Beoordeling ecologische en milieueffecten door opheffen scheurverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden

Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen

Edo Gies, Wieger Wamelink, Fred Kistenkas, Hans Kros en Anne van Doorn

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Beoordeling ecologische en milieueffecten door opheffen scheurverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden

Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen

Edo Gies, Wieger Wamelink, Fred Kistenkas, Hans Kros en Anne van Doorn

Dit rapport is gereviewd door Friso van der Zee

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Terrestrische biodiversiteit' (projectnummer BO-11-019.01-066).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, april 2018

Rapport 2864
ISSN 1566-7197

Gies, Edo, Wieger Wamelink, Fred Kistenkas, Hans Kros en Anne van Doorn, 2018. *Beoordeling ecologische en milieueffecten door opheffen scheurverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden; Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2864. 50 blz.; 7 fig.; 4 tab.; 29 ref.

In het kader van de vergroening van het Europese landbouwbeleid (GLB) geldt sinds 1 januari 2015 voor het blijvend grasland in Natura 2000-gebieden een ploeg- en omzetverbod. Het doel van deze vergroeningsmaatregel is het beschermen van de biodiversiteit binnen de Natura 2000-gebieden en het behoud van koolstofrijke bodems. Vanuit de agrarische sector en provincies in het Natura 2000-gebieden Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen (onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken) is verzocht tot opheffing van het ploeg- en omzetverbod. Voorliggende studie beoordeelt de ecologische gevolgen van (gedeeltelijke) opheffing van het ploeg- en omzetverbod.

Since 1st January 2015, as part of the greening of the European common agricultural policy (CAP) a ban has been put on ploughing of permanent grassland in Natura2000 areas. The objective of this measure is to protect biodiversity within Natura2000 areas and conserve soils rich in carbon. The agricultural sector of the Natura2000 areas Springendal & Dal van de Mosbeek and Rijnstrangen (part of Natura2000 area Rijntakken) has requested an exemption from this ban. In this study the ecological effects of the exemption of the ban on ploughing of permanent grassland are assessed.

Trefwoorden: vergroening GLB; blijvend grasland; scheurverbod; Springendal & Dal van de Mosbeek; Rijnstrangen; Rijntakken

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/445778> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2018 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research Rapport 2864 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Vraagstelling	10
	1.3 Werkwijze en leeswijzer	10
2	Beleidsmatige en juridische context	11
	2.1 Vergroeningsmaatregel GLB: behoud van kwetsbaar blijvend grasland	11
	2.2 Connexiteit met andere beleidsvelden	12
3	Gebiedsanalyses	14
	3.1 Rijnstrangen	14
	3.1.1 Gebiedsbeschrijving	14
	3.1.2 Natuurdoelen en -opgaven	14
	3.1.3 Agrarisch grondgebruik	18
	3.1.4 Gebiedsproces	18
	3.2 Springendal & Dal van de Mosbeek	20
	3.2.1 Gebiedsbeschrijving	20
	3.2.2 Natuurdoelen en -opgaven	20
	3.2.3 Agrarisch grondgebruik	24
	3.2.4 Gebiedsproces	25
	3.3 Indrukken veldbezoeken	25
	3.3.1 Redenen om grasland te scheuren en/of om te zetten	25
	3.3.2 Ecologische waarden blijvend grasland	27
4	Ecologische en milieueffecten door scheuren van grasland	33
	4.1 Milieueffecten	33
	4.2 Ecologische effecten	34
	4.2.1 Directe invloed	34
	4.2.2 Indirecte invloed	35
5	Resultaten	36
6	Conclusies en aanbevelingen	40
	6.1 Conclusies	40
	6.2 Aanbevelingen	41
	6.3 Discussie	41
	Literatuur	43
	Bijlage 1 Motie Geurts	45
	Bijlage 2 Natura 2000-doelen	46
	Bijlage 3 Graslanden in Basis Registratie Percelen	49

Samenvatting

Achtergrond en doelstelling

In het kader van de vergroening van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) mogen boeren vanaf 1 januari 2015 binnen Natura 2000-gebieden blijvend grasland niet meer ploegen, scheuren of omzetten, indien ze in aanmerking willen komen voor de GLB-vergroeningspremie. Deze maatregel is ingesteld om de biodiversiteit in deze gebieden te beschermen. Concreet moet de maatregel bijdragen aan het behalen van de doelen van de Vogelrichtlijn (2009/147/EC, VR) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEC, HR). Een tweede reden voor het beschermen van blijvend grasland is het behoud van bodemkoolstof. Het scheurverbod¹ geldt als randvoorwaarde voor het ontvangen van een deel van de directe betalingen vanuit de eerste pijler van het GLB, de zogenaamde vergroeningspremie.

Het scheurverbod van blijvend grasland wordt als belemmerend ervaren door de agrarisch sector. De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Economische Zaken verzocht met de Motie Geurts (26 407 nr. 111; zie bijlage 1)) voor specifieke deelgebieden waar het scheurverbod een belemmering is voor bedrijfsvoering en gebiedsontwikkeling, een uitzondering te maken op het scheurverbod. In Natura 2000-gebied De Wieden-Weerribben is daar recent onderzoek naar gedaan (Van Doorn et al. 2017b). In deze studie onderzoeken we twee andere Natura 2000-gebieden waar het scheurverbod beperkingen geeft. In het Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek in de provincie Overijssel wordt gesteld dat het scheurverbod door agrariërs als buitenproportioneel wordt ervaren. In Rijnstrangen (onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken) wordt gesteld dat het scheurverbod een door de provincie geïnitieerd ruilproces van gronden verstoort.

Om te bepalen of opheffing van het scheurverbod aanvaardbaar is, wordt in deze studie onderzocht welke ecologische effecten het scheuren van grasland kan hebben in het gebied en in hoeverre deze effecten juridisch verenigbaar zijn in het licht van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Op grond van deze feiten en cijfers kan het ministerie van LNV, in overleg met betrokkenen uit de streek, de discussie voeren over het al dan niet opheffen van het scheurverbod in (delen) van de twee Natura 2000-gebieden. Hieronder staat per onderzoeksvraag een samenvatting van onze bevindingen. We doen geen concrete aanbevelingen over of ontheffing van scheuren toegekend kan worden zoals in de motie Geurts gevraagd wordt.

Bevindingen onderzoeksvragen

Wat is de aanleiding en motivatie om scheuren van grasland in de twee Natura 2000-gebieden toe te willen passen?

Agrariërs, in zowel Rijnstrangen als Springendal & Dal van de Mosbeek, geven aan dat het scheurverbod beperkingen geeft in hun bedrijfsvoering. Het gaat dan om de voor de melkveehouderij hoogproductieve graslanden met Engels raaigras. Dit grasland heeft momenteel weinig botanische waarden. De agrariërs willen grasland kunnen vernieuwen om productieverlies en achteruitgang van graskwaliteit tegen te gaan. Ze schatten in dat graslandvernieuwing ongeveer één keer per 10 tot 20 jaar noodzakelijk zal zijn. Hoewel het in juridische zin geen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk verbod is, doch veeleer onderdeel van stimulerend subsidiebeleid, vinden de agrariërs dat ze voor de hoogproductieve graslanden in Natura 2000-gebied door de opgelegde sancties (inhouden vergroeningspremie en herstelplicht) benadeeld worden ten opzichte van de graslanden buiten het Natura 2000-gebied waarvoor geen scheurverbod geldt. Als gevolg van het scheurverbod ontstaat tevens een (ongewenste) praktijk waarbij tijdelijk grasland binnen vijf jaar weer gescheurd wordt om

¹ In deze studie praten we gemakshalve steeds over het scheurverbod. Concreet bedoelen we met scheuren van grasland het vernietigen van de graszode, zowel met als zonder grondbewerking of omzetten naar bouwland. Het gaat dan om het doodspuiten van de graszode, ploegen, frezen, cultiveren en spitten. Paragraaf 2.1 laat zien dat lichte grondbewerking, met nauwelijks beroering van de ondergrond en altijd dekkende vegetatie, wel mogelijk is en dus niet onder het scheurverbod valt.

te voorkomen dat het blijvend grasland wordt met scheurverbod. Vanuit landbouwkundig oogpunt is dat vaak nog niet nodig en agrariërs beschouwen dit dan ook als kapitaalvernietiging.

Het effect van het scheurverbod (en de beperkingen die agrariërs daarvan ondervinden), is dat in beide gebieden het draagvlak bij de agrariërs in het gebiedsproces voor het realiseren van de maatregelen in de twee Natura 2000-gebieden onder druk staat. In Rijnstrangen willen de bij de ruiling betrokken agrariërs een ontheffing hebben van het scheurverbod voor de betreffende percelen om zo zonder sancties grasland in bouwland te kunnen omzetten. In Springendal & Dal van de Mosbeek wordt in een zorgvuldig gebiedsproces geprobeerd de natuur te herstellen en tegelijkertijd het vertrouwen van de grondgebruikers te behouden. Het scheurverbod voor percelen die momenteel gezien worden als productiegrond voor de landbouw, draagt niet bij aan het vertrouwen van de agrariërs in dit gebiedsproces.

Voor welke VR- en HR-soorten en HR-habitattypen vormen de gebieden leefgebied, wat zijn de instandhoudingsdoelen en wat is de staat van instandhouding?

In Rijnstrangen is de optimale ontwikkeling van rietmoeras een opgave met een 'sense of urgency'. Verdroging in deze gebieden vormt een belangrijk knelpunt voor de realisering van de Natura 2000-doelen voor rietmoerasvogels, porseleinhoen en meren met krabbenscheer in het binnendijkse deel van de Gelderse Poort. Herstel van de waterhuishouding en herstel en ontwikkeling van rietmoeras zijn de belangrijkste maatregelen. Verder wordt ingezet op behoud en ontwikkeling van glanshaverhooilanden in het binnendijks gelegen Rijnstrangengebied. De Natura 2000-soort kwartelkoning broedt onder andere in deze graslanden. Het beheer is hier gericht op de ontwikkeling van 25-35 ha glanshaverhooiland. Daarnaast komen er graslanden voor die niet altijd kwalificerend zijn voor glanshaverhooiland, maar veel aanwezige soorten horen daar wel in thuis. Het beheer is gericht op verdere verbetering van de botanische waarde van deze graslanden, aangevuld met een opgave om landbouwgronden om te vormen naar nieuwe natuur. Deze gronden liggen doorgaans direct langs de strangen. Voor weidevogelbeheer liggen in Rijnstrangen geen opgaven. Het gebied heeft wel functie als foerageer- en overnachtingsgebied voor een aantal weidevogels. Ze maken graag gebruik van de glanshaverhooilanden waar al een ontwikkelopgave voor ligt.

In het Springendal, het dal van de Mosbeek en Hazelbekke vinden we natte schraalgraslanden (waaronder kalkmoeras en trilveenvegetaties), bronnetjesbos, jeneverbesstruweel, droge en vochtige heiden en heischrale graslanden. Voor de meeste habitattypen geldt een uitbreidings- of verbeterdoelstelling. De eerste beheerperiode van zes jaar richt zich op herstel/verbeteren van de waterhuishouding rondom de beeklopen en intrek- en kwelgebieden en het verminderen van uitspoeling van meststoffen vanuit aangrenzende landbouwpercelen. In de tweede en volgende beheerperioden worden maatregelen genomen gericht op oppervlakte-uitbreiding. Verder is het gebied voor het Vliegend Hert een belangrijk kerngebied. Deze komt met name voor in het kleinschalige landschap in Mandermaten met veel houtwallen en eikenbomen op en rondom de boerenerven. De te nemen maatregelen richten zich op herstel van deze landschapselementen.

Wat zijn de milieueffecten en ecologische effecten van het scheuren van grasland in de Natura 2000-gebieden en wat zijn de gevolgen voor de realisering van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden?

Binnen de Natura 2000-gebieden zien we dat er verschillende typen grasland voorkomen. Graslanden die gebruikt worden voor productie van gras voor de melkveehouderij worden intensief bemest, gemaaid of begraaasd en er vindt actieve bestrijding van (on)kruiden plaats. Deze graslanden hebben geen botanische waarden. Als scheuren wordt toegestaan, zal het op de bestaande ecologische waarden van het grasland zelf zeer weinig effect hebben in Rijnstrangen en Springendal & Dal van de Mosbeek. Wel is er voldoende potentie aanwezig om deze percelen middels extensief beheer om te vormen tot ecologische waardevolle graslanden. Daarnaast komen in beide gebieden graslanden voor die extensief beheerd worden. Een deel van deze graslanden behoort tot de habitattypen waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden (zoals de glanshaverhooilanden in Rijntakken en blauwgraslanden in Springendal & Dal van de Mosbeek. Deze zijn botanisch rijker en worden niet tot weinig bemest en minder intensief begraaasd of gemaaid). Indien deze kruidenrijke graslanden gescheurd worden kunnen de negatieve gevolgen niet worden voorkomen, scheuren en kruidenrijk grasland gaan niet samen.

Scheuren van grasland leidt tot mineralisatie van organische stof en tot nitrificatie in de bodem. Dit leidt tot een verhoging van de nitraat af- en uitspoeling, met name in de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden en kan aangrenzende kwetsbare natuur belasten. Wat vervolgens leidt tot een daling van de kwaliteit van de natuur en het zal duidelijk zijn dat dit voorkomen dient te worden. Met name in Springendal & Dal van de Mosbeek kan door scheuren van grasland uit- en afspoeling van nutriënten doen toenemen, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen aldaar.

Beide gebieden zijn geen gebieden met kritische weidevogels. Voor Springendal & Dal van de Mosbeek is een groot deel aangewezen omdat het een kerngebied is voor Vliegend Hert. Het vliegend hert is echter niet afhankelijk van het grasland. Voor veel soorten zal het grasland niet essentieel zijn en zal scheuren en nieuw inzaaien geen effect hebben.

Is het opheffen van het scheurverbod verenigbaar met de juridische vereisten van de Habitatrictlijn onder artikel 6?

In alle situaties geldt dat als men grasland wil omzetten of scheuren, deze activiteit getoetst zal moeten worden aan de geldende natuurdoelen onder de respectievelijke beschermingsregimes van de Wet natuurbescherming (voor het N2000-gebied) en mogelijk ook nog het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en de provinciale omgevingsverordening via het instrument omgevingsvergunning (voor het NNN). Binnen het Natura 2000-gebied mag scheuren niet leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen (habitattoets). Ook voor de EHS/NNN geldt trouwens een 'nee, tenzij'-regime (toetsing aan de wezenlijke kenmerken, WKWs).

We hebben geconstateerd dat het niet valt uit te sluiten dat scheuren van blijvend grasland in de twee Natura 2000-gebieden kan leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen. Het gaat dan om scheuren van huidige, ecologisch waardevolle graslanden (de niet als hoogproductieve in gebruik zijnde graslanden voor de melkveehouderij) en scheuren van graslanden op percelen die grenzen aan voor stikstofgevoelige habitattypen. Daarnaast constateren we tevens dat er ook blijvende graslandpercelen zijn waar scheuren wel mogelijk zou zijn en niet tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen behoeft te leiden. Echter de omstandigheden kunnen lokaal zeer verschillend zijn. Een algemene opheffing van het scheurverbod in deze twee Natura 2000-gebieden is niet aan te bevelen.

Voorzien de voornemens in dit gebied in afdoende compenserende maatregelen, waardoor eventuele negatieve effecten worden gemitigeerd?

Deze onderzoeksvraag bleek ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende beantwoord te kunnen worden. In Rijnstrangen wordt door provincie Gelderland aangegeven dat door ruilingen natuurdoelen gerealiseerd worden en dat naast dat grasland naar bouwland wordt omgezet er meer areaal natuurlijk grasland gerealiseerd wordt. In Springendal & Dal van de Mosbeek waren de resultaten uit het veldonderzoek van Fieldlab, met daarin de te nemen maatregelen op agrarische percelen om de instandhoudingsdoelstellingen te waarborgen, niet beschikbaar. Agrariërs in Springendal & Dal van de Mosbeek geven wel aan bereid te zijn om mee te denken en werken al aan methoden gericht op duurzaam bodembeheer, betere benutting van meststoffen en vermindering van nutriëntenuitspoeling.

