



Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren

Robert P. Baayen, Anne M. van Doorn, Joan Reijs, Tom Kisters, Ollie van Hal



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren

Robert P. Baayen¹, Anne M. van Doorn¹, Joan Reijs², Tom Kisters², Ollie van Hal³

1 Wageningen Environmental Research (WEnR), Wageningen

2 Wageningen Economic Research (WEcR), Wageningen

3 Louis Bolk Instituut (LBI), Bunnik (huidig adres: Animal Production Systems Group, Wageningen)

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research, Wageningen Economic Research en het Louis Bolk Instituut. Het werd gesubsidieerd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het beleidsondersteunend onderzoek en door detachering van de eerste auteur bij WEnR.

Wageningen Environmental Research
Wageningen, augustus 2022

Gereviewd door:

Huib Silvis, Wageningen Economic Research

Akkoord voor publicatie:

Dr. ir. J.C. (Joke) de Jong, teamleider Biodiversiteit en beleid, WEnR

Rapport 3179

ISSN 1566-7197

ISBN 978-94-6447-283-7

Ten behoeve van de ontwikkeling van een systematiek van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) voor de transitie naar kringlooplandbouw verkent dit rapport de mogelijkheden om de prestaties van boeren ten aanzien van duurzaamheid te sturen, waarderen en belonen. Daarvoor werden de bestuurlijke en juridische kaders (gemeenschappelijk landbouwbeleid [GLB], staatssteunregels, mededingingsrecht) in kaart gebracht. Het EU-recht biedt op deze drie gebieden sinds eind 2021 nieuwe ruimte. Nationale financiële middelen voor duurzaamheidsprestaties mogen nu in principe onbeperkt worden toegevoegd aan het GLB zonder staatssteuntoets via het Nationaal Strategisch Plan, mits goedgekeurd door de Europese Commissie. Daarnaast is het maken van duurzaamheidsafspraken in de keten niet langer verboden (kartelverbod), maar binnen zekere kaders een recht geworden. Bij GLB en staatssteun mag voor duurzaamheid in bepaalde situaties een marge van 20% boven op de gemaakte kosten en gederfde inkomsten worden gehanteerd om deelname aantrekkelijk te maken. De KPI-systematiek kan op diverse manieren worden ingezet om duurzaamheidsprestaties te sturen en is bruikbaar voor alle vier KPI-toepassingsvormen die in eerder onderzoek werden geïdentificeerd (gebiedsgericht, marktgericht, GLB, vrijstellingen). Combinatie van private en publieke middelen en gezamenlijke uitkering daarvan stuit echter op juridische bezwaren. Elk instrument kent noodzakelijkerwijs zijn eigen juridische inregel- en verantwoordingsvoorwaarden. Het ontwikkelen van een gelijke onderliggende inhoudelijke basis voor KPI's is desondanks waardevol. Door gebruik te maken van dezelfde KPI's kunnen bedrijven en overheden beloningen beter op elkaar afstemmen. Ook kunnen de maatschappelijke transactiekosten worden beperkt, omdat er minder tijd verloren gaat in het afstemmen van systemen en definities.

This report explores the options to steer, value and remunerate sustainability services of farmers, with a view to develop a critical performance indicators (CPI) system for facilitating the transition to circular agriculture. To this end, the relevant governance and legislative boundaries (Common Agricultural Policy [CAP], state aid and competition legislation) were investigated. Since December 2021, EU legislation offers enhanced flexibility in this respect. National financial support for sustainability services may now be channeled through the CAP National Strategic Plan, in principle without any ceiling or state aid notification, if agreed by the European Commission. In addition, sustainability agreements in the agricultural production chain are no longer prohibited (cartel formation) but, within certain conditions, have become a right. As regards the CAP and state aid, a 20% margin on top of the costs incurred and income foregone may in certain situations be applied as an incentive for participation. The CPI system may be employed in several ways for influencing behaviour of farmers and may be applied in all four previously identified domains (area-specific initiatives, market-oriented initiatives, application in the framework of the CAP, application in the form of derogations to legal requirements). For legal reasons, private and public funding may however not be combined in a joint expenditure system. Every private and public instrument is bound to its own specific legal, governance and accountability constraints in EU legislation. Nevertheless, CPI development is highly valuable as a common language for defining targets and measuring performance. In addition, societal transaction costs may be reduced through simpler and faster agreement on systems and definitions.

Trefwoorden: kritische prestatie-indicatoren, kringlooplandbouw, duurzaamheid, GLB, staatssteun, mededinging, landbouw

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/572175> 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.

© 2022 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 werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3179 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Robert Baayen



Inhoud

Verantwoording	7
Woord vooraf	9
Summary	11
Samenvatting	23
Woordenlijst	35
Afkortingen	37
1 Inleiding	39
1.1 Maatschappelijke probleemstelling	39
1.2 Operationele probleemstelling	40
1.3 Methodiek	42
1.4 Opbouw van dit rapport	42
2 Politieke context	43
2.1 Europees kader	43
2.1.1 Green Deal, Farm-to-Fork Strategy, Biodiversity Strategy	43
2.1.2 Verantwoordelijke Directoraten-Generaal van de Europese Commissie	44
2.2 Nationaal kader	45
2.2.1 Nationaal Strategisch Plan	45
2.2.2 Coalitieakkoord Rutte-IV	45
3 Bestuurskundige context	47
3.1 Lock-in-problematiek landbouw en duurzaamheid	47
3.2 Bestuurskundig perspectief	50
3.2.1 Doern-continuüm	50
3.2.2 'Polluter pays'-principe	53
3.2.3 'Provider gets'-principe	54
3.2.4 Logica Europese Commissie ten aanzien van 'polluter pays'- en 'provider gets'-principes	55
3.2.5 Interventieladder voor duurzaamheidsdiensten in de landbouw	57
3.3 Combinatie met gedragstheoretisch perspectief	59
3.3.1 RESET-model	59
3.3.2 Voorwaarden voor gedragsverandering	60
3.3.3 Relatie tussen RESET-model en Doern-continuüm	61
3.4 Instrumentarium	65
3.4.1 Keuze van het instrumentarium	65
3.4.2 Waarderen en belonen verder uitgelicht	66
3.4.3 Functies van kritische prestatie-indicatoren	68
4 Juridische kaders voor beloning	70
4.1 Staatssteun	70
4.1.1 Landbouwvrijstellingsverordening	70
4.1.2 Richtsnoeren ten aanzien van staatssteun in de landbouw	71
4.1.3 De-minimissteun	71
4.1.4 Aanpassingen aan het staatssteunkader voor de landbouw	71
4.1.5 Conclusies ten aanzien van staatssteun	72
4.2 Mededinging	73
4.2.1 EU-Verdrag	73

4.2.2	GMO-Verordening	73
4.2.3	Uitleg ACM van de mededingingsregels in de landbouw	75
4.2.4	Discussie tussen economen	77
4.2.5	Conclusies ten aanzien van mededinging	78
5	Consequenties voor KPI-systematiek	79
5.1	Beleidsmatige kaders voor beloning	79
5.1.1	Beloning van inspanning of resultaat	79
5.1.2	Vergoeding van kosten of ruimte voor winst	80
5.1.3	Stapelen van beloningen en integraliteit	80
5.2	Toepassingsdomein van KPI-systematiek	81
5.2.1	Gebiedsgericht of landelijk?	81
5.2.2	Welke sectoren?	82
5.2.3	Toepassing door welke partijen?	82
5.3	Beleidsopties voor KPI-systematiek	83
5.3.1	Definitie van beleid en plaats van KPI's daarin	83
5.3.2	Opties op basis van de voorgaande analyse	83
5.3.3	Relatie met toepassingsvormen vanuit het KPI-project	88
5.3.4	Governance en uitvoering	90
6	Reflectie en conclusies	91
6.1	Algemene bevindingen	91
6.2	Conclusies	93
	Literatuur	95

Verantwoording

Rapport: 3179

Projectnummer: BO-43-104-014

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Senior onderzoeker, WECR

naam: Huib Silvis

datum: 1 juli 2022

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Joke de Jong

datum: 4 juli 2022

Woord vooraf

De Nederlandse landbouw staat voor de opgave om een transitie door te maken naar kringlooplandbouw ten behoeve van de bescherming van het klimaat, het milieu, de biodiversiteit en het dierenwelzijn. Daarvoor zijn heldere doelen nodig op de verschillende thema's en een systematiek waarbinnen boeren hun verantwoordelijkheid kunnen nemen om die doelen te behalen. Om die reden zet het Ministerie van LNV in op de ontwikkeling van een systeem van kritische prestatie-indicatoren voor kringlooplandbouw (KPI-K). Dergelijke indicatoren maken het mogelijk om prestaties van boeren ten aanzien van specifieke duurzaamheidsdoelstellingen integraal te meten. Op basis daarvan zouden zulke prestaties ook kunnen worden gewaardeerd en beloond. Daarbij is het goed om te beseffen dat duurzaamheid geen statisch einddoel is, maar een proces van continue verduurzaming, doorinnovatie en steeds schuivende doelen.

In het overkoepelende KPI-K-project wordt een KPI-systeem ontwikkeld dat toepasbaar is voor diverse sectoren en alle doelen van kringlooplandbouw meeneemt. Onderdeel van dat project is onderzoek naar de mogelijkheden voor sturing op de doelen van kringlooplandbouw en het waarderen en/of belonen van betere prestaties op bepaalde KPI's daarin. Op dit moment vindt het belonen van duurzaamheidsdiensten op basis van KPI's alleen nog op kleine schaal plaats, voornamelijk in de vorm van duurzaamheidspremies waarbij goed scorende melkveehouders naast een betere marktprijs van de coöperatie een meerprijs ontvangen ten opzichte van collega's, van rentekorting door banken of van lage vergoedingen van overheidswege onder Verordening 1408/2013 voor de-minimissteun in de landbouwsector.

Voor het realiseren van de duurzaamheidstransitie in de landbouw en van de beleidsdoelen in het coalitieakkoord Rutte IV is opschaling nodig en zijn juridische en andere beperkingen te verwachten. De hoogte van de beloningen moet recht doen aan de kosten van de benodigde transitie en de opzet van het stelsel voor het sturen en waarderen van geleverde prestaties moet niet tijdelijk, maar structureel van aard zijn. Welke kaders moeten daarbij worden gerespecteerd? In hoeverre is beloning van duurzaamheidsdiensten de beste insteek of kan duurzaam gedrag ook of zelfs beter op andere manieren worden gestimuleerd?

Niet alles wat maatschappelijk wenselijk lijkt om de omslag naar een duurzame landbouw te realiseren, is bestuurskundig aan te bevelen of zelfs rechtmatig, gegeven de uitvoerige EU-regelgeving over de landbouw en specifiek over financiële steun voor boeren. Dit rapport biedt inzicht in de bestuurskundige, juridische en beleidsmatige kaders om diensten op het gebied van duurzaamheid te kunnen sturen, waarderen en belonen en de plaats die KPI's daarbij kunnen innemen. Wij hopen daarmee een bruikbare bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling van een systematiek waar de landbouw mee kan werken en de realisatie van de maatschappelijke doelen kan worden geborgd met steun van consumenten, ketenpartijen, banken en overheden.

Graag spreken wij onze dank uit aan de reviewer van dit rapport, Huib Silvis, alsook de andere betrokken collega's van WUR (Jeroen Candela, Michiel van Galen, Roel Jongeneel) en LNV (Bertram Burggraaf en Hans Rutten) voor hun belangstelling en constructieve suggesties.

Namens alle auteurs,
Robert Baayen

Summary

Aim of this study

The Netherlands' Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality envisages a transition towards circular agriculture. In this context, a Critical Performance Indicator (CPI) system is being developed, in which sustainability services of farmers as regards specific objectives can be steered, valued and rewarded holistically. Aim of the present study was to explore the possibilities in this regard and elucidate the governance framework and legal boundaries of such a system.

Methodology

For assessing the potential role of CPIs in steering and remunerating sustainability in agriculture, (i) a problem definition is required as to what issues CPIs may resolve and (ii) an assessment is required how a CPI system would fit into the relevant governance and legislative logic. To this end, the present lock-in of Dutch agriculture as regards sustainability was analysed and the relevant public governance and legislative literature explored, including recent developments as regards the Common Agricultural Policy (CAP), EU state aid legislation and EU competition law. Based on this, the possible role of CPIs was assessed and what opportunities and bottlenecks exist in this respect.

Findings

European context

The transition of the Netherlands' agriculture towards sustainability needs to take place in a European framework, politically (Green Deal, Farm-to-Fork Strategy, Biodiversity Strategy) as well as legally (CAP, state aid and competition law). The European Commission (EC) is expanding in all these areas the possibilities for enhancing sustainability. To this end, the CAP recently has been and the state aid and competition legislation are being amended. The coalition agreement of the Netherlands' Rutte-IV government ties in to the EC developments as regard agriculture. Any CPI system will need to function within this framework.

Additional financial resources required

The current deadlock in agriculture results from economically necessary improvements in efficiency (cost reduction) by intensification and enlargement of scale, while the adverse impacts on the climate environment, landscape, biodiversity and animal welfare generally ask for the contrary (inefficiencies, extensification, smaller scale farming). Intensification and enlargement of scale are global phenomena (not only in agriculture) and are considered essential for the revenue model of farmers. This implies that increased sustainability will require additional financial resources for the agricultural system as a whole. Those resources will need to come from all parties involved (consumers, producers¹, other chain actors, banks, insurance companies, governments).

Although the Dutch consumer so far has not been too willing to pay higher prices for sustainability, such higher prices may be realised through sustainability agreements in the agricultural production chain. In this way, stakeholders and chain actors such as suppliers and banks can contribute to sustainability. Banks may moreover bring in extraneous money from outside the agricultural sector. Through the CAP and state aid, governments may provide considerable support for increased sustainability, in particular by supplementing the CAP with national financial resources added to the National Strategic Plan (NSP), as is possible since December 2021. Private financial resources however should be preferred with a view to the necessary internalisation of the costs of agricultural externalities and for avoiding crowding out of the envisaged private by public resources. In all cases, care should be taken that the additional resources truly boost sustainable production and that they do not slow down innovation and the restructuring of the sector.

¹ Farmers themselves ought to contribute too. The average income of farmers may be low, but their capital is high. For the dairy sector for example, an average annual income per unpaid worker of 32.000 euro comes with a net own capital of 3,1 million euro (<https://www.agrimatie.nl>).

Instrumentation

Enhancing sustainability requires a combination of measures: information supply (including education and advisory services), support for planning and implementing change towards more sustainable production methods such as organic farming, remuneration of sustainability services, pricing of environmental emissions as well as regulation and setting of legislative norms and standards. This range of instruments may be structured as a specific case of the Doern-continuum for public interventions. The steps of the Doern ladder (Figure I) reflect an increasing willingness of the government to use its authority as well as financial, informational and organizational capacities as regards a certain group in society for achieving a specific objective. In general, as little as possible coercion is applied with a view to proportionality. For environmental emissions, norms setting through legislation and pricing are the preferential instruments in view of the EU Treaty, which enshrines the 'polluter pays' principle, as well as public governance considerations. The negative externalities of private action should be absorbed in the price of products as much as possible, so as to counter revenue models which allocate the benefits to private entrepreneurs and the disadvantages to the public, with environmental emissions being the standard example in the relevant scientific literature. The same applies to other externalities for which EU legislation and/or national court ruling impose strict compliance with norms and achievement of concrete objectives. Voluntary approaches do not provide sufficient guarantees of results. For landscape and nature, however, remuneration of public services is appropriate.

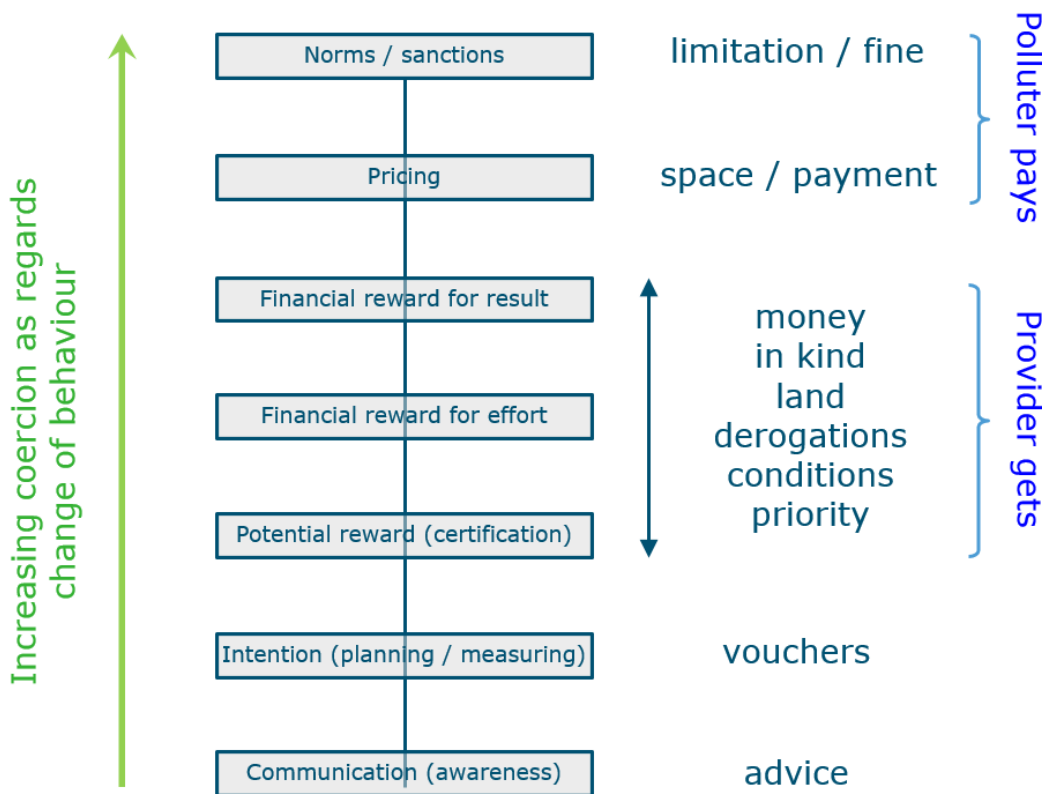


Figure I Intervention ladder for behavioural change in agriculture as regards sustainability, after the Doern continuum.

Downwards the ladder, efforts are being rewarded, upwards proven results as regards specific objectives (Figure II). The border between the two diverges from that between the 'polluter pays' and 'provider gets' principles. Area-specific support concerns the financial reward interventions (certification systems, pricing and norms setting all concern the national level).

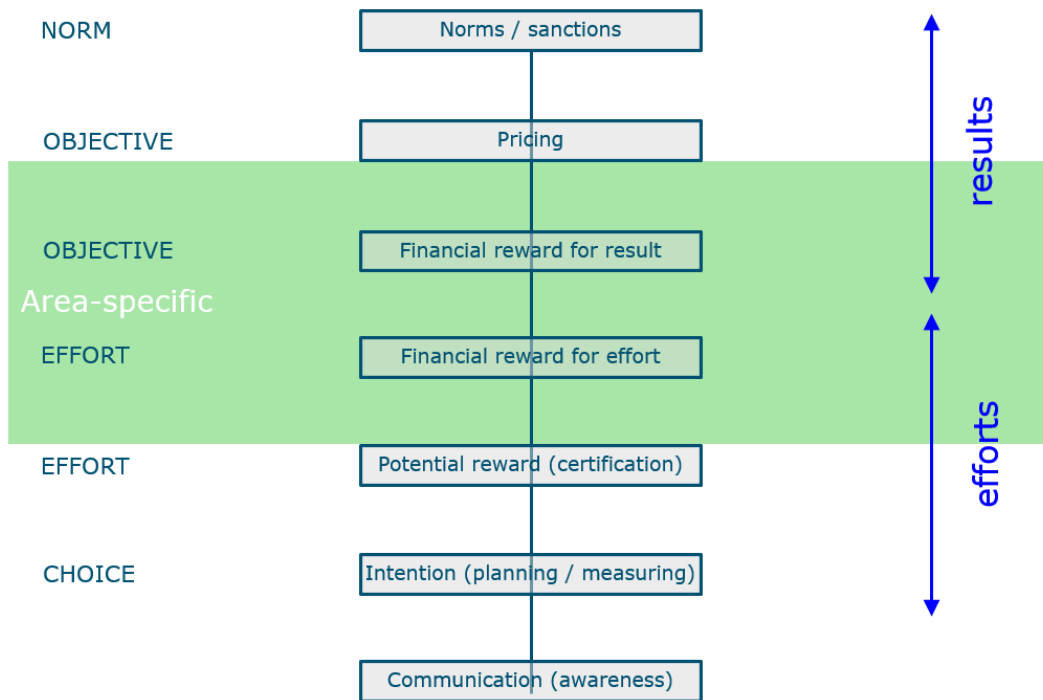


Figure II Differences of focus of the various interventions on the Doern ladder. Downwards, efforts are being rewarded, upwards concrete results. The field of area-specific interventions is given in green.

The EU legislation may be founded as regards environmental issues on the 'polluter pays' principle, however this principle is applied only partially as regards agriculture. In many cases, the EU applies the 'provider gets' principle, which has no base at all in the EU Treaty but is nevertheless being applied in the eco-schemes and the agri-environment-climate measures (AECM) of the CAP and in the state aid rules. The border between the two principles coincides with the difference between mandatory (legal) and voluntary measures and is called the 'reference level' (Figure III).

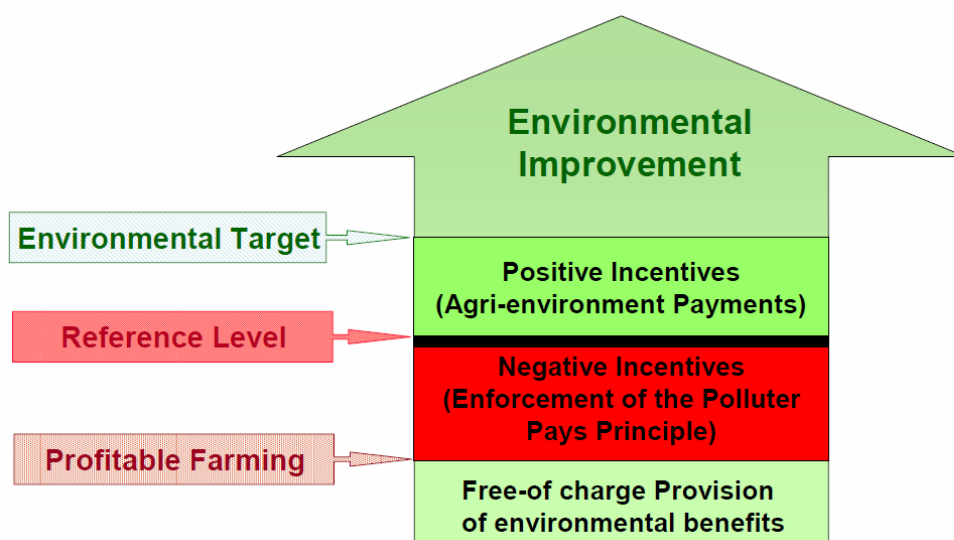
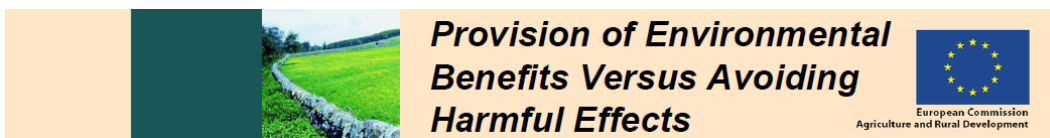


Figure III Relationship between the 'polluter pays' principle and agro-environment-climate measures (source: Martin Scheele, Strategy Director at DG AGRI, European Commission).

A choice for the 'provider gets' instead of the 'polluter pays' principle results in redistribution of public resources to private enterprises. Collective and obvious citizens' rights as regards clean water, air and unspoilt nature are being reallocated to farmers, who then receive a quasi-entitlement to pollute and infringe on nature and will not be willing to refrain from this without public financial compensation.

Influencing behaviour

The purpose of a CPI system for sustainable agriculture is to evoke, facilitate, monitor and adjust sustainable behaviour and choices. The RESET model (Figure IV) describes various opportunities for influencing behaviour. As for the Doern continuum, regulation, education and economic incentives are among the options. Where the Doern ladder concerns the action repertoire of the government, the RESET model concerns the motivation of the farmers themselves. Again, the basic divergence is that between mandatory and voluntary approaches, while distinguishing intrinsic from extrinsic motivation.

The RESET model may be used to direct the transition to sustainable farming, with the various instruments each playing their own role. Additional to the better known instruments for influencing behaviour such as knowledge transfer, the introduction of (policy) norms and economic incentives, one could also focus on changing the social norm and/or simplify and facilitate the desired change (tools provision). The response of entrepreneurs depends on their specific situation and that of their farm. In general, a mix of these instruments is to be preferred as it ensures greater coverage. A basic condition for applying this type of steering is that the expected behaviour is clear to the farmers, in this case the expectations as regards sustainable behaviour.

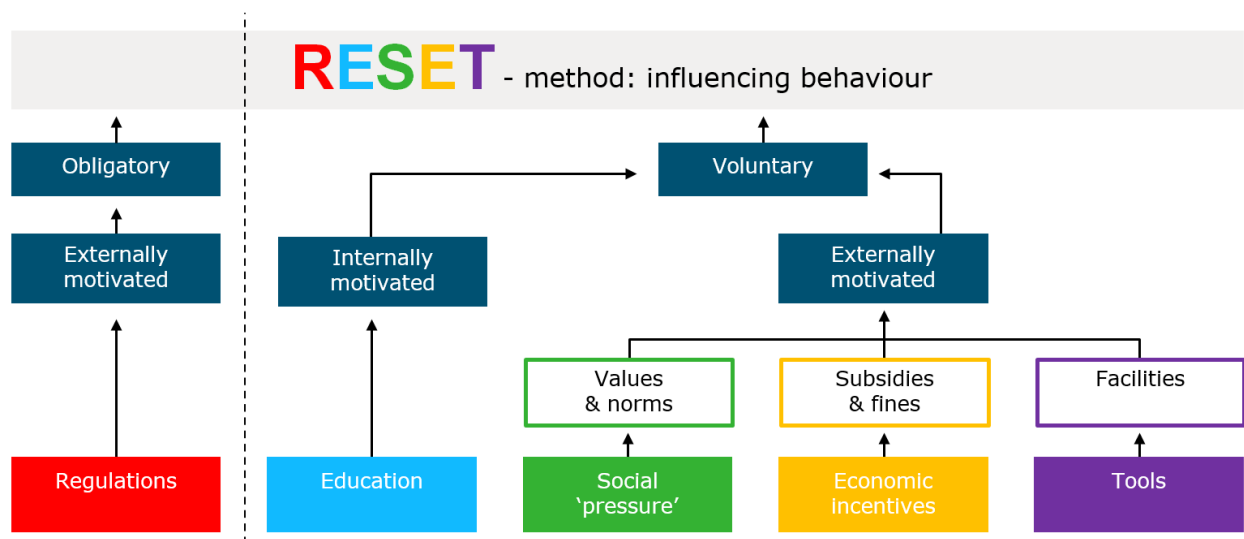


Figure IV The RESET model for influencing behaviour (Reijs et al., 2021, after Jansen et al., 2016).

Relationship between RESET model and Doern ladder. The relationship between the instruments of the Doern ladder and the RESET model was further explored for the set CPIs from the CPI-C project (for that set, see Reijs et al., 2022) (Figure V). Upward the Doern ladder, the probability of attaining environmental objectives is higher, but also the economic risk for the farmers. A trade-off exists between these two aspects.

Step of Doern ladder	Category	RESET	CPI	Strengths (what are the benefits?)	Risks (what are the pitfalls?)
Norms / sanctions	Negative financial incentives	R / Econ	Especially 1, 2, 3, 5	Realisation of environmental objectives, clarity, steerability	Resistance, escapism, economic damage
Pricing		Econ	1, 2, 3, 5, 10	Environmental steering, government at distance	If improperly implemented, perverse incentives (greenwashing); if implemented only in the Netherlands competitive disadvantages
Financial reward for result achieved	Positive financial incentives	Econ	All except 13, 14	Economic steering, realisation of environmental objectives	Uncertain economic impact for farmer (no success guarantees)
Financial reward for effort made		Econ	All except 1, 2, 3, 5	Economic steering, guarantees as regards efforts of farmers	Uncertain environmental impact (greenwashing risks)
Potential reward (certification)		Econ	4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14	Economic steering, government at distance, proper direction	Uncertain economic and environmental impact
Reward (intention / planning)		Econ	All	Support to farmers in transition	Few
Tools / practical support	Other behaviour incentives	T	All	Support to farmers in transition	Few
Social norms / pressure		S	All	Farmers in motion	Few
Communication (awareness)		Edu	All	Raising awareness	Few

Figure V Relationship between the instruments of the Doern ladder (supplemented with the behavioural incentives of social norms and tools), their character, typification according to the RESET model (R, regulation; Edu, education; S, social 'pressure'; Econ, economic incentives; T, tools), the CPIs for which a certain instrument is appropriate² and the corresponding strengths and weaknesses.

A CPI system may help define the desired behaviour through threshold and target values. Farmers also need to be able to realise the expected behaviour. Hindrances, other than lack of knowledge, are the low farm income, the limited margin for investments and the already maximal input of labour. An important issue is that farmers need to be stimulated to move. Additional to financial support for conversion to sustainable farming practices, this concerns the personal motivation of farmers for sustainable agriculture and their willingness to take risks.

Valuation and rewarding

Valuation and rewarding of sustainability services from private and public side may take many forms, such as contentment with results obtained stemming from intrinsic motivation, social appreciation, financial reward or in kind, discounts, loans, guarantees, spatial planning flexibility, access to (leased) land, favourable lease conditions, derogations, tradeable rights, priority and vouchers for services. Each of these has its own opportunities and limits. Financial incentives constitute a sub-domain and can be positive (subsidies, premiums), negative (charges) or budgetary neutral, in case the revenues of charges are being redirected to the sector or when the best performing farmers receive a bonus at the expense of the others. Financial reward of sustainability services is just one of many options. Nearly all forms of valuation and reward, including pricing, require a public regulatory framework.

Figure VI structures the various forms of reward visually. On private side, consumers may pay a higher price for sustainable products, while stakeholders may devote part of their profits to enhancing sustainable production. Banks may offer a rent discount. In so far as they do this (partly) at the expense of clients from outside agriculture, they in fact function as a semi-governmental organisation; the extent to which this is the case depends on the character of the bank concerned. On public side, valuation and reward by the government are by definition given at the expense of the tax payer. An important notion is that the consumer and the tax payer may be the same person as regards food consumption, but that the distribution of costs for tax payers follows the ability-to-pay principle and not the actual consumption.

² Legend for the CPIs: CPI 1, nitrogen balance; CPI 2, ammonia emissions; CPI 3, phosphate balance; CPI 4, origin of inputs; CPI 5, greenhouse gas emissions; CPI 6, environmental weight of pesticides; CPI 7, energy balance; CPI 8, soil organic matter; CPI 9, soil quality; CPI 10, water quantity (incl. soil water table); CPI 11, crop diversity; CPI 12, nature and landscape; CPI 13, animal welfare; CPI 14, animal health.

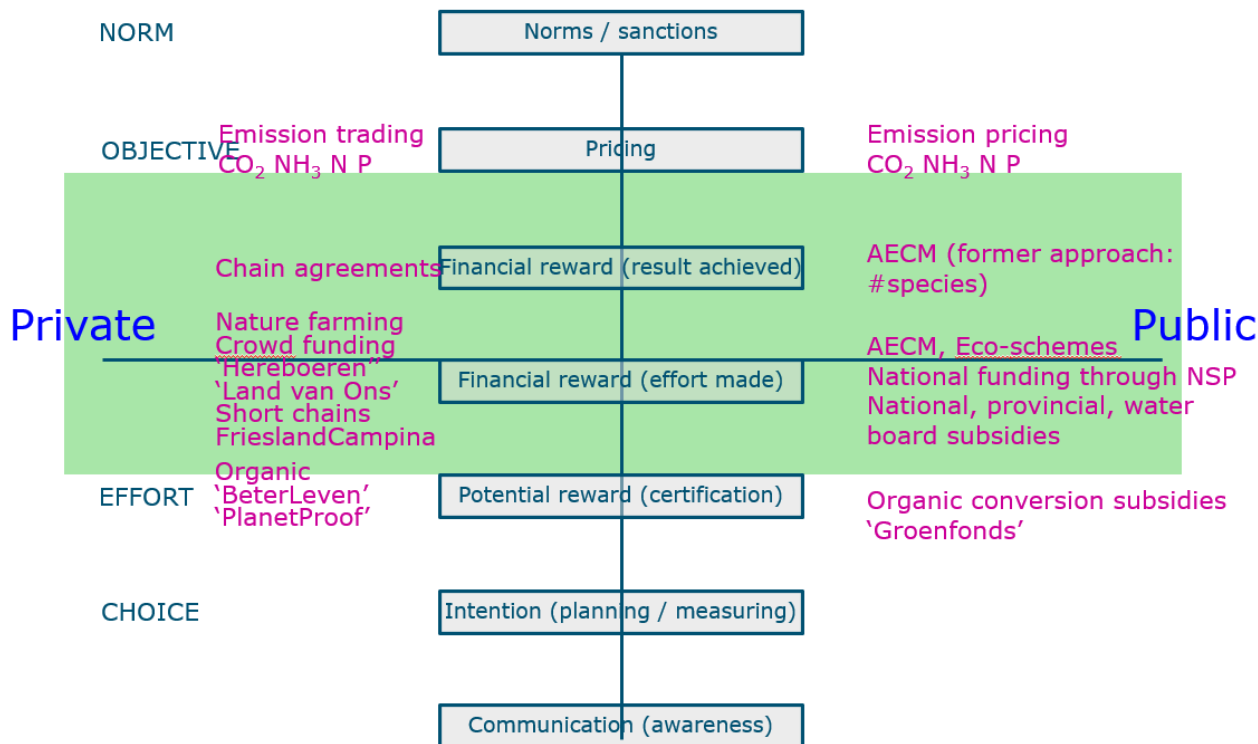


Figure VI Modalities of reward and pricing in the private and public domain. The green area denotes where area-specific instruments may be applied.

Scope of application of CPI's and Doern ladder

At all levels of the Doern ladder, CPIs may be utilised. The CPI's as defined in the CPI-C project may be used for providing transparency as regards the sustainability objectives and their realisation at farm level, and thus for promoting awareness. They may also be used as guidance for certification schemes for sustainable production, as criteria for remuneration of sustainability services, but also for pricing, norms setting and sanctions. There is no single best application of CPIs, but rather a range of complementary options for application. Their appropriateness depends on the CPI in case (Figure VII). Norms setting and pricing are commendable for well-defined environmental emissions, such as greenhouse gases (in particular CO₂), ammonia, nitrate and phosphate for which a clear norm has or can be established with which farms should comply. For complex emissions, such as those of pesticides but also other objectives without clear-cut norms such as water quantity, circularity, soil quantity, crop diversity and nature and landscape, a financial reward seems more appropriate. For animal welfare and animal health, certification schemes offer good prospects, given the value attached by many consumers to animal-friendly production systems. For more abstract objectives, such as water quantity, soil quality and crop diversity, certification schemes would seem less appropriate because these objectives are farther away from the consumers' world of experience and they will likely be less willing to pay a higher price.

Ammonia emissions Greenhouse gas emissions	Nitrogen balance Phosphate balance	Water quantity (incl. soil water table)	Environmental weight of pesticides	Input origins Energy balance	Soil organic matter Soil quality	Crop diversity Nature and landscape	Animal welfare Animal health
CPI 2 CPI 5	CPI 1 CPI 3	CPI 10	CPI 6	CPI 4 CPI 7	CPI 8 CPI 9	CPI 11 CPI 12	CPI 13 CPI 14

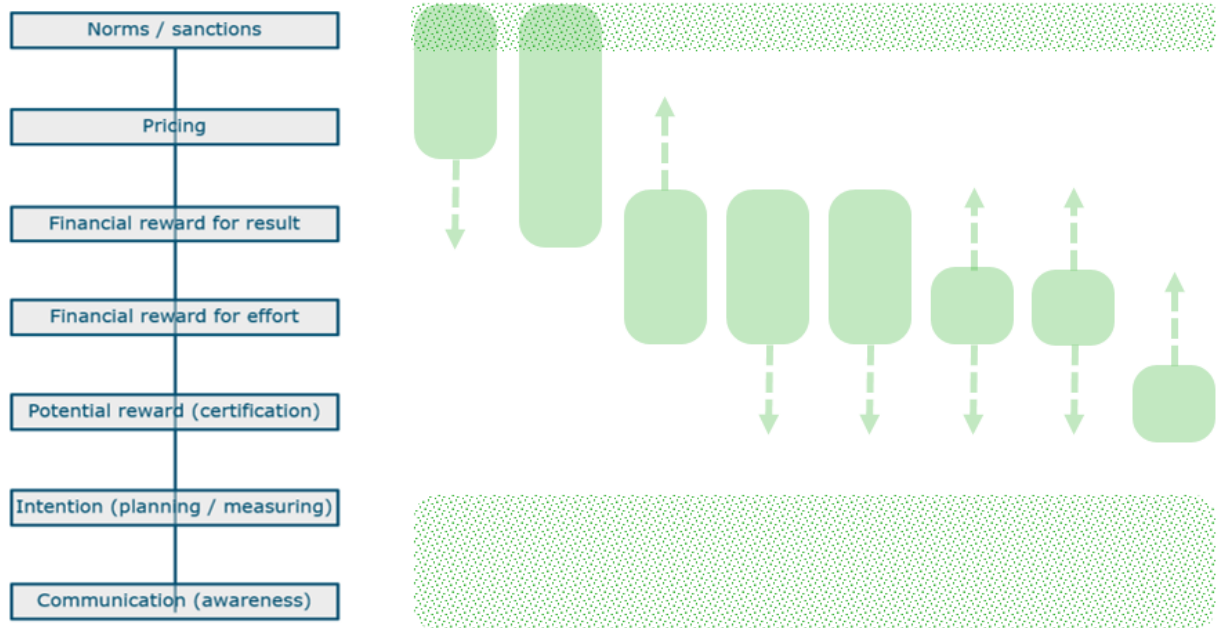


Figure VII Projection of the various CPIs from the CPI-C project on the intervention ladder. The position of the CPI indicates how the relevant objective may be realised best from a perspective of public governance. The light-green shaded horizontal bars indicate that for all CPIs norms setting and sanctioning of violations as well as CPI use for communication and planning may be useful.

State aid. Outside the CAP, public financial support for sustainable agricultural practices (including via CPIs) is only allowable within the framework of the EU state aid rules. The Agricultural Exemption Regulation offers flexibility for supporting investments, while the Guidelines for State Aid in Agriculture offer supplementary possibilities for rewarding sustainable farming according to the CAP second pillar approach. The relevant flexibility is currently being enhanced in the context of the new CAP, the Green Deal, the Farm-to-Fork Strategy and the EU Biodiversity Strategy. As regards state aid for AECM, the EC for forestry offers room outside of the CAP for a margin of 20% as a top-up on the costs incurred and income foregone, conditional to exclusion of over-compensation of large companies. The additional margin is made possible so as to create an incentive for participation. Furthermore, the EC has announced its intention to permit a top-up of 20% in case of depreciation of agricultural land for environmental purposes. Beneath certain maximum amounts, de-minimis support is possible without recourse to state aid rules. However, those maximum amounts are so low, both the farm level and national level ceilings, that they cannot provide a meaningful contribution to rewarding sustainable farming on a large scale.

Since December 2021, the Strategic Plans Regulation offers the possibility to supplement the second pillar with national financial resources as regards the AECM and other second pillar measures (however excluding the eco-schemes of the first pillar). The supplementary national support needs to be included in the National Strategic Plan and must be approved by the EC. No state aid examination is required. The financial support then becomes part of the CAP system in terms of legislation, payments and controls. Member States are not

obliged to make use of this new facility and may alternatively provide the support as classical state aid, separate from the CAP.

Competition

Up to December 2021, EU competition law offered very little room for sustainability agreements in agriculture between private parties. In the context of the Green Deal, a fundamental widening was introduced as part of the CAP reform, transforming the cartel prohibition under certain conditions into a right to conclude horizontal and/or vertical sustainability agreements in agriculture for nearly all climate, environment, biodiversity and animal welfare objectives.

The explanation of the Netherlands' Competition Authority, the 'Autoriteit Consument en Markt' (ACM), of the EU Treaty as regards sustainability agreements, dating from before the amendment of the Common Market Organisation Regulation of December 2021, has been that private parties concluding such agreements must assess in great detail the benefits and disadvantages of such agreements as regards the consumers (who will be confronted with higher prices) and society at large (which will benefit from sustainability services). This needs to be done in accordance with the Netherlands' environmental damage assessment methodology, with exceptions for healthy food and animal welfare. In the latter case, consumers must be fully compensated is payment willingness needs to be investigated. In the third trimester of 2022, the ACM will publish an update of its guidance document for clarifying the new room for sustainability agreements.

According to the new CAP rules, the agreed premium for sustainability in such private agreements shall not exceed what is strictly necessary, i.e. a compensation for costs incurred and income foregone with in specific cases a top-up margin by way of economic incentive for participation of farmers. This means that the legal base for compensation is comparable with that of the eco-schemes and AECM of the CAP as well as those for state aid. For reasons of analogy, it seems logical to assume that the maximum margin will be at best 20% too. By the end of 2023, the EC will publish Guidelines concerning sustainability agreements in agriculture.

Public governance framework for financial rewards

When rewarding sustainability services, a key question is whether the reward will be given for the efforts made or for the results obtained in terms of measurable achievement of the objectives as regards the climate environment or biodiversity. This choice has considerable consequences for the design of a rewards system as well as for its effectiveness. Rewarding efforts is the safe model for farmers. Efforts will be rewarded even if the results for the climate, environment and biodiversity are less than expected. Rewarding results is the best approach from societal perspective because expenditures will result in realisation of the objectives set. The current approach for developing a CPI system for rewarding sustainability services is based on rewarding the results achieved, not merely the efforts made.

When rewarding sustainability services, there is a need to stack rewards (i.e. financially rewarding for various services jointly and/or a combination of private and public financial rewards for a given sustainability service). First of all, this requires a common language concerning the objectives and targets set and the methods to measure progress. A CPI system is particularly well-suited to address these needs. From a legal perspective, constraints from EU state aid and competition law need to be taken into account. Financial support through the CAP will need to be given in accordance with the rules of the CAP, included in the NSP and justified under CAP procedures. State aid outside of the CAP will need to be notified separately to and approved by the EC. Only de-minimis support may be freely used for stacking financial reward. Private payments for sustainability services may also be stacked, but payments based on horizontal and vertical sustainability agreements are only permitted within the logic of EU competition law and require a case-by-case detailed justification. Stacking financial payments from public and private parties jointly therefore is only allowable on condition that the individual elements are implemented and justified separately.

Implementation modalities for a CPI system

In a previous publication, four implementation modalities were identified for a CPI system approach: area-specific application, market-based application at national level, CAP-related application and application for enabling derogations from national legislation. The position for each of these in the Doern ladder and the private versus public dimension of these four modalities differ considerably (Figure VIII). Each modality will

need to be implemented in a different way within the framework of the EU competition, state aid and CAP rules. Ownership differs as does the EU legal framework for governance.

A CPI system may be helpful in area-specific approaches for the transition to sustainability (Figure VIIIa). CPIs can help translate regional objectives as regards nature, water and climate to the farm level. In so far as the costs and/or results of activities differ significantly between various areas, differentiation of the rewardable level is required (what are the costs of a certain activity in different areas and how much result will it generate). As regards the market (Figure VIIIb), both financial rewarding and pricing are possible (emission trading systems, carbon certificates, sustainability premiums). The Dutch government is exploring in how far CPIs could be linked in the near future to a points system for the eco-schemes of the CAP (Figure VIIIc). As regards derogations (Figure VIII d), high expectations exist on the side of the farming sector that a CPI-based rewards system could replace legal norms and rules, in particular rules concerning the means how to achieve targets (process-based rules) which would preferably be replaced by targets for which the means are left fully open to farmers (end-based rules). From a legal perspective, however, the leeway for derogations from legal norms as regards environmental emissions is limited. For less stringent objectives, such as regarding soil quality and animal welfare, more room for manoeuvre exists.



Figure VIII Position of the four implementation modalities for CPIs for steering, valuating and rewarding sustainability services on a grid with the dimension private / public on the X-axis and the Doern ladder on the Y-axis. Legend: (a) area-specific policies; (b) market-based national schemes; (c) CAP policies; (d) derogations as regards specific EU and/or national legislation.

When developing a CPI system, one should be aware that different objectives require different instruments and different balances between private and public financing. Tension exists between the aim to create a simple CPI system and the public governance and legislative reality. Public support will need to take place in accordance with the CAP and state aid rules and will need to be justified to and controlled by the EC. Private support will need to be implemented case-by-case per concrete objective outside the government, and in case of sustainability agreements will need to be justified to the competition authorities.

Conclusions

The following conclusions may be drawn from this study:

- i. An prime contribution of a CPI system to enhancing sustainability in agriculture is the definition of objectives and desirable behaviour. A common language, measuring methodology and targets are indispensable.
- ii. A CPI system may be employed for an array of interventions. The CPIs as defined in the CPI-C project may be used to provide transparency concerning the sustainability objectives to be met and their realisation at farm level, so as to promote awareness. They may also be used as guidance for certification schemes for sustainability, as criteria for remuneration of sustainability services, but also for pricing and norms setting through legislation and sanctioning non-compliance. There is no single proper use a CPIs, but an array of complementary applications.
- iii. Valuation and reward of sustainability services may take various forms. Financial reward is merely one out of many options. CPIs can in all cases play a role as criteria to assess performance and progress.
- iv. For a large-scale transition of agriculture to sustainability, significant additional financial resources are required which cannot or insufficiently be generated by the sector itself. Given the magnitude of the problem, such additional resources will need to be generated from private as well as public side. With a view to the necessary internalisation of the costs of the externalities of agriculture and for avoiding crowding out of private by public resources, employment of private resources is to be preferred. Recent changes in the relevant EU legislation offer promising new opportunities.
- v. As regards financial support from private side, the recent amendment of Art. 210a of the CMO Regulation exempting sustainability agreements in agriculture from the cartel prohibition in Art. 101 of the EU Treaty offers important opportunities. The exemption in case is conditional to the agreements being indispensable to achieve the objective concerned. This implies that costs to be borne by the consumer through higher prices of products will need to be restricted to the costs incurred and income foregone, with a presumed maximum margin of 20% for rendering participation in such agreements attractive to farmers. Sustainability agreements will need to be justified by the private parties concerned to the national competition authorities.

Agreements between sellers (farmers) and buyers (traders) as regards sustainability are not always sustainability agreements in the sense of Art. 210a CMO Regulation, nor prohibited cartel formation. Sellers and buyers may freely agree on product prices, as long as competition is not affected. Certification systems for sustainability can be freely placed on the market. Competition law comes in as of the exclusion of non-sustainable products.
- vi. As regards financial support from public side, the recent derogation from the state aid rules in Art. 145-146 of the Strategic Plans Regulation for supplementary national financial resources channelled through the National strategic Plan may be employed. Outside the CAP, state aid may be given for enhanced sustainability under comparable conditions. In specific cases, a 20% margin in the form of a top-up on the costs incurred and income foregone may be given. Justification of the support given needs to take place between the government and the EC through the usual channels of the CAP and state aid.
- vii. Combining private and public financial resources and expenditures from such pooled resources in the form of stacked rewards is only legal if the funds concerned are implemented and justified separately. Each instrument comes with its own legal conditions as regards implementation and justification. Tension exists between the legal and governance conditions and the simplicity and flexibility of a CPI system that is hoped for.
- viii. The development of an integrated certification system linked to financial remuneration of sustainability services (bronze, silver, gold) as proposed by the Council for the Environment and Infrastructure (2021) is not feasible if private and public funding are being combined. Nevertheless, the development of a common CPI system for technically underpinning the separate rewarding systems has great potential. By utilising the same CPIs, enterprises and government may better adjust and align rewarding initiatives. Moreover, societal transaction costs will be reduced since less time is spent on adjustment of systems and definitions.

