools (GAOS: Geo-Akker-Optimalisatie-Service). Deze tool zal een impuls kunnen geven aan een goede invulling en handhaving van de EFA's. Het verdient aanbeveling dit instrument verder te ontwikkelen en ook ontwerpend in te zetten ten behoeve van de opstelling van gebiedsplannen.



### Monitoring

- Benut de komende twee jaar om in verschillende gebieden te experimenteren met (combinaties van) de verschillende varianten en organiseer gerichte monitoring. Niet alleen op biodiversiteit, maar op een bredere landschappelijke kwaliteit (bijvoorbeeld landschappelijke samenhang, volhoudbaarheid / inpasbaarheid in de bedrijfsvoering, waardering door recreanten, onlogische 'administratieve' oplossingen, 'greenwashing') en de overwegingen van boeren om al dan niet mee te doen met de vergroeningsmaatregelen. Dit voedt de aangekondigde evaluatie (2017) waarbij naar verwachting het percentage naar 7% gaat.
- De afschaffing van de melkquota kan leiden tot landschappelijke schaalvergroting (zie bijlage), terwijl de EFA's juist een tegengesteld effect kunnen hebben. Let bij de monitoring van landschappelijke effecten ook op dit gecombineerde effect.

### Publieksgericht werken

- Maak zichtbaar naar de samenleving wat boeren (en evt gebiedspartijen) doen om tot een ecologisch evenwichtiger landschap te komen. Door het zichtbaar te maken en door het publiek hierbij te betrekken (bijvoorbeeld "nationale dag van de Boerennatuur-wandeling") ontstaat maatschappelijk draagvlak voor boeren praktijk en desgewenst voor GLB-financiering.
- Gebruik de invoering van de EFA's hiervoor. Gebruik taal die beklijft en die de brug naar burgers kan maken. Geef EFA nu goede Nederlandse naam, bijvoorbeeld Boerennatuurzones.

---

### Bijsluiter

De regelingen zijn zoals gezegd complex. We hebben in dit onderzoek de aandacht gericht op vergelijking van individuele, regionale en keukentafel- aanpak, en de effecten op landschapskwaliteit als samenhangende optelsom. Op basis van de informatie die boeren hebben aangeleverd is een zo realistisch mogelijke vertaalslag gemaakt. We hebben echter bewust de discussies over de precieze afbakening van EFA's, technische voorwaarden als dubbeltelbepalingen en bijvoorbeeld de verschillende 'wegingsfactoren' per type EFA, buiten beschouwing gelaten. De invullingen daarvan zullen ons inziens de beschreven bevindingen en aanbevelingen niet wezenlijk beïnvloeden.



## Bijlage

---

### Bevindingen ten aanzien van afschaffing melkquota

Een beknopte verkenning naar mogelijke landschappelijke effecten van de afschaffing van melkquota heeft bevindingen opgeleverd die kunnen worden benut om richting te geven aan vervolgonderzoek.

Afschaffing van melkquota zal, samen met andere economische trends, leiden tot groei van de veestapel en schaalvergroting van bedrijven. Dit laatste is een versnelling in een bestaande trend die al decennialang plaatsvindt. De afgelopen jaren hebben boeren al op de afschaffing geanticipeerd door stallenbouw. Ook de verwerkingscapaciteit in de melkfabrieken breidt gestaag uit. FrieslandCampina verwacht bijvoorbeeld de komende drie jaar zijn export van babymelkpoeder naar China te verdubbelen en houdt rekening met verdere groei vanaf 2015 als het melkquotum wordt losgelaten.

Mogelijke ruimtelijke gevolgen hiervan:

- De meeste effecten zijn te verwachten op het boeren erf: grotere stallen, andersoortige stallen, meer voeder opslag, mestopslag of – verwerking; globaal bestaat een erf uit 1/3 bebouwing, 1/3 opslag, 1/3 overige functies;
- De bestaande RO-regels geven nog voldoende ruimte. Ook een stal met 225 koeien past vaak binnen 1,5 ha erf;
- Voor groei van de veestapel en afzet van mest is veel grond nodig. Druk op agrarische grond blijft dus aanhouden. Dit betekent ook druk op landschapselementen.
- Een deel van de markt houdt weidegang, gestimuleerd door vraag naar weidemelk; maar ook het alternatief met koeien jaar-rond op stal zal toenemen (bijvoorbeeld voor Chinese markt). Dit vergt investeringen in stallen en intensivering binnen de stal, gaat gepaard met machinale oogst van gras en aankoop van voer in plaats van dit zelf te verbouwen.
- Schaalvergroting zonder weidegang kan leiden tot het dempen van sloten. Omvang daarvan nog onbekend.
- Meer regionale handel in mest en voer kan druk geven op de rurale infrastructuur (verbreding, verzwaring van plattelandswegen).
- Er wordt een toename verwacht in de behoefte aan boerderijverplaatsingen.
- Landschappelijke effecten zien we dus vooral op de erven, in de infrastructuur en intensivering van het graslandgebruik (bijvoorbeeld dempen van sloten). In dat geval ontstaat een tegenstelde ontwikkeling in vergelijking met de akkerbouw waar landschapspatronen als akkerranden en sloten juist geaccentueerd zullen worden.

---

### Aanbeveling melkveehouderij

We bevelen aan om

- de aard en omvang van deze ontwikkelingen nader te laten onderzoeken en dit te combineren met ontwerpend onderzoek op verschillende schaalniveaus, van regio tot erf (inclusief stalarchitectuur). Dit kan leiden tot tijdige anticipatie door de sector en het beleid, om maatschappelijke weerstand zoals bij de intensieve veehouderij is ontstaan, te voorkomen;
- parallel hier aan de landschappelijke effecten van de afschaffing quota goed te monitoren.