Conclusies en aanbevelingen

We concluderen voor Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen, onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken dan ook het volgende:

- Scheuren van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden zou op de huidige door landbouw intensief beheerde graslanden geen nadelige gevolgen geven voor de huidige biodiversiteit op het perceel zelf. Het zijn namelijk productiegronden met hoofdzakelijk Engels raaigras, zonder enige botanische waarden. Een gedeeltelijke ontheffing voor scheurverbod zou dan binnen de voorwaarden van GLB kunnen passen. Art. 45 lid 1 GLB Verordening maakt het mogelijk dat door lidstaten gedifferentieerd wordt tussen blijvend grasland in Natura 2000-gebied dat ecologisch kwetsbaar is en blijvend grasland in Natura 2000-gebied dat niet ecologisch kwetsbaar is (ons art. 2.15 UitvReg GLB brengt zo'n differentiatie evenwel niet aan).
- Blijft wel dat in alle situaties geldt dat als men grasland wil omzetten of scheuren, deze activiteit ook getoetst moet worden aan de geldende natuurdoelen onder de respectievelijke

beschermingsregimes van de Wet natuurbescherming (voor het N2000-gebied) en het Barro of de provinciale omgevingsverordening via het instrument omgevingsvergunning (voor de NNN). We constateren namelijk dat niet uit te sluiten is dat scheuren van blijvend grasland in de twee Natura 2000-gebieden leidt tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen. De situatie in Springendal & Dal van de Mosbeek laat zien dat de omstandigheden in bodem en waterhuishouding lokaal heel verschillend kunnen zijn. Scheuren van grasland kan op sommige gronden leiden tot stikstofuitspoeling en belasting van aangrenzende habitattypen. In Rijnstrangen liggen uitbreidingsdoelen voor kwetsbare graslanden. Als dit niet kan worden uitgesloten, moet de handeling scheuren passend beoordeeld worden (habitattoets). Deze stap vindt plaats binnen de procedure van een vergunning Wet natuurbescherming, artikel 2.7.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van de vergroening van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) mogen boeren vanaf 1 januari 2015 binnen Natura 2000-gebieden blijvend grasland niet meer ploegen, scheuren of omzetten, indien ze in aanmerking willen komen voor de GLB-vergroeningspremie. Deze maatregel is ingesteld om de biodiversiteit in deze gebieden te beschermen. Concreet moet de maatregel bijdragen aan het behalen van de doelen van de Vogelrichtlijn (2009/147/EC, VR) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEC, HR). Een tweede reden voor het beschermen van blijvend grasland is het behoud van bodemkoolstof.

Het scheurverbod² geldt als randvoorwaarde voor het ontvangen van een deel van de directe betalingen vanuit de eerste pijler van het GLB, de zogenaamde vergroeningspremie. Op het niet-naleven staat een sanctiëring. Dat betekent dat indien een agrariër wel blijvend grasland in Natura 2000-gebieden scheurt terwijl hij directe betalingen ontvangt, hij het risico loopt gekort te worden op de betalingen of (een deel van) deze betalingen terug te moeten betalen.

Het scheurverbod van blijvend grasland wordt als belemmerend ervaren door de agrarisch sector. De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Economische Zaken verzocht met de Motie Geurts (26 407 nr. 111; zie bijlage 1)) voor specifieke deelgebieden waar het scheurverbod een belemmering is voor bedrijfsvoering en gebiedsontwikkeling, een uitzondering te maken op het scheurverbod.

Het ministerie van LNV heeft aangegeven dat, alvorens over de motie Geurts te beslissen, onderzoek nodig is om te bepalen of (gedeeltelijke) opheffing van het scheurverbod mogelijk is zonder negatieve ecologische gevolgen, gelet op de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en zo ja, op welke wijze. Tevens heeft LNV behoefte aan inzicht in de gevolgen voor het milieu, mede gelet op de rol die de landbouw kan spelen in het vastleggen van bodemkoolstof.

In Natura 2000-gebied De Wieden-Weerribben is daar recent onderzoek naar gedaan (Van Doorn et al. 2017b). Echter ook in andere gebieden wordt ervaren dat het scheurverbod beperkingen oplevert. In het Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek in de provincie Overijssel wordt gesteld dat het scheurverbod door agrariërs als buitenproportioneel wordt ervaren (memo AT-Osborne, Herbert Bos, 4 juli 2016): het zou beperkingen opleveren voor de agrarische bedrijfsvoering en veel grasland in het Natura 2000-gebied zou niet kwalificeren als ecologisch kwetsbaar. In Rijnstrangen (onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken) wordt gesteld dat het scheurverbod een door de provincie geïnitieerd ruilproces van gronden verstoort (memo provincie Gelderland, Teun Spek). Daar dient grasland naar bouwland omgezet te worden en ter compensatie worden elders in het gebied natuurlijke graslanden aangelegd.

² In deze studie praten we gemakshalve steeds over het scheurverbod. Concreet bedoelen we met scheuren van grasland het vernietigen van de graszode, zowel met als zonder grondbewerking of omzetten naar bouwland. Het gaat dan om het doodspuiten van de graszode, ploegen, frezen, cultiveren en spitten. Paragraaf 2.1 laat zien dat lichte grondbewerking, met nauwelijks beroering van de ondergrond en altijd dekkende vegetatie, wel mogelijk is en dus niet onder het scheurverbod valt.

1.2 Vraagstelling

Om te bepalen of opheffing van het scheurverbod aanvaardbaar is, zullen de ecologische effecten van het scheuren van grasland onderzocht moeten worden. Vervolgens moet worden beoordeeld of deze effecten juridisch verenigbaar zijn in het licht van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Deze verplichtingen richten zich zowel op de bescherming van habitattypen en -soorten waarvoor het gebied is aangewezen (vertaald in Natura 2000-doelen) als op de bescherming van alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten in ons land. Ook zal worden verkend welke gevolgen een eventueel opheffen van het scheurverbod heeft op bodem en klimaat.

Voor zowel het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek als het gebied Rijnstrangen dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

- Wat is de aanleiding en motivatie om scheuren van grasland in de twee Natura 2000-gebieden toe te willen passen? Concreet: welk belang heeft scheuren van grasland voor de bedrijfsvoering van de betreffende agrarische bedrijven?
- Voor welke VR- en HR-soorten en HR-habitattypen vormt de gebieden leefgebied, wat zijn de instandhoudingsdoelen en wat is de staat van instandhouding?
- Wat zijn de milieueffecten en ecologische effecten van het scheuren van grasland in de Natura 2000-gebieden?
- Wat zijn de gevolgen van scheuren voor de realisering van de instandhoudingsdoelen in de Natura 2000-gebieden?
- Is het opheffen van het scheurverbod verenigbaar met de juridische vereisten van de Habitatrichtlijn onder artikel 6³?
- Voorzien de voornemens in dit gebied in afdoende compenserende maatregelen, waardoor eventuele negatieve effecten worden gemitigeerd?

De resultaten kunnen door de LNV gebruikt worden als onderbouwing voor de beleidskeuzen die gemaakt worden in de verdere uitwerking van motie Geurts. Het projectresultaat beschrijft echter enkel antwoord op de onderzoeksvragen voor de twee Natura 2000-gebieden. We doen geen concrete aanbevelingen over of ontheffing van scheuren toegekend kan worden zoals in de motie Geurts gevraagd wordt. Op grond van deze feiten en cijfers kan het ministerie van LNV, in overleg met betrokkenen uit de streek, de discussie voeren over het al dan niet opheffen van het scheurverbod in (delen) van de twee Natura 2000-gebieden.

1.3 Werkwijze en leeswijzer

De studie is gestart met het in beeld brengen van de beleidsmatige context m.b.t. omzetten en scheuren van graslanden. Een korte schets hiervan is weergegeven in hoofdstuk 2. Vervolgens zijn de twee Natura 2000-gebieden bestudeerd. Dit is gedaan aan de hand van een documenten- en data-analyse en een veldbezoek in beide gebieden. Tijdens de veldbezoeken is gesproken met grondeigenaren/gebruikers die beperkingen ondervinden van het scheurverbod en met vertegenwoordigers van de betreffende provincies. Tevens hebben we op verschillende locaties in de gebieden graslandpercelen bezocht. Het veldbezoek is bedoeld om een indruk te krijgen van de problematiek in de praktijk⁴. De beschrijving van de gebieden en de bevindingen van de veldbezoeken staan in hoofdstuk 3 weergegeven. In hoofdstuk 4 zijn de ecologische en milieueffecten van scheuren van grasland kort weergegeven. In hoofdstuk 5 beantwoorden we, op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken, de onderzoeksvragen. Ten slotte sluiten we in hoofdstuk 6 af met conclusies, aanbevelingen en discussiepunten.

³ Artikel 6 lid 1: De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

⁴ Het veldbezoek beperkt zich tot het verkrijgen van inzicht in de problematiek in het gebied. Het houdt niet in dat we veldwerk verricht hebben en per perceel een beoordeling van de milieu- en ecologische effecten van scheuren van grasland uitgevoerd hebben.

2 Beleidsmatige en juridische context

In dit hoofdstuk beschrijven we de context omtrent wet- en regelgeving met betrekking tot het omzet- en scheurverbod van blijvend grasland. In paragraaf 2.1 gaat het om de directe aanleiding van het scheurverbod, een vergroeningsmaatregel in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. In paragraaf 2.2 plaatsen we het scheuren van grasland in een bredere beleidsmatige en juridische context.

2.1 Vergroeningsmaatregel GLB: behoud van kwetsbaar blijvend grasland

Vanaf januari 2015 is het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) van de EU van start gegaan. 30% van het budget van de directe betalingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is bestemd voor vergroening. Agrariërs die directe inkomenssteun ontvangen, zijn verplicht om vergroeningsmaatregelen toe te passen op hun bedrijf. Alleen dan krijgen ze boven op hun basispremie de vergroeningspremie. In 2017 is het gemiddelde vergroeningsbedrag € 122,76 per ha. De hoogte van de vergroeningsbetaling is gekoppeld aan de basisbetaling en daarom voor elke agrariër verschillend. Gemiddeld is het ca. 43% van de totale inkomenssteun per hectare (RVO, 2017).

De vergroening is in het leven geroepen om biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemen tegen te gaan. Er zijn drie typen vergroeningsmaatregelen waarvan één maatregel is gericht op het behoud van blijvend (permanent) grasland. Een perceel grasland wordt als blijvend grasland gezien als deze ten minste 5 jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen.⁵ Deze vergroeningsmaatregel bestaat uit twee delen (EC COM 2013 1307):

1. Het in stand houden van het aandeel blijvend grasland ten opzichte van het totaalareaal gebruikte landbouwgrond. Dit aandeel mag niet meer dan 5% dalen. Bij een daling van 5% of meer moet Nederland een ploegverbod en herinzaaiplicht invoeren; dat betekent dat een perceel weer teruggebracht moet worden naar grasland en dan ook grasland moet blijven. Nederland heeft ervoor gekozen om dit op nationaal niveau te monitoren en in geval het aandeel blijvend grasland meer dan 5% daalt, actie te ondernemen richting individuele agrariërs⁶.
2. De bescherming van ecologisch kwetsbaar grasland. Volgens de Europese verordening mag dit blijvend grasland dan niet worden geploegd of gescheurd; het mag wel worden doorgezaaid. Volgens de Europese richtsnoeren zijn vanaf 1 april 2016 alleen lichte vormen van grondbewerking⁷ op blijvend grasland toegestaan. Nederland heeft ervoor gekozen om binnen Natura 2000-gebieden 100% van het blijvend grasland aan te wijzen voor een ploeg- en scheurverbod. Verder heeft Nederland ervoor gekozen geen andere dan Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor het behoud van kwetsbaar blijvend grasland.

Blijvend grasland in Natura 2000-gebieden in Nederland wordt dus anders behandeld dan soortgelijk grasland daarbuiten. De hoofdreden is de bescherming van de biodiversiteit binnen de Natura 2000-gebieden. Hierbij is niet gespecificeerd dat het om de specifieke Natura 2000-doelstellingen gaat, maar meer om de algemene biodiversiteit. Ook het behoud van bodemkoolstof is een reden voor bescherming van deze graslanden.

⁵ Blijvend grasland wordt geregistreerd via BasisRegistratie Percelen. In bijlage 3 worden de geregistreerde categorieën grasland die voldoen aan de definitie van blijvend grasland nader toegelicht.

⁶ Van Doorn et al. 2017a constateren een dalende trend blijvend grasland in (absolute) arealen, maar ten opzichte van referentiejaar 2012 is de daling van het aandeel blijvend grasland 0,1%. En concluderen dat daarmee de verandering van het aandeel blijvend grasland binnen de marge van 5% blijft en actie naar individuele agrariërs niet aan de orde is. Ook de EU-rapportages van RVO laten een lagere daling dan 5% zien: een daling van 1% in 2015 en 2016 en van 2% in 2017 (med. M. Rademaker, RVO).

⁷ Dit zijn technieken voor graslandvernieuwing, waarbij de ondergrond vrijwel onberoerd blijft en er altijd een dekkende vegetatie zichtbaar blijft.

In Natura 2000-gebieden lag in 2015 51.786 ha blijvend grasland, waarvoor een ploegverbod van toepassing is. Daarvan was 39.137 ha gelegen op 3.445 bedrijven (met in totaal 176.073 ha cultuurgrond). De overige 12.649 ha werd beheerd door een onbekend aantal bedrijven en door natuurorganisaties (Van Doorn et al. 2017a, Van der Meulen et al. 2017).

Op het niet-naleven van de vergroeningsmaatregelen staat geen strafrechtelijke sanctionering. Er wordt immers geen strafbepaling overtreden (zie ook figuur 2.1), maar het kan wel repercussies hebben in de subsidiesfeer. Het GLB-subsidiebeleid is bestuurskundig gesproken 'slechts' stimulerend en geen dwingend beleid (zie figuur 2.1). Dat betekent dat indien een agrariër blijvend grasland in Natura 2000-gebieden scheurt terwijl hij directe betalingen ontvangt, hij het risico loopt (een deel van) deze betalingen terug te moeten betalen. Ook geldt er een herinzaaiplicht; het perceel zal weer hersteld moeten worden in blijvend grasland en zal er weer gras ingezaaid moeten worden. Mocht dit niet gebeuren, dan loopt hij het risico om meerdere jaren niet in aanmerking te komen voor de vergroeningspremie.

2.2 Connexiteit met andere beleidsvelden

De term 'blijvend grasland' is alleen een relevant rechtsbegrip (terminus technicus) op het GLB-spoor. Andere beleids- en wettelijke sporen kennen andere begrippen en definities, maar kunnen mede ook dit grasland betreffen en scheurverboden indiceren. Voor grasland kunnen diverse (gestapelde) regimes van natuurbeleid, nutriëntenbeleid en waterbeleid gelden.

Binnen het natuurbeleid kunnen binnen het gebiedsbeschermingsrecht van de Vogelrichtlijngebieden (VR) en Habitatrichtlijngebieden (HR) en Natuurnetwerk Nederland (NNN) instandhoudingsdoelstellingen zijn voor ecologisch waardevolle graslanden, zoals blauwgraslanden. Voorts is niet uit te sluiten dat scheuren ook gevolgen kan hebben voor het soortenbeleid. Er dient immers ook rekening gehouden te worden met het soortenbeschermingsrecht uit zowel de Vogelrichtlijn (vogelsoorten) als de Habitatrichtlijn (Habitatrichtlijn Annex IV-soorten) en de implementatie in de Wet natuurbescherming (Wnb), waarbij ook nog een derde categorie soorten is opgenomen: de nationaal beschermde soorten.

Ook kunnen er wezenlijke kenmerken en waarden (WKWs) gelden in het kader van de NNN op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de in de desbetreffende provincie geldende Provinciaal Ruimtelijke Verordening (PRV) die graslanden zouden kunnen betreffen⁸.

Voorts kan er een meststoffenregime op grond van de Meststoffenwet (Mstw) gelden en gelden er bepalingen voor het vernietigen van de graszoden van grasland op basis van het Besluit gebruik meststoffen (Bgm). Het Bgm is regelgeving op het spoor van de Wet bodembescherming (Wbb), terwijl het Mstw-spoor weer een ander wettelijk spoor is waaronder o.m. het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (UitvBesMstw) en de Uitvoeringsregeling Mstw gelden (zie figuur 2.1). Het meststoffenregime is onderdeel van de derogatiebeschikking en als zodanig onderdeel van afspraken die met de Europese Commissie zijn gemaakt over het te voeren nutriëntenbeleid. Via dit spoor (Meststoffenwet, UitvBesMstw en UitvRegMstw) zijn de regels gedifferentieerd naar grondsoort en deze zijn het meest strikt voor zand- en lössgrond. Ook gelden er regels voor grasland op basis van de Bgm. Het Bgm (zijnde een AMvB onder de Wet Bodembescherming) spreekt van 'grasland' (met een ruime definitie in art. 1 lid 1 sub c Bgm: grond die ten minste voor 50% is beteeld met gras bestemd voor beweiding of voor vervoeding aan dieren). Daar mag grasland enkel vernieuwd worden in het voorjaar (tot 31 mei). Het belangrijkste milieukundige doel dat met het beperken of verbieden van het scheuren van grasland in het najaar wordt beoogd, betreft het beperken van de uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater⁹.

