

Verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw

Stand van zaken en hoe nu verder

Auteurs | Marie-José Smits, Andrew Dawson, Raymond Schrijver

Rapport WPR-OT 1063



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw

Stand van zaken en hoe nu verder

Auteurs Marie-José Smits, Andrew Dawson, Raymond Schrijver

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen University & Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het kennisbasisprogramma Natuurinclusieve Transities (projectnummer KB-36-003-006)

WR is een onderdeel van Wageningen University & Research, samenwerkingsverband tussen Wageningen University en de Stichting Wageningen Research.

Wageningen, januari 2024

Rapport WPR-OT-1063

Smits, M.J.W., A.W. Dawson, R.A.M. Schrijver, 2024. *Verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw; Stand van zaken en hoe nu verder*. Wageningen Research, Rapport WPR-OT-1063.

Met dank aan: Reina Ferwerda-van Zonneveld, Andries Visser, Darleen van Dam, Marijke Dijkshoorn-Dekker, Nico Polman en Rolf Michels.

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/646208>

Trefwoorden: Natuurinclusieve landbouw, verdienmodellen, markt, beleid, ecosysteemdiensten, publieke goederen

© 2024 Wageningen, Stichting Wageningen Research, Wageningen Plant Research, Business unit Open Teelten, Postbus 430, 8200 AK Lelystad; T 0320 29 11 11; www.wur.nl/plant-research

KvK: 09098104 te Arnhem
VAT NL no. 8113.83.696.B07

Stichting Wageningen Research. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Stichting Wageningen Research.

Stichting Wageningen Research is niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij gebruik van gegevens uit deze uitgave.

Rapport WPR-OT-1063

Foto omslag: aenf-visuals

Vormgeving: Anke de Lorm

Inhoud

Samenvatting		5
1	Introductie	7
	1.1 Natuurinclusieve landbouw en maatschappelijke uitdagingen	7
3	Beoordeling huidige verdienmodellen	12
4	Mechanismen voor mogelijke aanpassingen van het systeem	14
5	Maatschappelijke discussies en aanbevelingen uit het veld	18
	5.1 Belemmeringen bij implementatie	19
6	Hoe kunnen veranderingen tot stand komen: rol van de markt en de overheid	21
	6.1 Wie heeft welke rol en op welk niveau	22
	6.2 Hoe nu verder	23
Referenties		24



Samenvatting

De ambitie om meer biodiversiteit te ontwikkelen in het landelijk gebied is duidelijk aangegeven in de visies van LNV, de EU Biodiversity Strategy en de Farm to Fork Strategy (European Commission, 2020). Natuurinclusieve landbouw (NIL) kan hierin een belangrijke rol spelen. Vooralsnog is NIL echter een niche; pioniers hebben enkele oplossingen gevonden binnen de huidige markt, maar een goed verdienmodel voor een grotere groep boeren ontbreekt. In deze policy paper geven we een overzicht van de verdienmodellen en mogelijke aanpassingen in de markt door wetgeving, belastingen en vergoedingen om het verdienvermogen van NIL te verbeteren. Wij zien tot nu toe geen wezenlijke aanpassing van het marktsysteem, gericht op het verbeteren van het verdienmodel van NIL op de lange termijn. We kunnen daarom concluderen dat we met de transitie een begin hebben gemaakt, maar dat een grondige systeemaanpak nodig is om deze transitie verder te stimuleren, met aandacht voor wat de meest toepasselijke opties zijn, hoe we die kunnen implementeren en wie hierin het voortouw neemt.