-
- ix. Derogations from legal norms and detailed descriptions how to meet those norms and their replacement by legal constructions in which farmers can themselves decide how they will reach the objectives concerned is hampered by legal constraints. In particular as regards environmental emissions, any implementation of such an approach will be very difficult, or at least will not result in significant simplification or enhanced flexibility. For environmental emissions, legal norms setting and pricing would be the logical instruments, rather than rewarding voluntarily reduced emissions, in particular as regards greenhouse gases (e.g. CO₂), ammonia, nitrate and phosphate, for which a precise ceiling can be set which needs to be respected by farmers.
 - x. Depreciation of agricultural land to nature land or the new category of landscape land offers the government important opportunities to divert substantial new sustainability resources to the agricultural system. This falls outside the scope of state aid, as it concerns compensation, including compensation for restricting future room for non-sustainable farming practices. In its proposal for revised guidelines for state aid in agriculture, the EC recently proposed to even permit a top-up of 20% by way of state aid in case of permanent depreciation of agricultural land for environmental reasons.
 - xi. A CPI system may be employed for all four implementation modalities that were previously identified in the CPI-C project (area-based, market-based, CAP, and derogations from legislation), but the legal constraints differ considerably. The implementation modalities and governance will thus need to be adjusted separately.

Samenvatting

Doel

Het Ministerie van LNV streeft een transitie na van de landbouw naar kringlooplandbouw. In dat kader wordt een KPI-systematiek ontwikkeld, waarin de prestaties van boeren ten aanzien van specifieke duurzaamheidsdoelstellingen integraal kunnen worden gestuurd, gemeten en beloond. Doel van het huidige onderzoek was om de mogelijkheden van sturing, waardering en beloning van zulke prestaties te verkennen en de bestuurlijke en juridische kaders daarvoor in beeld te brengen.

Werkwijze

Om te verkennen hoe KPI's een solide rol kunnen krijgen in de sturing op en beloning van duurzaamheid in de landbouw, is het belangrijk om (a) eerst een heldere probleemdefinitie te schetsen waarop KPI's een antwoord bieden en (b) de relevante bestuurskundige en juridische kaders in beeld te hebben. Daarom is een analyse gemaakt van de huidige lock-in van de Nederlandse landbouw en is de relevante bestuurskundige en juridische literatuur geanalyseerd. Hierbij zijn de recentste ontwikkelingen ten aanzien van de GLB-regelgeving, de staatssteunregels en het Europese mededingingsrecht in kaart gebracht. Vervolgens is geanalyseerd welke rol KPI's kunnen vervullen en wat daarbij de kansen en knelpunten zijn.

Bevindingen

Europees kader

De transitie van de Nederlandse landbouw naar duurzaamheid speelt zich af in een Europees kader, zowel politiek (Green Deal, Farm-to-Fork Strategy, Biodiversity Strategy) als qua regelgeving (gemeenschappelijk landbouwbeleid [GLB], staatssteun, mededinging). De EC zet op alle gebieden in op verruiming van de mogelijkheden om duurzaamheid te belonen. Daarvoor is het GLB onlangs, en worden de staatssteun- en mededingingsregels dit jaar aangepast. Het coalitieakkoord Rutte IV sluit voor de landbouw aan op de koers van de EC. Een KPI-systematiek zal binnen deze kaders moeten functioneren.

Extra financiële middelen nodig

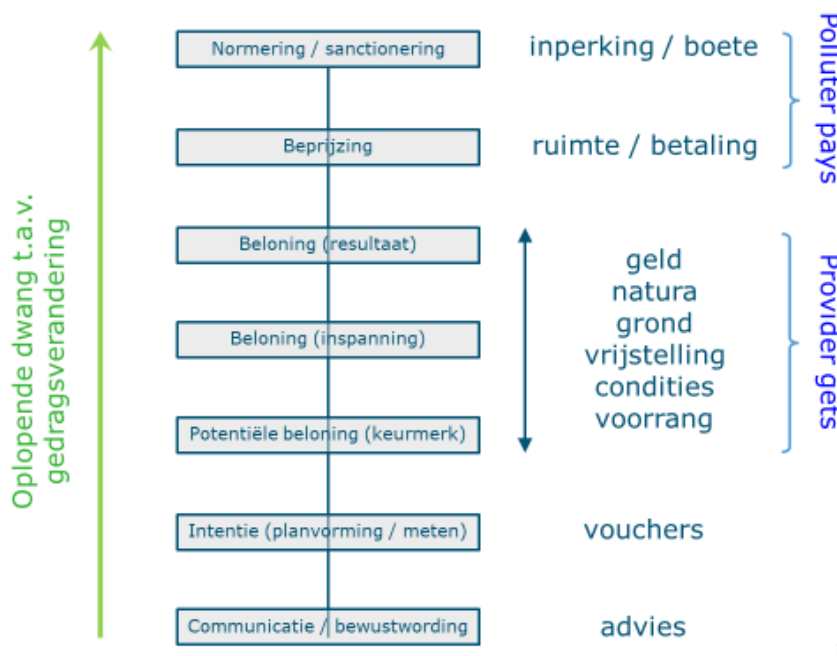
De huidige impasse in de landbouw is het gevolg van economisch noodzakelijke verbetering van de efficiëntie (kostenreductie) door intensivering en schaalvergroting, terwijl de schadelijke externe effecten daarvan op klimaat, milieu, landschap, biodiversiteit en dierenwelzijn in veel gevallen om het omgekeerde vragen (inefficiënties, extensivering, schaalverkleining) (Van der Sluis, 2017). Intensivering en schaalvergroting doen zich mondiaal voor (niet alleen in de landbouw) en zijn essentiële onderdelen van het verdienmodel van boeren. Dit betekent dat er voor verduurzaming extra financiële middelen aan het landbouwsysteem moeten worden toegevoegd. Die middelen zullen moeten komen van alle betrokken partijen (consumenten, producenten³, ketenpartijen, banken en verzekeraars, overheden).

Waar de Nederlandse consument nog weinig bereid is om een meerprijs te betalen voor duurzaamheid, kunnen hogere prijzen daarvoor worden gerealiseerd door middel van duurzaamheidsafspraken in de keten. Daarmee kunnen ook aandeelhouders, ketenpartijen zoals toeleveranciers en banken bijdragen aan de verduurzaming. Banken kunnen daarbij bovendien sectorvreemd geld inbrengen. Langs de weg van GLB en staatssteun kunnen ook overheden aanzienlijk aan de verduurzaming bijdragen, met name wanneer nationale financiële middelen worden toegevoegd aan het GLB via het NSP, zoals sinds eind 2021 mogelijk is. Private financiële middelen hebben echter de voorkeur met het oog op de gewenste internalisatie van de kosten van externaliteiten van de landbouw en om verdringing ('crowding out') van de gewenste structurele private duurzaamheidsfinanciering door publieke financiering tegen te gaan. Bij dit alles moet er wel voor worden gezorgd dat de extra middelen de verduurzaming daadwerkelijk aanjagen en moet ervoor gewaakt worden dat de extra middelen herstructurering en innovatie niet afremmen.

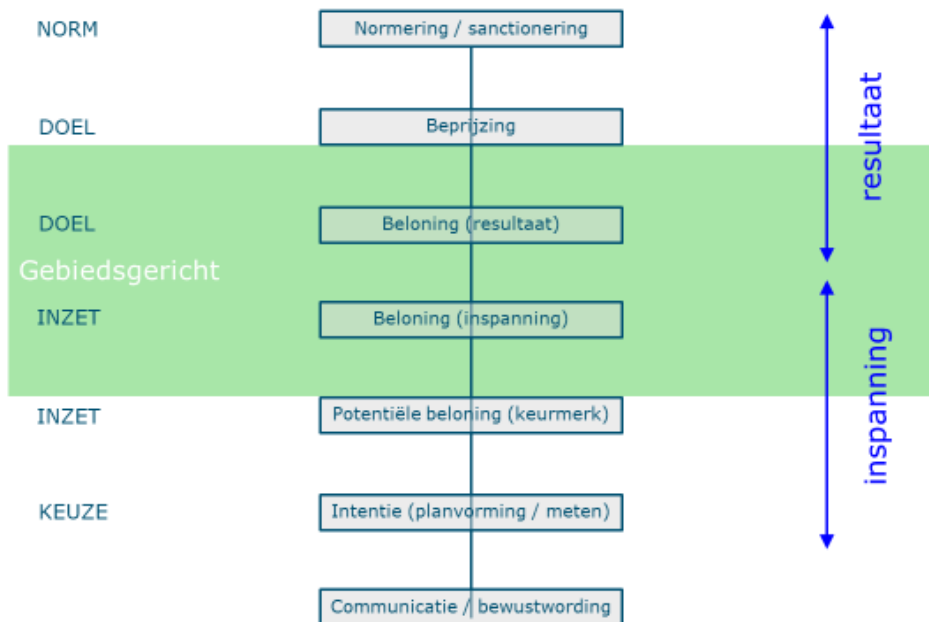
³ Ook van de boeren zelf mag een bijdrage worden verwacht. Het gemiddelde inkomen is weliswaar laag, maar het vermogen hoog. Voor de melkveehouderij bijvoorbeeld staat tegenover een bedrijfsinkomen van 32.000 euro per onbetaalde arbeidsjareenheid een eigen vermogen van 3,1 miljoen euro (<https://www.agrimatie.nl>).

Instrumentarium

Voor verduurzaming is een combinatie van maatregelen nodig: informatievoorziening (waaronder onderwijs en voorlichting), steun voor planvorming, steun voor omschakeling naar duurzamere productiemethoden zoals biologische landbouw, beloning van duurzaamheidsdiensten, beprijzing van milieuemissies alsook regulering en normstelling. Dit palet aan instrumenten laat zich rangschikken als specifieke uitwerking van het Doern-continuüm voor overheidsinterventies. De treden van de Doern-ladder (Figuur I) reflecteren een oplopende bereidheid van de overheid om haar gezag en financiële, informationele en organisatorische capaciteiten in te zetten ten aanzien van een specifieke groep in de maatschappij voor het bereiken van een bepaald doel. De voorkeur gaat in het algemeen uit naar zo min mogelijk dwang, vanuit overwegingen van proportionaliteit. Voor milieuemissies verdienen normeren en beprijzen op grond van het EU-Verdrag en de bestuurskundige literatuur echter de voorkeur (het 'polluter pays'-principe), omdat negatieve externe effecten van privaat handelen zo veel mogelijk in de prijs moeten worden verdisconteerd (dit vormt een rem op verdienmodellen waarin de voordelen privaat zijn en de nadelen publiek moeten worden opgevangen); in de vakliteratuur gelden milieuemissies hierbij als het standaardvoorbeeld. Dat geldt ook voor andere externaliteiten waarvoor de EU-regelgeving en/of de nationale rechter strikte naleving van normen en realisatie van doelen vereist. Vrijwilligheid levert daarvoor onvoldoende zeker resultaat. Voor natuur en landschap daarentegen ligt beloning van publieke diensten in de rede.



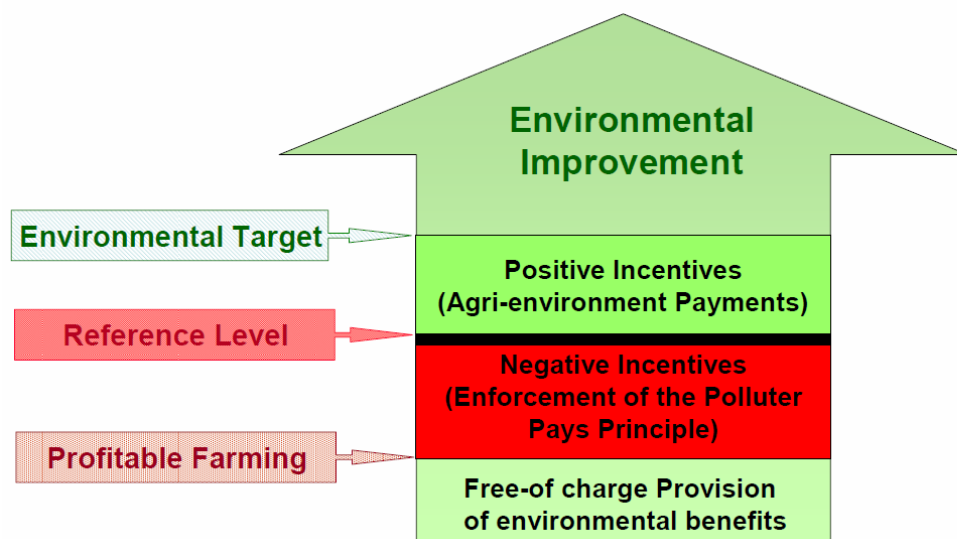
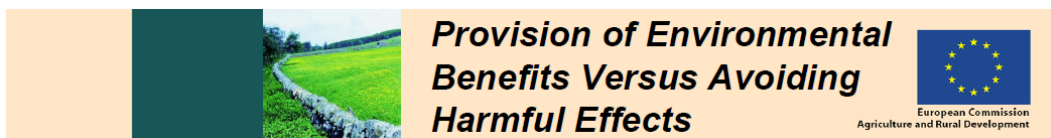
Figuur I Interventieladder voor gedragsverandering in de landbouw ten behoeve van duurzaamheid, naar het Doern-continuüm.



9

Figuur II Verschillen in focus van de diverse interventies op de ladder. Naar onderen worden inspanningen beloond, naar boven resultaten. Het domein van gebiedsgerichte interventies is groen gemarkeerd.

Op de onderste helft van de ladder worden inspanningen beloond, bovenaan de ladder gaat het om bewezen resultaten op het gestelde doel (Figuur II). De grens daartussen wijkt af van die tussen de 'polluter pays'- en 'provider gets'-principes. Gebiedsgerichte steun speelt zich af rond de interventie 'beloning' (keurmerken, beprijzing en normering spelen alle op landelijk niveau).



Figuur III Relatie tussen het 'polluter pays'-principe en agromilieuklimaatmaatregelen (bron: Martin Scheele, directeur Strategie DG AGRI, Europese Commissie).

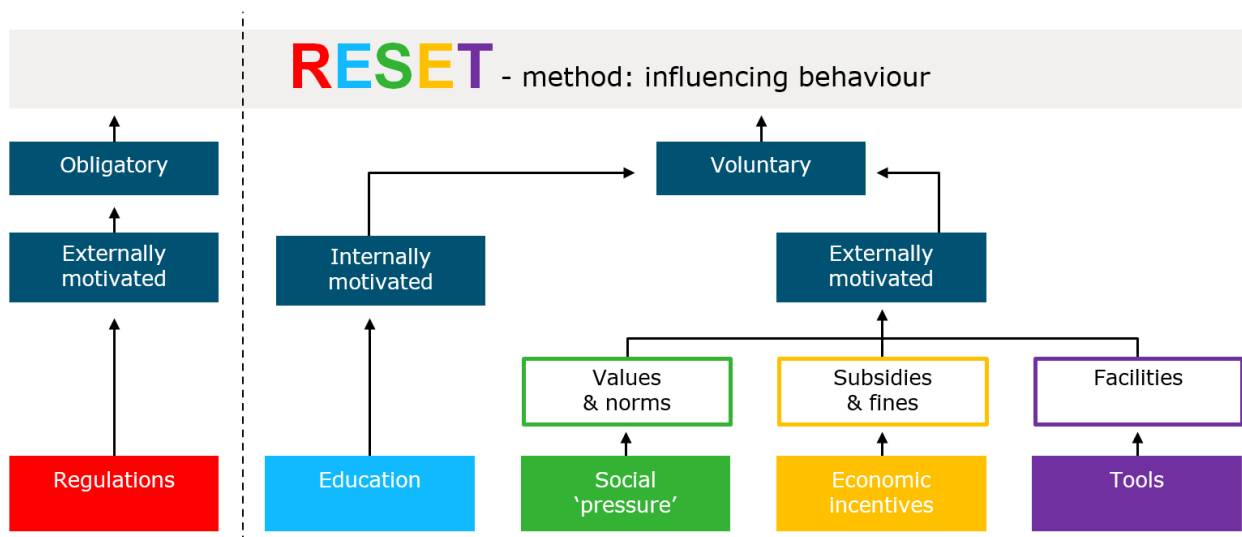
De Europese regelgeving is wat betreft milieu weliswaar vanuit het EU-Verdrag gefundeerd op het 'polluter pays'-principe, maar voor de landbouw wordt dat principe maar gedeeltelijk in de praktijk gebracht. In veel

gevallen past de EU voor de landbouw het 'provider gets'-principe toe, dat geen rechtsgrondslag heeft, maar desondanks wordt toegepast in de ecoregeling en het ANLb uit het GLB en de staatssteunregels. De scheidslijn tussen beide principes valt samen met het verschil tussen verplicht opgelegde (wettelijke) dan wel vrijwillige maatregelen en wordt het 'reference level' genoemd (Figuur III). Een keuze voor het 'provider gets'-principe in plaats van het 'polluter pays'-principe leidt wel tot herverdeling van vanzelfsprekende collectieve eigendomsrechten van burgers op bijvoorbeeld schone lucht, schoon water en een gezonde natuur naar bedrijven, die een quasi-recht op vervuiling en schade aan de natuur krijgen en daarvan enkel tegen vergoeding zullen willen afzien.

Beïnvloeding van gedrag (RESET-model)

Een KPI-systematiek voor het bevorderen van duurzaamheid in de landbouw is bedoeld om duurzaam gedrag te kunnen oproepen, faciliteren, monitoren en bijsturen. Het RESET-model (Figuur IV) beschrijft verschillende mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding. Zoals bij de Doern-ladder behoren regulering, voorlichting en economische prikkels tot het palet aan mogelijkheden. Waar het bij de Doern-ladder gaat over het handelingsrepertoire van de overheid, gaat het in het RESET-model over de motivatie van de landbouwers zelf. Opnieuw is de basale splitsing die tussen verplichting en vrijwilligheid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie.

De RESET-methodiek kan worden gebruikt om de transitie naar duurzame bedrijfsvoering te regisseren, waarbij de verschillende instrumenten elk een eigen rol spelen. Naast de wat meer bekende instrumenten als kennisoverdracht, het invoeren van (beleids)regels en economische prikkels om gedrag te beïnvloeden, kan ook worden ingezet op het veranderen van de sociale norm en het vereenvoudigen of faciliteren van de gewenste verandering (tools). Hoe ondernemers reageren, hangt af van de specifieke situatie van de ondernemer en het bedrijf. Over het algemeen werkt een mix van deze instrumenten het best, omdat het zorgt voor een groter bereik. Basisvoorwaarde voor het inzetten van dit soort vormen van sturing is dat het gewenste gedrag bekend is, in dit geval de gewenste duurzaamheidsprestaties.



Figuur IV Het RESET-model voor gedragsbeïnvloeding (Reijs et al., 2021, naar Jansen et al., 2016).

Relatie tussen RESET-model en Doern-ladder

De relatie tussen het instrumentarium van de Doern-ladder en het RESET-model is uitgewerkt voor de set KPI's uit het KPI-K-project (voor die set, zie Reijs et al., 2022) (Figuur V). Hoger op de Doern-ladder neemt de ecologische doelrealisatie, maar ook het economisch risico voor de boer toe. Tussen beide aspecten is sprake van een uitruil.

Trede ladder	Categorie	RESET	KPI	Sterktes (wat zijn de voordelen?)	Risico's (wat zijn de valkuilen?)
Normering / sanctionering	Negatieve financiële prikkels	R / Econ	Met name 1, 2, 3, 5	Ecologische doelrealisatie, helderheid, stuurbaarheid	Weerstand, ontduiking, economische schade
Beprijzing		Econ	1, 2, 3, 5, 10	Economische sturing, overheid op afstand	Bij onjuiste inregeling perverse prikkels (greenwashing); indien alleen in Nederland ingevoerd concurrentienadeel
Beloning (resultaat)	Positieve financiële prikkels	Econ	Alle m.u.v. 13, 14	Economische sturing, ecologische doelrealisatie	Onzeker economisch resultaat boer (succes niet verzekerd)
Beloning (inspanning)		Econ	Alle m.u.v. 1, 2, 3, 5	Economische sturing, borging van inspanningen door boer	Onzeker ecologisch resultaat (risico greenwashing)
Beloning (keurmerk)		Econ	4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14	Economische sturing, overheid op afstand, richting is goed	Onzeker economisch en ecologisch resultaat
Beloning (intentie/planvorming)		Econ	Alle	Ondersteuning boer in transitie	Gering
Tools / faciliteren / ontzorgen	Overige gedrags-prikkels	T	Alle	Ondersteuning boer in transitie	Gering
Sociale druk		S	Alle	Beweging boer oproepen	Gering
Communicatie / bewustwording		Edu	Alle	Bewustwording	Gering

Figuur V Relatie tussen de instrumenten uit de Doorn-ladder, aangevuld met de gedragsprikkels 'sociale druk' en 'hulpmiddelen', hun karakter, typering volgens het RESET-model (R, regulering; Edu, educatie; S, sociale druk; Econ, economische prikkels; T, hulpmiddelen ('tools')), de KPI's waarvoor een instrument passend is⁴ en de bijbehorende sterktes en zwaktes.

Een KPI-systeem kan het gewenste gedrag helpen definiëren, omdat ze inzichtelijk maken welke prestaties gewenst zijn (zowel de definitie van de indicatoren als het niveau van drempel- en streefwaarden). Landbouwers moeten ook in staat zijn om het gewenste gedrag te realiseren. Belemmeringen (naast het ontbreken van kennis en onduidelijke of steeds veranderende beleidskaders) zijn onder meer het lage bedrijfsinkomen, de beperkte investeringsruimte en het gegeven dat er al sprake is van maximale inzet van arbeid. Een belangrijk punt is dat ondernemers gestimuleerd moeten worden om in beweging te komen. Naast financiële steun voor omschakeling gaat het in relatie tot gedrag om de persoonlijke motivatie van boeren voor duurzame landbouw en hun bereidheid om risico's te nemen.

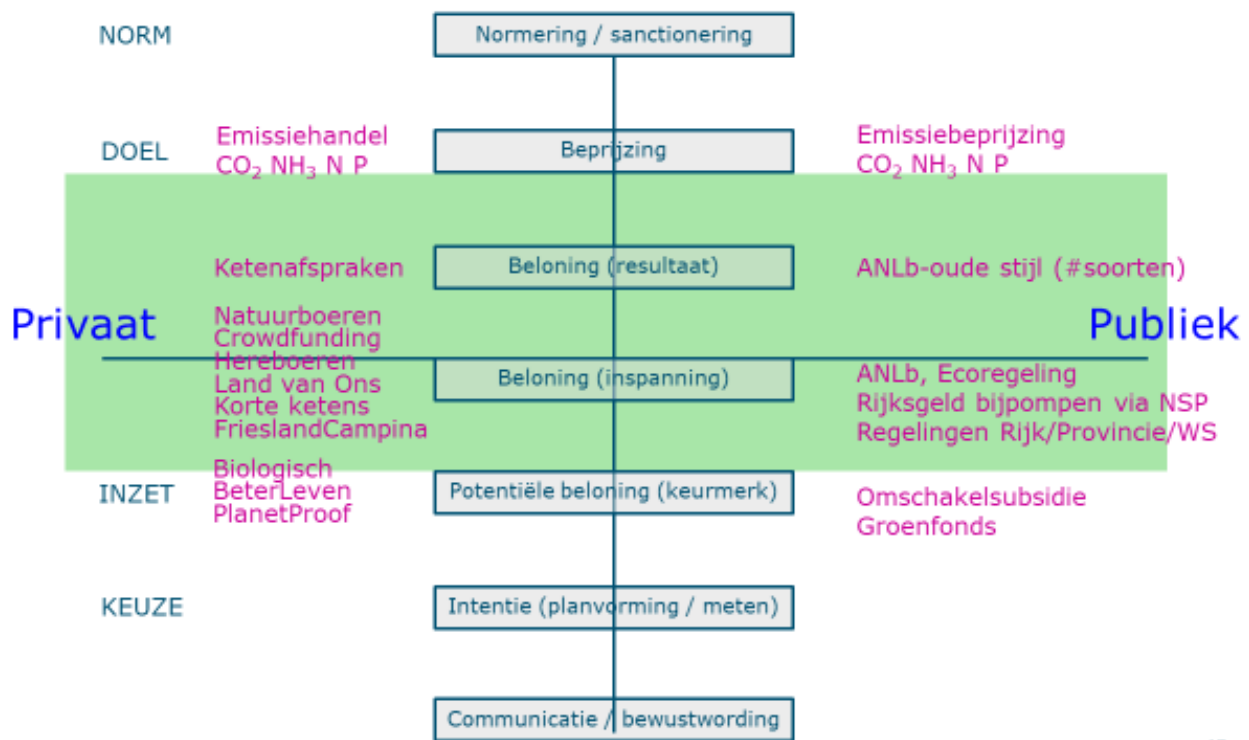
Waardering en beloning

Waardering en beloning van duurzaamheidsdiensten door private en publieke partijen kunnen vele vormen aannemen, zoals tevredenheid met resultaten vanuit intrinsieke motivatie, sociale waardering, beloning in geld of in natura, kortingen, leningen, garanties, planologische ruimte, toegang tot (pacht)grond, gunstige pachtvoorwaarden, vrijstellingen, verhandelbare rechten, voorrang en vouchers voor diensten. Elk heeft zijn eigen mogelijkheden en beperkingen. Financiële prikkels vormen een deelgebied daarvan en kunnen positief zijn (subsidies, premies), negatief (heffingen) dan wel budgettair neutraal, wanneer de opbrengst van heffingen wordt teruggesluisd naar de sector of wanneer de beste presteerders een bonus ontvangen ten koste van het collectief. Financiële beloning van duurzaamheidsdiensten is slechts een van de opties. Vrijwel alle vormen van waardering en beloning, inclusief beprijzing, vragen overigens om een publiek regelgevend kader.

Figuur VI brengt de verschillende vormen van beloning in beeld. Aan de private zijde kan de consument een meerprijs betalen voor duurzame producten, maar ook aandeelhouders kunnen een deel van hun winst inzetten voor verduurzaming van de landbouwproductie. Banken kunnen rentekorting geven. Wanneer zij daarbij klanten van buiten de landbouw laten meebetalen, vervullen ze een semi-overheidsfunctie; hoever zij daarin willen gaan, hangt af van het karakter van de bank. Aan de publieke kant komt waardering en beloning door de overheid per definitie ten laste van de belastingbetaler. Een belangrijke notie is dat de consument en de belastingbetaler weliswaar dezelfde persoon zijn bij voedselconsumptie, maar dat de

⁴ Legenda voor de KPI's: KPI 1, stikstofbalans; KPI 2, ammoniakemissies; KPI 3, fosfaatbalans; KPI 4, herkomst inputs; KPI 5, broeikasgasemissies; KPI 6, milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen; KPI 7, energiebalans; KPI 8, bodemorganische stof; KPI 9, bodemkwaliteit; KPI 10, waterkwantiteit (incl. grondwaterpeil); KPI 11, gewasdiversiteit; KPI 12, natuur en landschap; KPI 13, dierenwelzijn; KPI 14, diergezondheid.

verdeling van de kosten bij de belastingbetaler het draagkrachtbeginsel volgt en niet enkel het feitelijke verbruik.



13

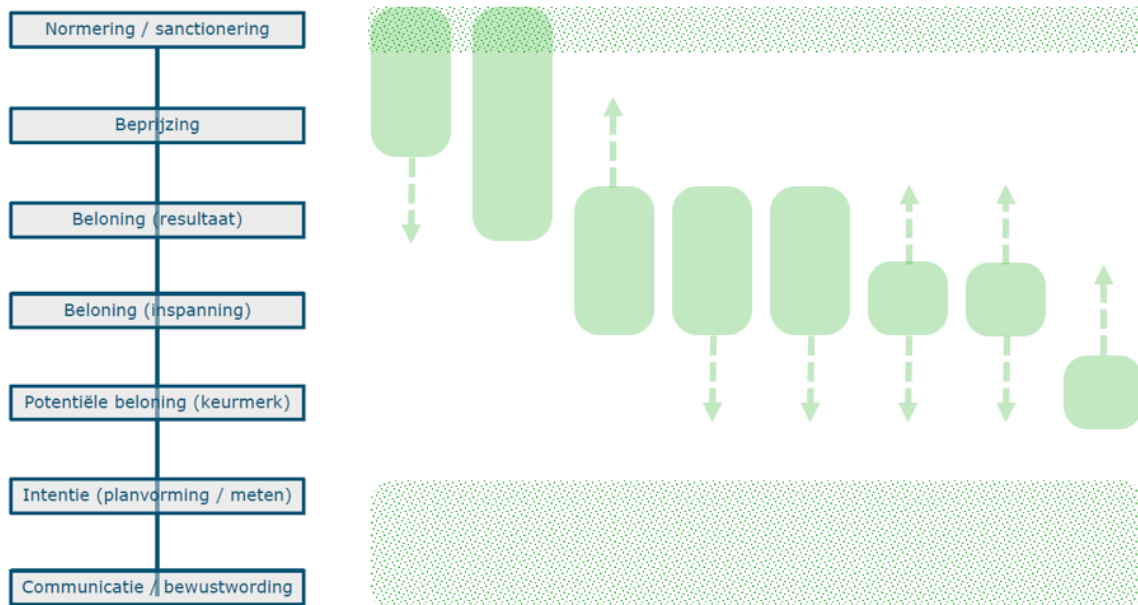
Figuur VI Vormen van beloning en beprijzing in het private en publieke domein. Het groene gebied geeft aan waar gebiedsgerichte instrumenten kunnen worden ingezet.

Toepassingsbereik van KPI's en Doern-ladder

Op alle niveaus van de Doern-ladder kunnen KPI's worden ingezet. De KPI's zoals gedefinieerd in het KPI-K project kunnen worden gebruikt om transparantie te bieden over de te realiseren duurzaamheidsdoelen en de realisatie daarvan op bedrijfsniveau en zo bewustwording te stimuleren. Ook kunnen ze worden gebruikt als richtlijnen voor keurmerken voor duurzaamheid, als criteria voor betaalde duurzaamheidsdiensten, maar ook voor beprijzing of normering en sanctionering van overtreders. Er is niet sprake van één toepassing van KPI's, maar van vele, elkaar aanvullende toepassingen. Welke interventie passend is, verschilt overigens per KPI (Figuur VII). Normering en beprijzing liggen meer in de lijn voor goed gedefinieerde milieuemissies, zoals voor broeikasgassen (met name CO₂), ammoniak, nitraat en fosfaat waarbij een duidelijke normwaarde kan worden gedefinieerd waar bedrijven aan moeten voldoen. Voor complexe emissies zoals die van gewasbeschermingsmiddelen⁵, maar ook voor andere doelen zonder scherpe normwaarden als waterkwantiteit, circulariteit, bodemkwaliteit, gewasdiversiteit en natuur en landschap ligt beloning meer in de rede. Voor dierenwelzijn en diergezondheid bieden keurmerken goede mogelijkheden, vanwege het belang dat veel consumenten hechten aan diervriendelijke productie. Voor meer abstracte doelen als waterkwantiteit, bodemkwaliteit en gewasdiversiteit liggen keurmerken niet voor de hand, omdat deze doelen verder weg liggen van de belevingswereld van de consument en het minder aannemelijk is dat die er een meerprijs voor zal willen betalen.

⁵ Normering en beprijzing van het gebruik en/of de emissie van pesticiden is buitengewoon complex (gebruikt volume versus emissie, gewicht van verkocht product versus gewicht aan actieve stof, verschillende risico's en werkingsmechanismen van actieve stoffen). De Europese politieke discussie rond de Farm-to-Fork Strategy en het voorstel voor de Sustainable Use Regulation is er getuige van.

Ammoniakemissies Broeikasgasemissies	Stikstofbalans Fosfaatbalans	Waterkwaliteit (incl. grondwaterpeil)	Milieubelasting gewas- beschermingsmiddelen	Herkomst inputs Energiebalans	Bodem organische stof Bodemkwaliteit	Gewasdiversiteit Natuur en landschap	Dierenwelzijn Diergezondheid
KPI 2 KPI 5	KPI 1 KPI 3	KPI 10	KPI 6	KPI 4 KPI 7	KPI 8 KPI 9	KPI 11 KPI 12	KPI 13 KPI 14



Figuur VII Projectie van de verschillende KPI's uit het KPI-K-project op de interventieladder. De plaats van de KPI geeft aan hoe het gestelde doel vanuit bestuurskundig perspectief het best kan worden bereikt. De lichtgroene balken geven aan dat normering/sanctivering alsook gebruik van KPI's voor planvorming/meten en communicatie voor alle KPI's nuttig zijn.

Staatssteun

Overheidssteun voor duurzame landbouwpraktijken (ook via KPI's) is buiten het GLB alleen toegestaan binnen de kaders van de Europese staatssteunregels. De Landbouwvrijstellingsverordening biedt ruimte voor steun voor investeringen, terwijl de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw aanvullend de mogelijkheid bieden om duurzame bedrijfsvoering te belonen volgens de systematiek van de tweede pijler van het GLB. De ruimte daarvoor wordt momenteel vergroot in het kader van het nieuwe GLB, de Green Deal, de Farm-to-Fork Strategy en de European Biodiversity Strategy. De EC biedt bij staatssteun voor milieuklimaatmaatregelen (dus buiten het GLB om) in relatie tot bosbouw ruimte voor een bijdrage aan het inkomen in de vorm van een opslag van 20 procent op de vergoeding voor de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten, mits overcompensatie van grote bedrijven wordt uitgesloten. De extra ruimte is bedoeld als prikkel voor deelname. De EC heeft daarnaast aangekondigd om ook een opslag van 20 procent te willen goedkeuren bij afwaardering van landbouwgrond ten behoeve van duurzaamheidsdoelen. Onder bepaalde maxima is daarnaast de-minimissteun mogelijk zonder staatssteuntoets, echter de maximale bedragen daarbij zijn zowel op bedrijfsniveau als qua plafond voor lidstaat Nederland te laag om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de beloning van duurzame bedrijfsvoering op grote schaal.

De Verordening Strategische Plannen biedt sinds kort de mogelijkheid om aanvullende nationale steun te geven voor agromilieuklimaatmaatregelen en andere interventies uit de tweede GLB-pijler (maar niet de ecoregeling, die onder de eerste pijler valt). Die steun moet dan wel worden aangemeld in het NSP en

goedgekeurd worden door de EC. Een staatssteuntoets is daarbij niet nodig. De gegeven steun valt daarna onder de GLB-systematiek qua regelgeving, betalingen en controles. Lidstaten hoeven van deze mogelijkheid geen gebruik te maken en kunnen de steun ook als staatssteun blijven aanmelden, los van het GLB.

Mededinging

Het mededingingsrecht bood tot eind 2021 weinig ruimte voor duurzaamheidsafspraken tussen private partijen in de landbouw. Met de herziening van het GLB is in het kader van de Green Deal een fundamentele verruiming doorgevoerd, waarin voor nagenoeg alle klimaat-, milieu-, biodiversiteits- en dierenwelzijnsdoelen onder bepaalde voorwaarden het recht is toegekend om horizontale en/of verticale ketenafspraken te maken.

De uitleg van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) van het Verdrag ten aanzien van duurzaamheidsafspraken, nog gebaseerd op de tekst van de GMO-Verordening van vóór die verruiming, geeft aan dat partijen de voor- en nadelen voor afnemers (consumenten dan wel de maatschappij) in detail moeten doorrekenen. Hiervoor dient de milieuschadesystematiek te worden toegepast, met uitzondering van afspraken ten behoeve van gezond voedsel en dierenwelzijn. In het laatste geval moeten consumenten volledig worden gecompenseerd en is betalingsbereidheidsonderzoek nodig. In het derde kwartaal van 2022 komt een nieuwe versie van de Leidraad uit, waarin de nieuwe ruimte zal worden verduidelijkt.

De afgesproken beloning voor duurzaamheid zal niet hoger mogen zijn dan strikt noodzakelijk, d.w.z. een vergoeding voor de gemaakte kosten en gederfde inkomsten plus een marge om deelname economisch aantrekkelijk te maken. Daarmee is de vergoedingsgrondslag in wezen vergelijkbaar met die voor de ecoregeling en bos- en agromilieuklimaatmaatregelen in het GLB en die voor staatssteun. Om redenen van analogie lijkt het aannemelijk dat de marge ook hier hooguit 20 procent zal bedragen. Eind 2023 brengt de EC hierover Richtsnoeren uit.

Beleidsmatige kaders voor beloning

Bij het belonen van duurzaamheidsdiensten doet zich de vraag voor of de beloning gegeven zal worden voor gedane inspanningen of voor behaalde resultaten in termen van realisatie van de gestelde doelen voor klimaat, milieu en biodiversiteit. Deze keuze heeft aanzienlijke gevolgen, zowel voor de vormgeving van een beloningssysteem als voor de effectiviteit ervan. Beloning van inspanningen is voor de boer het veilige model. Inzet wordt beloond, ook als het resultaat voor klimaat, milieu of biodiversiteit in de praktijk tegenvalt. Beloning van resultaten is voor de maatschappij het wenselijke model uit oogpunt van doelrealisatie. Het huidige denken over een KPI-systematiek gaat uit van beloning van resultaten.

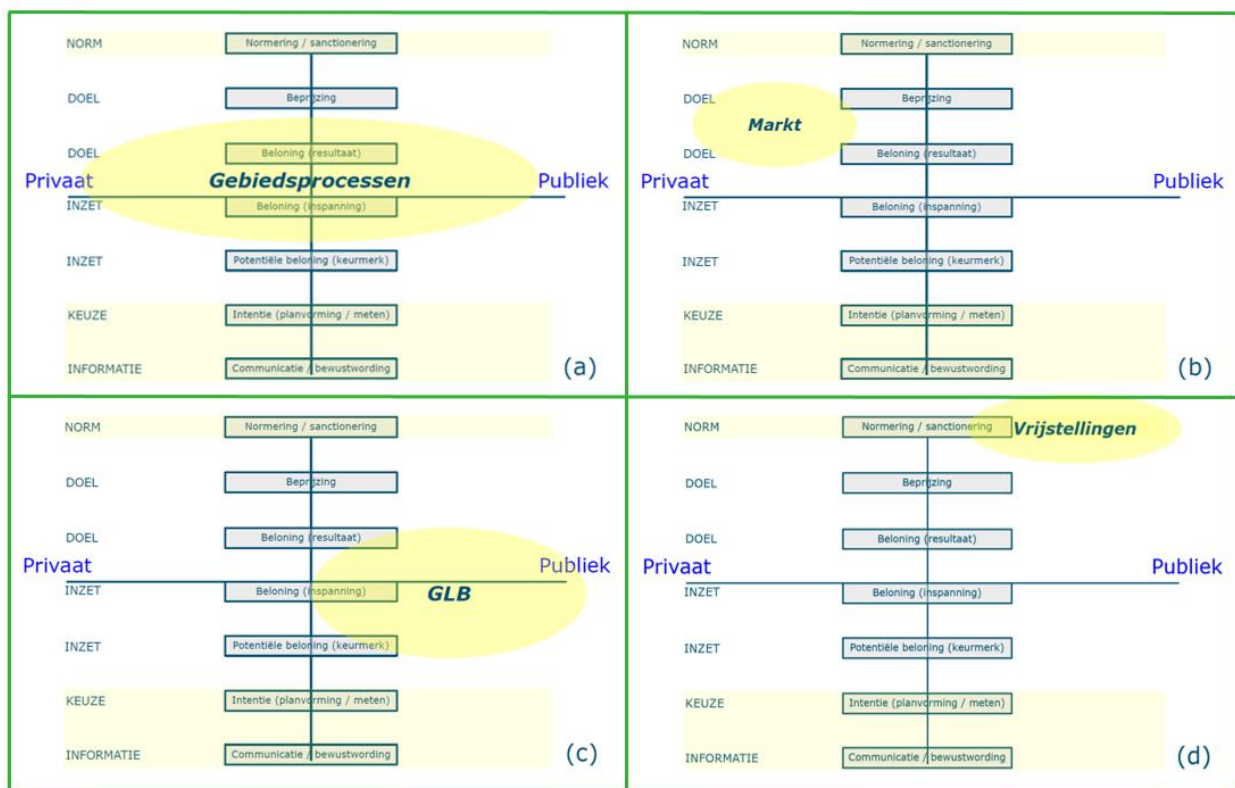
Bij het belonen van duurzaamheidsdiensten is er behoefte aan het stapelen van beloningen (i.e. het uitkeren van betalingen voor verschillende diensten tegelijk dan wel een combinatie van private en publieke beloningen voor dezelfde duurzaamheidsdienst). Allereerst vraagt dit om gedeelde taal over gestelde doelen, streefwaarden en meetmethoden. Daarin kan een KPI-systematiek bij uitstek voorzien. Voor het combineren van betalingen uit private en/of publieke bronnen gelden juridische beperkingen vanuit de EU-regelgeving over staatssteun en mededinging. Steun via het GLB zal moeten verleend volgens de GLB-systematiek, ondergebracht in het NSP en verantwoord aan de EC conform de GLB-regels. Staatssteun buiten het GLB zal afzonderlijk moeten worden aangemeld bij en goedgekeurd door de EC. Alleen de-minimissteun kan vrijelijk worden ingezet voor stapeling van beloningen. Private betalingen voor duurzaamheidsdiensten kunnen eveneens worden gestapeld, maar betalingen op grond van horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken zijn alleen toegestaan binnen de logica van het mededingingsrecht en behoeven per geval zorgvuldige onderbouwing. Stapeling van beloningen waarin bijdragen van publieke en private partijen samenkomen, kan daarom alleen als de verschillende onderdelen afzonderlijk worden ingeregeld en verantwoord.

Toepassingsvormen van een KPI-systematiek

In een voorgaande publicatie zijn vier toepassingsvormen geïdentificeerd voor een KPI-systematiek: gebiedsgericht (inzet in gebiedsprocessen), marktgericht (gebruik door afnemers), als basis voor beloning van duurzaamheidsprestaties in het GLB en als basis voor vrijstellingen van wettelijke verplichtingen. De positionering daarvan ten opzichte van de Doern-ladder en de dimensie privaat/publiek verschilt aanzienlijk (Figuur VIII). Elke toepassingsvorm zal anders moeten worden ingeregeld binnen de juridische kaders van

staatssteun, mededinging en GLB. Het eigenaarschap verschilt en ook de kaders voor governance vanuit de EU.

Een KPI-systematiek kan bruikbaar zijn voor gebiedsgerichte toepassing (Figuur VIIIa). KPI's kunnen behulpzaam zijn bij het vertalen van regionale doelen met betrekking tot natuur, water en klimaat naar bedrijfsniveau. Met name waar de kosten dan wel de resultaten van activiteiten sterk verschillen tussen gebieden is dan wel differentiatie nodig van te belonen niveaus (hoeveel kost een bepaalde activiteit in dat gebied en hoeveel resultaat levert dat daar op). Met betrekking tot de markt (Figuur VIIIb) zijn zowel beloning als beprijzing denkbaar (emissiehandel, koolstofcertificaten, duurzaamheidspremies). Binnen het GLB (Figuur VIIIc) wordt verkend in hoeverre KPI's in de nabije toekomst gekoppeld kunnen worden aan het puntensysteem voor de ecoregeling. Wat betreft vrijstellingen (Figuur VIII d) bestaan er vanuit de agrarische sector hoge verwachtingen dat een KPI-systematiek een vervanging kan vormen voor bindende normen en regels en middelvoorschriften, met als wensbeeld dat boeren heldere normen hebben waar zij aan moeten voldoen, maar zelf mogen bepalen hoe zij dat doen (doelvoorschriften). Juridisch is de ruimte voor vrijstellingen bij milieuemissies echter beperkt. Voor minder stringente doelen, zoals ten aanzien van bodemkwaliteit en dierenwelzijn, is er meer ruimte.



Figuur VIII Positie van de vier toepassingsvormen voor KPI's ten behoeve van sturing en beloning van duurzaamheidsdiensten in een assenkruis, met op de x-as de dimensie *privaat/publiek* en op de y-as een uitwerking van het Doorn-continuüm. Legenda: (a) gebiedsprocessen; (b) markt; (c) GLB; (d) vrijstellingen in relatie tot specifieke regelgeving.

Bij de ontwikkeling van een KPI-systematiek moet worden bedacht dat voor de verschillende doelen andere instrumenten nodig zijn en een andere balans tussen publieke en private financiering. Er is daarmee sprake van een spanningsveld tussen de wens om een eenvoudig KPI-systeem in te richten en de bestuurlijke en juridische realiteit. Publieke steun zal moeten plaatsvinden conform het GLB en de staatssteunregels en zal worden verantwoord aan en gecontroleerd door de EC. Private steun zal per geval (concreet doel) moeten worden ingeregeld buiten de overheid om, waarbij verantwoordelijkheid moet worden afgelegd aan de ACM.

Conclusies

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- i. Een belangrijke bijdrage van een KPI-systematiek aan de verduurzaming van de landbouw is het definiëren van doelen en gewenst gedrag. Een gezamenlijke taal, meetmethodiek en streefwaarden zijn onontbeerlijk.
- ii. Een KPI-systematiek kan voor allerlei interventies worden ingezet. De KPI's zoals gedefinieerd in het KPI-K-project kunnen worden gebruikt om transparantie te bieden over te realiseren duurzaamheidsdoelen en de realisatie daarvan op bedrijfsniveau en zo bewustwording te stimuleren. Eveneens kunnen ze worden gebruikt als richtlijnen voor keurmerken voor duurzaamheid, als criteria voor betaalde duurzaamheidsdiensten, maar ook voor beprijzing of voor normering en sanctionering van overtreders. Er is dus niet sprake van één toepassing van KPI's, maar van vele, elkaar aanvullende toepassingen.
- iii. Waardering en beloning van duurzaamheidsdiensten kunnen verschillende vormen aannemen. Financiële beloning van duurzaamheidsdiensten is slechts een van de opties. KPI's kunnen als beoordelingscriterium bij elke vorm van beloning een rol spelen.
- iv. Voor een grootschalige transitie van de landbouw naar duurzaamheid zijn aanzienlijke aanvullende financiële middelen nodig, die niet of onvoldoende door de sector zelf kunnen worden opgebracht. Gezien de omvang van de problematiek zullen zulke middelen zowel van private als publieke zijde moeten komen. Met het oog op de noodzakelijke internalisatie van de kosten van externaliteiten van de landbouw en voor het voorkomen van 'crowding out' heeft inzet van private middelen de voorkeur. Door een recente wijziging van beleidskaders zijn hiervoor interessante nieuwe mogelijkheden ontstaan.
- v. Bij private financiering kan gebruik worden gemaakt van de recente uitzondering (Art. 210bis GMO-Verordening) voor de landbouw op het kartelverbod van Art. 101 VWEU ten behoeve van duurzaamheidsafspraken. De voorwaarde daarvoor is dat de afspraken onontbeerlijk zijn om de doelen te bereiken. Dit betekent dat de kosten die aan de consument worden doorbelast beperkt moeten blijven tot de werkelijke kosten, met een marge van naar verwachting hooguit 20 procent om deelname van de boeren te stimuleren. De verantwoording voor de afspraken speelt tussen de private partijen en de ACM.

