



Partners for  
Innovation



Rapportage

## Een natuurinclusief agrarisch landschap dichterbij

Juridische oplossingen met gebiedsgericht advies voor belemmeringen in pacht-, meststoffen-, water- en omgevingswet, en de waarde van de LIFE IP All4Biodiversity toolbox in de implementatie van de Natuurherstelverordening

Torben Mulder, Jasmijn Sybenga & Francisca Demmendaal-Wit | Partners for Innovation | 5 februari 2025  
In opdracht van: Martijn van Opijnen | Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Samen Natuurlijk!  
Landbouw en natuur verdienen beter  
[www.all4biodiversity.nl](http://www.all4biodiversity.nl)  @All4biodiversity



# Samenvatting

LVVN heeft Partners for Innovation gevraagd om ondersteuning bij de projectuitvoering van actielijn C3 over wet- en regelgeving in het kader van het programma LIFE IP All4Biodiversity. Doelstelling van de opdracht is enerzijds te kunnen voldoen aan de vereiste oplevering van de beloofde producten (deliverables). Anderzijds is een juridisch onderzoek en daaropvolgende toetsing voor gebiedsgericht beleid uitgevoerd ten doel om concrete stappen te kunnen zetten om belemmeringen in wet- en regelgeving ten aanzien van natuur inclusieve landbouw versneld aan te kunnen pakken. Ten slotte is onderzocht welke raakvlakken en doelstellingen de Natuurherstelverordening heeft ten aanzien van natuurinclusieve landbouw, en is gereflecteerd kennisproducten, instrumenten en praktijkvoorbeelden voortkomend uit of ontwikkeld in het kader van All4Biodiversity al een bijdrage kunnen gaan leveren aan de implementatie van de Natuurherstelverordening (NHV) in Nederland.

Allereerst zijn de twee resterende projectopbrengsten opgesteld ten behoeve van actielijn C3 Wet- en Regelgeving van het LIFE IP All4Biodiversity, te weten Deliverable DC3.2: Proposal for a multi-stakeholder process, en deliverable DC3.3 Recommendations and best practices.

In het juridisch onderzoek zijn oplossingen voor belemmeringen in wet- en regelgeving van de omgevingswet, pachtwetgeving, mestwetgeving en waterwetgeving voor de natuurinclusieve boer binnen Europese kaders uitgewerkt, inclusief stappenplan. Vervolgens zijn deze resultaten getoetst bij contactpersonen van vijf provincies (Gelderland, Zuid Holland, Friesland, Limburg en Noord-Brabant) om te achterhalen of deze oplossingen en benodigd stappenplan praktisch uitvoerbaar zijn en welk effect dit zal hebben in gebiedsgericht processen. Vanwege de omvang van de resultaten wordt hierbij verwezen naar hoofdstuk 3 (juridisch onderzoek) en/of hoofdstuk 5 (conclusies) voor de details. De aanbevelingen zijn als volgt: Het voorleggen van de voorgestelde oplossingen voor de gevonden belemmeringen door juristen aan de provincies heeft inzicht gegeven in de praktische toepasbaarheid in gebiedsgericht beleid en eventuele effecten en/of gevolgen. Het wordt daarom aanbevolen om deze resultaten in acht te nemen wanneer de belemmeringen worden aangepakt. De mest- en waterwetgeving betreffen aangelegenheden die meer in controle van de rijksoverheid en waterschappen ligt, respectievelijk. In het geval van de mestwetgeving, die niet aan provincies kon worden voorgelegd, heeft de jurist zelf de oplossingen in context geplaatst, inclusief voor- en nadelen. Voor de belemmeringen in de waterwetgeving blijken (juridische) mogelijkheden te bestaan, die wellicht wel beter kenbaar gemaakt kunnen worden.

Specifieke doelstellingen uit de natuurherstelverordening die van toepassing zijn op natuurinclusieve landbouw zijn vooral de doelstellingen die gericht zijn op agrarische ecosystemen en bestuivers. Het zesjarige programma LIFE IP All4Biodiversity heeft voor een breed palet aan disciplines al veel kansrijke maatregelen, instrumenten en praktijkvoorbeelden in kaart gebracht en geïmplementeerd om de natuurkwaliteit in landbouwgebieden te verbeteren. Daarmee biedt het o.i. beproefde en direct inzetbare handvatten voor de implementatie van de NHV. Voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma van de natuurherstelverordening en de implementatie ervan kan wordt geput uit de toolbox van LIFE IP All4Biodiversity voor het ophalen van deze kennis, instrumenten, maatregelen en praktijkvoorbeelden.

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	4
1.1 Achtergrond .....	4
1.2 Doelstelling.....	4
1.3 Afbakening .....	4
1.4 Aanpak .....	6
2. Uitwerken deliverables.....	9
2.1 Deliverable DC3.2.....	9
2.2 Deliverable DC3.3.....	10
3. Resultaten juridisch onderzoek en implementatie in gebiedsgericht beleid.....	11
3.1 Aanpak en uitvoering .....	11
3.2 Samenvatting rapport Omgevingswet en implementatie in gebiedsgericht beleid .....	12
3.3 Samenvatting rapport pachtwetgeving en implementatie in gebiedsgericht beleid.....	22
3.4 Samenvatting rapport mestwetgeving en implementatie in gebiedsgericht beleid.....	27
3.5 Samenvatting rapport Waterwetgeving en implementatie in gebiedsgericht beleid ...	34
4. Reflectie vanuit LIFE IP All4Biodiversity en de Natuurherstelverordening .....	38
4.1 Natuurinclusieve landbouw in de Natuurherstelverordening .....	38
4.2 Specifieke doelstellingen en maatregelen.....	40
4.3 De implementatie van de NHV in Nederland en de bijdrage van All4Biodiversity .....	42
5. Conclusies en aanbevelingen .....	47
5.1 Deliverables C3 Wet- en regelgeving .....	47
5.2 Juridisch onderzoek.....	47
5.3 Reflectie LIFE IP All4Biodiversity en Natuurherstelverordening.....	50
Bijlagen: Separaat geleverd als losse bijlagen.....	53
Bijlage 1: Deliverable DC3.2.....	53
Bijlage 2: Deliverable DC3.3.....	53
Bijlage 3: Samenvatting eerste verkenning van oplossingen voor 9 wetten en regelingen .....	53
Bijlage 4: Juridisch onderzoeksrapport Omgevingswet .....	53
Bijlage 5: Juridisch onderzoeksrapport pachtwetgeving.....	53
Bijlage 6: Juridisch onderzoeksrapport mestwetgeving.....	53
Bijlage 7: Juridisch onderzoeksrapport waterwetgeving .....	53

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Het ministerie van Landbouw, Voedselkwaliteit, Visserij en Natuur (hierna: LNVN) is als een van dertien partners betrokken bij het LIFE IP programma All4Biodiversity, dat is gestart in maart 2020 en loopt tot en maart 2026. In dit programma werken verschillende partijen samen om de kwaliteit van natuurgebieden, met name Natura 2000, in Nederland te verhogen in samenwerking met stakeholders in de overgangsgebieden. Om dat doel te bereiken zijn er actielijnen opgesteld voor het ontwikkelen van kennis, instrumenten en praktijkervaringen in pilots, die zijn samengevoegd in een 'toolbox' of kennisportaal. De thema's van deze kennisontwikkeling zijn grotendeels gestoeld op de vijf succesfactoren en diverse werkgroep thema's van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, te weten: Draagvlak en gedeelde waarden, Verdienmodellen, Coherente wet- en regelgeving, Kennis en Innovatie en Gebiedsgerichte samenwerking. LNVN is verantwoordelijk voor de actielijn Coherente wet- en regelgeving (Actielijn C3 in het LIFE programma).

LNVN heeft Partners for Innovation (Pfi) gevraagd om ondersteuning bij de projectuitvoering van actielijn C3. Specifiek gaat het om het verwerken van de eerder opgehaalde projectresultaten in vereiste deliverables, namelijk een voorstel voor een multi-stakeholder proces (DC3.2) en een rapport met aanbevelingen en beste praktijkvoorbeelden (DC3.3). In beiden deliverables gaat het om het aanpakken van opgehaalde juridische belemmeringen en knelpunten waar boeren tegenaan lopen die willen overstappen naar een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Actielijn C3 gaat uiteindelijk om het oplossen van deze belemmeringen om de stap naar natuurinclusieve landbouw te bevorderen.

Daartoe heeft Pfi een juridisch onderzoek begeleid dat zich richtte op de grootste belemmeringen binnen pacht-, water-, mest-, en omgevingswetgeving die naar voren kwamen in DC3.1, DC3.2 en DC3.3 en heeft Pfi de juridische resultaten getoetst wat betreft toepasbaarheid in de gebiedsgerichte aanpak van de landbouwtransitie en wat betreft de verhouding met (inter-)nationale doelen ten aanzien van het regulerende kader. In aanvulling hierop is beschreven hoe All4Biodiversity aansluit op de nieuwe Europese natuurherstelverordening (afgekort: NHV). Het resultaat van deze laatste analyse in het voorliggende rapport, wordt als extra deliverable (D.C3.4) aangeboden in het kader van LIFE IP All4Biodiversity.

## 1.2 Doelstelling

Doelstelling van de opdracht is enerzijds te kunnen voldoen aan de vereiste oplevering van de beloofde producten (deliverables) in het kader van het LIFE IP All4Biodiversity. Verder heeft het juridisch onderzoek over het oplossen van belemmeringen in wet- en regelgeving voor de natuurinclusieve boer en de toetsing ervan voor de gebiedsgerichte aanpak en Europese kaders ten doel om gedegen oplossingen aan te dragen en concrete stappen te kunnen zetten om belemmeringen versneld aan te pakken. Ten slotte heeft de analyse van de relatie met de NHV als doel om de resultaten en leringen uit LIFE IP All4Biodiversity toe te kunnen passen in de uitvoering van de NHV en van het daarmee verbonden Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan.

## 1.3 Afbakening

## Definitie natuurinclusieve landbouw

In dit rapport wordt gesproken over de 'natuurinclusieve' boer en maatregelen. Het woord natuurinclusief is in de praktijk een breed concept. In dit rapport wordt teruggevallen op de definitie zoals geformuleerd in het boek 'Natuurinclusieve landbouw in de praktijk' dat in 2024 is uitgebracht door onder meer CLM en het Louis Bolck Instituut. Dit boek geeft de volgende definitie voor natuurinclusieve landbouw:

*Natuurinclusieve landbouw werkt met drie principes, namelijk het benutten, sparen en verzorgen van de natuur. Daarbij vormt biodiversiteit de basis van een bedrijf (benutten), voorkomt de bedrijfsvoering negatieve effecten op de natuur, milieu en leefomgeving (sparen) en draagt tevens zorg voor natuur en landschap (verzorgen). Deze principes zijn van toepassing op vier verschillende pijlers of aspecten van natuurinclusiviteit, te weten 1) functionele agrobiodiversiteit (FAB), 2) landschappelijke diversiteit, 3) specifieke soorten en 4) (herstel van) brongebieden en verbindingen. Met natuurinclusieve landbouw worden dus niet alleen doelen gediend met betrekking tot natuur, maar ook met betrekking tot milieu en leefomgeving.*

## Grootte doelgroep

In 2020 stonden in totaal 54.233 agrarische bedrijven in de landbouwtelling vermeld. Daarvan was 10% gedeeltelijk natuurinclusief (niveau 1), 3% grotendeels natuurinclusief (niveau 2) en 2% volledig natuurinclusief (niveau 3). 11% was niet natuurinclusief en 74% minimaal natuurinclusief (niveau 0). Zie voor deze percentages en voor een nadere omschrijving van de niveaus van natuurinclusiviteit: [Vakblad Natuur, Bos en Landschap nr. 164 april 2020 p.8](#).

54% van het Nederlandse grondgebied in 2020 werd in gebruik genomen door landbouw, oftewel 2.236.317 hectare. Het is onduidelijk hoeveel hectares er precies in beslag zijn voor natuurinclusieve landbouw. Uitgaande van een lineaire verdeling (d.w.z. de bedrijven in de hiervoor beschreven 5 categorieën van zijn gemiddeld genomen even groot) en waarbij gedeeltelijk natuurinclusieve bedrijven (niveau 1) worden meegeteld als natuurinclusief, gaat het om in totaal 15%, wat neerkomt op 335.448 hectare. Echter, natuurinclusieve bedrijven zijn vermoedelijk gemiddeld genomen kleiner dan gangbare landbouwbedrijven.

## Kanttekening oplossingen

In dit rapport worden oplossingen aangedragen voor belemmeringen in de wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw. Sommige oplossingen lijken een uitzonderingspositie te creëren voor natuurinclusieve boeren en tuinders. Het streven is – dat is vanzelfsprekend – vast te houden aan een gelijke behandeling van gangbare en natuurinclusieve boeren. De hierna beschreven knelpunten treden echter specifiek op bij natuurinclusieve boeren; zij ondervinden de beschreven juridische belemmeringen bij hun natuurinclusieve bedrijfsvoering.

Daarom zijn met name de natuurinclusieve boeren gebaat zijn bij de beschreven oplossingen en zullen zij deze willen inzetten, ook als daarvoor uitzonderingen nodig zijn op de reguliere toepassing van wet- en regelgeving.

De in dit rapport beschreven juridische oplossingen dragen niet alleen bij aan het fraaier en natuurrijker landschap, maar ook aan de realisatie van beleidsopgaven en doelen op het gebied van klimaat, water, natuur en stikstof. Het zou uiteraard tegenstrijdig zijn om de beschreven juridische oplossingen in te zetten, wanneer de uitvoering ervan leidt tot negatieve effecten op de



omgeving en op de realisatie van beleidsopgaven. Als voorwaarde voor het toepassen van een van de beschreven oplossingen zou er daarom voor moeten worden gekozen dat ze alleen mogen worden ingezet wanneer het betrokken agrarische bedrijf een positieve bijdrage levert aan het landschap, milieu en biodiversiteit volgens de eerder genoemde principes en pijlers. De bijdrage aan het realiseren van die beleidsopgaven rechtvaardigt dan het toepassen van de gekozen juridische oplossing. Indien een van de hierna beschreven juridische oplossingen op deze wijze wordt ingezet wordt er naar onze mening geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen landbouwkundige bedrijfsvoeringen.

Deze aanpak biedt dan ook voordelen voor de 74% aan bedrijven die momenteel een minimaal niveau van natuurinclusieve bedrijfsvoering toepassen. Dit zou tevens de drempel kunnen verlagen voor het toewerken naar een hoger niveau (2, 3 of 4) van natuurinclusieve bedrijfsvoering. Dit is de grootste groep bedrijven en daardoor de groep die een aanzienlijke bijdrage zou kunnen leveren aan het verhogen van de (natuur)kwaliteit van het agrarisch landschap.

## 1.4 Aanpak

De werkzaamheden zijn verdeeld over verschillende stappen, die hieronder kort zijn toegelicht. De aanpak en resultaten zijn in de volgende hoofdstukken uitvoerig beschreven.

### Stap 1: Uitwerken verplichte deliverables

In het kader van LIFE IP All4Biodiversity worden de verplichte projectresultaten als zogeheten deliverables aangeleverd. Volgens de programmabeschrijving leiden de werkzaamheden in actielijn C3 tot drie deliverables, waarvan de eerste reeds is uitgevoerd door Partners for Innovation BV en opgeleverd in november 2021:

- 1) Een inventarisatie van belemmerende wet- en regelgeving (DC3.1: Mapping regulatory barriers)
- 2) Een voorstel voor een multi-stakeholderproces (DC3.2: Proposal for a multi-stakeholder process), waarbij in vier creatieve sessies de belemmerende wet- en regelgeving wordt besproken met relevante partijen om de wetgeving en het regulerende beleid te verbeteren.
- 3) Aanbevelingen en goede praktijkvoorbeelden (DC3.3: Recommendations and best practices). De resultaten van het onderzoek werden vertaald naar een rapportage met aanbevelingen en voorbeelden van praktische oplossingen

De eerste van deze deliverables (DC3.1), namelijk de inventarisatie, is reeds uitgevoerd door Partners for Innovation BV en opgeleverd in november 2021. Voor meer achtergrondinformatie en context ten aanzicht van voorliggend rapport wordt bij dezen gerefereerd naar het rapport van deze inventarisatie, met titel 'Belemmeringen in wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw en voor aanleg nieuwe natuur' en kan worden opgevraagd bij de genoemde opdrachtgever bij LVVN.

De tweede deliverable (DC3.2) gaat over het voorstel voor een multi-stakeholderproces. Hiervoor werden drie online workshops georganiseerd om ondervonden belemmeringen in wet- en regelgeving te bespreken met relevante stakeholders, zoals (provinciale) overheden, natuurorganisaties, boeren organisaties en advies bureaus.

De derde deliverable (DC3.3) betreft het verzamelen van de opbrengsten uit de creatieve sessies en het opstellen van de aanbevelingen en best practices. Deze kennis is geput uit de opgehaalde informatie voor de tweede deliverable.

De deliverables DC3.2 en DC3.3 zijn opgestart en deels uitgevoerd door de vorige actiehouders bij het ministerie van LVVN, Isabelle Vreeke. Pfl heeft de nodige informatie verzameld via de verslagen van de sessies en gesprekken met Martijn van Opijnen, en op basis daarvan de deliverables opgesteld.

Deze informatie is uitgewerkt in hoofdstuk 2.

## Stap 2: Juridisch onderzoek

De resultaten uit de deliverables (zie stap 1) zijn verder uitgewerkt door het uitvoeren van een juridisch onderzoek. Pfl heeft daarvoor gespecialiseerde juristen geïnterviewd voor elk van de 9 wetten en regelingen die (zoals in deliverable DC3.1 is vastgesteld) de grootste knelpunten opleveren (Omgevingswet, pachtwetgeving, Wet stikstofreductie en natuurverbetering, ANLB, GLB, Meststoffenwet, Waterwetgeving, Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Wet Natuurbescherming) om te achterhalen welke oplossingen zij zien voor de genoemde knelpunten uit de inventarisatie. De uitkomsten van deze interviews zijn opgenomen in bijlage 3. In overleg met LVVN zijn de meest kansrijke, uitvoerbare en effectieve oplossingen bepaald voor vier terreinen van wetgeving, namelijk de omgevingswet, pachtwetgeving, mestwetgeving en waterwetgeving. De oplossingen voor deze verschillende terreinen zijn vervolgens door de juristen uitgewerkt in een rapportage, waarbij is onderzocht wat er juridisch gezien nodig is om die uitwerkingen te implementeren inclusief de daartoe benodigde stappen. Daarbij is ook onderzocht hoe deze oplossingen zich verhouden met (inter)nationale doelen ten aanzien van het regulerende Europese kaders.

Deze informatie is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

## Stap 3: Onderzoek naar implementatie juridische aanbevelingen in gebiedsgericht beleid

In deze stap is onderzocht hoe de juridische voorstellen ten aanzien van belemmeringen vanuit de omgevingswet, pachtwetgeving, mestwetgeving en waterwetgeving daadwerkelijk kunnen worden toegepast in bepaalde gebieden en wat dat betekent voor de gebiedsgerichte aanpak. Daarvoor zijn interviews gehouden met contactpersonen bij vijf provincies, te weten Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Limburg en Friesland.

Deze informatie is eveneens uitgewerkt in hoofdstuk 3.

## Stap 4: LIFE IP All4Biodiversity en de Europese Natuurherstelverordening

Bij aanvang van het project werd de Europese Natuurherstelverordening (NHV) gepubliceerd. Nederland dient in 2026 plannen gereed te hebben voor de uitvoering en monitoring van de NHV. In het kader van het LIFE IP All4Biodiversity, waar voorliggend onderzoeksproject onderdeel van uitmaakt, zijn veel instrumenten, kennis en praktijkvoorbeelden ontwikkeld en verzameld die een bijdrage kunnen leveren aan de ambities die zijn vastgelegd in de NHV. Daarom is op verzoek van de opdrachtgever LVVN ook – als extra deliverable – beschreven welke kennisproducten, instrumenten en praktijkvoorbeelden voortkomend uit of ontwikkeld in het kader van All4Biodiversity een bijdrage kunnen gaan leveren aan de implementatie van de NHV in Nederland.