⁸ Zowel de Natura 2000-habitattoets als de EHS/NNN-toets is een 'nee, tenzij'-regime: F.H. Kistenkas, H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas, *Recht voor de groene ruimte*, 3^e dr, Wageningen Academic Publishers 2017, p. 83 e.v.

⁹ Mogelijk dat dit punt in het kader van het nieuwe zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn aangepast gaat worden (DGAN-PAV / 17154653, brief TK, 16 oktober 2017). In de ex-postevaluatie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2016 wordt opgemerkt dat de regels voor het scheuren van grasland leiden tot een wijziging in de landbouwpraktijk (de teelt van tussengewassen tussen het scheuren van grasland in het voorjaar en de herinzaai in het najaar) die per saldo mogelijk negatief uitpakt voor het milieu (Velthof et al. 2017). Verder heeft het huidige beleid als mogelijk bijeffect dat inzaai van gras in het voorjaar leidt tot meer gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dan als grasland vernieuwd wordt in de nazomer, vanwege de hogere onkruiddruk in het voorjaar.

Tot slot kunnen er ook nog regels gelden op grond van de Waterwet (Wtw) en de Wet milieubeheer (Wm) (via het Activiteitenbesluit en maatwerkvoorschriften van bijvoorbeeld het waterschap). Is het gebied ook (deels) waterwingebied, dan kan ook nog de provincie op het Wm-spoor (Activiteitenbesluit, Actbsl) in een provinciale milieuvergunning (PMV) beperkende regels stellen. Bij dit waterbeleid zijn Europeesrechtelijk gezien de KRW (Kaderrichtlijn Water), Drinkwaterrichtlijn (DWR) en Grondwaterrichtlijn (GWR) relevant alsmede de Nitraatrichtlijn (NiR) (mede vanuit het nutriëntenbeleid).

In onderstaand schema vindt men verder nog de afkorting Wtb als afkorting voor Waterbesluit, zijnde een AMvB onder de Wtw.

Figuur 2.1 Overzicht van diverse (gestapelde) regimes van natuurbeleid, nutriëntenbeleid en waterbeleid met betrekking tot omzet- en scheurverbod blijvend grasland. Afkortingen worden uitgelegd in de tekst.

Figuur 2.1 laat zien dat voor grasland al diverse gestapelde (rechtsbeschermings)regimes vanuit het natuurbeleid, nutriëntenbeleid en waterbeleid gelden. De motie Geurts beperkt haar scope dus tot slechts de kolommen GLB en VR (zie het groen gekleurde kader in figuur 2.1), terwijl er ook nog overig natuurbeleid (gebiedsbescherming Habitatrichtlijn, Barro alsmede de soortenbescherming), nutriëntenbeleid (Mstw-spoor en Besluit gebruik meststoffen (Bgm)) en waterbeleid speelt. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat daarnaast onder omstandigheden ook nog op het RO-spoor (Wro, PRV, PIP, bestemmingsplan) en klimaatbeleid beperkende regels zouden kunnen gelden.

Tot slot dient andermaal nog opgemerkt te worden dat het GLB-beleid subsidiebeleid is en daarmee dus stimulerend beleid en geen dwingend prohibitief beleid (zie figuur 2.1). Bij het scheuren van grasland loopt men wellicht subsidie mis, maar het is de jure geen verbod. Het is juridisch gezien geen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk verbod, doch veeleer onderdeel van stimulerend subsidiebeleid. Onder Wet bodembescherming (Wbb) kent art. 4b Besluit gebruik meststoffen (Bgm) wel een (relatief) verbod m.b.t. grasland; een 'nee, tenzij'-regime (in sommige jaargetijden mag niet de graszode vernietigd worden), maar voor landinrichting gelden bepaalde uitzonderingen (zie art. 4b lid 7 Bgm).

3 Gebiedsanalyses

In dit hoofdstuk worden de twee Natura 2000-gebieden, waar de vraag bestaat om blijvend grasland te scheuren, geanalyseerd. Per gebied wordt een korte beschrijving gegeven, welke (instandhoudings)doelen er voor natuur zijn, hoe het agrarisch grondgebruik eruitziet (paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2) en wat de redenen zijn om grasland te willen vernieuwen of om te zetten (paragraaf 3.3).

3.1 Rijnstrangen

3.1.1 Gebiedsbeschrijving

De Rijnstrangen is het gebied rondom de oude Rijnarm tussen Lobith en Pannerden. Het maakt onderdeel uit van de Gelderse Poort en behoort tot het Natura 2000-gebied Rijntakken. De Rijnstrangen bestaan uit een complex van strangen: oude stroombeddingen en meanderrichels van de Rijn. In het reliëfrijke landschap liggen graslanden, akkers, (moeras)bosjes, moerassen, rietvelden en open water. De bodem bestaat uit lichte zavel of zware zavel en lichte klei (m.n. ooivaag- en poldervaaggronden). Nadat de overlaat bij Spijk (bovenstrooms) is afgesloten en na de bouw van het gemaal Kandia (benedenstrooms), is de waterdynamiek hier nagenoeg verdwenen. Oude dijken en kades zijn op veel plaatsen nog wel zichtbaar en er is een laagdynamisch rietmoeras ontstaan.

In de Rijnstrangen is nog een aanzienlijke oppervlakte grasland en akkerbouw met een landbouwfunctie. Landbouw blijft in principe ook een belangrijke functie houden. Alleen in de buitendijkse gebieden en op sommige plekken langs de strangen zijn er plannen in het kader van Ruimte voor Rivier, NURG en natuurontwikkeling, vaak in combinatie met delfstofwinning. Daar zal de landbouwfunctie verder afnemen. Verder zijn de Rijnstrangen aangewezen als reserveringsgebied hoogwaterveiligheid in de PKB Ruimte voor de Rivier en in het Deltaprogramma (Provincie Gelderland, 2017a).

3.1.2 Natuurdoelen en -opgaven

Natura 2000 (Vogel- en Habitatrichtlijnen)

Rijnstrangen is zowel Habitat- als Vogelrichtlijngebied. De instandhoudingsdoelen voor Rijntakken, waar Rijnstrangen onderdeel van is, staan in bijlage 2. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ligging van de habitattypen en de ligging van percelen in agrarisch gebruik.

Het Ontwerp-Beheerplan Natura 2000 38 – Rijntakken (Provincie Gelderland, 2017a) geeft aan dat de ecologisch kwetsbare graslanden zijn gelegen op de hogere, wat zandigere delen (soms in de vorm van een kade of dijk). Dit zijn de soortenrijke glanshaverhooilanden. De Natura 2000-soort kwartelkoning broedt onder andere in deze graslanden in de Rijnstrangen. Glanshaverhooilanden ontwikkelen zich alleen onder hooilandbeheer met eventueel nabeweiding. Ze zijn gevoelig voor stikstofdepositie (de kritische depositiewaarde is 1429 mol/ha/j N, Van Dobben et al. 2012), maar volgens de PAS-gebiedsanalyse (Provincie Gelderland, 2017b) zijn significante effecten op het leefgebied van de kwartelkoning door stikstofdepositie uitgesloten. Het huidige areaal extensief beheerd hooiland vormt vermoedelijk wel een beperkende factor voor de kwartelkoning volgens de PAS-gebiedsanalyse. Inzet is dan ook behoud en ontwikkeling van 25-35 ha glanshaverhooilanden in het binnendijks gelegen Rijnstrangengebied. Op een aantal plaatsen heeft Staatsbosbeheer zijn beheer gericht op de ontwikkeling van bloemrijke glanshaverhooilanden. Daarnaast komen er graslanden voor die niet altijd kwalificerend zijn voor optimaal functionerend glanshaverhooiland, maar wel een aantal soorten van glanshaverhooiland bevatten. Zij dienen als zaadbron voor glanshaverhooilanden en stroomdalgraslanden en moeten daarom door gericht beheer behouden blijven. Zo mogelijk moet de kwaliteit worden verbeterd door aanvullende beheersmaatregelen.

Figuur 3.1 Ligging habitattypen en gewaspercelen in Rijnstrangen, onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken (bron: provincie Gelderland, Basis Registratie Percelen, bewerking WEnR).

Verder geeft het Ontwerp-Beheerplan aan dat in Rijnstrangen de optimale ontwikkeling van rietmoeras een opgave met een 'sense of urgency'¹⁰ is. De Rijnstrangen kennen een volledig door het waterschap gereguleerd peil, mede afgestemd op de landbouwfunctie van deze gebieden. Hierdoor treedt verdroging op. Dit vormt een belangrijk knelpunt voor de realisering van de Natura 2000-doelen voor rietmoerasvogels, porseleinhoen en meren met krabbenscheer (in strangen met kwel uit de stuwwal) in het binnendijkse deel van de Gelderse Poort. Herstel van het leefgebied voor genoemde soorten is alleen mogelijk wanneer het bestaande binnendijks peilbeheer wordt aangepast. Hieraan wordt in de Rijnstrangen in de eerste beheerplanperiode invulling gegeven door de instelling van het GGOR (gewenst grond- en oppervlaktewaterregime). Door de minimumwaterstand in de Oude Rijn te verhogen, wordt verruiging en/of verbossing van het riet tegengegaan. Riet is verder gebaat bij een fluctuerend peil. De wortels moeten incidenteel droog staan om te kunnen uitbreiden. Daarom is in het peilbesluit opgenomen dat het waterpeil in een deel van de Oude Rijn eens in de vier jaar (in de schrikkeljaren) tussen 15 juli en 1 oktober mag uitzakken.

Naast herstel van de waterhuishouding vindt in de Rijnstrangen ook herstel van rietvegetaties plaats. Enerzijds door het verwijderen van opslag en door maaiveldverlaging waarmee de gevolgen van achterstallig beheer weggewerkt worden, anderzijds worden, in een samenwerking tussen kleiwinners en Staatsbosbeheer, nieuwe situaties gecreëerd voor ontwikkeling van rietmoeras en zijn er zoekgebieden met een beheerambitie grenzend aan de strangen aangewezen om natuur robuuster te maken (zie figuur 3.2).

Voor de weidevogels, zoals de scholekster, grutto, tureluur, wulp, kempfaan en Kievit, is het geen broedgebied, maar heeft het gebied functie als foerageer- en overnachtingsgebied. Ze maken graag gebruik van de glanshaverhooilanden waar al een ontwikkelopgave voor ligt. Specifieke maatregelen voor deze soorten zijn in Rijnstrangen niet nodig. Behoud van de huidige situatie wordt voldoende geacht (provincie Gelderland, 2017).

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

In Gelderland is het NNN (het Gelders Natuurnetwerk) vastgesteld in de geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (juli 2017). In de Rijnstrangen zijn de Habitatgebieden aangewezen als onderdeel van het Gelders Natuurnetwerk; hierin liggen de terreinen met een natuurbestemming binnen de voormalige EHS en de zoekgebieden nieuwe natuur. De Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen als Groene Ontwikkelzone. Deze zone heeft een dubbele doelstelling. Er is ruimte voor verdere economische ontwikkeling in combinatie met een (substantiële) versterking van de samenhang tussen aangrenzende en inliggende natuurgebieden. Beide gebieden zijn ook aangewezen als rustgebieden voor winterganzen. Dat betekent dat in deze gebieden trekganzen niet worden verontrust tussen 1 november en 1 april en krijgen eigenaren de schade daarvan 100% vergoed. Voor de ganzen dienen met name graslanden als rustgebied. Rijnstrangen is in het Gelders Natuurnetwerk niet aangewezen als Weidevogelgebied.

Natuurbeheerplan

In het Natuurbeheerplan 2018 (provincie Gelderland, 2017b) worden diverse ecologisch waardevolle graslanden opgenomen. In het Rijnstrangengebied gaat het o.a. om N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland, N12.03 Glanshaverhooiland en A02.01 Botanisch waardevol grasland. Deze graslanden liggen zowel in de HR- als de VR-gebieden. Als beheervoorschrift geldt dat deze graslanden niet gescheurd, gefreesd of her-ingezaaid mogen worden. Daarnaast liggen er nog claims om landbouwgronden om te vormen naar nieuwe natuur (zie figuur 3.2). Deze gronden liggen doorgaans direct langs de strangen. Verder zijn de gebieden, m.n. de Vogelrichtlijngebieden, aangewezen als zowel Droge als Natte Dooradering binnen het leefgebied voor Agrarische Natuur- en Landschapsbeheer. Deze gebieden zijn het uitgangspunt voor het agrarisch natuurbeheer. Inzet op kruidenrijke graslanden, gras- en akkerranden en kleinschalige akkers worden hier gesubsidieerd. Rijnstrangen is niet aangewezen als Open Grasland als leefgebied voor Agrarische Natuur- en Landschapsbeheer. Voor weidevogelbeheer liggen in het onderzochte gedeelte van Rijnstrangen geen specifieke opgaven, volgens het Natuurbeheerplan 2018.

¹⁰ Een 'sense of urgency' is toegekend als binnen enkele jaren mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat waardoor de instandhoudingsdoelstellingen niet meer realiseerbaar zijn.

3.1.3 Agrarisch grondgebruik

Het agrarisch grondgebruik binnen de begrenzing van de Rijnstrangen bedraagt in 2017 bijna 1.580 ha (zie tabel 3.1). Ruim 70% (1114 ha) is grasland¹¹, overwegend blijvend en natuurlijk grasland waarvoor het omzet- en scheurverbod geldt (zie figuur 3.1). Het areaal natuurlijk grasland is in de loop der jaren toegenomen ten faveure van blijvend grasland. Het areaal tijdelijk grasland is sinds 2014 licht gedaald, evenals het areaal bouwland (zie tabel 3.2).

Tabel 3.1 Agrarisch grondgebruik binnen Rijnstrangen (HR en VR) in jaar 2010 en 2014 t/m 2017 (bron: Basis Registratie Percelen, bewerking WEnR).

Grondgebruik	Areaal (ha)				
	2010	2014	2015	2016	2017
Bouwland	479	469	481	452	439
Grasland totaal	1.076	1.048	1.063	1.065	1.114
Waarvan:					
Grasland, blijvend ¹	842	748	740	724	713
Grasland, natuurlijk ²	175	229	229	272	353
Grasland, tijdelijk	60	71	94	68	48
Natuurterrein	36	36	23	29	23
Overige	1	2	2	2	2
Totaal	1.592	1.555	1.569	1.548	1.578

1 Gewascode 265 (zie bijlage 3)

2 Gewascodes 336, 331 en 1332 (zie bijlage 3)

De agrarische gronden binnen het Natura 2000-gebied worden door 73 geregistreerde agrarische bedrijven (volgens CBS-Landbouwtelling, peiljaar 2017) gebruikt. In totaal hebben deze bedrijven ruim 6.450 ha grond in gebruik. Er zijn 11 bedrijven met het erf gelegen in het Natura 2000-gebied. Van de totaal 565 ha grond die deze bedrijven in gebruik hebben, ligt 547 ha binnen de Natura 2000-begrenzing.

Tabel 3.2 Agrarische bedrijven en grondgebruik binnen Rijnstrangen (HR en VR), peiljaar 2015 (bron: GIAB 2015 en Basis Registratie Percelen 2015, bewerking WEnR).

Begrenzing	Aantal bedrijven	Totaal bedrijfs-areaal (ha)	Totaal areaal binnen N2000 (ha)	Areaal blijvend grasland (ha)	Areaal natuurlijk grasland (ha)	Areaal tijdelijk grasland (ha)
Bedrijven met grond binnen N2000	73	6.467	1.597	725	272	87
Waarvan:						
Bedrijfslocatie in of binnen 100 m N2000	11	565	547	190	129	37
Bedrijfslocatie buiten 100 m N2000	62	5.901	1.050	534	143	51

3.1.4 Gebiedsproces

In 2015 is in Rijnstrangen een gebiedsproces gestart met als doel om de restopgave van 120 ha natuurontwikkeling voor Natura 2000-doelen te realiseren. Landbouwstructuurverbetering, natuurcompensatie voor de nieuwe overnachtingshaven Lobith en de doortrekking van de A15 zijn ook belangrijke doelen in het proces. Provincie Gelderland werkt in het gebiedsproces samen met een aantal partners. In de Rijnstrangen zijn twee belangrijke beheerders: Staatsbosbeheer en stichting

¹¹ Zie bijlage 3 voor gebruikte definities en categorieën grasland volgens Basis Registratie Percelen.