Afspraken tussen producenten (boeren) en afnemers (handel) over duurzaamheid zijn overigens niet automatisch een vorm van verboden kartelvorming. Aanbieders en afnemers kunnen in overleg dergelijke afspraken vrijelijk maken, mits de mededinging niet wordt belemmerd. Een duurzaamheidskeurmerk kan zonder problemen in de markt worden gezet, maar het gezamenlijk uitsluiten van niet-duurzame producten door afnemers is onderworpen aan de mededingingseisen.
- vi. Bij publieke financiering kan gebruik worden gemaakt van de recente ontheffing in het GLB (Art. 145-146 Verordening Strategische Plannen) van de staatssteuntoets voor aanvullende nationale financiering via het NSP. Buiten het GLB om kan onder vergelijkbare condities staatssteun worden verleend voor verduurzaming. In specifieke gevallen is een marge van 20 procent mogelijk. De verantwoording voor de steun loopt tussen overheid en EC via de reguliere kanalen van GLB en staatssteun.
- vii. Combinatie van private en publieke financiële middelen en uitkering daarvan door stapeling van beloningen is alleen mogelijk als de verschillende onderdelen afzonderlijk worden ingeregeld en verantwoord. Elk instrument kent noodzakelijkerwijs zijn eigen juridische inregel- en verantwoordingsvoorwaarden. Er bestaat een spanningsveld tussen de juridische en bestuurlijke kaders en de gewenste eenvoud en flexibiliteit van uitvoering.
- viii. Ontwikkeling van een geïntegreerd certificeringssysteem gekoppeld aan beloningen (brons, zilver, goud) zoals voorgesteld door de RLi (2021) is bij vermenging van private en publieke middelen niet haalbaar. Desalniettemin is het ontwikkelen van een gelijke onderliggende inhoudelijke basis voor KPI's waardevol. Door gebruik te maken van dezelfde KPI's kunnen bedrijven en overheden beloningen beter op elkaar afstemmen. Ook kunnen de maatschappelijke transactiekosten worden beperkt, omdat er minder tijd verloren gaat in het afstemmen van systemen en definities.

-
- ix. Vrijstelling van doel- en middelvoorschriften waarbij boeren zelf kunnen bepalen hoe zij aan gestelde normen voldoen, kent juridische beperkingen. Met name voor milieuemissies zal eventuele toepassing van deze benadering op bezwaren stuiten, of in elk geval niet leiden tot werkelijke vereenvoudiging en flexibilisering. Bij milieuemissies liggen beprijzing en normering meer in de rede dan beloning van vrijwillige emissiereducties, in het bijzonder voor broeikasgassen (met name CO₂), ammoniak, nitraat en fosfaat, waarbij een duidelijke normwaarde kan worden gedefinieerd waar bedrijven aan moeten voldoen.
 - x. Afwaardering van landbouwgrond tot natuur- of landschapsgrond biedt de overheid kansen om extra geld in het landbouwsysteem te brengen voor verduurzaming. Het gaat daarbij niet om staatssteun, maar om schadecompensatie, waarbij inbegrepen voor beperking van toekomstige ruimte voor niet-duurzame bedrijfsvoering. De EC stelde bij de publicatie van de voorgestelde nieuwe staatssteunrichtsnoeren onlangs voor om bij blijvende afwaardering van landbouwgrond voor duurzaamheidsdoelen in het kader van staatssteun daarboven zelfs een overcompensatie van 20 procent toe te staan.
 - xi. Een KPI-systematiek is bruikbaar voor alle vier toepassingsvormen die in het KPI-K-project zijn geïdentificeerd: gebiedsgericht, marktgericht, GLB en vrijstellingen. De juridische kaders daarvoor verschillen echter aanzienlijk van elkaar. De toepassingsvormen en governance zullen daarom los van elkaar moeten worden ingeregeld.

Woordenlijst

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer – Onderdeel van het stelsel waarmee provincies als invulling van de agro-milieu-klimaatmaatregelen van het GLB subsidie verlenen voor behoud en ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen, gericht op leefgebieden voor soorten van internationaal belang, mede gefinancierd uit de tweede pijler van het GLB en uitgevoerd via een collectieve, gebiedsgerichte aanpak.

Conditionaliteit – Systeem onder de Verordening Strategische Plannen waarin begunstigen de volledige GLB-basisinkomenssteun slechts ontvangen als zij voldoen aan basisnormen op het gebied van leefomgeving, klimaat, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn en bestaan uit beheerseisen die uit de regelgeving voortvloeien (RBE) en normen voor een goede landbouw- en milieueconditie (GLMC).

Derde landen – Landen buiten de Europese Unie.

Eerste pijler – Stelsel van rechtstreekse inkomenssubsidies van de EU en sectorale steun voor de landbouw, gevoed uit het Europees landbouwgarantiefonds.

Europees landbouwgarantiefonds – EU-begrotingsfonds dat deel uitmaakt van het Meerjarig financieel kader van de EU en zonder nationale cofinanciering jaarlijks rechtstreekse betalingen aan landbouwers financiert voor onder andere basisinkomenssteun voor duurzaamheid, de coregeling en sectorale steun.

Europese Commissie – Politiek onafhankelijke instelling die de belangen van de EU behartigt, nieuwe wetgeving voorstelt, toeziet op de uitvoering van de taken die in de verdragen en besluiten van het Europees Parlement en de Raad zijn vastgelegd en uitvoerend orgaan van de Gemeenschap.

Europees Parlement – Gekozen volksvertegenwoordiging van de EU, die wetsvoorstellen en andere plannen van de Europese Commissie kan goedkeuren, wijzigen of tegenhouden.

Europese Unie – Een uit 27 Europese landen bestaand statenverband dat functioneert via een systeem van onafhankelijke supranationale instituten en door de lidstaten intergouvernementeel gemaakte besluiten.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – Stelsel van regels en subsidies van de EU ten aanzien van de landbouw, vastgelegd in de Gemeenschappelijke Marktordeningsverordening (1308/2013), de Verordening Strategische Plannen (2021/2115) en de Horizontale Verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB (2021/2116).

Kritische Prestatie Indicator – Indicator voor een factor waar een landbouwer direct invloed op heeft en die cruciaal is om gestelde doelen en streefwaarden te bereiken.

Nationaal Strategisch Plan – Overkoepelend plan van de lidstaat ter uitwerking en invulling door de lidstaat van het GLB, op basis van zijn specifieke nationale en regionale doelstellingen en behoeften, in de vorm van streefcijfers voor de verwezenlijking van de GLB-doelstellingen, interventies die het mogelijk maken de streefcijfers te bereiken en toegewezen financiële middelen.

Programma Aanpak Stikstof – Programma dat economische ontwikkeling verbindt met het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en (leefgebieden van) soorten voor de Natura 2000-gebieden, vastgesteld door de ministers van LNV en I&W, in overeenstemming met Gedeputeerde Staten van de provincies en met de minister van Defensie,⁶ en dat op 29 mei 2019 door de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State ongeldig is verklaard.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036751/2017-12-18>

Raad – Raad van de Europese Unie die het besluitvormende orgaan is voor de lidstaten van Europese Unie, voor een periode van zes maanden bij toerbeurt door de verschillende lidstaten wordt voorgezeten en wetgevende macht uitoefent, gewoonlijk met medebeslissing van het Europees Parlement.

Tweede pijler – Stelsel van subsidies voor agro-milieu-klimaatmaatregelen, plattelandsontwikkeling, kennis en innovatie met cofinanciering uit het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling door de EU en de betreffende lidstaat gezamenlijk (voorheen opgenomen in het Plattelandsontwikkelingsplan).

Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
ANLb	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
BMA	Biodiversiteitsmonitor akkerbouw
BMM	Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij
EC	Europese Commissie
ELFPO	Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees landbouwgarantiefonds
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU
KPI	Kritische prestatie-indicator
LBI	Louis Bolk Instituut
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NSP	Nationaal strategisch plan
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PES	Payments for environmental services
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
RLi	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
VWEU	Verdrag over de werking van de Europese Unie
WENR	Wageningen Environmental Research
WEcR	Wageningen Economic Research
WUR	Wageningen University & Research

1 Inleiding

1.1 Maatschappelijke probleemstelling

De Nederlandse landbouw is trots op zijn efficiëntie, concurrentiekracht, vermogen tot innovatie en handelsgeest. Al tientallen jaren behoort de Nederlandse land- en tuinbouw tot de innoverendste ter wereld, draagt hij bij aan de leefbaarheid van het platteland en zorgt hij voor veilig, gezond en betaalbaar voedsel (Vink & Boezeman, 2018; Ministerie van LNV, 2021). De Nederlandse boeren zijn in veel opzichten voorlopers en een voorbeeld voor het buitenland.

De keerzijde van dit succes is gelegen in onbedoelde, maar inherente gevolgen voor klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap. Optimalisatie van productieprocessen door verbeterde technieken leidt tot hogere efficiëntie en een beter rendement, maar daarmee verdwijnt wel de ruimte voor 'inefficiënties' (houtwallen, sloten en poelen, onkruiden, nestgelegenheid en leefruimte voor dieren zoals insecten en vogels) die niet of onvoldoende bijdragen aan de beoogde economische doelstellingen. Optimalisatie van inputs in de vorm van voer, mest, diergeneesmiddelen en pesticiden ten behoeve van een hogere opbrengst kan resulteren in externaliteiten in de vorm van milieuemissies (ammoniak, nitraat, fosfaat, residuen van antibiotica en pesticiden). Ontwatering maakt intensiever grondgebruik mogelijk, maar leidt tot uitstoot van broeikasgassen (veenweide) en teruglopende weidevogelpopulaties. Schaalvergroting van percelen gaat ten koste van het cultuurhistorisch landschap. Invoer van grondstoffen uit het buitenland zonder uitvoer van reststoffen zorgt voor ophoping van nutriënten, met verhoogde risico's op emissies naar water, lucht en bodem en verstoort de natuurlijke kringlopen en de mineralenhuishouding van bodem en natuur. Een overzicht van deze problematiek is te vinden in Vink & Boezeman (2018), Baayen et al. (2021) en Berkhout et al. (2021).

Vanaf de kabinetten Rutte III en Rutte IV zet de overheid in op kringlooplandbouw om het evenwicht te herstellen (Ministerie van LNV, 2018, 2022d; VVD, D66, CDA, ChristenUnie, 2021). Het gaat daarbij niet alleen om het sluiten van mineralenkringlopen, maar ook om herstel van het natuurlijk evenwicht in bodem, water en lucht, om reductie van milieuemissies, om mitigatie van klimaatopwarming en om herstel van biodiversiteit en landschap. Het aantal doelen is groot en er is behoefte aan prikkels en kansen voor verbetering. Dit maakt dat er behoefte is aan een methode die integraal in beeld kan brengen in hoeverre boeren bijdragen aan de doelen en die zo robuust is dat hij ingezet kan worden om te sturen, waarderen en belonen. Hiertoe wordt een systematiek van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld (Van Doorn et al., 2021a, 2021b). Dit zijn indicatoren voor duurzaamheidsfactoren waar een landbouwer direct invloed op heeft en die cruciaal zijn om gestelde doelen en streefwaarden te bereiken. In de afgelopen jaren zijn in de melkveehouderij en akkerbouw de eerste ervaringen opgedaan met een KPI-systematiek voor biodiversiteit (Van Laarhoven et al., 2018; Van Doorn et al., 2021a, 2021b). De methodiek en de toepassing ervan om gedragsverandering van landbouwers te realiseren, is inzichtelijk uiteengezet door Reijs et al. (2021) voor de melkveehouderij.⁷ De vraag is in hoeverre een KPI-systematiek in de volle breedte van de landbouw nuttig kan zijn om de bijdragen van boeren aan de doelen van kringlooplandbouw te kunnen meten, daarop te kunnen sturen en die bijdragen te waarderen en te belonen.

Belangrijke overweging daarbij is dat het momenteel maar beperkt duidelijk is hoe landbouwbedrijven kunnen bijdragen aan oplossingen op de maatschappelijke uitdagingen op het gebied van duurzaamheid. Een belangrijk startpunt is dan ook om de bijdragen die boeren aan het realiseren van deze opgaven kunnen leveren, concreet en meetbaar te maken. Dit geeft allereerst de boeren zelf inzicht in hoe ze hun bedrijfsvoering op het vlak van duurzaamheid kunnen verbeteren. Daarnaast is objectivering van de geleverde bijdragen aan duurzaamheidsopgaven noodzakelijk om betere prestaties maatschappelijk te waarderen en financieel te laten belonen door overheden, marktpartijen of andere belanghebbenden (RLi,

⁷ De term 'kritische prestatie-indicatoren' wordt door Reijs et al. (2021) niet gebruikt, maar de beschreven indicatoren voor duurzaamheid zijn in essentie daaraan identiek.

2021). Ook kunnen KPI's bijdragen aan het arsenaal aan duurzame landbouwpraktijken en kunnen zij helpen om een dynamiek van continue verduurzaming tot stand te brengen. Duurzaamheid is namelijk geen statisch einddoel, maar een proces van continue aanpassing, (door)innovatie en adaptatie aan steeds schuivende maatschappelijke en technische doelen.

Dit rapport richt zich specifiek op de beleidsmatige principes en juridische kaders voor het sturen en waarderen van duurzaamheidsdiensten van landbouwbedrijven. De volgende vragen staan hierbij centraal:

- Hoe kan het gedrag van boeren zo worden gestuurd dat een proces van continue verduurzaming deel wordt van de bedrijfsvoering? En welke rol kunnen KPI's daarbij spelen?
- Welke manieren van sturing met KPI's zijn denkbaar? In hoeverre is het behulpzaam om duurzaamheidsdiensten⁸ te belonen en binnen welke kaders kan en mag dat?
- Hoe zou een beloningssystematiek kunnen worden vormgegeven en bestuurd?

1.2 Operationele probleemstelling

In opdracht van LNV voeren WUR, BoerenVerstand, het Louis Bolk Instituut en het Centrum voor Milieuwetenschappen van Universiteit Leiden een project uit, gericht op de ontwikkeling van een systematiek met KPI's voor kringlooplandbouw (KPI-K) (Ministerie van LNV, 2022d). In 2021 is daartoe een conceptueel kader ontwikkeld, waaronder een doelenboom en een voorlopige reeks KPI's. Daarbij is voortgebouwd op de systematiek die ontwikkeld was in de melkveehouderij en later de akkerbouw. In samenhang daarmee vond een werkconferentie plaats en werden gesprekken gehouden met de relevante sectoren en gebieden, om aanvullende vragen helder te krijgen. Daarmee is een eerste beeld ontstaan van een mogelijke KPI-systematiek voor kringlooplandbouw voor de hele Nederlandse landbouw, wat er nodig is om die haalbaar en werkbaar te krijgen en welke hordes er nog genomen moeten worden om te komen tot een werkbaar geheel (Reijs et al., 2022).

Onderdeel van bovengenoemd project is onderzoek naar de mogelijkheden voor sturing op de doelen van kringlooplandbouw en het waarderen en/of belonen van betere prestaties op bepaalde KPI's daarin. Sturing richt zich op het beïnvloeden van het gedrag van boeren met betrekking tot duurzaamheid, waar de KPI-systematiek voor bedoeld is.

Sturing kan op allerlei manieren vorm krijgen: van informatievoorziening over en hulp bij verduurzaming van de bedrijfsvoering tot het stimuleren van keurmerken, het belonen van prestaties dan wel het bekrijsen van ongewenst gedrag of het stellen van normen in regelgeving (zie paragraaf 3.2.1). Met waardering worden in dit rapport positieve gedragsprikkelers bedoeld, met belonen positieve financiële prikkelers.

Figuur 1 geeft de relatie tussen sturen, waarderen en belonen schematisch weer.

⁸ In dit rapport is de term 'duurzaamheidsdienst' synoniem aan 'duurzaamheidsprestatie'. De eerste term sluit aan op de term ecosysteemdiensten en de notie van inkoop, de tweede term accentueert het vrijwillige karakter van de gerealiseerde activiteit.



Figuur 1 Relatie tussen sturen op, waarderen en belonen van duurzaamheidsdiensten. Waardering is een vorm van positieve sturing op gewenst gedrag (in tegenstelling tot bijvoorbeeld sanctionering van ongewenst gedrag). Beloning is een bijzonder geval van waardering (in tegenstelling tot bijvoorbeeld heffingen op ongewenst gedrag).

KPI's worden momenteel al op allerlei manieren toegepast, maar de vraag is nog niet beantwoord welke toepassingsvormen perspectiefrijk zijn en hoe dan wel. In de tussenbalans van het KPI-K-project (Reijs et al., 2022) worden op basis van de huidige ervaringen met KPI's vier toepassingsvormen als kansrijk aangemerkt (zie paragraaf 5.3.3). Onafhankelijk van de toepassingsvorm is het uitgangspunt dat het geheel aan KPI's niet alleen fungeert als integrale en consistente meetmethodiek en beoordelingscriterium, maar ook als een gemeenschappelijke taal tussen boeren, overheden en ketenpartijen. Overigens zijn in het KPI-K-project al wel de voorlopige indicatoren (KPI's) geformuleerd om te kunnen beoordelen of gestelde doelen worden behaald, maar staat de exacte definitie van de KPI's nog niet vast en is de lijst met KPI's nog niet compleet. Ook zijn de streef- en drempelwaarden nog niet vastgesteld en moet differentiatie daarvan per gebied of per sector waar nodig nog plaatsvinden.

Daarnaast speelt dat de toepassing van KPI's voor het belonen van duurzaamheidsdiensten en -prestaties op dit moment alleen nog op bescheiden schaal plaatsvindt, zoals duurzaamheidspremies waarbij goed scorende melkveehouders van de coöperatie een meerprijs ontvangen ten opzichte van collega's⁹, van rentekorting door banken of van lage vergoedingen van overheidswege (met name door de provincies) onder Verordening 1408/2013 voor de-minimissteun in de landbouwsector. Indien een KPI-systematiek wordt ingezet voor het realiseren van de duurzaamheidstransitie in de landbouw en van de beleidsdoelen in het coalitieakkoord Rutte IV is opschaling van het systeem nodig. Opschaling betekent ook dat bestaande juridische en financiële kaders relevanter worden en allerlei beleidsmatige vragen beantwoord moeten worden. De hoogte van de beloningen moet recht doen aan de kosten van de benodigde transitie en de opzet van het stelsel voor het sturen en waarderen van geleverde prestaties moet niet tijdelijk, maar structureel van aard zijn. Welke kaders moeten daarbij worden gerespecteerd? In hoeverre is beloning van duurzaamheidsdiensten de beste insteek of kan duurzaam gedrag ook of zelfs beter op andere manieren worden gestimuleerd?

Doel van dit onderzoek was het opstellen van een advies aan de opdrachtgever (LNV) en andere belanghebbenden over de mogelijkheden van sturing en waardering van duurzaamheid door publieke en private partijen (i.e. alle potentiële gebruikers) met behulp van KPI's. De analyse en het advies moesten een praktijktoets mogelijk maken en eventuele resterende vragen in beeld brengen. Belangrijke noties daarbij waren integraliteit, relevantie, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid, eigenaarschap en governance. Ook moest worden aangesloten op publieke en private sturings- en waarderingssystemen die al ontwikkeld zijn of momenteel ontwikkeld worden, waaronder de GLB-pilots en initiatieven vanuit de provincies en ketenpartijen.

⁹ In feite is er sprake van herverdeling, omdat er in de gehanteerde systematiek geen systematisch hogere opbrengsten zijn voor de coöperatie, alleen voor individuele leden die beter presteren dan gemiddeld en ten laste van de andere leden van de coöperatie (zie Silvis et al., 2022).

1.3 Methodiek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is de relevante bestuurskundige en juridische literatuur geanalyseerd en zijn recente ontwikkelingen ten aanzien van de GLB-regelgeving, de staatssteunregels en het Europese mededingingsrecht in kaart gebracht. De gebruikte concepten, raamwerken en theorieën zoals het Doern-continuüm en het RESET-model worden toegelicht in de hoofdtekst. De schriftelijke bronnen zijn verantwoord in de literatuurlijst aan het eind van dit rapport.

1.4 Opbouw van dit rapport

De inzet van de Nederlandse overheid is om samen met het bedrijfsleven en onderzoekinstellingen de transitie naar kringlooplandbouw te faciliteren met behulp van een KPI-systematiek. Verwachting is dat de systematiek zal worden toegepast om duurzaamheidsprestaties te stimuleren door een diversiteit aan partijen, zowel in het publieke als private domein. Die toepassing kan alleen plaatsvinden binnen de geldende bestuurlijke en juridische kaders. Een effectieve systematiek zal boeren stimuleren om te verduurzamen, maar past ook binnen de beginselen van behoorlijk bestuur en respecteert de kaders die de EU-regelgeving stelt. De bestuurskunde omvat een uitgebreide literatuur over wat passend is om maatschappelijke uitdagingen ten aanzien van verduurzaming van de landbouw het hoofd te bieden. Verantwoordelijkheden moeten op de juiste manier worden belegd, publieke middelen moeten doelmatig worden aangewend, internationale afspraken behoren te worden gerespecteerd. Bij uitstek de landbouw is door de EU vrijwel volledig gereguleerd. De nationale ruimte om duurzaamheidsdoelen te bereiken, is met de invoering van de Strategische Plannen Verordening van het nieuwe GLB weliswaar vergroot, maar de kaders om hiervoor financiële steun aan te wenden buiten de GLB-subsidies zijn scherp begrensd.

Vanuit dat perspectief schetst dit rapport in Hoofdstuk 2 eerst de politieke context van de opgave, zowel Europees als nationaal. In Hoofdstuk 3 volgen een analyse van de aard van de problematiek en een beschrijving van het palet aan bestuurskundige mogelijkheden om privaat en publiek te sturen op verduurzaming van de landbouw. Ook de lessen daaromtrent uit gedragsonderzoek komen daarbij aan bod. Dit geeft een eerste beeld van de mogelijke plaats en inzet van een KPI-systematiek. In Hoofdstuk 4 worden de juridische kaders voor het belonen van duurzaamheidsprestaties beschreven, met name de grenzen die de EU-regelgeving stelt aan publieke beloningen (voor zover die buiten het GLB plaatsvindt is er sprake van staatssteun) en aan private duurzaamheidsafspraken (hiervoor is de EU-regelgeving over mededinging van toepassing). Een KPI-systematiek waarbij duurzaamheidsdiensten worden beloond, zal hier onontkoombaar binnen moeten blijven. Niet alles wat wenselijk lijkt, is toegestaan. In Hoofdstuk 5 worden de consequenties van de bestuurskundige en juridische analyses voor de KPI-systematiek beschreven. Hoe kunnen diensten worden beloond binnen verschillende toepassingsdomeinen, wat kan er privaat en wat is publiek mogelijk, welke alternatieven voor financiële beloning bestaan er en wat betekent dit in relatie tot de vier toepassingsvormen die in eerdere onderzoek naar voren kwamen als kansrijk voor toepassing van de KPI-systematiek?

Uit de verschillende bouwstenen die de voorgaande hoofdstukken aanreiken, wordt in Hoofdstuk 6 een reeks bevindingen samengevat en worden conclusies getrokken wat een KPI-systematiek zou kunnen betekenen voor de transitie naar kringlooplandbouw.

2 Politieke context

2.1 Europees kader

2.1.1 Green Deal, Farm-to-Fork Strategy, Biodiversity Strategy

De transitie naar duurzame landbouw, waar de KPI-systematiek bij moet helpen, is geen Nederlandse aangelegenheid op zich. Binnen de EU is de landbouwregelgeving vergaand geharmoniseerd (GLB). De transitie naar kringlooplandbouw staat niet alleen in Nederland hoog op de politieke agenda, maar in de EU als geheel. De Europese regelgeving bepaalt ook in hoge mate welke ruimte er is voor het sturen op, waarderen en belonen van duurzaamheidsdiensten door middel van KPI's. Om die reden wordt hieronder eerst een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van het Europees kader.

De EC streeft sinds het aantreden van de Commissie-Von der Leyen (2019) een transitie na naar klimaat- en energieneutraliteit, duurzame landbouw en herstel van de biodiversiteit. Dit gebeurt in het kader van de Europese Green Deal (EC, 2019), de Farm-to-Fork Strategy (EC, 2021a) en de Biodiversity Strategy (EC, 2021b). In alle relevante beleidsvelden worden aanpassingen voorgesteld van basiswetgeving en/of lagere regelgeving (dit wordt 'mainstreaming' genoemd). Het gaat om een integrale aanpak van het volledige EU-acquis¹⁰, niet enkel om sectorale regels.¹¹

Met de Mededeling over de Europese Green Deal (EC, 2019) zet de Commissie in op een groeistrategie die de EU moet transformeren in een klimaatneutrale, circulaire en grondstofefficiënte unie, waarmee Europa concurrerend blijft. De Green Deal pakt zowel de mondiale klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit aan, als de uitwerking van de 2030 Agenda voor duurzame ontwikkeling en de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's). In de mededeling kondigt de EC een programma van initiatieven en voorstellen aan op uiteenlopende beleidsterreinen, die samen moeten bijdragen aan emissiereductie, het versterken van biodiversiteit en milieubescherming. De EC geeft aan dat hiervoor aanzienlijke investeringen nodig zijn, zowel van overheden als van private investeerders (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020a).

De Farm-to-Fork Strategy (EC, 2020a) is een belangrijke pijler van de Green Deal en moet in 2030 leiden tot een geïntegreerd duurzaam, veilig en gezond voedselsysteem, met een verbeterd verdien- en concurrentievermogen en een positief effect op het milieu en klimaat. De initiatieven die de EC voorstelt, betreffen vrijwel alle domeinen van de productie en consumptie van landbouwproducten, maar ook duurzaamheidsafspraken bij handelsakkoorden (Candel, 2022). Op een aantal specifieke beleidsterreinen streeft de EC naar het behalen van gekwantificeerde doelstellingen. Zo stelt zij dat het gebruik en risico van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van de risicovolste gewasbeschermingsmiddelen in 2030 met de helft moeten zijn verminderd. In 2030 moeten nutriëntenverliezen zijn gehalveerd en het gebruik van kunstmeststoffen met 20 procent zijn gereduceerd. In 2030 moet ten minste 25 procent van het EU-landbouwareaal onder biologische landbouw vallen en de verkoop van antibiotica voor landbouwdieren en aquacultuur in de EU moet zijn gehalveerd. De EC betreft haar aanbevelingen aan elke lidstaat op deze gebieden bij de goedkeuring van de Nationale Strategische Plannen voor het GLB (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020b).

De Biodiversity Strategy (EC, 2020b) bevat een verscheidenheid aan specifieke doelen op EU-niveau die in 2030 moeten zijn gerealiseerd. Ten minste 30 procent van het Europese areaal op land en op zee moet dan zijn beschermd, er moet worden geïnvesteerd in ecologische corridors, er komt een EU-natuurherstelplan met uiteenlopende acties en doelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld landbouw, vervuiling, bossen,

¹⁰ Het EU-acquis omvat alle regelgeving onder het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (EU-Verdrag).

¹¹ Bepaalde regelgeving wordt aangepast (GLB-Verordeningen, Richtlijn Duurzaam pesticidengebruik, Staatssteun, Mededinging etc.), andere regelgeving blijft ongewijzigd (bv. de Vogel- en Habitatrichtlijnen). De aanpassingen betreffen zowel regelgeving van het Europees Parlement en de Raad (basiswetgeving) als lagere Commissieregelgeving. Voor elk aspect wordt die regelgeving aangepast waarmee significante verbetering kan worden gerealiseerd.

biomassa, energie, zoetwater, mariene ecosystemen, steden en invasieve uitheemse soorten. Aanvullende richtlijnen moeten ervoor zorgen dat 30 procent van de beschermde soorten en habitattypen die nog niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, dat in 2030 wel doen of sterke verbetering laten zien. Van het landbouwareaal moet in 2030 10 procent bestemd zijn voor landschapselementen. Naast deze doelstellingen wil de EC dat lucht-, water- en bodemvervuiling worden tegengegaan, dat 3 miljard extra bomen worden geplant en dat alle resterende 'oerbossen' en oude bossen in Europa strikt worden beschermd. Ook is er aandacht voor duurzame biomassa en energie. Er komt een EU-raamwerk voor de aansturing met betrekking tot biodiversiteit, een initiatief voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en een EU-taxonomie voor duurzame financiering (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020c).

2.1.2 Verantwoordelijke Directoraten-Generaal van de Europese Commissie

Voor de landbouw is de regelgeving vastgelegd in het GLB, dat wordt beheerd door DG AGRI. Dit heeft zich ontwikkeld van een instrumentarium om productie te stimuleren en de inkomensvorming in de landbouw te ondersteunen door de Europese markt te beschermen, naar een middel om breder te sturen op economische, ecologische en sociale duurzaamheid (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021). Bij de jongste GLB-hervorming (2021) zijn grote veranderingen doorgevoerd om meer ruimte te bieden voor beloning van duurzaamheidsdiensten. Daarbij is met name de invoering van de ecoregeling opvallend, een aanscherping van de vroegere vergroeningscomponent van de rechtstreekse betalingen (in het nieuwe GLB zijn die vervallen). De scheiding tussen de eerste pijler (inkomenssteun) en tweede pijler (plattelandontwikkeling, verduurzaming, innovatie) is daarmee fluïde geworden. Toevoeging van budget uit nationale middelen voor duurzaamheidsmaatregelen is toegestaan zonder staatssteuntoets, mits door de lidstaat aangemeld in het NSP (zie paragraaf 4.1). Ketenpartijen mogen duurzaamheidsafspraken maken, waar die voorheen juist verboden waren (zie paragraaf 4.2). Het nieuwe GLB is de belangrijkste vector van de EU voor verduurzaming van de landbouw. De EC legt dan ook nadruk op realisatie van de doelen van de Green Deal, Farm-to-Fork Strategy en Biodiversity Strategy via de Nationale Strategische Plannen. Daartoe heeft de EC lidstaatspecifieke aanbevelingen uitgebracht voor het Nationaal Strategisch Plan (voor Nederland: EC, 2020c), die een belangrijke rol spelen bij de goedkeuring van het plan.

Ook het Europese acquis over voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn stuurt op duurzaamheid. Beloning van duurzaamheidsdiensten door overheden of private partijen is daarbij niet aan de orde; de beleidsmatige logica berust in deze dossiers op normstelling. Dit beleid wordt beheerd door DG SANTE en overlapt gedeeltelijk met het GLB, onder andere voor de controleregelgeving. Ook de Farm-to-Fork Strategy is belegd bij DG SANTE.

De regels over staatssteun en mededinging worden beheerd door DG COMP. Recente aanpassingen in het GLB op deze gebieden waarbij meer ruimte komt voor nationale steun voor en ketenafspraken over duurzaamheid zijn daarmee de gedeelde verantwoordelijkheid van DG AGRI en DG COMP.

Afspraken met derde landen in de vorm van handelsverdragen zijn de competentie van DG TRADE, in afstemming met DG SANTE en DG AGRI. De EC zet in op betere borging van duurzaamheid, ook in derde landen, om te voorkomen dat productie vanuit de EU weglekt naar delen van de wereld met lagere duurzaamheidsnormen. In de discussie over de Green Deal is reciprociteit¹² een belangrijk thema, dat door het Franse Voorzitterschap van de EU (eerste semester 2022) op de politieke agenda is gezet.¹³

¹² Reciprociteit is het principe dat eisen aan ingevoerde producten uit derde landen even zwaar dienen te zijn als eisen aan dergelijke producten binnen de EU.

¹³ Recovery, Strength and a Sense of Belonging. Programme for the French Presidency of the Council of the European Union, p. 60: "The Presidency's work on sovereignty and food self-sufficiency in the agricultural sector will focus on three priority areas. Firstly, it will encourage Council discussions on reciprocal environmental and health production standards for European products and products imported from third countries with the aim of subjecting imported products to certain production requirements applied in the European Union where necessary, to strengthen the protection of health or the environment on the largest possible scale, in keeping with World Trade Organization rules ('mirror clauses')". Zie https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/4c90qg/en_programme-pfue-v1-2.pdf

2.2 Nationaal kader

2.2.1 Nationaal Strategisch Plan

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 is binnen de EU de landbouwregelgeving vergaand geharmoniseerd, hoofdzakelijk via het GLB. Met de komst van het nieuwe GLB (van kracht sinds december 2021 en van toepassing met ingang van januari 2023) moeten de EU-lidstaten via een Nationaal Strategisch Plan invulling geven aan de duurzaamheidseisen van de EU. Eind 2021 diende Nederland zijn NSP in Brussel in (Ministerie van LNV, 2021). Inzet is om boeren te steunen in het beheer van het landschap en het halen van de doelen ten aanzien van natuur en milieu, maar met de kanttekening dat bredere inzet en wetgeving noodzakelijk is om de doelen te halen. De strategische inzet van financiële middelen (EU en nationaal) is volgens het Ministerie van LNV als volgt:

- Ondersteuning voor boeren door hun publieke diensten aan klimaat en leefomgeving te belonen met subsidies voor maatschappelijke diensten, voornamelijk via de nieuwe ecoregeling en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Bij de ecoregeling kan een boer uit een lijst van activiteiten kiezen die bij zijn bedrijfsvoering en interesses passen en bij de doelstellingen voor klimaat, milieu en biodiversiteit. Hoe meer een boer zich wil inspannen, hoe hoger de vergoeding. Minimaal 25 procent van het eerste pijlerbudget van het GLB zal worden besteed aan de ecoregeling.
- Ondersteuning van een gebiedsgerichte aanpak, want ieder gebied heeft zijn eigen uitdagingen en in sommige gebieden wordt van boeren méér gevraagd. Het gaat daarbij met name om het verhogen van het waterpeil in de veenweide en om bufferzones rond Natura 2000-gebieden. Daartoe wordt een verschuiving van rechtstreekse inkomenssteun naar tweede pijlermaatregelen ('overheveling') voorzien, die oploopt tot 30 procent in 2027. De gebiedsgerichte aanpak vormt samen met de verschuiving naar doelgerichte betalingen een belangrijke omslag bij de invulling van het GLB.
- Ondersteuning voor boeren en andere partijen op het platteland of in de sector om hun landbouwproducten en de keten te vernieuwen om daarmee extra waarde te creëren. Bijvoorbeeld door projectsubsidies voor innovatie, experimenten en duurzame investeringen. Met deze extra waarde kunnen de kosten voor duurzaamheidsinvesteringen meer uit de markt gehaald worden. De landbouw wordt hiermee op termijn minder afhankelijk van publieke financiële middelen om te kunnen verduurzamen.
- Mogelijkheden voor boeren en adviseurs om kennis te ontwikkelen en uit te wisselen, bijvoorbeeld door onafhankelijke adviseurs beschikbaar te stellen.
- Voortzetting van pilots en experimenten om te komen tot een toekomstbestendige invulling van het GLB.

2.2.2 Coalitieakkoord Rutte-IV

Gegeven de kaders vanuit de EU en zich opstapelende jurisprudentie dat Nederland de EU-regelgeving beter dient na te leven, zet het coalitieakkoord Rutte IV (VVD, D66, CDA, ChristenUnie, 2021) in op natuurbescherming en herstel van de biodiversiteit in samenhang met perspectief voor de agrarische sector.¹⁴ De aanpak gaat uit van gebiedsspecifieke opgaven voor zowel stikstof als waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Deze gedifferentieerde aanpak zal leiden tot grote aanpassingen in het landelijk gebied. Per gebied zal inzichtelijk worden gemaakt wat de perspectieven zijn voor verschillende vormen van landbouw.

Inzet is een transitie naar kringlooplandbouw met een goed verdienmodel, zodat boeren in staat gesteld en maatschappelijk gewaardeerd worden om de benodigde verandering te realiseren. Daaraan moeten banken, verzekeraars, toeleveranciers, verwerkende industrie, retail en consumenten een bijdrage leveren. Het gehele assortiment van supermarkten moet aantoonbaar duurzaam en diervriendelijk worden, inclusief duurzaam inkoopgedrag en een eerlijke prijs voor boeren. Om bewuste keuzes te stimuleren, wordt in Nederland geproduceerd voedsel voorzien van een herkomstetiket. Samen met ketenpartijen en de Autoriteit Consument en Markt maakt de overheid bindende afspraken om de positie van de boer in de keten te

¹⁴ Het coalitieakkoord is in het eerste halfjaar van 2022 nader uitgewerkt in Kamerbrieven en beleidsstukken. De analyse daarvan valt buiten dit rapport, dat in diezelfde periode geschreven werd en een generieke analyse aanreikt van de duurzaamheidsproblematiek in de landbouw. Op specifieke punten zijn recente beleidsontwikkelingen wel meegenomen.

versterken. Nieuwe verdienmodellen zoals 'bio-based' bouwmaterialen, 'carbon credits' en stikstofbinding worden gestimuleerd.

Er komt een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar is. In bestuurlijke afspraken met provincies worden voorwaarden vastgelegd aan het vrijgeven van rijksbudget. De Omgevingswet bevat het instrumentarium voor een onontkoombare aanpak voor natuurverbetering en een basis voor vergunningverlening. Met ecologische analyses zal worden vastgesteld wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te halen. Een ecologische autoriteit draagt zorg voor de wetenschappelijke en juridische borging van deze analyses. Een krachtige regie-organisatie ondersteunt dit proces en stuurt indien nodig bij.

De doelstellingen in de wet Stikstofreductie en natuurverbetering worden versneld van 2035 naar 2030, conform het advies van de Commissie-Remkes. Ook in Europees verband zet het kabinet zich in voor stikstofreductie. Om op verantwoorde wijze stikstofruimte uit te geven, komen er goed onderbouwde kaders voor en eisen aan vergunningverlening. Gebiedsgericht kunnen extensivering, omschakeling, innovatie, legalisering en verplaatsing helpen bij versnelling van verduurzaming in de landbouw. Er komt een grondbank voor het extensiveren, omvormen en verplaatsen van bedrijven en voor natuur. Er komt een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond: landschapsgrond, die samen met uitbreiding van het natuurareaal moet helpen om het leefgebied van kwetsbare soorten te vergroten en de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn dichterbij te brengen. De mogelijkheden van het ANLb worden vergroot met langjarige overeenkomsten en een passende vergoeding.

Voor de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming wordt ingezet op innovatie en precisielandbouw, het stimuleren van groene alternatieven en het loskoppelen van verkoop en advies van pesticiden.

Gestreefd wordt naar een convenant over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij, als basis van wetgeving die de komende kabinetsperiode in werking treedt voor een dierwaardige veehouderij, in balans met de volksgezondheid.

De invulling van het Nationaal Strategisch Plan (zie paragraaf 2.2.1) is niet in het coalitieakkoord behandeld, omdat die al onder Rutte III tussen de coalitiepartijen was afgesproken en met moties vastgelegd (Tweede Kamer, 17 november 2021)¹⁵, als deel van de coalitieonderhandelingen voor Rutte IV.

¹⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2021P18612>

3 Bestuurskundige context

3.1 Lock-in-problematiek landbouw en duurzaamheid

Nederland heeft in verhouding tot het kleine landoppervlak een groot aantal inwoners, dat in de laatste 60 jaar met de helft is toegenomen (1960: 11,5 miljoen; 2022: 17,6 miljoen). Die bevolkingsgroei heeft samen met welvaartsgroei geleid tot toenemende druk op de beschikbare grond vanuit een scala aan belangen, zoals woningbouw, mobiliteit, industrie, recreatie en recent ook energieopwekking. Dit ging ten koste van het areaal landbouw- en natuurgrond. De prijs van (landbouw)grond nam toe. Ons land werd een van de welvarendste Europese landen en de kosten van arbeid stegen navenant. Hogere productiekosten in de landbouw konden worden terugverdiend door innovatie van de bedrijfsvoering, steeds efficiënter gebruik van de grond, arbeid en andere productiemiddelen en een focus op export van producten van hoge kwaliteit.¹⁶ Deze intensivering ging, om de kosten te drukken, gepaard met schaalvergroting¹⁷, waarbij zogenaamde 'inefficiënties' zoals overhoekjes en houtwallen verdwenen en beken werden gekanaliseerd. Dat proces was universeel (een economisch patroon dat zich ook in andere sectoren voordoet) en trad in veel landen op¹⁸, waarbij in Nederland de inzet op behoud van het familiebedrijf temperend heeft gewerkt.¹⁹ De ruimte voor natuur nam door de schaalvergroting van de landbouw desalniettemin af. Dat werd overigens lang vanzelfsprekend gevonden, omdat de natuur vanouds was gezien als 'woeste grond', die bij voorkeur in cultuur diende te worden gebracht.

Daarbij bleken emissies uit de landbouw schadelijk voor de natuur. Als eerste kwamen de neveneffecten van gewasbeschermingsmiddelen in beeld (Rachel Carson, *Silent Spring*, 1962), daarna de eutrofiëring door uit- en afspoeling van fosfaat en nitraat en vermisting en verzuring als gevolg van de uitstoot van ammoniak. Grond- en oppervlaktewater raakten vervuild, de natuur verzuigde en de biodiversiteit nam af. Ontwatering van landbouwpercelen raakte ook belendende natuur en seminatuurlijke elementen, zoals houtwallen en watergangen, en zorgde voor verdere verarming. De invoer van soja uit verre continenten voor veevoer verstoortte de natuurlijke mineralenkringloop, waarbij vlees en zuivel konden worden uitgevoerd, maar een overschot aan mineralen achterbleef en zich ophoopte. Een weg terug is niet eenvoudig, omdat hoge kosten van investeringen en bedrijfsovernames moeten worden terugverdiend. Het PBL (Vink & Boezeman, 2018) beschrijft deze ontwikkeling als 'padafhankelijkheid'. Landbouw en natuur werden daarbij steeds nadrukkelijker concurrenten. Dat is navrant, omdat de natuur in Nederland in belangrijke mate zijn karakter en biodiversiteit dankt aan het kleinschalig cultuurhistorisch landschap zoals dat in de loop der eeuwen is gevormd door de landbouw.

De Nederlandse politiek streefde na de Tweede Wereldoorlog naar wederopbouw en groei. In dat licht lag het accent op modernisering van de landbouw en uitstroom van overbodig geworden landarbeiders naar de industrie en later de dienstensector. De spanning tussen landbouw en natuur werd opgevangen met compromissen, waarin het economisch belang voorrang kreeg op het natuurbelang (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020). Het Adviescollege merkt in een beleidsreconstructie op dat de stikstofproblematiek niet uit de lucht is komen vallen. Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw werd gewaarschuwd dat stikstofbeperkende maatregelen nodig waren om de biodiversiteit te beschermen. Echter, er werd in toenemende mate belang gehecht aan het mogelijk maken van ruimte voor economische activiteiten en het verenigen daarvan met een robuust natuurbeleid bleek een grote opgave. Decennialang zijn er vooral technische maatregelen genomen om natuurbescherming en -herstel en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. In politiek opzicht werd een uitweg gezocht in de techniek om zowel de

¹⁶ Beldman et al. (2022) geven een uitvoerige beschrijving van de economische ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij in de periode 1980-2020 in relatie tot duurzaamheid, diergezondheid en dierenwelzijn en wetgeving, convenanten en keurmerken.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Vrolijk et al. (2020), p.15, wat betreft de melkveehouderij.

¹⁸ Jongeneel (2022) wijst erop dat schaalvergroting een welhaast 'ijzeren constante' is in de landbouwgeschiedenis, niet alleen in Nederland, maar bijna wereldwijd.

¹⁹ In samenhang met de relatief beperkte schaalvergroting zijn in Nederland de intensivering en specialisatie echter des te sterker geweest. Nederland kent anno 2022 een viermaal hogere veedichtheid dan het Europees gemiddelde, hogere stikstofdeposities dan in welke lidstaat ook en is hekkensluiter wat betreft waterkwaliteit en de staat van de natuur.

belangen van de natuur als het belang van economische ontwikkeling te behartigen en zo 'de kool en de geit te sparen'. Het PAS was de ultieme poging om de spanning tussen natuurbescherming en economische ontwikkelingen weg te nemen met een programmatische aanpak: economische ontwikkelingsruimte gekoppeld aan natuurherstel. In de voorbereiding van het PAS hebben diverse adviesorganen benadrukt dat moest worden geborgd en onderbouwd hoe en wanneer de reductie van stikstofemissies gerealiseerd zou worden en dat duidelijk moest zijn op welke termijn de instandhoudingsdoelen zouden worden behaald. De boodschap dat natuurherstel niet mag uitblijven bij het vrijgeven van ontwikkelingsruimte is in de voorbereiding van het PAS onvoldoende opgepakt. Uiteindelijk oordeelde de Raad van State in 2019 dat het PAS niet langer als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020).

Het Nederlandse landbouwbeleid is daarmee in een impasse beland.²⁰ Schaalvergroting en intensivering zijn de twee belangrijkste pijlers in het verdienmodel (Jongeneel, 2022) en landbouwers kunnen maar beperkt anders handelen, omdat de economische ruimte daarvoor ontbreekt. Op de wereldmarkt zijn de marges smal en hogere kosten als gevolg van vrijwillige duurzaamheidsmaatregelen of strengere normen vanuit wet- en regelgeving laten zich niet of onvoldoende terugverdienen. Hogere milieukosten en -investeringen en extensivering (margeverlaging) vragen om extra schaalvergroting en beperking daarvan vereist om die reden gerichte compensatie (Jongeneel, 2022). Voor een schets van de problemen op dit vlak, zie ook Baayen et al. (2021; met name Textbox II op pag. 68-69).²¹

Doorgaan op de huidige weg is echter evenmin mogelijk, nu de Raad van State heeft geoordeeld dat vergunningverlening niet langer is toegestaan voor welke activiteit in welke sector dan ook die potentieel significante verslechtering veroorzaakt in Natura 2000-gebieden en voor vergunningverlening eerst de stikstofdepositie aantoonbaar omlaag moet met een tolerantie marge van nagenoeg nihil. Pas wanneer de stikstofdeken over Nederland aanmerkelijk is gereduceerd, ontstaat er weer juridische ruimte. Daarmee staat niet alleen de (vergunningverlening voor de) landbouw (met name de veehouderij) op losse schroeven, maar ook allerlei andere maatschappelijke sectoren, zoals bouw en industrie (en zelfs investeringen voor verduurzaming daarvan). De stikstofproblematiek komt boven op de druk die de EC al langer op Nederland uitoefent om zijn landbouw weer in balans te brengen met de draagkracht van zijn ecosystemen en om de Europese regelgeving voor waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn) en natuur (Vogel- en Habitatrichtlijnen) na te leven. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zet Brussel ook in Europees verband druk op verduurzaming van de landbouw via de Green Deal, de Farm-to-Farm Strategy en de European Biodiversity Strategy.

In het algemeen zijn de twee hoofdroutes voor verduurzaming: (i) een betere beloning voor duurzame bedrijfsvoering en (ii) herstructurering en innovatie. In het eerste geval wordt ingezet op het toevoegen van middelen aan het landbouwsysteem om de kosten van verduurzaming te dragen, in het tweede geval lost de markt het zelf op, waarbij enkel die bedrijven overleven die duurzaam werken. Een weg uit de impasse zou

²⁰ Deze impasse is niet alleen in Nederland aan de orde, maar in grote delen van de EU (en daarbuiten). In ons land is de druk vanuit de landbouw op de natuur echter uitzonderlijk hoog. Zie bijvoorbeeld punt 27 van de Landenspecifieke Aanbevelingen van de EC (2022) wat betreft stikstof: "Excessive nitrogen deposits are harming the environment and holding back construction and agricultural activities. The nitrogen surplus is four times the EU average while ammonia emissions per hectare are the highest in Europe. Nitrogen deposition is too high to achieve biodiversity objectives, it affects the quality of water and results in the Netherlands exceeding the thresholds of the Nitrates Directive. Further to a ruling of the Council of State in 2019, the Dutch government needs to take action to reduce nitrogen deposition in Natura 2000 areas. To further reduce nitrogen deposits, a shift towards sustainable agriculture is needed, which requires significant investments. Agriculture is responsible for 45% of nitrogen deposits notably because of intensive livestock farming. This makes it the country with the highest livestock density in the EU."