Deze informatie is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

### Stap 5: Samenvoeging resultaten in rapportage

Ten slotte zijn alle resultaten samengevoegd in het voorliggend document, waarbij de bevindingen uit de afzonderlijke onderzoeken en deliverables in de hoofdtekst zijn samengevat en – in uitgebreidere vorm - als bijlage zijn toegevoegd. Het laatste hoofdstuk beschrijft de conclusies en aanbevelingen.

Deze informatie is uitgewerkt in hoofdstuk 5.



## 2. Uitwerken deliverables

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de inhoud van de verplichte deliverables DC3.2 en DC3.3, die dienen te worden opgeleverd in het kader van actielijn C3 van LIFE IP All4Biodiversity. De deliverables zijn opgenomen in bijlage 1 en 2, respectievelijk.

### 2.1 Deliverable DC3.2

Deze deliverable betreft een voorstel voor een multi-stakeholderproces (DC3.2: Proposal for a multi-stakeholder process), waarbij in drie creatieve sessies<sup>1</sup> de belemmerende wet- en regelgeving werd besproken met relevante partijen om de wetgeving en het regulerende beleid te verbeteren. Het uiteindelijke doel was om inzicht te krijgen in de huidige situatie in geselecteerde Natura 2000 gebieden. DC3.2 beschrijft het proces van het opzetten van de workshops en de resultaten van de workshops zijn vervolgens verder uitgewerkt in de derde deliverable (DC3.3). Input voor de sessies kwam uit het rapport *Belemmeringen in wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw en voor aanleg nieuwe natuur (2021)* (deliverable DC3.1).

De drie sessies over waterwetgeving, pachtwetgeving en natuurdoelen werden online georganiseerd voor diverse stakeholders, waaronder provincies, natuur- en landbouworganisaties, waterschappen en kennisinstellingen.

De sessie over pachtwetgeving omvatte twee belemmeringen, namelijk 1) de regel dat tegen een zo hoog mogelijk tarief wordt verpacht met belemmerend effect voor de natuurinclusieve boer en natuur, en 2) organisaties zoals Staatbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen geven veelal 1-jarige pachtcontracten van natuurgronden, hetgeen onzekerheid biedt voor de natuurinclusieve boer, die daardoor geen stabiel beheer en/of duurzame investeringen kan doen t.b.v. biodiversiteit.

Voor de sessie over waterwetgeving ging het om de volgende drie belemmeringen: 1) waterdoorstroming versus natuurontwikkeling. Natuurinclusieve boeren willen natuur in sloten en op slootkanten behouden en zorgen voor voldoende waterafvoer, echter op diverse plaatsen is gefaseerd baggeren niet toegestaan, en 2) ontvangstplicht: als de aanliggende grond schraal beheerd of verschaald wordt, vormt deze ontvangstplicht een probleem voor de natuurinclusieve boer. Ten slotte, 3) het vrijwillig vernatten voor natuurdoeleinden is vaak in tegenstrijd met de waterpeilen van de waterschappen.

De voorbereiding van de geannuleerde sessie over natuurdoelen omvatte twee onderwerpen, namelijk 1) de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) en 2) de coördinatie tussen de SKNL en ontwikkelingsplannen. Voorafgaand aan de sessie werden de bijbehorende vragen aan de deelnemers gestuurd, te weten:

- Worden de voornaamste belemmeringen en aanbevelingen herkend, of zijn er andere belemmeringen die een grote rol spelen?

<sup>1</sup> Uiteindelijk werden de twee sessies doordat er te weinig deelnemers waren voor de derde sessie (natuurdoelen)

- Welke acties zijn er nodig om de aanbevelingen succesvol te implementeren en wie moeten er worden betrokken om biodiversiteit in de overgangsgebieden te verhogen?
- Zijn de genoemde onderwerpen (water, pacht en natuur) ook de voornaamste belemmeringen in jouw pilot gebieden (van de deelnemers)?

## 2.2 Deliverable DC3.3

De derde deliverable (DC3.3) betreft het verzamelen van de opbrengsten uit de creatieve sessies en het opstellen van de aanbevelingen en best practices. Op basis van de het voorstel voor een multi-stakeholder proces (zie DC3.2) werden twee creatieve sessies georganiseerd met als thema pacht- en waterwetgeving. De sessies werden bezocht door provinciale overheden (Limburg, Gelderland, Zuid-Holland, Fryslân en Noord-Brabant), natuurorganisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Vogelbescherming), boeren organisaties (BoerenNatuur), overheidsinstellingen (RVO en Rijkswaterstaat), adviesbureaus (Eelerwoude, Schuttelaar) en een onderzoeksinstituut (Naturalis) en stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel.

Bij de sessie over pachtwetgeving werd onder andere gesproken over de hoge pachtprizen en afwaardering van landbouwgrond die uitdagingen vormen voor de natuurinclusieve landbouw, vooral door financiële belemmeringen. Oplossingen zijn onder meer overheden die eisen stellen aan grondgebruik, tussenconstructies met private eigenaren en meerjarige pachtcontracten gekoppeld aan KPI's zoals bodemgezondheid. Voorbeelden zoals het *Winst en Weidevogels-project* en Landgoed Vilsteren tonen hoe een puntensysteem boeren kan stimuleren. Langdurige pacht kan korting mogelijk maken en biodiversiteit ondersteunen, maar er zijn knelpunten zoals een gebrek aan eenduidig beleid, concurrentie om grond en financieringsvragen. Beter samenwerking tussen overheden en duidelijke afspraken zijn noodzakelijk om boeren te ondersteunen.

Bij de sessie over waterwetgeving werd onder andere gesproken over dat waterbeheer een cruciale rol speelt in natuurinclusieve landbouw, maar dat waterschappen vaak verschillende prioriteiten hanteren, zoals biodiversiteit, landbouw of verzilting, wat complexiteit oplevert bij het peilbeheer. Belangrijke oplossingen die werden aangedragen zijn het inzetten van doelvoorschriften en puntensystemen, zoals Wij.land en de quickscan KANO (Kansenanalyse Natuurontwikkeling als onderdeel van het All4Biodiversity programma), om natuurontwikkeling en biodiversiteit te bevorderen. Certificeringseisen zijn vaak te streng; maatwerk is nodig voor een flexibelere aanpak. Samenwerking, zoals in Limburg, kan als voorbeeld dienen, maar succes hangt af van bestuur, financiën en ambitie binnen de waterschappen. Waterbeheersplannen moeten beter aansluiten op natuurinclusieve landbouwdoelen.

## 3. Resultaten juridisch onderzoek en implementatie in gebiedsgericht beleid

### 3.1 Aanpak en uitvoering

Allereerst zijn gespecialiseerde juristen geïnterviewd voor elk van de 9 wetten en regelingen die de grootste knelpunten opleveren, zoals in het rapport 'Belemmeringen in wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw en voor aanleg nieuwe natuur' (deliverable DC3.1) is vastgesteld, om te achterhalen welke oplossingen zij zien voor de genoemde knelpunten uit de inventarisatie. De interviews zijn afgelegd met de volgende juristen:

- Luuk Boerema - B&L Bestia et Lex (Omgevingswet en Wet Natuurbescherming, Wet stikstofreductie en natuurverbetering)
- Jeroen Rheinfeld – Intituut voor Agrarisch recht (pachtwetgeving)
- Ron Verheyen – Advocaat Ron Verheyen (ANLb, GLB)
- Peter Goumans – Hekkelman Advocaten & Notarissen (Meststoffenwet)
- Inge Baltus en Andy Krijgsman - Unie van Waterschappen (Waterwetgeving)
- Gerda van den Bosch - Ctgb (Wet Gewasbeschermingsmiddelen).

De uitkomsten van deze interviews zijn opgenomen in bijlage 3.

Op basis van deze interviews zijn in overleg met LVVN zijn de meest kansrijke, uitvoerbare en effectieve oplossingen bepaald voor vier wetgevingsterreinen, namelijk de natuuraspecten van de **omgevingswet**, **pachtwetgeving**, **mestwetgeving** en **waterwetgeving**. Deze wetgevingsterreinen hadden met name de voorkeur, omdat de bijbehorende belemmeringen op dat moment de meeste prioriteit en/of urgentie hadden. Voor de overige wetgevingen werd er op dat moment geen mogelijkheid tot wijziging gezien.

De oplossingen voor deze wetgevingsterreinen zijn vervolgens door de volgende juristen uitgewerkt in aparte onderzoeksrapporten:

- Luuk Boerema - B&L Bestia et Lex (Omgevingswet)
  - Rapport: 'Oplossingsrichtingen voor belemmeringen van natuurinclusieve landbouw'
- Jeroen Rheinfeld – Intituut voor Agrarisch recht (pachtwetgeving)
  - Rapport: 'Oplossingen omtrent knelpunten en belemmeringen pachtwetgeving'
- Joost de Rooij – Linssen Advocaten (Meststoffenwet)
  - Rapport: 'Notitie (*juridische knelpunten meststoffenwet*)'
- Inge Baltus en Andy Krijgsman - Unie van Waterschappen (Waterwetgeving) in nauwe consultatie met Torben Mulder (Partners for Innovation)
  - Rapport: 'Implementatie voorstellen voor wegnemen knelpunten natuurinclusieve landbouw op het gebied van waterwetgeving'

In de onderzoeksrapporten is onderzocht wat er juridisch gezien nodig is om de respectievelijke uitwerkingen te implementeren met betrekking tot realiseerbaarheid en benodigde stappen. Daarbij is ook onderzocht hoe deze oplossingen zich verhouden met (inter)nationale doelen ten

aanzien van het regulerende Europese kaders. De juridische onderzoeksrapporten zijn integraal opgenomen in bijlagen 4 t/m 7, respectievelijk.

Vervolgens zijn deze resultaten door middel van een interview voorgelegd aan contactpersonen van vijf provincies:

- Florette Reijman en Roel Popping (Gelderland)
- Antje Jordan (Zuid Holland),
- Dolf Visser (Friesland),
- Guido Steinbusch (Limburg)
- Jan Buys (Noord-Brabant)

De gesprekken vonden plaats om te achterhalen of deze oplossingen en benodigde stappenplan praktisch uitvoerbaar zijn en welk effect dit zal hebben in gebiedsgericht processen.

De volgende paragrafen geven een samenvatting van de onderzoeksrapporten per wetgeving, waarbij per belemmering de probleemstelling, oplossingen en voorgestelde stappen zijn benoemd. Aanvullend zijn de resultaten van de interviews met de provincies per belemmering beschreven. Ondanks de samenvattende tekst, zijn de paragrafen omvangrijk. Voor een beknopt overzicht van de belemmeringen, oplossingen en concluderende uitgangspunten per wetgeving wordt doorverwezen naar hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

Ten slotte is het belangrijk om te vermelden dat de originele onderzoeksrapporten, zoals opgesteld door bovengenoemde juristen, door Pfl enkel ter inspiratie zijn gebruikt voor dit eindrapport. Pfl draagt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de samenvattingen en het formuleren van de interviewresultaten zoals te lezen in deze eindrapportage, inclusief conclusies die geen onderdeel uitmaken van de onderzoeksrapporten. Daarnaast zijn ook het commentaar en eventuele suggesties van LVVN ambtenaren verwerkt in de teksten van de volgende paragrafen. De juristen zijn uitsluitend verantwoordelijk voor de inhoud van hun eigen onderzoeksrapport.

## 3.2 Samenvatting rapport Omgevingswet en implementatie in gebiedsgericht beleid

In het juridisch onderzoek voor de Omgevingswet zijn oplossingen gezocht voor drie belemmeringen, namelijk:

A: Belemmeringen bij de aanleg en gebruik van landschapselementen

B: Ervaren knelpunten bij de kap van houtopstanden en de daaraan gekoppelde herplantplicht

C: Bestrijding van predatoren bij weidevogelbescherming

Deze paragraaf beschrijft de probleemstelling, oplossing(en) en bijbehorend stappenplan voor bovenstaande belemmeringen, alsook de relatie tot Europese verplichtingen en de resultaten van de interviews met de provincies in het kader van gebiedsgericht beleid. Voor een beknopt overzicht van de belemmeringen, oplossingen en concluderende uitgangspunten wordt doorverwezen naar hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

### A: Belemmeringen bij de aanleg en gebruik van landschapselementen

**Probleem:** De bescherming van de landschappelijke openheid in agrarisch gebied levert in een aantal gevallen een knelpunt op. Bijvoorbeeld, het verplichten van het verkrijgen van een

omgevingsvergunning voor landschapselementen kan in strijd zijn met de op grond van het omgevingsplan geldende agrarische bestemming.

#### **Oplossing A1: Aansluiten bij Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied (UPLG)<sup>2</sup>**

- Provincies maken afspraken met betrokken gemeenten over de wijze waarop het belang van openheid van het landschap wordt afgewogen tegen het belang van transitie van landbouwbedrijven naar een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Provincies leggen dat vast in hun omgevingsvisies en omgevingsverordeningen.
- Deze afspraken worden integraal opgenomen in provinciale maatregelenpakketten voor natuur, water, klimaat en landbouw, die bijdragen aan de UPLG-opgaven.
- Maatwerk wordt nagestreefd, waarbij concessies worden gedaan aan de openheid van het landschap ten behoeve van de realisatie (en instandhouding) van landschapselementen
- Koppeling met UPLG-opgaven maakt financiering aanleg en onderhoud mogelijk, omdat er budget en mogelijkheden zullen zijn om aan te sluiten op bijbehorende plannen.
- Uitvoering binnen het UPLG is realiseerbaar op korte termijn (2024-2027) (ten tijde van het opstellen van het onderzoeksrapport ten behoeve van de Omgevingswet).

#### **Stappenplan A1:**

Stap 1: Provincies nemen de regie in de aanpak om te komen tot ruimte voor aanleg en onderhoud van landschapselementen. In de provinciale omgevingsvisies en omgevingsverordeningen wordt aangegeven in welke deelgebieden hier ruimte voor is. Aansluiting wordt gezocht bij het toewerken naar de gunstige staat van instandhouding van Natura2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland; landschapselementen kunnen dat als verbindende ‘stepping stones’ ondersteunen.

Stap 2: Met betrokken gemeenten voorstellen voor zones en gebieden voor landschapontwikkeling bespreken (in provinciale omgevingstafels/omgevingsdialogen).

Stap 3: In het kader van de Omgevingswet organiseren provincies en gemeenten publieksparticipatie om draagvlak te creëren en om maatregelen af te stemmen met lokale kennis en deskundigheid.

Stap 4: Beleid opstellen in de vorm van een (vrijwillig) provinciaal en gemeentelijk *Programma aanleg en beheer van landschapselementen*<sup>3</sup> is zelfbindend en bevat een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken

#### **Oplossing A2: Uitwerking van verplichtingen via de Omgevingsverordening.**

- Via instructieregels in de provinciale omgevingsverordening aan gemeenten op te leggen om mogelijkheden voor de aanleg van landschapselementen binnen bepaalde agrarische gebieden in het gemeentelijke omgevingsplan op te nemen.

<sup>2</sup> Met de kanttekening dat dit niet meer gaat om het aansluiten bij het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied - aangezien dat programma door het Rijk is stopgezet na het opstellen van het onderzoeksrapport van deze belemmeringen van de Omgevingswet – maar om aan te sluiten bij andere programma's; bij die programma's kunnen dezelfde stappen worden doorlopen als beschreven voor A1.

<sup>3</sup> Een vrijwillig programma in de zin van de Omgevingswet bevat de uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving en maatregelen voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Dit staat in artikel 3.5 van de Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied Omgevingswet. Het vrijwillig programma is veelzijdig. Overheden kunnen het inzetten voor een sectorale, multisectorale of gebiedsgerichte uitwerking van beleid. Overheden kunnen een vrijwillig programma gezamenlijk opstellen en vaststellen. In de voorbereiding maken de partijen één programma. Iedere partij (provincie, gemeente) stelt dit programma dan vast.

- In instructieregels vastleggen welke landschapselementen kenmerkend zijn voor bepaalde provinciale landschappen en deze binnen de provincie als kernkwaliteiten toebedelen aan bepaalde bestaande beschermde landschappen.
- Instructieregels kunnen worden vastgelegd in een bijlage bij de omgevingsverordening en verankerd worden in een gemeentelijk omgevingsplan.
- Desgewenst kan het Rijk instructieregels vaststellen voor de provinciale Omgevingsverordeningen. Onder meer om te voorkomen dat de in provinciale Omgevingsverordeningen zaken worden opgenomen die strijdig zijn met nationaal beleid en EU-richtlijnen.

### **Stappenplan A2:**

Stap 1: Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) inzetten op het harmoniseren van de bepalingen over de bescherming van kernkwaliteiten van provinciale landschappen via een Modelverordening.

Stap 2: Per provincie inventariseren welke kenmerkende landschapselementen binnen de provinciale landschappen van nature thuishoren en welke extra aandacht verdienen. *NB: deze stap kan ook parallel of zelfs voorafgaand aan stap 1 doorlopen worden.*

Stap 3: De Modelverordening opgesteld door IPO (stap 1) delen en overleggen met andere belanghebbende partijen, zoals gemeenten (VNG), agrarische natuurverenigingen en NGO's voor de bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed.

Stap 4: Provinciale verordeningen kunnen worden aangepast door wijziging. Dat is een bevoegdheid van de provinciale wetgever, Provinciale Staten.

Stap 5: Als er een wijzigingsvoorstel in IPO-verband is vastgesteld nemen (idealiter) alle provincies deze tekst via provinciale staten in hun provinciale verordeningen op.

Stap 6: De verordeningsteksten dienen vervolgens doorwerking te krijgen in de gemeentelijke omgevingsplannen.

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) zijn richtlijnen waarin aangegeven wordt welke soorten en welke habitattypen beschermd moeten worden door de lidstaten. Voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding zijn deze richtlijnen zowel binnen het Europees netwerk van Natura 2000 gebieden, relevant alsook daarbuiten. Uit artikel 10 van de Habitatrichtlijn volgt dat de lidstaten met hun ruimtelijkeordeningsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid Natura 2000 gebieden ecologisch meer coherent kunnen maken door een adequaat beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.

De doelstelling van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) betreft het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. Het omzetten van landbouwgrond in landschapselementen zou kunnen bijdragen aan de (grond)waterkwaliteit, door verminderde uitspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater.

Volgens de Natuurherstelverordening (NHV) verdienen landschapselementen extra aandacht en zijn ze van belang voor de mogelijkheden voor verbetering van de biodiversiteit. In artikel 11 wordt opgedragen om herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren, wat kan door het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit te verhogen.



De Europese Green Deal heeft als overkoepelende doelstelling om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken. Landschapselementen dragen bij aan het opslaan van CO<sub>2</sub> in de biomassa en bodem en dragen zo bij aan de Europese Green Deal.

De EU-biodiversiteitsstrategie Farm-to-Fork ten behoeve van duurzame en milieuvriendelijke voedselsystemen betreft een actieplan in het kader van een actieplan voor circulaire economie. Het aanplanten van landschapselementen kan bijdragen aan functionele agrobiodiversiteit, waardoor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan verlagen. Dit draagt bij aan het doel van deze strategie.

Conclusie: Zoals hierboven beschreven, is geen strijdigheid met de beschreven Europeesrechtelijke verplichtingen, of beleidsinspanningen als wordt gekomen tot meer landschapselementen.

### **Interviewresultaten belemmering A:**

Door de gesprekken met vertegenwoordigers van de vijf provincies werd duidelijk dat de voorkeur om belemmering A op te lossen ligt bij oplossing A1 en niet door middel van een verplichting zoals wordt beschreven in oplossing A2. Als met een instructieregel een verplichting in de omgevingsverordening wordt opgenomen zorgt dit voor weerstand onder de boeren, wat onwenselijk is.