1 Introductie

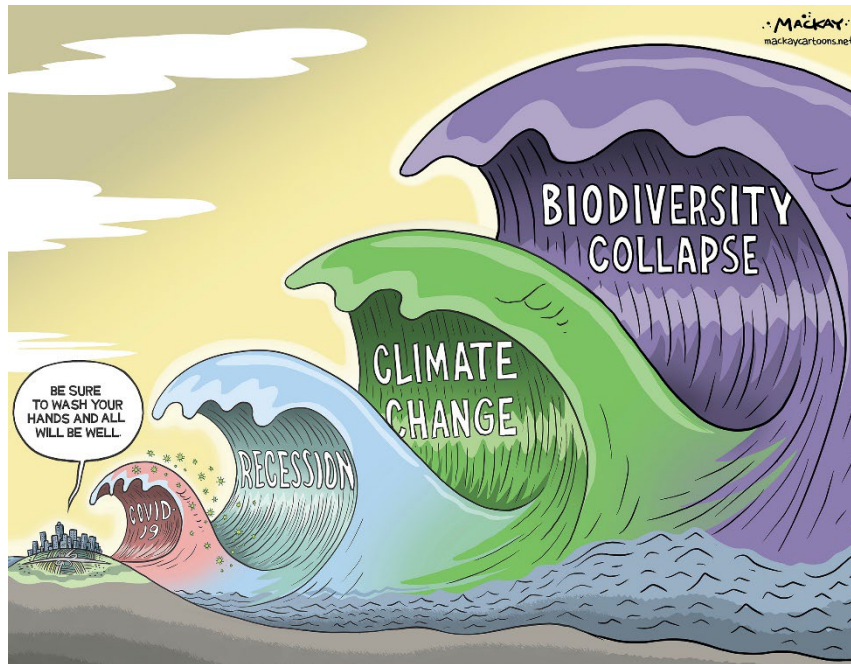
De ambitie om meer biodiversiteit te ontwikkelen in het landelijk gebied is duidelijk aangegeven in de visies van LNV, EU Biodiversity Strategy en Farm to Fork Strategy (European Commission, 2020). Natuurinclusieve landbouw (NIL) kan hierin een belangrijke rol spelen. Vooral nog is NIL echter een niche, met name omdat een goed verdienmodel voor een grotere groep boeren ontbreekt. Het huidige verdienmodel is vaak context specifiek, zoals afhankelijk van mogelijkheden voor verbrede landbouw en lokale mogelijkheden om een meerprijs te verkrijgen of subsidie aan te vragen. Daarom kijken we niet alleen naar huidige verdienmodellen, maar beschrijven we ook maatregelen die kunnen bijdragen aan opschaling, zoals wetgeving, (verhoogde) belasting op vervuiling en betalingen voor vergroening. Vanuit de theorie zijn hierover ideeën ontwikkeld, maar ook verschillende (boeren)organisaties hebben visies gepubliceerd over aanpassingen van het (markt)systeem voor verduurzaming van de landbouw. Toch gebeurt er nog weinig. Enkele barrières zijn: beperkte financiële vergoedingen voor natuur op agrarisch grond met daarbij hoge transactiekosten zoals bij het controleren van biodiversiteit, onzekerheden voor de boer, markt- en overheidsfalen en lock-in effecten.

We gaan uit van NIL, als belangrijk voorbeeld van duurzame landbouw. Er is gekozen voor NIL omdat het een antwoord geeft op belangrijke uitdagingen, zoals klimaatadaptatie en -mitigatie (met onder andere koolstofopslag in de bodem), biodiversiteit en grondstofgebruik. De centrale gedachte is om de natuur zoveel mogelijk voor je te laten werken in plaats van te onderdrukken. Maar de discussie over verdienmodellen is toepasbaar voor een breed scala aan concepten gericht op duurzame landbouw. Kortom, we richten ons op verdienmodellen die, onder andere, mogelijkheden bieden voor NIL.

Deze paper is een quick scan. We streven geen volledigheid na. De materie is complex en wij geven hier een beknopt overzicht, met als risico een over-simplificatie. Deze policy paper moet dan ook meer gezien worden als een handzaam overzicht met een doorkijkje naar benodigde ontwikkelingen.

1.1 Natuurinclusieve landbouw en maatschappelijke uitdagingen

De maatschappij staat voor enorme uitdagingen, niet alleen wat betreft biodiversiteit, maar ook met klimaatverandering, de energietransitie, de transitie naar minder grondstofverbruik, enz. Momenteel wordt NIL vooral gezien als een aanpak voor biodiversiteit, maar NIL kan veel meer diensten leveren en integrale oplossingen bieden voor meerdere van bovenstaande uitdagingen (zie Figuur 1). Echter, de transitie naar NIL vergt serieuze inspanningen die niet zomaar door de markt worden geleverd, of vanzelf tot stand komen. Het is essentieel dat het voor boeren financieel aantrekkelijk wordt om de overstap te maken naar NIL.