²¹ Onlangs publiceerden Fikken et al. (2022) van bureau Aequator Groen & Ruimte de uitkomst van een tweede praktijktoets naar de werking van de toekomstige ecoregeling op het boerenbedrijf. Daaruit komt naar voren dat nagenoeg elke verzwaaring van de Goede Landbouw- en Milieuecondities van het GLB voor het merendeel van de boeren economisch niet acceptabel is en dat maatregelen uit de ecoregeling alleen interessant zijn als die toch al zouden worden genomen of nagenoeg geen verandering van bedrijfsvoering met zich meebrengen. Dit illustreert de lock-in-problematiek: deelname aan instrumenten om duurzaamheid te bevorderen, is onder de huidige economische omstandigheden voor boeren alleen interessant als dit geen verandering behelst van de bedrijfsvoering.

in theorie ook zijn om de kosten van grond²², arbeid²³ of andere productiemiddelen te verlagen. Lagere productiekosten bieden immers ruimte voor meer inkomen en/of duurzamere bedrijfsvoering. Voor goedkope grond en arbeid kunnen boeren echter beter in het buitenland zijn en een deel van de productie heeft zich dan ook verplaatst naar oostelijk Europa (akkerbouw) en naar andere continenten (glastuinbouw). Bijkomend voordeel voor ondernemers is dat de milieueisen buiten de EU lager zijn.

Betere prijzen voor duurzame producten worden nagestreefd met duurzaamheidskeurmerken zoals Beter Leven, On the way to planet proof en Biologisch. Een deel van de consumenten is bereid om daarvoor een hogere prijs te betalen. De producent kan deze meerprijs inzetten om duurzamer productiemethodes te hanteren. Indien deze meerprijs de gemaakte meerkosten onvolledig dekt, roepen zulke keurmerken echter alsnog schaalvergroting op. De genomen maatregelen zijn namelijk kostenverhogend en worden op grotere bedrijven over meer kilo's of hectares verdeeld (Baayen et al., 2021). De EC zet in op een transitie naar aanzienlijk meer biologische landbouw, aangezien dit haar enige duurzaamheidskeurmerk is (EC, 2020a, 2020c). In reactie daarop wordt door sommige lidstaten betoogd dat er dan wel voldoende marktvrage moet zijn voor biologische producten (i.e. het economische argument van kostenverhoging), terwijl de EC daarentegen betoogt dat lidstaten dit kunnen opvangen door er steun voor te geven onder het GLB (i.e. het tegenargument van subsidiëring van het gat tussen meerkosten en meerprijs). Naast landelijke keurmerken kan ook worden ingezet op al dan niet duurzame streekproducten, korte ketens en andere gebiedsspecifieke verdienmodellen, dan wel productie van nicheproducten van bijzondere kwaliteit. Hoewel de marges aanzienlijk hoger kunnen zijn, blijft de omvang daarvan per definitie beperkt ten opzichte van de wereldmarkt als afzetgebied. Nederlandse consumenten hebben daardoor slechts beperkte invloed op de productiepraktijken in het eigen land. De huidige manier van inzetten van duurzaamheidskeurmerken, waarbij de consument verantwoordelijk wordt gemaakt voor de keuze hoe we voedsel produceren, is bovendien slechts beperkt effectief. De veelheid aan keurmerken en onvoldoende achtergrondkennis bij de consument bemoeilijken de keuze. Een andere manier van aanbieden van producten dan wel het aanbieden van duurzame producten als de standaard heeft grotere effecten (Ölander & Thøgersen, 2014; Behavioural Insights Team, 2020). Waar de consument in gebreke blijft bij het betalen voor duurzaamheid²⁴ kan de overheid (de belastingbetaler) bijspringen middels subsidies, zoals bij het GLB maar ook subsidies van het Rijk, de provincies en de waterschappen.

Het alternatief voor betere beloning voor duurzaamheid, namelijk herstructurering en innovatie, kent ook keerzijden, nog afgezien van de sociale effecten. Herstructurering zonder extra financiële middelen voor verduurzaming dwingt tot voortgaande intensivering en schaalvergroting, omdat het rendement afhankelijk blijft van een zo hoog mogelijke opbrengst tegen zo laag mogelijke kosten. Voor klimaat en milieu kunnen precisielandbouw en technologische innovatie uitkomst bieden, maar voor landschap en natuur kan dit ook averechts uitpakken. Niet elke oplossing dient alle duurzaamheidsdoelen. Herstructurering als enige oplossing voor de duurzaamheids crisis in de landbouw leidt tot verdergaande intensivering en daarmee verscherping van de problematiek, omdat er geen ruimte ontstaat voor kleinschaligheid in het landschap en inefficiëntie van grondgebruik. Extensiveringsdoelen en in het bijzonder landschaps- en biodiversiteitsdoelen kunnen niet worden behaald zonder extra financiële middelen.²⁵

²² De kosten van landbouwgrond kunnen worden verlaagd door de gebruiksmogelijkheden te verruimen. Zo besloot de EC, in replek op de kritiek dat voedselzekerheid in het geding zou zijn door de Oekraïneoorlog en de druk om de Farm-to-Fork Strategy af te zwakken of uit te stellen, om voor 2022 ontheffing te verlenen om verplicht braakliggend land onder de GLB-regels voor ecologisch aandachtgebied volledig vrij te geven voor productie, inclusief toepassing van pesticiden (Commission Implementing Decision 2022/484; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0484>). Deze concessie verlaagt de relatieve kosten van landbouwgrond, waarvan meer beschikbaar komt voor productie, ten koste van biodiversiteit. Het nieuwe GLB vereist juist verhoging van het aandeel niet-productieve grond ten gunste van biodiversiteit. Er is ten aanzien van grondgebruik – en dus relatieve kosten van grond – sprake van een trade-off.

²³ Goedkope arbeidskrachten uit armere lidstaten bijvoorbeeld of migranten van buiten de EU.

²⁴ Dit is onvermijdelijk bij vrijwillige betaling van een opslag voor duurzame productiemethodes. De consument heeft onvoldoende kennis en informatie voor het maken van werkelijk duurzame keuzes, terwijl die alledaagse keuzes bepalend zijn voor de toekomst van onze samenleving als geheel. De maatschappelijke nadruk op individuele belangen en keuzes en de natuurlijke neiging om voor korte termijn, gemak, smaak en prijs te kiezen, werkt in het nadeel van duurzaamheid.

²⁵ Vanuit het perspectief van kringlooplandbouw is de opgave om de landbouwproductie weer in balans te brengen met de draagkracht van de leefomgeving. In dat licht kan extensivering van de landbouw onvoldoende zijn en een afname van de productie daarom noodzakelijk zijn. Anno 2022 speelt deze vraag in het stikstofdebat. Overigens komt extensivering veelal neer op afname van de productie. Dit raakt aan de 'land sharing / land sparing' discussie: volstaat extensivering en kringlooplandbouw in bepaalde gebieden of zijn die in heel Nederland nodig?

Op grond van het voorgaande mag worden aangenomen dat er niet één route uit de impasse is, maar dat een combinatie van maatregelen nodig is. De RLi (2021) adviseert, afgezien van de noodzakelijke sanering, om boerenondernemers die binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid kunnen en willen doorgaan onderdeel van de oplossing te laten zijn door hen zelf verantwoordelijk te maken voor het realiseren van een toekomstbestendig bedrijf, dat veerkrachtig genoeg is om beleidsveranderingen aan te kunnen. De Raad adviseert daartoe om heldere normen te geven waar zij aan moeten voldoen, ruimte om zelf te bepalen hoe aan die normen te voldoen, handhaving van de normen door een onafhankelijke autoriteit, steun bij gebiedsprocessen en financiële steun vanuit keten en consument. Ook het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV combineert verschillende oplossingswegen, variërend van betere private betalingen voor duurzaamheid door alle ketenpartijen, inclusief de consument²⁶, tot een ruim transitiefonds van € 25 miljard uit algemene middelen voor uitkoop van puntbelasters (herstructurering) en innovatie. Met de creatie van de nieuwe categorie landschapgrond en de instelling van een grondbank, breidt de coalitie ook het instrumentarium uit om de verduurzaming vorm te geven. Opvallend is daarbij dat in het coalitieakkoord vrijwilligheid centraal staat, zowel voor duurzaamheidsmaatregelen door individuele boeren (ook in de gebieden waar de problematiek het urgentst is zoals de veenweide ten aanzien van broeikasgasemissies en landbouwpercelen grenzend aan Natura 2000-gebieden) als voor uitkoop van boeren. Inmiddels lijkt het kabinet hier een omslag in te maken, naar het voorbeeld van Vlaanderen.²⁷ Onderliggende vraag is in hoeverre de overheid dwang kan en wil uitoefenen om de gestelde doelen te realiseren. In de Nederlandse poldertraditie rust op dwingende regelgeving een taboe²⁸, hetgeen de lock-in van de landbouw met betrekking tot verduurzaming verdiept. De vraag wat de beste manier is om de landbouw een duurzame weg in te sturen laat zich weliswaar tot op zekere hoogte doorrekenen (Baayen et al., 2021; Van Hinsberg et al., 2020), maar het gegeven antwoord is veelal politiek van aard en verknoopt met opvattingen over de mogelijkheden en wenselijkheden rond sturing op duurzaamheid.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag wat er nodig en mogelijk is om uit de impasse te komen en welke sturingsmogelijkheden daarvoor denkbaar zijn.

3.2 Bestuurskundig perspectief

3.2.1 Doern-continuüm

De overheid heeft een scala aan instrumenten tot haar beschikking om te sturen op gewenst gedrag en ongewenst gedrag af te remmen. Pal (2014) geeft voor het brede overheidsdomein een overzicht van de indelingen daarvan en concludeert dat de bepalende factor de mate van dwang ('coercion') is die wordt toegepast. Volgens verschillende door hem geciteerde auteurs is dwang de pregnantste dimensie, te definiëren als de mate waarin een beleidsinstrument individueel of groepsgedrag inperkt, vergeleken met enkel aan- of ontmoediging. De overheid heeft het monopolie op rechtmatige dwang door middel van geboden en verboden. Volgens Teulings et al. (2003) is publieke dwang ter behartiging van publieke belangen zelfs de kerntaak van de overheid.²⁹ De vraag is daarbij steeds in hoeverre zulke dwang door de

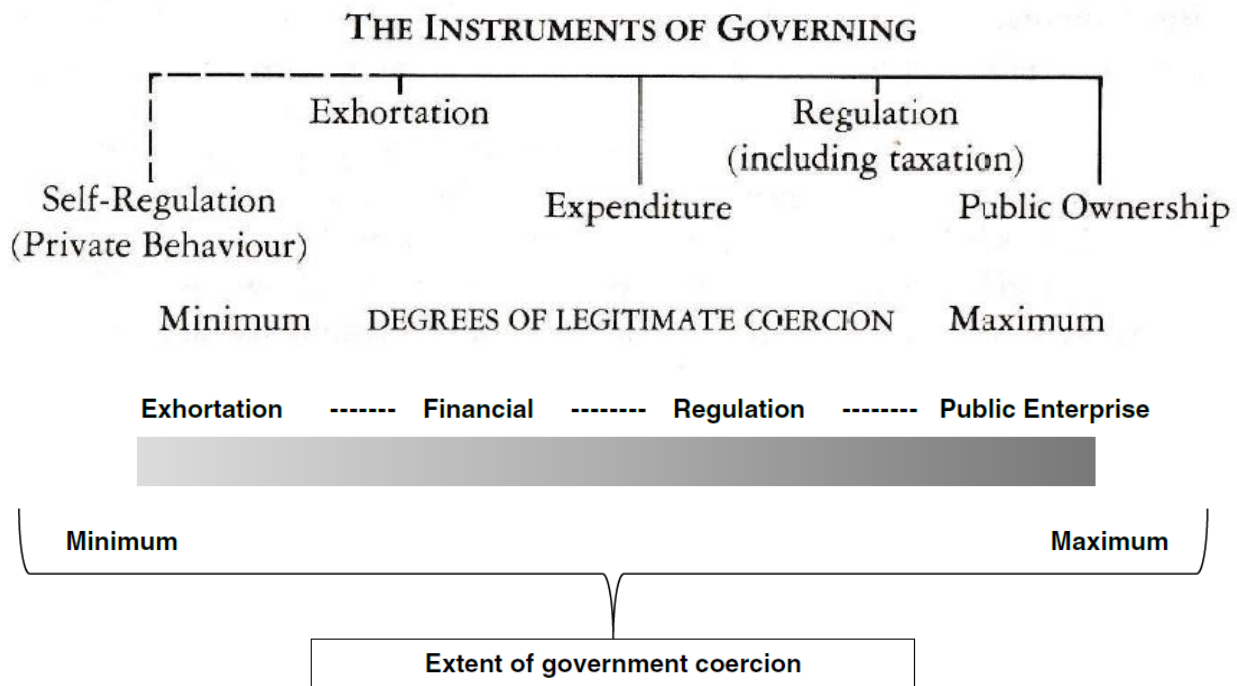
²⁶ Naast de consument ook de belastingbetaler, getuige de omslag in het GLB van rechtstreekse inkomenssteun naar beloning van duurzaamheidsdiensten. Die werd echter besloten onder het kabinet Rutte III en valt daarmee buiten het coalitieakkoord Rutte IV.

²⁷ Volkskrant, 11 maart 2022, Draai kabinet: boeren onteigenen om stikstof. Dit naar aanleiding van een Kamerdebat op 10 mrt '22.

²⁸ Zie bijvoorbeeld het BNC-fiche van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de GLB-voorstellen (2018) en de Zienswijze van het IPO (2021) met betrekking tot het 7^e Nederlandse Actieprogramma Nitraatrichtlijn, waarin dwingende regelgeving wordt afgewezen en vrijwilligheid vooropstaat. Na het PAS-arrest van de Raad van State wees het advies van de Commissie-Remkes diametraal in tegenovergestelde richting (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020): "Veel moet gebeuren op basis van vrijwilligheid. Het Adviescollege is van mening dat op deze manier onvoldoende structurele oplossingen worden gerealiseerd. Daarbij wordt geen inzicht geboden in de langetermijnvisie op bijvoorbeeld de agrarische activiteiten en is er ook geen sprake van een activerend ruimtelijk beleid. De vrijwilligheid verwordt daarmee tot vrijblijvendheid, omdat de kaders en randvoorwaarden onvoldoende zijn geformuleerd."

²⁹ Doern & Phidd (1983) wijzen erop dat economische modellen heel verschillende visies hebben op dwang, waarbij normatieve opvattingen een rol spelen. In sommige modellen geldt dwang als onwenselijk, omdat vrijwilligheid en consensus voorop worden gesteld (rationele model, groeiemodel), in andere modellen is dwang van wezenlijk belang, omdat publieke doelen anders niet zullen worden behaald dan wel omdat maximale keuzevrijheid (liberale model) leidt tot sociaal ongelijke uitkomsten. Voor wie vermogend is, pakt maximale vrijheid gunstiger uit dan voor wie arm is. Liberaal-conservatieve politici zullen dus neigen naar zo min mogelijk dwang, sociaaldemocratische politici naar regulering. Publieke uitgaven om doelen te realiseren, het onderwerp van deze studie, bevinden zich op het midden van het Doern-continuüm.

maatschappij als legitiem wordt ervaren. Waar dat niet het geval is, zal de overheid afzien van dwang of, als die toch wordt uitgeoefend, compensatie geven of een overgangstermijn inlassen om vertrouwen te behouden.³⁰ Daarnaast is bepalend in hoeverre de overheid in staat en bereid is om naleving van regels en normen af te dwingen middels handhaving en sancties, want daar schort het nogal eens aan (Mauerhofer et al., 2013; Pal, 2014).



Figuur 2 Het Doern-continuüm zoals oorspronkelijk beschreven door Doern & Phidd (1983; boven) en een vereenvoudigde weergave van Howlett et al. (2018; onder). Met 'public ownership' of 'public enterprise' wordt het staatsbedrijf bedoeld (bijvoorbeeld het leger of een uitvoerende dienst), waarmee de overheid zelf de benodigde diensten levert en daarmee maatschappelijke doelrealisatie afdwingt. Heffingen vallen in het bovenste schema onder regulering, in het onderste onder financiële instrumenten.

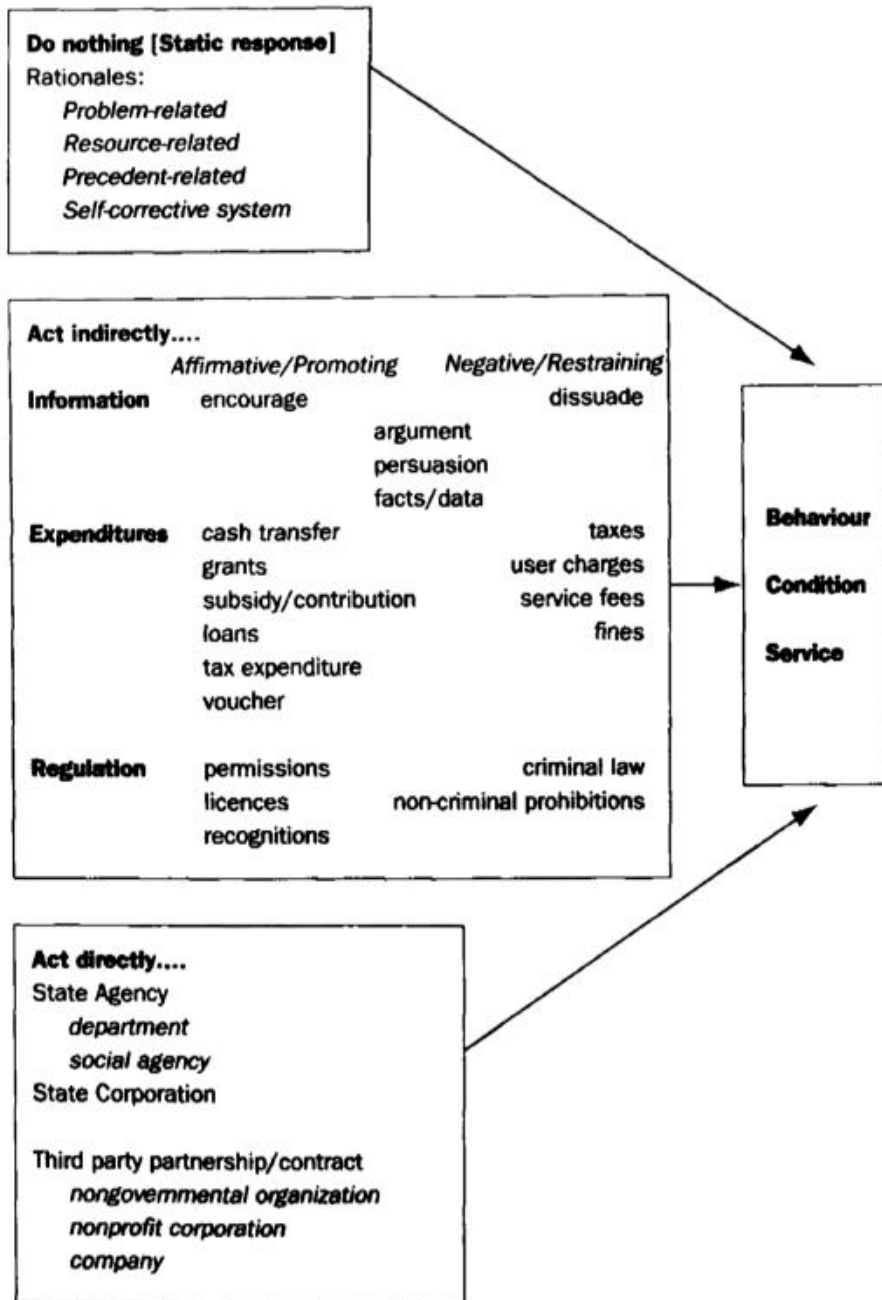
Bruce Doern formuleerde al in de jaren tachtig van de vorige eeuw een schaal van dwang, oplopend van zelfregulering via aansporing door de overheid, naar subsidieverlening en regulering door de overheid (Pal, 2014; Howlett et al., 2018). Later werd deze schaal door Doern uitgebreid met tussencategorieën en werd het staatsbedrijf als optie toegevoegd (Figuur 2). Voor een nader uitgewerkt schema, zie Pal (2014) (Figuur 3). In wezen gaat het niet om een schaal van oplopende dwang, maar van oplopende bereidheid van overheden om hun gezag en financiële, informatiele en organisatorische capaciteiten in te zetten ten aanzien van een specifieke groep in de maatschappij voor het bereiken van een bepaald doel (Howlett et al., 2018). Politici zetten met het oog op hun electoraat bij voorkeur instrumenten in met zo min mogelijk dwang. Ambtelijk hebben informerende en faciliterende instrumenten om redenen van proportionaliteit gewoonlijk de voorkeur en pas als dat niet volstaat, dwingend instrumentarium zoals normering.

Bij het Doern-continuüm doet zich de paradox voor dat een 'zwak' instrument als informatieverschaffing op termijn juist krachtig kan zijn, omdat het geheel aan kennis, overtuigingen en onderliggende waarden uiteindelijk bepalend is voor gedragsverandering (Pal, 2014 – met staatspropaganda van totalitaire regimes als navrant voorbeeld). Omgekeerd kunnen 'sterke' instrumenten als regulering en normering door gebrek aan draagvlak en handhaving minder effectief zijn dan bedoeld. Anderzijds leiden informatieverschaffing en vrijwillige keuzes gewoonlijk niet tot voldoende doelrealisatie, vanwege schaalproblemen en het ontbreken van de notie van kritisch natuurlijk kapitaal en zijn regelgeving en handhaving onontbeerlijk (Doern & Phidd, 1983; Mauerhofer et al., 2013). Er is sprake van een uitruiel tussen zo min mogelijk ingrijpen en

³⁰ Zie de bespreking hiervan in Baayen et al. (2021, p. 66-67). Lobby door de sector en de strijd om de publieke opinie kunnen een grote rol spelen in het verzet tegen dwang of druk om daarvoor te compenseren (Tobey & Smets, 1996).

doelrealisatie, waarbij de keuze bepaald wordt door normatieve en politieke opvattingen over de inrichting van de maatschappij en over welke doelen voorrang behoeven.

GOVERNMENTS CAN...



Figuur 3 Nader uitgewerkt schema van het Doern-continuüm (bron: Pal, 2014).

Zowel het Doern-continuüm (Figuur 2) als het schema van Pal (Figuur 3) bevat ten aanzien van sturing door de overheid de drieslag informeren (of: vermanen, aanmoedigen), financieren en reguleren (in het Engels ook wel aangeduid als 'sermon, carrot, stick'). Het geven van informatie over (on)wenselijk gedrag is de basis van sturing. Vervolgens is de vraag of gewenst gedrag beloond moet worden of ongewenst gedrag tegengegaan. Het 'polluter pays'-principe gaat uit van het laatste. De overheid reguleert, beprijsd en/of bestraft vervuiling. Dit sluit het belonen van het verminderen van vervuiling uit.³¹ Daar tegenover staat het

³¹ "The Polluter-Pays Principle instructs that those responsible for causing pollution are required to bear the costs of pollution prevention and control measures. Governments should not as a general rule give the polluter assistance of any kind for pollution prevention and control." (Tobey & Smets, 1996)

'provider gets'-principe, waarbij de overheid afziet van normering en beprijzing en in plaats daarvan vermindering van vervuiling beloont. Het spanningsveld tussen die twee principes speelt bij het sturen op duurzaamheid in de landbouw een grote rol (Tobey & Smets, 1996; Mauerhofer et al., 2013; Grossman, 2006; hieronder een samenvatting).

3.2.2 'Polluter pays'-principe

Het 'polluter pays'-principe heeft de oudste papieren. De OESO formuleerde het principe in 1972 in reactie op strengere milieuwetgeving die concurrentieverstorend zou kunnen werken.³² De overheid dient de kosten van de strengere normen niet over te nemen van het bedrijfsleven. Door de vervuiler te laten betalen (allocatie), worden milieukosten opgenomen in de prijzen van producten (internalisatie). Voor de economie als geheel en voor de consument is dit gunstiger dan vervuiling waar de belastingbetaler voor opdraait.³³ In 1974 werkte de OESO het principe uit en bepaalde dat uitzonderingen slechts in specifieke situaties mogelijk dienden te zijn en dat die tijdelijk van aard moesten zijn. De EU legde het principe in 1987 in wetgeving vast (Single European Act). In 1992 werd het opgenomen in de Rio Declaration. Het 'polluter pays'-principe is uiteindelijk opgenomen in het EU-Verdrag als een van de leidende beginselen voor het milieubeleid (Art. 191(2)):

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

In 1989 verduidelijkte de OESO dat het principe ook op de landbouw van toepassing is. In 2001 stelde de OESO dat de aangesloten landen, ten behoeve van effectief beheer van natuurlijke hulpbronnen en blijvende levering van ecosysteemdiensten, hun subsidies op niet-duurzaam beheer van grondstoffen dienden aan te passen, te beginnen met de landbouw (sic), het vervoer en de energiesector en te zorgen voor volledige internalisatie van kosten, conform (onder meer) het 'polluter pays'-principe.

In de landbouw wordt het 'polluter pays'-principe slechts gedeeltelijk toegepast. In 1996 concludeerden Tobey & Smets dat het principe onvoldoende werd nageleefd, noch voor de allocatie, noch voor de internalisatie van vervuilingskosten. In 2004 merkte de OESO op dat de toepassing van het principe in de landbouw beter kon (OESO, 2004). In 2006 constateerde Grossman dat de toepassing van het principe in de landbouw vertraagd was, terwijl de noodzaak van internalisering van vervuilingskosten vanwege de intensivering van de landbouw juist groter werd. Zij wijst er daarbij op dat het geven van steun aan boeren voor het dekken van vervuilingskosten voor andere sectoren niet wordt geaccepteerd. De Europese Rekenkamer (ERK, 2021) wees onlangs ook op de gebrekkige naleving van het 'polluter pays'-principe in de landbouw. In Nederland komen vooraanstaande wetenschappers en hoge adviesorganen bij herhaling eveneens tot de conclusie dat beprijzing en normering in de landbouw breder zou moeten worden toegepast, met name voor milieumissies zoals CO₂, stikstof, nitraat en fosfaat (Teulings, 2003; Ter Haar, 2021; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020; zie ook Bouma & Oosterhuis, 2019; Baayen et al., 2021).

De verklaring voor de gebrekkige implementatie van het 'polluter pays'-principe ligt in effectieve politieke lobby door landbouwsector (Tobey & Smets, 1996; Mauerhofer et al., 2013), vermeende dan wel door de overheid formeel toegekende vervuilingsrechten van eigenaren van landbouwgrond (Tobey & Smets, 1996; Grossman, 2006), maar ook in de aard van de relatie tussen landbouw en vervuiling. Vervuiling is relatief

³² "The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called 'Polluter-Pays Principle.' The principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. Under the principle, the price of goods in the market place should include the costs of pollution prevention and control. In general, polluters should not receive subsidies "that would create significant distortions in international trade and investment," but in special cases, including "transitional periods," nondistorting subsidies can be permitted." (Grossman, 2006)

³³ "The OECD noted that the Polluter-Pays Principle is designed not to punish polluters but to set appropriate signals in place in the economic system so that environmental costs are incorporated in the decision-making process and hence arrive at sustainable development that is environment-friendly [...]. A degree of environmental pollution will certainly persist, and the consumer will bear the cost initially charged to the polluter. But use of the Polluter-Pays Principle will secure economic efficiency and will reduce distortions in international trade and investment to a minimum." (Grossman, 2006)

diffuus, het is lastig te achterhalen wie exact de vervuiler is, wat de kosten van vervuiling zijn en handhaving is lastig en kostbaar (Grossman, 2006). Ook wordt de schaal van de landbouwbedrijven wel als argument aangevoerd, kleine familiebedrijven zouden minder in staat zijn milieuwetgeving te integreren in hun bedrijfsvoering. In andere sectoren wordt dit argument echter niet als valide erkend (Tobey & Smets, 1996). Daarnaast speelt het probleem dat boeren op de wereldmarkt prijsnemer zijn en onvoldoende in staat om meerkosten van duurzame bedrijfsvoering te verrekenen (zie paragraaf 3.2), hetgeen druk op de politiek geeft om af te zien van toepassing van het 'polluter pays'-principe. De problemen rond de toepassing van het 'polluter pays'-principe zijn verstrengeld. Een zwakke overheid is gevoelig voor sterke lobbydruk vanuit de landbouwsector. Die lobby wordt gevoerd omdat boeren prijsnemer zijn en de meerkosten niet denken te kunnen doorbelasten aan de consument. Ook andere schakels in de keten hebben geen belang bij toepassing van het 'polluter pays'-principe en dragen bij aan de lobby daartegen. Als de regelgeving vervolgens te slap blijkt te zijn en de maatschappelijke schade duidelijk wordt, wijst de sector naar diezelfde overheid die haar verantwoordelijkheid niet heeft genomen en zich schuldig zou maken aan wisselvallig en inconsistent beleid (RLi, 2021).

3.2.3 'Provider gets'-principe

Anders dan het 'polluter pays'-principe kent het 'provider gets'-principe (betaling voor geleverde diensten aan klimaat, milieu en biodiversiteit) geen basis in internationale akkoorden of regelgeving. Het bouwt voort op de ruimte die het 'polluter pays'-principe laat voor subsidies voor vrijwillige maatregelen die verder gaan dan de wettelijke eisen en erkende goede landbouwpraktijken (Grossman, 2006) en publieke doelen dienen. Het gaat om een prikkel voor gewenst gedrag.³⁴

In situaties waar de overheid officieel vervuilingen heeft toegekend aan boeren kunnen betalingen voor duurzaamheidsdiensten worden ingezet bij wijze van compensatie (Tobey & Smets, 1996; Grossman, 2006). In andere gevallen zijn veronderstelde vervuilingen aanvechtbaar dan wel onjuist (Teulings et al., 2003); erkenning daarvan is afhankelijk van het sentiment in de samenleving (Tobey & Smets, 1996).³⁵ Mauerhofer et al. (2013) wijzen op de fundamentele vraag wie rechthebbende is: heeft de samenleving recht op een gezond klimaat, een schoon milieu en natuur en biodiversiteit of heeft de landeigenaar het recht om op eigen terrein te doen wat hij wil?³⁶ Zij wijzen erop dat programma's voor betaling voor duurzaamheidsdiensten vooral nuttig zijn waar de overheid zwak is en onvoldoende milieunormen reguleert en handhaaft (in beginsel is het namelijk een fundamentele taak van de overheid om de samenleving te beschermen tegen onaanvaardbare negatieve effecten van individueel winstbejag). Het nadeel van zulke programma's is bovendien dat die voorbijgaan aan wat er nodig is om kritieke ecosystemen en ecosysteemfuncties in stand te houden. Behoud van het kritiek natuurlijk kapitaal vereist eerst en vooral wettelijke regels om dit veilig te stellen, betalingen voor duurzaam gedrag zouden alleen moeten worden gedaan voor wat daar bovenop komt en niet om het kritiek natuurlijk kapitaal zelf te beschermen. Verder betekent inzet op het 'provider gets'-principe in plaats van het 'polluter pays'-principe onwenselijke maatschappelijke herverdeling van publiek naar privaat eigendom (Mauerhofer et al., 2013). Waar het ten slotte bij het 'polluter pays'-principe lastig is om de schade te berekenen, speelt bij het 'provider gets'-principe hetzelfde ten aanzien van de kosten die moeten worden vergoed. De methodiek van 'mainstream marginal valuation' is daarvoor onvoldoende bruikbaar, omdat die voorbijgaat aan de intrinsieke waarde van ecosystemen los van hun nut voor de mens in de vorm van ecosysteemdiensten (Mauerhofer et al., 2013).

³⁴ Bij het 'polluter pays'-principe gaat het om een bestaande handelwijze die ontmoedigd moet worden. Bij het 'provider gets'-principe gaat het om een handelwijze die er nog niet hoeft te zijn, maar die wel beloond zal worden als deze er komt. Dat roept overigens de vraag op wat er méér nodig is om die gewenste praktijk tot stand te laten komen dan alleen het vooruitzicht van de beloning.

³⁵ "Of course, private property rights are not immutable and a wide range of economic and social forces influence political attitudes towards the rights and duties associated with land use. For example, increased demand for environmental quality and the increased impact of modern technology on the environment can challenge the historical allocation of private property rights with respect to agriculture." (Tobey & Smets, 1996). Dit gebeurt momenteel in de EU bij de Green Deal, Farm-to-Farm Strategy en de European Biodiversity Strategy.

³⁶ Deze vraag was in andere vorm aan de orde bij het Urgenda-arrest, waar de Hoge Raad oordeelde dat het recht van komende generaties op een leefbare planeet voorrang heeft op het recht van de huidige bevolking en haar regering om af te zien van effectieve klimaatmaatregelen. De vervuilende huidige generatie moet de kosten dragen, niet de generaties die profijt zullen trekken van de instandhouding van het publiek goed.

Het landbouwbeleid van de Verenigde Staten is gebouwd op het 'provider gets'-principe en heeft inzet van het 'polluter pays'-principe zo veel mogelijk vermeden ("American agriculture policy has carefully avoided application of the polluter-pays principle", Grossman (2006), p. 41). Subsidies worden mede gegeven om aan de milieuregelgeving te voldoen, in strijd met het 'polluter pays'-principe (Grossman, 2006). Zulke steun van de overheid voor naleving van milieuregels werkt, zoals eerder opgemerkt, marktverstrend. Voor een gelijk speelveld zijn niet enkel vergelijkbare milieunormen nodig, maar ook respect voor de regels ten aanzien van steun voor het respecteren van die normen. De neiging van politici en overheden naar publieke beloning van boeren voor duurzaamheidsdiensten, liever dan normstellende regulering, moet deels ook in dit licht worden gezien (behoud van een gelijk speelveld).

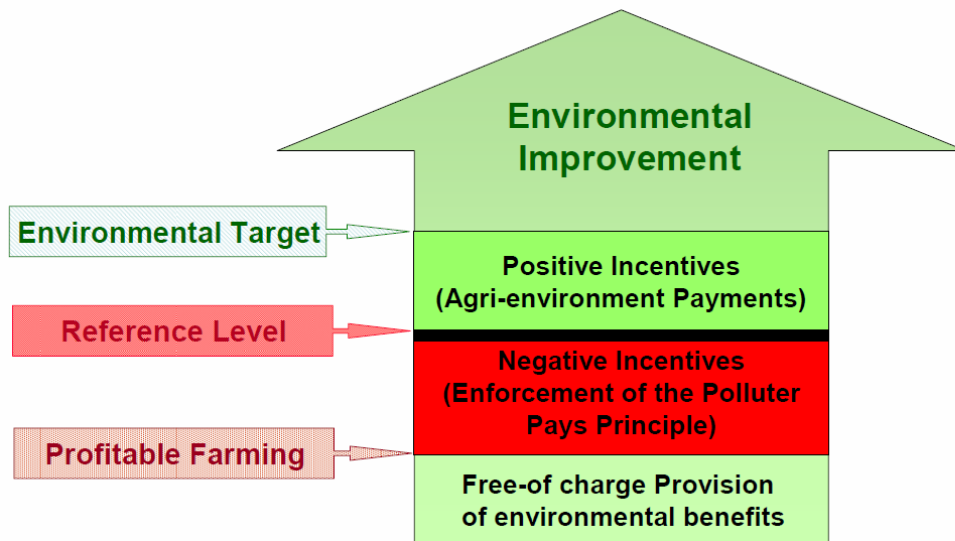
3.2.4 Logica Europese Commissie ten aanzien van 'polluter pays'- en 'provider gets'-principes

De regelgeving van de EU voor het GLB zoekt het midden tussen het 'polluter pays'-principe en het 'provider gets'-principe. Het eerste principe wordt ingevuld door categorisch uit te sluiten dat lidstaten steun verlenen aan boeren voor het naleven van EU-regelgeving, nationale regelgeving en verplicht gestelde goede landbouwpraktijken (twee uitzonderingen daargelaten).³⁷ Dergelijke praktijken zijn duidelijk in strijd met het 'polluter pays'-principe en dus met Art. 191 van het EU-Verdrag. Tegelijk biedt het GLB ruimte voor beloning door de staat voor agromilieuklimaatmaatregelen, zoals het ANLb, en diverse andere steunmaatregelen in de tweede pijler van het GLB. Verordening 2021/2115 voegt daar als nieuwe eerste-pijlerinterventie de ecoregeling aan toe. Agromilieuklimaatmaatregelen zijn bij uitstek 'payments for environmental services' (PES) volgens het 'provider gets'-principe. De staatssteunregels van de EU bieden in de Landbouwvrijstellingsverordening 702/2014 ruimte om buiten het GLB om steun aan tweede-pijlermaatregelen te geven, met uitzondering van agromilieuklimaatmaatregelen. De reden daarvoor zal zijn gelegen in de spanning van dergelijke steun met het 'polluter pays'-principe. De EC heeft in haar Richtsnoeren (2014/C 204/01) voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 echter aangegeven ook steun voor agromilieuklimaatmaatregelen te zullen goedkeuren. Anders dan bij de Landbouwvrijstellingsverordening gaat het hierbij om een gunst (een beleidsregel), niet om een recht. In januari 2022 opende de EC consultaties over aanpassing van de Landbouwvrijstellingsverordening en de Richtsnoeren vanwege de nieuwe GLB-regels.³⁸ Daarin wordt deze situatie gehandhaafd. In de toelichting van de concept-Richtsnoeren wordt hierbij uitdrukkelijk verwezen naar het 'polluter pays'-principe. Een generieke vrijstelling voor agromilieuklimaatmaatregelen is kennelijk nog altijd een brug te ver.

De Verordening Strategische Plannen (2021/2115) introduceert zoals gezegd de ecoregeling als nieuw soort interventie. Er is overlap tussen de ecoregeling en agromilieuklimaatmaatregelen, ook al vallen zij onder twee verschillende GLB-pijlers. Fundamenteel verschil is dat de ecoregeling de vorm kent van een voorwaardelijke toekenning van rechtstreekse inkomenssteun en dus geen vorm van PES is. In wezen is de ecoregeling een aangepaste vorm van de vroegere vergroeningscomponent van de rechtstreekse betalingen. Materieel beloont de ecoregeling vrijwillig uitgevoerde duurzaamheidsdiensten, juridisch gaat het nog altijd om rechtstreekse inkomenssteun en in essentie een bijzonder geval van conditionaliteit. In de concepten van een nieuwe Landbouwvrijstellingsverordening en bijbehorende Richtsnoeren die in januari 2022 zijn opengesteld voor publieke consultatie komt de ecoregeling dan ook niet voor.

³⁷ De Verordening Strategische Plannen 2021/2115 kent een uitzondering op het 'polluter pays'-principe in Art. 72 voor naleving van de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en die van de Kaderrichtlijn Water wat betreft landbouwarealen die zijn opgenomen in stroomgebiedsbeheersplannen (met uitzondering van fosfaat).

³⁸ <https://europadecentraal.nl/commissie-vraagt-feedback-op-herzieningen-staatssteunregels-landbouw-bosbouw-en-visserij>; https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-agri_en



Figuur 4 Relatie tussen het 'polluter pays'-principe en agromilieuklimaatmaatregelen (bron: Martin Scheele, directeur Strategie DG AGRI, Europese Commissie).

De ruimte in het GLB en de staatssteunregels voor steunverlening voor duurzaamheidsdiensten ten opzichte van het 'polluter pays'-principe wordt gevisualiseerd in Figuur 4. Het omslagpunt tussen beide benaderingen wordt conform de logica van de OESO aangeduid als het referentieniveau. Hiervoor houdt de EC de cross-compliance aan, ofwel de regels uit EU-acquis voor de landbouw buiten het GLB waar in het GLB actief naar wordt verwezen (zoals eisen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen). Daarmee perkt zij de facto de reikwijdte van het 'polluter pays'-principe voor de landbouw in tot enkel en alleen actief geciteerde aspecten van EU-regelgeving. Sinds de laatste GLB-herziening kunnen lidstaten besluiten die zogeheten conditionaliteit te verzwaren en dus het referentieniveau hoger te leggen. Hiermee legt de EC de verantwoordelijkheid voor de begrenzing van het 'polluter pays'-principe terug bij de lidstaten en biedt zij maximale ruimte om het 'provider gets'-principe in te zetten. Grossman (2006) merkte al op dat het GLB niet milieuvriendelijk is ontworpen en dat het GLB in de praktijk meer gebruikmaakt van het 'provider gets'-principe dan van het 'polluter pays'-principe. De Europese Rekenkamer (2021) bekritiseert de omgang van de EC met het principe, onder meer ten aanzien van het beleid van de EC voor nitraatuitspoeling in de landbouw. In reactie op die kritiek kondigde de EC in haar Mededeling over duurzame koolstofcycli aan te zullen onderzoeken hoe het beter kan met de toepassing van het polluter pays'-principe³⁹, met name ten aanzien van de emissie van broeikasgassen door de landbouw, al blijft de primaire inzet gericht op beloning van klimaatdiensten (EC, 2021c).⁴⁰

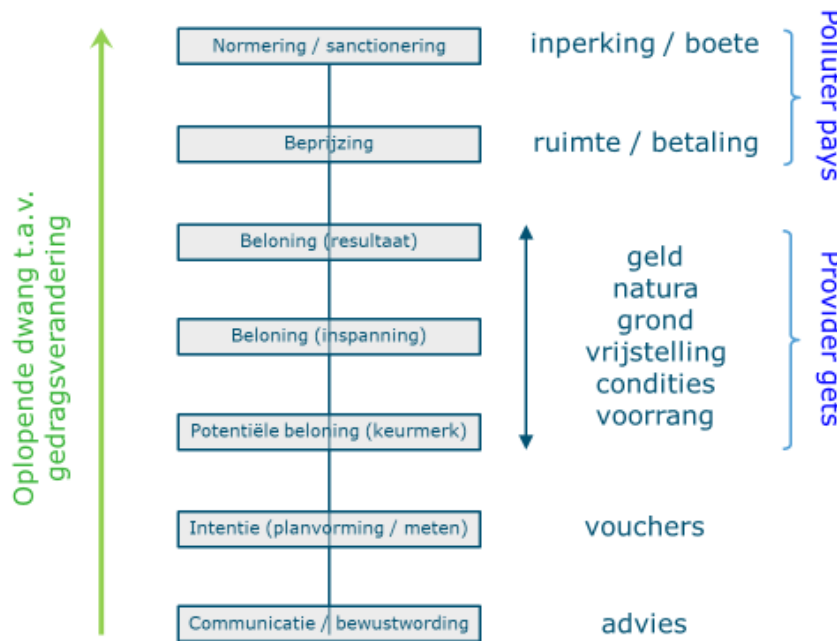
³⁹ "De invoering door land- en bosbouwers van gestandaardiseerde toezicht- en verslagleggingsmethoden is een eerste vereiste voor een door de EU gereguleerde markt voor klimaatactie in de landsector na 2030. Rekening houdend met de aanbeveling van de Europese Rekenkamer om de toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' in de landbouw te beoordelen, zal de Commissie uiterlijk in december 2023 een onderzoek uitvoeren om na te gaan in hoeverre het mogelijk is het beginsel 'de vervuiler betaalt' toe te passen op de BKG-emissies van landbouwactiviteiten." (EC, 2021c)

⁴⁰ "In de mededeling worden concrete maatregelen voorgesteld om landbeheerders beter te belonen voor het terugdringen van emissies en het verhogen van verwijderingen op basis van een geloofwaardig bedrijfsmodel waarbij een hoge milieu-integriteit wordt nagestreefd en elke vorm van greenwashing wordt vermeden. Financiering door de EU en nationale overheden kan de financiële kosten en risico's die inherent zijn aan koolstoflandbouw aanzienlijk verlichten. Met name de financiering in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal van essentieel belang zijn om landbeheerders betere kennis te verschaffen door middel van gerichte advies-, gegevens- en toezichtdiensten. De Commissie roept de lidstaten dan ook op om koolstoflandbouw te integreren in hun voorstellen voor de nationale strategische plannen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor 2023. De overheidsfinanciering zal een aanvulling vormen op de particuliere financiering die afkomstig kan zijn uit de inkomsten die worden gegenereerd door de verkoop van koolstofkredieten of via stimuleringscontracten met voedsel- en biomassaverwerkers die hun klanten en investeerders een klimaatneutrale bevoorradingsketen beloven." (EC, 2021c)

Uit het voorgaande blijkt dat beloning van duurzaamheidsdiensten geleverd door boeren goed mogelijk is, waarbij er met name bij milieuemissies wel spanning is met het EU-Verdrag⁴¹ en de bestuurskundige literatuur en praktijk.⁴²

3.2.5 Interventieladder voor duurzaamheidsdiensten in de landbouw

Uitgaande van de hierboven besproken bestuurskundige modellen introduceren we een interventieladder, gebaseerd op oplopende dwang wat betreft gedragsverandering in de landbouw ten behoeve van duurzaamheid (Figuur 5).



Figuur 5 Interventieladder voor gedragsverandering in de landbouw ten behoeve van duurzaamheid, naar het Doern-continuüm.

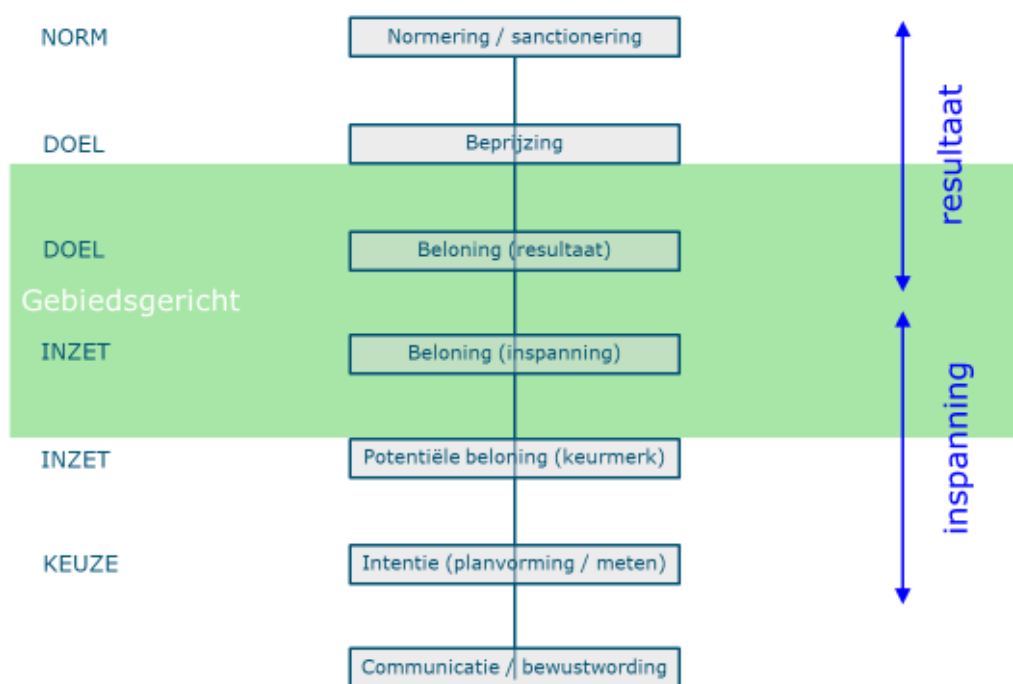
Aan de basis van de ladder staat communicatie en bewustwording. De overheid kan die bevorderen met informatie en advies. Een volgende stap is steun aan boeren die duurzamer willen werken om te bepalen wat hun uitgangssituatie is en voor het opstellen van plannen voor verduurzaming. De derde trede betreft steun voor het realiseren van duurzaamheidskeurmerken, zoals biologisch, On the way to Planet Proof en Beter Leven (bijvoorbeeld omschakelsubsidies en investeringssteun). De volgende twee treden betreffen beloning van duurzaamheidsdiensten. Bij de laagste daarvan worden inspanningen beloond los van het bereikte maatschappelijk resultaat (zoals het areaal biodiversiteitsvriendelijke bedrijfsvoering), bij de hogere trede bepaalt het maatschappelijk resultaat de beloning (bijv. de gerealiseerde soortendichtheid van beschermde planten of het aantal nesten van weidevogels). De één na laatste trede betreft beprijzing van landbouwkundige activiteiten in plaats van beloning. Die kan als eigenstandige maatregelen worden ingezet

⁴¹ Zo verwijzen de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn als rechtsbasis naar de titel Milieu van het Verdrag (Art. 174-176), terwijl het GLB verwijst naar de titel Landbouw van het Verdrag (Art. 42 en Art. 43(2)). Daarmee staat voor milieuemissies gereguleerd onder de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn vast dat het 'polluter pays'-principe voluit van toepassing is, ook voor de landbouw, terwijl dit voor het GLB als zodanig alleen indirect speelt. Voor stikstofuitstoot loopt de juridische logica via de Vogel- en Habitatrichtlijnen, die zich ook baseren op de titel Milieu van het Verdrag.