Alleen provincie Zuid-Holland vond dat alhoewel verplichtingen opnemen lastig is (zoals in oplossing A2) en niet per sé wenselijk, dit wel langer houdbaar is. Regels zijn dan helder, iets wat boeren graag willen, zodat ze weten waar ze mee moeten werken. Als voorbeeld werd gegeven dat provincie Zuid-Holland 30 jaar geleden regels heeft laten opnemen over een verbod op intensieve veehouderij en daarom momenteel minder stikstofproblemen heeft in vergelijking tot andere provincies. Verder werd door de provincies gezegd dat oplossing A2 technisch gezien mogelijk is, maar of er politiek draagvlak voor is, is maar de vraag.

Over oplossing A1 werden de volgende punten door de provincies aangehaald waar rekening mee dient te worden gehouden:

- Betreft stap 1: provincies nemen al de regie en er wordt aandacht besteed aan Groen-blauwe dooradering<sup>4</sup> en daarmee dus aan landschapselementen (provincie Gelderland en Noord Brabant).
- Groen-blauwe dooradering is al een verplichting voor provincies (10%), hierbij worden landschapselementen dus ook al opgenomen.
- Betreft stap 2: gemeenten gaan verschillend om met omgevingsverordeningen en omgevingsvergunningen. Het blijkt soms lastig om daar als de provincie afspraken over te maken met gemeenten. (provincie Gelderland)
- Het zou goed zijn om de agrarische natuurbeheercollectieven ook aan het stappenplan toe te voegen, zij hebben namelijk contact met zowel gemeenten als provincies.

<sup>4</sup> Lijnvormige elementen, die aansluiten bij de karakteristieken van het betreffende landschap. De elementen dragen bij aan meerdere doelen, zoals versterking biodiversiteit, verbetering landschapskwaliteit, verduurzaming en inkomensverbetering van de landbouw en klimaatverbetering en -adaptatie (Bron: *Handreiking Groenblauwe dooradering nader gedefinieerd – aanvalsplan landschap* van Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel, 2023).

- Als verdere oplossing werd er bij meerdere provincies geopperd om zoneringen voor de aanleg van landschapselementen aan de omgevingsverordening toe te voegen.
- Als optie om meerdere gemeenten tegelijk te spreken werd genoemd dat je ze bij het regioarrangement zou moeten spreken. Het gaat hier verder dan het landelijk gebied (zoals energietransitie en woningbouw) maar hier zit wel iedereen aan tafel (provincie Gelderland).
- Het helemaal afschaffen van een vergunning voor landschapselementen lijkt de provincies niet wenselijk. Wel zou een stimuleringsregeling voor landschapselementen, waarbij meerdere aanvragen van boeren worden gebundeld en in één keer in behandeling worden genomen, het proces vergemakkelijken voor zowel boeren als provincieambtenaren en worden er ook minder kosten gemaakt.
- Als in specifieke gemeenten landschapselementen nog niet een focus is, zouden provincies de rol moeten pakken om gemeenten te enthousiasmeren om meer hierin te investeren (provincie Noord-Brabant)
- Generieke regels, zoals streefwaardes voor landschapselementen, vanuit het Rijk zouden helpen, zodat provincies zelf niet alles hoeven uit te vinden (provincie Zuid-Holland)

#### Overige punten die op dit thema ter sprake kwamen:

- Er komt 500 miljoen extra voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Waarschijnlijk worden hierin ook landschapselementen opgenomen, maar het Ministerie van LVVN is dit plan nog aan het uitwerken.
- In Noord-Brabant wordt al jaren beleid gevoerd op versterken van landschapselementen. Er is een bestaand stimuleringskader landschapselementen waar de provincie en gemeenten geld instoppen. Als er een stemmingswijziging van agrarisch naar wonen is dan moet er ook geïnvesteerd worden in het landschap.
- Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel heeft meermaals via brieven aan het Rijk een cultuuromslag bewerkstelligt ten behoeve van beleid voor biodiversiteitsherstel, zoals Aanvalsplan Landschapselementen. Daarmee kan het een belangrijke speler zijn om te helpen invloed uit te oefenen.

## B: Ervaren knelpunten bij de kap van houtopstanden en de daaraan gekoppelde herplantplicht

**Probleem:** Houtopstanden, zoals houtwallen, leveren soms belemmeringen op bij het uitvoeren van agrarische werkzaamheden. Soms zit een houtopstand het realiseren van natuurinclusieve landbouw in de weg omdat, bijvoorbeeld, een houtopstand predatoren, als kraaien, roeken en buizerds broedgelegenheid biedt, terwijl het beheer juist gericht is op weidevogelbescherming. In andere gevallen is bosaanleg misschien juist wenselijk binnen de agrarische bedrijfsvoering. Niet alleen zijn voedselbossen in opkomst, maar bossen en bosjes kunnen ook bijdragen aan schuilgelegenheid voor vee, en brengen schaduw bij hitte. Uit dierenwelzijnsoverwegingen kan dus ook behoefte bestaan aan aanleg van bosjes op agrarische grond. Houtopstanden worden echter in beginsel beschermd door een kapverbod en herplantplicht bij kap, of tenietgaan. Dit brengt

inflexibiliteit met zich in de agrarische bedrijfsvoering. Met name de herplantplicht kan de aanleg van dergelijke bossen in de weg staan, omdat het de agrariër in zijn bedrijfsmatige flexibiliteit belemmert. Als houtopstanden worden gekapt, of op andere wijze tenietgaan, dan geldt op grond van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet (Ow) een herplantplicht<sup>5</sup>. Dit belemmert de natuurinclusieve boer, want deze wil flexibiliteit in de bedrijfsvoering om zich bijvoorbeeld te richten op weidevogelbescherming (open landschap) of juist op schuilgelegenheid voor vee.

#### **Oplossing B1: Maatwerkregel: geen herplantplicht van een gekapte houtopstand**

- De provincie kan via de omgevingsverordening aangeven wanneer geen herplant van houtopstanden hoeft plaats te vinden.
- Op grond van artikel 11.117, eerste en tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) kan in een omgevingsverordening ook een vrijstelling van de meld- en herplantplicht van artikel 11.129, eerste lid, Bal worden gegeven voor het realiseren van tijdelijke houtopstanden.
- Hiermee wordt het mogelijk om tijdelijke houtopstanden te realiseren. De aangelegde houtopstand kan zonder melding en zonder herplantverplichting worden verwijderd.
- Deze vrijstelling kan gekoppeld worden aan nadere voorwaarden, bijvoorbeeld een maximale duur van de vrijstelling van, bijvoorbeeld, 40 jaar.
- Als een beschermde soort zich vestigt in de tijdelijke houtopstand, is het mogelijk dat het kappen of verwijderen van de houtopstand tevens inhoudt dat de verblijfplaats of het nest van een beschermde soort wordt beschadigd of vernield. Dit is verboden zonder omgevingsvergunning. Het is daarom van belang aan de vrijstelling voor de kap het verlenen van een omgevingsvergunning voor Flora- en fauna-activiteiten (Omgevingsvergunning voor tijdelijke natuur<sup>6</sup>) te koppelen, wel kunnen daarbij de mate van uitvoering en de specifieke aanpak per provincie verschillen. Die zou voor dezelfde duur moeten gelden als de vrijstelling voor de kap. De zorgplicht voor soortenbescherming blijft wel gelden, want een verplichting tot een zorgvuldige omgang met de natuur geldt voor iedereen.

#### **Oplossing B2: Maatwerkregel: geen herplantplicht op zelfde grond**

- Het Bal kent in par. 11.3.2 de mogelijkheid tot het bij maatwerkvoorschrift toestaan van herbeplanting op andere grond. Op grond van art. 11.130 aanhef en onder a van het Bal is dit alleen mogelijk als de herbeplanting voldoet aan bij omgevingsverordening gestelde eisen. Zo kan bijvoorbeeld worden geregeld dat een houtopstand kan worden omgevormd tot bijvoorbeeld landbouwgrond, onder de voorwaarde dat de herplantplicht op andere landbouwgrond wordt geëffectueerd.

#### **Stappenplan B1 en B2:**

Stap 1: Via IPO harmoniseren van de bepalingen ten aanzien van herplantplicht tussen alle provincies door middel van opstelling van een IPO-modelverordening.

<sup>5</sup> [Rijksregels vellen houtopstand, herbeplanten, verhandelen en bezit van hout\(producten\) | Informatiepunt Leefomgeving](#)

<sup>6</sup> Kale, braakliggende bouwterreinen zijn bij uitstek een interessant leefgebied voor tal van soorten, maak kan onwenselijk zijn gezien de eindbestemming van het terrein. De Omgevingsvergunning Tijdelijke Natuur geeft de mogelijkheid om de zich ontwikkelde natuur te kunnen verwijderen, zonder tot juridische problemen te leiden. Het concept tijdelijke natuur wordt wel in meerdere provincies toegepast, maar de mate van uitvoering en de specifieke aanpak kunnen per provincie verschillen, afhankelijk van lokale natuurbehoeften, ruimtegebruik en beleidskeuzes.

Stap 2: Discussie per provincie over het overnemen van de IPO-modelverordening ten aanzien van de herplantverplichting.

Stap 3: Wijzigen van provinciale omgevingsverordening door Provinciale Staten.

Stap 4: Publiceren van de verordeningsteksten.

Stap 5: Via de juridische werkgroep natuurbescherming van de 12 provincies (ondersteund door BIJ12) aandacht vragen voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke natuur. In deze interprovinciale werkgroep kan worden afgesproken hoe provinciale vergunningverleners bij voorkeur met aanvragen voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke natuur dienen om te gaan.

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

In het kader van de VHR zouden houtopstanden kunnen worden beschermd. Kap is slechts mogelijk na een beoordeling van de mogelijke effecten. In het geval van negatieve effecten is een omgevingsvergunning vereist, tenzij een vergunning voor tijdelijk natuur op voorhand werd verkregen. Anderzijds kan de kap als maatregel worden toegepast voor het beheer van een natuurgebied. Er is geen strijdigheid, omdat mogelijkheden tot derogatie worden benut.

De KRW doelstellingen voor het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater worden in beginsel niet geraakt door de problematiek van de kap van houtopstanden.

Natuurinclusieve bedrijfsvoering dient de doelen die met de NHV worden nagestreefd. De intentie van de natuurinclusieve landbouw is om het mogelijk te maken dat houtopstanden kunnen worden verwijderd daar waar ze de natuurinclusieve bedrijfsvoering of de ontwikkeling van andere natuurwaarden in de weg zitten. Er lijkt dan ook geen sprake van strijdigheid met de uitgangspunten van deze verordening.

Conclusie: Zoals hierboven beschreven, lijkt er geen strijdigheid met bovenstaande Europeesrechtelijke verplichtingen.

### **Interviewresultaten belemmering B:**

De voorkeur van de provincies gaat naar oplossing B2. Een herplantplicht blijft noodzakelijk maar dit hoeft dan niet per sé op dezelfde grond.

Over oplossing B2 en de bijbehorende stappen werden de volgende punten door de provincies aangehaald waar rekening mee dient te worden gehouden:

- De provincies zeiden dat een IPO-modelverordening, zoals voorgesteld in stap 1 en 2, niet cruciaal is in het laten slagen van dit stappenplan. Provincies kunnen dit ook zelfstandig oppakken door het stappenplan vanaf stap 3 te volgen, via de afdelingen natuur en ruimtelijke ordening. Daarbij is het essentieel om een belangrijk thema te kiezen om het voorstel extra belang te geven, bijvoorbeeld weidevogels.
- Vanwege de verschillende landschappelijke kenmerken en doelen tussen provincies is het waarschijnlijk niet wenselijk om voor alle provincies hetzelfde beleid te hebben, en het dus via IPO te regelen. Een andere oplossing zou zijn om het gemeentelijk op te lossen en de ondergrens van de Boswet aan te houden, en alles erboven in de provinciale omgevingsverordening op te nemen (provincie Noord-Brabant)

- De ervaring is dat het lastig is om iets doorgevoerd te krijgen als het via IPO geregeld moet worden. IPO verandert vaak van bestuur. Dit werkt vaak goed voor de provincies met een groot aandeel agrarische bedrijven, maar voor andere niet bepaald (stap 1 en 2 overslaan).
- Compensatie op een andere plek is vaak al flexibel (provincie Noord-Brabant)
- De herplantplicht is er niet voor niets, vaak is er al meer weggehaald dan aangeplant. Het rooien gaat tegenwoordig relatief makkelijk, dus het is wenselijk om dit niet te versoepelen, maar per casus te bekijken of herplantplicht überhaupt, op dezelfde grond of elders is vereist (provincie Friesland).
- Oplossing B2 geeft meer flexibiliteit en past in de gebiedsgerichte aanpak. Stukjes bos kunnen op een andere plek worden aangeplant. Als criterium daarbij geldt dat als er geen herplanting op zelfde grond is, dit alleen kan als dit in een integraal plan bijdraagt aan de kwaliteit van het landschap en opgaven.
- Via het aanduiden van zonerings, bijvoorbeeld voor landschapselementen of weidevogelgebied, kan door provincies richting worden gegeven aan gemeenten met betrekking tot waar wel of niet een vergunning vereist is en welke waarde waar goed past. Daarbij is het belangrijk om niet op de stoel van lokale overheid te gaan zitten, maar liever op lokaal perceel niveau. Het is ook mogelijk om dit als provincie zelf op te pakken, via een provinciale verordening. Bijvoorbeeld in het geval van weidevogelgebied, waarbij de herplantplicht binnen een dergelijk gebied is versoepeld. (Provincie Noord-Brabant)
- Een toegevoegde oplossing is om een soort van verzamelpotje te maken van de houtopstanden die op andere grond geplant mogen worden. Andere boeren of landeigenaren, die iets willen planten, kunnen hieruit putten (soort van uitwisseling).

#### Overige punten die op dit thema ter sprake kwamen:

- Betreft stap 5: als zich wettelijk beschermde soorten vestigen op een bepaald stuk perceel, belemmert dit de toekomstige vergunningen en is compensatie nodig. De vergunning tijdelijke natuur (zie footnote 5) biedt dan uitkomst, omdat de ontstane natuur mag worden verwijderd zonder compensatie (herplantplicht). Dit voorkomt dat het terrein continu wordt schoongemaakt om de natuurontwikkeling tegen te houden.

### C: Bestrijding van predatoren bij weidevogelbescherming

**Probleem:** Voor weidevogels (en andere prooidieren) is geschikt leefgebied nodig, en zijn kwetsbaar door predatie door andere vogels (kraaien en kauwen) en zoogdieren (marters, vossen).

#### **Oplossing C1: Aanwijzing vergunningsvrij bestrijden van weidevogelpredatoren**

- Weidevogelpredatoren zijn wettelijk beschermd tegen het opzettelijk doden en vangen. Van dit verbod kan op grond van de Omgevingswet vrijstelling worden verleend of per geval een omgevingsvergunning worden verleend.
- Het voordeel van de vrijstelling (vergunningsvrije aanwijzing) is dat generiek in een provinciaal besluit voor de gehele provincie wordt geregeld onder welke condities predatoren mogen worden gevangen en gedood.

- Deze oplossing is juridisch moeilijk houdbaar, omdat in veel gevallen niet kan worden voldaan aan de eisen voor een dergelijke toestemmingverlening. Advies is om deze oplossingsrichting niet verder uit te werken.

#### **Oplossing C2: Omgevingsvergunning voor het bestrijden van weidevogelpredatoren.**

- Een omgevingsvergunning voor het doden van predatoren van weidevogels kan pas worden verleend als voorafgaand een faunabeheerplan is opgesteld en goedgekeurd door het college van GS van de betreffende provincie.
- De uitvoering van de schadebestrijding moet plaatsvinden overeenkomstig het voor het betrokken gebied geldende faunabeheerplan, aldus artikel 11.63 van de Bal.
- Het Faunabeheerplan moet aan de eisen die de provincie heeft gesteld in haar Omgevingsverordening voldoen, anders kan GS dat plan niet goedkeuren. Deze eisen vloeien voort uit het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Samengevat moet steeds worden gemotiveerd dat het vangen en doden noodzakelijk is om schade aan gewassen, of flora- en fauna te voorkomen, of beperken.
- Verder is het van belang om de toestemming te beperken in omvang (locatie) en tijdsduur, zodat ook kan worden aangetoond dat niet meer predatoren worden weggenomen dan het doel van het besluit rechtvaardigt.
- Het samenspel tussen Faunabeheerplan en het Vergunningenbesluit moet zodanig zijn dat de rechter de overtuiging heeft dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

#### **Stappenplan C1 en C2:**

Stap 1: Provinciale toestemming is nodig voor bestrijden van predatoren. Eisen aan Faunabeheerplan verschillend per provincie. Via IPO harmoniseren van de bepalingen over de eisen die aan een faunabeheerplan voor het bestrijden van weidevogelpredatoren worden gesteld.

Stap 2: In de modelverordening kan de discussie plaatsvinden over het harmoniseren van de bepalingen dit in samenspraak met de provinciale Faunabeheereenheden.

Stap 3: PS kan provinciale verordeningen aanpassen door wijziging. Als er een formulering is gekozen, dan zullen alle provincies deze tekst via provinciale staten in hun wetgeving moeten verankeren. Vervolgens zullen de verordeningsteksten moeten worden gepubliceerd.

Stap 4: in de juridische werkgroep natuurbescherming van BIJ12 moet aandacht worden gevraagd voor de flora- en fauna-activiteiten bestrijden van predatoren in de omgevingsvergunning. Daarbij ook kan een procedure worden afgesproken hoe provinciale vergunningverleners met aanvragen voor omgevingsvergunningen voor bestrijding van predatoren omgaan.

#### **Oplossing C3: Vergoeden van preventieve maatregelen**

- Als de inzet van preventieve maatregelen mogelijk is en voldoende resultaat oplevert dan moet/kan mogelijk worden afgezien van bestrijding van predatoren en worden ingezet op het treffen van deze maatregelen.
- Op de website van de organisatie BIJ12 zijn zogenaamde SchadepreventieKits opgenomen die effectieve maatregelen bevatten, waarmee agrariërs de schade door wilde dieren aan gewassen of vee kunnen voorkomen. Een aantal van deze methodes zijn onbruikbaar voor schade aan weidevogels en hun nesten, zoals knalapparaten. Met vangkooien worden de marterachtigen verplaatst en vrijgelaten, maar blijven de problemen in stand waardoor de marterachtigen na vangst alsnog zouden moeten worden gedood.
- De afzonderlijke provincies kunnen ook zelf bepalen om subsidieregelingen voor preventieve maatregelen vast te stellen. Een voorbeeld kan worden gevonden in de "Subsidieregeling voor preventie faunaschade" van de provincie Limburg. Deze



subsidieregeling is bedoeld om schade aan landbouwgewassen of vee te voorkomen, waaronder het nemen van maatregelen tegen predatoren, zoals een omheining tegen wolven.

- Binnen het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is een regeling beschikbaar, waarmee eenmalige extra subsidie kan worden aangevraagd door boeren die zijn aangesloten bij een agrarisch collectief (provincie Utrecht heeft dit bijvoorbeeld gedaan). Dit geld kan worden ingezet voor niet-productieve investeringen binnen het ANLb, zoals het creëren van een gunstig foerageergebied voor weidevogels, monitoring of maatregelen om weidevogels te beschermen.

### **Stappenplan C3:**

Stap 1: Onderzocht kan worden of provincies een subsidieregeling in het leven willen roepen voor de ondersteuning van het treffen van preventieve maatregelen ter bescherming van weidevogels. Dit kan via het IPO verlopen.

Stap 2: Uitgezocht kan worden of de uitvoering kan verlopen via Agrarische Natuurverenigingen. BoerenNatuur is de overkoepelende organisatie die betrokken kan worden voor vormgeving en mogelijk uitvoering van een regeling.

Stap 3: Het opstellen van een subsidieregeling is een provinciale aangelegenheid. De regelingen van de provincies Utrecht en Limburg kunnen wellicht als voorbeeld dienen.