Figuur 1 "be sure to wash your hands and all will be well" of niet, gezien de verschillende maatschappelijke uitdagingen die achter de huidige crisis schuilen (Mackay., 2020).

Binnen natuurinclusieve landbouw (NIL) wordt optimaal gebruik gemaakt van én gezorgd voor de natuurlijke omgeving. NIL omvat drie dimensies, namelijk: verrijken (zorgen voor de natuur, met name zorgen voor wilde flora en fauna op boerenland, zoals weide- en akkervogels); benutten (beter benutten van natuurlijke processen, zoals functionele agrobiodiversiteit en een gezonde bodem); en sparen (minder impact op de natuur, door lagere emissies en verbeterde mineralen kringlopen) (Smits et al., 2020, Van Doorn et al., 2016). De dimensies beïnvloeden elkaar: het minimaliseren van emissies (sparen) heeft bijvoorbeeld een positief effect op flora en fauna en daardoor krijgen agrarisch natuurbeheer (verrijken) en functionele agrobiodiversiteit (benutten) meer kans. Bedrijven kunnen meer of minder natuurinclusief zijn en er is een brede reeks van mogelijkheden en toepassingen (zie Figuur 2). De meest natuurinclusieve aanpak heeft veel aandacht voor alle drie dimensies van benutten, verrijken en sparen.



Figuur 2 Van standaard praktijk (links) naar natuurinclusief (rechts) (Dawson e.a., 2019).

Het belang van een goed verdienmodel voor duurzame landbouw wordt alom erkend, bijvoorbeeld door de Taskforce Verdienvermogen kringlooplandbouw, ook bekend als de commissie Maij. Daarin wordt de situatie als volgt geformuleerd:

De uitgangspositie: internationale markten voor agroproducten bepalen prijzen en gebrekkige samenwerking tussen boeren maakt hun marktpositie zwak.

Er bestaat een dubbel ongelijk speelveld voor Nederlandse kringlooplandbouw zolang negatieve effecten niet geprijsd zijn en zolang er minder strikte eisen gelden in het buitenland.¹ (Maij e.a., 2019, blz. 2-3)

Er is steeds meer aandacht voor de waarde van biodiversiteit, ecosysteemdiensten en natuurlijke hulpbronnen voor de maatschappij, ook wel natuurlijk kapitaal genoemd. Zo is bijvoorbeeld door de financiële sector ingeschat dat investeringen in de orde van 510 miljard euro sterk of zeer sterk afhankelijk zijn van één of meer ecosysteemdiensten (van Oorschoot e.a., 2020). Hieruit blijkt eens te meer de duidelijke waarde van deze diensten, waarvan veel sectoren afhankelijk zijn.

De uitgangspositie voor bedrijven die met NIL aan de slag willen is nu veelal niet gunstig. Het is van belang dat er goede verdienmodellen worden ontwikkeld en dat de partijen die daarbij nodig zijn (overheid, burgers, keten en maatschappelijke organisaties) daarvoor een gezamenlijk initiatief ontwikkelen in plaats van naar elkaar te kijken en af te wachten.

¹ Een dubbel ongelijk speelveld is een obstakel voor diverse vormen van duurzame landbouw, waaronder kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw

2 Verdienmodellen binnen het huidig systeem

Hieronder geven we een samenvattend overzicht van mogelijke verdienenmodellen op bedrijfsniveau voor NIL-bedrijven. Veel van onderstaande verdienenmodellen zijn breed toepasbaar, en dus niet alleen voor NIL. In de praktijk zullen NIL-bedrijven vaak meerdere van onderstaande strategieën toepassen, bijv. verbeteren van bodemvruchtbaarheid, een winkel en een meerprijs.