⁴² Voor milieuemissies wordt in de literatuur veelal normering en beprijzing geadviseerd (Teulings et al., 2003; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020; Ter Haar, 2021), omdat het voor de samenleving als geheel economisch gunstiger is wanneer negatieve externe effecten van privaat handelen zo veel mogelijk in de prijs moeten worden verdisconteerd. Een situatie waarin de voordelen van vervuילend handelen privaat zijn en de nadelen publiek is economisch ongunstig. Beprijzing is echter alleen zinvol voor goed gedefinieerde milieuemissies, zoals voor broeikasgassen (met name CO₂), ammoniak, nitraat en fosfaat, waarbij een duidelijke normwaarde kan worden gedefinieerd waar bedrijven aan moeten voldoen.

dan wel samen met handel in emissierechten.⁴³ Als de opbrengst van de beprijzing (heffing, belasting) wordt teruggesluisd naar de sector voor verduurzamingsinvesteringen is de interventie budgettair neutraal en positioneert zij zich op de grens van belonen en beprijzen. De bovenste trede betreft regulering en normering. Bepalend daarbij is of gestelde normen voor individuele boeren gelden (dan is het 'polluter pays'-principe van toepassing) of voor de landbouw als geheel (dan kan het 'provider gets'-principe worden gevolgd).⁴⁴

In het kader van het huidige onderzoek gaat het om het inzicht bieden in en sturen van duurzaamheidsdiensten, waaronder het belonen daarvan. In de interventieladder wordt steun voor investeringen en innovatie daarom buiten beschouwing gelaten. De plaats daarvan in de ladder ligt bij de tweede en derde trede. Onderaan de ladder worden inspanningen beloond, bovenaan de ladder gaat het om het belonen van aantoonbare resultaten (Figuur 6). De grens daartussen wijkt af van die tussen de 'polluter pays'- en 'provider gets'-principes.⁴⁵ Gebiedsgerichte steun betreft de interventie 'beloning'.



Figuur 6 Verschillen in focus van de diverse interventies op de ladder. Naar onderen worden inspanningen beloond, naar boven resultaten. Het domein van gebiedsgerichte interventies is groen gemarkeerd.

⁴³ Een voorbeeld van een regulerende heffing is de heffing in het vroegere MINAS-systeem vanaf een bepaald niveau van mestoverschotten; de fosfaatrechten zijn een voorbeeld van handel in emissierechten (Beldman et al., 2022).

⁴⁴ Het verschil tussen collectieve en individuele heffingen wordt helder uiteengezet in de Kamerbrief van de Minister van LNV van 22 april 2022 over een samenhangend pakket voor de glastuinbouw ten aanzien van de reductie van broeikasgasemissies (Ministerie van LNV, 2022b). In het Klimaatakkoord staat voor de glastuinbouw de ambitie om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Het voorlopige restemissiedoel voor de glastuinbouw in 2030 kent een breedte van 4,3 tot 4,8 Mton CO₂-equivalenten. Om ervoor te zorgen dat klimaatdoelen in de toekomst gehaald gaan worden, is het van belang dat het huidige CO₂-sectorsysteem met een collectief emissieplafond vervangen wordt door een effectief, borgend beprijzingsinstrument. Van 2013-2020 was het huidige CO₂-sectorsysteem afgesproken in een convenant en vastgelegd in de Wet milieubeheer. Een van de getrokken lessen is dat individuele prikkels voor tuinders ontbreken om in de energietransitie te investeren. In het huidige systeem is het mogelijk de kosten voor eigen uitstoot af te wentelen op andere participanten; overschrijding van het gestelde plafond voor CO₂-uitstoot leidt tot een heffing voor de hele sector. Bovendien is het voor de individuele tuinder onduidelijk of de sector in een gegeven jaar boven het plafond uitkomt. Met de sector is afgesproken dat een individueel systeem wordt ingericht waarbij de tuinder gestimuleerd wordt om energiezuinig te produceren én de beweging naar een klimaatneutrale productie wordt geborgd. Hierover wordt met de sector gesproken binnen de context van een nieuw convenant. De heffing als gevolg van dit systeem dient een individuele prikkel te bieden. Het streven is om de hoogte van de heffing, en daarmee de prijs voor broeikasgasuitstoot, langjarig en vooraf duidelijk te maken, zodat de tuinder deze kan betrekken in de investeringsbeslissing.

⁴⁵ De grens tussen het belonen van inspanning en resultaat loopt door belonen heen, terwijl de grens tussen de 'polluter pays'- en 'provider gets'-principes loopt tussen belonen en beprijzen.

3.3 Combinatie met gedragstheoretisch perspectief

3.3.1 RESET-model

Een KPI-systematiek voor het bevorderen van duurzaamheid in de landbouw (kringlooplandbouw) is bedoeld om duurzaam gedrag te kunnen oproepen, faciliteren, monitoren en bijsturen. Het RESET-model (Figuur 7) beschrijft de verschillende mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding (Jansen et al., 2012, 2016; Reijs et al., 2021). Zoals bij het Doern-continuüm behoren regulering, voorlichting en economische prikkels tot het palet aan mogelijkheden. Waar het bij het Doern-continuüm gaat over het handelingsrepertoire van de overheid, gaat het in het RESET-model over de motivatie van de landbouwers zelf. Opnieuw is de basale splitsing die tussen verplichting en vrijwilligheid. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Educatie (onderwijs, voorlichting, kennisontwikkeling in algemene zin) leidt tot intrinsieke motivatie, terwijl het in alle andere gevallen om extrinsieke motivatie gaat.⁴⁶ Voor vrijwillige maatregelen geeft het model drie bronnen van extrinsieke motivatie: sociale druk (interventies die gericht zijn op het veranderen van de sociale normen en waarden via de perifere, indirecte route⁴⁷), economische prikkels (positief dan wel negatief) en aangeboden hulpmiddelen (interventies die erop gericht zijn om te 'ontzorgen' ofwel de gewenste aanpassing makkelijker te maken). Ook subsidies en hulpmiddelen worden dus als bronnen van extrinsieke motivatie beschouwd. Een landbouwer die hier gebruik van maakt, doet dat namelijk alleen omdat er hem iets aangereikt wordt, anders zou hij het niet doen (verleiding).

De RESET-methodiek kan worden gebruikt om de transitie naar duurzame bedrijfsvoering te regisseren, waarbij de verschillende instrumenten elk een eigen rol spelen, afhankelijk van de doelgroep. Hoe ondernemers reageren, hangt af van de specifieke situatie van de ondernemer en het bedrijf. Over het algemeen werkt een mix van deze instrumenten het best, omdat het zorgt voor een groter bereik.

Basisvoorwaarde voor het inzetten van dit soort vormen van sturing is dat het gewenste gedrag bekend is, in dit geval de gewenste duurzaamheidsprestaties. Indeling van bedrijven in verschillende typen (bijvoorbeeld de indeling in innovators, voorlopers, middenmoot en achterblijvers) kan helpen om gerichte sturing te ontwikkelen; zie bijvoorbeeld Figuur 8 (Reijs et al., 2021).⁴⁸ Hierbij moet wel worden gewaakt voor stereotypering.⁴⁹ Laatstgenoemde auteurs constateren dat innovatie een belangrijk instrument is in de vroege fase van transitie, dat leertrajecten het beste werken bij intrinsiek gemotiveerde landbouwers, maar bij groepstrainingen doorwerkt in de vorm van sociale druk op andere landbouwers, dat financiële prikkels voor alle doelgroepen relevant zijn (maar ook als sigaar uit eigen doos kunnen worden gezien of als boete bij niet meedoen)⁵⁰, dat ambachtelijke en beroepstrots vooral voor de vroege meerderheid belangrijk is, dat kant-en-klare oplossingen helpen voor bredere acceptatie en ten slotte dat hogere melkprijzen voor betere presteerders een sterke prikkel vormen voor verduurzaming.

Belangrijk is om een logische samenhang te creëren tussen de interventies en een positieve interactie tussen verschillende groepen boeren waarbij boeren elkaar op een gezonde manier uitdagen om te verbeteren en goede praktijken over te nemen. In zo'n setting kunnen het educatiespoor en het sociale normspoor elkaar versterken. Een voorbeeld is de daling van het antibioticagebruik in de melkveehouderij halverwege het vorige decennium (zie o.a. Beldman et al., 2022). De introductie van de KPI dierdagdoseringen heeft hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld.

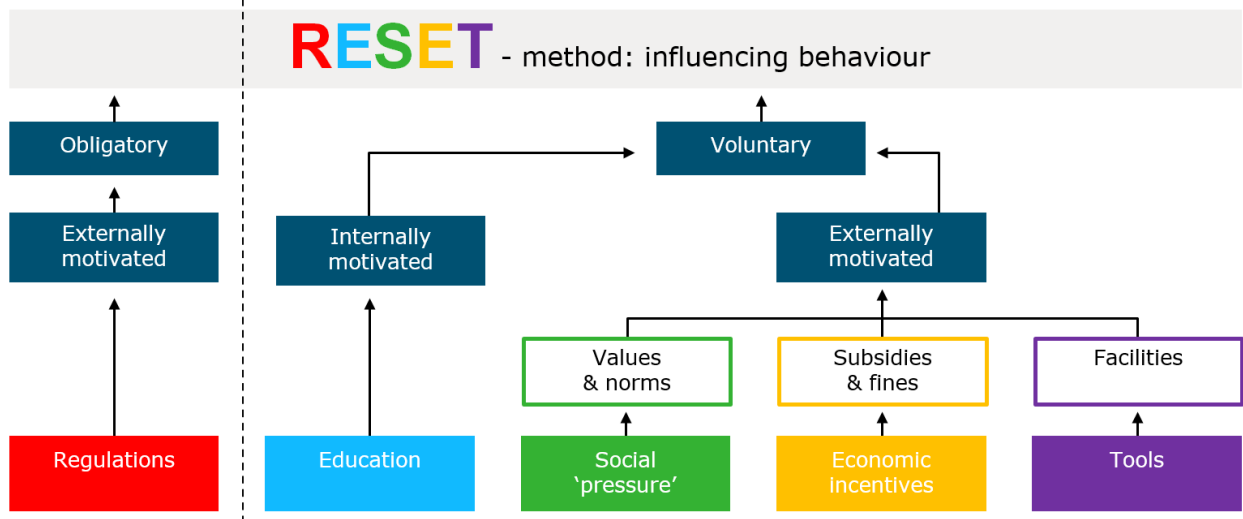
⁴⁶ Een punt van kritiek bij dit model is dat sociale druk ook de interne motivatie beïnvloedt. Dit heet de 'logic of appropriateness' (eigen normen/waarden worden beïnvloed door die van de omgeving) en is een aspect van sociologisch institutionalisme.

⁴⁷ Mensen vinden het doorgaans belangrijk hoe zij gezien worden door de ogen van anderen, zeker als ze deze waarderen en dicht bij hen staan (bijvoorbeeld familie, vrienden of collega's, maar ook andere boeren). Mensen kunnen daardoor druk ervaren om te doen wat de norm is. Deze druk kan hun keuzes (vaak onbewust) beïnvloeden.

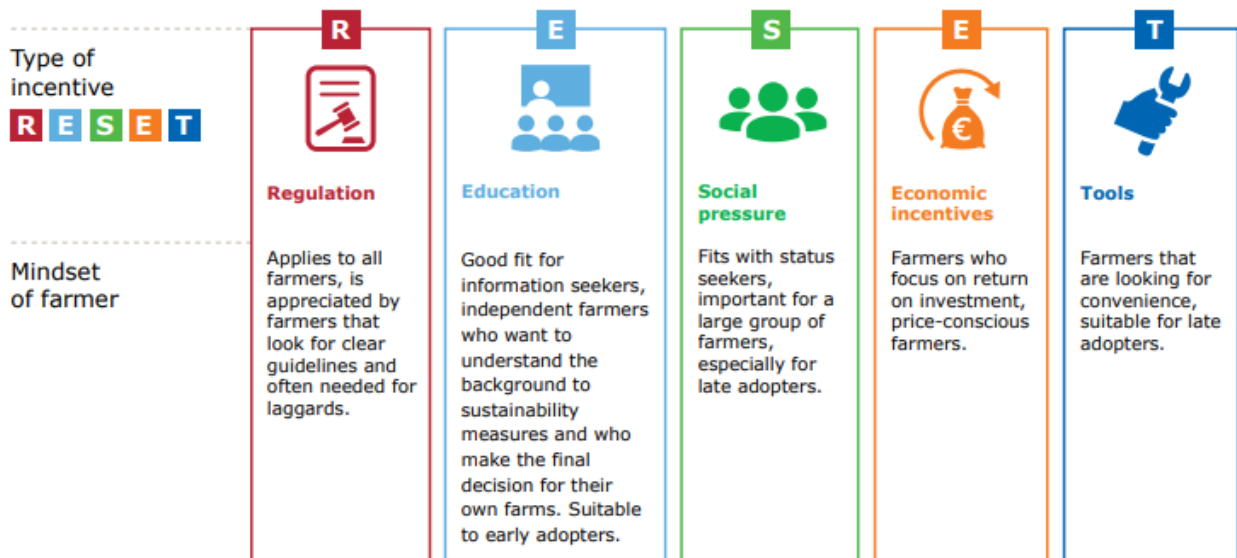
⁴⁸ Voor een nadere uitwerking welke instrumenten geschikt zijn voor welke categorie landbouwers, met de melkveehouderij als voorbeeld, zie Tabel 2 van Reijs et al. (2021).

⁴⁹ Het model van vroege en late 'adopters' (Rogers, 1995) is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Bij innovatie gaat het om voortdurende adaptatie van innovatie, niet alleen diffusie van nieuwe ideeën, met andere woorden 'door-innovatie' door steeds andere actoren.

⁵⁰ Hoe die steun te verdelen, is niet evident. Buitenhuis et al. (2020a, 2020b) merken in dit verband op dat de meeste steun in Nederland naar boeren met een conventionele bedrijfsvoering gaat, hetgeen voor de voorlopers remmend werkt.



Figuur 7 Het RESET-model voor gedragsbeïnvloeding (Reijs et al., 2021, naar Jansen et al., 2016).



Figuur 8 Relatie tussen de soorten prikkels uit het RESET-model en de attitude van landbouwers (Reijs et al., 2021).

3.3.2 Voorwaarden voor gedragsverandering

Basisvoorwaarde voor sturing van gedrag is dat het gewenste gedrag helder moet zijn en dat de ondernemer in staat moet zijn om het gewenste gedrag uit te voeren. In de bestaande praktijk is het gewenste gedrag niet altijd helder als gevolg van onoverzichtelijke en soms tegenstrijdige aansturing vanuit verschillende partijen en dossiers (RLi, 2021). Een KPI-systeem kan een belangrijke rol vervullen in het definiëren van het gewenste gedrag. Ten eerste helpt het definiëren van een integrale KPI-set al om de wenselijke bedrijfsvoering te bepalen, waarbij ook aandacht is voor het vermijden van ongewenste neveneffecten. Daarnaast geeft het definiëren van drempel- en streefwaarden ook richting op het gewenste niveau van de prestaties.

Landbouwers moeten echter ook in staat zijn om het gewenste gedrag te realiseren. Potentiële belemmeringen, naast het ontbreken van kennis, zijn onder meer het lage bedrijfsinkomen⁵¹, de daardoor beperkte investeringsruimte op een deel van de bedrijven en het gegeven dat er al sprake is van maximale inzet van arbeid. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 kunnen duurzaamheidsdiensten in de vorm van extensivering niet worden behaald zonder extra financiële middelen.

Een belangrijk punt is dat ondernemers gestimuleerd moeten worden om in beweging te komen. Naast financiële steun voor omschakeling gaat het om de bereidheid van boeren om risico's te nemen en om hun persoonlijke motivatie voor duurzame, natuurinclusieve dan wel kringlooplandbouw. Het PBL adviseert de overheid om aandacht te geven aan de risico's en onzekerheden die met omschakeling gepaard gaan, dus niet alleen aan financiële prikkels en vergoedingen. Daarnaast zijn de termijn van de vergoeding, de zekerheid van de vergoeding en de voorwaarden ervoor belangrijk (Bouma et al., 2020).

Ook onduidelijkheid over het toekomstige beleid kan een belangrijke factor zijn voor het vermijden van investeringen en voor het doorvoeren van aanpassingen in de bedrijfsvoering.

3.3.3 Relatie tussen RESET-model en Doern-continuüm

De relaties tussen het instrumentarium van de Doern-ladder (Figuur 2, 3, 5 en 6), het RESET-model (Figuur 7), de KPI's zoals op basis van een eerste verkenning voorgesteld door Reijs et al. (2022) en de voor- en nadelen daarvan, zijn in beeld gebracht in Figuur 9. Hoger op de Doern-ladder neemt de ecologische doelrealisatie, maar ook het economisch risico toe. Tussen beide aspecten is sprake van een uitruil. Voorbeelden worden gegeven in Figuur 10.

⁵¹ Voor 2021 is het gemiddelde inkomen uit bedrijf per onbetaalde arbeidsjaareenheid voor land- en tuinbouwbedrijven geraamd op 67.000 euro. Tussen en ook binnen bedrijfstypen in de land- en tuinbouw zijn de verschillen in inkomen ieder jaar groot. Het gemiddelde inkomen uit bedrijf van melkveehouders in 2021 is geraamd op circa 32.000 euro per onbetaalde AJE, voor de varkenshouderij gemiddeld 8.000 euro negatief, voor de leghennenhouders en vleeskuikenhouders respectievelijk 25.000 euro en 68.000 euro positief, voor de akkerbouw 66.000 euro positief en voor een gemiddeld glastuinbouwbedrijf ongeveer 250.000 euro (glasgroenten 207.000 euro, snijbloemen 309.000 euro, pot- en perkplanten 217.000 euro) per onbetaalde AJE. Daartegenover staat een eigen bedrijfsvermogen van gemiddeld 2,6 miljoen euro voor de land- en tuinbouw als geheel, waarvan 2,0 miljoen euro grondwaarde. Voor de melkveehouderij bijvoorbeeld staat tegenover een bedrijfsinkomen van 32.000 euro per onbetaald AJE een eigen vermogen van 3,1 miljoen euro. Bedrijfsopbrengsten liggen goeddeels vast in vermogen en de belemmeringen betreffen daarmee de liquiditeit en investeringsruimte (<https://www.agrimatie.nl>).

	Trede ladder	Categorie	RESET	KPI	Sterktes (wat zijn de voordelen?)	Risico's (wat zijn de valkuilen?)
'Polluter pays'	Normering / sanctionering	Negatieve financiële prikkels	R / Econ	Met name 1, 2, 3, 5	Ecologische doelrealisatie, helderheid, stuurbaarheid	Weerstand, ontduiking, economische schade
	Beprijzing		Econ	1, 2, 3, 5, 10	Economische sturing, overheid op afstand	Bij onjuiste inregeling perverse prikkels (greenwashing); indien alleen in Nederland ingevoerd concurrentienadeel
'Provider gets'	Beloning (resultaat)	Positieve financiële prikkels	Econ	Alle m.u.v. 13, 14	Economische sturing, ecologische doelrealisatie	Onzeker economisch resultaat boer (succes niet verzekerd)
	Beloning (inspanning)		Econ	Alle m.u.v. 1, 2, 3, 5	Economische sturing, borging van inspanningen door boer	Onzeker ecologisch resultaat (risico greenwashing)
	Beloning (keurmerk)		Econ	4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14	Economische sturing, overheid op afstand, richting is goed	Onzeker economisch en ecologisch resultaat
	Beloning (intentie/planvorming)		Econ	Alle	Ondersteuning boer in transitie	Gering
'Non-financial'	Tools / faciliteren / ontzorgen	Overige gedrags-prikkels	T	Alle	Ondersteuning boer in transitie	Gering
	Sociale druk		S	Alle	Beweging boer oproepen	Gering
	Communicatie / bewustwording		Edu	Alle	Bewustwording	Gering

Figuur 9 Relatie tussen de instrumenten uit de Doern-ladder, aangevuld met de gedragsprikkels 'sociale druk' en 'hulpmiddelen' (eerste kolom), hun karakter (tweede kolom), hun typering volgens het RESET-model (derde kolom), de KPI's waarvoor een instrument passend is (vierde kolom) en de bijbehorende sterktes en zwaktes (vijfde en zesde kolom). R, regulering; Edu, educatie; S, sociale druk; Econ, economische prikkels, T, hulpmiddelen ('tools'). KPI 1, stikstofbalans; KPI 2, ammoniakemissies; KPI 3, fosfaatbalans; KPI 4, herkomst inputs; KPI 5, broeikasgasemissies; KPI 6, milieubelasting gewasbeschermingsmiddelen; KPI 7, energiebalans; KPI 8, bodem organische stof; KPI 9, bodemkwaliteit; KPI 10, waterkwantiteit (incl. grondwaterpeil); KPI 11, gewasdiversiteit; KPI 12, natuur en landschap; KPI 13, dierenwelzijn; KPI 14, diergezondheid.

	Trede ladder	Categorie	RESET	KPI	Voorbeelden
'Polluter pays'	Normering / sanctionering	Negatieve financiële prikkels	R / Econ	Met name 1, 2, 3, 5	Boete bij overschrijding stikstofoverschot
	Beprijzing		Econ	1, 2, 3, 5, 10	Heffing op ammoniakemissies Emissiehandel in broeikasgasemissies
'Provider gets'	Beloning (resultaat)	Positieve financiële prikkels	Econ	Alle m.u.v. 13, 14	Premie op KPI-prestaties GLB-premie voor aantal boerenlandvogels
	Beloning (inspanning)		Econ	Alle m.u.v. 1, 2, 3, 5	GLB-premie voor plas-dras
	Beloning (keurmerk)		Econ	4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14	Biologisch, Beter Leven, On the way to Planet Proof
	Beloning (intentie/planvorming)		Econ	Alle	Vouchers, subsidies
'Non-financial'	Tools / faciliteren / ontzorgen	Overige gedrags-prikkels	T	Alle	Gebruikersvriendelijke software KPI-registratie Collectief zonnepanelen inkopen (plug-and-play)
	Sociale druk		S	Alle	Prijzen voor meest duurzame boeren Studieclubs duurzaamheid
	Communicatie / bewustwording		Edu	Alle	Publiciteitscampagnes Kennisoverdracht (hoe, wat, waarom)

Figuur 10 Voorbeelden van de instrumenten uit de Doern-ladder en het RESET-model. Voor de legenda, zie uitleg bij Figuur 10.

Toelichting bij de instrumenten en voorbeelden in Figuur 10:

- **Communicatie/kennisoverdracht.** Bij alle vormen van sturing is heldere en effectieve communicatie nodig over het doel dat moet worden bereikt, waarom dat belangrijk is en welk gedrag daarom gevraagd wordt (Rli, 2021). Op termijn kan goede communicatie over gewenst gedrag een substantiële bijdrage leveren aan de transitie naar een duurzamere landbouw. Kennis over regelgeving draagt niet alleen bij aan de naleving daarvan, maar heeft ook een gunstig effect op de perceptie van de eerlijkheid van de regels (Eriksen & Fallan, 1996). Op zijn beurt leidt dat tot sociale afkeuring van overtreding van die regels door

anderen. Communicatie over de doelen en het gewenste gedrag draagt zo bij aan sociale normstelling en druk op achterblijvers.

Naarmate een KPI-systematiek complexer is en voor verschillende doelen verschillende instrumenten (belonen, beprezen etc.) worden ingezet, zal het begrip ervoor en de acceptatie ervan afnemen (mensen snappen niet meer wat het doel van alle regelingen is en het is ingewikkeld om te beoordelen of je overall aan voldoet).⁵² Complexe regels behoeven dus extra zorgvuldige communicatie, waarbij het belangrijk is om boodschappen vanuit verschillende beleidsdossiers zo veel mogelijk in samenhang te adresseren. Nu al klagen landbouwers over te complexe regels (Bouma et al., 2020; RLi, 2021).

- *Sociale druk*. De motivatie van landbouwers om duurzaamheidsdiensten te leveren, hangt samen met de normen, waarden en verwachtingen van hun omgeving. Wanneer zulke diensten algemeen vanzelfsprekend worden gevonden, zullen landbouwers sneller geneigd zijn om mee te doen. Dit kan worden bevorderd door bijvoorbeeld duurzaam presterende boeren prijzen toe te kennen en publiciteit daaromheen. Ook studieclubs kunnen een context bieden waarbinnen duurzaamheid een vanzelfsprekendheid is. Ambachtelijke trots en imago kunnen zo samengaan met diffusie van vakmanschap en inspiratie. Sociale druk kan in gebiedsprocessen een positieve rol spelen om mee te willen doen, maar een negatieve rol is evengoed mogelijk bij breed verzet tegen verandering.
- *Tools*. Omschakeling naar duurzaamheid (in essentie continue verduurzaming, een dynamisch proces zonder vaststaand eindresultaat) vergt inspanning. Overheden, afnemers of andere stakeholders kunnen boeren faciliteren bij aanpassingen door het makkelijker te maken. Een voorbeeld hiervan is automatisering van de benodigde data-uitwisseling voor het rapporteren van de KPI's. Naast het verwerven van nieuwe inzichten en het aanleren van methodieken zijn aanpassingen nodig in bedrijfsvoering en bedrijfsmatige software, bijvoorbeeld voor de registratie van activiteiten in het kader van de KPI-systematiek en de behaalde resultaten. Het is van belang om boeren hierbij te ontzorgen. Een ander voorbeeld is een systematiek waarin boeren zonnepanelen kunnen laten plaatsen zonder specifieke voorkennis op basis van een vaste plug-and-play methodiek (Reijs et al., 2021).
- *Beloning (intentie/planvorming)*. Omschakeling naar duurzaamheid vraagt van een landbouwer allereerst bewustwording en inzicht in de eigen situatie dan wel de gevolgen van eventuele wijzigingen in de bedrijfsvoering ten behoeve van duurzaamheid. Met vouchers en advies kan inzicht worden bevorderd en kunnen belemmeringen en onzekerheid worden weggenomen. De drempel om mee te doen aan een KPI-systematiek wordt zo verlaagd.
- *Beloning (omschakelen naar keurmerk)*. Een volgende stap naar verduurzaming kan zijn omschakeling naar erkende keurmerken, zoals biologische landbouw of Beter Leven. Dergelijke keurmerken vragen investeringen en aanloopkosten. Het Rijk biedt hiervoor omschakelsubsidies, hetgeen een vorm van gedragsbeïnvloeding is.
- *Beloning (inspanning)*. In het kader van het GLB en in enkele private en publieke systemen ontvangen participerende landbouwers een beloning voor geleverde duurzaamheidsdiensten, al dan niet via een puntensysteem (ecoregeling, ANLb). Dergelijke systemen zijn aantrekkelijk voor boeren mits de vergoeding de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten dekt en daarbovenop een zekere marge biedt (Baayen & Van Doorn, 2020; Pe'er et al., 2021). Zonder zo'n marge is het risico groot dat de kosten niet volledig vergoed zullen worden en zal een boer erop moeten toelagen en dus alleen uit intrinsieke motivatie meedoen.

Een financiële beloning kan zowel landbouwers helpen die wel willen verduurzamen, maar daarvoor geen financiële ruimte hebben, als boeren die daarvoor niet gemotiveerd zijn. Het valt te verwachten dat de beloning voor de tweede groep hoger zal moeten liggen om voldoende bereik te hebben (Bouma et al., 2020). Complicerende factor daarbij is dat een bepaalde beloning voor sommige boeren ruim voldoende kan zijn, maar voor andere onvoldoende. De kostprijzen en winstmarges zijn immers verschillend. De hoogte van de geboden marge is dus belangrijk. Voor het GLB en bij staatssteun biedt de EC ten behoeve

⁵² Hoewel er geen harde bewijzen zijn dat complexiteit van regelgeving tot een gebrekkige naleving leidt, wijzen verschillende wetenschappelijke artikelen op een verband tussen de complexiteit van regelgeving en niet-naleving (Milliron, 1985; Richardson 2006; Saad, 2014). De meest voor de hand liggende reden is dat complexe regelgeving simpelweg tot meer fouten leidt, omdat de regels verkeerd worden geïnterpreteerd. Een andere mogelijkheid is dat complexe regelgeving tot frustratie leidt. Ook is het denkbaar dat ondernemers het gevoel dat ze het toch niet goed doen als een rechtvaardigheidsgrond gebruiken om 'fouten te mogen maken' en minder moeite steken in de naleving.

van duurzame landbouw in specifieke gevallen inmiddels 20 procent marge boven op de kosten (zie paragraaf 4.1.2 en 4.1.4).

Beloning van duurzaamheidsinspanningen zonder resultaatverplichting levert onzekerheid op of de ingezette middelen maatschappelijk gezien wel nuttig zijn besteed. Het frame hierbij is 'dat boeren niet kunnen bepalen of weidevogels wel op hun land neerstrijken' en dat het daarom redelijk is om enkel geleverde inspanningen te vergoeden. Dit gaat eraan voorbij dat inzet op suboptimale activiteiten (bijvoorbeeld uitgesteld maaien zonder fundamentele aanpassingen ten aanzien van waterpeil en bemesting dan wel het geven van beloningen op plekken waarvan bekend is dat het effect minimaal zal zijn) tot onvoldoende resultaat leidt en het draagvlak voor zulke activiteiten bij gebrek aan resultaat uitholt. Voor boeren kunnen deze suboptimale activiteiten economisch echter aantrekkelijk zijn (perverse prikkel). Beloning op inspanning brengt dus risico's van schijnverduurzaming (greenwashing) met zich mee.

- *Beloning (resultaat)*. Het GLB biedt de mogelijkheid om inspanningen dan wel concrete resultaten te vergoeden. Beloning van resultaten biedt zekerheid van ecologisch nut, maar is voor boeren economisch minder zeker dan beloning voor geleverde inspanningen. In het verleden werd door het Rijk de tweede mogelijkheid benut bij het ANLb, waarbij bijvoorbeeld minimaal een bepaald aantal soorten planten in een perceel moesten voorkomen om de genomen agromilieumaatregelen vergoed te krijgen. Dit is losgelaten omdat 'boeren altijd hun geld moeten krijgen als zij inspanningen leveren'. In een KPI-systematiek gaat het om vergoeding voor geboekte resultaten, niet om geleverde inspanningen zonder aantoonbaar maatschappelijk resultaat. De vormgeving zal dus anders moeten zijn dan in het GLB.
- *Beprijzing*. Voor milieubelastende activiteiten kan het Rijk een scala aan instrumenten inzetten, zoals plafonnering, quota, heffingen en belastingen. De opbrengst daarvan kan naar de schatkist vloeien dan wel naar de sector worden teruggesluisd voor duurzaamheidsdoelen. Aan plafonds, quota en dergelijke kunnen rechten worden gekoppeld (bijv. fosfaatrechten). Dit kan worden gecombineerd met regels voor interne of externe saldering en/of emissiehandel. In het laatste geval kan worden gewerkt met een vaste prijs per emissie, waarbij de doelrealisatie onzeker is, dan wel een vast doel, waarbij de hoogte van de kosten per emissie fluctueert. In alle gevallen ondervindt de landbouw een economische prikkel om te verduurzamen. De vormgeving van zo'n beprijzingssysteem luistert nauw. Er zijn aanzienlijke risico's op perverse prikkels en daarmee greenwashing wanneer nooit gebruikte 'ruimte' economische waarde krijgt en verhandelbaar wordt. In zo'n geval kan beprijzing een verdienmodel voor boeren of zelfs derden worden ten koste van duurzaamheid.

Ervan uitgaande dat boeren als ondernemer zo efficiënt mogelijk produceren, zal beprijzing van milieuemissies leiden tot minder winst. De meerkosten kunnen immers niet of nauwelijks worden verhaald op de consument, die hetzelfde product tegen een lagere prijs kan kopen uit andere EU-lidstaten of uit derde landen. Bedrijven die zich niet kunnen aanpassen, zullen inboeten aan concurrentiekracht en kunnen op termijn omvallen. Dit effect kan worden gemitigeerd door de beprijzing EU-breed in te voeren (CO₂-emissies) en door aan vanuit derde landen (i.e. landen buiten de EU) geïmporteerde producten dezelfde duurzaamheidseisen op te leggen, iets wat politiek in de EU op de agenda staat. Een andere optie is het nationaal belasten van producten die niet aan bepaalde duurzaamheidscriteria voldoen (vleestax). Op grond van Art. 110 VWEU mogen dergelijke belastingen ook over producten van buitenlandse herkomst worden geheven (Barnard, 2013, p. 52-67).

In beginsel zal beprijzen waarschijnlijk beter werken dan belonen. Mensen zijn 'loss averse' en ondernemers zullen meer prikkel ervaren om heffingen te voorkomen dan om deel te nemen aan een beloningssysteem. Beprijzing kan ook fraude in de hand werken (Engström et al., 2015), vooral als ondernemers geen ruimte zien om de normen te realiseren. Overigens zijn alle regulerende en financiële instrumenten uit de Doernladder vatbaar voor fraude. Wel zal bij beprijzing de vrijwillige medewerking aan doelrealisatie afnemen. Ook kan het gevoel ontstaan dat de morele verplichting met de heffing is afgekocht.

- *Normering en sanctionering*. Regulering in de vorm van normering is een krachtige prikkel om ongewenst gedrag tegen te gaan. In beginsel hebben mensen de behoefte om gewenst gedrag te vertonen (aan hun burgerplicht te voldoen) en zich aan de wet te houden. Boeren zullen in het algemeen proberen om te voldoen aan de eisen. Dit maakt dat nieuwe eisen bedreigend zijn en verzet oproepen, zeker bij plotselinge aanscherping (RLi, 2021). Desalniettemin is regulering veelal onmisbaar gebleken om milieuschade tegen te gaan (Mauerhofer et al., 2013; Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020; Beldman et al., 2022). Sommige boeren zullen zich door fraude aan de eisen willen onttrekken. Regulering kan daarom niet

zonder handhaving en sanctionering. Boetes zijn daarbij geen doel op zich, maar enkel een middel om de gestelde norm te handhaven. De kosten van handhaving kunnen hoog zijn.⁵³ Voorkomen moet worden dat er een 'cops and robbers' klimaat ontstaat waarin samenwerking met de overheid steeds moeizamer gaat (Kirchler et al., 2008). Dit komt doordat boeren de controle als een gebrek aan vertrouwen van de overheid kunnen ervaren en zich als mogelijke fraudeurs behandeld kunnen voelen. Handhaving is desalniettemin essentieel (RLi, 2021).

Regulering gaat ten koste van de bereidheid om vrijwillig bij te dragen aan het gestelde doel en vanuit gebrek aan motivatie leiden tot suboptimale naleving van de regels. Afgedwongen medewerking kan crowding-out effecten hebben op ondernemers die zich wel aan de regels houden.

3.4 Instrumentarium

3.4.1 Keuze van het instrumentarium

Belangrijk voor de keuze voor het instrumentarium zijn de doelgroep (voorlopers, vroege of late adopters, achterblijvers) en de aard, omvang en urgentie van de opgave. Eerste vraag daarbij is of gebruik zal worden gemaakt van vrijwillige maatregelen of dat maatregelen door de overheid zullen worden opgelegd (regulering). Zoals beschreven in paragraaf 3.2.1 spelen bij de keuze tussen vrijwillige of verplichte maatregelen normatieve politieke opvattingen een sterke rol. Er is sprake van een uitruil tussen zo min mogelijk ingrijpen (vrijheid) en doelrealisatie, waarbij de keuze bepaald wordt door normatieve en politieke opvattingen over de inrichting van de maatschappij. Vanuit liberaal perspectief prevaleert keuzevrijheid, vanuit sociaaldemocratisch perspectief doelrealisatie. De voorkeur van boeren ligt in het algemeen bij vrijheid om zelf te bepalen hoe doelen worden gerealiseerd.⁵⁴

Reijs et al. (2021) beschrijven de behaalde resultaten van verschillende soorten instrumenten voor gedragsbeïnvloeding voor de zuivelsector. Wat betreft energie, antibioticumgebruik, weidegang en herkomst van veevoersoja zijn met gerichte programma's op basis van vrijwilligheid en/of convenanten goede resultaten geboekt. Anderzijds leert de ervaring dat voor bepaalde hardnekkige problemen (emissiereductie voor ammoniak, biodiversiteitsherstel) vrijwilligheid onvoldoende oplevert (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020). Uit onderzoek over verduurzaming in de melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij in de periode 1980-2020 (Beldman et al., 2022) komt naar voren dat op harde punten (milieueisen vanuit de EU) regelgeving veelal bepalend was voor het realiseren van gestelde doelen, terwijl op zachtere punten zonder EU-eisen met convenanten successen werden geboekt (weidegang, antibioticumgebruik).

De spanning doet zich vooral voor in relatie tot schade aan natuur en milieu. Mauerhofer et al. (2013) wijzen erop dat vrijwilligheid in de vorm van betalingen voor duurzaamheidsdiensten (PES) vaak niet volstaat vanwege het ontbreken van besef van kritiek natuurlijk kapitaal, iets dat op collectief niveau speelt en niet voor individuele bedrijven. Voor doelrealisatie is om die reden collectieve sturing nodig in plaats van individuele besluitvorming.⁵⁵ Daarnaast wijzen Mauerhofer et al. (2013) op de herverdelingseffecten van vrijwilligheid, waarbij overdracht plaatsvindt van publiek eigendom (een gezond milieu en een vitale natuur als basisrecht) naar privaat eigendom (voor de gezondheid van milieu en de vitaliteit van natuur zal door de samenleving moeten worden betaald). Een term als vervuillingsrechten, die haaks staat op het 'polluter pays'-principe uit het EU-Verdrag, is hier de uitdrukking van. De casuïstiek op dit gebied verschilt, waarbij de wetgever onderscheid maakt tussen verplichtingen jegens individuele landbouwers (individueel toepasselijke

⁵³ De hoge kosten van controles is de reden dat de belastingdienst bijvoorbeeld veelal inzet op 'targeted auditing', waarbij controles hoofdzakelijk uitgevoerd worden bij (grote) bedrijven die op basis van door de belastingdienst bepaalde criteria gecategoriseerd worden als bedrijven met een verhoogd risico op belastingontduiking of andere ongeregelheden. Daarnaast wordt er om eenzelfde reden ingezet op automatisering om daarmee goedkope verdachte aangiften te kunnen identificeren en onnodige controles tot een minimum te beperken. De hoge kosten van auditing zijn tenslotte waarschijnlijk ook de belangrijkste reden dat er in de academische belastingliteratuur tegenwoordig een grote focus is op de vraag hoe goedkope interventies, die gebruikmaken van gedragsaspecten zoals sociale normen, (vrijwillige) naleving kunnen bevorderen.

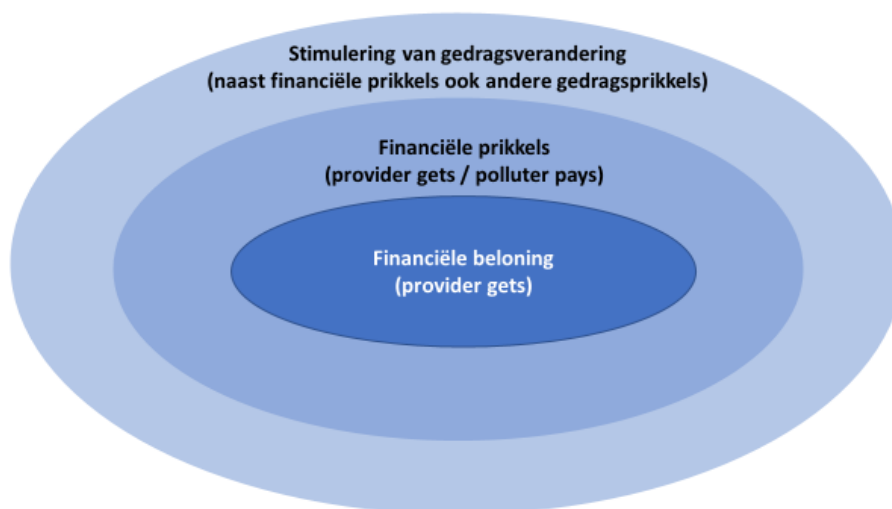
⁵⁴ Boeren vinden het belangrijk om als ondernemer met eigen kennis, kunde en creativiteit (en daarmee werkplezier) te bepalen welke maatregelen in hun bedrijf het beste zijn om de duurzaamheidsopgaven te halen. Dat betekent dat ze niet tot in detail voorgeschreven willen krijgen wat ze moeten doen (RLi, 2021).

⁵⁵ Voor het GLB is met berekeningen aangetoond dat verschillende milieudoelen alleen kunnen worden bereikt als het grootste deel van de boeren meedoet (Baayen et al., 2021). Waar die doelen vanwege EU-regelgeving moeten worden behaald, zijn regulering en normstelling in feite de enige optie.

normstelling) dan wel het collectief (gezamenlijk te respecteren al dan niet harde plafonds) en de rechter eventuele coulantie van de wetgevende en uitvoerende macht kan corrigeren (PAS-arrest, Urgenda-arrest).

3.4.2 Waarderen en belonen verder uitgelicht

In het kader van de huidige studie is een centrale vraag hoe duurzaam gedrag van landbouwers te waarderen en belonen. Waardering en beloning van duurzaamheidsdiensten kunnen verschillende vormen aannemen (Bouma et al., 2020), zoals tevredenheid met gerealiseerde resultaten vanuit intrinsieke motivatie, sociale waardering⁵⁶ en respect, beloningen in geld (subsidies, schenkingen) dan wel in natura, korting op belastingen en/of waterschapslasten, rentekortingen, leningen, inkomensgaranties; afnamegaranties, planologische ruimte, toegang tot (pacht)grond, gunstige pachtvoorwaarden, vrijstelling van eisen of vergunningsvoorwaarden, verhandelbare rechten (zoals bij koolstof- en stikstofvastlegging)⁵⁷, voorrang (tijd) en vouchers voor diensten. Elk heeft zijn eigen mogelijkheden, karakteristieken, eisen en beperkingen. Financiële prikkels vormen een deelgebied daarvan. Zulke prikkels kunnen positief zijn (subsidies, premies), negatief (heffingen) dan wel budgettair neutraal, wanneer de opbrengst van heffingen wordt teruggesluisd naar de sector of de beste presteerders een bonus ontvangen ten koste van het collectief. Financiële beloning van duurzaamheidsdiensten is daarbij slechts een van de opties (Figuur 11).



Figuur 11 Relatie tussen subsidies, financiële prikkels in het algemeen en andere gedragsprikkels. Financiële beloning van duurzaamheidsdiensten conform het 'providers gets'-principe vormt een deelgebied van een veel groter palet aan mogelijkheden.

Van belang is ook wie waardeert of beloont:

- Aan de private zijde kan de consument een meerprijs betalen voor duurzame producten, maar ook aandeelhouders kunnen een deel van hun winst inzetten voor verduurzaming van de productie. Banken en verzekeraars kunnen rentekorting geven. Wanneer zij daarbij klanten van buiten de landbouw laten meebetalen, vervullen ze een semioverheidsfunctie.
- Aan de publieke kant komen waardering en beloning door de overheid per definitie ten laste van de belastingbetaler. Een belangrijke notie is dat de consument en de belastingbetaler weliswaar dezelfde persoon zijn bij voedselconsumptie, maar dat de verdeling van de kosten bij de belastingbetaler het draagkrachtbeginsel volgt en niet enkel het feitelijke verbruik.

⁵⁶ De RLI (2021) constateert dat veel boeren graag duurzamer willen gaan werken. Daarbij telt voor hen niet alleen het inkomen, maar ook de behoefte aan meer waardering vanuit de markt en de samenleving.

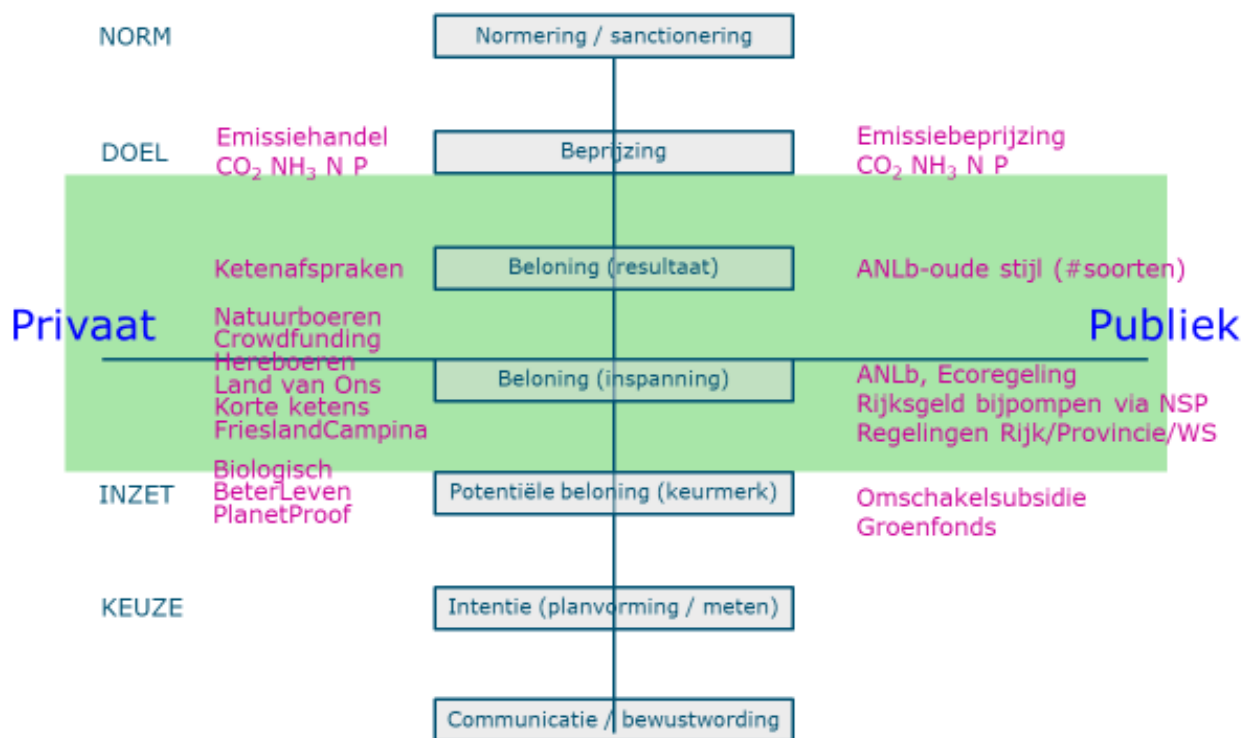
⁵⁷ Zie bijvoorbeeld het advies van Andrés et al. (2022, pag. 17) aan het Europees Parlement ten aanzien van grootschalige koolstofvastlegging in de landbouw: "If a significant increase in carbon sequestration is to be achieved, large agricultural areas will have to be managed accordingly, and the related compensations to farmers may prove unaffordable for public bodies. Complementary actions by private actors, or public private partnerships can help set up carbon markets which could play an important role for carbon sequestration, as exemplified by pilot projects in Europe and abroad."