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

In het kader van de Vogelrichtlijn neemt volgens de Europese Commissie de “stand van veel akker- en weidevogels al tientallen jaren gestaag af, voornamelijk als gevolg van habitatverlies en andere bedreigingen, zoals verstoring tijdens het broedseizoen.” Voor zover beschermde soorten moeten worden gedood in het belang van de bescherming van weidevogels dan geven de Vogel- en de Habitatrichtlijn mogelijkheden om via een derogatie toestemming te geven voor het afwijken van de beschermingsverplichtingen. In dit licht bezien is het beter beschermen van weidevogels juist in lijn met de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn.

Niet valt in te zien hoe betere bescherming van weidevogels door de voorgestelde maatregelen in strijd zou kunnen zijn met de verplichtingen voortvloeiende uit de Kaderrichtlijn water of de Natuurherstelverordening, nu de Kaderrichtlijn vooral gaat over de waterkwaliteit en de laatstgenoemde verordening juist een extra impuls wil geven aan verbetering en versterking van de biodiversiteit.

Conclusie: Zoals hierboven beschreven, lijkt er geen strijdigheid met bovenstaande Europeesrechtelijke verplichtingen

### **Interviewresultaten belemmering C:**

Oplossing C3 heeft de voorkeur waar mogelijk, maar oplossing C2 zou ook kunnen. De volgende punten werden aangedragen door de provincies voor oplossing C2:

- Er is een goede onderbouwing nodig om af te schieten. (Noord-Brabant).
- Naast dat het om de weidevogels gaat, moet ook rekening gehouden worden met de hamster, die de zelfde predatoren heeft als de weidevogels (Limburg).
- Voor provincie Friesland is het bestrijden van predatoren bestaand beleid.
- Stap 1, afstemmen in IPO, is niet wenselijk, aangezien alle provincies anders zijn (Provincie Friesland). De ervaring is dat dit niet op landelijk niveau af te stemmen

is. Het moet op gebiedsniveau worden onderbouwd en worden aangewezen waar het mogelijk is, bijvoorbeeld in een weidevogelkerngebied (Noord-Brabant).

- Er is een diepgewortelde traditie van de jacht op roofdieren opruimen, dit kan ook in stand gehouden worden als de juiste kennis niet beschikbaar is. Het is van belang om te onderbouwen wanneer het verantwoord is om predatoren te bestrijden.
- Als boeren een goed verhaal hebben, dan is er vaak veel mogelijk bij de provincie (provincie Noord-Brabant)
- Er worden al ontheffingen verleend voor het doden van vossen 's nachts met kunstlicht in speciaal daarvoor aanwezen gebieden waar hamsters, patrijzen of weidevogels leven. Voor steenmarter wordt dat in Limburg niet gedaan omdat dat in Limburg geen belangrijke predator is (provincie Limburg).

Punten die door de provincies werden aangedragen voor oplossing C3 zijn de volgende:

- Agrarische collectieven hebben al budget voor preventieve maatregelen (Noord-Brabant)
- Subsidieregeling is goed mogelijk, maar er is daar wel goede argumentatie voor nodig, bijvoorbeeld ten behoeve van weidevogelbeheer.
- Er bestaat al een biotoop bescherming via de collectieven, daar hoort ook schadebeperking bij (Noord-Brabant). Kennis hierover kan worden uitgedragen naar andere provincies.
- Preventieve middelen inzetten ten behoeve van boerenlandvogels en hamsters zou in principe in Limburg kunnen, maar dat is nog nooit aangevraagd. Hiervoor zouden rasters kunnen worden geplaatst, maar gezien de oppervlaktes die hiermee gemoeid zouden zijn is dat niet echt haalbaar. Bovendien werkt dit in feite alleen tegen de vos.

**Overige punten die voor dit thema ter sprake kwamen:**

- Vergunning is vaak geen probleem, het is echter een verkeerde oplossing voor een bepaalde situatie, namelijk afschieten. Als een weidevogelpopulatie sterk, voldoende groot en divers is, dan hoort predatie daarbij. En die populatie is daar dan weerbaar voor. Als een klein gebied is aangeduid als weidevogelgebied gaat het vaak al mis. Zo'n gebied is al verzwakt. Vaak zijn katten nog een groter probleem.

### 3.3 Samenvatting rapport pachtwetgeving en implementatie in gebiedsgericht beleid

In het juridisch onderzoek voor de pachtwetgeving zijn oplossingen gezocht voor twee belemmeringen, namelijk:

A: Te grote macht van de grondkamer: intenties tot verduurzaming in pachtovereenkomsten kunnen worden tegengehouden als "buitensporig<sup>7</sup>". Dit knelpunt ontstaat mede doordat er geen

<sup>7</sup> Wat wel en niet buitensporig is is niet scherp vastgelegd. In het algemeen wordt er (globaal gesproken) onder verstaan:

duidelijke toetsingscriteria zijn vastgesteld die als basis en richtlijn kunnen dienen voor de toetsingen door de grondkamer.

B: Bestaande (reguliere) pachtovereenkomsten kunnen niet aangepast worden ten behoeve van verduurzaming

Deze paragraaf beschrijft de probleemstelling, oplossing(en) en bijbehorend stappenplan voor bovenstaande belemmeringen, alsook de relatie tot Europese verplichtingen en de resultaten van de interviews met de provincies in het kader van gebiedsgericht beleid. Voor een beknopt overzicht van de belemmeringen, oplossingen en concluderende uitgangspunten wordt doorverwezen naar hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

### **A: Te grote macht van de grondkamer; intenties tot verduurzaming in pachtovereenkomsten kunnen worden tegenhouden als “buitensporig”**

**Probleem:** Na de inwerkingtreding van het nieuwe pachtrecht in 2007 zijn overheden en natuurbeschermingsorganisaties veelal van reservaat pacht overgeschakeld op geliberaliseerde pacht. Natuurorganisaties willen graag kortdurende pachtafspraken (geliberaliseerde pacht). Men wil bij voorkeur van jaar tot jaar (en zelfs binnen het jaar als de weeromstandigheden daarom vragen) de afspraken bij kunnen stellen om zo flexibel te kunnen zijn, al naar gelang de behaalde resultaten in de jaren daarvoor. Ook wenst men ruimte te creëren voor duurzamere landbouwpraktijken. Bepalingen in pachtovereenkomsten die de pachter in zijn exploitatievrijheid verder beperken dan waartoe het publiekrecht verplicht, worden door de grondkamers bestempeld als verdacht en veelal als buitensporig behoren te worden geschrapt, zoals onredelijke boetebedingen of verplichtingen tot bodemonderzoek zonder voldoende rechtvaardiging. Dit creëert een belemmering voor boeren die bij hun pachters ruimte willen bieden voor duurzamere praktijken.

#### **Oplossing A: Een soepelere grondkamer**

De grondkamers oefenen toezicht uit op de inhoud van pachtovereenkomsten. Daarnaast beslechten de grondkamers enkele bijzondere geschillen in pachtkwesties. De grondkamers vinden hun grondslag in de Uitvoeringswet grondkamers. De wet duidt ze aan als zelfstandige bestuursorganen. De grondkamer bestaat uit een voorzitter en leden; ze wordt bijgestaan door een secretaris (art. 2 Uitvoeringswet grondkamers). In de huidige praktijk is de voorzitter een rechter. De leden zijn veelal rentmeester of agrarisch ondernemer en oefenen hun ambt als nevenfunctie uit. Tegen de beschikking van de grondkamer is hoger beroep mogelijk bij de Centrale Grondkamer. (Zie art. 36 Uitvoeringswet grondkamers). De Centrale Grondkamer vormt een personele unie met de pachtkamer van het hof (art. 11 Uitvoeringswet grondkamers). De Centrale Grondkamer is geen bestuursorgaan maar behoort via de personele unie tot de rechterlijke macht. De Centrale Grondkamer beslist in hoogste instantie.

De glysofaatbeschikkingen van de Centrale Grondkamer van 2020-2022 (zie pagina 4 rapport Rheinfeld, 2024) markeren in dit verband een trendbreuk en reflecteert een nieuwe(re) koers bij

afspraken in een pachtovereenkomst die vergen dat de boer zijn bedrijfsvoering zodanig moet aanpassen dat zijn inkomsten er sterk onder lijden of die een te grote / onredelijke aanpassing van zijn kennis en deskundigheid vergen. (informatie van prof. J. Rheinfeld)

de toetsing van duurzaamheidsbedingen in pachtovereenkomsten. Toch is de exacte omvang en reikwijdte van deze trendbreuk niet eenvoudig te bepalen. Bovendien is deze ontwikkeling (tot nu toe) enkel zichtbaar binnen de geliberaliseerde pacht. De vraag is of deze verruiming/versoepeling een-op-een mag worden doorgetrokken naar de reguliere pachtovereenkomsten. Gezien de hiervoor beschreven onduidelijkheden en (rechts)onzekerheid zal **de praktijk gebaat zijn bij meer eenduidige en algemeen geldende criteria, waardoor op voorhand (meer) duidelijkheid bestaat over het al of niet toelaatbaar zijn van concrete duurzaamheidsbedingen**. Daardoor is de kans op een onverwachte 'aftoetsing' door de grondkamer aanzienlijk kleiner. Dit kan door een beoordelingskader met modelvoorschriften, die via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kan worden opgenomen of door toepassing van art. 7:326 BW tot stand kan komen.

### **Stappenplan:**

Stap 1: De grondkamer krijgt een 'beoordelingskader' aangereikt op basis waarvan zogenaamde 'algemeen geldende duurzaamheidscriteria' beoordeeld kunnen worden.

Stap 2: Bij de uitwerking van dit 'beoordelingskader' is het vooral van belang dat op voorhand duidelijk is hoe kan en zal worden getoetst wat nu wel en niet als buitensporig moet worden betiteld.

Stap 3: Als nadere uitwerking van deze afspraken kunnen algemeen toepasbare 'modelvoorschriften' worden opgesteld die ter goedkeuring aan de grondkamer voorgelegd kunnen worden. Het niet afwijken van deze voorschriften in een concrete pachtrelatie zou de kans op afkeuring door de grondkamer moeten minimaliseren.

Stap 4: Het opnemen van dergelijke uitgangspunten en criteria kan uitvoeringstechnisch via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geregeld worden. Een AMvB heeft als voordeel dat niet alle details in een wijziging van de wet/pachtregelgeving geregeld hoeven te worden. Bovendien kan een AMvB veel makkelijker en sneller worden gewijzigd dan een wet. Dit heeft als voordeel dat het kader/toetsing voor duurzaam bodembeheer aangepast kan worden zonder daarvoor de wet/pachtregelgeving te herzien. Het vastleggen van criteria voor duurzaamheid in pachtafspraken hoeft niet te wachten op nieuwe pachtregelgeving (die criteria kunnen immers beter in een AMvB worden vastgelegd) en het zal er naar verwachting ook niet mee in strijd zijn.

Stap 5: Eventueel kan in dit verband ook worden gedacht aan toepassing van art. 7:326 BW. Volgens die bepaling kan telkens voor het verstrijken van een pachttermijn bij de grondkamer worden verzocht om herziening van andere bepalingen dan die met betrekking tot de tegenprestatie. Tot nu toe heeft de Centrale Grondkamer die bepaling echter beperkt uitgelegd. Mogelijk zal dit onder invloed van de duurzaamheidsproblematiek alsnog veranderen. Een soepelere grondkamer zal dan ook soepeler omgaan met de toepassingsmogelijkheden van art. 7:326 BW. Dit zal de mogelijkheid tot het succesvol aanpassen van bestaande pachtovereenkomsten met het oog op het opnemen van duurzaamheidsbepalingen zeker doen toenemen.

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

Afhankelijk van de inhoud van de duurzame bepalingen uit pachtovereenkomsten, zal een soepelere grondkamer een positieve bijdrage kunnen leveren aan de biodiversiteit (VHR), natuurinclusieve landbouw (NHV) en waterkwaliteit (KRW). Hetzelfde geldt voor de EU-biodiversiteitsstrategie en Green Deal.

Conclusie: Er lijkt geen strijdigheid met bovenstaande Europeesrechtelijke verplichtingen

### **Interviewresultaten belemmering A:**

De contactpersoon van de Provincie Noord-Brabant heeft veel ervaring met de grondkamer en ziet de voordelen van een soepelere grondkamer in. Noord-Brabant loopt voorop als het gaat om het aanbieden van liberale pachtovereenkomsten met duurzame bepalingen. Om te voorkomen dat pachters achteraf toch willen afzien van de duurzame bepalingen uit de pachtovereenkomst en naar de grondkamer stappen, heeft Noord-Brabant deze pachtovereenkomsten vooraf laten toetsen door de grondkamer. Daarbij waren de grondkamers conservatief ingesteld en werden de duurzame bepalingen niet direct goedgekeurd. Door doorzettingsvermogen van Noord-Brabant is de grondkamer uiteindelijk wel overstag gegaan met het officieel opnemen van de duurzame bepalingen in de liberale pachtovereenkomsten.

De contactpersonen uit Limburg, Gelderland, Zuid-Holland en Friesland konden tijdens de interviews geen informatie over pacht verschaffen. Wel is bekend dat naast Noord-Brabant ook Gelderland en Limburg voorwaarden voor duurzaam grondgebruik in een deel van de pachtovereenkomsten opneemt.

### **B: Bestaande (reguliere) pachtovereenkomsten kunnen niet aangepast worden ten behoeve van verduurzaming.**

**Probleem:** De huidige wetgeving staat het wijzigen van bestaande pachtovereenkomsten voor verduurzaming alleen met veel moeite toe en vereist de instemming van beide partijen.

Duurzaamheidsbedingen kunnen, zeker sinds de zogeheten 'glyfosaatbeschikkingen' van de Centrale Grondkamer, worden opgelegd, mits ze de exploitatievrijheid van de pachter op een redelijke manier beperken en transparant zijn gecommuniceerd. Echter, in de praktijk blijkt dat de grondkamer haar toetsingscriteria zo hanteert dat verduurzamingsinitiatieven dikwijls worden geblokkeerd.

#### **Oplossing B: Aanpassing van de pachtwetgeving**

De oplossing zou kunnen zijn dat beheerverplichtingen binnen alle pachtvormen dienen te worden toegelaten. Daarbij is het wenselijk dat pachtovereenkomsten jaarlijks worden geëvalueerd. En zo mogelijk zelfs vaker als de omstandigheden daarom vragen, bijvoorbeeld na een zeer nat seizoen waardoor reeds gemaakte afspraken niet realiseerbaar bleken. Dit uiteraard met een afdoende vergoeding voor de agrariër voor de extra werkzaamheden en, indien noodzakelijk, tevens met een correctie op de pacht prijs als (verdere) compensatie voor de extra verplichtingen die aan de agrariër worden opgelegd. Bovendien is daarbij tevens vereist dat deze beheerverplichtingen door de grondkamer niet als buitensporig kunnen worden aangemerkt.

De jurist die hierover adviseerde (Jeroen Rheinfeld) prefereert oplossing B (aanpassing wetgeving) boven oplossing A (soepelere grondkamer) (Rapport pachtwetgeving Rheinfeld 2024, p. 11<sup>8</sup>).

#### **Stappenplan:**

Stap 1: Het sinds 2014 ingezette en sindsdien vooral moeizaam verlopen proces tot modernisering van het pacht recht (verder) te concretiseren en te versnellen. In maart 2019 kondigde de

<sup>8</sup> Oplossingen omtrent knelpunten en belemmeringen pachtwetgeving. Ordernummer 1400014602

toenmalige minister van landbouw Schouten een conceptwetsvoorstel tot herziening van het pachtrecht aan. Belangrijke elementen van dat voorstel zouden volgens de toenmalige minister van LNV moeten zijn:

1. De maximale termijn van kortdurende geliberaliseerde pacht (art. 7:397 lid 1) wordt geschrapt;
2. De aldus ontstane vorm van langdurige pacht wordt de nieuwe standaard;
3. Ontmoediging van kortdurende pacht;
4. Vergroting van mogelijkheden voor verpachters tot het stellen van eisen aan het bodembeleid van de pachter;
5. De huidige reguliere pacht blijft grotendeels ongemoeid

Het bedoelde voornemen heeft echter geen vervolg gekregen. Door minister Adema is in 2023 opnieuw een wetsvoorstel aangekondigd. Eind september 2023 hebben LTO, BLHB, NAK en FPG aan minister Adema een voorstel 'Transitie in de pacht' aangeboden. De voornemens van de minister en het voorstel van de veldpartijen komen op het volgende neer: er zou een nieuwe vorm van langdurige pacht moeten komen voor een periode van ten minste 18 jaar, waarbij partijen zelf de pachtprijs en de voorwaarden kunnen bepalen, met een toets op redelijkheid en billijkheid. Kortdurende pacht tot 6 jaar blijft mogelijk, maar dan gebonden aan pachtprijsnormen en beperkt in frequentie. De reguliere pacht blijft bestaan, wat betreft nieuwe overeenkomsten met een vrije prijs. Voor teelten waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is, blijft teeltpacht met een vrije prijs bestaan.

Stap 2: Het belangrijkste onderdeel van dit voorstel is dat in de pachtvoorwaarden afspraken gemaakt kunnen worden over bodemkwaliteit en duurzaam bodembeheer. Dit biedt een goede basis voor verdere en meer gedetailleerde invulling. Het opstellen van generieke regelgeving is noodzakelijk. Dergelijke generieke wetgeving heeft namelijk betekenis voor alle agrarische ondernemers en voor alle landbouwbodems in ons land.

Stap 3: Als een (ver)pachter in het nieuw te ontwerpen pachtrecht de wens heeft om specifieke duurzaamheidscriteria in het pachtcontract op te nemen, dan moeten deze criteria primair gekoppeld zijn aan afspraken over het verbeteren van de biologische (o.a. dynamiek bodemorganismen, weerbaarheid gewas), chemische (o.a. organische stof, mineralen) en fysische (o.a. bodemstructuur) bodemkwaliteit. Het is tevens van belang dat de beoogde duurzaamheidscriteria op een gedegen wijze onderbouwd worden. Het ontwikkelen van een KPI (kritieke prestatie-indicator) zou dan voor de hand liggen. Het opnemen van in algemene zin geldende duurzaamheidscriteria (als een soort 'algemene pachtvoorwaarden') is enkel op voorhand mogelijk ten aanzien van nieuwe pachtovereenkomsten. Het aanpassen van bestaande (reguliere) contracten kan alleen plaatsvinden met wederzijdse instemming van pachter en verpachter.

Stap 4: Voor zover pachters en verpachters afspraken willen maken die geen relatie hebben met de chemische, biologische en fysische bodemkwaliteit, dan kunnen deze afspraken los van het pachtcontract, op basis van een private overeenkomst worden gemaakt. Goedkeuring van deze separate afspraken door de grondkamer is niet vereist. Maar ook hier is het van belang dat op voorhand spelregels worden opgesteld voor het vastleggen van afspraken in een privaatrechtelijke overeenkomst (bijvoorbeeld via het opstellen van een algemeen geldende maatregelenlijst).

#### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**



Doordat de wetswijziging het toelaat om in nieuwe pachtovereenkomsten duurzame bepalingen op te nemen, zal afhankelijk van de aard van deze duurzame bepalingen een positieve bijdrage geleverd kunnen worden aan de biodiversiteit (VHR), natuurinclusieve landbouw (NHV) en waterkwaliteit (KRW). Hetzelfde geldt voor de EU-biodiversiteitsstrategie en Green Deal. Dit is met name het geval doordat de pachtperiode van liberale pachtovereenkomsten minimaal 18 jaar betreft, waardoor natuurinclusieve maatregelen langdurige effecten kunnen uitoefenen op het areaal en daarbuiten.