- **Verbrede landbouw**
 - o **Een neventak** zoals zorgboerderij, agrarische kinderopvang, verblijfsrecreatie, educatie en energie productie. In de neventak kan veelal een meerprijs worden behaald juist vanwege de landbouwactiviteiten.
- **Community Supported Agriculture (CSA)**
 - o **De burger ondersteunt de boer**, bijvoorbeeld doordat de klant aan het begin van het seizoen betaalt voor de productie van het aankomende jaar (met een abonnement) en daardoor ook in de teeltrisico's deelt.
 - o **De burger is mede-eigenaar**, bijvoorbeeld door te investeren in de grond, zoals Herenboeren, Land van Ons en Lenteland.
- **Meerprijs**
 - o **Korte ketens en boerderijwinkels** waarin boeren direct verkopen aan de consument voor een meerprijs en lagere kosten hebben in de gehele keten door er een of meerdere schakels tussenuit te nemen.
 - o **Streekproducten** en streekwinkels

Daarbij kunnen we een onderscheid maken tussen;

- o **Meerprijs via specifieke aanpak** – bedrijven met een uniek karakter met toegevoegde waarde en een sterk verhaal kunnen een meerprijs vragen. Een voorbeeld hiervan is de koe safari van Erve Vechtdal, waar bezoekers in een excursie langs de kudde uitleg krijgen over de dieren en hun gedrag.
 - o **Meerprijs gecertificeerde producten** – dat gaat vaak om keurmerken of labels die via de keten aan het product worden gekoppeld en door een derde partij worden geauditteerd of met een participatief garantiesysteem (Ferwerda-van Zonneveld et al., 2021). De meest bekende zijn de keurmerken voor biologische en biodynamische producten (SKAL), maar daarnaast zijn er ook nog andere voorbeelden zoals weidevogelmelk, Beter leven (Dierenbescherming) en 'on the way to planet proof (SMK)'.
- **Vergoeding vanuit de keten**
 - o **Kwaliteitssystemen** – Verwerkende bedrijven leggen kwaliteits- en duurzaamheidseisen op aan producenten en koppelen dat aan een beloningssysteem, zoals bijvoorbeeld het bonus-malus bij Foqus Planet voor melkveehouders die leveren aan Friesland Campina. Arla heeft Arlagården, Cono heeft Caring Dairy; en Royal A-ware (via AH) het Beter voor de Koe, Natuur & Boer programma.
 - o **Korting op de pacht** – waarin organisaties grond verpachten onder voorwaarden van beheer. De pachter moet aan deze eisen voldoen maar krijgt voordelige huur (ASR, natuurorganisaties zoals SBB, ook Land van ons, aardpeer).
 - o **Rentekorting** – waarin financiële instellingen een rentekorting of waarborg aanbieden voor leningen voor groenprojecten.
 - **Vergoeding door de overheid**
 - o **Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb)** – subsidies voor het creëren en beheer van leefgebieden. Subsidies is overigens een misleidend woord in deze context, want het gaat om levering van diensten die anders niet geleverd zouden worden. Het zijn dus normale betalingen.
 - o **Steun voor groene investeringen**, zoals in het programma Investeren in groen-economisch herstel', waarin boeren subsidies kunnen krijgen voor 38 soorten investeringen. Vooral gefocust op machines, installaties en water.

-
- **Compensatie voor functieverandering** voor de omschakeling van landbouwgrond tot natuurgrond. Met bepaalde voorwaarden (kwalitatieve verplichtingen), hierin wordt de bestemming veranderd en het verschil in waarde vergoed.
 - **Vrijwillige koolstofmarkt** – door het vastleggen van koolstof kan een vergoeding ontvangen worden, momenteel is de marktprijs rond €80 per ton CO₂.
 - Randvoorwaarden betalingen
 - **GLB premies** – onder de huidige GLB regels kunnen boeren een extra subsidie krijgen als ze voldoen aan de vergroeningseisen. In het GLB vanaf 2023 is de eco-regeling verder uitgebreid met differentiatie in beloning op basis van een puntenstelsel.
 - Productiegerichte voordelen
 - **Functionele agrobiodiversiteit (FAB)** – kan plaag- en ziekteonderdrukking steunen, waardoor de gewassen minder opbrengstverlies hebben van plagen.
 - **Beter bodembeheer** – om bodemkwaliteit en bodemvruchtbaarheid omhoog te brengen en daardoor een betere productie te halen.
 - **Precisie landbouw** – kan een kostenbesparing opleveren door heel gerichte inzet van mest en middelen.
 - **Robuustere dieren**, kunnen beter omgaan met andere voer (natuurgras i.p.v. productiegroen), veranderende weersomstandigheden, en zijn minder gevoelig voor ziekte waardoor kosten bespaard kunnen worden zoals, dierenarts, en er hoeft minder jongvee ter vervanging aangehouden te worden.
 - Financiering
 - **Crowdfunding** – van grond en of materialen onder voorwaarde gemaakt door de boer/ontwikkelaar.
 - **Bedrijfsgebonden grondfonds** – waarin de grond wordt gehouden voor een bepaald doel en verpacht onder gunstige voorwaarde (denk aan; Herenboeren, Lenteland, Land van Ons, BD grondbeheer).
 - **Vermogende investeerders** – die steunen en investeren in het ontwikkelen van nieuwe bedrijven met goede doelen (bijv.; Veld en Beek & BoerInNatuur, zie ook www.streekboerderijen.nl).
 - Vergunning door overheid of andere organisaties
 - **Milieuvergunningen** zijn noodzakelijk voor het mogen verrichten van bedrijfsactiviteiten. Verduurzaming kan een voorwaarde zijn.
 - **Toegang tot grond** met pachtcontracten en op NIL gerichte voorwaarden (licentie om te mogen produceren) kan worden aangeboden door overheden en/of terreinbeheerders