Waardering en beloning van duurzaamheidsdiensten nemen allerlei vormen aan (Figuur 12). Aan de private kant kan de consument duurzaamheidskeurmerken belonen zoals biologisch, Beter Leven of On the way to Planet Proof. Ook buiten keurmerken kan privaat geld worden ingezet voor duurzaamheid. Ketenafspraken kunnen worden gemaakt waarin een deel van de opbrengst naar boeren gaat voor beloning van duurzaamheid (Art. 172bis en Art. 210bis van Verordening 1308/2013). FrieslandCampina beloont voorlopers qua duurzaamheid, echter de middelen daarvoor worden (deels) opgebracht door de andere leden van de coöperatie en de ruimte voor dit mechanisme is dus begrensd (Silvis et al., 2022). Albert Heijn en Royal A-ware geven een meerprijs van 5 eurocent per liter in het kader van het programma 'Beter voor koe, natuur en boer' (Beldman et al., 2022). Veel private beloningssystemen zijn echter niet landelijk qua bereik, maar gericht op een specifiek gebied, al of niet in combinatie met korte ketens of natuurontwikkeling (Herenboeren, Land van Ons, crowdfunding, sponsoring door bedrijven, groene organisaties en stichtingen).

Aan de publieke kant kan de overheid steun geven voor omschakeling naar biologische landbouw of andere duurzame vormen van bedrijfsvoering met het Omschakelfonds en het Groenfonds. Steun kan ook worden gegeven vanuit het GLB (ecoregeling, ANLb). Desgewenst kan de nationale overheid eigen middelen toevoegen aan het GLB in het kader van het Nationaal Strategisch Plan (Art. 146 van Verordening 2021/2115). Rijk, provincies en waterschappen kunnen ook langs andere weg subsidies verstrekken voor duurzame bedrijfsvoering, mits binnen de staatssteunregels. Ook is het mogelijk om compensatie te geven voor afwaardering van landbouwgrond tot natuurgrond dan wel, na uitvoering van het coalitieakkoord Rutte-IV, landschapsgrond. De laatste categorie is bedoeld voor extensivering, zoals rond Natura 2000-gebieden en in de veenweide, maar is ook elders veelbelovend (bijv. voor landbouw in of bij verstedelijkend gebied). Het kabinet wil opkoop en afwaardering van landbouwgronden in het kader van extensivering niet alleen richten op veeteelt-, maar ook op akkerbouw- en tuinbouwbedrijven op uitspoelingsgevoelige gronden met het oog op het halen van de verplichtingen voor 2027 van de Kaderrichtlijn Water ten aanzien van waterkwaliteit (Ministerie van LNV, 25 februari 2022).

De eisen waar beloningen aan moeten voldoen, verschillen aanzienlijk en hangen samen met de vraag welke partij de beloning uitkeert. Dit wordt verderop in dit rapport besproken (zie de paragrafen over staatssteun en mededinging in relatie tot respectievelijk publieke en private beloningen).

Beloning en beprijzing



13

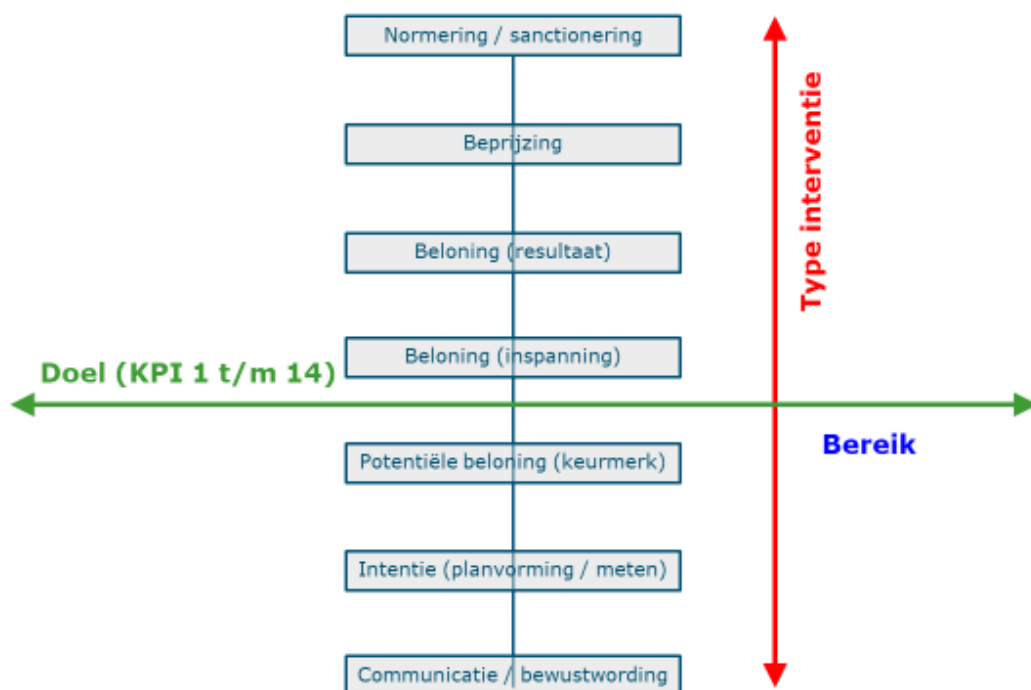
Figuur 12 Vormen van beloning en beprijzing in het private en publieke domein. Het groene gebied geeft aan waar gebiedsgerichte instrumenten kunnen worden ingezet.

3.4.3 Functies van kritische prestatie-indicatoren

Uit het voorgaande blijkt hoe complex de werkelijkheid is van sturing, waardering en beloning van duurzaamheidsinspanningen door boeren. Aan de ene kant is duidelijkheid nodig wat er op een reeks gebieden moet worden bereikt: welke doelen moeten door de landbouw worden nagestreefd, hoe kan worden beoordeeld en besproken in hoeverre die doelen worden bereikt en wat zijn de drempel- en streefwaarden voor elk doel. Aan de andere kant kent de interventieladder een scala aan mogelijkheden voor interventie en voor elk daarvan zijn diverse instrumenten beschikbaar, met eigen karakteristieken en eisen (Figuur 13). Op alle niveaus van de interventieladder kunnen KPI's worden ingezet, voor ieder doel en elk instrument. De KPI's zoals gedefinieerd in het KPI-K-project kunnen worden gebruikt om transparantie te bieden over de te realiseren duurzaamheidsdoelen en de realisatie daarvan op bedrijfsniveau en zo bewustwording te stimuleren. Ook kunnen ze worden gebruikt als richtlijnen voor keurmerken voor duurzaamheid, als criteria voor betaalde duurzaamheidsdiensten, maar ook voor beprijzing of normering en sanctionering van overtreders. Er is niet sprake van één toepassing van KPI's, maar van vele elkaar aanvullende toepassingen. Welke interventie passend is, verschilt per KPI (Figuur 14).

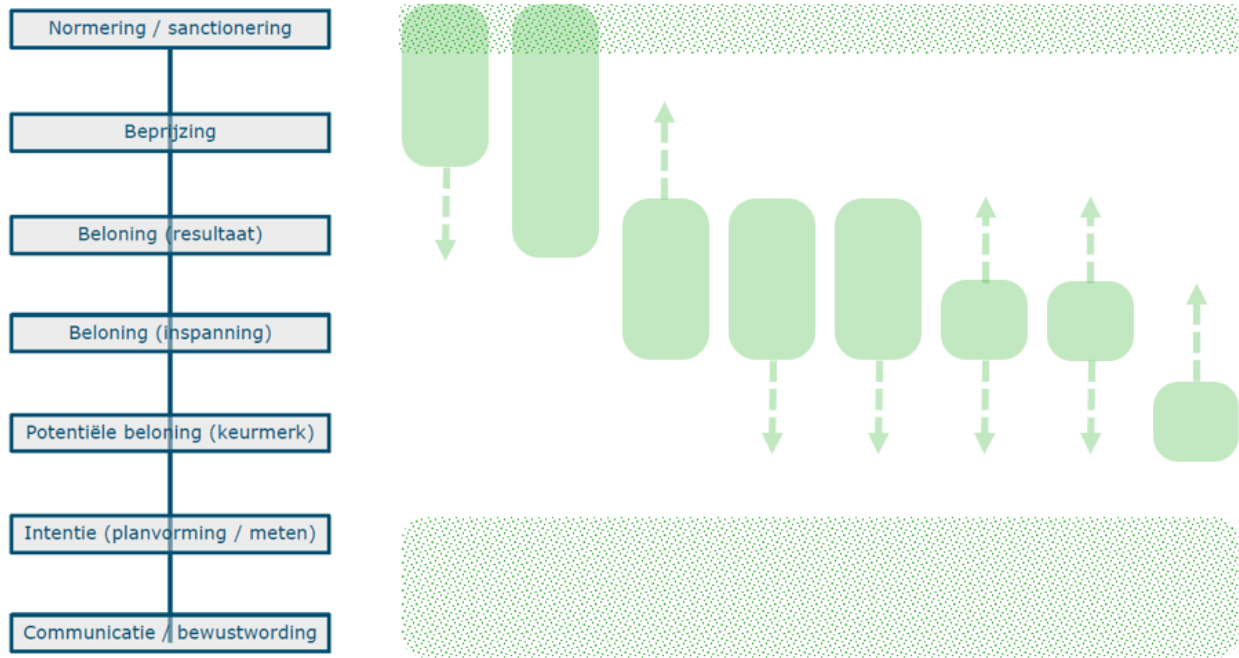
Normering en beprijzing zijn bij uitstek aan de orde voor goed gedefinieerde milieuemissies, zoals voor broeikasgassen (met name CO₂), ammoniak, nitraat en fosfaat waarvoor een duidelijke normwaarde kan worden gesteld (Mauerhofer et al., 2013, p.41; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020; Ter Haar, 2021). Voor complexe emissies zoals die van gewasbeschermingsmiddelen, maar ook voor andere doelen zonder scherpe normwaarden zoals waterkwantiteit, circulariteit, bodemkwaliteit, gewasdiversiteit en natuur en landschap ligt beloning in de rede. Voor dierenwelzijn en diergezondheid bieden keurmerken goede mogelijkheden, vanwege de wens van veel consumenten om diervriendelijke productie te bevorderen. Voor meer abstracte doelen als waterkwantiteit, bodemkwaliteit en gewasdiversiteit ligt dat niet voor de hand.

De kracht van de KPI-systematiek ligt uiteindelijk in de gemeenschappelijke taal om te spreken over en te koersen op duurzaamheid. Door gezamenlijke streefbeelden en ambities te verwoorden, is het waarschijnlijker dat de doelen worden bereikt. In een tijd waarin verduurzaming urgent is op tal van gebieden is dat van groot belang.



Figuur 13 Bereik van KPI's in relatie tot de interventieladder en de verschillende doelen waar KPI's voor staan.

KPI 2	Ammoniakemissies
KPI 5	Broeikasgasemissies
KPI 1	Stikstofbalans
KPI 3	Fosfaatbalans
KPI 10	Waterkwaliteit (incl. grondwaterpeil)
KPI 6	Milieubelasting gewas- beschermingsmiddelen
KPI 4	Herkomst inputs
KPI 7	Energiebalans
KPI 8	Bodem organische stof
KPI 9	Bodemkwaliteit
KPI 11	Gewasdiversiteit
KPI 12	Natuur en landschap
KPI 13	Dierenwelzijn
KPI 14	Diergezondheid



Figuur 14 Projectie van de verschillende KPI's (Reijs et al., 2022) op de interventieladder. De plaats van de KPI's geeft aan hoe het gestelde doel vanuit bestuurskundig perspectief het best kan worden bereikt. De lichtgroene balken geven aan dat normering/sanctivering alsook steun voor planvorming/meten en communicatie/bewustwording in alle gevallen nuttig zijn.

4 Juridische kaders voor beloning

In het voorgaande hoofdstuk werden de bestuurskundige kaders beschreven waarbinnen een KPI-systematiek vorm moet krijgen. Principes als 'the polluter pays' en 'the provider gets' en de uitleg daarvan door de EC zijn bepalend voor de ruimte om te sturen op duurzaamheidsdiensten door die te belonen. Daarbij zijn er grote verschillen tussen private en publieke vormen van beloning. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke juridische kaders het EU-recht aan zulke beloningen stelt ten aanzien van staatssteun (bij publieke beloning) en mededinging (bij private beloning). De beloningssystematiek van het GLB is beschreven in paragraaf 2.2.1; voor een uitvoerigere uiteenzetting, zie Baayen & Van Doorn (2020) en Baayen et al. (2021).

4.1 Staatssteun

4.1.1 Landbouwvrijstellingsverordening

Het EU-Verdrag legt in Art. 107 tot Art. 109 basisregels vast ten aanzien van staatssteun, zodat lidstaten elkaar op de interne markt niet kunnen beconcurreren door overheidssubsidie te verlenen aan bedrijven. Voor de landbouw liggen de regels vast in de Landbouwvrijstellingsverordening (Verordening 702/2014) en in de Richtsnoeren staatssteun voor de landbouw- en de bosbouwsector (2014/C 204/01). In de vrijstellingsverordening worden categorieën steun omschreven die, mits aan alle voorwaarden is voldaan, zijn vrijgesteld van de verplichte voorafgaande staatssteunnotificatie omdat zij door de EU-wetgever als verenigbare steun worden beschouwd. Voor dergelijke steun volstaat een simpele kennisgeving (10 dagen voor publicatie). De Richtsnoeren staatssteun zijn vervolgens van toepassing op de beoordeling van steun die wél via een voorafgaande notificatie aan de EC moet worden voorgelegd. Hoewel sommige categorieën van steun zowel in de vrijstellingsverordening als in de Richtsnoeren voorkomen, zijn de voorwaarden in de vrijstellingsverordening in het algemeen strikter en ook is het aantal steuncategorieën beperkter. Dat is ook logisch, want hier gaat het immers om vrijgestelde steun, dat wil zeggen steun die zonder andere beoordeling door de EC geacht wordt verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt.

Steun kan worden gegeven aan kleine en middelgrote ondernemingen die actief zijn in de primaire landbouwproductie dan wel verwerking en afzet van landbouwproducten. Daarnaast kan steun worden gegeven voor investeringen voor de instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op landbouwbedrijven, herstel van schade als gevolg van natuurrampen in de landbouwsector, onderzoek en ontwikkeling, bosbouw en voor kleine en middelgrote ondernemingen in plattelandgebieden in aanvulling op gefinancierde maatregelen onder het ELFPO. Overheidssteun voor landbouwbedrijven is in beginsel verboden, tenzij de Verordening de steun vrijstelt van dat verbod. De steun mag bepaalde drempels niet overschrijden (in sommige gevallen € 500.000, in de meeste gevallen € 7.500.000 per project). Het gaat om steun in de vorm van (rente)subsidies, leningen, garanties, belastingvoordelen en bevoorschotting. Bij deze vormen van steun kan het bruto-equivalent vooraf precies worden berekend zonder dat een risicoanalyse nodig is (zgn. transparante steun). Niet toegestaan is steun in de vorm van kapitaalinjecties en in de vorm van risicofinancieringsmaatregelen. Steun moet een stimulerend effect hebben voor het beoogde doel.

Steun voor met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen in materiële activa of immateriële activa op landbouwbedrijven is blijkens Art. 14 verenigbaar met de interne markt wanneer die is gericht op:

- Verbeterde duurzaamheid c.q. omschakeling daarvoor van de productie;
- Verbetering van het natuurlijk milieu, hygiëneomstandigheden of dierenwelzijn die verdergaat dan de Unienormen;
- Infrastructurele verbeteringen zoals ruilverkaveling;
- Verwezenlijking van agromilieuklimaatdoelstellingen, waaronder voor biodiversiteit, habitats en Natura 2000-gebieden voor zover het om niet-productieve investeringen gaat;
- Herstel van schade na een natuurramp.

Het mag daarbij niet gaan om de aankoop van productierechten, betalingsrechten, eenjarige gewassen of dieren, dan wel om investeringen om aan Unienormen te voldoen. De steun mag niet sectorspecifiek zijn, tenzij in bepaalde sectoren sprake is van overcapaciteit (dan is uitsluiting toegestaan). De steun bedraagt 40% van de kosten, behalve in bepaalde achtergestelde regio's waar hogere percentages van toepassing zijn (tot 75%). Hogere percentages zijn toegestaan in relatie tot investeringen voor het natuurlijke milieu en dierenwelzijn. Voor agromilieuklimaatmaatregelen mag 100% van niet-productieve investeringen worden vergoed (Art. 14, lid 14).

Steun voor kleine en middelgrote ondernemingen in plattlandsgebieden die uit het ELFPO wordt gefinancierd of in de vorm van aanvullende nationale financiering bij dergelijke gefinancierde maatregelen wordt verleend, is mogelijk voor investeringen voor verwerking van landbouwproducten tot niet-landbouwproducten, aanloopsteun voor niet-landbouwactiviteiten in plattlandsgebieden, adviesdiensten, kennisoverdracht en voorlichting, toetreding tot kwaliteitsregelingen en bijbehorende afzetbevordering.

4.1.2 Richtsnoeren ten aanzien van staatssteun in de landbouw

Ten aanzien van agromilieuklimaatmaatregelen geldt dat de maatregel waarvoor steun wordt verleend, gericht moet zijn op de instandhouding van landbouwpraktijken die een positieve bijdrage aan het milieu en het klimaat leveren en aanzetten geven tot de nodige veranderingen in die richting (punt 209). De steun mag enkel dienen voor vrijwillige verbintenissen die verder gaan dan hetgeen al verplicht is (punt 210). De verbintenissen moeten voor een periode van vijf tot zeven jaar worden aangegaan, maar langer mag (punt 212). De steun moet de begunstigen geheel of gedeeltelijk vergoeden voor de extra kosten en gedeerde inkomsten ten gevolge van de verbintenissen (punt 221). De steun mag ook worden gebruikt voor de financiering van transactiekosten tot 20% van de vergoeding en, als de verbintenissen worden aangegaan door groepen ondernemingen, 30% (punt 223). Overcompensatie van met name grote bedrijven is niet toegestaan (punt 225). De steun moet – uitzonderingen daargelaten – worden beperkt tot de volgende maximumbedragen: € 600 per hectare per jaar voor eenjarige gewassen, € 900 per hectare per jaar voor gespecialiseerde blijvende teelten en € 450 per hectare per jaar voor andere vormen van grondgebruik (punt 228).

Daarnaast is steun mogelijk voor het opvangen van nadelen in verband met Natura 2000-gebieden en met de Kaderrichtlijn water (punten 241-250), voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen (punten 251-263) en voor biologische landbouw (punten 264-277).

De gegeven kaders laten zien dat voor de verwezenlijking van agromilieuklimaatdoelstellingen niet alleen investeringen mogen worden vergoed (een recht onder de Landbouwwijstellingsverordening), maar ook jaarlijkse steun (een aanvullende gunst van de EC). De maximale steunbedragen daarbij zijn aanzienlijk. De logica van de staatssteunregels in de landbouw weerspiegelt die van het GLB, met dien verstande dat vrijwel alle tweede-pijlermaatregelen in aanmerking komen voor aanvullende staatssteun, maar om evidente redenen niet de rechtstreekse inkomenssteun onder de eerste pijler.

4.1.3 De-minimissteun

Verordening 1408/2013⁵⁸ biedt een laagdrempelig alternatief voor staatssteun in de landbouw. Binnen bepaalde voorwaarden is steun van de overheid aan landbouwbedrijven toegestaan zonder een staatssteunaanvraag in te hoeven dienen. De belangrijkste voorwaarde is dat de steun per bedrijf over een periode van drie jaar maximaal € 20.000 mag bedragen. Nederland mag over een periode van drie jaar maximaal € 352,5 miljoen aan de-minimissteun verlenen voor de landbouw als geheel.

4.1.4 Aanpassingen aan het staatssteunkader voor de landbouw

Op 7 december 2021 trad de Verordening Strategische Plannen (2021/2115) in werking. Aanvullende nationale financiering voor interventietypes voor plattlandsontwikkeling wordt daarbij weggehaald uit de staatssteunregels, zowel de nationale cofinanciering als andere aanvullende nationale financiering. Voorwaarde is dat de lidstaat de financiering opneemt in het NSP, aanvullend op interventies die in het NSP al worden ondersteund, en de EC bij de beoordeling van het NSP goedkeuring verleent (Art. 145-146). De ruimte voor

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1408-20190314&from=EN>

nationale aanvullende steun is juridisch onbeperkt, maar wordt in de praktijk begrensd door wat de EC bij de beoordeling van het NSP acceptabel vindt. Aanvullende steun is niet toegestaan voor de rechtstreekse inkomenssteun en de sectorale steun (de eerste GLB-pijler), maar wel voor agromilieuklimaatmaatregelen, samenwerking, gebieden met natuurlijke beperkingen en in relatie tot Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water (tweede pijler). Op grond hiervan mogen lidstaten grootschalig nationale steun geven aan maatregelen voor duurzaamheid buiten het staatssteunkader om. De ruimte die de Landbouwwijstellingsverordening en de Richtsnoeren al boden, is vergaand opgerekt en de risico's voor de lidstaat vallen volledig weg. Van belang is dat de nieuwe ruimte wel van toepassing is op agromilieuklimaatmaatregelen, maar niet op de ecoregeling, die juridisch onder de rechtstreekse inkomenssteun valt.

In samenhang hiermee bracht de EC op 17 december 2021 een pakket aanpassingen uit voor het staatssteunkader voor de landbouw dat ter consultatie werd voorgelegd. De voorstellen hebben nog geen rechtskracht en zullen worden aangepast naar aanleiding van de reacties. Duidelijk is niettemin welke aanpassingen de EC wil aanbrengen. Duurzaamheid moet worden bevorderd en de ruimte voor staatssteun daartoe vergroot⁵⁹, conform het advies uit de evaluatie van het regime (EC, 2021a). De Landbouwwijstellingsverordening en de Richtsnoeren worden in hun geheel vervangen. Ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit blijft de ruimte in de Landbouwwijstellingsverordening beperkt tot investeringssteun; staatssteun voor de bedrijfsvoering op dit punt zoals in de tweede pijler van het GLB blijft, zoals nu, toegestaan onder de nieuwe Richtsnoeren. De bestaande ruimte voor staatssteun voor duurzaamheid blijft dus en lidstaten zijn niet verplicht om gebruik te maken van Art. 146 van de Verordening Strategische Plannen. De vergoeding moet worden gegeven op basis van gemaakte kosten en gedeelde inkomsten, waarbij transactiekosten mogen worden vergoed tot 20% (bij collectieven 30%). Die kosten moeten kunnen worden onderbouwd, maar dit hoeft niet per bedrijf. Overcompensatie van grote bedrijven is niet toegestaan. De toelichting van de EC bij de consultatie van 17 december 2021 benadrukt wat betreft bosbouw zelfs dat het de bedoeling is om de mogelijkheid in te voeren van een financiële stimulans van ten hoogste 120% van de subsidiabele kosten voor diensten op het gebied van biodiversiteit, klimaat, water of bodem.⁶⁰

4.1.5 Conclusies ten aanzien van staatssteun

Steun van overheden voor duurzame landbouwpraktijken is alleen toegestaan binnen de kaders van de Europese staatssteunregels. De Landbouwwijstellingsverordening biedt ruimte voor steun voor investeringen, terwijl de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw aanvullend de mogelijkheid bieden om duurzame bedrijfsvoering te belonen volgens de systematiek van de tweede pijler van het GLB. De ruimte daarvoor wordt momenteel vergroot in het kader van het nieuwe GLB, de Green Deal, de Farm-to-Fork Strategy en de European Biodiversity Strategy.

De Verordening Strategische Plannen biedt sinds kort de mogelijkheid om aanzienlijke aanvullende steun te geven voor agromilieuklimaatmaatregelen en andere interventies uit de tweede GLB-pijler. Die steun moet dan worden aangemeld in het NSP en goedgekeurd door de EC. Een staatssteuntoets is daarbij niet nodig. De gegeven steun valt vervolgens wel onder de GLB-systematiek qua regelgeving, betalingen en controles. Lidstaten hoeven van deze mogelijkheid geen gebruik te maken en kunnen de steun ook als staatssteun blijven aanmelden, los van het GLB. Aanvullende nationale steun voor de ecoregeling is niet toegestaan.

⁵⁹ In de toelichting van de EC op het herzieningspakket wordt dit expliciet aangegeven: "De twee staatssteuninstrumenten stellen een specifiek, toegesneden kader vast voor de toewijzing van overheidsmiddelen aan de landbouw- en de bosbouwsector en aan plattelandsgebieden. De herziening is bedoeld om te waarborgen dat de overheidssteun doelgericht is en leidt tot moderne, economisch levensvatbare en ecologisch duurzame landbouwproductie en bossen. In dat opzicht is het een belangrijke beleidsdoelstelling geweest bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Green Deal, met name de "van boer tot bord"-strategie en de biodiversiteitsstrategie. Het huidige staatssteunkader heeft reeds het potentieel om bij te dragen tot de transitie naar een duurzame en biodiversiteitsvriendelijke landbouw. Met de nieuwe regels wordt ernaar gestreefd aanvullende mogelijkheden te scheppen om de doelstellingen van de Green Deal te behalen."

⁶⁰ EC, 17 december 2021: "Met de voorgestelde nieuwe regels wordt ernaar gestreefd ook steun mogelijk te maken (overeenkomstig de verordening strategische GLB-plannen) voor "collectieve regelingen en resultaatgerichte betalingsregelingen". [...] Bovendien wordt voorgesteld om, met het oog op het optrekken van het huidige beperkte gebruik van bosmilieu- en klimaatdiensten, de mogelijkheid in te voeren van een financiële stimulans van ten hoogste 120% van de subsidiabele kosten voor diensten op het gebied van biodiversiteit, klimaat, water of bodem, collectieve regelingen en resultaatgerichte betalingsregelingen, zoals regelingen voor koolstoflandbouw in de bosbouw."

De EC biedt voor de bosbouw ruimte voor een bijdrage van aanvullende nationale steun bij milieuklimaatmaatregelen aan het inkomen in de vorm van een opslag van 20 procent, mits grote bedrijven geen overcompensatie krijgen. De extra ruimte is bedoeld als prikkel voor deelname.

De-minimissteun is budgettair dermate begrensd dat hij geen wezenlijke bijdrage kan leveren aan de beloning van duurzame bedrijfsvoering op grote schaal.

4.2 Mededinging

4.2.1 EU-Verdrag

Het EU-Verdrag legt in Art. 101 tot Art. 106 basisregels vast ten aanzien van het mededingingsrecht voor ondernemingen. Onder Art. 101 zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van verenigingen daarvan en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden dan wel de mededinging binnen de interne markt verhinderen, beperken of vervalsen, verboden. Dit verbod kan buiten toepassing worden verklaard wanneer dit leidt tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers (i.e. consumenten) ten goede komt en mits aan de betrokken ondernemingen geen beperkingen worden opgelegd die niet onmisbaar ('indispensable') zijn of voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uitschakelen. Dat dient dan te gebeuren door middel van basiswetgeving van de Raad, gehoord het Europees Parlement (Art. 103).

Art. 42 van het Verdrag stelt dat de mededingingsregels enkel gelden voor de productie van en handel in landbouwproducten voor zover vastgesteld door het Europese Parlement en de Raad. De doelstellingen van het GLB hebben prioriteit over die voor mededinging (EC, 2018; Litjens, 2018).

Voor de landbouw wordt de ruimte bepaald door de Verordening Gemeenschappelijke Marktordening (1308/2013)⁶¹, ofwel de GMO-Verordening.

Afspraken tussen producenten (boeren) en afnemers (handel) over duurzaamheid zijn overigens niet automatisch verboden kartelvorming. Aanbieders en afnemers kunnen in overleg dergelijke afspraken vrijelijk maken, mits de mededinging niet wordt belemmerd. Dat is pas het geval wanneer verschillende afnemers samen afspraken maken over duurzame inkoop (of zich feitelijk dusdanig gedragen), met als gevolg dat de vrije concurrentie wordt belemmerd. Een duurzaamheidskeurmerk kan dus zonder problemen in de markt worden gezet, maar het gezamenlijk uitsluiten van niet-duurzame producten door de retail is onderworpen aan de mededingingseisen.

4.2.2 GMO-Verordening

4.2.2.1 Situatie tot december 2021

Art. 206 van de GMO-Verordening bepaalt dat Art. 101 tot Art. 106 van het Verdrag op de landbouw van toepassing zijn, tenzij anders bepaald in de Verordening. Art. 209 regelt de uitzonderingen met betrekking tot de doelstellingen van het GLB en met betrekking tot landbouwers en verenigingen van landbouwers (producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties). Voor hen geldt een generieke uitzondering, tenzij de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag (het landbouwartikel) in gevaar worden gebracht. Verplichtingen voor identieke prijzen zijn echter verboden en mededinging mag niet worden uitgesloten. Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen ter zake zijn toegestaan zonder voorafgaande goedkeuring. Bij het betwisten daarvan ligt de bewijslast bij degene die de overeenkomsten, besluiten of gedragingen betwist. Art. 210 maakt uitzonderingen mogelijk voor erkende brancheorganisaties. Een groot deel van de GMO-Verordening is gewijd aan sectorale uitzonderingen.⁶²

⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1308-20211207>

⁶² Voor een gedetailleerde beschrijving en uitleg van de mededingingsregels en -uitzonderingen in de landbouw voor 2021, zie Litjens (2018).

In 2018 bracht de EC verslag uit over de toepassing van de mededingingsregels voor de landbouw (EC, 2018). Het verslag beschrijft de systematiek en geeft casuïstiek over probleemgevallen. Dit hangt samen met het gegeven dat de beslissing of al dan niet aan de eisen van de mededingingsregels wordt voldaan, per geval moet worden genomen en onderbouwd. Ten aanzien van duurzaamheidsafspraken wordt de casus 'Kip van morgen' behandeld, waarin Nederlandse bedrijven afspraken maakten over minimumeisen ten aanzien van dierenwelzijn (geen 'kiloknallers'). Uit onderzoek door de ACM bleek echter dat de consumenten weliswaar dierenwelzijn belangrijk vinden, maar de meerprijs te hoog vonden. Op grond daarvan wees de ACM de afspraken af als strijdig met het mededingingsrecht.

4.2.2.2 Mededeling EC over aanpassing van mededingingsrecht in de landbouw

Eind 2021 bracht de EC een mededeling uit over de aanpassing van het mededingingsrecht ten aanzien van de landbouw (EC, 2021b). Inzet is daarbij om nieuwe instrumenten te bieden om private investeringen voor een snellere, groenere en digitalere economie te versnellen en invulling te geven aan de Green Deal. Daarbij moet 'greenwashing' nadrukkelijk worden voorkomen, aangezien dit het consumentenbelang zou schaden. De Mededeling verwijst in dit kader naar de invoeging van een nieuw artikel (210bis) in de GMO-Verordening (zie verderop), dat een nieuwe uitzondering biedt op de mededingingsregels.

4.2.2.3 Wijziging van de GMO-Verordening middels Verordening 2021/2117 per december 2021

In het kader van de herziening van het GLB werd op 7 december 2021 de Wijzigingsverordening 2021/2117 van kracht, waarmee de GMO-Verordening 1308/2013 werd aangepast. In relatie tot mededinging werd een nieuw Art. 210bis ingevoegd, dat in het oorspronkelijke voorstel van de EC voor aanpassing van de GMO-Verordening uit 2017 niet voorkwam en lopende de codecisie tussen de Raad en het Europees Parlement door de EC is toegevoegd in het kader van de Green Deal. Ook werd een nieuw Art. 172bis toegevoegd, dat ruimte biedt voor waardeverdeling binnen de keten.

Art. 210bis biedt ongekeerde ruimte voor verticale en horizontale duurzaamheidsinitiatieven. Art. 101(1) van het Verdrag wordt niet van toepassing verklaard op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van producenten van landbouwproducten die verband houden met de productie van of de handel in landbouwproducten en die tot doel hebben een duurzaamheidsnorm toe te passen die verdergaat dan hetgeen door het Unierecht of het nationale recht is voorgeschreven. Voorwaarde is dat die overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen slechts die mededingingsbeperkingen opleggen die onontbeerlijk zijn voor het behalen van die norm.⁶³

Daarbij kan het gaan om vrijwel alle duurzaamheidsdoelstellingen:

- Milieudoelstellingen, waaronder matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering, duurzaam gebruik en bescherming van landschappen, water en bodem, de transitie naar een circulaire economie, daaronder begrepen de vermindering van voedselverspilling, preventie en bestrijding van verontreiniging, en de bescherming en herstel van biodiversiteit en ecosystemen;
- De productie van landbouwproducten, op zodanige wijze dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen wordt verminderd en de risico's van dergelijk gebruik worden beheerst of het gevaar van antimicrobiële resistentie bij de landbouwproductie wordt verminderd;
- Gezondheid en welzijn van dieren.

⁶³ Litjens (2018) merkt vanuit de jurisprudentie het volgende op over het noodzakelijkheidsbeginsel, overigens nog voordat Art. 210bis werd ingevoegd in de GMO-Verordening en daarom enkel in relatie tot de producentenorganisatie (PO): "De kwalificatie van de Europese rechter dat activiteiten strikt noodzakelijk moeten zijn, is een bepaalde invulling van het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel is de toetssteen om te beoordelen of activiteiten passen bij de doelstellingen van de PO. Strikt noodzakelijk in de context van het proportionaliteitsbeginsel impliceert drie aspecten: De gedraging moet geschikt zijn. De gedraging moet de minst ingrijpende maatregel zijn en de gedraging van een PO moet in balans zijn, zowel met het na te streven doel van de PO als met het doel waar het mededingingsrecht naar streeft. [...] Strikt noodzakelijke interne gedragingen van een PO vallen buiten de werkingssfeer van het mededingingsrecht, anders uitgedrukt: Zij liggen in de mededingingsvrije ruimte. Vanuit deze algemene invulling heeft de Europese rechter ook aangegeven dat prijs- en hoeveelheidsafspraken en uitwisseling van strategische informatie aanvaardbare activiteiten kunnen zijn. [...] Toegestaan zijn interne gedragingen die strikt noodzakelijk zijn. Zij vallen buiten de werkingssfeer van het kartelverbod. Interne gedragingen behelzen zowel afspraken tussen leden van de PO als de activiteiten door een PO. Niet noodzakelijk zijn interne afspraken die verplichtingen opleggen aan externe partijen."

Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die voldoen aan de in dit artikel bedoelde voorwaarden zijn niet verboden, zonder dat daartoe een voorafgaand besluit vereist is.

Uiterlijk op 8 december 2023 moet de EC richtsnoeren vaststellen voor marktdeelnemers over de voorwaarden voor de toepassing van Art. 210bis. Met ingang van die datum kunnen producenten de EC om advies vragen.

De nationale mededingingsautoriteit kan in individuele gevallen besluiten dat in de toekomst één of meer van de overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen moeten worden aangepast, stopgezet of helemaal niet mogen plaatshebben, indien zij een dergelijk besluit noodzakelijk acht om te voorkomen dat de mededinging wordt uitgesloten of indien zij van oordeel is dat de doelstellingen van artikel 39 VWEU in gevaar worden gebracht. De toetsingscriteria zijn daarmee sterk ingeperkt.

Aanvullend hieraan biedt Art. 172bis landbouwers de mogelijkheid om met partijen verder in de keten clausules af te spreken over waardeverdeling, waaronder op de markt gegenereerde winsten en verliezen, waarin wordt bepaald hoe ontwikkelingen van de relevante marktprijzen van de betrokken producten of andere grondstoffenmarkten tussen hen moeten worden toegewezen.

4.2.2.4 Consultatie EC over richtsnoeren voor mededingingsrecht in de landbouw

Op 28 februari 2022 publiceerde de EC een oproep om inbreng te leveren voor het opstellen van de Richtsnoeren voor toepassing van Art. 210bis van de GMO-Verordening (EC, 28 februari 2022, Call for evidence for an initiative, Sustainability agreements in agriculture – guidelines on the antitrust derogation).⁶⁴ De oproep geeft aan dat het doel van Art. 210bis is om de ambities van de Green Deal, Farm-to-Fork Strategy en European Biodiversity Strategy te helpen realiseren. De Richtsnoeren moeten verduidelijken hoe bedrijven kunnen weten of hun afspraken onontbeerlijk zijn om de gestelde norm te bereiken en in welke gevallen de overheid zou kunnen ingrijpen (samen met praktijkvoorbeelden).

Het belang van zulke Richtsnoeren moet niet worden onderschat. Bij afwezigheid daarvan ontwikkelt het mededingingsrecht zich uit de casuïstiek bij het Hof in Luxemburg. Op een negatief oordeel over gemaakte afspraken volgt een boete. Voor marktpartijen is het daardoor een hachelijke zaak om zulke afspraken te maken, ook voor duurzaamheid. Door Richtsnoeren uit te vaardigen, legt de EC zich vast voor haar toekomstig handelen. De toevoeging van Art. 210bis aan de GMO-Verordening en de verplichting daarin voor de EC om uiterlijk eind 2023 Richtsnoeren uit te vaardigen, heeft daarom grote betekenis. Om diezelfde reden droeg het Regeerakkoord Rutte-III de ACM op om een oplossing te creëren voor duurzaamheidsafspraken en zet het Coalitieakkoord Rutte-IV deze lijn voort.

4.2.3 Uitleg ACM van de mededingingsregels in de landbouw

4.2.3.1 Duurzaamheidsclaims

Een eerste element waar de ACM naar gekeken heeft, betreft duurzaamheidsclaims die bedrijven maken en de mate waarin die eerlijk zijn. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat consumenten deze claims vaak als onbetrouwbaar zien. De ACM bracht een leidraad uit over duurzaamheidsclaims (ACM, 2020), met vijf vuistregels voor eerlijke claims:

- Maak duidelijk welk duurzaamheidsvoordeel het product heeft;
- Onderbouw duurzaamheidsclaims met feiten en houd ze actueel;
- Vergelijkingen met andere producten, diensten of bedrijven moeten eerlijk zijn;
- Wees eerlijk en concreet over de duurzaamheidsinspanningen van uw bedrijf;
- Zorg dat visuele claims en keurmerken behulpzaam zijn voor consumenten en niet verwarrend.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13305-Sustainability-agreements-in-agriculture-guidelines-on-antitrust-derogation_en

4.2.3.2 Duurzaamheidsafspraken

Onlangs opende de ACM een consultatie over een Leidraad ten aanzien van duurzaamheidsafspraken en de mogelijkheden daarvoor binnen het mededingingsrecht, opgesteld voor de aanpassing van de GMO-Verordening van 8 december 2021 (ACM, 2021). De Leidraad laat zien welke mogelijkheden marktpartijen onder de oude GMO-Verordening hebben om duurzaamheidsafspraken te maken, maar ook waar in het mededingingsrecht de grenzen liggen. Door zich te houden aan de Leidraad en waar nodig vooraf contact op te nemen met de ACM kunnen bedrijven voorkomen dat hun een boete wordt opgelegd als afspraken later toch in strijd met de mededingingsregels blijken te zijn. De ACM erkent dat er soms spanning bestaat tussen duurzaamheid en mededinging, maar meent dat met enige aanpassing vaak toch oplossingen mogelijk zijn. In het licht van het toegenomen belang van klimaat, biodiversiteit en duurzame ontwikkeling heeft de Nederlandse overheid allerlei wetgeving aangenomen met concrete beleidsdoelstellingen en bindende normen, wat betreft klimaat ook nog eens dwingend opgelegd door de Hoge Raad (Urgenda-arrest). Daarmee is volgens de ACM mogelijk geworden om de merites van duurzaamheidsafspraken objectief vast te stellen.

De ACM verstaat onder duurzaamheidsafspraken afspraken tussen ondernemingen en besluiten van ondernemingsverenigingen die gericht zijn op het identificeren, voorkomen, beperken of herstellen van de negatieve impact van economische activiteiten op mensen (inclusief hun arbeidsomstandigheden), dieren, milieu of natuur. De ACM hanteert een strikt omliggende definitie voor milieuschadeafspraken, omdat voor deze afspraken een andere invulling wordt gegeven aan de eis dat de gebruikers een eerlijk deel van de voordelen van de afspraak dienen te ontvangen: "Milieuschade kan worden omschreven als schade aan het milieu bij de productie en consumptie van goederen of diensten. Milieuschade ontstaat bijvoorbeeld door de uitstoot van schadelijke stoffen en broeikasgassen en door het verspillen van grondstoffen. De schade die hierdoor voor de samenleving ontstaat en die niet in de prijs van de productie is inbegrepen, noemen we negatieve externe effecten. Deze schade vertaalt zich in bijvoorbeeld de opwarming van de atmosfeer, een geringere biodiversiteit en/of een minder gezonde leefomgeving. Milieuschade impliceert een inefficiënt gebruik van schaarse natuurlijke hulpbronnen. Wanneer ondernemingen door samen te werken milieuschade verminderen, genereren zij dus een efficiëntievoordeel. Dat voordeel komt niet alleen aan de gebruikers van de betrokken producten ten goede, maar strekt tot voordeel van de samenleving als geheel. De ACM is van mening dat bij dergelijke vormen van samenwerking een andere invulling dan gebruikelijk mag worden gegeven aan het vereiste dat de gebruikers een eerlijk deel van de voordelen van een afspraak moeten ontvangen."

Duurzaamheidsafspraken zullen veelal niet-mededingingsbeperkend zijn wanneer ze de concurrentie op basis van belangrijke concurrentieparameters, zoals prijs, kwaliteit, variëteit, service en distributiewijze niet of niet merkbaar beïnvloeden. Daarnaast zullen duurzaamheidsafspraken die er enkel op gericht zijn om de productkwaliteit, productvariëteit, innovatie of marktintroductie van nieuwe producten te bevorderen vaak juist de mededinging stimuleren. Daarom zijn deze afspraken doorgaans niet mededingingsbeperkend. Deze afspraken mogen andere partijen en producten echter niet uitsluiten. Afspraken zonder verplichtend karakter, gedragscodes, afspraken over kwaliteitsverbetering zonder merkbare invloed op prijs en/of productaanbod, innovatieafspraken en afspraken om (inter)nationale normen na te leven bij het zaken doen buiten de EU zijn in beginsel acceptabel.

In andere gevallen moet aan de voorwaarden van Art. 101(3) van het Verdrag worden voldaan. De voordelen van milieuschadeafspraken moeten zo veel mogelijk worden gekwantificeerd. Een billijk deel van de voordelen moet aan de gebruikers (afnemers) ten goede komen. De afspraak moet een efficiënte bijdrage leveren aan de naleving van een internationale of nationale norm of het bereiken van een concreet beleidsdoel (ter voorkoming van dergelijke schade). Afspraken over normen voor gezond voedsel en dierenwelzijn vallen niet onder de milieuschadesystematiek, de gebruikers moeten daarom volledig worden gecompenseerd voor de nadelen die zij van een mededingingsbeperking ondervinden. Gedachte daarachter is dat er geen sprake zou zijn van negatieve externe effecten of inefficiënt gebruik van 'common resources'. Dit betekent dat wanneer een dergelijke overige duurzaamheidsafpraak bijvoorbeeld leidt tot een kwaliteitsverbetering van de productie, maar ook gepaard gaat met een prijsverhoging, de gebruikers (als groep gezien) deze kwaliteitsverbeteringen voldoende moeten waarderen om deze tegen die prijsverhoging op te laten wegen. Dat dit lastig kan zijn, blijkt uit de afwijzing door de ACM van de afspraken in het kader van 'Kip van morgen' op basis van de negatieve uitkomst van een betalingsbereidheidonderzoek.

Voor de afweging van de voor- en nadelen van duurzaamheidsafspraken is kwantificering niet nodig wanneer er sprake is van een beperkt marktaandeel of van evident grotere voordelen dan nadelen. In andere gevallen is een kwantitatieve afweging nodig met behulp van milieuprijzen (CE DELFT, 2017). De voordelen hoeven niet enkel de afnemers zelf te betreffen, zij kunnen ook de samenleving als geheel ten goede komen. De definitie van gebruikers kan wat de ACM betreft dus ruim worden geïnterpreteerd.

Daarnaast moet aannemelijk worden gemaakt dat de duurzaamheidsafspraken niet verder gaan dan strikt noodzakelijk, d.w.z. er zijn geen alternatieve maatregelen mogelijk die minder beperkend zijn en alle onderdelen van de afspraak zijn onmisbaar om het doel te bereiken. Het noodzakelijkheidsvereiste betekent ook dat de voordelen niet tegen onnodig hoge kosten mogen worden gerealiseerd (punt 67 van de Leidraad). Dit betekent voor afspraken om boeren te belonen voor duurzaamheidsinspanningen, dat die beloning beperkt zal moeten blijven tot de gemaakte kosten en gederfde inkomsten plus een marge om deelname aantrekkelijk te maken (Jongeneel, 2020; Baayen et al., 2021). Daarmee is de ruimte in wezen vergelijkbaar met die bij de ecoregeling en agromilieuklimaatmaatregelen in het GLB en bij staatssteun.

Naar het oordeel van de ACM mag ten aanzien van milieuschadeafspraken worden verlangd dat de daarmee gemoeide kosten niet aanmerkelijk hoger zijn dan de kosten van de maatregelen die de overheid zou nemen om eenzelfde duurzaamheidsvoordeel te bereiken. Deze eis mag worden gesteld, omdat bij milieuschadeafspraken het uitgangspunt wordt losgelaten dat de afnemers noodzakelijkerwijs volledig worden gecompenseerd voor de nadelen die ze van de afspraak ondervinden. Ook hieruit blijkt dat de hoogte van de beloning voor boeren bij duurzaamheidsafspraken begrensd is en in ieder geval niet hoger dan de beloning binnen het GLB en bij staatssteun. Fundamenteel verschil is dat in het laatste geval de overheid verantwoordelijk is om de hoogte van de beloning vast te stellen, maar bij afspraken tussen private partijen de betrokken partijen zelf (zij dragen ook het risico van eventuele boetes opgelegd door de ACM).

Naast het voorgaande zal er bij duurzaamheidsafspraken ook voor moeten worden gezorgd dat er voldoende concurrentie overblijft. Zolang betrokken marktpartijen op belangrijke parameters met elkaar kunnen blijven concurreren, zal er echter nog steeds voldoende ruimte zijn voor onderlinge concurrentie, zelfs bij marktdekkende duurzaamheidsafspraken (punt 69 van de Leidraad).