Twickel¹². Zij werken ook samen met lokale agrarische ondernemers aan (agrarisch) natuurbeheer. De grondaankopen en kavelruil gebeuren onder regie van de provincie. Stichting Effectief Verkavelen in Gelderland (STEVIg) en het Kadaster voeren de kavelruil uit. Het Waterschap Rijn en IJssel is als waterbeheerder een belangrijke partner voor de waterpeilen, de waterkwaliteit en de waterkwantiteit.

Voor het realiseren van de doelen heeft de provincie de afgelopen jaren een aantal boerderijen en landbouwgrond gekocht. De grond ligt doorgaans niet op de gewenste plek voor natuurontwikkeling (zie figuur 3.3, beschikbaar voor ruiling). De inzet van het kavelruilinstrument wordt benut om zo veel mogelijk gronden beschikbaar te krijgen voor de natuurdoelen. Een van de spelregels in de kavelruil is dat iedereen erop vooruitgaat. In een ruilplan van 100 hectare in de Rosandse Polder en in een ruilplan met deel verwerving in de Pannenderdse Waard zit het scheurverbod deze spelregel in de weg. Een deel van de graslandpercelen waar nu een scheurverbod op rust, dient te worden omgezet in bouwland. Het gaat om 8 ha die wordt omgezet van grasland naar bouwland en ter compensatie wordt er 11 ha bouwland omgezet in natuurlijk grasland. Provincie Gelderland geeft aan dat met beide ruilingen grote en belangrijke afrondingen van de natuuropgaven kunnen worden gerealiseerd. Een nadere analyse van de te ruilen percelen waar het scheurverbod in de weg zit, laat zien dat de te realiseren natuurlijke graslandpercelen binnen beheergebieden of beheergebieden op de ambitiekaart gelegen zijn. Het blijvend grasland dat omgezet wordt in akkerbouw is gelegen in gebieden waar geen habitat- of beheertype aanwezig is of gepland staat.

Figuur 3.3 Rijnstrangen natuuropgaven en provinciaal bezit (bron: www.stevigverkavelen.nl).

¹² Stichting Twickel heeft ca. 300 ha in eigendom in de Grote en de Kleine Gelderse Waard. Een deel van de Kleine Gelderse Waard (ca. 60 ha, volgens website twickel.nl) wordt ontleid en bestemd voor natuur(ontwikkeling), m.n. t.b.v. rietontwikkeling. De rest van de grond is landbouwgrond en wordt verpacht aan agrariërs.

3.2 Springendal & Dal van de Mosbeek

3.2.1 Gebiedsbeschrijving

Het gebied Springendal en Dal van de Mosbeek ligt op de stuwwal van Ootmarsum en is uniek binnen Nederland. Het gebied kent een grote variatie in natuur en dankt dit voor een groot deel aan het aanwezige reliëf met opgestuwde heuvelruggen, waarin een aantal erosiedalen is uitgeschuurd. In de dalen is het oude kleinschalige cultuurlandschap met een afwisseling van bos, heide en beekjes herkenbaar. Keileemafzettingen en glauconiet-houdende kleien in de ondergrond maken het gebied zeer gevarieerd en rijk aan bronnen. Water dat in de nabijheid is geïnfilteerd, kan hierdoor aan maaiveld komen en treedt uit in kwelplekken en bronnen. Hoog op de stuwwal ontspringen veel bronnen die vanwege hun natuurlijke karakter en permanente watervoering ecologisch erg waardevol zijn. Deze bronnen voeden de beken die op de stuwwal ontspringen zoals de Mosbeek, Springendalse beek, Hazelbeek, Roezebeek en Eendebeek.

Het landschap is eeuwenlang gevormd door een samenspel van mens en natuur. De graslanden en heiden worden afgewisseld met bos, struweel en houtwallen en door de lokaal zeer wisselende omstandigheden van bodem en wateraanvoer levert dit een grote biodiversiteit op. Op de hoge, drogere delen van de stuwwal hebben zich grotendeels haarpodzolgronden ontwikkeld. Ook zijn er in het gebied grote escomplexen aanwezig met hoge, bruine ankergronden die zijn ontstaan als gevolg van bemesting met heideplaggen. Op de overgang van de hogere delen naar de lager gelegen erosiedalen bevinden zich veelal veldpodzolgronden. Deze zijn vaak vochtig met in de winter hogere grondwaterstanden, terwijl in de zomer de grondwaterstanden vaak diep wegzakken. Naast veldpodzolen komen ook oude kleigronden voor op plaatsen waar dekzandlagen zeer dun of afwezig zijn. In de beekdalen bevindt zich de grootste variatie in bodemtypen. Hier komen veelvuldig beekerdgronden voor. Veel gronden zijn gevoelig voor uitspoeling van nutriënten.

Een aanzienlijk deel van het gebied is in eigendom en beheer van Staatsbosbeheer, Landschap Overijssel en Natuurmonumenten. Veel landbouwgronden in het gebied zijn al generaties lang in eigendom van dezelfde agrarische families.

3.2.2 Natuurdoelen en -opgaven

Natura 2000 (Habitatrichtlijnen)

In het Springendal, het dal van de Mosbeek en Hazelbekke vinden we natte schraalgraslanden (waaronder kalkmoeras en trilveenvegetaties), bronnetjesbos, jeneverbesstruweel, droge en vochtige heiden en heischrale graslanden (zie figuur 3.4). Voor de meeste habitattypen geldt een uitbreidings- of verbeterdoelstelling (zie bijlage 3). Verder is het gebied voor Vliegend Hert een belangrijk kerngebied. Deze komt met name voor in het kleinschalige landschap in Mandermaten met veel houtwallen en eikenbomen op en rondom de boerenerven.

Het ontwerp-beheerplan Springendal & Dal van de Mosbeek (provincie Overijssel, 2015) geeft vier kernopgaven aan:

- Herstel van beeklopen met natuurlijke morfologie, dynamiek en waterkwaliteit.
- Herstel kwaliteit en uitbreiding kalkmoerassen en overgangs- en trilvenen in mozaïeken van heischrale graslanden.
- Ontwikkeling van kleinschalige mozaïeken van heischrale graslanden en blauwgraslanden, met andere beekdalgraslanden en met vochtige heiden.
- Herstel kwaliteit en vergroting areaal beekbegeleidende bossen.

In de eerste beheerperiode van zes jaar zijn de maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtering van de instandhoudingsdoelen, in de tweede en volgende beheerperioden worden maatregelen genomen gericht op oppervlakte-uitbreiding en kwaliteitsverbetering. Het ontwerp-beheerplan geeft aan dat er geen sprake van sense of urgency is. Dit betekent dat voor de korte termijn geen achteruitgang van de doelen is voorzien en daarvoor geen aanvullende maatregelen

nodig zijn ten aanzien van het beheer. Voor de genoemde kernopgaven geldt een wateropgave. Een wateropgave is toebedeeld wanneer de watercondities in meer of mindere mate niet op orde zijn.

Voor de instandhoudingsdoelstellingen worden de volgende knelpunten in het ontwerp-beheerplan gesignaleerd:

- *Waterhuishouding*

Verdroging, verzuring en eutrofiëring van de huidige voorkomens van kwelafhankelijke habitattypen a.g.v. veranderingen in de waterhuishouding (ontwatering, verandering beeklopen en waterwinning) en sterke bemesting in de intrekgebieden van kwelafhankelijke habitattypen. Grondwateronttrekking voor drinkwater is mogelijk in beperkte mate een knelpunt. Uitgezocht moet worden wat de effecten zijn van bebossing van de infiltratiegebieden en grondwateronttrekkingen voor industrie en landbouw.

- *Grondgebruik*

Voor realisatie van uitbreidingsdoelstellingen op de langere termijn belemmeren het intensieve grondgebruik en de hoge voedselrijkdom van de bodem in de oorspronggebieden van de beekdalen uitbreiding van habitattypen. Voor behoud in de eerste beheerplanperiode is het waarschijnlijk geen knelpunt.

- *Vermesting beek- en grondwater*

Vervuiling van grondwater door bemesting van landbouwpercelen in intrekgebieden vormen een ernstige bedreiging voor grondwater-gevoede habitattypen (vooral H6230 heischrale graslanden, H6410 blauwgraslanden, H7140A overgangs- en trilvenen (trilvenen), H7230 kalkmoerassen en H91E0C vochtige alluviale bossen). Bemesting zorgt voor uitspoeling van nitraat en kalium. Een belangrijk deel van de kwelgebieden en bronnen heeft daardoor een hoog nitraatgehalte.

Voor het Vliegend Hert is een apart beheerplan gemaakt (Smit, 2016). Daarin wordt aangegeven dat bossen en houtwallen met voldoende dood hout en kwijnende eiken nodig zijn om de populatie vliegende herten te kunnen herbergen. Behoud en herstel van houtwallen en bosranden is nodig om het leefgebied voor het vliegend hert te behouden en te versterken.

Figuur 3.4 Ligging habitattypen en gewaspercelen in Springendal & Dal van de Mosbeek (bron: provincie Overijssel, Basis Registratie Percelen, bewerking WEnR).

Figuur 3.5 Ligging habitattypen, beheergebieden en ambities voor natuurontwikkeling in Springendal & Dal van de Mosbeek. Verder zijn enkel de gewaspercelen zichtbaar waar geen habitat- of beheertype aanwezig is of gepland staat (bron: provincie Overijssel, Basis Registratie Percelen, bewerking WEnR).

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Op 12 april 2017 hebben Gedeputeerde Staten van Overijssel een nieuwe begrenzing van het NNN vastgesteld. De NNN bestaat naast bestaande bos- en natuurgebieden uit cultuurgronden (m.n. landbouwgrond) met een natuuropgave. Daarnaast zijn er gronden buiten het Natura 2000-gebied aangewezen waar een ontwikkelopgave Natura 2000 ligt. Dit zijn met name agrarische gronden waar ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 mogelijk ook maatregelen genomen moeten worden. Verder zijn niet alle delen van het Natura 2000-gebied opgenomen in NNN. Dit geldt met name voor percelen in Mandermaten. Deze gebieden zijn aangewezen als zone Ondernemen met water en natuur buiten NNN. Hier is het beleid gericht op ruimte creëren voor economische ontwikkelingen zoals de landbouw, recreatie en natuurgebonden woon- en werklocaties (bijvoorbeeld nieuwe landgoederen).

Natuurbeheerplan

Het Natuurbeheerplan 2018 van provincie Overijssel kent een beheertypenkaart en een ambitiekaart. Op de beheertypenkaart wordt alle bestaande natuur (incl. water) aangegeven. De ambitiekaart geeft de netto begrensde nieuw te realiseren nieuwe natuur aan en het uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura 2000. In de beekdalen en brongebieden van de beken is het doel de ontwikkeling van het natuurlijke karakter van de beken (N03.01 Beek en bron), met natte beekbegeleidende schraalgraslanden (Vochtige schraalgraslanden N10), hoger overgaand in vochtige en droge heide (beheertypen N06.04 resp. N07.01). Voor weidevogelbeheer liggen er geen opgaven.

3.2.3 Agrarisch grondgebruik

Het agrarisch grondgebruik binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied is 411 ha in peiljaar 2017 (zie tabel 3.3). Ruim 70% (291 ha) is grasland, overwegend blijvend en natuurlijk grasland waarvoor het omzet- en scheurverbod geldt. Het areaal natuurlijk grasland is in de loop der jaren toegenomen ten faveure van blijvend grasland. Het areaal tijdelijk grasland is sinds 2014 redelijk stabiel, evenals het areaal bouwland.

Tabel 3.3 Agrarisch grondgebruik binnen Springendal & Dal van de Mosbeek in jaar 2010 en 2014 t/m 2017 (bron: Basis Registratie Percelen, bewerking WEnR).

Grondgebruik	Areaal (ha)				
	2010	2014	2015	2016	2017
Bouwland	128	103	105	96	97
Grasland totaal	221	266	277	282	291
Waarvan:					
Grasland, blijvend ¹	168	181	129	136	125
Grasland, natuurlijk ²	46	40	103	104	122
Grasland, tijdelijk	7	45	45	41	44
Natuurterrein	29	30	30	29	22
Overige	0	1	1	1	1
Totaal	379	400	413	408	411

1 Gewascode 265 (zie bijlage 3)

2 Gewascodes 336, 331 en 1332 (zie bijlage 3)

De agrarische gronden binnen het Natura 2000-gebied worden door 59 geregistreerde agrarische bedrijven gebruikt (volgens CBS-Landbouwtelling, peiljaar 2017), inclusief Landschap Overijssel (zie tabel 3.4). In totaal hebben deze bedrijven 2013 ha in gebruik, waarvan dus 411 ha binnen het Natura 2000-gebied. 30 bedrijven zijn met het erf gelegen in (of binnen 100 m van) het Natura 2000-gebied. De percelen binnen de begrenzing zijn vaak huiskavel voor deze bedrijven. Het merendeel van de grond van deze bedrijven ligt echter buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied. Voor 10 bedrijven, met een oppervlakte van tot 79 ha in gebruik, ligt alle grond nagenoeg (75 ha) binnen de begrenzing.

Tabel 3.4 Agrarische bedrijven en grondgebruik binnen Springendal & Dal van de Mosbeek, peiljaar 2015 (bron: GIAB 2015 en Basis Registratie Percelen 2015, bewerking WEnR).

	Aantal bedrijven	Totaal bedrijfs- areaal (ha)	Totaal areaal binnen N2000 (ha)	Areaal blijvend grasland (ha)	Areaal natuurlijk grasland (ha)	Areaal tijdelijk grasland
Bedrijven met grond binnen N2000	59	2.013	411	136	104	41
<i>Waarvan:</i>						
Bedrijfslocatie in of binnen 100 m N2000	30	624	209	67	37	31
Bedrijfslocatie buiten 100 m N2000	29	1.390	200	70	68	10
Percentage bedrijfsareaal binnen N2000						
0-25%	28	1.448	145	39	52	18
25-50%	15	378	125	28	26	19
50-75%	6	109	64	51	4	3
75-100%	10	79	75	19	23	2

3.2.4 Gebiedsproces

Eind 2015 is in Springendal & Dal van de Mosbeek een gebiedsproces opgestart om tot een verdere planuitwerking van het ontwerp-beheerplan te komen. Omdat er een grote opgave voor natuurherstel ligt en dit veelal beperkingen oplevert voor de agrariërs in en rondom het gebied, wordt er gestreefd naar een zorgvuldig proces waarin de kern van de opgave is de natuur te herstellen en tegelijkertijd het vertrouwen van de grondgebruikers te behouden. Het gebiedsproces wordt getrokken door LTO Noord. Verder is er een klein team van specialisten (Fieldlab), bestaande uit een ecooloog, hydroloog en landbouwdeskundige, dat een centrale rol speelt in het gebiedsproces in dit gebied. Dit team komt op basis van de gesprekken met de grondgebruikers en de feitelijke situatie van het bodem- en watersysteem tot een verdere verfijning van de noodzakelijke maatregelen. Het betreft dan met name de gebieden waar in de NNN een ontwikkelopgave Natura 2000 ligt (zie figuur 3.5). Het project richt zich de komende tijd op het vastleggen van de noodzakelijke maatregelen in het inrichtingsplan en het provinciaal inpassingsplan. Deze nadere specificering van maatregelen was ten tijde van dit onderzoek niet beschikbaar.

3.3 Indrukken veldbezoeken

Tijdens de veldbezoeken is er gesproken met (vertegenwoordigers van) agrariërs, grondeigenaren en provincieambtenaren. Tevens is een aantal graslandpercelen, waar momenteel een scheurverbod voor geldt, bezocht om te beoordelen in hoeverre deze percelen ecologisch waardevol zijn.

3.3.1 Redenen om grasland te scheuren en/of om te zetten

Rijnstrangen

Provincie Gelderland geeft aan dat door scheurverbod het draagvlak voor kavelruil in het gebiedsproces onder druk staat. Het ruilplan beoogt realisatie van de natuurdoelen en structuurversterking landbouw. Bij de ruilingen wordt 8 ha omgezet van grasland naar bouwland en ter compensatie wordt er 11 ha bouwland omgezet in natuurgrasland. Een deel van de graslandpercelen waar nu een scheurverbod op rust moet omgezet worden in bouwland. Agrariërs maken bezwaar, omdat ze daarmee niet voldoen aan de vergroeningsvoorwaarden en daarmee directe betalingen vanuit GLB mislopen. Provincie Gelderland hecht veel waarde aan beide ruilingen, omdat daarmee grote en belangrijke afrondingen van de natuuropgaven worden gerealiseerd.