3 Beoordeling huidige verdienmodellen

Het meest toegepast van bovenstaande opties zijn biologische landbouw en agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), maar ook zij vormen nog steeds een klein deel van de omzet in de Nederlandse landbouw. In 2020 bedroeg de totale subsidie voor het ANLb rond 70 miljoen euro, dus minder dan 0.3% van de omzet van de Nederlandse land- en tuinbouw bedrijven (25 miljard euro in 2020). In Nederland zijn boeren voor hun inkomen gemiddeld genomen vooral afhankelijk van de verkoop van producten, met meer dan 90% van de omzet uit verkoop van producten en maar 8,5 en 6% betalingen vanuit de overheid voor respectievelijk akkerbouw en melkveehouderij (Silvis e.a., 2022).

Daarnaast was maar 4.4% van het totale landbouwareaal gecertificeerd als biologisch (CBS, 2022). Van Galen et al. (2022) hebben de winstgevendheid van biologische producten ten opzichte van gangbare geanalyseerd, en komen tot de conclusie dat voor sommige producten de meerkosten van biologische productie vergoed worden via de marktprijzen, maar niet voor alle producten. Bij biologische aardappelen en varkensvlees zijn de nettomarges hoger dan bij de gangbare producten, maar dat is niet het geval bij biologische uien en melk. "Dit geeft aan dat de markt moeite heeft om op biologische producten een even grote marge te realiseren als op gangbare producten, iets wat ook verderop in de keten bij de supermarkten het geval is. Uiteindelijk is het de consument die bereid moet zijn de meerkosten voor duurzame productie te betalen. En juist die betalingsbereidheid lijkt vooralsnog een belemmering." (Van Galen et al., 2022, blz. 7) Behalve de overheid heeft ook de consument een verantwoordelijkheid.

RVO (2021) liet door Climate Risk Services de financiële bijdrage van Nederlandse financiële instellingen in kaart brengen. Hoewel de wereldwijde economische afhankelijkheid van goed functionerende en bio-diverse ecosystemen heel hoog is, blijven investeringen in het behoud van dit natuurlijke kapitaal laag (minder dan een procent van de omzet). Biodiversiteit wordt volgens RVO teveel benaderd als een louter technisch probleem, een marktfalen (market failure) waar overheden met corrigerende belastingen, subsidies en regulering op kunnen acteren, terwijl ook sociale innovaties in netwerken (connecting networks) nodig zijn die leiden tot gedragsveranderingen (Figuur 3). RVO ziet voor overheden een leidende rol om dat innovatietekort te dichten, zoals in het verleden nagenoeg alle belangrijke innovaties vanuit overheden zijn geïnitieerd. Het huidige gebrek aan initiatieven op dit vlak is een vorm van overheidsfalen.

Adaptive Challenge	Voluntary Agreements, Self Regulation	Connecting Networks, Risk Capital by Governments, Market Creation
	Taxes, Regulation	R&D Subsidies
Technical Challenge	Market Failure	Innovation Deficit

Figuur 3 Matrix van technical challenge, adaptive challenge, market failure and innovations deficit en acties om vooruitgang te stimuleren (RVO, 2021).