De leidraad zal door de ACM met de EC worden besproken en zal worden aangepast in verband met de invoering van Art. 210bis in de GMO-Verordening. Met betrekking tot de mogelijkheden die de GMO-verordening biedt, zal de Leidraad over samenwerking in de landbouwsector die de ACM publiceert in het derde kwartaal van 2022 verduidelijking bieden (Ministerie van LNV, 2022c).

4.2.4 Discussie tussen economen

De opvattingen van economen over het nut van mededingingsbeperkingen voor duurzaamheid lopen uiteen. Schinkel & Treuren (2020) stellen dat ondernemingen in concurrentie alleen meestal meer verduurzamen dan samen en dat er bij dergelijke mededingingsbeperkingen een risico bestaat op 'cartel greenwashing', dat wil zeggen minimale verduurzaming voor maximale prijsopslag. Zij wijzen erop dat bedrijven weliswaar graag als duurzaam worden beschouwd, maar dat de initiatieven daarvoor veelal slechts minimaal zijn, net genoeg voor zelfpromotie, wanneer consumenten de aard van hun producten niet goed kunnen vaststellen. Dit maakt dat de mededingingsautoriteit er bovenop moet zitten dat het initiatief tot voldoende duurzaamheid leidt en daarbij niet tot een grotere prijsverhoging dan strikt noodzakelijk. Een welgemeend mededingingsbeleid om het 'first mover'-nadeel weg te nemen, maakt dus dat de ACM constant in de gaten moet houden of er nog wel voldoende duurzaamheid geleverd wordt, terwijl zij hiervoor noch de noodzakelijke informatie, noch de middelen heeft. Daarnaast wijzen Schinkel & Treuren erop dat de ACM in haar Leidraad de in het Europese mededingingsbeleid gangbare consumentenwelvaartsstandaard zomaar vervangt door een burgerwelvaartsstandaard. Hiermee neemt de ACM als herverdelers van groene welvaart van gebruikers naar niet-gebruikers politieke beslissingen. De auteurs merken ook op dat milieukosten in rekening dienen te worden gebracht bij de vervuiler. Milieuvervuiling en gebrekkige productie van publieke goederen zijn wat hen betreft niet zozeer marktfalen als wel overheidsfalen (nalatigheid om al decennia bekende oplossingen te implementeren). Het kunnen wijzen op zelfreguleringsinitiatieven is een ideaal excuus voor de centrale overheid om nog eens extra de snor te drukken en haar publieke taak door te schuiven naar de ACM. De auteurs zien dit beleid als een mededingingsautoriteitsmandaat aan private kartels

om, met een kartelprijsopslag, belasting te heffen op het private goed, om vervolgens daarmee een publiek goed – een schoner milieu – in compenserende mate te financieren.

In reactie hierop stelt Jongeneel (2021) dat Schinkel & Treuren redeneerfouten maken. In de transitie naar verduurzaming moeten alle partijen meedoen en de overheid dient dit ook af te dwingen. Consumenten gedragen zich ten aanzien van duurzaamheid als 'free riders': men vindt het belangrijk, maar vooral voor de ander. Jongeneel wijst erop dat er in de theoretische economie inmiddels genoeg bewijs is om te laten zien dat er sprake is van een 'prisoners dilemma'. Wat vanuit de samenleving gezien het beste is, is voor individuele ondernemingen niet altijd het winstgevendst. In de praktijk blijken duurzaamheidsafspraken voor alle partijen voordeel op te kunnen leveren. Afspraken in de retail over dierenwelzijn bij vleeskuikens hebben in Nederland geleid tot een stijging van de maatschappelijke welvaart van 300 miljoen euro, ten bate van de producenten, retail en de consumenten (Vissers et al., 2021).

Met de toevoeging van Art. 210bis aan de GMO-Verordening heeft de wetgever dus gekozen voor een ingrijpende aanpassing van het mededingingsrecht, met alle kansen en risico's van dien. De uitwerking van de Leidraad door de ACM en de richtsnoeren van de EC zullen moeten borgen dat de kansen zo veel mogelijk worden benut en de risico's geminimaliseerd. Om 'greenwashing' te voorkomen, zal met name de marge voor duurzaamheidsdiensten (boven op de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten) moeten worden gemaximeerd tot een beperkte prikkel voor deelname, zoals bij het GLB en staatssteun, waar deze marge, voor zover in specifieke gevallen toegestaan, op maximaal 20 procent is gesteld. Het noodzakelijkheidsbeginsel betreft niet enkel het gestelde doel, maar juist ook de daarvoor gebruikte middelen.

4.2.5 Conclusies ten aanzien van mededinging

Afspraken tussen producenten (boeren) en afnemers (handel) over duurzaamheid zijn niet automatisch een vorm van verboden kartelvorming. Aanbieders en afnemers kunnen in overleg dergelijke afspraken vrijelijk maken, mits de mededinging niet wordt belemmerd. Dat is pas het geval wanneer verschillende afnemers samen afspraken maken over duurzame inkoop (of zich feitelijk dusdanig gedragen), met als gevolg dat de vrije concurrentie wordt belemmerd. Een duurzaamheidskeurmerk kan dus zonder problemen in de markt worden gezet, maar het gezamenlijk uitsluiten van niet-duurzame producten door de retail is onderworpen aan de mededingingseisen.

Het mededingingsrecht van de EU bood tot december 2021 weinig ruimte voor horizontale (bijvoorbeeld tussen retailbedrijven) en verticale duurzaamheidsafspraken (tussen een reeks ketenpartijen). Met de herziening van het GLB is in het kader van de Green Deal een fundamentele verruiming doorgevoerd, waarin voor nagenoeg alle klimaat-, milieu-, biodiversiteits- en dierenwelzijnsdoelen van het GLB het recht is toegekend om horizontale en/of verticale ketenafspraken te maken. Doel daarvan is om private partijen te stimuleren om gezamenlijk duurzaamheid te bevorderen.

De uitleg van de ACM van het Verdrag ten aanzien van duurzaamheidsafspraken, gebaseerd op de tekst van de GMO-Verordening voor 8 december 2021, geeft aan dat partijen moeten zorgen voor solide doorrekening van de voor- en nadelen voor afnemers (consumenten dan wel de maatschappij). Hiervoor dient de milieuschadesystematiek te worden toegepast, met uitzondering van afspraken ten behoeve van gezond voedsel en dierenwelzijn. In het laatste geval moeten consumenten volledig worden gecompenseerd en is een betalingbereidheidsonderzoek nodig.

De afgesproken beloning voor duurzaamheid zal niet hoger mogen zijn dan strikt noodzakelijk, d.w.z. een vergoeding voor de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten plus een marge om deelname economisch aantrekkelijk te maken. Daarmee is de vergoedingsgrondslag in wezen vergelijkbaar met die voor de ecoregeling en agromilieuklimaatmaatregelen in het GLB en die voor staatssteun. Om redenen van analogie lijkt het aannemelijk dat de maximale marge in elk geval niet hoger dan 20 procent zal zijn (zie paragraaf 4.1.4). Eind 2023 brengt de EC hierover Richtsnoeren uit.

In het derde kwartaal van 2022 brengt de ACM een nieuwe versie van de Leidraad uit, waarin de ruimte die Art. 210bis biedt, zal worden verduidelijkt.

5 Consequenties voor KPI-systematiek

5.1 Beleidsmatige kaders voor beloning

5.1.1 Beloning van inspanning of resultaat

Bij het belonen van duurzaamheidsdiensten geleverd door boeren doet zich de vraag voor of de beloning gegeven moet worden voor gedane inspanningen of voor behaalde resultaten in termen van realisatie van de gestelde doelen voor klimaat, milieu en biodiversiteit. Deze keuze heeft aanzienlijke gevolgen, zowel voor de vormgeving van een beloningssysteem als voor de effectiviteit ervan.

Beloning van inspanningen is voor de boer het veilige model. Inzet wordt beloond, ook als het resultaat voor klimaat, milieu of biodiversiteit in de praktijk tegenvalt. Het GLB werkt op deze basis, zowel bij de ecoregeling als bij de agromilieuklimaatmaatregelen en bij de andere interventies van de tweede pijler.⁶⁵ De indicatoren in het GLB om te volgen of beloften worden waargemaakt, betreffen vrijwel uitsluitend de geleverde inspanningen, niet het maatschappelijk resultaat (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021). De Europese Rekenkamer (2018) heeft hier scherpe kritiek op geuit en constateert dat deze aanpak niet doelmatig is. Naast het GLB gaan ook de staatssteunregels uit van inspanningen als basis voor steun, met de gemaakte kosten en de gedeerde inkomsten als uitgangspunt.

Beloning van resultaten is voor de maatschappij het wenselijke model uit oogpunt van het behalen van de doelstellingen voor klimaat, milieu en biodiversiteit (ook al is de juridische borging bij resultaatindicatoren ingewikkelder dan bij inspanningsverplichtingen; Vellinga & De Haan, 2022). Met name in relatie tot milieuemissies dient doelrealisatie leidend te zijn (zie ook Figuur 13). Hiervoor zijn andere indicatoren nodig dan het GLB voorschrijft (voor concrete suggesties, zie Baayen et al., 2021). De KPI-systematiek sluit hierop aan met doelen en parameters voor het meten van het werkelijke effect van inspanningen. Doelrealisatie heeft als beloningsgrondslag onbetwist voorrang op inspanningsvergoeding in situaties waar het Europees recht en/of de hoogste nationale rechter eist dat de doelen ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit daadwerkelijk worden gehaald (Urgenda- en PAS-arresten). De EC hanteert deze logica bijvoorbeeld ten aanzien van broeikasgasemissiereducties en het vastleggen van atmosferische CO₂, waar zekerheid moet bestaan dat doelen worden gerealiseerd en 'greenwashing' wordt uitgesloten (EC, 2020c). Bij afspraken tussen private partijen om duurzaamheid te steunen, is beloning van resultaten zelfs de enige optie. Het mededingingsrecht dwingt af dat inbreuken daarop ten behoeve van duurzaamheid niet verdergaan dan hetgeen onontbeerlijk is (zie paragraaf 4.2.2.3). De ACM leidt hieruit af dat de kostenvergoeding niet hoger mag zijn dan strikt noodzakelijk om het gestelde doel te realiseren, waarbij kwantificering een vereiste is (ACM, 2021).

De keuze voor beloning van inspanning of resultaat is dus niet triviaal. Bovendien zijn de gemaakte kosten en gedeerde inkomsten gebiedsafankelijk. Dit geldt ook voor de resultaten. Voorbeelden ervan zijn het stikstofoverschot, dat qua uitspoeling voor zand- en lössgronden heel anders uitwerkt dan voor klei en het aandeel natuur en landschap, dat op het 'oude land' heel anders uitwerkt dan in de IJsselmeerpolders. Verhoging van het grondwaterpeil, een derde voorbeeld, leidt in bepaalde gebieden tot grotere inkomstenderving dan in andere gebieden, afhankelijk van de teelten die daar gebruikelijk zijn en het rendement daarvan. Voor dezelfde inspanning zou daarom per gebied een andere vergoeding moeten worden gegeven, uitgaande van beloning van inspanningen. Wat betreft het realiseren van doelen geldt het omgekeerde. Een gelijke beloning voor peilverhoging in de veenweide en op de hoge zandgronden op basis van gedane inspanningen gaat eraan voorbij dat het resultaat in de veenweide qua reductie van broeikasgasemissies aanzienlijk hoger zal zijn dan op de zandgronden. Omgekeerd kan het resultaat voor biodiversiteit op de zandgronden hoger zijn dan in de veenweide. Per doel en per gebied is dus een afweging

⁶⁵ Dit staat overigens niet in de weg dat steun voor doelrealisatie in plaats van inspanningen wel is toegestaan. Zo werden boeren in het verleden in het ANLb beloond op basis van het aantal plantensoorten per oppervlak, niet voor de inspanningen om meer soorten een kans te geven.

nodig, binnen de kaders van de Europese regelgeving. Een landelijk uniforme opzet met vaste bedragen per inspanning is niet kosteneffectief en botst wat betreft private duurzaamheidsafspraken met het mededingingsrecht.

5.1.2 Vergoeding van kosten of ruimte voor winst

Naast de vraag of beloning inspanningen of resultaten moet betreffen, speelt de vraag welke kosten mogen worden vergoed en of er daarbij ruimte is voor een marge ten gunste van het boereninkomen ('winst'). De noodzaak van die marge is economisch onbetwist (Baayen & Van Doorn, 2020; Jongeneel, 2020). Wanneer enkel de gemiddelde kosten en inkomstenderving worden vergoed, zal deelname voor veel boeren onaantrekkelijk zijn, omdat voor hen de vergoeding ontoereikend is. Ook voor marginale deelnemers moet de vergoeding tegen de kosten en inkomstenderving opwegen. Bepalend voor het aanbod is dat het voor de marginale aanbieder, die nog nodig is om de gewenste omvang van de dienst of het goed te realiseren, nog net uit kan om de dienst te leveren. De marginale aanbieder krijgt dan dus een vergoeding die precies kostendekkend is. Dit impliceert dat intra-marginale aanbieders een vergoeding krijgen die hoger is dan de kosten die ze moeten maken (Jongeneel, 2020).⁶⁶

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat steun van de overheid zich moet beperken tot de gemaakte kosten en gederfde inkomsten, plus ruimte voor een zekere marge om deelname aantrekkelijk te maken. Binnen het GLB wordt die ruimte nadrukkelijk geboden voor de ecoregeling, voor zover het gaat om de levering van publieke goederen.⁶⁷ De vergoeding voor agromilieuklimaatmaatregelen kent in de praktijk ook ruimte voor een dergelijke marge, in Nederland gaat het daarbij om een opslag van circa 20 procent (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021). Buiten het GLB valt steun van de overheid voor duurzaamheid onder de staatssteunregels, waarbij de EC onlangs voor specifieke gevallen zelf voorstelde om 20 procent ruimte te bieden voor een bijdrage aan het inkomen, met het oog op de noodzakelijke aantrekkelijkheid (EC, consultatie d.d. 17 december 2021).⁶⁸

Private duurzaamheidsafspraken waarbij boeren een hogere prijs krijgen als vergoeding voor inspanningen voor duurzaamheid moeten vanwege het mededingingsrecht die vergoeding beperken tot de gemaakte kosten en gederfde inkomsten plus een marge om deelname economisch aantrekkelijk te maken. Daarmee is de vergoedingsgrondslag in wezen vergelijkbaar met die voor de ecoregeling en agromilieuklimaatmaatregelen in het GLB en die voor staatssteun. Aangenomen mag worden dat de marge hooguit 20 procent van de gemaakte kosten en gederfde inkomsten mag bedragen (zie paragraaf 4.2.5).

5.1.3 Stapelen van beloningen en integraliteit

Bij het bouwen van een systeem waarin boeren worden beloond voor duurzaamheidsdiensten is het gewenst om beloningen te kunnen stapelen, zodat deelname financieel aantrekkelijk wordt. In een systeem van gestapelde beloningen ontvangt de boer voor het leveren van ecosysteemdiensten een mix van beloningen van publieke partijen (Rijksoverheid, provincies, waterschappen etc.) en private partijen (bedrijven, banken, ngo's etc.). Door deze beloningen kan het aantrekkelijk worden voor landbouwers om de bedrijfsvoering zo aan te passen dat de duurzaamheidsprestaties verbeteren (Silvis et al., 2022).

Voor stapeling van beloningen is een KPI-systematiek onontbeerlijk. Stapeling vraagt om een gedeelde taal over gestelde doelen, streefwaarden en meetmethoden. Juridisch zijn er wel beperkingen met betrekking tot het stapelen van beloningen vanuit de EU-regelgeving over staatssteun en mededinging. Steun via het GLB zal moeten verleend volgens de GLB-systematiek, ondergebracht in het NSP en verantwoord aan de EC conform de GLB-regels. Staatssteun buiten het GLB moet afzonderlijk worden aangemeld bij en goedgekeurd door de EC. Alleen de-minimissteun kan vrijelijk worden verleend en ingezet voor stapeling van beloningen. Private betalingen voor duurzaamheidsdiensten kunnen eveneens worden gestapeld, maar betalingen op grond van horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken zijn alleen toegestaan binnen de logica van het

⁶⁶ In het ANLb is dit principe uitgewerkt door de gemaakte kosten en inkomstenderving op de duurste plek in Nederland als uitgangspunt te nemen. Deze maximale vergoeding wordt niet volledig uitgekeerd, maar de gedane uitkering is voor het leeuwendeel van de boeren zeker aantrekkelijk. Het verschil tussen de gedane uitkering en het maximum wordt gebruikt voor brons-zilver-goud-regelingen.

⁶⁷ Zie Art. 31.7, punt a, en overweging 62.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-agri_en

mededingingsrecht en behoeven zorgvuldige onderbouwing. Stapeling van beloningen waarbij bijdragen van publieke en private partijen samenkomen, is alleen mogelijk wanneer de verschillende onderdelen afzonderlijk worden ingeregeld en verantwoord, omdat iedere verschaffer van beloningen zijn eigen systeem moet ontwikkelen dat voldoet aan de kaders die voor hem gelden. Een gezamenlijk systeem is niet haalbaar. Dit geldt zelfs binnen het GLB voor de ecoregeling versus agromilieuklimaatmaatregelen en andere tweede-pijlerinterventies. De inzet van de RLi (2021, 2022) om financiële middelen uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en uit te geven via een Certificerende Instelling lijkt daarmee in strijd met het Unierecht.

Dit neemt niet weg dat duurzaamheid in de landbouw vanuit verschillende bronnen gestimuleerd kan worden. Dat zal dan wel vorm moeten krijgen als optelsom van losse initiatieven. Voor boeren betekent dit tot op zekere hoogte extra complexiteit.⁶⁹ De betrokken overheden en private partijen zullen moeten zorgen voor nauwe coördinatie en afstemming ten behoeve van een aantrekkelijk en effectief totaalpakket. Met de KPI-systematiek kan de bijdrage van iedere vorm van beloning aan de doelrealisatie worden gekwantificeerd en kan worden gemonitord welke totale bijdrage aan elk doel wordt gerealiseerd. Zoals toegelicht in paragraaf 5.1 zal per gebied en doel wel een andere berekening nodig zijn van het te belonen niveau, omdat de opgaven verschillen en eenzelfde activiteit per gebied en/of doel een andere hoeveelheid resultaat oplevert (zie ook Baayen et al., 2021; RLi, 2022).

5.2 Toepassingsdomein van KPI-systematiek

5.2.1 Gebiedsgericht of landelijk?

De KPI-systematiek leent zich voor toepassing in heel Nederland. Tussen gebieden bestaan echter grote verschillen in opgaven en een kosteneffectieve inzet van financiële middelen vraagt dat daarmee rekening wordt gehouden (Baayen et al., 2021). Het Coalitieakkoord Rutte IV en de uitwerking daarvan door de minister voor Natuur & Stikstof (Ministerie van LNV, 2022e) zet in op een maximaal gebiedsgerichte aanpak. Eerder legde de Tweede Kamer dit bij motie al vast voor de invulling van het NSP, ook voor de ecoregeling (Tweede Kamer, 17 november 2021). Het beleidsdilemma is of voor realisatie van de duurzaamheidsdoelen ingezet moet worden op het meekrijgen van het peloton van de boeren dan wel op een gerichte inzet op gebieden waar de problemen het grootst zijn of beide. Uit eerdere paragrafen blijkt dat hier geen eenduidig antwoord op te geven is. Voor sommige doelen is doelrealisatie een harde noodzaak, ook juridisch (Urgenda-vonnissen, PAS-arrest, Kaderrichtlijn Water). Een gebiedsgerichte inzet van de KPI-systematiek is in dat geval onontbeerlijk, ook al omdat eenzelfde inspanning in verschillende gebieden in heel verschillende mate bijdraagt aan doelrealisatie (maatregelen ten aanzien van stikstofoverschotten werken op zand- en lössgronden heel anders uit dan op klei, en eenzelfde mate van grondwaterpeilverhoging draagt in de veenweide veel meer bij aan de reductie van broeikasgasemissies dan op de hoge zandgronden). Voor andere doelen bestaan de streefwaarden uit nationale beleidsvoornemens zonder grondslag in het nationale of EU-recht en/of is er geen sprake van grote verschillen tussen gebieden (bodemkwaliteit, bossenstrategie). Een landelijke aanpak kan dan meer in de rede liggen.

De afbakening van gebieden is overigens een uitdaging. Het gaat daarbij niet over provincies of waterschappen, maar om biofysisch homogene gebieden met specifieke opgaven en bij voorkeur voldoende sociale samenhang. Zo strekt het veenweidegebied zich uit over zeven provincies. Dit betekent dat het Rijk in bepaalde gevallen de rol op zich zal moeten nemen van coördinator. De decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid onder Rutte I is in dit licht contraproductief gebleken. Met het kabinet Rutte IV vindt hernieuwde centralisatie plaats bij de Rijksoverheid en zal een nieuw, productief evenwicht moeten worden gevonden tussen Rijk en provincies. Ook het herziene GLB dwingt tot herijking van de rollen van Rijk en provincies: de ecoregeling en het ANLb moeten beide gebiedsgericht worden ingevuld en overlappen met elkaar, terwijl de ecoregeling de verantwoordelijkheid is van het Rijk en het ANLb van de provincies.

Qua geografische toepassing vraagt de KPI-systematiek dus om maatwerk.

⁶⁹ De complexiteit valt wel mee als alle instanties gebruikmaken van dezelfde KPI's en dezelfde basis gebruiken voor het definiëren van drempel- en streefwaarden.

5.2.2 Welke sectoren?

De KPI-systematiek leent zich in beginsel voor alle sectoren, maar is in eerste instantie ontwikkeld voor de grondgebonden landbouw (open teelten en veehouderij). De relatie tussen het landbouwbedrijf en zijn natuurlijke omgeving staat centraal. Daarbij speelt mee dat de KPI-systematiek wordt ontwikkeld vanuit de idee van kringlooplandbouw, een concept dat is ontstaan vanuit de problematiek van de veehouderij waar invoer van veevoer (soja) vanuit andere continenten leidt tot ophoping van nutriënten.

Voor de niet-grondgebonden land- en tuinbouw is een deel van de KPI-parameters niet relevant. Zo is bodemkwaliteit in termen van organische stof niet relevant voor de varkens- en de pluimveehouderij of voor de aquacultuur. Wel kunnen KPI's voor nutriëntensaldi en broeikasgasemissies in die sectoren worden gebruikt. In de tuinbouw onder glas is de situatie analoog, waarbij weer andere KPI's relevant zijn (bijvoorbeeld de milieu-impact van gewasbeschermingsmiddelen). Voor de bedekte teelten zijn de uitdagingen van circulariteit gelegen in de internationale handelsstromen met betrekking tot zaaizaad en plantgoed en eindproducten, die losstaan van nutriëntenstromen, maar wel insleep van nieuwe ziekten en plagen met zich meebrengen. De aard van de uitdagingen is dus anders, hetgeen aanpassing van de KPI-reeks vereist.

Qua sectorale toepassing vraagt de KPI-systematiek dus ook om maatwerk.

5.2.3 Toepassing door welke partijen?

De KPI-systematiek leent zich voor inzet door publieke en private partijen. Als gemeenschappelijke taal is de systematiek universeel inzetbaar. Voor beloning van duurzaamheidsdiensten is, zoals eerder in dit rapport aangetoond, zorgvuldige differentiatie nodig per gebruikt instrument, zodat de toepassing binnen de kaders van het Unierecht blijft ten aanzien van staatssteun en mededinging.

De meeste ruimte is er voor private partijen die lokaal steun willen geven aan duurzame bedrijfsvormen, zonder daarbij horizontale of verticale ketenafspraken te maken (denk aan crowdfunding en sponsoring). Daarbij zal het veelal gaan om gebiedsgerichte acties voor agroforestry, concepten als Herenboeren, natuurboeren en zorgboerderijen. Noch de staatssteunregels noch de mededingingsregels leggen daar beperkingen aan op. Het is echter de vraag in hoeverre dergelijke concepten behoefte hebben aan KPI's als maatstaf om financiële beloning op te baseren.

Verduurzaming van de gehele productieketen op basis van horizontale en verticale afspraken tussen ketenpartijen en boeren over duurzaamheidstoelagen en verdeling van kosten en baten biedt ruimte voor betrokkenheid van de retail, handel, verwerkende industrie en – zij het indirect – de consument. De reikwijdte daarvan is naar zijn aard nationaal, met doorwerking naar de handel met andere lidstaten (interne markt). Zulke afspraken zullen moeten voldoen aan de eisen van het mededingingsrecht.

Rijk, provincies en waterschappen bevorderen verduurzaming van de landbouw primair via het GLB, met inzet van Europese en nationale financiële middelen. Andere vormen van steun van overheden voor verduurzaming op basis van nationale financiering vallen automatisch onder de staatssteunregels, die nauw aansluiten op het GLB. Uitzondering is steunverlening onder de De-minimisverordening, echter daarvoor geldt een plafond van € 20.000 per drie jaar per bedrijf en een plafond voor Nederland van € 352,5 miljoen per drie jaar. Voor verduurzaming van de bedrijfsvoering van agrarische ondernemingen met een miljoenenomzet biedt de De-minimisverordening onvoldoende soelaas.

5.3 Beleidsopties voor KPI-systematiek

5.3.1 Definitie van beleid en plaats van KPI's daarin

Het ontwikkelen van een KPI-systematiek ten behoeve van de verduurzaming van de landbouw is een vorm van beleidsontwikkeling, ondersteund door wetenschappelijk onderzoek.⁷⁰ Met beleid wordt daarbij bedoeld het stellen van doelen en het inzetten van middelen daarvoor in onderlinge samenhang door één of meer partijen (overheid, private financiers, brancheorganisaties etc.). Daarvoor zijn in het algemeen verschillende opties te formuleren, elk met voor- en nadelen. De identificatie van die opties, de weging van voor- en nadelen (ofwel effectenanalyse) en de selectie van een voorkeursoptie vormen samen de gebruikelijke stappen in de beleidsvorming.

De gekozen optie kan in het geval van de overheid worden gerealiseerd door wet- en regelgeving alsook allerlei vormen van 'soft law' (convenanten etc.) en gedragsbeïnvloeding door onder meer subsidies en communicatie. Eenmaal ingeregeld beleid zal worden uitgevoerd, gemonitord, geëvalueerd en aangepast (dit heet de beleidscyclus). In het geval van private ondernemingen wordt de beleidscyclus ingeregeld door bedrijfsstrategieën te ontwikkelen, ten uitvoer te leggen en de resultaten daarvan te monitoren. In beide situaties kunnen KPI's worden ingezet om streefwaarden te formuleren en de voortgang te bewaken.

In dit hoofdstuk moeten de termen beleid en beleidsopties worden gelezen als mogelijkheden voor het inzetten van de KPI-systematiek ten behoeve van verduurzaming van de landbouw door een scala aan gebruikers (zowel publiek als privaat).

5.3.2 Opties op basis van de voorgaande analyse

5.3.2.1 Mogelijkheden voor sturing, waardering, beloning

Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat een KPI-systematiek effectief kan zijn om te sturen op duurzame bedrijfsvoering in de landbouw, mits aan de Europeesrechtelijke kaders wordt voldaan. Die kaders betreffen het financieel belonen van boeren voor vrijwillig geleverde duurzaamheidsdiensten en worden bepaald door de regels met betrekking tot het GLB, staatssteun en mededinging. Sturing zonder financiële beloning valt daarbuiten. Uit de uitgevoerde analyse blijkt echter dat financiële middelen van buitenaf onvermijdelijk zijn om het duurzaamheidsprobleem in de landbouw op te lossen. Zonder die middelen zullen scherpere normen dan wel milieuheffingen de intensivering en schaalvergroting juist versnellen en zal een deel van de verduurzaming teniet worden gedaan.

De noodzaak om sectorvreemde private en publieke middelen toe te voegen aan het landbouwsysteem om verduurzaming mogelijk te maken, komt voort uit de tegengestelde drijvende krachten van economie (intensivering, schaalvergroting, efficiëntie) en ecologie (extensivering, schaalverkleining, inefficiënties), in combinatie met Europese regels die afdwingen dat alleen gemaakte kosten en gederfde inkomsten mogen worden vergoed, dit op grond van het 'polluter pays'-principe⁷¹. Wanneer additionele nationale middelen aan het GLB worden toegevoegd ten behoeve van agromilieuklimaatmaatregelen kan de daarvoor door de EC goedgekeurde rekensystematiek met circa 20 procent marge breder in Nederland worden uitgerold. Met zo'n marge kan deelname aan afspraken, regelingen en programma's voor duurzaamheid voor boeren alsnog financieel aantrekkelijk worden, naar analogie van de huidige situatie bij het ANLb, waar zelfs wachtlijsten aan de orde zijn.

Het bevorderen van duurzaamheidsafspraken in de keten en het bijpompen van nationale financiële middelen bij het NSP (dan wel het geven van staatssteun voor duurzaamheid) zijn beloftevolle sporen om verder te verkennen. Daarbij is het wel zaak om ingezette middelen zo nuttig mogelijk te besteden, dus effectief, kosteneffectief en daarom gebiedsgericht (Baayen et al., 2021).

⁷⁰ Het KPI-K-project is een voorbeeld van beleidsondersteunend onderzoek, waarin theorie en praktijkontwikkelingen ten aanzien van duurzaamheidsindicatoren worden uitgezocht, vanuit de vakliteratuur doelen worden geformuleerd met streef- en drempelwaarden, meetmethodieken en potentiële uitvoeringsmodaliteiten.

⁷¹ Het is daarom gunstig dat de EC in specifieke situaties sinds kort 20 procent marge accepteert boven op de gemaakte kosten en gederfde inkomsten ten gevolge van duurzaamheidsmaatregelen.

Korte ketens waarbij boeren producten rechtstreeks aan consumenten verkopen met een ruimere marge en diensten, zoals zorgboerderijen, brengen ook extra middelen in het landbouwsysteem. In dit rapport wordt daar niet op ingegaan, omdat het activiteiten van de boer zelf betreft om een beter inkomen te verwerven, los van duurzaamheid.

Hieronder komt de ruimte aan de orde voor achtereenvolgens private financiële beloning, publieke financiële beloning en andere publieke vormen van beloning.

5.3.2.2 Private financiële beloning

Private beloning van duurzaamheidsdiensten kent geen principiële beperkingen zolang er geen sprake is van horizontale of verticale ketenafspraken (kartelvorming). Een supermarktketen mag hogere prijzen rekenen voor duurzame producten en het voordeel ten goede doen komen aan de boeren die die producten hebben geleverd, mits daarover geen afspraken zijn gemaakt met andere supermarktketens. Hetzelfde geldt voor de handel en verwerkende industrie. Zodra zulke afspraken in het geding zijn, zal moeten worden voldaan aan het mededingingsrecht. In de praktijk zijn de marges niet alleen voor de boeren smal, maar ook voor de andere ketenpartijen (Van Galen et al., 2020). Zo is er regelmatig sprake van een prijzenslag tussen supermarkten om hun marktaandeel te behouden of vergroten. Dit betekent dat ketenpartijen uitsluitend in staat zijn om duurzaamheid te belonen als hun concurrenten dit ook doen ('first mover'-probleem).

Het mededingingsrecht van de EU is tot op heden een obstakel geweest voor duurzaamheidsafspraken. Daarbij speelt mee dat de interpretatie van het mededingingsrecht tot stand komt door casuïstiek in de vorm van uitspraken van de nationale mededingingsautoriteiten en het Hof in Luxemburg. De recente aanpassing van de GMO-Verordening (december 2021) biedt echter nieuwe ruimte om duurzaamheidsafspraken te kunnen maken en is bedoeld om het maken van zulke afspraken te bevorderen. Eind 2023 geeft de EC nader uitsluitsel in de vorm van Richtsnoeren. Tot die tijd biedt de Leidraad Duurzaamheidsafspraken van de ACM, ook al heeft die nog geen formele status, een kader om veilig afspraken te kunnen maken zonder risico op boetes.

De mogelijkheden voor private beloning van duurzaamheidsdiensten, buiten het aankoopgedrag om van consumenten, zijn per saldo als volgt:

- i. *Vrijwillige beloning van duurzaamheidsdiensten door individuele ketenpartijen (verwerkers, toeleveranciers, tussenhandel, retail) zonder nadere horizontale of verticale afspraken.* Zoals gezegd is dit weliswaar toegestaan, maar in de praktijk weinig realistisch, omdat ketenpartijen economisch geen ruimte hebben om als eerste te bewegen zonder zekerheid dat hun concurrenten eenzelfde stap zullen zetten.⁷²
- ii. *Vrijwillige beloning van duurzaamheidsdiensten door ketenpartijen op basis van horizontale of verticale afspraken.* Dit is sinds december 2021 onder bepaalde voorwaarden toegestaan binnen de kaders van het mededingingsrecht.
- iii. *Vrijwillige beloning van duurzaamheidsdiensten door burgers, bedrijven en private instellingen buiten de keten om.* Crowdfunding en sponsoring van duurzame landbouw is toegestaan, in de praktijk gaat het daarbij vrijwel altijd om concrete, lokale initiatieven (Herenboeren, agro-forestry etc.).
- iv. *Vrijwillige beloning van duurzaamheidsdiensten door banken en andere geldverstrekkers.* Banken kunnen rentekorting en bijvoorbeeld gunstige voorwaarden voor leningen bieden.

De mogelijkheden zijn in de praktijk beperkt tot opties (ii), (iii) en (iv), waarvan optie (ii) de keten betreft en landelijk van karakter is, optie (iii) specifieke boeren betreft en gebiedsgericht is en optie (iv) zowel landelijk als gebiedsgericht kan worden toegepast.

Combinaties komen ook voor. Zo kunnen coöperaties voorlopers qua duurzaamheid belonen met een hogere prijs voor het geleverde product (bij FrieslandCampina bijvoorbeeld gebeurt dit voor melk in het PlanetProof-

⁷² Uit economische analyses blijkt dat de retail zelfs toelegt op duurzame producten. Een beperkte betalingsbereidheid van consumenten voor biologische producten vertaalt zich in lagere gemiddelde winstmarges van supermarkten voor biologische producten. Supermarkten bieden echter toch biologische producten aan, ondanks dat daar minder winst op wordt gemaakt of zelfs verlies, omdat zij daarmee het hele assortiment van de winkel aantrekkelijker proberen te maken. Supermarkten compenseren deze verliezen met winsten die ze maken op andere producten; de zogenaamde margemix (Van Galen et al., 2020).

programma). Wanneer de beloning mede wordt opgebracht door de andere leden van de coöperatie, naast een hogere prijs in de supermarkt, is zij deels een 'sigaar uit eigen doos' (Silvis et al., 2022). Dit betekent dat de voorwaarden om de beloning te ontvangen niet te hoog mogen worden, omdat de concurrentiepositie van de leden van de coöperatie anders in het gedrang komt. Zo'n beloning functioneert vooral als prikkel om belangstelling te kweken voor duurzaamheidsdiensten.

5.3.2.3 Publieke financiële beloning

De primaire mogelijkheden voor publieke beloning van duurzaamheidsdiensten zijn de volgende:

- i. *Beloning door overheden van duurzaamheidsdiensten via het GLB.* Het gaat hierbij om de ecoregeling zowel als om agromilieuklimaatmaatregelen en andere duurzaamheidsinterventies onder de tweede pijler.⁷³ Daarvoor mogen Europese subsidies worden ingezet, aangevuld met nationale cofinanciering en desgewenst aanvullende nationale middelen boven op de cofinanciering.
- ii. *Beloning door overheden van duurzaamheidsdiensten bij wijze van staatssteun.* Langs deze weg kunnen investeringen voor duurzaamheid, maar ook agromilieuklimaatmaatregelen en andere interventies analoog aan die in de tweede pijler van het GLB worden gesteund.⁷⁴
- iii. *Beloning van duurzaamheidsdiensten door overheden buiten het GLB en staatssteun om.* In dit geval gaat het om steun onder de De-minimisverordening, met een plafond van € 20.000 per bedrijf per drie jaar en voor Nederland als geheel 352,5 miljoen over drie jaar. De bijdrage hiervan aan verduurzaming op nationale schaal is per definitie minimaal.

Het verschil tussen opties (i) en (ii) is klein en betreft voornamelijk de verantwoordingsmethodiek. In beide opties is de ruimte voor steun beperkt tot de gemaakte kosten en gederfde inkomsten plus in specifieke door de EC gedefinieerde gevallen, dan wel bij uitbreiding van het ANLb met additionele nationale middelen, een marge van maximaal 20 procent om deelname aantrekkelijk te maken. In optie (i) loopt de verantwoording via het NSP, in optie (ii) per aangemeld geval van staatssteun. Beide opties kunnen worden ingezet voor landelijke verduurzaming ('het peloton meekrijgen', het primaire doel van de ecoregeling) zowel als voor gebiedsgerichte verduurzaming (het primaire doel van agromilieuklimaatmaatregelen en andere tweede-pijlerinterventies).

Optie (iii) is eenvoudig toe te passen, mits er geen cumulatie optreedt: het plafond van € 20.000 per bedrijf per drie jaar geldt voor alle ontvangen De-minimissteun van de diverse overheden samen. De functie van optie (iii) is verleiding om interesse te kweken, maar het plafond is zo laag dat de feitelijke bijdrage aan verduurzaming gering is.

Ook hier zijn combinaties mogelijk. Overheden kunnen verduurzaming van de landbouwproductie in samenhang met de relevante ketenpartijen bevorderen met de ecoregeling van het GLB en kunnen gebiedsgerichte maatregelen steunen met het ANLb en andere tweede-pijlerinterventies dan wel met gerichte staatssteun onder vrijwel dezelfde condities. Daarnaast zou de overheid het bereik van het ANLb kunnen uitbreiden tot heel Nederland. Daarvoor zouden aanzienlijke extra middelen nodig zijn. Dit zou bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden door een deel van de stikstof- en klimaatgelden (samen € 60 miljard tot 2035) aan de agromilieuklimaatmaatregelen in het NSP toe te voegen. Hiervoor zou het NSP moeten worden aangepast. Het ANLb zou daarmee een bijdrage gaan leveren aan de verduurzaming van de gehele Nederlandse landbouwproductie.

⁷³ Bij het uitbrengen van het voorstel voor een Verordening over het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (https://ec.europa.eu/food/system/files/2022-06/pesticides_sud_eval_2022_reg_2022-305_en.pdf) heeft de EC voorgesteld om de nieuwe eisen ten aanzien van het verminderd gebruik daarvan door de lidstaten bij wijze van overgangsmaatregel gedurende vijf jaar te laten compenseren vanuit de ecoregeling en de agromilieuklimaatmaatregelen van het GLB. Daarmee creëert de EC een tweede uitzondering op het 'polluter pays'-principe, naast de bestaande uitzondering in Art. 72 van de Verordening Strategische Plannen voor Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water (Baayen & Van Doorn, 2020; Baayen et al., 2021). Aangezien lidstaten desgewenst nationale middelen mogen toevoegen aan het GLB via het NSP geeft het voorstel de ruimte voor volledige compensatie uit nationale middelen van de strengere eisen aan het pesticidengebruik gedurende de overgangperiode. Er hoeft dus geen sprake te zijn van een 'sigaar uit eigen doos'.

⁷⁴ Onder staatssteun vallen in elk geval alle vormen van transparante steun, waarbij het bruto-equivalent vooraf precies kan worden berekend zonder dat een risicoanalyse nodig is: (rente)subsidies, leningen, garanties, belastingvoordelen (waaronder waterschapslasten) en bevoorschotting. Het is niet duidelijk in hoeverre beloningen in natura, toegang tot (pacht)grond en gunstige pachtvoorwaarden onder de staatssteunregels vallen. Aangenomen mag worden dat dit wel het geval is.

5.3.2.4 Alternatieve vormen van publieke beloning

Uit het voorgaande blijkt dat de ruimte om extra financiële middelen toe te voegen aan het landbouwsysteem voor verduurzaming in belangrijke mate wordt beperkt door het 'polluter pays'-principe in samenhang met de beperkingen vanuit de staatssteun- en mededingingsregelgeving van de EU.

De overheid kan de volgende alternatieven inzetten om ruimte aan de sector te bieden zonder inbreuk te maken op de regels over staatssteun en mededinging:

- i. *Beloning van duurzaamheidsdiensten door vrijstelling te geven van wettelijke verplichtingen met betrekking tot klimaat, milieu en biodiversiteit.* In deze constructie wordt het gestelde doel niet bereikt door normstelling die voor iedere boer bindend is, maar door boeren de mogelijkheid te bieden om het resultaat langs andere weg te behalen (derogatie op basis van equivalentie). Voor zover een boer dat kosteneffectiever kan doen dan bij normstelling is er sprake van een inkomensvoordeel, dat niet onder de staatssteunregels valt. Het is essentieel dat de overheid in zo'n constructie borgt dat de gestelde doelen werkelijk worden gerealiseerd; anders zou er sprake zijn van 'greenwashing'. De KPI-systematiek kan dit mogelijk helpen maken door streefwaarden meetbaar en volgbaar te maken.

Juridisch is de ruimte echter beperkt, omdat er in Nederland nauwelijks nationale koppen op EU-regelgeving over zijn, buiten hetgeen de Tweede Kamer zelf heeft afgedwongen. Zonder goed gedefinieerde methodiek is vrijstelling van een wettelijk doel een vorm van staatssteun zonder grond. Constructies zoals intern salderen zijn echter wel mogelijk als er aantoonbaar sprake is van equivalentie met eenzelfde resultaat.

- ii. *Compensatie voor afwaardering van landbouwgrond tot landschapsgrond of natuurgrond.* Wijziging van de bestemming van landbouwgrond, een vorm van onteigening, verplicht de overheid tot compensatie. Tot op heden is de enige mogelijkheid om landbouwgrond af te waarderen tot natuurgrond. Daarop is nog wel landbouw mogelijk, maar agrarische bedrijfsvoering is dan dienstig aan de natuur. Als de bedrijfsvoering wordt uitgeoefend door natuurorganisaties is steun uit het GLB, binnen de door Nederland gemaakte keuzes voor de invulling daarvan⁷⁵, niet meer aan de orde. Afwaardering tot natuurgrond kan voor boeren economisch aantrekkelijk zijn, ook als het de bedoeling is om de grond te blijven gebruiken als onderdeel van een agrarisch bedrijf.⁷⁶ Afwaardering tot landschapsgrond onder verplichte extensivering, zoals aangekondigd in het Coalitieakkoord Rutte IV, biedt de overheid de kans om via schadeloosstelling extra financiële middelen in het landbouwsysteem te pompen buiten de

⁷⁵ Lidstaten hebben binnen het GLB ruimte om natuurgrond in gebruik voor land- of bosbouw mee te nemen als areaal waarvoor GLB-inkomenssteun wordt gegeven, zowel als het boeren betreft als landeigenaren en natuurbeheersorganisaties. Nederland heeft deze keuze conservatief ingevuld (GLB-steun enkel naar boeren en steun enkel voor grond die voor landbouw in gebruik is). Hierdoor worden bijvoorbeeld landschapselementen benadeeld. In het NSP heeft Nederland het voornemen uitgesproken om in elk geval landschapselementen op boerengrond ook te erkennen als subsidiabele landbouwgrond (grond waarvoor GLB-steun wordt gegeven) (Ministerie van LNV, 2021, p. 38).

⁷⁶ Afwaarderen van de grond levert financiële ruimte op. Bij het omzetten van landbouwgrond in bos of natuurterrein vermindert de waarde van de betreffende grond. Via de Subsidie Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) krijgt de grondeigenaar de waardedaling vergoed. Hiervoor wordt zowel de agrarische waarde als de opvolgende natuurwaarde getaxeerd. Daarnaast is het mogelijk om subsidie te ontvangen voor inrichtingsmaatregelen die nodig zijn om landbouwgrond geschikt te maken voor natuurbeheer en -ontwikkeling. Voorbeelden van inrichtingsmaatregelen zijn een bos aanleggen, een poel graven of een natuurvriendelijke oever maken. Als de nieuwe natuur eenmaal is aangelegd, is het mogelijk om ook voor het jaarlijks beheer een financiële bijdrage aan te vragen. Dit kan via de subsidies van het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) (*Nieuwe Oogst*, 20 augustus 2021, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/08/03/landbouwgrond-omvormen-naar-natuurgrond-kan-interessant-zijn>).

Voorbeeld: de gebiedscoöperatie Buitenland van Rhooen zet in op grootschalige extensieve akkerbouwbedrijven, gericht op natuurinclusieve landbouw (akkernatuur) in een mix van landbouw, natuur en recreatie. Voorzitter Gerard Doornbos ziet een lage pachtprijs (gefinancierd met gebiedsgericht geld) als cruciaal: "de sleutel voor dit soort initiatieven ligt bij een redelijke vergoeding en verlaging van de kosten" (*Nieuwe Oogst*, 2 mei 2022, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/05/02/gerard-doornbos-sleutel-natuurinclusief-ligt-bij-pachtprijs>).

staatssteunregels om⁷⁷, met behoud van de agrarische functie. Voor boeren dient afwaardering van landbouwgrond tot landschaps- of natuurgrond het voordeel dat vermogen wordt omgezet in liquide middelen, zodat de boer ruimte krijgt om duurzamer te werken. Onder bepaalde voorwaarden, maar dan wel bij wijze van staatssteun, biedt de EC zelfs ruimte voor een opslag van 20 procent op de schadecompensatie voor het waardeverlies van de activa. Het moet gaan om permanente afwaardering ten behoeve van duurzaamheid (natuur, milieu, klimaat, plant-, dier- en volksgezondheid).⁷⁸ Het is alles samen een veelbelovend instrument (BoerenNatuur, 2022; Jongeneel, 2022; LandschappenNL, Natuurmonumenten, Natuur en Milieu, de Natuur- en Milieufederaties en Vogelbescherming Nederland, 2022; Rabobank, 2022; Staatsbosbeheer, 2022; Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2022), waar uitsluitend LTO geen heil in ziet (LTO, 2022).

Overigens kan afwaardering ook in goed overleg tussen partijen bij de notaris worden vastgelegd in de vorm van een kwalitatieve verplichting. Private partijen kunnen de waardedaling via sponsoring compenseren, zoals nu onder meer gebeurt in de provincie Noord-Brabant via een groenfonds.⁷⁹ Deze constructies vormen een interessant alternatief voor exploitatiesteun door de overheid ten behoeve van duurzaamheid. Niet de meerkosten van duurzaamheidsdiensten afzonderlijk vormen de grondslag, maar de waardedaling van grond waar de overheid generieke beperkingen op vestigt ten aanzien van de bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheid ligt ook niet bij de overheid, zoals bij GLB-steun en staatssteun, maar bij het fonds, de taxateur en notaris.⁸⁰

Wellicht kan er ook ruimte worden gevonden in het bieden van planologische ruimte voor duurzame bedrijfsvoering, gunstige vergunningsvoorwaarden of voorrang in de afhandeling van aanvragen. Bij het bieden van planologische ruimte voor duurzame bedrijfsvoering dient de overheid primair het algemeen belang, niet het private belang. Bij gunstige vergunningsvoorwaarden kan niet-financiële ruimte worden geboden waarmee een bedrijf toch kosten bespaart. Voorrang bij de behandeling van aanvragen behoort tot de discretionaire ruimte van de overheid, mits op goede gronden (proportioneel, onderbouwd en vrij van willekeur).

⁷⁷ Voor het bestaan van staatssteun is vereist dat een voordeel wordt verschaft aan een onderneming. De overheid verleent bij een transactie geen voordeel aan zijn wederpartij als hij handelt onder normale marktvoorwaarden. Dat is het geval als de overheid zich opstelt als een "particuliere marktdeelnemer in een markteconomie" zou hebben gedaan in een vergelijkbare situatie (de zogenaamde Market Economy Operator toets). Bij vergoeding van waardedaling van grond als gevolg van door de overheid besloten functieverandering is bij onafhankelijke taxatie daarvan geen sprake van voordeel voor de boer.