Conclusie: Er lijkt geen strijdigheid met bovenstaande Europeesrechtelijke verplichtingen

#### **Interviewresultaten belemmering B:**

De contactpersoon van de Provincie Noord-Brabant beaamde dat momenteel de reguliere pachter een maximale pachtbescherming geniet, waarbij er tussentijds geen inhoudelijke bepalingen aan de pachtovereenkomst kan worden verbonden tenzij er wederzijdse goedkeuring voor is. Om die reden geeft provincie Noord-Brabant bij voorkeur liberale pachtovereenkomsten uit voor haar gronden met duurzame bepalingen die vooraf bij de grondkamer zijn goedgekeurd. Deze pachtovereenkomsten gelden echter maar één jaar, waarna de grond opnieuw moet worden verpacht. Het is dus de vraag of de (natuurinclusieve) boer het volgende jaar dezelfde grond kan krijgen en van de gemaakte inspanningen m.b.t. bodembeheer in het voorgaande jaar kan genieten. Een langjarig liberaal pachtovereenkomst is dus zeer wenselijk.

De contactpersonen uit Limburg, Gelderland, Zuid-Holland en Friesland konden tijdens de interviews geen informatie over pacht verschaffen. In Gelderland wordt enkel gebruik gemaakt van kortlopende geliberaliseerde pacht. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat in haar grondbeleid is opgenomen dat al het grondbezit in beginsel tijdelijk is en kortlopende overeenkomsten de meeste flexibiliteit bieden om de gronden op het gewenste moment voor het beoogde doel in te zetten.

### **3.4 Samenvatting rapport mestwetgeving en implementatie in gebiedsgericht beleid**

In het juridisch onderzoek voor de mestwetgeving zijn oplossingen gezocht voor drie belemmeringen, namelijk:

- A: De problematiek van het vervoeren van mest zonder bemonstering en analyse verder dan 10 km.
- B: Het op het land brengen van mest buiten de vastgestelde tijdstippen.
- C: De verplichting tot mestinjectie.

De onderzoeksresultaten van de mestwetgeving konden in het tijdsbestek niet worden voorgelegd aan de provincies. Daardoor zijn er geen interviewresultaten met betrekking tot de effecten in gebiedsgericht beleid beschikbaar.

Deze paragraaf beschrijft de probleemstelling, oplossing(en) en bijbehorend stappenplan voor bovenstaande belemmeringen, alsook de relatie tot Europese verplichtingen. Voor een beknopt overzicht van de belemmeringen, oplossingen en concluderende uitgangspunten wordt doorverwezen naar hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

## A: De problematiek van het vervoeren van mest zonder bemonstering en analyse verder dan 10 km

### Probleem:

Op grond van artikel 62 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet heeft te gelden dat als dierlijke meststoffen van een bedrijf worden afgevoerd naar een ander bedrijf, deze enkel en alleen bepaald worden overeenkomstig de forfaitaire stikstofgehalten c.q. forfaitaire fosfaatgehalten als de afstand tussen de productielocatie van het bedrijf waarvan de dierlijke meststoffen afkomstig zijn en de locatie van het bedrijf waar de dierlijke meststoffen gelost worden hemelsbreed ten hoogste 10 km bedraagt (lid 1 sub c). Dit geldt ook van de afvoer van dierlijke meststoffen van een bedrijf of een intermediaire onderneming naar een afnemer die geen bedrijf of een onderneming voert, zie artikel 64 lid 1 sub c en als dierlijke meststoffen van een bedrijf worden afgevoerd naar een perceel dat voor de duur van ten hoogste één jaar in gebruik is gegeven aan een ander bedrijf, zie artikel 67 lid sub b.

Samengevat betreft het probleem dat dierlijke meststoffen, al dan niet via een intermediair, niet verder dan 10 km mogen worden vervoerd wanneer gebruik wordt gemaakt van de forfaitaire bepaling van de stikstof- en fosfaatgehalten in de af te voeren mest. Dit is met name voor natuurinclusieve akkerboeren een probleem, omdat zij doorgaans grotere afstanden dan 10 km moeten afleggen naar een bedrijf dat de mest kan leveren. Immers zij willen doorgaans mest van een ander natuurinclusief werkend bedrijf. Dit betekent dat zij vaker kosten moeten maken voor bemonstering en analyse, wat hogere kosten met zich meebrengt.

### Oplossing A:

Volgens de jurist is het creëren van een maatwerkoplossing, namelijk het gebruik van forfaitaire fosfaat- en stikstofgehalten als het gaat om mest van natuurinclusief werkende boeren verder dan 10 km, wel mogelijk. Van belang is dat de bepaling van gehalten stikstof en fosfaat in mest een aangelegenheid is van de nationale wetgever. Internationaal recht, in het bijzonder de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG), verzet zich er niet tegen dat er in plaats van bemonsterde gehalten forfaitaire gehalten gebruikt worden. Ook het EVRM, meer in het bijzonder artikel 6 en de zogenaamde vrije bewijsleer zoals die door het CbB is uiteengezet als het gaat om handhaving van mestwetgeving, verzet zich hier niet tegen: de veehouder kan immers de keuze geboden worden om te opteren voor hetzij de forfaitaire gehalten, hetzij de bemonsterde gehalten. In feite kende de Meststoffenwet, meer in het bijzonder het systeem van Minas, vanaf 1 januari 1998 tot 1 januari 2006 een vergelijkbaar stelsel van forfaitaire mineralenheffingen versus verwijfde mineralenheffingen.

Met betrekking tot de verankering in nationaal recht is van belang dat de Meststoffenwet de invulling van de bepaling van gehalten in zoverre vrij laat aan de lagere wetgever. Artikel 35 van de Meststoffenwet geeft aan dat er regels kunnen worden gesteld over de bepaling van de hoeveelheden en samenstelling van meststoffen. Artikel 38 van de Meststoffenwet geeft de mogelijkheid tot vrijstelling of ontheffing in het geval van een ministeriële regeling.

In feite is hiermee, gebaseerd op artikel 35 en 38 Meststoffenwet, de basis gegeven voor het hier aan de orde zijnde knelpunt. Artikel 63 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, hiervoor genoemd, is in zoverre de in artikel 70 van het Uitvoeringsbesluit bedoelde uitzondering op de hoofdregel van artikel 68 Uitvoeringsbesluit. In dit verband moet met name artikel 66 van de Uitvoeringsregeling genoemd worden, dat ziet op de afvoer van dierlijke meststoffen naar een natuurterrein dat de hoofdfunctie natuur (dat lijkt al veel op natuurinclusief boeren), waarbij bovendien de afstand niet maximaal 10 maar 20 kilometer mag bedragen (lid 1 sub b).

Vertrekpunt bij de forfaitaire normen is dat deze normaal gesproken *hoger* liggen dan de werkelijke waarden (vgl. de 75%-benadering onder MINAS, zie de MvT bij de invoering van het stelsel van mineralenheffingen, Kamerstukken II 1995-1996, 24 782, nr. 3, p. 15), zodat een bedrijf dat hiervan gebruik maakt op papier eerder 'aan het maximum' zit qua mestbalans zodat het aannemelijk is dat minder mest zal worden opgebracht. Voorts worden, indien de bij RvO bekende gegevens over in het kader van transporten uitgevoerde analyses daartoe aanleiding geven, de forfaitaire waarden periodiek herzien en meer aan de realiteit aangepast. Bovendien zijn er controlemechanismen (bijvoorbeeld het vooraf melden via het rVDM, zie artikel 54 Uitvoeringsregeling), kan er gedifferentieerd worden naar gebieden (bijvoorbeeld terughoudender bij zand- en lössgronden waar het grondwater nog teveel nitraat beva) en kan er een limiet worden opgenomen voor de hoeveelheid uitgezonde vrachten mest, zie in dit verband ook het plafond van 25% van de totale productie op een bedrijf in artikel 62 lid 2 Uitvoeringsregeling

### **Stappenplan:**

Voor de implementatie van deze wijziging – het gebruik van forfaitaire fosfaat- en stikstofgehalten als het gaat om mest van natuurinclusief werkende boeren verder dan 10 km – dient een extra voorziening te worden opgenomen in de Uitvoeringsregeling, die er op neerkomt dat er ook kan worden gekozen voor forfaitaire stikstofgehalten c.q. forfaitaire fosfaatgehalten indien sprake is van de afvoer van mest afkomstig van een natuurinclusieve boer. In een dergelijke bepaling, gemakshalve aan te duiden als artikel 63a of 69a Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, dienen dan ook de voorwaarden en condities waaronder dergelijk transport zonder bemonstering en analyse wordt toegestaan te worden opgenomen. Daarbij dient ook vastgelegd te worden wanneer er wel en niet sprake is van een zodanig niveau van natuurinclusief boeren dat de boer van deze regeling gebruik mag maken.

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

Gelet op het voorgaande worden geen bezwaren voorzien op grond van de Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG) noch op grond van de Natuurherstelverordening (Verordening (EU) 2024/1991). Het is immers niet aannemelijk dat het in een beperkte mate hanteren van forfaitaire normen in plaats van bemonstering en analyse een significant effect heeft op Natura 2000-gebieden danwel de in bijlage I bij de natuurverordening opgenomen habitattypen. Dit zou uiteraard zekerheidshalve nog ecologisch getoetst kunnen worden. Voor wat betreft de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water is van belang dat de afgevoerde mest nog altijd in het kader van de verantwoordingsplicht van de artikelen 7 en verder meegenomen moet worden, zij het forfaitair op basis van bemonstering en analyse.

### **Interviewresultaten:**

Niet van toepassing.

## **B: Het op het land brengen van mest buiten de vastgestelde tijdstippen**

**Probleem:** Tot 1 januari 2024 waren bepalingen omtrent het uitrijden van mest opgenomen in het Besluit gebruik meststoffen, en sedert 1 januari 2024 is het opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), gebaseerd op de Omgevingswet. Het moeten opbrengen van de mest binnen de vastgestelde tijdstippen wordt als knelpunt ervaren door natuurinclusieve boeren en tuinders, omdat zij dierlijk mest willen gebruiken op het moment dat de bodem het toestaat en het bodemleven en/of gewassen daar behoefte aan hebben. Dit moment is afhankelijk van weersomstandigheden en verschilt jaarlijks. Data uit mestwetgeving sluiten soms ook niet aan op

data in subsidieregelingen voor weidevogels. De vraag is of ontheffing of vrijstelling mogelijk is (dan wel of de wet zelf moet worden herzien) voor natuurinclusieve boeren.

### **Oplossing B:**

De uitrijperioden voor mest zijn niet in een <sup>9</sup>ministeriële regeling, maar in een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur), te weten het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder de omgevingswet geregeld. Om deze uitrijperioden aan te passen is een wijziging van het Bal noodzakelijk. Een ontheffingsmogelijkheid, zoals de Meststoffenwet heeft, kent de Omgevingswet niet, althans niet voor deze rijksregels, enkel voor instructieregels (zie artikel 2.32 Omgevingswet). Er is enkel een uitzonderingsmogelijkheid in artikel 4.1187 lid 3 Bal juncto artikel 19.0 Omgevingswet, echter daarvoor is vereist dat de gewenste uitzonderingspositie voor natuurinclusieve boeren kwalificeert als een “bijzondere omstandigheid”. Bijzondere omstandigheden betreffen praktische bezwaren of knelpunten in het kader van een specifieke bedrijfsvoering, te weten extreme weersomstandigheden in combinatie met een landbouwkundige noodzaak (weliswaar uiterst wenselijk met belangrijke milieuhygiënische voordelen, maar nog altijd wel primair een vrije ondernemerskeuze).

Voor de hier bedoelde verruiming van het Bal is uiteraard vereist dat aangetoond wordt dat een verruiming van de uitrijperioden niet op milieuhygiënische bezwaren stuit. Zolang niet gezegd kan worden dat de beoogde verruiming van de uitrijperioden niet *ongeschikt* is (en dus dat het aanwenden van mest buiten de thans in het Bal opgenomen tijdstippen nog altijd wel milieuhygiënisch verantwoord moet zijn), kunnen de artikelen van het Bal worden aangepast. Dat vereist een milieuhygiënische/technische beoordeling van de gevolgen van het opbrengen van bepaalde soorten mest c.q. de voorwaarde waaronder dat gebeurt op een later of vroeger tijdstip in het jaar. Indien uit onderzoek blijkt onder welke omstandigheden een dergelijke verruiming kan worden toegestaan (bijvoorbeeld de reeds gevallen neerslag in het bewuste kalenderjaar, de hoeveelheid reeds opgebracht mest, et cetera), kan dat met de hier bedoelde voorwaarden in het Bal worden opgenomen. Daarbij kan worden vermeld dat bijvoorbeeld artikel 4.1184 Bal (het verbod om meststoffen op een bevroren bodem of een met sneeuw bedekte bodem op te brengen als ook situaties waarin sprake is van een met water verzadigde bodemlaag of beregening, zie de artikelen 4.1185 en 4.1186) nog altijd een soort van vangnet bevat, dat zich in zoverre ook verhoudt tot de codes van goede landbouwpraktijken in bijlage II sub a van de Nitraatrichtlijn, meer in het bijzonder sub 3.

### **Stappenplan B:**

Stap 1: In de eerste plaats zal nagegaan moeten worden of een verruiming van de uitrijperioden gelet op de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water geen relevante nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, evenals de voorwaarden die daarbij in acht genomen moeten worden.

Stap 2: In de tweede plaats zal het Bal aangepast moeten worden, waarbij gedacht kan worden aan het toevoegen van een extra sub aan artikel 4.1187 en/of 4.1188, waarin ook de voorwaarden moeten worden verankerd. Bijzonder aandachtspunt daarbij is dat het gelet op de materie in de rede ligt dat er wordt aangesloten bij de op grond van de Meststoffenwet door de agrariërs verplicht te voeren administratie (welke in beginsel *niet* op perceelsniveau gevoerd wordt).

<sup>9</sup> In tal van wetten en algemene maatregelen van bestuur wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend omtrent één of meer onderwerpen (nadere) regels te stellen. De op basis van een dergelijke bevoegdheid vastgestelde regels worden met de term ‘ministeriële regeling’ aangeduid (bron: [Kenniscentrum voor beleid en regelgeving](#))

## Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:

Als het gaat om de perioden waarin de mest mag worden opgebracht is van belang om vast te stellen dat in de Nitraatrichtlijn de verplichting wordt gesteld om in Actieprogramma's uitrijdperioden vast te stellen en verder een ruime beoordelingsvrijheid aan de nationale lidstaten wordt toegekend. Immers, met betrekking tot de codes van goede landbouwpraktijken gaat het om de periodes die *niet* geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van de meststof. De thans aangehouden perioden in het Bal lijken uit te gaan van een bepaalde voorkeur van de wetgever gelet op de na te streven beleidsdoeleinden, gebaseerd op een beoordeling van de effecten van uitspoeling van stoffen naar het grond- en oppervlaktewater, maar dat het geenszins zo is dat de periode na 1 september niet meer "geschikt" is voor het opbrengen van de meststof, en met name niet voor het bereiken van de norm van de Nitraatrichtlijn van 50 mg nitraat per liter grondwater (bijlage I, sub A lid 2 bij de richtlijn). Het verbod bedoeld in bijlage III hoeft zich daar in zoverre dan ook niet over uit te strekken.

De Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG) sluit in relevante mate aan bij de maatregelen van de Nitraatrichtlijn (vgl. artikel 10 en bijlage VI, deel A), maar daar bovenop geldt een algemene verplichting om te komen tot het tegengaan van een achteruitgang en vervolgens een verbetering van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, zie artikel 4 lid 1 van de richtlijn. Daaruit volgt dat een verandering in de uitrijperioden niet mag leiden tot een verslechtering van de waterkwaliteit. Zoals hiervoor geschetst kan het zijn dat vasthouden aan de huidige uitrijperioden bezien op de waterkwaliteit preferabel is, maar zolang een verruiming niet althans niet op rechtens relevante wijze leidt tot een verslechtering wordt geen strijdigheid met deze richtlijn voorzien.

Ook met betrekking tot de Habitatrichtlijn of Natuurherstelverordening worden onder de hiervoor geschetste randvoorwaarden geen bezwaren voorzien, aangezien in dat geval zich geen relevant effect (in de zin van verhoogde af- en uitspoeling naar bodem- en grondwater in aangewezen Natura 2000 en aangewezen habitattypen) zal voordoen. Bij de Natuurherstelverordening wordt volledigheidshalve nog de verplichting genoemd om, zie artikel 11, te komen tot herstel van landbouwecosystemen. Daarbij dient onder meer gekeken te worden naar de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland (lid 2 sub b): een relevante één-op-één relatie lijkt niet aanwezig (gelet op het CDM-advies *Organische stof in de bodem en nitraatuitspoeling* van 12 juli 2017), maar het is wel aanbevelenswaardig dit aan de CDM voor te leggen.

## Interviewresultaten:

Niet van toepassing.

## C: De verplichting tot mestinjectie

**Probleem:** Het rapport van deliverable DC3.1, 'Belemmerende wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw en aanleg nieuwe natuur' beschrijft de probleemstelling van de verplichting tot mestinjectie als volgt:

*'De natuurinclusieve boer wil onnodige ammoniakemissie voorkomen én bodemleven stimuleren, maar voorgeschreven technieken voor de aanwending van drijfmest, namelijk mestinjectie, zijn alleen gericht op het verminderen van ammoniak en niet op het stimuleren van bodemleven. Het schaadt zelfs het bodemleven, doordat binnen huidige technieken de mest geconcentreerd in de bovenste bodemlaag wordt gebracht (CLM rapport). Dit is belemmerend voor de bevordering van de biodiversiteit, waar het tot schade aan het bodemleven leidt en daardoor ook tot negatieve gevolgen voor weidevogels (Nota Belemmerende Regels Kringlooplandbouw, DGAPRV/20206116).*

*Een oplossing zou kunnen zijn dat alle dierlijke mest gebruikt zou mogen worden op eigen land met technieken die zorgen voor minder ammoniakemissie én die geen schade aan bodem- en waterleven toebrengen. Bijvoorbeeld het met water verdund aanbrengen van dierlijke mest met sleepvoettechniek (wordt al toegepast bij een aantal bedrijven onder voorwaarden).'*

Uit de verschillende technieken blijkt dat aanwending met behulp van aanzienlijke hoeveelheden water relevant is om te kunnen kwalificeren als emissiearme aanwending. Daarbij moet het klaarblijkelijk steeds gaan om een bemester waarbij een mestaanwendsysteem wordt toegepast waarin de drijfmest met water is verdund in een verhouding van minimaal één volume-eenheid water op twee volume-eenheden drijfmest.

In het Bal staat de regeling<sup>10</sup> voor het emissiearm aanwenden van de meststoffen opgenomen, waarvan de wettelijke grondslag is gelegen in de artikelen 4.3 en 4.12 Omgevingswet. Artikel 4.1199 van het hierop gebaseerde Bal bepaalt in lid 1 dat "Met het oog op het beperken van verontreiniging van de lucht wordt bij het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen voldaan aan het BBT-document 'emissiearm aanwenden'". Dit document beschrijft een methode waarop dierlijke meststoffen (en zuiveringsslib) moeten worden aangewend om gekwalificeerd te kunnen worden als emissiearm. Lid 2 van dit artikel beschrijft dat de regel in lid 1 niet van toepassing is bij het op of in de bodem brengen van drijfmest om winderosie te voorkomen, a) als de drijfmest afkomstig is van runderen, b) bij bouwland dat ligt op zandgronden, c) in de periode van 1 maart tot en met 31 mei, en d) als in de bodem een gewas is ingezaaid, geplant of gepoot. Aanvullend beschrijft lid 3 dat "Het eerste lid is niet van toepassing op het brengen van vaste mest op gronden waar het hellingspercentage minder dan 7% is en waarop gras wordt geteeld of waarop alleen fruit wordt geteeld."

**Oplossing C1:** De eenvoudigste oplossing is die waarin een beoogde nieuwe vorm van mestaanwending als emissiearme techniek kwalificeert en dus ook als zodanig in dit BBT-document benoemd kan worden. Afhankelijk van de technische mogelijkheden die er bestaan en de vraag in hoeverre iets uitvoerbaar is en toch nog gekwalificeerd kan worden als emissiearme techniek, kan derhalve het bewuste document worden aangepast dan wel aangevuld. Dit is de snelste en meest eenvoudige manier om aan het gesignaleerde knelpunt tegemoet te komen, en vereist als zodanig geen wijziging van de wet- of regelgeving.