Ook agrariërs in het gebied geven aan dat het scheurverbod beperkingen geeft in hun bedrijfsvoering. Een deel van de graslanden binnen Rijnstrangen wordt gebruikt door reguliere moderne melkveehouderijbedrijven. Veel van deze graslanden worden intensief gebruikt, zijn hoogproductief met voornamelijk Engels raaigras. Botanisch zijn deze graslanden momenteel niet interessant. Wel maken de ganzen graag gebruik van deze voedselrijke graasweiden.

De agrariërs geven aan dat het wenselijk is om grasland eens in de ca. 10 jaar te vernieuwen om achteruitgang van productieverlies en graskwaliteit tegen te gaan. Met name kweek, verspreid liggend of in haarden, neemt in de loop van de jaren toe en is moeilijk te bestrijden. Lichte grondbewerking en doorzaaien lost dit niet op volgens de agrariërs. Daarnaast komt er akkerbouw voor in het gebied. Deze heeft baat bij regelmatige teeltwisseling en uitruil van percelen met melkveehouderij.

Het scheurverbod van permanent grasland is volgens de agrariërs een beperking voor hun bedrijfsvoering. Ze weten nu echter niet waar ze moeten aankloppen om hier een ontheffing voor te krijgen. Verder geven ze aan dat het scheurverbod tot een andere landbouwpraktijk leidt. Er wordt voorkomen dat huidige, tijdelijke graslandpercelen overgaan naar permanent grasland (> 5 jr.) door binnen 5 jaar weer te scheuren en teeltwisseling toe te passen, terwijl dit voor de kwaliteit en teelt technisch niet noodzakelijk is.

Springendal & Dal van de Mosbeek

De agrariërs geven aan dat het wenselijk is om grasland te vernieuwen om productieverlies en achteruitgang van graskwaliteit tegen te gaan. Agrariërs geven met name aan dat kweek, verspreid liggend of in haarden, in de loop van de jaren toeneemt en moeilijk te bestrijden is. Lichte grondbewerking en doorzaaien bieden bij veel kweek en droogte geen soelaas. In Manderbroek zagen we ook veel mosvorming in het grasland. Verder wordt aangegeven dat op sommige percelen a.g.v. humusvorming in de bovenste laag verslumping van de grond plaatsvindt en grondbewerking nodig is om dit tegen te gaan. Agrariërs geven aan dat een scheurverbod een waardeverlies voor de graslandpercelen geeft en daarmee, zeker op termijn, beperkingen geeft voor de agrarische bedrijfsvoering en voortzetting van het bedrijf door toekomstige generaties beperkt wordt.

Agrariërs geven aan dat ze er belang bij hebben om het grasareaal in zo goed mogelijke conditie te houden en graslandvernieuwing zo veel mogelijk te voorkomen. Dit brengt namelijk kosten met zich mee en er is sprake van een tijdelijk productieverlies. Achteruitgang van het organische-stofgehalte in de bodem als gevolg van scheuren wordt niet genoemd. De behoefte aan scheuren is ongeveer één keer in de 10 tot 20 jaar, maar verschilt sterk per perceel vanwege de complexe bodem- en waterhuishoudkundige omstandigheden. Graslandvernieuwing is vaak het doel (gras voor gras). Een deel van de graslanden zijn namelijk huiskavels van melkveehouderijbedrijven. Daarnaast zijn er in en nabij het Natura 2000-gebied een aantal akkerbouwers actief. Zij hebben behoefte aan wisselteelten (mais, aardappelen) en er zijn agrarische ondernemers die grasland willen omzetten in bouwland omdat ze over willen gaan naar een andere bedrijfsvoering (bijvoorbeeld teelt van pompoenen). Ten slotte ontstaat, om het scheurverbod te ontlopen, de praktijk dat graslandpercelen doelbewust binnen 5 jaar omgezet worden naar mais of aardappelen of dat percelen continu akkerbouw blijven (mais), terwijl dat teelt-technisch niet nodig is. Er is volgens de agrariërs sprake van kapitaalvernietiging als er binnen 5 jaar wordt gescheurd.

Op de achtergrond spelen er ook andere redenen mee om tegen het scheurverbod te zijn. Er bestaat namelijk in zijn algemeenheid weerstand tegen de beperkingen die de agrariërs ondervinden in hun bedrijfsvoering als gevolg van maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied te behalen. Ze geven aan dat het voortbestaan van de agrarische bedrijven gevaar loopt en dat schadeloosstelling niet van toepassing is, omdat niet op alle landbouwgronden PAS-maatregelen genomen worden¹³, terwijl ze wel inkomensderving en waardevermindering van de grond zien optreden. Verder speelt de emotionele binding met het gebied mee. Ze geven aan dat ze al generaties lang de landbouwgronden in het gebied in eigendom hebben en beheren en daarmee het huidige waardevolle agrarische cultuurlandschap gecreëerd hebben. Ze geven aan dat dit als zodanig

¹³ Enkel de grondeigenaren met gronden in het uitwerkingsgebied Ontwikkelopgave Natura 2000 worden schadeloos gesteld voor de schade als gevolg van te nemen maatregelen op de betreffende percelen (provincie Overijssel, 2015).

dient te worden gerespecteerd. Ze zien met lede ogen aan dat ze door allerlei regelgeving, waar ze zelf geen invloed op hebben, beperkt worden in het verdienen van een goede boterham.

Ondanks de weerstand tegen de beperkingen zijn de agrariërs bereid om mee te denken en duurzaam te produceren. Zo geven ze aan dat ze al veel intensiever dan voorheen bezig met behoud van bodem. Mede door bemestingsbeleid en hoge prijzen is optimale benutting van de mest noodzakelijk en bieden ze ook bescherming aan natuur in de nabije omgeving doordat uitspoeling verminderd wordt. Zo wordt aangegeven dat zeeschelpenkalk in plaats van Dolokal gebruikt wordt en dat kleimineralen toegepast worden ter verbetering van het bodemleven en vasthouden van mineralen. In welke mate dit momenteel gebeurt is binnen het onderzoek niet verder onderzocht, maar de agrariërs geven aan dat op dit gebied nog meer mogelijkheden zijn die ze graag verder willen verkennen in het kader van duurzaam bodem- en graslandbeheer en om bescherming aan natuur in de nabije omgeving te bewerkstelligen.

3.3.2 Ecologische waarden blijvend grasland

Rijnstrangen

In de Rijnstrangen hebben we een aantal percelen bezocht waar nu een scheurverbod op rust. Veel graslanden zijn in intensief landbouwkundig gebruik en worden bemest. Het gaat om Engels raaigras, graslanden met nagenoeg geen andere soorten (zie foto 1). Zuring en distels worden bestreden. Kweek kan echter niet bestreden worden met de gangbare methoden. Doordat kweek concurrentiekrachtiger is dan Engels raaigras, neemt de kweek langzaam de grasmatten over en verdringt het Engels raaigras. De opbrengst wordt dan minder en het is het teken voor de boer om te gaan scheuren. In de Engels raaigrasvelden zijn geen interessante soorten gevonden en die zijn er waarschijnlijk ook niet. De botanische ecologische waarde is nul. Door te scheuren, gaat op het perceel de botanische waarde dan ook niet achteruit. Zeer waarschijnlijk zijn ook de andere ecologische waarden laag. Het scheuren kan tot gevolg hebben dat direct daarna opportunisten als de ooievaar (gezien in het veld), reigers en meeuwen tijdelijk in grotere aantallen aanwezig zijn om wormen en insecten te vangen.

Er is ook een blijvend grasland perceel bezocht dat al jaren extensief beheerd wordt (zie foto 2). Er zit een beheerpakket op. Het grenst aan de strangen, kenmerkt zich ook door veel diversiteit in reliëf (o.a. oude kade geweest) en heeft een hoge botanische waarde.

Springendal & Dal van de Mosbeek

Er zijn diverse graslandpercelen bezocht. De bij de melkveehouderij in gebruik zijnde graslanden zijn alle Engels raaigras-velden met bijmenging van Timotheegras. In de natte delen worden zuring en distels bestreden en komt kweek na verloop van tijd het grasland binnen. In de droge delen speelt vooral het probleem van kweek, dat de kwaliteit van het gras en de opbrengst vermindert. Ook hier is de komst van kweek een teken om te gaan scheuren. Eén perceel was al dertien jaar niet gescheurd en lag er nog steeds goed bij vanuit landbouwkundig perspectief. Deze intensief beheerde graslanden bevatten geen waardevolle botanische waarden.

Naast een van de landbouwpercelen lag een grasland dat niet meer werd bemest, maar nog wel wordt geoogst. De opbrengst was gering. Het aantal soorten was echter behoorlijk hoog, met ook veel kruidachtigen (zie foto 5). Hieronder aardig wat duizendblad dat nog (13-11) hier en daar bloeide. Er is geen vegetatieopname gemaakt, maar tussen de 10 en 20 soorten zullen er naar schatting wel per 4 m² staan (standaard oppervlak voor het maken van een vegetatieopname in een grasland). In een gemiddelde vegetatieopname in Nederland zitten 22 soorten (Synbiosys), waarbij er in natuurlijke graslanden meestal meer soorten voorkomen. Ook is er een grasland bezocht dat in eigendom is van Overijsels Landschap (zie foto 8). Dit wordt onderhouden door een agrariër die hiervoor pacht betaalt. Het was vrij ruig, met wel nog bloeiende klavers, maar ook deels brandnetels (kan wel gunstig zijn voor vlinders). De extensief beheerde graslanden geven aan dat er wel potenties zijn in het gebied voor ecologische waardevolle graslanden.

Een grasland langs een sloot wordt nu periodiek gescheurd; als dit wordt omgezet naar bijvoorbeeld maisakker, dan zal de verruiging van de sloot waarschijnlijk verder toenemen door afspoeling (foto 6). Het maisperceel direct langs een beek (een oude es) dat bezocht is, zou beter grasland kunnen zijn vanwege de afspoeling (zie foto 7). Duidelijk was dat de strook langs de beek zwaar vermest is met

een ruigte van brandnetels en braam. Een bufferstrook van 2 meter of een zandruggetje ter voorkoming van afspoeling zou hier goed kunnen helpen om de ecologische waarden langs de beek te verhogen. Het perceel is nu bouwland vanwege het scheurverbod, het is gescheurd voordat het permanent grasland zou worden.

Foto 1 Graslandperceel in de Rijnstrangen met een scheurverbod. Het grasland wordt gedomineerd door Engels raaigras en heeft geen botanische waarden, rechts het bouwland dat natuurgrasland zou moeten worden en waarvoor het grasland links gescheurd zou moeten worden en omgezet in bouwland.

Foto 2 Natuurgebied in de Rijnstrangen. Het gebied kenmerkt zich vooral door natte moerasgebieden en natte graslanden met doelstellingen voor de vogelrichtlijn. Onder andere de grote en kleine karekiet broeden er.

Foto 3 Kleinschalige landbouw en natuurgebied in het dal van de Mosbeek. Bossen worden afgewisseld met weilanden en houtwallen. Het grasland is een intensief bewerkt Engels raaigrasland, met weinig tot geen andere soorten.

Foto 4 Grasland dat uit productie is genomen, het wordt niet meer bemest, maar nog wel tweemaal gemaaid. Het aantal soorten is behoorlijk toegenomen, al zijn het vooral soorten van voedselrijkere omstandigheden.

Foto 5 *Detailfoto van het grasland dat niet meer wordt bemest, alleen gehooïd. De kruiden bedekken bijna 50% van de bodem en het aantal soorten in het grasland ligt zeker boven de 10.*

Foto 6 *Grasland grenzend aan een lager gelegen houtwalgreppel. Afspoeling van nutriënten kan hier een rol spelen, zeker als het grasland gescheurd wordt.*

Foto 7 Bolle es die omgezet is van grasland naar maisveld vanwege het scheurverbod. Het aangrenzende bos is slecht ontwikkeld. In de randzone komen veel brandnetels en ruigtesoorten voor die duiden op vermessing.

Foto 8 Grasland in eigendom bij landschap Overijssel en verpacht aan een boer. Het maakt nu een wat verruigde indruk, met brandnetels in de schaduwkant en veel klaver tussen het gras dat behoorlijk dominant aanwezig is.

4 Ecologische en milieueffecten door scheuren van grasland

In dit hoofdstuk beschrijven we welke effecten omzetten en scheuren van grasland kunnen geven op het milieu (paragraaf 4.1) en natuur (paragraaf 4.2) op basis van literatuuronderzoek. Zoals al vermeld bij de aanpak van het onderzoek in paragraaf 1.3, kunnen we binnen de mogelijkheden van deze studie niet ieder perceel met blijvend grasland in de twee Natura 2000-gebieden beoordelen op ecologische en milieueffecten van scheuren van grasland.

4.1 Milieueffecten

Het scheuren van grasland ten behoeve van graslandvernieuwing of omzetten naar een ander gewas heeft effecten op het milieu. Scheuren van grasland leidt tot mineralisatie van organische stof en tot nitrificatie in de bodem (zie tekstkader). Dit leidt tot een verhoging van de nitraataf- en -uitspoeling, met name in de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden. Daarnaast is er sprake van emissies van de broeikasgassen koolzuurgas (CO_2) en lachgas (N_2O) naar de atmosfeer.

Stikstof (N) wordt aangevoerd in minerale (ammonium en nitraat) en organische vorm als kunstmest, drijfmest, urine en feces (tijdens beweiding), biologische N-binding en atmosferische depositie. In de bodem vinden allerlei omzettings- en transportprocessen plaats. Gras kan minerale N opnemen en omzetten in organische N. Deze N kan worden afgevoerd, via maaien en beweiding, of kan accumuleren in niet oogstbare delen (stoppels en wortels). De niet-oogstbare delen sterven af. Bij mineralisatie van organische stof wordt organische C door micro-organismen omgezet in het broeikasgas CO_2 dat emitteert naar de atmosfeer. Het organische N wordt door micro-organismen omgezet in ammonium, wat via nitrificatie kan worden omgezet in nitraat. Het vrijgekomen nitraat kan via denitrificatie worden omgezet in de gassen N_2 en het broeikasgas N_2O .

Voor nitrificatie, het microbiële proces waarbij ammonium wordt omgezet in nitraat, is zuurstof nodig. Denitrificatie, het microbiële proces waarbij nitraat wordt omgezet in N_2 en N_2O , vereist zuurstofloze omstandigheden. De belangrijkste factoren die denitrificatie stimuleren, zijn de aanwezigheid van nitraat, zuurstofloze omstandigheden en de aanwezigheid van gemakkelijk afbreekbare organische stof.

Het scheuren van grasland leidt tot versnelde afbraak van organische stof (Whitmore et al. 1992). De jaarlijkse toevoer van organische stof in grasland zal daardoor deels versneld verdwijnen door het scheuren van grasland waardoor er geen voortschrijdende accumulatie van organische stof in de graslanden plaatsvindt. Uit literatuuronderzoek van Velthof & Oenema (2001) blijkt dat het organische-stofgehalte van jong grasland (< 10 jaar) ongeveer lineair toeneemt in de tijd, variërend van 20 tot 130 $\text{kg N}\cdot\text{ha}^{-1}\cdot\text{jr}^{-1}$. De snelheid van toename neemt in de tijd af, maar kan 30 tot meer dan 100 jaar doorgaan (Hoogerkamp, 1984; Jenkinson, 1988). Blijvend grasland bevat ongeveer 5.000 tot 15.000 $\text{kg N}\cdot\text{ha}^{-1}$ in de bovenste 10-15 cm (Hoogerkamp, 1984; Whitehead et al. 1990).

In figuur 4.1 wordt schematisch het verloop van het organische N- (en C-) gehalte in de bodem weergegeven in grasland, bouwland en gescheurd grasland bij her-inzaai en bij omzetten naar bouwland. In blijvend grasland accumuleert organische N door het afsterven van wortels en stoppels en de aanvoer van organische mest. Na het scheuren van grasland neemt de organische stof in de bodem af. Bij het omzetten van grasland in bouwland zal de organische hoeveelheid N en C in de bodem afnemen, doordat de mineralisatie hoger is dan de N- en C-ophoping. Deze afname gaat door totdat er een evenwichtssituatie voor bouwland is bereikt. In geval van scheuren en direct inzaaien van grasland zal dit in het algemeen leiden tot een tijdelijke (enkele jaren) en beperkte daling van het gehalte aan organische stof. Naarmate grasland vaker wordt gescheurd, zal de afbraak van organische stof toenemen en het organische-stofgehalte lager zijn.

Figuur 4.1 Schematische weergave van verloop van het gehalte aan organische N (en C) in de bodem bij herinzaai van grasland en wisselbouw (bron: Velthof, 2005).