Voor een toelichting op de logica, zie EC (2005): "In its July 2003 Altmark judgment, the Court stated that public service compensation is not state aid if it fulfils four conditions: The public service should be clearly defined; the parameters of the compensation should be objective and established in advance; the compensation cannot exceed costs; and the company in charge of the mission should be either chosen through public procurement 'which would allow for the selection of the tenderer capable of providing those services at the least cost to the community', or, if not, the costs of providing the public service must be based on the costs of a 'typical, well-run undertaking'. Where these conditions are met, *there is no state aid, and no notification is therefore necessary*. But since a large share of public service compensation probably does not meet the Altmark criteria, notably because no tender has been made — the fourth criterion — this could result in the illegality, due to lack of notification, of an enormous number of public compensation schemes." Om die reden heeft de EC destijds een besluit genomen waarin de notificatieplicht in veel situaties vervalt. Lidstaten kunnen zekerheidshalve de compensatie voor het leveren van publieke diensten toch aan de EC voorleggen. Zo keurde de EC op 3 juni 2022 een Nederlands staatssteundossier goed van 276 miljoen euro voor het verwerven van gronden voor natuurbescherming waarin 100% van de waardevermindering van de grond bij omzetting naar natuurgrond wordt vergoed, berekend op basis van een onafhankelijk rapport (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEX_22_3463).

⁷⁸ Zie punten 434-438 van het voorstel van de EC van 17 december 2021 voor herziene richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw. De vormgeving van de afwaardering is bepalend voor de vraag of er al dan niet toch sprake is van staatssteun (dit is met name het geval als er verstrengeling is met andere voordelen). Het voorstel van de EC voor herziening van de richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw van 17 december 2021 beschrijft de kaders voor toegestane afwaarderingssteun.

⁷⁹ <https://www.groenontwikkelingsfondsbabant.nl/inspiratie/inspiratiegids-natuur-en-ondernemen>

⁸⁰ In essentie vindt kapitalisatie plaats van af te schrijven toekomstige kansen om inkomen te verwerven uit de landbouw. Dat inkomen omvat ook de ruimte voor een bedrijfsvoering waarin wettelijke normen (nog) niet worden gehaald. Het 'polluter pays'-principe wordt zo uitgeschakeld. Via de compensatie voor waardedaling van de grond vergoedt de overheid zaken die vanwege de staatssteun- en GLB-regels anders niet zouden mogen worden vergoed.

5.3.3 Relatie met toepassingsvormen vanuit het KPI-project

Bovenstaande theoretische analyse sluit nauw aan bij de vier toepassingsvormen voor de KPI-systematiek die eerder zijn geïdentificeerd in het KPI-project (Reijs et al., 2022):

- i. *Realisatie van duurzaamheidsdoelen in gebiedsprocessen met als potentiële beloner(s) bijvoorbeeld een waterschap, provincie of een consortium van maatschappelijke stakeholders.* KPI's kunnen binnen de gebiedsgerichte benadering houvast geven bij het vertalen van regionale doelen op het gebied van natuur, water en klimaat naar het bedrijfsniveau. Voor deze toepassing kunnen private partijen als sponsor optreden, mits er geen ketenafspraken worden gemaakt, maar alleen steun wordt verleend. Overheden (Rijk, provincies, waterschappen, gemeentes) kunnen steun verlenen in de vorm van investeringssteun en andere GLB-interventies uit de tweede pijler, ofwel via het GLB ofwel als staatssteun. De ecoregeling en het ANLb kunnen gebiedsgericht worden ingezet. Het is echter niet mogelijk om financiële middelen uit verschillende bronnen te poolen en uit te geven via bijvoorbeeld een puntensysteem. Dat kan enkel tot de (lage) grens van de De-minimisverordening (€ 20.000 per bedrijf per drie jaar). Hoewel het dus niet mogelijk is om middelen te combineren tot één beloningssysteem, kunnen alle betrokken partijen wel gebruikmaken van dezelfde KPI-set om de beloningen op te baseren en kunnen de te belonen drempel- en streefwaarden onderling worden afgestemd en vergeleken.

Wel kunnen overheden buiten het GLB en staatssteun om middelen toevoegen aan het systeem door de bestemming van landbouwgrond te veranderen in landschapsgrond (zoals aangekondigd in het coalitieakkoord Rutte IV) of natuurground. Een dergelijke afwaardering moet verplicht worden gecompenseerd en langs die weg kunnen publieke financiële middelen worden aangewend voor extensivering, bijvoorbeeld in de veenweide, in buffers rond Natura 2000-gebieden en in de buurt van stedelijke gebieden waar grootschalige intensieve landbouw beperkte toekomst heeft.
- ii. *Realisatie van duurzaamheidsclaims in de markt, met als potentiële beloner bijvoorbeeld een afnemer van het product.* Voor deze toepassing kunnen private partijen ketenafspraken maken binnen de kaders van het mededingingsrecht. Consumenten worden daarmee medesponsor van duurzame productie.⁸¹ Ook koolstofcertificaten kunnen een private vorm van beloning bieden.

Overheden kunnen steun bieden door aanvullend daaraan gunstige condities te scheppen voor duurzame bedrijfsvoering in het algemeen, door boeren te belonen voor duurzaamheidsdiensten via de ecoregeling, door het ANLb uit te breiden tot heel Nederland en daarvoor aanvullende nationale financiering aan het NSP toe te voegen, en door steun voor investeringen, kennis en innovatie. Door gebruik te maken van dezelfde KPI's kunnen bedrijven en overheden beloningen beter op elkaar afstemmen. Mogelijk kunnen bedrijven meer inspelen op onderwerpen waar een concrete markt vraag is (denk bijvoorbeeld aan klimaat en dierenwelzijn) en kan de overheid zich meer focussen op de onderdelen waar die markt vraag voornamelijk minder aanwezig is.
- iii. *Duurzaamheidssteun via het GLB, bijvoorbeeld door koppeling met de ecoregeling en het ANLb en met de EU, Rijk, provincies en waterschappen als potentiële beloner.* Deze toepassing staat alleen open voor de overheid (Rijk, provincies, waterschappen) en wordt per definitie ingezet vanwege het Unierecht. Vrijwel alle vormen van overheidssteun zijn mogelijk (ook staatssteun analoog aan het GLB), met uitzondering van concurrentievervalsende vormen van steun. De mogelijkheid van een puntensysteem is beperkt tot de ecoregeling en het ANLb.
- iv. *Overheidsmaatregelen als onderdeel van bijvoorbeeld toekomstig landelijk mest-, stikstof-, klimaat- of gewasbeschermingsbeleid, met als potentiële beloner of vrijsteller de landelijke overheid.* Deze toepassing gaat ervan uit dat de overheid op grond van een KPI-systematiek ruimte kan bieden aan boeren om meer op prestaties te worden afgerekend in plaats van het voldoen aan verplichtingen. Het gaat daarbij om vrijstellingen (derogaties) en equivalentie. Zo is binnen het GLB de biologische landbouw ontheven van bepaalde verplichtingen, omdat zij per definitie als groen wordt beschouwd. Een voorbeeld van equivalentie is het intern salderen voor stikstof. Daarnaast kan de overheid (Rijk, provincies, waterschappen, gemeentes) voor klimaat, milieu en biodiversiteit steunregelingen openstellen voor kennis, innovatie, investeringen, samenwerking en agromilieuklimaatmaatregelen. Waar de steun niet wordt gegeven onder het GLB zijn de staatssteunregels van toepassing, met vrijwel identieke ruimte als bij het GLB, maar met andere procedures.

⁸¹ Een deel van de betalingen door consumenten zal weglekken naar het buitenland, met name andere EU-lidstaten. Omgekeerd zullen buitenlandse consumenten een deel van de duurzaamheidskosten in Nederland betalen.

- v. De verwachtingen bij sector en overheden van vrijstellingen en equivalentie als alternatief voor regelgeving zijn hoog.⁸² Juridisch zijn de mogelijkheden echter beperkt (zie paragraaf 5.3.2.4). Vrijstellingen zijn mogelijk, mits even streng ingeregeld. Om die reden moet worden gewaakt voor onhaalbare verwachtingen. De EU-milieuregelgeving stelt normatieve eisen waaraan de lidstaten invulling moeten geven en waarbij zij het niet mogen laten bij goede intenties en vrijblijvendheid, op straffe van ingebrekestelling. Het PAS-arrest toont aan dat de Nederlandse wens om economische ruimte te bieden zonder zekerheden dat de communautaire milieudoelen worden gerealiseerd, tot grote problemen leidt (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020). Het verdient aanbeveling om een juridische verkenning uit te laten voeren naar wat er op een aantal beleidsdossiers desondanks mogelijk is.

De plaats van bovengenoemde vier toepassingsvormen in het Doern-continuüm is weergegeven in Figuur 15. Naast deze toepassingsvormen kunnen ook andere instrumenten uit het Doern-continuüm worden ingezet. In alle toepassingsvormen is het wenselijk om ook in te zetten op informatievoorziening, hulp bij verduurzamingsplannen en steun voor omschakeling naar biologische landbouw. Wat betreft milieuemissies liggen beprijzing en normering meer in de rede dan beloning (zie paragraaf 3.2.1).



Figuur 15 Positie van de vier toepassingsvormen voor KPI's ten behoeve van sturing en beloning van duurzaamheidsdiensten in een assenkruis, met op de x-as de dimensie privaat/publiek en op de y-as een uitwerking van het Doern-continuüm. Legenda: (a) gebiedsprocessen; (b) markt; (c) GLB; (d) vrijstellingen in relatie tot specifieke regelgeving.

⁸² Reijjs et al. (2022) concluderen op basis van de uitgevoerde verkenningen dat er behoefte is aan een systeem dat (i) alle duurzaamheidsopgaven die landen op het boerenerf integraal benadert, (ii) betere duurzaamheidsprestaties op bedrijfsniveau meetbaar en benchmarking mogelijk maakt, (iii) uitgaat van een positieve benadering van de landbouw en werkt met positieve prikkels, (iv) zo veel mogelijk ruimte biedt aan vakmanschap van ondernemers om de bedrijfsvoering flexibel in te richten en (v) een gezamenlijke taal en basis creëert voor alle betrokken partijen om te sturen in de richting van doelrealisatie. De systematiek wordt gezien als een potentiële gamechanger die een omschakeling naar doelenbeleid mogelijk maakt. Achter dit draagvlak schuilt ook de nodige onvrede over invulling van het huidige beleid. Men is (in wisselende verhoudingen) op zoek naar langetermijnperspectief, duidelijkheid over gewenste prestaties/bedrijfsvoering, zodat hierop ook strategisch kan worden geanticipeerd; nieuwe vormen van beleid waarin integraal naar alle opgaven wordt gekeken, zonder spanning, afwenteling en tegenstrijdigheid tussen verschillende beleidsdossiers; het verminderen van (complexiteit van) regels; meer vrijheid om bij het bedrijf passende maatregelen te kiezen in plaats van verplichtende middelvoorschriften; een positieve benadering, belonen van stappen in de gewenste richting in plaats van straffen van overtredingen; en een mogelijkheid om aan verplichtingen te voldoen die juridisch ook houdbaar is.

5.3.4 Governance en uitvoering

Uit de voorgaande analyse blijkt dat het sturen op en waarderen en belonen van duurzaamheidsdiensten maatwerk vraagt. Afhankelijk van de toepassingsvorm gelden andere Europeesrechtelijke eisen. Het ligt daarmee niet in de rede om de uitbetaling van alle vormen van beloning bij één uitvoeringsorganisatie onder te brengen. Daarvoor zijn de verantwoordelijkheden te zeer verschillend.

De rol van een centrale organisatie, bijvoorbeeld de Ecologische Autoriteit uit het Coalitieakkoord Rutte IV of de onafhankelijke certificeringsautoriteit die de RLi (2022) voorstelt, zou daarom niet moeten zijn om uitvoering te geven aan het sturen op (beleid) en waarderen en belonen van duurzaamheidsdiensten (uitvoering), maar om gevalideerde informatie bijeen te brengen en bij te houden inzake:

- i. De concrete doelen en streefwaarden die door EU, overheid en magistratuur worden gesteld op het gebied van duurzaamheid voor elk doel waarvoor een KPI is geformuleerd (*bijhouden van formele doelstellingen*);
- ii. De kwantitatieve bijdrage die specifieke duurzaamheidsdiensten leveren aan die verschillende doelen, berekend op landelijk niveau waar er geen regionale verschillen te verwachten zijn dan wel per gebied waar zulke verschillen wel bestaan (bijvoorbeeld tussen grondsoorten ten aanzien van broeikasgasemissies) en wetenschappelijk onderbouwd (*ijken van bijdragen van soorten duurzaamheidsdiensten aan doelstellingen*);
- iii. De validering van geleverde inspanningen en de bijdrage daarvan aan de realisatie van de doelen (*valideren en registreren van gerealiseerde bijdragen aan doelstellingen*).

Het maken van ketenafspraken zelf en het openstellen van regelingen hoort niet thuis bij een dergelijke Autoriteit, maar bij de partijen die daar juridisch voor verantwoordelijk zijn en aansprakelijk wanneer de naleving tekortschiet. De uitvoering en handhaving horen daar ook thuis.

De complexiteit van doelen, gebieden en sectoren en de versnipperde rolverdeling tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeentes beletten het om deze rol bij een van deze partijen te beleggen.

6 Reflectie en conclusies

6.1 Algemene bevindingen

De Nederlandse landbouw bevindt zich in een impasse als gevolg van langjarige en economisch noodzakelijke verbetering van de efficiëntie (kostenreductie) door intensivering en schaalvergroting, terwijl de realisatie van doelen op het gebied van klimaat, milieu, landschap, biodiversiteit en dierenwelzijn in het algemeen om het omgekeerde vragen (inefficiënties, extensivering en schaalverkleining). Deze impasse is niet uniek voor Nederland, maar tekent zich in ons land wel scherp af vanwege de beperkte ruimte en verregeande optimalisatie die al heeft plaatsgevonden (elke postzegel wordt benut). Om uit de impasse te komen en de duurzaamheidsdoelen te bereiken, is een aanzienlijke uitbreiding van de financiële middelen nodig. De Nederlandse consument wil (nog) onvoldoende betalen, de boer kan (nog) onvoldoende betalen.⁸³ De extra middelen dienen bij voorkeur privaat te worden opgebracht, omdat publieke vergoeding tot 'crowding out' leidt van private initiatieven. Los van het extra benodigde budget zijn prikkels nodig die ervoor zorgen dat het verduurzamen van de bedrijfsvoering aantrekkelijker wordt, zowel financieel als anderszins. Deze prikkels zijn op dit moment nog onvoldoende aanwezig. Ook is nog onvoldoende duidelijk hoe individuele bedrijven integraal (dus zonder negatieve afwenteling naar andere thema's) kunnen bijdragen aan het realiseren van doelen.

Om effectieve sturing op duurzaamheid te realiseren, dient een combinatie van maatregelen te worden ingezet, variërend van informatievoorziening over duurzaamheid tot steun voor planvorming voor verduurzaming, voor omschakeling naar duurzame productiemethoden zoals biologische landbouw, beloning van losse activiteiten ten behoeve van milieu, klimaat, landschap, biodiversiteit en dierenwelzijn, beprijzing van milieuemissies en regulering en normering van negatieve externaliteiten van de landbouwproductie in het algemeen. Sturingsmogelijkheden liggen bij verschillende partijen en betrokkenheid van alle partijen (consumenten, producenten, ketenpartijen, banken en verzekeraars, overheden) is nodig om de doelen te realiseren.

In dit rapport is bovenstaand palet aan instrumenten gerangschikt op een interventieladder (een specifieke uitwerking van het Doern-continuüm voor overheidsinterventies). De treden van de Doern-ladder reflecteren een oplopende bereidheid van de overheid om haar gezag en financiële, informationele en organisatorische capaciteiten in te zetten ten aanzien van een specifieke groep in de maatschappij voor het bereiken van een bepaald doel. Politiek en ambtelijk gaat de voorkeur in het algemeen uit naar zo min mogelijk dwang, vanuit overwegingen van proportionaliteit. Minder ingrijpende maatregelen hebben voorrang op zwaardere maatregelen. Voor milieuemissies echter verdienen normeren en beprizen op grond van het VWEU en de bestuurskundige literatuur de voorkeur ('polluter pays'-principe), in het bijzonder voor broeikasgassen (met name CO₂), ammoniak, nitraat en fosfaat waarbij een duidelijke normwaarde kan worden gedefinieerd waar bedrijven aan moeten voldoen. Dat geldt ook voor milieuaspecten waarvoor de EU-regelgeving en/of de nationale rechter strikte naleving van normen en realisatie van doelen vereist. Vrijwilligheid levert daarvoor onvoldoende zeker resultaat.

De Europese regelgeving is wat betreft milieu weliswaar gefundeerd op het 'polluter pays'-principe, maar voor de landbouw wordt dat principe maar gedeeltelijk in de praktijk gebracht. In veel gevallen past de EU voor de landbouw het 'provider gets'-principe toe, dat geen rechtsgrondslag heeft, maar op veel gebieden doorwerkt, onder meer in betalingen voor ecosysteemdiensten, de coregeling en het ANLB uit het GLB en de staatssteunregels. De scheidslijn tussen beide principes valt samen met het verschil tussen verplicht opgelegde dan wel vrijwillige maatregelen. Om concurrentievervalsing tegen te gaan, kent de EU strikte regels ten aanzien van staatssteun en mededinging. Sinds eind 2021 is de regelgeving op beide gebieden in het kader van de Green Deal, Farm-to-Fork Strategy en Biodiversity Strategy voor de landbouw aanmerkelijk

⁸³ Dit laat onverlet dat ook van de boeren zelf een bijdrage mag worden verwacht. Het gemiddelde inkomen is weliswaar laag, maar het vermogen hoog. Voor de melkveehouderij bijvoorbeeld staat tegenover een bedrijfsinkomen van 32.000 euro per onbetaalde arbeidsjaareenheid een eigen vermogen van 3,1 miljoen euro (<https://www.agrimatie.nl>).

verruimd. Een marge van 20 procent boven op de gemaakte kosten en gedeerde inkomsten wordt door de EC in specifieke gevallen geaccepteerd om deelname aan duurzaamheidsprogramma's en -afspraken aantrekkelijk te maken. EU-lidstaten mogen bovendien sinds eind 2021 ongelimiteerd en zonder staatssteuntoets nationaal geld toevoegen aan het NSP, mits de EC daar per geval mee akkoord gaat. Met het oog op duurzaamheid zijn horizontale en verticale afspraken in de landbouw sinds eind 2021 niet langer verboden, maar een recht, mits die afspraken niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.

Een KPI-systematiek is op alle niveaus van de Doern-ladder toepasbaar. De verschillende instrumenten van de ladder leveren voor verschillende situaties aangrijpingspunten om te sturen op verduurzaming van de bedrijfsvoering in de landbouw; of het nu gaat om het bereik van informatiecampagnes, realisatie van duurzaamheidsdiensten, emissiereductie als gevolg van heffingen of nalevingscijfers met betrekking tot normen uit de regelgeving. Een belangrijke rol van KPI's is daarbij het definiëren van het gewenste gedrag op alle relevante gebieden, in de vorm van een gedeelde taal over na te streven doelen en te realiseren drempel- en streefwaarden, zowel individueel als collectief in een gebied of voor een bepaalde sector. Eenduidige communicatie hierover kan richting geven aan de gewenste transitie.

Vanuit de agrarische sector bestaan er hoge verwachtingen van een KPI-systematiek als vervanging van bindende normen en regels en middelvoorschriften, zodat boeren weliswaar heldere normen hebben waar zij aan moeten voldoen, maar zelf mogen bepalen hoe zij dat doen (doelvoorschriften). Juridisch is de ruimte voor vrijstellingen (derogaties, equivalentie) bij milieuemissies echter beperkt. Eerder moet worden gedacht aan een systematiek als intern salderen voor stikstof, waarbij alternatieven mogelijk zijn, maar evengoed streng moeten worden gecontroleerd en gehandhaafd. Voor andere doelen, zoals ten aanzien van bodemkwaliteit en dierenwelzijn, is er meer ruimte.

Een KPI-systematiek is goed compatibel met duurzaamheidsafspraken, het GLB en staatssteun. Wel moet daarbij het karakter van elke soort steun worden gerespecteerd. Het eigenaarschap verschilt en ook de Europeesrechtelijke kaders voor governance. Combinatie van private en publieke financiële middelen en uitgifte daarvan middels een puntensysteem is daardoor niet mogelijk (uitzonderingen daargelaten (De-minimis-steun)).

Een KPI-systematiek kan ook bruikbaar zijn voor gebiedsgerichte toepassing, waarbij met behulp van KPI's regionale doelen vertaald kunnen worden naar het bedrijfsniveau door middel van drempel- en streefwaarden. Met name waar de kosten dan wel de resultaten van activiteiten sterk verschillen tussen gebieden, is dan wel een andere toepassing nodig van de KPI-systematiek (verschillen in drempel- en streefwaarden en in de hoogte van de beloning).

Aanvulling van financiële middelen voor verduurzaming kan op verschillende manieren tot stand komen. De bijdrage van de consument kan vrijwillig plaatsvinden door in de supermarkt te kiezen voor duurzaamheid dan wel via indirecte dwang als gevolg van ketenafspraken. Via zulke afspraken kunnen ook aandeelhouders, ketenpartijen en banken bijdragen aan de verduurzaming. Banken kunnen daarbij sectorvreemd geld binnenbrengen. Langs de weg van GLB en staatssteun kunnen overheden ook aanzienlijk aan de verduurzaming bijdragen, met name wanneer nationale middelen worden toegevoegd aan het NSP.

Bij de inzet van KPI's moet worden bedacht dat voor de verschillende doelen andere instrumenten nodig zijn en een andere balans tussen publieke en private financiering. Er is daarmee sprake van een spanningsveld tussen de wens om een eenvoudig KPI-systeem in te richten en de bestuurlijke en ook juridische realiteit. Publieke steun zal moeten plaatsvinden conform het GLB en de staatssteunregels en zal worden verantwoord aan en gecontroleerd door de EC. Private steun zal per geval (concreet doel) moeten worden ingeregeld buiten de overheid om, waarbij verantwoordelijkheid moet worden afgelegd aan de ACM. In alle gevallen zal gewaakt moeten worden dat beschikbaar gestelde private en publieke financiële middelen zo worden ingezet dat maximaal effect wordt bereikt en ondoelmatig gebruik en greenwashing worden voorkomen.

Hoewel het combineren tot een geïntegreerd beloningssysteem, waarbij publieke en private financiële middelen worden samengebracht, niet haalbaar lijkt, is het ontwikkelen van een gelijke onderliggende inhoudelijke basis voor KPI's waardevol. Door gebruik te maken van dezelfde KPI's kunnen bedrijven en

overheden beloningen beter op elkaar afstemmen. Ook kunnen de maatschappelijke transactiekosten worden beperkt, omdat er minder tijd verloren gaat in het afstemmen van systemen en definities.

6.2 Conclusies

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- i. Een belangrijke bijdrage van een KPI-systematiek aan de verduurzaming van de landbouw is het definiëren van doelen en gewenst gedrag. Een gezamenlijke taal, meetmethodiek en streefwaarden zijn onontbeerlijk.
- ii. Een KPI-systematiek kan voor allerlei interventies worden ingezet. De KPI's zoals gedefinieerd in het KPI-K-project kunnen worden gebruikt om transparantie te bieden over de te realiseren duurzaamheidsdoelen en de realisatie daarvan op bedrijfsniveau en zo bewustwording te stimuleren. Eveneens kunnen ze worden gebruikt als richtlijnen voor keurmerken voor duurzaamheid, als criteria voor betaalde duurzaamheidsdiensten, maar ook voor beprijzing of voor normering en sanctionering van overtreders. Er is dus niet sprake van één toepassing van KPI's, maar van vele elkaar aanvullende toepassingen.
- iii. Waardering en beloning van duurzaamheidsdiensten kunnen verschillende vormen aannemen. Financiële beloning van duurzaamheidsdiensten is slechts een van de opties. KPI's kunnen als beoordelingscriterium bij elke vorm van beloning een rol spelen. Ook kunnen KPI's worden gebruikt ten behoeve van communicatie en bewustwording.
- iv. Voor een grootschalige transitie van de landbouw naar duurzaamheid zijn aanzienlijke aanvullende financiële middelen nodig die niet of onvoldoende door de sector zelf kunnen worden opgebracht. Gezien de omvang van de problematiek zullen zulke middelen zowel van private als publieke zijde moeten komen. Met het oog op de noodzakelijke internalisatie van de kosten van externaliteiten van de landbouw en voor het voorkomen van 'crowding out', heeft inzet van private middelen de voorkeur. Door recente wijziging van beleidskaders zijn hiervoor interessante nieuwe mogelijkheden ontstaan.
- v. Bij private financiering kan gebruik worden gemaakt van de recente uitzondering (Art. 210bis GMO-Verordening) voor de landbouw op het kartelverbod van Art. 101 VWEU ten behoeve van duurzaamheidsafspraken. De voorwaarde daarvoor is dat de afspraken onontbeerlijk zijn om de doelen te bereiken. Dit betekent dat de kosten die aan de consument worden doorbelast, beperkt moeten blijven tot de werkelijke kosten, met een marge van naar verwachting hooguit 20 procent om deelname van de boeren te stimuleren. De verantwoording voor de afspraken speelt tussen de private partijen en de ACM.

Afspraken tussen producenten (boeren) en afnemers (handel) over duurzaamheid zijn overigens niet automatisch een vorm van verboden kartelvorming. Aanbieders en afnemers kunnen in overleg dergelijke afspraken vrijelijk maken, mits de mededinging niet wordt belemmerd. Een duurzaamheidskeurmerk kan zonder problemen in de markt worden gezet, maar het gezamenlijk uitsluiten van niet-duurzame producten door afnemers is onderworpen aan de mededingingseisen.
- vi. Bij publieke financiering kan gebruik worden gemaakt van de recente ontheffing in het GLB (Art. 145-146 Verordening Strategische Plannen) van de staatssteuntoets voor aanvullende nationale financiering via het NSP. Buiten het GLB om kan onder vergelijkbare condities staatssteun worden verleend voor verduurzaming. In specifieke gevallen is een marge van 20 procent mogelijk. De verantwoording voor de steun loopt tussen overheid en EC via de reguliere kanalen van GLB en staatssteun.
- vii. Een combinatie van private en publieke financiële middelen en uitkering daarvan op basis van door stapeling van beloningen is alleen mogelijk als de verschillende onderdelen afzonderlijk worden ingeregeld en verantwoord. Elk instrument kent noodzakelijkerwijs zijn eigen juridische inregel- en verantwoordingsvoorwaarden. Er bestaat een spanningsveld tussen de juridische en bestuurlijke kaders en de gewenste eenvoud en flexibiliteit van uitvoering.
- viii. De ontwikkeling van een geïntegreerd certificeringssysteem gekoppeld aan beloningen (brons, zilver, goud) zoals voorgesteld door de RLi (2021) is bij vermenging van private en publieke middelen niet

haalbaar. Desalniettemin is het ontwikkelen van een gelijke onderliggende inhoudelijke basis voor KPI's waardevol. Door gebruik te maken van dezelfde KPI's kunnen bedrijven en overheden beloningen beter op elkaar afstemmen. Ook kunnen de maatschappelijke transactiekosten worden beperkt, omdat er minder tijd verloren gaat in het afstemmen van systemen en definities.

- ix. Vrijstelling van doel- en middelvoorschriften waarbij boeren zelf kunnen bepalen hoe zij aan gestelde normen voldoen, kent juridische beperkingen. Met name voor milieuemissies zal eventuele toepassing van deze benadering op bezwaren stuiten, of in elk geval niet leiden tot werkelijke vereenvoudiging en flexibilisering. Bij milieuemissies liggen beprijzing en normering meer in de rede dan beloning van emissiereducties, in het bijzonder voor broeikasgassen, met name CO₂, ammoniak, nitraat en fosfaat waarbij een duidelijke normwaarde kan worden gedefinieerd waar bedrijven aan moeten voldoen.
- x. Afwaardering van landbouwgrond tot natuur- of landschapsground biedt de overheid kansen om extra geld in het landbouwsysteem te brengen voor verduurzaming. Het gaat daarbij niet om staatssteun, maar om schadecompensatie, waarbij inbegrepen beperking van toekomstige ruimte voor niet-duurzame bedrijfsvoering. De EC stelde bij de publicatie van de voorgestelde nieuwe staatssteunrichtsnoeren onlangs voor om bij blijvende afwaardering van landbouwgrond voor duurzaamheidsdoelen in het kader van staatssteun daarboven zelfs een overcompensatie van 20 procent toe te staan.
- xi. Een KPI-systematiek is bruikbaar voor alle vier toepassingsvormen die in het KPI-K-project zijn geïdentificeerd: gebiedsgericht, marktgericht, GLB en vrijstellingen. De juridische kaders daarvoor verschillen echter aanzienlijk van elkaar. De toepassingsvormen en governance zullen daarom los van elkaar moeten worden ingeregeld.

Literatuur

- ACM, 2020. Leidraad duurzaamheidsclaims. Den Haag.
<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/leidraad-duurzaamheidsclaims.pdf>
- ACM, 2021. Leidraad Duurzaamheidsafspraken (concept). Mogelijkheden binnen het mededingingsrecht. Den Haag. <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2e-concept-leidraad-duurzaamheidsafspraken.pdf>
- Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020. Niet alles kan overal. Eindrapport over structurele aanpak. Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>
- Andrés, P., E. Doblas-Miranda, P. Rovira, A. Bonmatí, À. Ribas, S. Mattana, J., Romanyà, 2022. Research for AGRI Committee – Agricultural potential in carbon sequestration-Humus content of land used for agriculture and CO2 storage. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699655/IPOL_STU\(2022\)699655_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699655/IPOL_STU(2022)699655_EN.pdf)
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, 2020. Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB. Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 3040. <https://doi.org/10.18174/536159>
- Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021. Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB. Wageningen, WENR, Rapport 3102. <https://doi.org/10.18174/552685>
- Barnard, C., 2013. The substantive law of the EU. Oxford University Press.
- Behavioural Insights Team, 2020. A menu for change - Using behavioural science to promote sustainable diets around the world. https://www.bi.team/wp-content/uploads/2020/03/BIT_Report_A-
- Beldman, A., M. Benus, A. ten Brummelhuis, H. Ellen, R. Hoste, P. van Horne, K. de Koning, H. Vermeer, 2022. Op weg naar een duurzamere veehouderij. Maatregelen en stimulansen in de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij van 1980 tot 2020. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2022-012. <https://edepot.wur.nl/566033>
- Berkhout, P., A. Eweg, A. Jellema, H. van der Meulen, G. Venema, 2021. Analyse van de landbouw en het landelijk gebied in Nederland: een SWOT-analyse. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2021-075. <https://doi.org/10.18174/547682>
- BoerenNatuur, 2022. Position paper landschapsgrond voor het Rondetafelgesprek met de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer op 9 juni 2022.
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A03966
- Bouma, J., M. Koetse, J. Brandsma, 2020. Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 3799. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-natuurinclusieve-landbouw-wat-beweegt-boeren-3799.pdf>
- Bouma, J., F. Oosterhuis, 2019. Publieke belangen en de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland. Een welvaartstheoretisch perspectief. Den Haag: PBL, publicatienummer 3555. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-publieke-belangen-en-de-herziening-van-het-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-qlb-in-nederland_3555.pdf
- Buitenhuis, Y., J. Candel, P.H. Feindt, K. Termeer, E. Mathijs, I. Bardají, J. Black, A. Martikainen, M. Moeyersons, A. Sorrentino, 2020a. Improving the Resilience-enabling Capacity of the Common Agricultural Policy: policy recommendations for more resilient EU farming systems. EuroChoices 19: 63-71. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1746-692X.12286>
- Buitenhuis, Y., J.J.L. Candel, K.J.A.M. Termeer, P.H. Feindt, 2020b. Does the Common Agricultural Policy enhance farming systems' resilience? Applying the Resilience Assessment Tool (ResAT) to a farming system case study in the Netherlands. Journal of Rural Studies 80: 314-327.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016720303740>

-
- Candel, J., 2022. EU food-system transition requires innovative policy analysis methods. *Nature Food* 3: 296-298. <https://doi.org/10.1038/s43016-022-00518-7>
- CE DELFT, 2017. Handboek Milieuprijzen 2017. Methodische onderbouwing van kengetallen gebruikt voor waardering van emissies en milieu-impacts. Delft, publicatienummer 17.7A76.64. https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_7A76_Handboek_Milieuprijzen_2017_DEF.pdf
- Doern, G.B., R.W. Phidd, 1983. Canadian public policy. Ideas, structure, process. Ontario (Canada): Methuen Publications.
- Doorn, A., van, J. Reijs, J.W. Erisman, F. Verhoeven, D. Verstand, W. de Jong, K. Andeweg, N. van Eekeren, A.C. Hoes, H. van Kernebeek, C. Koopmans, J.P. Wagenaar, P. de Wolf, 2021a. Integraal sturen op doelen duurzame landbouw via KPI's. <https://edepot.wur.nl/548327>
- Doorn, A.M. van, J. Schütt, T. Visser, R. Waenink, R.P. Baayen, M.F. Dekkers, I. Selin Noren, W. Sukkel, D. Heupink, C. Koopmans, L. Deijl, c. Weebers, 2021b. BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw. Wetenschappelijke onderbouwing en toepassing in de praktijk. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 3121. <https://edepot.wur.nl/555052>
- EC, 2005. Public compensation in practice: Commission package on State aid for Services of General Economic Interest. L.P. Svane, Directorate-General Competition, Unit I-1. https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2005_3_34.pdf
- EC, 2018. The application of the Union competition rules to the agricultural sector. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, SWD(2018) 450 final. Brussel, 26 oktober 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0706>
- EC, 2019. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal. COM(2019) 640 final. Brussel, 11 december 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- EC, 2020a. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. COM(2020) 381 final. Brussel, 20 mei 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>
- EC, 2020b. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De natuur terug in ons leven brengen. COM(2020) 380 final. Brussel, 20 mei 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>
- EC, 2020c. Aanbevelingen van de Commissie voor het strategisch GLB-plan van Nederland. Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Aanbevelingen aan de lidstaten inzake hun strategisch plan voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. SWD(2020) 388 final. Brussel, 18 december 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0388>
- EC, 2021a. Executive summary of the evaluation of the instruments applicable to State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas. Commission staff working document SWD(2021) 108 final. Brussels, 11 mei 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2021:108:FIN>
- EC, 2021b. A competition policy fit for new challenges. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2021) 713final. Brussel, 18 november 2021. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)713&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)713&lang=en)
- EC, 2021c. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Duurzame koolstofcycli. COM(2021)800 final. Brussel, 15 december 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0800&from=NL>
- EC, 2022. Recommendation for a Council Recommendation on the economic policies of the Netherlands and delivering a Council opinion on the Stability Programme of the Netherlands. Brussel: European Commission, COM(2022) 621 final, 23 May 2022. https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-csr-netherlands_en.pdf
- Engström, P., K. Nordblom, H. Ohlsson, A. Persson, 2015. Tax Compliance and Loss Aversion. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (4): 132-64. <https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/pol.20130134>

-
- Eriksen, K., L. Fallan, 1996. Tax knowledge and attitudes towards taxation. A report on a quasi-experiment. *Journal of Economic Psychology* 17(3): 387-402.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0167487096000153>
- ERK, 2018. Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020 (COM(2018) 392, 393 en 394 final) (2019/C 41/01). Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AA0007&from=EN>
- ERK, 2021. Speciaal verslag. Het beginsel "de vervuiler betaalt": inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU. Luxemburg, december 2021.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_NL.pdf
- Fikken, T., Rozendaal, W.J.B., Hoolsema, H.M., Omtzigt, V.M., 2022. Eindrapportage tweede praktijktoets NSP-GLB. Harderwijk: Aequator Groen & Ruimte B.V.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/15/eindrapportage-tweede-praktijktoets-nsp-qlb>
- Galen, M. van, W. Baltussen, K. Gardebroek, N. Herceglic, R. Hoste, R. Ihle, J. Jager, B. Janssens, G. Jukema, M. Kornelis, K. Logatcheva, E. Oosterkamp, J. Roskam, H. Silvis, R. Stokkers, 2020. Agro-Nutri Monitor 2020; Monitor prijsvorming voedingsmiddelen en analyse belemmeringen voor verduurzaming. Wageningen: Wageningen Economic Research, Rapport 2020-014.
<https://doi.org/10.18174/528928>
- Grossman, M.R., 2006. Agriculture and the polluter pays principle: an introduction. *Oklahoma law review* 59(1): 1-53. <https://digitalcommons.law.ou.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1231&context=olr>
- Haar, B. ter, 2021. Normeren en beprijzen van stikstofemissies. Den Haag: Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2021/03/19/rapport-normeren-en-beprijzenvan-stikstofemissies>
- Hinsberg, A. van, P. van Egmond, R. Pouwels, J. Dirx, B. Breman, 2020. Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050, Den Haag: PBL.
<https://www.pbl.nl/publicaties/referentiescenarios-natuur>
- Howlett, M., I. Mukherjee, J.J. Woo, 2018. Thirty years of research on policy instruments. In: *Handbook on Policy, Process and Governing*, R. Hoppe & H. Colebatch (eds.), pp. 147-168. Cheltenham: Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781784714871.00015>
- Inspectie der Rijksfinanciën, 2020. Tenminste houdbaar tot: bewegen naar een duurzaam voedselsysteem. Brede maatschappelijke heroverweging. Den Haag: Ministerie van Financiën.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D15428&did=2020D15428>
- Interprovinciaal Overleg, Zienswijze provincies op het zevende Nederlandse Actieprogramma Nitraatrichtlijn en plan-MER, 18 oktober 2021. <https://www.ipo.nl/media/pjfal5j/ipo-brief-c-schouten-consultatiereactie-7e-nap-okt-2021-roww109632021.pdf>
- Jansen, J., R.J. Wessels, Th.J.G.M. Lam, 2012. How to R.E.S.E.T. farmer mindset? Experiences from the Netherlands. Countdown Symposium, Melbourne (Australia), 19 July 2012, p. 23-27. Melbourne (Australia): Dairy Australia. <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-343239393331>.
- Jansen, J., R.J. Wessels, Th.J.G.M. Lam, 2016. Understanding the mastitis mindset: applying social psychology in practice. Proceedings of the 55th annual meeting of the National Mastitis Council, 31 January – 2 February 2016, Glendale, Arizona, USA, pp. 5-15.
https://www.researchgate.net/publication/305487891_Understanding_the_mastitis_mindset_applying_social_psychology_in_practice
- Jongeneel, R.A., 2020. Verdienmodellen: actualiteit, theorie, praktijken en beleid. Wageningen: Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/530231>
- Jongeneel, R.A., 2021. Mededinging. *Boerderij* 106(17): 21 (19-01-2021).
- Jongeneel, R.A., 2022. Notitie WUR Verdienmodel agrarisch ondernemers: principes en praktijken met de melkveehouderij als illustratie. Wageningen Economic Research, 10 maart 2022.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z04839&did=2022D09822>
- Kirchler, E., E. Hoelzl, I. Wahl, 2008. Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework. *Journal of Economic Psychology* 29: 210-225.
https://www.researchgate.net/publication/222697446_Enforced_versus_voluntary_tax_compliance_The_slippery_slope_framework

-
- Laarhoven, G. van, J. Nijboer, N. Oerlemans, R. Piechocki, J. Plumers, 2018. Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij. Een nieuw instrument dat biodiversiteitsversterkende prestaties in de melkveehouderij eenduidig meetbaar maakt. Rabobank / FrieslandCampina / WWF.
https://biodiversiteitsmonitor.nl/docs/Biodiversiteitsmonitor_nederlands.pdf
- LandschappenNL, Natuurmonumenten, Natuur en Milieu, de Natuur- en Milieufederaties en Vogelbescherming Nederland, 2022. De potentie van landschapsgrond. Position paper voor het Rondetafelgesprek met de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer op 9 juni 2022.
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A03966
- Litjens, M.E.G., 2018. ProducentenOrganisatie als erkend kartel. Ruimte voor samenwerking in de landbouw. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, proefschrift, 13 september 2018.
<https://research.rug.nl/en/publications/producentenorganisatie-als-erkend-kartel-ruimte-voor-samenwerking>
- LTO Nederland, 2022. Landschapsgrond: ambities regering versus perspectief land- en tuinbouw. Position paper voor het Rondetafelgesprek met de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer op 9 juni 2022.
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A03966
- Mauerhofer, V., K. Hubacek, A. Coleby, 2013. From polluter pays to provider gets: distribution of rights and costs under payments for ecosystem services. Ecology and Society 18(4): 41.
<http://dx.doi.org/10.5751/ES-06025-180441>
- Milliron, V.C., 1985. A behavioral study of the meaning and influence of tax complexity. Journal of Accounting Research 23(2): 794-816. <https://doi.org/10.2307/2490838>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018. Kamerbrief betreffende de informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen. Fiche: MFK – pakket: Verordeningen Toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2021 – 2027). EU-voorstellen: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid COM (2018) 392, 393 en 394. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34965-2.pdf>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020a. Kamerbrief betreffende de informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen. Fiche 1: Europese Green Deal. Den Haag, 31 januari 2020.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/31/aanbieding-beoordeling-europese-green-deal>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020b. Kamerbrief betreffende de informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen. Fiche: Mededeling Van Boer tot Bord. Den Haag, 26 juni 2020.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z12356&did=2020D26436
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020c. Kamerbrief betreffende de informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen. Fiche 2: Europese biodiversiteitsstrategie. Den Haag, 10 juli 2020.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/10/ficke-2-europese-biodiversiteitsstrategie>
- Ministerie van LNV, 2018. Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Den Haag, september 2018.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnota-s/2018/09/08/visie-landbouw-natuur-en-voedsel-waardevol-en-verbonden/visie-landbouw-natuur-en-voedsel-waardevol-en-verbonden.pdf>
- Ministerie van LNV, 2021. Samenvatting Nationaal Strategisch Plan. Toekomstbestendig boeren sterker belonen. De Nederlandse invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/27/het-nieuwe-glb-gaat-toekomstbestendige-boeren-sterker-belonen>
- Ministerie van LNV, 2022a. Kamerbrief over het Addendum 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en derogatie.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/25/kamerbrief-over-addendum-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn-en-derogatie>
- Ministerie van LNV, 2022b. Kamerbrief over een samenhangend pakket voor de glastuinbouw.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/22/samenhangend-pakket-glastuinbouw>
- Ministerie van LNV, 2022c. Beantwoording feitelijke vragen over de hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z10501&did=2022D21511>

-
- Ministerie van LNV, 2022d. Kamerbrief over perspectieven voor agrarische ondernemers. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/perspectieven-voor-agrarische-ondernemers>
- Ministerie van LNV, 2022e. Kamerbrief bij aanbidding startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/startnotitie-nationaal-programma-landelijk-gebied>
- OECD, 2004. Lessons Learned from a Decade of OECD Work. Joint Working Party on Agriculture and the Environment. Parijs, juni 2004. <https://www.oecd.org/greengrowth/sustainable-agriculture/agri-environmentalindicatorsandpolicies/33913449.pdf>
- Ölander, F., J. Thøgersen, 2014. Informing versus nudging in environmental policy. *Journal of Consumer Policy* 37: 341-356. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-014-9256-2>
- Pal, L., 2014. Beyond policy analysis – Public issue management in turbulent times. Toronto, Nelson Education. Zie ook Atlas of public management, <http://www.atlas101.ca/concepts/typologies-of-policy-instruments>
- Pe'er, G., M. Birkenstock, S. Lakner, N. Röder, 2021. The Common Agricultural Policy post-2020: Views and recommendations from scientists to improve performance for biodiversity. Volume 1 – Synthesis Report. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries. Thünen Working Paper 175 – Volume 1, 2 and 3. <https://www.idiv.de/de/icap-bes/cap-post-2020.html>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2021. Boeren met toekomst. Advies aan de Minister van LNV. Den Haag, 2 december 2021. https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_boeren_met_toekomst_definitief.pdf
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2022. Natuurinclusief Nederland. Natuur overal en voor iedereen. Den Haag, 23 maart 2022. https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_natuurinclusief_nederland_def.pdf
- Rabobank, 2022. Position paper voor het Rondetafelgesprek met de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer op 9 juni 2022. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A03966
- Reijs, J., A. Beldman, J. Zijlstra, M. Vrolijk, A.-C. Hoes, 2021. Building farm-level sustainability programmes in agribusiness: a 5 step cycle based on lessons from working with the dairy industry. Wageningen: Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/543101>
- Reijs, J., A.M. van Doorn, O. van Hal, W. de Jong, F. Verhoeven, 2022. Kansen en knelpunten van een systeem van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) om integraal te sturen naar de doelen van kringlooplandbouw. Wageningen: Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/566593>
- Richardson, G., 2006. Determinants of tax evasion: A cross-country investigation. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 15(2): 150-169. <https://doi.org/10.1016/j.intaccaudtax.2006.08.005>
- Saad, N., 2014. Tax knowledge, tax complexity and tax compliance: taxpayers' view. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 109(8): 1069-1075. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.590>
- Schinkel, M.P., L. Treuren, 2020. Beter geen mededingingsbeperkingen voor duurzaamheid. Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Preadviezen 2020, p. 101-111. <https://esb.nu/esb/20061610/beter-geen-mededingingsbeperkingen-voor-duurzaamheid>
- Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver, A. Jellema, 2022. Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw. Een lonkend perspectief? Wageningen: Wageningen Economic Research, in voorbereiding.
- Sluis, Th. van der, 2017. European landscape: the paradox of landscape change. A case-study based contribution to the understanding of landscape transitions. Wageningen: Wageningen University, Ph.D. Thesis. <https://doi.org/10.18174/424508>
- Staatsbosbeheer, 2022. Position paper voor het Rondetafelgesprek met de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer op 9 juni 2022. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A03966
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen, 2003. De calculus van het publieke belang. Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken, 224 pp. https://www.researchgate.net/publication/254437386_De_Calculus_van_het_Publieke_Belang
- Tobey, J.A., H. Smets, 1996. The polluter-pays principle in the context of agriculture and the environment. *World Economy* 19(1):63 – 87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1996.tb00664.x>
- Tweede Kamer, 17 november 2021. Stemmingen moties Nationaal Strategisch Plan (NSP). <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D00838&did=2022D00838>

-
- Vellinga, T.V. & M.H.A. de Haan, 2022. Onderzoek naar de mogelijkheden van een Afrekenbare Stoffen Balans voor de melkveehouderij. Wageningen: Wageningen Livestock Research, rapport 1349.
- Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2022. Position paper voor het Rondetafelgesprek met de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer op 9 juni 2022. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A03966
- Vink, M. & D. Boezeman, 2018. Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 2717. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-naar-een-wenkend-perspectief-voor-de-landbouw-2717.pdf>
- Visser, L.S.M., R.A. Jongeneel, H.W. Saatkamp, A.G.J.M. Oude Lansink, 2021. A multiple-standards framework to address externalities resulting from meat production. Applied Economic Perspectives and Policy 2021: 1-14. <https://edepot.wur.nl/544797>
- Vrolijk, H., J. Reijs, M. Dijkshoorn-Dekker, 2020. Towards sustainable and circular farming in the Netherlands. Lessons from the socio-economic perspective. Wageningen: Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/533842>
- VVD, D66, CDA, ChristenUnie, 2021. Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. 15 december 2021. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>



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

Wageningen Environmental Research
Rapport 3179
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, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3179
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, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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.