#### **Stappenplan C1:**

Stap 1: In de eerste plaats moeten de beoogde techniek(en) nader onderzocht worden, met name wat deze beteken(t)(en) qua emissies.

Stap 2: Als deze technieken emissiearm zijn, kan het BBT-document worden aangepast en aangevuld met een technische beschrijving van deze techniek.

**Oplossing C2:** Als de techniek *niet* emissiearm is, is een tweede mogelijkheid de aanpassing van artikel 4.119 Bal, dat zelf namelijk reeds in lid 2 en lid 3 voorziet in een uitzondering op de in lid 1 voorgeschreven emissiearme aanwending. Bij lid 2 gaat het om een uitzonderingssituatie in geval sprake is van het aanwenden van drijfmest om winderosie te voorkomen en bij het derde lid gaat het om aanwenden van vaste mest op gronden waar het hellingspercentage minder dan 7% is en waarop gras wordt geteeld of alleen fruit wordt geteeld. Als de aanwendtechniek die voor ogen

<sup>10</sup> Op de website van RVO staat een [uitzonderingsbepaling](#) voor het bovengronds uitrijden van mest. Dat is een tijdelijke [vrijstellingsregeling](#).

wordt gestaan *niet* kwalificeert als emissiearme aanwending als bedoeld in de bewuste bijlage, is dus een uitzondering nodig, vergelijkbaar met lid 2 en lid 3. In dat geval zou een vierde lid aan artikel 4.119 Bal kunnen worden toegevoegd dat eveneens het eerste lid niet van toepassing verklaart bij het op of in de bodem brengen van mest onder daarin geschetste voorwaarden en beperkingen zoals geen milieuhygiënische bezwaren en/of het toepassen van een natuurinclusieve bedrijfsvoering.

### **Stappenplan C2:**

Stap 1: Als de techniek *niet* emissiearm is, moet artikel 4.119 Bal zelf aangepast worden door toevoeging van een aanvullende bepaling waarin, kort gezegd, staat beschreven dat deze nieuwe techniek mag worden toegepast mits er geen milieuhygiënische bezwaren zijn dan wel kan worden aangetoond dat de bedrijfsvoering voldoet aan – nog nader te formuleren – natuurinclusieve principes en werkwijzen, bijvoorbeeld zoals vermeld in paragraaf 1.3. Daarbij dient wel goed gekeken te worden wat de effecten zijn, zowel met het oog op de Habitatrichtlijn als de NEC-richtlijn (zie hieronder).

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

Oplossing C2 (aanpassing artikel 4.119 Bal) kan een negatieve bijdrage leveren aan de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Hoewel de wetgever ervanuit ging dat het gebruik van meststoffen losstaat van de Habitatrichtlijn, is dat gelet op de rechtspraak van Afdeling bestuursrechtspraak op 19 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 20.2) onjuist. Het toestaan van niet-emissiearme aanwending zou in strijd kunnen komen met de Habitatrichtlijn, maar in de uitspraken van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2874), 21 december 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3889) en van 3 mei 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1738) wordt eigenlijk niet ingegaan op de emissiearme aanwending. Tot op heden heeft de Afdeling dit klaarblijkelijk van weinig relevantie geacht, waarbij wellicht ook de standpunten van partijen tijdens de procedures een rol hebben gespeeld. Echter, het is geenszins uit te sluiten dat er een vergunningplicht ontstaat indien, met name op wat grotere schaal en nabij Natura 2000-gebieden, het wordt toegestaan om meststoffen niet emissiearm aan te wenden. Uit de Porthos-uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3159) blijkt dat een algemene vrijstellingsregeling in verband met de schaaffecten bij gebreke van een zeer goede onderbouwing in strijd komt met hoger recht. Het lijkt er op dat oplossing C2 een groter probleem creëert dan dat er wordt opgelost.

Zonder hier in detail te treden, hetgeen in feite nog niet mogelijk is omdat de natuurherstelverordening nog vertaald moet worden naar een nationaal herstelplan, is duidelijk dat de tekst voor een belangrijk gedeelte bij hetgeen hiervoor is opgemerkt over de Habitatrichtlijn. Er mag geen sprake zijn van een verslechtering. Indien en voor zover de aanwending van de mest verdund met water derhalve niet gekwalificeerd zou kunnen worden als emissiearm, zou dat ook een probleem op kunnen leveren in het kader van de verordening, die vanzelfsprekend rechtstreekse werking heeft en ook als zodanig getoetst zou kunnen worden. Van belang is derhalve ook hier dat aangetoond wordt dat de hier bedoelde uitzondering op de verplichte mestinjectie als emissiearm kwalificeert en niet leidt tot een significante verslechtering en dat dergelijke maatregelen niet in de weg staan aan een goede ontwikkeling van de natuur tot de goede kwaliteit (zoals gedefinieerd in het tijdspad met de bijbehorende percentages) is bereikt.

De verplichte emissiearme aanwending voor het tegengaan van nadelige effecten van ammoniak wordt met name in verband gebracht met de NEC-richtlijn (Richtlijn (EU) 2016/2284). De NEC-richtlijn strekt ertoe de totale oppervlakte in Europa die door verzuring is aangetast te reduceren:



ammoniak is één van die stoffen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn deze zogenaamde NEC-plafonds opgenomen als rijksomgevingswaarden. Met het oog op de op grond van de richtlijn te bereiken reductie dienen onder meer nationale programma's te worden opgesteld die aan de eisen genoemd in de bijlagen bij de richtlijn voldoen, waaronder emissiearme aanwending waarvoor (niet-verplichtende) maatregelen worden genoemd en waar in het programma in het kader van de 'codes van goede landbouwpraktijken' aandacht aan moet worden besteed. In het nationaal NEC-programma wordt vervolgens emissiearme aanwending van mest meermaals genoemd als relevante factor voor de landbouw, maar de maatregelen zijn niet expliciet als 'code van goede landbouwpraktijk' in het NEC-programma opgenomen, omdat zij al op grond van ander, zelfstandig nationaal recht gelden.

Veldemissies door aanwending zijn iets meer dan 40% van de totale ammoniakemissies, wat aangeeft dat het een significante bron is. Wijziging van de verplichting qua aanwending voor natuurinclusieve boeren naar een minder emissiearme techniek kan, afhankelijk van de groepsgrootte (zie paragraaf 1.3), een relevante invloed hebben op het behalen van de doelstelling van de NEC-richtlijn. Dat zou éérs in kaart gebracht moeten worden. Mocht onverhoopt sprake zijn van een relevante invloed waardoor de waarden, die gelden als resultaatverplichtingen, niet meer gehaald kunnen worden, is aanpassing van het NEC-programma nodig. Er zal immers elders een compensatie moeten plaatsvinden. Afwijking van de NEC-plafonds is momenteel slechts beperkt mogelijk, namelijk enkel hetzij a) de NEC-richtlijn dat toestaat of b) er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals uitzonderlijk koude winter of een uitzonderlijk droge zomer.

#### **Interviewresultaten:**

Niet van toepassing.

### **3.5 Samenvatting rapport Waterwetgeving en implementatie in gebiedsgericht beleid**

In het juridisch onderzoek voor de waterwetgeving zijn oplossingen gezocht voor drie belemmeringen, zie het Pfl-rapport "Belemmeringen in wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw en bij aanleg nieuwe natuur" d.d. november 2021.

- A. Gefaseerd uitbaggeren van watergangen is niet overal toegestaan.
- B. De ontvangstplicht voor specie afkomstig van het uitbaggeren van watergangen.
- C. Conflict vernatting landbouwgrond en peilbesluit

De onderzoeksresultaten van de waterwetgeving konden in het tijdsbestek niet worden voorgelegd aan de provincies. Daardoor zijn er geen interviewresultaten met betrekking tot de effecten in gebiedsgericht beleid beschikbaar.

Deze paragraaf beschrijft de probleemstelling, oplossing(en) en bijbehorend stappenplan voor bovenstaande belemmeringen, alsook de relatie tot Europese verplichtingen. Voor een beknopt overzicht van de belemmeringen, oplossingen en concluderende uitgangspunten wordt doorverwezen naar hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

#### **A: Gefaseerd uitbaggeren van watergangen is niet overal toegestaan**

**Probleem:** Natuurinclusieve boeren willen natuur in sloten en op slootkanten behouden, daarvoor is gefaseerd uitbaggeren wenselijk - en tevens zorgen voor voldoende waterafvoer. Echter op diverse plaatsen is gefaseerd baggeren conform de keur van het waterschap niet toegestaan



**Oplossing A1:** In het interview met mw. I. Baltus en dhr. A. Krijgsman van de Unie van Waterschappen zijn de volgende oplossingen aangedragen:

1. De wens om mogen overgaan tot gefaseerd baggeren hoeft niet juridisch worden opgelost. Waterschappen kunnen beleidsmatig een versoepeling vastleggen voor boeren die natuurinclusief willen werken. Daar is beleidsruimte voor. Het moet dan wel in het 6-jaarlijks vast te stellen waterbeheerprogramma of: in een specifiek beleidskader voor uitbaggeren van watergangen worden vastgelegd. Specifieke beleidskaders zoals voor het uitbaggeren van watergangen zijn eenvoudiger en veel sneller aan te passen.

De waterschappen werken aan een nieuwe modelverordening voor de Keur van de waterschappen voor; daarin zal aandacht besteed worden aan de wens om natuurinclusief te boeren.

Daarnaast hebben waterschappen de mogelijkheid om specifieke stimuleringsmaatregelen in te stellen ten gunste van natuurinclusief beheer van watergangen Ook dit zal worden opgenomen in het in vernieuwde model voor de Keur van de waterschappen.

Waterschappen streven naar een goede ecologische chemische toestand van wateren die onder hun verantwoordelijkheid vallen en staan in het algemeen positief tegenover maatregelen – zoals natuurinclusief beheerde randen van waterlopen - die daar aan bijdragen.

Bij dit alles bieden ook de provinciale regelingen voor agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLB) mogelijkheden. In het ANLB zitten diverse beheerpakketten rond ecologisch slootbeheer (randenbeheer, baggerspuiten en ecologisch slootschonen)

## B: De ontvangstplicht voor specie afkomstig van het uitbaggeren van watergangen

**Probleem:** Als de grond naast een watergang verschaald wordt in het kader van herontwikkeling van natuurwaarden, vormt de ontvangstplicht voor specie afkomstig van het uitbaggeren van watergangen (conform artikel 5.23 van de Waterwet; nu echter onderdeel van de BAL in het kader van de Omgevingswet) een probleem voor de natuurinclusieve boer.

**Oplossing B1:** In de onlangs in werking getreden Omgevingswet is er een oplossing gecreëerd: de uit de watergang afkomstige baggerspecie mag in een zone van 10 km rondom de watergang toegepast worden, bijvoorbeeld om gronden op te hogen. Het waterschap kan dus besluiten geen gebruik te maken van de ontvangstplicht en om de bagger af te voeren. Dit zal wellicht een financieel probleem opleveren: wie betaalt de transportkosten? Juridisch is er echter niet meer persé een probleem.

De waterschappen zullen wel beleidsmatig moeten vastleggen dat van de 10 km-zone gebruik gemaakt mag worden. De 10 km-zone wordt nu vooral ingesteld als er grote hoeveelheden baggerspecie vrijkomen waardoor men niet met ontvangstplicht uit de voeten komt.

## C: Conflict vernatting landbouwgrond en peilbesluit

**Probleem:** Vernatting van landbouwgrond ten behoeve van natuur is vaak in strijd met peilbesluit waterschap.

**Oplossing C1:** Afwijken van peilbesluiten is mogelijk. Peilbesluiten vallen buiten de keur; het zijn separaat genomen besluiten. Er zijn doorgaans talloze peilen per waterschap. Verder zijn in veel gevallen vergunningen of ontheffingen voor onderbemaling of opmaling mogelijk.

De waterschappen proberen bij het peilbeheerrekening te houden met een veelheid aan vaak tegenstrijdige, met elkaar conflicterende belangen. Doorgaans krijgt een goede doorloop van het water de hoogste prioriteit. Aan behoud of herstel van natuurwaarden wordt in het algemeen iets

minder belang toegekend. Binnen peilbesluiten bestaan echter mogelijkheden voor afwijkende peilbesluiten voor specifieke deelgebieden. Dit moet worden vastgelegd worden als een specifieke afwijking binnen de uitvoeringssfeer van een peilbesluit.

Er zijn dus nu reeds juridische mogelijkheden om ten behoeve van natuurgericht grondgebruik een afwijkend peil in een peil besluit vast te stellen en in te stellen.

### **Stappenplan A, B en C:**

Stap 1: Consultatie van alle 21 waterschappen aangaande de voorstellen en verzoek om aan te geven welke regionale differentiatie nodig is voor – globaal gesproken –

- Noord-Nederland (met name: Friesland en Groningen),
- Oost-Nederland (ongeveer: Drenthe, Overijssel en Gelderland),
- West-Nederland (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en Zeeland) en
- Zuid-Nederland (grotendeels: Noord-Brabant en Limburg).

Een andere indeling van de waterschappen zou kunnen uitgaan van de meest algemene bodemsoort in de waterschappen: zand, klei, veen. Gewoonlijk wordt door de Unie van Waterschappen (UvW) echter de indeling in een noordelijke, zuidelijke, westelijke en oostelijke regio gehanteerd.

Stap 2: Uitwerking van een voorstel voor gebiedsgerichte d.w.z. naar de onderscheiden regio's toe gedifferentieerde implementatie van de aanpak ten aanzien van gefaseerd baggeren, afvoer van baggerspecie en natuurgerichte peilbesluiten

Stap 3: Presentatie van het voorstel in de ambtelijke UvW-werkgroep Waterketens en Emissies. Hierin is ongeveer de helft van de 21 waterschappen vertegenwoordigd. In ieder geval zijn alle 4 (N,Z,W,O) regio's vertegenwoordigd.

In overleg met de werkgroep kan vervolgens een concept sectorstandpunt van de UvW worden geformuleerd.

Stap 4: Ambtelijke consultatie van de provincies – de afdelingen Natuur en Water - over het concept sectorstandpunt. Doel: nagaan of er wellicht strijdigheden zijn met provinciaal beleid ten aanzien van natuur en water.

Stap 5: Verwerking van de reacties van de UvW-werkgroep Waterketens en Emissies en van de provincies.

Stap 6: Bespreking en na enige aanpassingen: vaststelling van het concept sectorstandpunt in de bestuurlijke UvW-commissie Waterketens en Emissies.

Stap 7: Behandeling van het vastgestelde sectorstandpunt in de besturen van de 21 waterschappen en start van de daadwerkelijke implementatie.

### **Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen:**

De geraadpleegde juristen van de Unie van Waterschappen zagen geen strijdigheden met Europeesrechtelijke verplichtingen in het kader van VHR, NHV, KRW, Green Deal, EU Biodiversity Strategy

### **Resultaten interviews met provincies:**

Niet van toepassing.

Kanttekening: Gezien het gegeven dat het bij dit onderdeel gaat om bevoegdheden van de waterschappen en de geïnterviewde juristen van de Unie van Waterschappen aangaven dat er juridisch gezien duidelijke mogelijkheden zijn om een en ander per waterschap gebiedsgericht toe te passen lijken er geen beletselen voor de inzet van de oplossingen in gebiedsgerichte projecten.

## 4. Reflectie vanuit LIFE IP All4Biodiversity en de Natuurherstelverordening

Kort na aanvang van voorliggend project werd de Europese Natuurherstelverordening (NHV) gepubliceerd. Nederland dient in 2026 plannen gereed te hebben voor de uitvoering en monitoring van de NHV. In het kader van het LIFE IP All4Biodiversity<sup>11</sup>, waar voorliggend onderzoeksproject onderdeel van uitmaakt, zijn veel instrumenten, kennis en praktijkvoorbeelden ontwikkeld en verzameld, die een bijdrage kunnen leveren aan de ambities die zijn vastgelegd in de NHV. Daarom is op verzoek van de opdrachtgever LVVN onderzocht hoe kennisproducten, instrumenten en praktijkvoorbeelden voortkomend uit of ontwikkeld in het kader van All4Biodiversity al een bijdrage kunnen gaan leveren aan de implementatie van de NHV in Nederland.

Daartoe is allereerst onderzocht welke doelstellingen de Natuurherstelverordening hanteert en hoe deze bijdragen aan de doelstellingen en werkwijze van LIFE IP All4Biodiversity. Het programma LIFE IP All4Biodiversity streeft naar het verhogen van de kwaliteit van de natuur in Nederland door het ontwikkelen van een integrale, gebiedsgerichte aanpak voor het beheer van de terrestrische Natura 2000-gebieden en de omliggende overgangsgebieden. Door het hoge aandeel landbouwareaal in de overgangsgebieden, betekent dat met name een nauwe samenwerking met boeren aan het ontwikkelen en toepassen van kennis en maatregelen op het gebied van natuurinclusieve landbouw. Derhalve is toegespitst op de raakvlakken en doelstellingen uit de NHV aan natuurinclusieve landbouw.

De volgende paragrafen beschrijven allereerst hoe natuurinclusieve landbouw is opgenomen in de NHV, gevolgd door bijbehorende specifieke doelstellingen en maatregelen. Vervolgens is gereflecteerd op de mogelijke implementatie van deze maatregelen en hoe zich dit verhoudt tot de hedendaagse gebiedsgerichte aanpak. Ten slotte is beschreven op welke manier LIFE IP All4Biodiversity al beproefde en direct inzetbare handvatten biedt op het gebied van kennis, instrumenten en maatregelen voor de implementatie van de Natuurherstelverordening.

### 4.1 Natuurinclusieve landbouw in de Natuurherstelverordening

De **Natuurherstelverordening** bevordert natuurinclusieve landbouw door de nadruk te leggen op biodiversiteitsvriendelijke landbouwpraktijken, herstel van ecosystemen op landbouwgrond, en duurzaam bodem- en waterbeheer. Hoewel de verordening zelf geen specifieke term "natuurinclusieve landbouw" gebruikt, omvat het wel maatregelen die hier nauw bij aansluiten. Natuurinclusieve landbouw bevordert de integratie van natuurlijke processen en biodiversiteit in landbouwpraktijken. Ecosystemen met grote biodiversiteit, waaronder landbouwecosystemen, leveren onder goede omstandigheden een reeks essentiële ecosysteemdiensten.

Boeren worden gestimuleerd om hun praktijken aan te passen om een gezonder milieu te ondersteunen, met financiële en technische steun vanuit de EU. Dit sluit aan bij bredere EU-doelstellingen die aansturen op verduurzaming van de landbouw ten behoeve van zowel biodiversiteit als andere doelen zoals die met betrekking tot klimaat, water en gezondheid. Te denken valt aan de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water,

<sup>11</sup> [www.all4biodiversity.nl](http://www.all4biodiversity.nl)

Kaderrichtlijn Mariene Strategie, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het verdrag over biologische diversiteit (Convention on Biological Diversity).

Specifieke doelstellingen uit de NHV die van toepassing zijn op natuurinclusieve landbouw zijn met name:

- **agrarische ecosystemen** - toename van graslandvlinders en boerenlandvogels, de voorraad organische koolstof in akkerland op minerale bodems en het aandeel landbouwgrond met landschapselementen met een hoge diversiteit; herstel van gedraineerde veengebieden onder agrarisch gebruik.
- **bestuivende insecten** - de afname van bestuivers tegen 2030 omkeren en een stijgende trend in bestuiverspopulaties bereiken, met een in de hele EU toe te passen methodologie voor regelmatige monitoring van bestuivers.

## Agrarische ecosystemen

### *Herstel en voorkomen*

Landbouwareaal wordt gezien als een essentieel onderdeel van het ecosysteem dat hersteld moet worden. De verordening moedigt boeren aan om maatregelen te nemen die de biodiversiteit op hun land verbeteren, zoals het herstellen van graslanden, akkers en heggen die habitats bieden voor wilde dieren. De verordening vereist verder dat landbouwactiviteiten die verdere schade aan het milieu toebrengen worden beperkt. Dit betekent dat intensieve landbouw die leidt tot bodemuitputting, ontbossing of vervuiling van waterbronnen strikter gereguleerd wordt.