Na het scheuren van grasland treedt ophoping op van minerale N in de bodem, zowel bij herinzaai als bij wisselbouw. De ophoping is groter en duurt langer naarmate de periode tussen het scheuren en het telen van een nieuw gewas groter is en naarmate het volggewas minder N opneemt (Velthof & Oenema, 2001). Recent onderzoek in het kader van de Vruchtbare Kringloop (Hilhorst en Plomp, 2017) toont dit ook aan. Bij het scheuren van grasland is de hoeveelheid minerale N duidelijk hoger dan op niet gescheurde grond. Bij eerste jaar maïs op scheurgrond is de gemiddelde hoeveelheid N-min 140 kg/ha en op niet gescheurde grond 75 kg/ha. Het verschil wordt veroorzaakt door de mineralisatie van de graszode.

De minerale N die in de bodem accumuleert, is gevoelig voor verlies via uitspoeling en denitrificatie. Hoe groot dit verlies is en welke verliespost de belangrijkste rol speelt, is sterk afhankelijk van de grondsoort en hydrologie. In droge zandgronden zal nitraatuitspoeling de belangrijkste verliespost zijn en in klei- en veengronden denitrificatie. Dat is ook de reden dat sinds 2006 beperkingen gelden ten aanzien van het scheuren van grasland om uitspoeling van nitraat te verminderen.

Het scheuren van grasland draagt ook bij aan broeikasgasemissie door het vrijkomen van N en C uit organische stof afkomstig uit de bodem en de oude zode. Bij de afbraak van organische stof wordt CO₂ gevormd en een deel van de stikstof komt vrij als lachgas (N₂O). Lachgas is een broeikasgas met een 300 keer sterker effect op de opwarming van de aarde dan CO₂. De Nederlandse landbouwsector draagt voor ongeveer 10% bij aan de uitstoot van alle broeikasgassen. Een ander deel van de stikstof dat niet weer wordt opgenomen, kan als nitraat uitspoelen en daarmee ook nog bijdragen aan de indirecte lachgasemissie. De hoeveelheid neerslag in de periode na scheuren en de hoeveelheid minerale stikstof in de bodem bepalen in sterke mate de lachgasemissie. Toename van graslandvernieuwing leidt dus tot extra CO₂-emissies, terwijl bij afname van de frequentie er netto-vastlegging kan plaatsvinden.

4.2 Ecologische effecten

4.2.1 Directe invloed

Botanische effecten

In beide Natura 2000-gebieden hebben we geconstateerd dat er een grote diversiteit is in de ecologische waarde van blijvend grasland. Er komen kruidenrijke graslanden voor die op een extensieve manier beheerd worden, veelal in combinatie met een beheerpakket, met een redelijk tot

hoge botanisch waarde. Er komen ook graslanden voor die door de melkveehouderij intensief gebruikt worden, met voornamelijk Engels raaigras. Hoewel deze, voor de melkveehouderij hoogproductieve, graslanden momenteel botanisch niet interessant zijn, hebben ze wel potenties tot soortenrijker grasland. Graslanden kunnen meer soorten bevatten naarmate ze ouder worden. Bij inzaaien worden twee (soms drie) grassoorten gebruikt, waaronder altijd Engels raaigras. Naarmate de grasmat ouder wordt, hebben andere soorten de tijd om zich in de grasmat te vestigen. Daarvoor zijn een aantal voorwaarden. Ten eerste moet er een mogelijkheid zijn zich te vestigen, bijvoorbeeld dat er een open plek ontstaat door graafwerk van een mol, of plaatselijke tijdelijke vertrapping door vee. Ten tweede moet de soort tegen het mestregime kunnen, het is daarom vrijwel uitgesloten dat botanisch waardevolle soorten zich kunnen vestigen. Ten derde moeten ze niet bestreden worden, alle andere soorten worden al gauw beschouwd als opbrengstderving. Een ouder grasland zou dan wat ruigtesoorten kunnen bevatten, zoals distels (worden bestreden), muur, paardenbloem, Jacobskruiskruid (wordt zeer actief bestreden omdat deze giftig is voor vee), ereprijs, natte plekken pinksterbloem en andere grassen (waarvan kweek een reden is om te gaan scheuren).

Hoewel botanisch niet heel waardevol, is tegenwoordig een grasland met bloeiende paardenbloemen of pinksterbloemen al bijzonder. En deze kunnen wel helpen om een insectenpopulatie in stand te houden (bijen, vlinders). De graslanden onder het huidige intensieve landbouwbeheer in deze gebieden zullen nooit dit stadium bereiken, omdat er zwaar bemest, gescheurd en actief bestreden wordt. Dit laatste gebeurt omdat deze kruiden door de agrariërs als vervelend worden ervaren; het overgroeit het gras in een rap tempo en leidt tot opbrengstdaling van de grasproductie. Zodra graslanden minder intensief bemest en niet meer gescheurd worden, kunnen graslanden zich verder ontwikkelen tot kruidenrijke graslanden.

Effecten bodemleven

Een recent promotieonderzoek (Onrust, 2017) laat zien dat regenwormen een belangrijke rol spelen in het grasland ecosysteem. Door hun gegraveerde bodem verbeteren ze de bodemstructuur. Ook dragen ze door materiaal de grond in te trekken bij aan het organische-stofgehalte van de bodem en wordt er daarmee meer water vastgehouden. Met name de rode regenwormen vervullen deze sleutelrol. Maar deze groep wormen is ook kwetsbaar voor intensief landgebruik. Onrust stelt dat ploegen een groot deel van de wormen doodt. Ook eerder onderzoek (Van Eekeren, 2014) laat zien dat herinzaai, of mais na gras, in combinatie met bewerking van grond door frezen en spitten, leidt tot meer dan een halvering van het aantal wormen. Beide onderzoeken geven aan dat de wormenstand in zo'n grasland een paar jaar nodig heeft om weer op peil te komen, met als gevolg dat de productiviteit van het grasland daalt.

4.2.2 Indirecte invloed

Behalve directe invloed op ecologische waarden van het grasland kan scheuren ook indirecte invloeden op de ecologie hebben. Door het scheuren en/of omzetten van grasland kunnen aangrenzende natuurgebieden in principe beïnvloed worden door uitspoeling van stikstof (zie paragraaf 4.1). Dit leidt tot eutrofiering/verruiging van de natuurgebieden, hetgeen leidt tot een daling van de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitattypen. Het zal duidelijk zijn dat dit voorkomen dient te worden. De risico's zijn het grootst op uitspoelingsgevoelige zandgronden. De gevolgen leken zichtbaar in het voormalige blijvende grasland op de es in Springendal & Dal van de Mosbeek, waar nu mais stond en de lager liggende rand sterk verruigd was.

Soorten uit aangrenzende natuurgebieden maken ook gebruik van blijvend grasland, scheuren zou dan van invloed kunnen zijn. Voor veel soorten zal het grasland niet essentieel zijn en zal scheuren en nieuw inzaaien geen effect hebben. Voor het Springendal & Dal van de Mosbeek heeft scheuren van blijvend grasland geen effect op het voorkomen van het Vliegend Hert.

5 Resultaten

Op basis van de voorgaande paragrafen worden in dit hoofdstuk de vragen die in hoofdstuk 1 zijn gesteld, beantwoord.

Wat is de aanleiding en de motivatie om scheuren van grasland in de twee Natura 2000-gebieden toe te willen passen?

Beweegredenen vanuit agrarisch perspectief

Agrariërs, in zowel Rijnstrangen als Springendal & Dal van de Mosbeek, geven aan dat het scheurverbod beperkingen geeft in hun bedrijfsvoering. Het gaat dan om de voor de melkveehouderij hoogproductieve graslanden met Engels raaigras. Momenteel hebben deze graslanden weinig botanische waarde. De agrariërs geven aan dat het wenselijk is om grasland te kunnen vernieuwen om productieverlies en achteruitgang van graskwaliteit tegen te gaan. Agrariërs geven met name aan dat kweek, verspreid liggend of in haarden, in de loop van de jaren toeneemt en moeilijk te bestrijden is. Lichte grondbewerking en doorzaaien lost dit niet op. Scheuren zien de agrariërs als een adequate oplossing en zal ongeveer één keer per 10 tot 20 jaar noodzakelijk zijn. Verder komt in beide gebieden akkerbouw voor die gebaat is bij regelmatige teeltwisseling en uitruil van percelen met melkveehouderij.

Scheurverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebied is volgens de agrariërs dus een beperking voor hun bedrijfsvoering. Hoewel het in juridische zin geen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk verbod is, doch veeleer onderdeel van stimulerend subsidiebeleid, vinden de agrariërs dat ze voor de hoogproductieve graslanden in Natura 2000-gebied door de opgelegde sancties (inhouden vergroeningspremie en herstelplicht) benadeeld worden ten opzichte van de graslanden buiten het Natura 2000-gebied waarvoor geen scheurverbod geldt.

Verder constateren we dat als gevolg van het invoeren van het scheurverbod een (ongewenste) praktijk ontstaat waarbij tijdelijk grasland binnen vijf jaar weer gescheurd wordt en/of wisselteelt wordt toegepast. Vanuit landbouwkundig oogpunt is dat vaak nog niet nodig, maar daarmee wordt voorkomen dat het blijvend grasland wordt met scheurverbod. De agrariërs beschouwen dit dan ook als kapitaalvernietiging (scheuren en weer op nieuw inzaai kost al gauw € 1.000,- per ha).

Beweegredenen vanuit gebiedsperspectief

In Rijnstrangen is momenteel een kavelruilproces gaande waarbij inzet is om zo veel mogelijk gronden beschikbaar te krijgen voor natuurdoelen. Concreet betekent dit dat bij de voorgenomen ruilingen 8 ha blijvend grasland wordt omgezet naar bouwland en ter compensatie wordt er 11 ha bouwland omgezet in natuurlijk grasland. Dit is in principe een eenmalige actie. Provincie Gelderland geeft aan dat een ontheffing voor het scheurverbod voor deze percelen gewenst is.

Effect van het scheurverbod is dat in beide gebieden het draagvlak bij de agrariërs in het gebiedsproces voor het realiseren van de maatregelen in de twee Natura 2000-gebieden onder druk staat. In Rijnstrangen willen de bij de ruiling betrokken agrariërs een ontheffing hebben van het scheurverbod voor de betreffende percelen om zo zonder sancties grasland in bouwland te kunnen omzetten. In Springendal & Dal van de Mosbeek wordt in en rondom het gebied sinds 2015 gestreefd naar een zorgvuldig proces waarin de kern van de opgave is de natuur te herstellen en tegelijkertijd het vertrouwen van de grondgebruikers te behouden. Het scheurverbod draagt niet bij aan het vertrouwen van de agrariërs in dit gebiedsproces. Ze geven aan dat het voortbestaan van de agrarische bedrijven gevaar loopt door de beperkingen die ze ondervinden van maatregelen die genomen worden op landbouwpercelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 te halen. Echter niet op alle percelen met blijvend grasland worden PAS-maatregelen genomen. Ze geven aan dat deze gronden enkel als productiegrond voor de landbouw gebruikt worden en het scheurverbod alsnog beperkingen oplevert voor hun bedrijfsvoering.

Voor welke VR- en HR-soorten en HR-habitattypen vormen de gebieden leefgebied, wat zijn de instandhoudingsdoelen en wat is de staat van instandhouding?

Rijnstrangen

In Rijnstrangen is de optimale ontwikkeling van rietmoeras een opgave met een 'sense of urgency'. Verdroging in deze gebieden vormt een belangrijk knelpunt voor de realisering van de Natura 2000-doelen voor rietmoerasvogels, porseleinhoen en meren met krabbenscheer in het binnendijkse deel van de Gelderse Poort. Aan de sense of urgency wordt in de Rijnstrangen in de eerste beheerplanperiode invulling gegeven door herstel van de waterhuishouding (o.a. minimum waterstand in de Oude Rijn verhogen), herstel van rietvegetaties door het verwijderen van opslag en door maaiveldverlaging (a.g.v. achterstallig beheer) en door creëren van nieuwe situaties voor ontwikkeling van rietmoeras.

Verder wordt ingezet op behoud en ontwikkeling van glanshaverhooilanden in het binnendijks gelegen Rijnstrangengebied. Deze ecologisch kwetsbare soortenrijke glanshaverhooilanden ontwikkelen zich alleen onder hooilandbeheer met eventueel nabeweidning. De Natura 2000-soort kwartelkoning broedt onder andere in deze graslanden. Het beheer is hier gericht op de ontwikkeling van 25-35 ha glanshaverhooiland. Daarnaast komen er graslanden voor die niet altijd kwalificerend zijn voor optimaal functionerend glanshaverhooiland, maar wel een aantal soorten van glanshaverhooiland bevatten. In verband met de functie als zaadbron voor glanshaverhooilanden en stroomdalgraslanden dienen deze locaties door gericht beheer behouden te blijven. Zo mogelijk moet de kwaliteit worden verbeterd door aanvullende beheermaatregelen. Verder liggen er nog claims om landbouwgronden om te vormen naar nieuwe natuur. Deze gronden liggen doorgaans direct langs de strangen. Voor weidevogelbeheer liggen in Rijnstrangen geen opgaven.

Springendal & Dal van de Mosbeek

In het Springendal, het dal van de Mosbeek en Hazelbekke, vinden we natte schraalgraslanden (waaronder kalkmoeras en trilveenvegetaties), bronnetjesbos, jeneverbesstruweel, droge en vochtige heiden en heischrale graslanden. Voor de meeste habitattypen geldt een uitbreidings- of verbeterdoelstelling (zie bijlage 3). Verder is het gebied voor het Vliegend Hert een belangrijk kerngebied. Deze komt met name voor in het kleinschalige landschap in Mandermeden met veel houtwallen en eikenbomen op en rondom de boerenerven.

Het ontwerp-beheerplan Springendal & Dal van de Mosbeek geeft vier kernopgaven aan:

- Herstel van beeklopen met natuurlijke morfologie, dynamiek en waterkwaliteit;
- Herstel kwaliteit en uitbreiding kalkmoerassen en overgangs- en trilvenen in mozaïeken van heischrale graslanden;
- Ontwikkeling van kleinschalige mozaïeken van heischrale graslanden en blauwgraslanden, met andere beekdalgraslanden en met vochtige heiden;
- Herstel kwaliteit en vergroting areaal beekbegeleidende bossen.

Het ontwerp-beheerplan geeft aan dat er geen sprake van sense of urgency is. Dit betekent dat voor de korte termijn geen achteruitgang van de doelen is voorzien en daarvoor geen aanvullende maatregelen nodig zijn ten aanzien van het beheer. In de eerste beheerperiode zijn de maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtering van de instandhoudingsdoelen, in de tweede en volgende beheerperioden worden maatregelen genomen gericht op oppervlakte-uitbreiding en kwaliteitsverbetering. Maatregelen die in de eerste beheerperiode genomen moeten worden, richten zich op herstel/verbeteren van de waterhuishouding rondom de beeklopen en intrek- en kwelgebieden en het verminderen van uitspoeling van meststoffen vanuit aangrenzende landbouwpercelen. Op de overige landbouwpercelen zijn vooralsnog geen maatregelen gepland.

Wat zijn de milieueffecten en ecologische effecten van het scheuren van grasland in de Natura 2000-gebieden en wat zijn de gevolgen voor de realisering van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden?

Milieueffecten

Scheuren van grasland leidt tot mineralisatie van organische stof en tot nitrificatie in de bodem. Dit leidt tot een verhoging van de nitraat-af- en -uitspoeling, met name in de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden. Scheuren van grasland is daarom niet wenselijk. Tijdige herinzaai verkleint dit probleem, omdat het nieuwe gewas de nutriënten opneemt. Hoe langer het groeiseizoen na het scheuren, hoe beter. Wat betreft het uitspoelen van nutriënten verdient scheuren in het voorjaar dus de voorkeur boven scheuren in het najaar.

Ecologische effecten

De ecologische effecten van scheuren van grasland kunnen enerzijds betrekking hebben op de graslanden zelf en anderzijds op de aangrenzende percelen.

Graslandpercelen

Binnen de Natura 2000-gebieden zien we dat er verschillende typen grasland voorkomen. Graslanden die gebruikt worden voor productie van gras voor de melkveehouderij worden intensief bemest, gemaaid of begraaasd en er vindt actieve bestrijding van (on)kruiden plaats. Deze graslanden hebben weinig tot geen botanische waarde. Als scheuren wordt toegestaan, zal het op de bestaande ecologische waarden van het grasland zelf geen effect hebben in de onderzochte gebieden. In gebieden met waardevolle graslanden voor weidevogels, zoals de Wieden-Weerribben, kan dit effect heel anders en potentieel wel groot zijn (zie Van Doorn et al. 2017). Hoewel de intensief beheerde graslanden momenteel geen botanische waarde hebben, is er voldoende potentie aanwezig om ze, middels extensief beheer, om te vormen tot ecologische waardevolle graslanden.