De focus ligt op extensiveren van de landbouw en richt zich op praktijken die belangrijke voordelen hebben voor de bescherming van de biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Voorbeelden hiervan zijn:

- precisielandbouw
- biologische landbouw
- agrobosbouw
- blijvend grasland met lage intensiteit

Dergelijke vormen van landbouw zijn niet bedoeld om het agrarisch landgebruik te stoppen, maar eerder om dit type gebruik aan te passen ten voordele van het functioneren en de productiviteit van de landbouwecosystemen op lange termijn. Aantrekkelijke financieringsregelingen voor landeigenaren, boeren en andere landbeheerders om vrijwillig dergelijke praktijken toe te passen zijn belangrijk om op de lange termijn voordelen van herstel te realiseren (Lid 54 van de overweging voorafgaand aan de feitelijke verordeningstekst).

### *Agro-ecologische principes*

De verordening stimuleert praktijken die agro-ecologische principes volgen. Dit houdt in dat landbouwmethoden in harmonie met de natuur worden geïntegreerd, zoals het gebruik van natuurlijke bestrijdingsmiddelen, en het bevorderen van gewasdiversiteit om bodemerosie en uitputting tegen te gaan.

### *Duurzaam bodemgebruik*

De verordening legt nadruk op maatregelen die bijdragen aan het herstel van bodemgezondheid, wat essentieel is voor duurzame landbouw. Praktijken zoals gewasrotatie, minimale bodembewerking (no-tillage) en het gebruik van groenbemesters worden gestimuleerd, omdat deze bijdragen aan een veerkrachtige bodemstructuur, het verhogen van het organisch stofgehalte en nutriënten, en het vasthouden van koolstof.

### *Waterbeheer*

De verordening promoot ook het herstellen van natuurlijke waterstromen en het behouden van watervoorraden in landbouwgebieden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat veengebieden, sloten en beken hersteld moeten worden, en dat er duurzaam gebruik gemaakt wordt van irrigatiewater om droogtebestendigheid te bevorderen.

## Bescherming van bestuivers

Een belangrijk aspect van natuur-inclusieve landbouw is de bescherming van bestuivers, zoals bijen en vlinders, die cruciaal zijn voor het functioneren van landbouwsystemen. De verordening verplicht landen om herstelmaatregelen te nemen die helpen bij het herstellen en bevorderen van bestuivers, zoals het aanleggen van bloemrijke akkerranden en het verminderen van pesticidengebruik.

## 4.2 Specifieke doelstellingen en maatregelen

Er moeten herstelmaatregelen worden genomen ten behoeve van de biodiversiteit in agrarische ecosystemen in de hele Europese Unie, ook in de gebieden die niet vallen onder habitattypes binnen Richtlijn 92/43/EEG (de Habitatrichtlijn). De effecten van de herstelmaatregelen zullen worden gemeten op basis van een selectie van indicatoren uit o.a. de graslandvlinderindex, de voorraad organische koolstof in akkerland met minerale bodems of het aandeel landbouwgrond met een hoge diversiteit aan landschapselementen (NHV lid 55 van de overwegingen, p. 32).

Aangezien boerenlandvogels bekende en algemeen erkende sleutelindicatoren zijn voor de gezondheid van landbouwecosystemen moeten deze worden gemonitord. Lidstaten (en niet de individuele boer) moeten bepaalde targets halen voor het aantal boerenlandvogels (NHV lid 56 van de overwegingen, p. 32. Zie bijlage 1 voor de lijst boerenlandvogels in Nederland).

Onder landschapselementen met een hoge kans op biodiversiteit wordt verstaan: bufferstroken, braakland, individuele bomen of een groep bomen, bomenrijen, akkerranden, sloten, beken, kleine waterrijke gebieden, stenen muurtjes, kleine vijvers en cultuurelementen. Deze bieden allemaal ruimte voor wilde planten en dieren, inclusief bestuivers, voorkomen bodemerosie en -uitputting, filteren lucht en water, ondersteunen klimaatmitigatie en -adaptatie, en de productiviteit van bestuivingsafhankelijke gewassen (NHVV lid 57, p. 32). Lidstaten worden geacht om ten minste 4% van hun bouwland op bedrijfsniveau te gebruiken voor niet-productieve gebieden en elementen, zoals braakland en de hierboven genoemde landschapselementen. Dit volgt de GLB-conditionaliteits standaard nr. 8 inzake goede landbouw- en milieuconditie van land<sup>12</sup> (CAP conditionality standard nr. 8 on Good Agricultural and Environmental Conditions of Lands (GAEC 8))

In de natuurherstel verordening worden specifieke verplichte doelstellingen benoemd gerelateerd aan natuurherstel waar lidstaten zich aan moeten houden. In tabel 1 zijn deze doelstellingen nogmaals kort benoemd en beschreven, inclusief locatie in de verordening. Artikel 9 betreft de vrije stroming van rivieren en connectiviteit, artikel 10 richt zich op bestuivers en met name artikel 11 gaat specifiek over het herstel van landbouwecosystemen.

Locatie in verordening	Onderwerp	Verplichting voor de lidstaten
Artikel 9 (1-4)	Hydrologie	Een van de doelstellingen is om tegen 2030 25.000 km rivieren in de Europese Unie weer vrij te laten stromen. De lidstaten moeten kunstmatige barrières verwijderen om de natuurlijke

<sup>12</sup> Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013 (OJ L 435, 6.12.2021, p. 1).

		verbinding van rivieren en de natuurlijke functies van de aangelegde uiterwaarden te garanderen.
Artikel 10 (1)	Bestuivers	De lidstaten dienen de diversiteit van bestuivers te verbeteren en de achteruitgang van de populaties uiterlijk in 2030 om te keren en een stijgende lijn te bewerkstelligen. Vanaf 2030 wordt dit om de 6 jaar gemeten <sup>13</sup> .
Artikel 11(1)	Bevorderen van biodiversiteit in agrarische ecosystemen	Nodige herstelmaatregelen treffen om de biodiversiteit in landbouwecosystemen te vergroten. Hierbij moet rekening gehouden worden met klimaatverandering, de sociale en economische behoeften van plattelandsgebieden en de noodzaak om een duurzame landbouwproductie te waarborgen. Dit is bovenop de verplichte herstelmaatregelen in de habitattypen van Annex I en bescherming van soorten van Annex II, IV en V (Habitats Directive 92/43/EEC).
Artikel 11(2)	Indicatoren voor landbouwsystemen	Maatregelen nemen gericht op een stijging van twee van de drie volgende indicatoren voor landbouwsystemen: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. grasvlinderindex;</li> <li>b. voorraad organische koolstof in akkerland minerale bodems;</li> <li>c. aandeel landbouwgrond met landschapselementen met een hoge diversiteit.</li> </ul> Deze indicatoren moeten worden gemeten in de periode van 18 augustus 2024 t/m 31 december 2030 en vervolgens om de zes jaar totdat de afdoende niveaus zijn bereikt. Deze niveaus worden vastgesteld in een kader op uiterlijk 28 december 2028.
Artikel 11(3)	Boerenlandvogels	Herstelmaatregelen invoeren die erop gericht zijn dat de gemeenschappelijke index van boerenlandvogels op nationaal niveau (soorten zijn te vinden in Bijlage 1), geïndexeerd op 1 september 2025 = 100 <sup>14</sup> , de volgende niveaus bereikt: 110 in 2030, 120 in 2040 en 130 in 2050
Artikel 11(4)	Veengebieden op landbouwgrond	De lidstaten nemen maatregelen voor het herstel van organische bodems in landbouwgebruik die gedraineerde veengebieden vormen. Deze maatregelen worden ten minste toegepast op: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 30% van dergelijke gebieden tegen 2030, waarvan ten minste een kwart opnieuw wordt vernat;</li> <li>b. 40 % van dergelijke gebieden tegen 2040, waarvan ten minste een derde opnieuw wordt vernat;</li> <li>c. 50 % van dergelijke gebieden tegen 2050, waarvan ten minste een derde opnieuw moet worden vernat.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Als onderdeel van het vernatten van deze gebieden mogen ook gebieden waar voorheen veen werd afgegraven worden toegevoegd</li> <li>• Gedraineerde veengebieden op andere gronden dan landbouwgrond en turfwinningengebieden mogen ook meetellen (tot maximaal 40%)</li> <li>• Het vernatten van veengebieden moet bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen en het vergroten van de biodiversiteit</li> <li>• Dit is een verplichting voor lidstaten en niet voor landbouwers en particuliere grondeigenaren (dit blijft vrijwillig)</li> </ul>

<sup>13</sup> Tegen 2030 worden de richtlijnen hiervoor vastgesteld

<sup>14</sup> Trendwaarden geven de totale verandering in de populatiegrootte van de samenstellende boerenlandvogels over een periode van jaren weer.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• De lidstaten stimuleren zo nodig het vernatten van veengronden om dit voor landbouwers en particuliere grondeigenaren een aantrekkelijke optie te maken en bevorderen de toegang tot opleiding en advies voor landbouwers en andere belanghebbenden over de voordelen van het vernatten van veengronden en over de mogelijkheden van daaropvolgend landbeheer.</li> </ul>
--	--	--

## 4.3 De implementatie van de NHV in Nederland en de bijdrage van All4Biodiversity

### Implementatie in de praktijk

De doelstellingen uit met name artikel 11 uit de NHV sturen aan op het nemen van natuurinclusieve maatregelen in het landbouwareaal ten behoeve van biodiversiteit. Dit vereist een (versnelling van de) transitie van gangbare landbouw naar natuurinclusieve landbouw in die gebieden waar de opgaven van de NHV zullen moeten worden gerealiseerd. Het doorvoeren van verplichtingen vanuit overheidswege lijkt dan een makkelijke oplossing om snel resultaten te boeken. Echter, zoals uit de interviews met de vijf provincies over het toepassen van oplossingen voor belemmerende wet- en regelgeving blijkt, is hun ervaring dat een gebiedsgerichte aanpak op vrijwillige basis in andere opzichten wenselijker is. Verplichtingen zorgen voor duidelijkheid voor agrarisch ondernemers, maar door het gebrek aan dialoog en het inperken van het eigen inzicht met betrekking tot het toepassen van geschikte maatregelen voeren het gevoel van machteloosheid en betutteling de boventoon. De provincies geven aan dat de agrarisch ondernemers dit ervaren als beperking van hun bedrijfsvoering en het negeren van hun kennis. Dit leidt tot onverschilligheid en verlies aan vertrouwen richting overheidsinstellingen. In een gebiedsgerichte aanpak daarentegen wordt de doelstelling open op tafel gelegd en belanghebbenden in de regio in een vroeg stadium betrokken bij het formuleren van oplossingen, waarmee draagvlak en eigenaarschap worden gecreëerd. Dit vergemakkelijkt de implementatie van de te nemen maatregelen aanzienlijk.

Maar, er is meer nodig. Uit de opbrengsten van LIFE IP All4Biodiversity blijkt dat samenwerken in een gebiedsgerichte aanpak niet vanzelf gaat: met verschillende betrokkenen komen ook verschillen in belangen, onderliggende doelen, budget en mandaat. Dit vereist een specifieke governance oftewel bestuur van het gebiedsgerichte proces. Daarnaast moet een agrarisch ondernemer wel geld verdienen om rond te kunnen komen en te kunnen investeren in hun bedrijf. Het implementeren van maatregelen moet passen bij dan wel bijdragen aan het verdienmodel van de ondernemer, waarbij wet- en regelgeving geen belemmerende factor moet zijn en de markt, zowel keten als consument, begrip kan opbrengen voor de uitdaging waar de agrarisch ondernemer voor staat. Elk gebied heeft eigen biologische, chemische, fysiologische en klimatologische kenmerken, bijvoorbeeld bodemtype, waterhuishouding, plant- en diersoorten en weersomstandigheden. Daarom is maatwerk vereist in het implementeren van integrale maatregelen om bepaalde doelstellingen voor verschillende opgaven in het gebied te behalen. In tegenstelling tot middelvoorschriften, zorgt doelsturing voor creativiteit bij het bedenken en toepassen van maatregelen, waar kennis en instrumenten voor nodig zijn. In de praktijk blijkt het ook uitwisselen van ervaringen tussen agrarisch ondernemers een effectieve manier om kennis te delen en advies in te winnen voor bepaalde situaties.



Alles tezamen is er dus veel nodig voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van natuurinclusieve landbouw. In de volgende paragraaf is toegelicht hoe het Europese subsidieprogramma LIFE IP All4Biodiversity handvatten biedt voor een voorsprong in de implementatie van de doelstellingen uit de NHV.

## Bijdrage van LIFE IP All4Biodiversity

Het LIFE IP All4Biodiversity<sup>15</sup> streeft naar het verhogen van de kwaliteit van de natuur in Nederland door het ontwikkelen van een integrale, gebiedsgerichte aanpak voor het beheer van de terrestrische Natura 2000-gebieden en de omliggende gebieden. Samen met 13 partners, te weten provincies Zuid-Holland (lead partner), Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Friesland, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, Deltaplan Biodiversiteitsherstel, Naturalis, BoerenNatuur en de ministeries van LNVN en I&W, alsook Partners for Innovation als co-programma manager, heeft het programma kansrijke maatregelen, instrumenten en praktijkvoorbeelden in kaart gebracht en geïmplementeerd om de natuurkwaliteit in landbouwgebieden te verbeteren. De maatregelen moeten ook de betrokkenen in de gebieden uiteindelijk financieel iets opleveren. Dit is in overeenstemming met wat er in de NHV wordt beschreven, namelijk dat financieel aantrekkelijke financieringsregelingen voor eigenaars, boeren en andere landbeheerders noodzakelijk zijn om vrijwillig extensieve landbouw te bedrijven waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming van de biodiversiteit, ecosysteemdiensten en landschapselementen. Deze kennis, instrumenten, maatregelen en praktijkvoorbeelden zijn verzameld in een online toolbox en biedt o.i. beproefde en direct inzetbare handvatten voor de implementatie van de NHV.

In onderstaande tabel zijn de activiteiten binnen All4Biodiversity weergegeven en is beschreven hoe deze bijdragen aan de verplichtingen van de NHV.

Tabel 2: Bijdrage inhoudelijke koppelkansen door activiteiten van LIFE IP All4Biodiversity aan de NHV

<b>Wat</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Hoe draagt het bij aan NHV</b>
Quickscan Kansen Analyse Natuur Ontwikkeling (KANO) (A1)  Trekker: Naturalis	De KANO quickscan is binnen All4Biodiversity ontwikkeld en heeft ten doel om in een gebiedsproces in samenwerking met stakeholders de staat van het gebied m.b.t. 6 aangrijpingspunten, zoals hydrologie, connectiviteit en exoten, te bepalen en geschikte maatregelen te kiezen o.b.v. een toe te kennen score voor de realiseerbaarheid en impact.	Deze tool kan worden ingezet in gebiedsprocessen om samen met betrokkenen te achterhalen welke maatregelen succesvol zullen zijn in het verhogen van de natuurwaarden en daarbij bijdragen aan de specifieke doelen van de NHV.
Governance (A2)  Trekker: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel	Binnen All4Biodiversity is een governance training ontwikkeld, getiteld 'Grip op de samenwerking'. In deze training wordt het type samenwerking vastgesteld, bijvoorbeeld een organisatie, netwerk, contract of partnership, en de te verwachten invloed op controle en commitment. Gedurende	Wanneer gekozen is voor een gebiedsgerichte aanpak bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het NHV is een succesvolle samenwerking cruciaal. Deze training geeft gedegen inzicht in het samenwerkingsproces, belicht wat goed gaat en waar verbeteringen nodig

<sup>15</sup> [www.all4biodiversity.nl](http://www.all4biodiversity.nl)

Wat	Uitleg	Hoe draagt het bij aan NHV
	het proces wordt de samenwerking getoetst; of deze goed verloopt, werkt, en resultaten boekt. Daarbij worden verschillende elementen meegenomen, zoals besluitvorming, risico's, regels, investeringen en opbrengsten, en de cyclus, met het oog op de partners, doelen en bijdragen.	zijn, zodat in een vroeg stadium kan worden bijgestuurd.
Pilot gebieden (C1) Trekker: provincies (Zuid-Holland, Noord-Brabant, Gelderland, Friesland, Limburg)	In vijf provincies zijn pilots uitgevoerd in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van natuurinclusieve landbouw. Dit heeft veel praktijkvoorbeelden opgeleverd met succesfactoren en geleerde lessen en ervaringen.	De succesfactoren en geleerde lessen en ervaringen uit de praktijkvoorbeelden geven waardevolle inzichten voor het opzetten van een gebiedsproces, waarbij het proces meteenop een succesvollere manier kan worden opgezet in plaats van het wiel opnieuw uit te moeten vinden.
Verdienmodellen (C2) Trekker: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel	De werkgroep verdienmodellen verzamelt continu goede voorstellen voor verdienmodellen met een positieve bijdrage aan biodiversiteit. Daarnaast onderzoekt en ontwikkelt deze werkgroep nieuwe voorstellen, zoals de stapeling van beloningen.	Door het toepassen van maatregelen die niet alleen biodiversiteit verhogen maar ook het verdienvermogen wordt het animo onder agrarisch ondernemers hoger.
Belemmerende wet- en regelgeving (C3) Trekker: LVVN	Het voorliggende rapport is een resultaat van deze activiteit over belemmeringen in de wet- en regelgeving. Deze activiteit is erop gericht om te onderzoeken welke belemmeringen er spelen in verschillende wet- en regelingen en geschikte oplossingen te vinden om deze weg te nemen ten behoeve van natuurinclusieve landbouw.	Belemmeringen worden weggenomen en hiermee wordt natuurinclusieve landbouw bevorderd. Hierdoor kan er een toename komen van weidevogels, landschapselementen en de algehele biodiversiteit, overeenkomstig met de doelen van de NHV.
Kennis, innovatie en educatie (C4.1) Trekker: BoerenNatuur	BoerenNatuur heeft factsheets en video's ontwikkeld over verschillende natuurinclusieve maatregelen. Daarnaast zijn er kenniscirkels voor de uitwisseling van ervaringen en innovatieve ideeën georganiseerd voor tal van onderwerpen in samenwerking met boeren uit de aangesloten agrarische collectieven in heel Nederland. Ten slotte wordt een lesmodule over natuurinclusieve landbouw ontwikkeld i.s.m. Van HalL Larenstein, die zal worden opgenomen in het officiële lesprogramma van diverse hogescholen (Aeres, Van Hall Larenstein en HAS).	Kennis, innovatie en educatie is onmisbaar in de transitie naar natuurinclusieve landbouw. De ontwikkelde actuele kennis, kunde en materialen geven inzicht in werkbare methoden voor het toepassen van maatregelen ten behoeve van natuurinclusieve landbouw en de doelstellingen in de NHV.

<b>Wat</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Hoe draagt het bij aan NHV</b>
Ecologische wegbermen (C4.2) Trekker: Rijkswaterstaat	Deze actie onderzoekt de effecten van klimaatverandering op de biodiversiteit in wegbermen van provinciale en rijkswegen, en ook hoe de toename van biodiversiteit kan zorgen voor minder gevoeligheid voor klimaatverandering.	Wegbermen beslaan een groot areaal in Nederland, wat een bijdrage kan leveren aan de hoeveelheid benodigde oppervlakte om de doelstellingen uit het NHV te behalen.
Monitoring (D) Trekker: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel	De effecten van de toegepaste maatregelen in de pilot gebieden (C1) op de indicator-soorten worden jaarlijks gemonitord. Dit levert informatie op over zowel de effectiviteit van de maatregelen alsook de situatie waarin de maatregel is toegepast.	De monitoring geeft aan wat de succesvolle, realiseerbare en effectieve maatregelen zijn voor bepaalde omstandigheden en geeft zo tevens aan welke maatregelen kunnen bijdragen aan bereiken van de NHV-doelstellingen..
Communicatie en disseminatie (E) Trekker: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel	De opbrengsten van All4Biodiversity en met name de urgentie van herstel van biodiversiteit worden gecommuniceerd naar een breed publiek door gerichte enquêtes, campagnes en door het uitdragen van de algemene kernboodschap.	De trekker heeft veel ervaring opgedaan met de wijze waarop informatie succesvol wordt geabsorbeerd bij het bredere publiek.
Toolbox <sup>16</sup> Trekker: Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel	Alle opbrengsten uit de activiteiten van All4Biodiversity worden verzameld in een online toolbox voor biodiversiteit. Deze toolbox is openbaar toegankelijk voor verschillende doelgroepen, zoals overheden, terreinbeherende organisaties, boeren, agri- & voedselbedrijven, bouw- & infrastructuurbedrijven en particulieren. In de toolbox zijn tools en praktijkvoorbeelden opgenomen voor iedereen die aan de slag wil met biodiversiteitsherstel. De Toolbox heeft als doel de verschillende kennis, tools en praktijkvoorbeelden rondom biodiversiteitsherstel samen te brengen en vindbaar te maken. Naast de bevindingen uit All4Biodiversity worden ook externe landelijke instrumenten en kennis in deze toolbox verzameld, zie hieronder voor enkele voorbeelden.	Net zoals de afzonderlijke activiteiten die hierboven staan beschreven, biedt de toolbox handvatten voor kennis, instrumenten en praktijkvoorbeelden waarmee de implementatie van de NHV kan worden vormgegeven.
<i>Externe voorbeelden Toolbox</i>		

<sup>16</sup> <https://toolbox-all4biodiversity.nl/>

Wat	Uitleg	Hoe draagt het bij aan NHV
Groen-blauwe dooradering (GBDA)	De ambitie van het Aanvalsplan Landschap is om 10% GBDA te realiseren in Nederland. Dit zijn lijnvormige elementen, die aansluiten bij de karakteristieken van het betreffende landschap en bijdragen aan meerdere doelen. De voornaamste zijn versterking van biodiversiteit, verbetering van de landschapskwaliteit, verduurzaming en inkomensverbetering van de landbouw, klimaatverbetering en klimaatadaptatie (CO <sub>2</sub> -reductie).	Het Aanvalsplan Landschap past naadloos in de doelstelling van de NHV om te komen tot agrarische ecosystemen met hogere biodiversiteit (art.11, lid 1), toename van aandeel landbouwgrond met landschapselementen met een hoge diversiteit (art.11, lid 2) en toename van boerenlandvogels (art. 11, lid 3)
Basiskwaliteit Natuur (BKN)	Volgens het kennisdocument BKN is Basiskwaliteit Natuur “de set van condities (abiotiek, inrichting en beheer) die algemene soorten nodig hebben om algemeen te blijven of worden. Zonder deze condities zullen de algemene soorten achteruitgaan. Basiskwaliteit Natuur richt met name zich op het landelijk en stedelijk gebied, waar natuur niet de primaire functie is. Als in deze gebieden de kwaliteit van de leefomgeving op orde is, profiteert alle natuur daarvan mee.”	BKN kan gezien worden als een aanvulling op de VHR en kan worden ingezet als instrument om de implementatie van de NHV vorm te geven. Ook het werken aan BKN zal helpen om de doelen van NHV artikel 11, met name lid 1 t/m 3 te gaan realiseren.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Deliverables C3 Wet- en regelgeving

Ten behoeve van actielijn C3 Wet- en Regelgeving van het LIFE IP All4Biodiversity zijn twee resterende projectopbrengsten opgesteld.

- De deliverable DC3.2 betreft een voorstel voor een multi-stakeholderproces (**DC3.2: Proposal for a multi-stakeholder process**), waarbij in drie creatieve sessies de belemmerende wet- en regelgeving werd voorbereid voor relevante partijen om de wetgeving en het regulerende beleid te verbeteren. Het uiteindelijke doel was om inzicht te krijgen in de huidige situatie in geselecteerde Natura 2000 gebieden.
- Ten behoeve van deliverable DC3.3 (**DC3.3: Recommendations and best practices**) zijn de opbrengsten uit de creatieve sessies verzameld op basis waarvan de aanbevelingen en best practices zijn opgesteld. Twee creatieve sessies voor pacht- en waterwetgeving werden online georganiseerd voor diverse stakeholders, waaronder provincies, natuur- en landbouworganisaties, waterschappen en kennisinstellingen.

### 5.2 Juridisch onderzoek

Op basis van de opgedane kennis over belemmerende wet- en regelgeving voor natuurinclusieve landbouw in het voortraject van deze actielijn C3 Wet- en Regelgeving van het LIFE IP All4Biodiversity, is ervoor gekozen om samen met juristen mogelijke oplossingen uit te werken inclusief een stappenplan en de praktische uitvoerbaarheid ervan voor te leggen aan provincies.

#### Conclusies

- Op basis van de interviews met juristen voor mogelijke oplossingen van belemmeringen in de negen wetten en regelingen (zie bijlage 3), zijn in overleg met LVVN zijn de meest kansrijke, uitvoerbare en effectieve oplossingen bepaald voor vier wetgevingen, namelijk de **omgevingswet**, **pachtwetgeving**, **mestwetgeving** en **waterwetgeving**. Deze oplossingen zijn vervolgens verder uitgewerkt door juristen, inclusief wat er voor nodig is om dit in werking te stellen middels een stappenplan.
- De voorgestelde oplossingen voor de belemmeringen in de omgevingswet en pachtwetgeving zijn vervolgens middels interviews voorgelegd aan verschillende provincies om te achterhalen wat dat zou betekenen voor het **gebiedsgericht beleid**. Het tijdsbestek tussen de oplevering van de onderzoeken naar belemmeringen in de mestwetgeving en waterwetgeving was te kort om ook deze aan de provincies voor te leggen.
- Voor de **Omgevingswet** gelden drie belemmeringen en oplossingen:
  - (A) Aanleg en gebruik van landschapselementen binnen agrarisch gebied
    - Oplossing A1: Aansluiten bij Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied
    - Oplossing A2: Uitwerking van verplichtingen via de Omgevingsverordening
  - (B) Ervaren knelpunten bij de kap van houtopstanden en de daaraan gekoppelde herplantplicht

- Oplossing B1: Maatwerkregel: geen herplantplicht van een gekapte houtopstand
  - Oplossing B2: Maatwerkregel: geen herplantplicht op zelfde grond
- (C) Bestrijding van predatoren bij weidevogelbescherming
  - Oplossing C1: Aanwijzing vergunningsvrij bestrijden van weidevogelpredatoren
  - Oplossing C2: Omgevingsvergunning voor het bestrijden van weidevogelpredatoren
  - Oplossing C3: Vergoeden van preventieve maatregelen
- Voor de **omgevingswet** gelden de volgende punten:
  - Bij belemmering A gaat de voorkeur van de geïnterviewde provincies uit naar oplossing A1. Hoewel het uitwerken van verplichtingen via de Omgevingsverordening (oplossing A2) wel duidelijkheid geeft voor boeren, zijn verplichtingen doorgaans niet wenselijk omdat het eerder weerstand oproept.
  - Bij belemmering B gaat de voorkeur uit naar oplossing B2. Dit om te voorkomen dat er anders in gestaag tempo houtopstanden voorgoed verdwijnen, zoals bij oplossing A1 wordt aangedragen. Bovendien kan de herplantplicht op andere grond collectief worden gekoppeld aan de ambitie voor de aanleg van landschapselementen.
  - Bij belemmering C gaat de voorkeur uitgaat naar oplossing C3 dan wel oplossing C2 Omgevingsvergunning per casus. Oplossing C1 leidt namelijk tot ongecontroleerde jacht op in wezen beschermde soorten.
  - In het algemeen geldt dat het volgens de provincies onwenselijk is om hetzelfde beleid voor alle provincies te laten gelden, omdat alle provincies anders zijn.
  - De oplossingen voor de belemmeringen A, B en C voorzien geen strijdigheid met Europeesrechtelijke verplichtingen of beleidsinspanningen.
  - De bevoegdheid voor de vervolgstappen bij deze oplossingen ligt in eerste instantie bij de provincies, waarbij LVVN het proces kan ondersteunen.
- Voor de **pachtwetgeving** gelden twee belemmeringen met oplossingen:
  - (A) Te grote macht van de grondkamer; de grondkamer kan intenties tot verduurzaming in pachtovereenkomsten tegenhouden als “buitensporig”.
    - Oplossing A1: Een ‘soepelere’ grondkamer
  - (B) Bestaande (reguliere) pachtovereenkomsten kunnen niet aangepast worden ten behoeve van verduurzaming.
    - Oplossing B1: Aanpassing van de pachtwetgeving
- Voor de **pachtwetgeving** gelden de volgende resultaten:
  - De intensiteit van belemmering A zou volgens provincie Noord-Brabant inderdaad kunnen worden verlicht door de aangedragen oplossing A1, maar is dan nog steeds een relatief subjectief orgaan.
  - Belemmering B zal door de genoemde oplossing B1, waarbij de maximale termijn van kortdurende liberale pachtovereenkomsten wordt geschrapt, grotendeels verdwijnen omdat de mogelijkheid van het stellen van eisen m.b.t. duurzaamheidscriteria wordt vergroot. Zowel de betreffende jurist als provincie Noord-Brabant hebben de voorkeur voor deze oplossing. Deze oplossing zal indirect ook belemmering A doen afnemen, doordat de grondkamer aan andere regelgeving moet voldoen.

De bevoegdheid voor de vervolgstappen bij deze oplossingen ligt bij het Rijk als het gaat om zowel wetswijziging als aanpassing van het AMvB.

- Voor de **meststoffenwet** gelden drie belemmeringen met oplossingen:
  - A) De problematiek van het vervoeren van mest zonder bemonstering of analyse verder dan 10 km
    - Oplossing A1: Wijziging van Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet
  - B) Het op het land brengen van mest buiten de vastgestelde tijdstippen
    - Oplossing B1: Wijziging van het Bal
  - C) De verplichting tot mestinjectie
    - Oplossing C1: Opnemen van (nieuwe) beoogde vorm van emissiearme techniek in het BBT-document.
    - Oplossing C2: Aanpassing van artikel 4.119 Bal voor *niet*-emissiearme techniek. Deze oplossing is alleen toelaatbaar mits er geen milieuhygiënische bezwaren zijn dan wel kan worden aangetoond dat de bedrijfsvoering voldoet aan – nog nader te formuleren – natuurinclusieve principes en werkwijzen, bijvoorbeeld zoals vermeld in paragraaf 1.3. Daarbij dient wel goed gekeken te worden wat de effecten zijn, zowel met het oog op de Habitatrichtlijn als de NEC-richtlijn, omdat deze oplossing een negatief effect kan hebben.
- Voor de **meststoffenwet** gelden de volgende punten:
  - De onderzoeksresultaten van de mestwetgeving konden in het tijdsbestek niet worden voorgelegd aan de provincies.
  - Belemmering A kan worden verholpen door een wijziging van Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet, die het gebruik van forfaitaire fosfaat- en stikstofgehalten toestaat als het gaat om mest van natuurinclusief werkende boeren verder dan 10 km.
  - Belemmering B kan worden opgelost door een wijziging van het Bal, waarbij is vereist dat aangetoond wordt dat een verruiming van de uitrijperioden niet op milieuhygiënische bezwaren stuit. Zolang een verruiming niet op rechtens relevante wijze leidt tot een verslechtering van de waterkwaliteit wordt geen strijdigheid met de KRW richtlijn voorzien.
  - Belemmering C kan eenvoudig worden opgelost als de beoogde vorm van aanwending als emissiearme techniek kwalificeert en dus ook als zodanig in dit BBT-document benoemd kan worden (oplossing C1). Als de techniek *niet* emissiearm is, is een tweede mogelijkheid de aanpassing van artikel 4.119 Bal (oplossing C2).
  - Oplossing C2 kan echter een negatieve bijdrage leveren aan de Habitatrichtlijn, omdat de nadelige effecten van ammoniak via de lucht kan verspreiden, alsook de Natuurherstelverordening.
  - De bevoegdheid voor de vervolgstappen bij oplossing A1 ligt bij LVVN. De bevoegdheid voor de vervolgstappen voor oplossingen B1, C1 en C2 ligt bij het ministerie van BZK.
- Voor de **waterwetgeving** gelden drie belemmeringen met oplossingen:
  - A) Gefaseerd uitbaggeren van watergangen is niet overal toegestaan.

- Oplossing A1: Waterschappen kunnen beleidsmatig een versoepeling vastleggen voor boeren die natuurinclusief willen werken.
- B) De ontvangstplicht voor specie afkomstig van het uitbaggeren van watergangen.
  - Oplossing B1: De Omgevingswet laat toe om de uit de watergang afkomstige baggerspecie in een zone van 10 km rondom de watergang toe te passen.
- C) Conflict vernatting landbouwgrond en peilbesluit.
  - Oplossing C1: Afwijken van peilbesluiten is mogelijk.
- Voor de **waterwetgeving** gelden de volgende punten:
  - De onderzoeksresultaten van de mestwetgeving konden in het tijdsbestek niet worden voorgelegd aan de provincies.
  - Belemmering A (Gefaseerd uitbaggeren van watergangen in niet overal toegestaan) hoeft niet juridisch te worden opgelost, omdat waterschappen een versoepeling kunnen vastleggen voor natuurinclusieve boeren.
  - Voor belemmering B is onlangs een oplossing gecreëerd via de Omgevingswet: de uit de watergang afkomstige baggerspecie mag in een zone van 10 km rondom de watergang worden toegepast.
  - Voor belemmering C blijken reeds juridische mogelijkheden te bestaan om ten behoeve van natuurgericht grondgebruik een afwijkend peil in een peil besluit vast te stellen en in te stellen.
  - De bevoegdheid voor de vervolgstappen bij deze oplossingen ligt in eerste instantie bij de waterschappen, waarbij de Unie van Waterschappen het proces kan initiëren en begeleiden.

## Aanbeveling

Het voorleggen van de voorgestelde oplossingen voor de gevonden belemmeringen door juristen aan de provincies heeft inzicht gegeven in de praktische toepasbaarheid in gebiedsgericht beleid en eventuele effecten en/of gevolgen. Het wordt daarom aanbevolen om deze resultaten in acht te nemen wanneer de belemmeringen worden aangepakt. De mest- en waterwetgeving betreffen aangelegenheden die meer in controle van de rijksoverheid en waterschappen ligt, respectievelijk. In het geval van de mestwetgeving, die niet aan provincies kon worden voorgelegd, heeft de jurist zelf de oplossingen in context geplaatst inclusief voor- en nadelen. Voor de belemmeringen in de waterwetgeving blijken (juridische) mogelijkheden te bestaan, die wellicht wel beter kenbaar gemaakt kunnen worden.

## 5.3 Reflectie LIFE IP All4Biodiversity en Natuurherstelverordening

Kort na aanvang van voorliggend project werd de Europese Natuurherstelverordening (NHV) gepubliceerd. Nederland dient in 2026 plannen gereed te hebben voor de uitvoering en monitoring van de NHV. In het kader van het LIFE IP All4Biodiversity<sup>17</sup>, waar voorliggend onderzoeksproject onderdeel van uitmaakt, zijn veel instrumenten, kennis en praktijkvoorbeelden ontwikkeld en verzameld, die een bijdrage kunnen leveren aan de ambities die zijn vastgelegd in de NHV. Daarom

<sup>17</sup> [www.all4biodiversity.nl](http://www.all4biodiversity.nl)



is op verzoek van de opdrachtgever LVVN onderzocht hoe kennisproducten, instrumenten en praktijkvoorbeelden voortkomend uit of ontwikkeld in het kader van All4Biodiversity al een bijdrage kunnen gaan leveren aan de implementatie van de NHV in Nederland.

## Conclusie

- De **Natuurherstelverordening** bevordert natuurinclusieve landbouw door de nadruk te leggen op biodiversiteitsvriendelijke landbouwpraktijken, herstel van ecosystemen op landbouwgrond, en duurzaam bodem- en waterbeheer. Boeren worden gestimuleerd om hun praktijken daartoe aan te passen met financiële en technische steun vanuit de EU.
- Specifieke doelstellingen uit de NHV die van toepassing zijn op natuurinclusieve landbouw zijn vooral de **doelstellingen die gericht zijn op agrarische ecosystemen en bestuivers**. Met name artikels 9, 10 en 11, gericht op de hydrologie, bestuivers, biodiversiteit in landbouwsystemen waaronder boerenlandvogels, indicatoren voor landbouwsystemen en veengebieden op landbouwgronden zijn relevant.
- Uit ervaring van de provincies blijkt dat voor de uitvoering van wet- en regelgeving een **gebiedsgerichte aanpak** nodig is waarin betrokkenen in een vroeg stadium worden aangehaakt; dit zorgt voor draagvlak en eigenaarschap. Daarnaast is elk gebied anders, wat vraagt om **maatwerk** ten aanzien van het toepassen van maatregelen voor biodiversiteit alsook bedrijfsvoering. Daarvoor zijn specifieke kennis en instrumenten over gebiedsgericht werken aan biodiversiteitsherstel in landbouwgebieden nodig, alsook praktijkvoorbeelden.
- Het Europese subsidieprogramma **LIFE IP All4Biodiversity** is gericht op het verlagen van drukfactoren in natuurgebieden door het betrekken van stakeholders in omliggende overgangsgebieden.
- Samen met 13 partners heeft het programma kansrijke maatregelen, instrumenten en praktijkvoorbeelden in kaart gebracht en geïmplementeerd om de natuurkwaliteit in landbouwgebieden te verbeteren op het gebied van: quickscan KansenAnalyse NatuurOntwikkeling (KANO), governance – inclusief training ‘Regisseur van de Samenwerking’, kennis- en onderzoeksagenda, samenwerking en kennisontwikkeling in pilotgebieden in overgangsgebieden van Natura 2000 gebieden en wegbermen, wet- en regelgeving (zoals dit voorliggende project), educatie – inclusief kenniscirkels, factsheets en video’s over natuurinclusieve maatregels, monitoring en communicatie.
- **Deze kennis, instrumenten, maatregelen en praktijkvoorbeelden zijn verzameld in een online toolbox** en biedt o.i. beproefde en direct inzetbare handvatten voor de implementatie van de NHV.

## Aanbeveling

Het zesjarige programma LIFE IP All4Biodiversity heeft voor een breed palet aan disciplines al veel kansrijke maatregelen, instrumenten en praktijkvoorbeelden in kaart gebracht en geïmplementeerd om de natuurkwaliteit in landbouwgebieden te verbeteren. Daarmee biedt het o.i. beproefde en direct inzetbare handvatten voor de implementatie van de NHV. Voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma van de natuurherstelverordening en de implementatie ervan kan wordt geput uit de toolbox van LIFE IP All4Biodiversity voor het ophalen van deze kennis, instrumenten, maatregelen en praktijkvoorbeelden. Daarnaast staan de contactpersonen van de 13 partners van LIFE IP All4Biodiversity, te weten provincies Zuid-Holland (lead partner), Gelderland,

Limburg, Noord-Brabant en Friesland, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, Deltaplan Biodiversiteitsherstel, Naturalis, BoerenNatuur en de ministeries van LNV en I&W, alsook Partners for Innovation, uiteraard tot de beschikking met advies.

Bijlagen: **Separaat geleverd als losse bijlagen**

Bijlage 1: Deliverable DC3.2

Bijlage 2: Deliverable DC3.3

Bijlage 3: Samenvatting eerste verkenning van oplossingen voor 9 wetten en regelingen

Bijlage 4: Juridisch onderzoeksrapport Omgevingswet

Bijlage 5: Juridisch onderzoeksrapport pachtwetgeving

Bijlage 6: Juridisch onderzoeksrapport mestwetgeving

Bijlage 7: Juridisch onderzoeksrapport waterwetgeving