Daarnaast komen in beide gebieden graslanden voor die extensief beheerd worden. Een deel van deze graslanden behoren tot de habitattypen waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden, zoals de glanshaverhooilanden in Rijntakken en blauwgraslanden in Springendal & Dal van de Mosbeek. Deze zijn botanisch rijker en worden niet tot weinig bemest en minder intensief begraaasd of gemaaid. De negatieve gevolgen van scheuren op deze kruidenrijke graslanden kunnen niet worden voorkomen, scheuren en kruidenrijk grasland gaan niet samen.

Aangrenzende percelen

Door het scheuren van grasland kunnen aangrenzende natuurgebieden in principe beïnvloed worden. Als er na het scheuren geen gras terugkomt of als er mais als tussenteelt toegepast wordt (na scheuren in het voorjaar en gras inzaai in het najaar), kan als gevolg van de mineralisatie van organische stof stikstof uitspoelen naar aangrenzende kwetsbare natuur. Dit leidt tot een daling van de kwaliteit van de natuur en het zal duidelijk zijn dat dit voorkomen dient te worden. Met name in Springendal & Dal van de Mosbeek kan scheuren van grasland de uit- en afspoeling van nutriënten doen toenemen. De gevolgen leken zichtbaar in het voormalige blijvende grasland op een es, waar nu mais stond en de lager liggende rand sterk verruigd was. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Soorten

Beide gebieden zijn geen gebieden met kritische weidevogels. Rijnstrangen is in het kader van Natuurnetwerk wel aangewezen als rustgebied voor winterganzen. Voor de ganzen dienen met name graslanden als rustgebied. Ganzen zijn niet afhankelijk van kruidenrijke graslanden en geven zelf de voorkeur aan intensief beheerde voedselrijk graslanden of bouwland met oogstresten. Voor Springendal & Dal van de Mosbeek is een groot deel aangewezen, omdat het een kerngebied is voor het Vliegend Hert. Het Vliegend Hert is echter niet afhankelijk van het grasland¹⁴. Voor veel soorten zal het grasland niet essentieel zijn en zal scheuren en nieuw inzaaien weinig effect hebben.

¹⁴ De larven leven van dood hout, vaak in de stobben van grote dode bomen. De kevers eten/drinken wondsap van bomen.

Is het opheffen van het scheurverbod verenigbaar met de juridische vereisten van de Habitatrichtlijn onder artikel 6?

In alle situaties geldt dat als men grasland wil omzetten of scheuren, deze activiteit getoetst zal moeten worden aan de geldende natuurdoelen onder de respectievelijke beschermingsregimes van de Wet natuurbescherming (voor het N2000-gebied) en mogelijk ook nog het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en de provinciale omgevingsverordening via het instrument omgevingsvergunning (voor het NNN). Binnen het Natura 2000-gebied mag scheuren niet leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen (habitattoets). Ook voor de EHS/NNN geldt trouwens een 'nee, tenzij'-regime (toetsing aan de wezenlijke kenmerken, WKWs).

We hebben geconstateerd dat het niet valt uit te sluiten dat scheuren van blijvend grasland in de twee Natura 2000-gebieden kan leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen. Het gaat dan om scheuren van huidige ecologisch waardevolle graslanden (de niet als hoogproductieve in gebruik zijnde graslanden voor de melkveehouderij) en scheuren van graslanden op percelen die grenzen aan voor stikstofgevoelige habitattypen. Daarnaast constateren we tevens dat er ook blijvend grasland-percelen zijn waar scheuren wel mogelijk zou zijn en niet tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen behoeft te leiden. Echter de omstandigheden kunnen lokaal zeer verschillend zijn. Een algemene opheffing van het scheurverbod in deze twee Natura 2000-gebieden is niet aan te bevelen.

In het Natura 2000-beheerplan kan ook beoordeeld worden of scheuren en omzetten van blijvend grasland mag plaatsvinden, of daar voorwaarden aan verbonden zijn en of een Natuurbeschermingswetvergunning nodig is. In Natura 2000 ontwerp-beheerplan Springendal & Dal van de Mosbeek wordt m.b.t. scheuren van grasland verwezen naar het scheurverbod volgens GLB. In het ontwerp-beheerplan Rijntakken ten aanzien van de glanshaverhooilanden wordt gesteld dat effecten kunnen optreden indien grasland wordt gescheurd dan wel het gebruik wordt geïntensiveerd. Verder geven ze aan dat het dan feitelijk geen bestaand gebruik meer betreft en er dan sprake is van vergunningplicht.

Voorzien de voornemens in dit gebied in afdoende compenserende maatregelen waardoor eventuele negatieve effecten worden gemitigeerd?

Deze onderzoeksvraag bleek ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende beantwoord te kunnen worden. In Rijnstrangen wordt door provincie Gelderland aangegeven dat door ruilingen natuurdoelen gerealiseerd worden en dat, naast grasland dat naar bouwland wordt omgezet, er meer areaal natuurlijk grasland gerealiseerd wordt. In Springendal & Dal van de Mosbeek waren de resultaten uit het veldonderzoek van Fieldlab, met daarin de te nemen maatregelen op agrarische percelen om de instandhoudingsdoelstellingen te waarborgen, niet beschikbaar.

In de reguliere landbouwpraktijk zijn er vooralsnog geen compenserende maatregelen voorzien, al zijn de agrariërs in Springendal & Dal van de Mosbeek bereid om mee te denken en werken ze al aan methoden gericht op duurzaam bodembeheer, betere benutting van meststoffen en vermindering van nutriëntenuitspoeling.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De Motie Geurts verzoekt voor specifieke deelgebieden, waar het scheurverbod een belemmering is voor bedrijfsvoering en gebiedsontwikkeling, een uitzondering te maken op het scheurverbod. Het scheur- en omzetverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden is als vergroeningsmaatregel binnen GLB ingesteld om ecologisch kwetsbaar graslanden te beschermen. Al het blijvend grasland in Natura 2000-gebieden wordt in art. 2.15 lid 1 van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (UitvReg GLB) aangemerkt als blijvend grasland dat 'ecologisch kwetsbaar' is als bedoeld in art. 45 lid 1 GLB Verordening van de EU. Hierbij is niet gespecificeerd dat het om de specifieke Natura 2000-doelstellingen gaat, maar meer om de algemene biodiversiteit. Ook het behoud van bodemkoolstof is een reden voor bescherming van deze graslanden.

We constateren na onderzoek in Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen, onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken, veel blijvend grasland ligt. Het gaat hier zowel om extensief beheerde kruidenrijke graslanden als om intensief beheerde graslanden die in gebruik zijn bij (melk)veehouders ten behoeve van ruwvoervoorziening:

- De natuurlijke graslanden zijn in areaal de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deze zijn botanisch rijker en worden niet tot weinig bemest en minder intensief begraaasd of gemaaid. De negatieve gevolgen van scheuren op deze kruidenrijke graslanden kunnen niet worden voorkomen; scheuren en kruidenrijk grasland gaan niet samen.
- De intensief beheerde graslanden bestaan hoofdzakelijk uit Engels raaigras zonder botanische waarde. Met name voor deze graslanden bestaat de wens vanuit de agrarische sector om ze bij verlies aan opbrengst en kwaliteit van ruwvoer te kunnen scheuren, gemiddeld eenmaal per 10-20 jaar. Als scheuren op deze graslanden wordt toegestaan, zal het op de botanische waarde van deze graslanden zelf weinig tot geen effect hebben. Scheuren van deze graslanden zal wel tot afbraak van organische stof leiden en het bodemleven verstoren. Indien het grasland daarna weer als grasland ingezaaid wordt, zijn de gevolgen echter beperkt en kunnen bodemleven en het organische-stofgehalte binnen enkele jaren weer hersteld zijn¹⁵. Als dan ook uitspoeling van stikstof voorkomen wordt (minder bemesten voorafgaand aan scheuren, en gunstige periode in seizoen), zal scheuren op deze intensief beheerde graslanden van blijvend grasland niet leiden tot verlies aan biodiversiteit¹⁶ in de Natura 2000-gebieden.

We concluderen voor Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek en Rijnstrangen, onderdeel van Natura 2000-gebied Rijntakken, dan ook het volgende:

- Scheuren van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden zou op de huidige door landbouw intensief beheerde graslanden weinig tot geen nadelige gevolgen geven voor de huidige biodiversiteit op het perceel zelf. Het zijn namelijk productiegronden met hoofdzakelijk Engels raaigras, zonder enige botanische waarden. Een gedeeltelijke ontheffing voor scheurverbod zou dan binnen de voorwaarden van GLB kunnen passen. Art. 45 lid 1 GLB Verordening maakt het mogelijk dat door lidstaten gedifferentieerd wordt tussen blijvend grasland in Natura 2000-gebied dat ecologisch kwetsbaar is en blijvend grasland in Natura 2000-gebied dat niet ecologisch kwetsbaar is (ons art. 2.15 UitvReg GLB brengt zo'n differentiatie evenwel niet aan).
- Feit blijft wel dat in alle situaties geldt dat als men grasland wil omzetten of scheuren, deze activiteit ook getoetst moet worden aan de geldende natuurdoelen onder de respectievelijke beschermingsregimes van de Wet natuurbescherming (voor het N2000-gebied) en het Barro of de provinciale omgevingsverordening via het instrument omgevingsvergunning (voor de NNN). We

¹⁵ Geldt wat betreft organische stof niet voor veengronden. Het scheuren van permanent gras op veengronden zal leiden tot een (semi)permanente reductie van de in het veen opgeslagen hoeveelheid koolstof.

¹⁶ In andere gebieden met weidevogelgraslanden, zoals de Wieden-Weerribben, kan dit effect heel anders en potentieel wel groot zijn (zie van Doorn et al. 2017).

constateren namelijk dat niet uit te sluiten is dat scheuren van blijvend grasland in de twee Natura 2000-gebieden leidt tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen. De situatie in Springendal & Dal van de Mosbeek laat zien dat de omstandigheden in bodem en waterhuishouding lokaal heel verschillend kunnen zijn. Scheuren van grasland kan op sommige gronden leiden tot stikstofuitspoeling en belasting van aangrenzende habitattypen. In Rijnstrangen liggen uitbreidingsdoelen voor kwetsbare graslanden. Als dit niet kan worden uitgesloten, moet de handeling scheuren passend beoordeeld worden (habitattoets). Deze stap vindt plaats binnen de procedure van een vergunning Wet natuurbescherming, artikel 2.7.

6.2 Aanbevelingen

Aanwijzen graslanden waar scheuren niet leidt tot ecologisch verlies op het perceel zelf en er ook geen significante effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000.

Gezien de conclusie dat een gedeeltelijke ontheffing voor scheurverbod in de twee Natura 2000-gebieden zou kunnen passen binnen de voorwaarden van GLB, dient in de vervolgstap aangegeven te worden op welke percelen blijvend grasland niet ecologisch kwetsbaar is en waar geen sprake zal zijn van significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de twee Natura 2000-gebieden. Voor deze percelen zou de ontheffing kunnen gelden. De aanwijzing van deze percelen valt buiten het bereik van deze studie. In het beheerplan voor de betreffende gebieden kan dit verder uitgewerkt worden.

De 'zichtbare' blijvend graslandpercelen in figuur 2.2 (Rijnstrangen) en figuur 2.5 (Springendal & Dal van de Mosbeek) geven een indicatie om welke percelen het zou kunnen gaan. Dit zijn namelijk de percelen waar geen maatregelen of doelen gepland staan. Echter voor de daadwerkelijke aanwijzing zijn een nadere toets en uitwerking per perceel nodig, waarbij vastgesteld dient te worden dat deze blijvend graslandpercelen enerzijds geen ecologische waarde hebben en anderzijds (al dan niet in combinatie met maatregelen) geen significante negatieve effecten kunnen veroorzaken op de instandhoudingsdoelstellingen. In geval van Springendal & Dal van de Mosbeek bieden de resultaten uit de veldinventarisatie van Fieldlab¹⁷ mogelijk ook aanknopingspunten om deze keuze op korte termijn te maken.

6.3 Discussie

Intensief agrarisch grondgebruik in Natura 2000-gebieden

De discussie met betrekking tot het scheurverbod vindt plaats in een bredere context waarin het gaat over de belangen van landbouw en de belangen van natuur en water en daarmee samenhangend beleid en regelgeving. De Natura 2000-gebieden zijn gericht op het beschermen van bepaalde habitattypen en diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving. Hoewel een aantal habitattypen agrarisch beheer vergt, past in de bescherming van de biodiversiteit het dominante, zeer intensief agrarisch grondgebruik niet (vermesting, verdroging). Punt is wel dat momenteel agrarische bedrijven gelegen zijn in of nabij de Natura 2000-gebieden en op een intensieve manier gebruikmaken van de gronden in het gebied om een goed gezinsinkomen te behalen. En hoewel op korte termijn dit intensieve gebruik nog niet altijd een knelpunt is voor de instandhoudingsdoelen, zal op lange termijn – wanneer ook sprake is van uitbreidingsdoelstellingen voor habitattypen – een dergelijk intensief gebruik niet meer kunnen. Zo staat in het ontwerp-beheerplan van Springendal & Dal van de Mosbeek: 'Voor realisatie van uitbreidingsdoelstellingen op de langere termijn belemmeren het intensieve grondgebruik en de hoge voedselrijkdom van de bodem uitbreiding van habitattypen.' Agrarisch gebruik zal dan nog wel wenselijk zijn, maar dan minder intensief.

Afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de manier waarop we de natuur zo goed mogelijk kunnen beschermen. Nu breekt de tijd aan dat samenwerkende partijen (zowel overheden als het bedrijfsleven) juist in deze gebieden samen met de betrokken agrariërs gaan investeren op welke

¹⁷ Deze resultaten waren ten tijde van dit onderzoek niet beschikbaar voor ons.

manier de agrariër in het gebied op de lange termijn een toekomstperspectief kan hebben met positieve effecten op de biodiversiteit. Deze zoektocht kan op verschillende fronten worden uitgezet:

- Onderzoek naar duurzaam graslandbeheer ten dienste van zowel de melkveehouderij alsook de biodiversiteit. Agrariërs in Springendal & Dal van de Mosbeek geven aan dat ze in dat kader de mogelijkheden voor duurzaam bodembeheer en vermindering van nutriëntenuitspoeling verder onderzocht willen hebben. Ook de rol van vruchtwisseling kan daarin meegenomen worden. Korevaar (2016) geeft aan dat graslandvernieuwing lang niet altijd de beste aanpak is; belangrijker is om veel aandacht te besteden aan goed graslandmanagement, zodat het blijvend grasland jarenlang intact en goed productief blijft. Mocht er toch graslandvernieuwing nodig zijn, dan zou doorzaai zonder vernietiging van de grasmat het best passen bij het beschermen van ecologisch kwetsbaar blijvend grasland. Uit de resultaten van een praktijknetwerk blijkt dat kruidenrijk grasland ook samen kan gaan met een moderne hoogproductieve melkveehouderij (Geerts e.a., 2014; Korevaar & Geerts, 2015).
- Om nadelige economische effecten te compenseren, zou binnen het GLB in principe een compensatie voor productiehandicaps (zoals bv. hoge waterstand) gegeven kunnen worden, zoals geadviseerd in Doorn et al. (2013). Onder de 1^e pijler bestaat een regeling voor 'Area's with Natural Constraints'. Nederland heeft besloten geen gebruik te maken van deze regeling. Momenteel zijn de voorbereidingen al weer in volle gang voor de invulling van het GLB na 2020.
- In de zuivelketen zijn bewegingen waarneembaar. FrieslandCampina werkt samen met de Rabobank en het Wereld Natuur Fonds aan een monitoringssystematiek voor biodiversiteit. Drie grote supermarkten kiezen voor duurzame melk, waarbij de agrariër meer geld krijgt voor o.a. weidevogelbeheer en kruidenrijke graslanden.
- De provincie Gelderland geeft in haar Ambitiedocument Natuur Veelzijdige natuur voor iedereen van 12 december 2017 aan dat ze meer natuurinclusieve landbouw mogelijk wil maken en richt zich op het faciliteren en bevorderen van kennisuitwisseling en het wegnemen van barrières. Provincie Overijssel organiseert binnen het Uitvoeringsprogramma Agro&Food in Overijssel 2016-2019 innovatielabs m.b.t. Natuurrijk ondernemen. Deze innovatielabs zijn gericht op samenwerking en kennisdeling tussen bedrijfsleven, kennisinstituten en agrarische opleidingscentra. In een innovatielab nemen ondernemers het voortouw.
- Uit de resultaten van een praktijknetwerk blijkt dat kruidenrijk grasland ook samen kan gaan met een moderne hoogproductieve melkveehouderij (Geerts e.a., 2014; Korevaar & Geerts, 2015). Deze bevindingen verdienen veel meer aandacht in de problematiek van het scheurverbod in Natura 2000-gebieden.

Literatuur

- Aarts, H.F.M., D.W. Bussink, I.E. Hoving, H.G. van der Meer, R.L.M. Schils & G.L. Velthof, 2002. Milieutechnische en landbouwkundige effecten van graslandvernieuwing : een verkenning aan de hand van praktijksituaties. Wageningen, Plant Research International. Rapport 41A.
- Doorn, A.M. van; Vullings, L.A.E.; Breman, B.C.; Elbersen, B.S.; Korevaar, H.; Meijer, M.; Naeff, H.S.D.; Noij, I.G.A.M.; Kuhlman, J.W.; Polman, N.B.P., 2013. Nationale invulling vergroening GLB vanuit het perspectief van biodiversiteit. Wageningen, Alterra, Wageningen UR, Alterra-rapport 2478.
- Doorn, Anne van, Rob Smidt, 2017a. Feiten en cijfers vergroening GLB. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2795.
- Doorn, Anne van, Mirjam Broekmeijer, Alex Schotman, Jan Peter Lesschen, Willemien Geertsema, Hein Korevaar, Dick Melman, Rini Schuiling 2017b. Beoordeling ecologische effecten van het opheffen scheurverbod in Natura 2000-gebieden, *De Wieden en Weerribben*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2832.
- Geerts, R., H. Korevaar, 2014. Kruidenrijk grasland. Meerwaarde voor vee, bedrijf en weidevogels. Brochure Plant Research International (PRI) – Wageningen UR.
- Groenendijk, P., 2017. Effecten van het mestbeleid op landbouw en milieu. Wageningen, Wageningen Environmental Research. <http://edepot.wur.nl/403643>
- Hoogerkamp, M., 1984. Changes in productivity of grassland with ageing. Doctoral thesis, Agricultural University Wageningen.
- Hilhorst, G en M. Plomp, 2017 Resultaten KringloopWijzers 2013 t/m 2016. Resultaten stikstofmetingen 2014 t/m 2016. Wageningen Livestock Research. www.vruchtbarekringloopachterhoek.nl.
- Jenkinson, D.S., 1988. Soil organic matter and its dynamics. In: Wild, A. (Ed). Russels's Soil Conditions and Plant Growth. New York, Longman, pp. 564-607.
- Kistenkas, F.H., H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas, *Recht voor de groene ruimte*, 3^e dr, Wageningen Academic Publishers 2017.
- Korevaar, H., 2016. Mogelijkheden om blijvend grasland in Natura 2000 gebieden te vernieuwen. Wageningen, the foundation Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Plant Research International, Wageningen UR (University & Research centre), PRI-rapport 637.
- LNV, 1997. Besluit gebruik meststoffen. (http://wetten.overheid.nl/BWBR0009066/geldigheidsdatum_06-01-2015), Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Meulen, H.A.B. van der, A.B. Smit en J.H. Jager, 2017. Effecten nieuw GLB op inkomens, kosten en administratieve lasten; Gevolgen van aanpassing directe betalingen en invoering vergroeningseisen. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2017-080.
- Onrust, J., 2017. Earth, worms & birds. Promotieonderzoek Rijksuniversiteit Groningen.

-
- Provincie Gelderland, 2017. PAS-gebiedsanalyse 038 Rijntakken. KWR Watercycle Research Institute en Provincie Gelderland. 15 december 2017.
- Provincie Gelderland, 2017a. Ontwerp-Beheerplan Natura 2000 38 –Rijntakken.
- Provincie Gelderland, 2017b. Natuurbeheerplan 2018, Vastgesteld GS, november 2017.
- Provincie Gelderland, 2017c. Geconsolideerde Omgevingsvisie, juli 2017.
- Provincie Overijssel, 2015a. Grond in of nabij Springendal & Dal van de Mosbeek. Brochure September 2015.
- Provincie Overijssel, 2015b. Natura 2000 ontwerp-beheerplan Springendal & Dal van de Mosbeek. Provincie Overijssel, afdeling Natuur en Milieu, 27 januari 2015.
- Smit, J.T., 2016. Vliegend hert Springendal en Dal van de Mosbeek beheerplan 2016-2020. EIS Kenniscentrum Insecten, Leiden.
- Van Dobben, H.F., Bobbink, R., Bal, D. & A. van Hinsberg, 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen, Alterra, AlterraDocument 2397.
- Van Eekeren, Nick, Jan Bokhorst, Joachim Deru, Jan de Wit, 2014. Regenwormen op het melkveebedrijf Handreiking voor herkennen, benutten en managen. Louis Bolk Instituut.
- Velthof, G.L. & O. Oenema, 2001. Effects of ageing and cultivation of grassland on soil nitrogen. Wageningen, Alterra. Alterra Report 399.
- Velthof, G.L. & I.E. Hoving, 2004. Effects of grassland renovation on herbage yields and nitrogen losses. In: Hatch, D.J., D.R. Chadwick, S.C. Jarvis & J.A. Roker (Eds). Controlling nitrogen flows and losses. The Netherlands, Wageningen Academic Publishers, pp. 554-556.
- Velthof, G.L., T. Koeijer, J.J. Schröder, M. Timmerman, A. Hooijboer, J. Rozemeijer, C. van Bruggen & P. Groenendijk, 2017. Effecten van mestbeleid op landbouw en milieu. Beantwoording van de ex-post vragen in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet. Wageningen. Wageningen Environmental Research, rapport 2782.
- Velthof, G.L., 2005. Randvoorwaarden aan het scheuren van grasland met betrekking tot volggewas, periode en bemesting. Wageningen, Alterra. <http://edepot.wur.nl/19496>
- Whitehead, D.C., A.W. Bristow & D.R. Lockyer, 1990. Organic matter and nitrogen in the unharvested fractions of grass swards in relation to the potential for nitrate leaching after ploughing. *Plant Soil* 123 (1), 39-49. 10.1007/BF00009924. <http://dx.doi.org/10.1007/BF00009924>
- Whitmore, A.P., N.J. Bradbury & P.A. Johnson, 1992. Potential contribution of ploughed grassland to nitrate leaching. *Agric. Ecosyst. Environ.* 39 (3-4), 221-233. 10.1016/0167-8809(92)90056-H. [http://dx.doi.org/10.1016/0167-8809\(92\)90056-H](http://dx.doi.org/10.1016/0167-8809(92)90056-H)

Bijlage 1 Motie Geurts

Nr. 111 GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID GEURTS TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 109

Voorgesteld 19 april 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

1. overwegende dat het kabinet al het grasland binnen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aangewezen heeft als ecologisch kwetsbaar, terwijl de verordening dit niet vereist;
2. overwegende dat het verbod op omzetten van grasland in alle Vogelrichtlijngebieden lokaal een belemmering kan vormen voor landinrichting ten behoeve van de aanleg van natuur;
3. overwegende dat met een gedifferentieerde aanpak van blijvend grasland in Vogelrichtlijngebieden natuur en landbouw geholpen kunnen worden;
4. verzoekt de regering, voor specifieke gebieden waar het scheurverbod op blijvend grasland een belemmering is, zoals de Wieden, een uitzondering te maken zodat de gebiedsontwikkeling door kan gaan; verzoekt de regering tevens, ten behoeve van de volgende hervorming van het GLB, via pilots te onderzoeken en mogelijk te maken dat er onderscheid gemaakt zou kunnen worden in de mate van ecologisch kwetsbaar gebied en de noodzakelijkheid van het omzetverbod in Vogelrichtlijngebieden, en gaat over tot de orde van de dag.

Geurts

Bijlage 2 Natura 2000-doelen

Rijntakken

Overzicht van alle Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen t.a.v. verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en omvang populatie conform definitieve aanwijzingsbesluit (PDN, 2014). Legenda: = behoudsdoel, > uitbreiding verspreiding, oppervlak of verbetering kwaliteit. In de laatste kolom is aangegeven of stikstofdepositie een mogelijk knelpunt is voor het behalen van de doelstellingen.

Habitatype	Doelstelling habitatype/leefgebied soort					stikstofdepositie knelpunt?
	Verspr.	Opp.	Kwaliteit	Pop.	Opmerking	
H3150 Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden	=	>	>			ja
H3260B Beken en rivieren met waterplanten (grote fonteinkruiden)	=	>	=			nee
H3270 Slikkige rivieroever	=	>	>			nee
H6120 Stroomdalgraslanden	=	>	>			ja
H6430A Ruigten en zomen (moerasspirea)	=	=	=			nee
H6430C Ruigten en zomen (droge bosranden)	=	>	>			nee
H6510A Glanshaver- en vossenstaarthooilanden (glanshaver)	=	>	>			ja
H6510B Glanshaver- en vossenstaarthooilanden (grote vossenstaart)	=	>	>			nee
H91E0A Vochtige alluviale bossen (zachthoutooibossen)	=	=	>			nee
H91EB Vochtige alluviale bossen (essen-iepenbossen)	=	>	>			ja
H91F0 Droge hardhoutooibossen	=	>	>			ja
Habitatsoorten						
H1095 Zeeprik	=	>	>	>		
H1099 Rivierprik	=	>	>	>		
H1102 Elft	=	=	=	>		
H1106 Zalm	=	=	=	>		
H1134 Bittervoorn	=	=	=	=		ja
H1145 Grote modderkruiper	>	>	>	>		
H1149 Kleine modderkruiper	=	=	=	=		
H1163 Rivierdonderpad	=	=	=	=		
H1166 Kamsalamander	>	>	>	>		ja
H1318 Meervleermuis	=	=	=	=		
H1337 Bever	=	=	>	>		
Broedvogels						
A004 Dodaars		=	=	45	broedparen	
A017 Aalscholver		=	=	660	broedparen	
A021 Roerdomp		>	>	20	broedparen	
A022 Woudaap		>	>	20	broedparen	

A119 Porseleinhoen		>	>	40	broedparen	
A122 Kwartelkoning		>	>	160	broedparen	ja
A153 Watersnip		=	=	17	broedparen	ja
A197 Zwarte stern		>	>	240	broedparen	
A229 IJsvogel		=	=	25	broedparen	
A249 Oeverzwaluw		=	=	680	broedparen	
A272 Blauwborst		=	=	95	broedparen	
A298 Grote karekiet		>	>	70	broedparen	
Niet-broedvogels						
A005 Fuut		=	=	570	Seizoensgem.	
A017 Aalscholver		=	=	1300	Seizoensgem	
A037 Kleine zwaan		=	=	100	Seizoensgem	
A038 Wilde zwaan		=	=	30	Seizoensgem	
A039 Toendrarietgans	=	=	=	2800	gem. seizoensmax.	
A041 Kolgans	=	=	=	183000	gem. seizoensmax.	
A043 Grauwe gans	=	=	=	22000	gem. seizoensmax.	
A045 Brandgans	=	=	=	5200	gem. seizoensmax.	
A048 Bergeend		=	=	120	Seizoensgem	
A050 Smient	=	=	=	17900	Seizoensgem	
A051 Krakeend		=	=	340	Seizoensgem	
A052 Wintertaling		=	=	1100	Seizoensgem	
A053 Wilde eend		=	=	6100	Seizoensgem	
A054 Pijlstaart		=	=	130	Seizoensgem	
A056 Slobeend		=	=	400	Seizoensgem	
A059 Tafeleend		=	=	990	Seizoensgem	
A061 Kuifeend		=	=	2300	Seizoensgem	
A068 Nonnetje		=	=	40	Seizoensgem	
A125 Meerkoet		=	=	8100	Seizoensgem	
A130 Scholekster		=	=	340	Seizoensgem	ja
A140 Goudplevier		=	=	140	Seizoensgem	
A142 Kievit		=	=	8100	Seizoensgem	ja
A151 Kemphaan		=	=	1000	Seizoensgem	ja
A156 Grutto		=	=	690	Seizoensgem	ja
A160 Wulp		=	=	850	Seizoensgem	
A162 Tureluur		=	=	65	Seizoensgem	ja

Springendal & Dal van de Mosbeek

Instandhoudingsdoelstellingen

		SVI Landelijk	Doelst. Opp.vl.	Doelst. Kwal.	Doelst. Pop.	Draagkracht aantal vogels	Draagkracht aantal paren	Kernopgaven		
Habitattypen										
H4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	-	=	>				5.06,W		
H4030	Droge heiden	--	>	>						
H5130	Jeneverbesstruwelen	-	>	>						
H6230	*Heischrale graslanden	--	>	>				5.06,W		
H6410	Blauwgraslanden	--	>	>				5.06,W		
H7140A	Overgangs- en trilvenen (trilvenen)	--	>	>				5.03,W		
H7150	Pioniervegetaties met snavelbiezen	-	=	=						
H7230	Kalkmoerassen	--	>	>				5.03,W		
H9120	Beuken-eikenbossen met hulst	-	=	>						
H91E0C	*Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen)	-	>	>				5.07,W		
Habitatsoorten										
H1083	Vliegend hert	-	>	>	>					
H1096	Beekprik	--	>	>	>			5.02,W		
H1166	Kamsalamander	-	>	>	>					
H1831	Drijvende waterweegbree	-	=	=	=					

deze tabel is gebaseerd op het definitief aanwijzingsbesluit
Gebruik deze essentietabel in combinatie met de leeswijzer

Legenda

W	Kernopgave met wateropgave
Sense of urgency: beheeropgave
Sense of urgency opgave m.b.t. watercondities
SVI landelijk	Landelijke Staat van Instandhouding (- zeer ongunstig; - matig ongunstig, + gunstig)
=	Behoudsdoelstelling
>	Verbeter- of uitbreidingsdoelstelling
=(<)	Ontwerp-aanwijzingsbesluit heeft 'ten gunste van' formulering

- 5.02: Herstel beeklopen met natuurlijke morfologie, dynamiek en waterkwaliteit, op landschapsschaal, o.a. t.b.v. beekprik H1096.
- 5.03: Herstel kwaliteit en uitbreiding areaal van kalkmoerassen H7230 en overgangs- en trilvenen (trilvenen) H7140_A, in mozaïek met schraalgraslanden.
- 5.06: Ontwikkelen van kleinschalige mozaïeken van heischrale graslanden *H6230 en blauwgraslanden H6410 met andere beekdalgraslanden en met vochtige heiden (hogere zandgronden) H4010_A op de beekdalflank t.b.v. herpetofauna en insecten.
- 5.07: Herstel kwaliteit en vergroting areaal vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) *H91E0_C.

Bijlage 3 Graslanden in Basis Registratie Percelen

In onderstaande tabel staan de verschillende graslandtypen, zoals die in het BRP geregistreerd staan, waarop het scheurverbod binnen Natura 2000-gebieden van toepassing is. In het rapport zijn de categorieën 336, 331 en 1332 geaggregeerd onder noemer 'natuurlijk grasland'.

Gewas-code	Omschrijving	Toelichting
265	Grasland, blijvend	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen*.
336	Grasland, natuurlijk Areaal met een natuurbeheer-type dat overwegend voor landbouw activiteiten-GLB wordt gebruikt	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst niet meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De grond is veelal slecht van kwaliteit en wordt niet verbeterd door bemesting, bebouwing, inzaai, onkruidbestrijding of drainage. Bij gewascode 336 kunnen andere natuurbeheertypen horen dan in de uitvoeringsregeling rechtstreekse betaling GLB bijlage 1 staan. Het gaat dan om: N10.01 Nat schraalland, N10.02 Vochtig hooiland, N12.01 Bloemdijk, N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland, N12.03 Glanshaverhooiland, N12.05 Kruiden- en faunarijke akker, N13.01 Vochtig weidevogelgrasland, N13.02 Wintergastenweide Deze grond telt niet mee voor derogatie en gebruikruimte mest, maar wel voor het laten uitbetalen van betalingsrechten. Deze grond kan ook gebruikt worden voor het berekenen van het bedrijfsoverschot (fosfaatruimte).
331	Grasland, natuurlijk Hoofd functie landbouw	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst niet meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De grond is veelal slecht van kwaliteit en wordt niet verbeterd door bemesting, bebouwing, inzaai, onkruidbestrijding of drainage.
1332	Grasland, natuurlijk Hoofd functie natuur	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst niet meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De grond is veelal slecht van kwaliteit en wordt niet verbeterd door bemesting, bebouwing, inzaai, onkruidbestrijding of drainage. De belangrijkste functie is natuur. Er vindt zeer beperkte (opbrengst nihil) of geen landbouwactiviteit plaats.

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 2864
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 2864
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.