Momenteel is er geen meerprijs voor de aanvullende diensten van natuurinclusieve landbouw en tegelijkertijd zijn er geen/weinig belastingen voor producten met negatieve effecten.

Binnen het huidige systeem worden negatieve externe effecten van producten (zoals vervuiling) afgewenteld op de maatschappij, in plaats van meegenomen in de prijs die de consument betaalt. Verder is de markt voor positieve externe effecten, zoals bevorderen van biodiversiteit of ecosysteemdiensten, nog nauwelijks ontwikkeld. Het corrigeren van dit marktfalen kan veel betekenen voor het verdienvermogen, en dus voor de animo voor een natuurinclusieve aanpak. Dit was ook een van de conclusies van de Commissie Remkes:

"Agrarische partijen geven aan dat de marges voor de meeste boeren krap zijn. Zonder duidelijk verdienmodel is er geen toekomst. ... Partijen uit de keten vragen de overheid om marktcorrectie." (Remkes, 2022, blz. 21)

4 Mechanismen voor mogelijke aanpassingen van het systeem

De agrarische markt wordt in hoge mate gereguleerd door overheden. Binnen de EU is de gemeenschappelijke marktordening (GMO) het kader waarbinnen lidstaten kunnen en mogen opereren. Aanpassingen in het marktsysteem vinden dan ook altijd binnen dat EU-kader plaats, en in mondiaal verband sluit de EU handelsverdragen in WTO verband. Naast deze marktcorrecties wordt op nationaal niveau gewerkt aan andere oplossingsrichtingen, zoals een gebiedsgerichte aanpak waarbij netwerkconvenanten worden afgesloten. De nadruk op gebiedsprocessen heeft een stimulans gekregen door het decentralisatieproces van de afgelopen jaren, die bovendien is versterkt door de stikstofcrisis, ammoniak slaat immers grotendeels dicht bij de boerderij neer. Hieronder een samenvatting van mogelijke maatregelen in de gereedschapskist van de overheid (en soms ook voor ketenpartijen). De traditionele indeling in gedrag beïnvloedende, regulerende en financiële prikkels wordt gevolgd, waarbij die laatste verder worden onderverdeeld in correcties voor negatieve en positieve externe effecten, respectievelijk gebaseerd op principes van 'de vervuiler betaalt' en 'de vergroener ontvangt'. Daarnaast bestaat een categorie ondersteuning via grondposities. Ondernemers die duurzaamheid beloven kunnen zich in een betere uitgangspositie brengen in het netwerk van door de overheid gecontroleerde landbouwgrond.

- Gedragsbeïnvloeding: Voorlichting, educatie en monitoring
 - o **Kennisvouchers**, een vorm van subsidie voor een cursus, advies, bedrijfsplan of opleiding
 - o **Monitoring programma's** – gericht op leren dan wel op controle
- Regulering
 - o **Wettelijke verplichtingen** via kaderrichtlijnen, verordeningen etc. worden verboden ingesteld, goede praktijken vastgesteld en normeringen opgelegd
 - o **Vergunningen** aan activiteiten kan een vergunningplicht worden gekoppeld (voorwaarden waaronder ze zijn toegestaan)
 - o **Zonerings** met een ruimtelijke ordening wordt aangegeven waar welke activiteiten mogelijk zijn (werkt in samenhang met vergunningstelsels)
 - o **Verdere vergroening van het GLB** (de wijze van beloning binnen het huidige GLB is nog altijd in het voordeel van intensieve bedrijven.)
- Belastingen en heffingen gebaseerd op het principe de vervuiler betaalt
 - o **Verhoogde belasting**, meestal gekoppeld aan grond / activiteiten op grond
 - o **Verhoogde accijns of btw** op producten zoals pesticiden, kunstmest, geïmporteerd veevoer
- De vervuiler betaalt: Verhandelbare (emissie)rechten (veelal door de overheid gecreëerd, bijv. op basis van true pricing)
 - o **Uitbreiding CO2 markt** (ETS: markt voor CO2, geldt nog niet voor landbouw. Er is wel een koolstofmarkt, boeren kunnen vergoeding ontvangen voor opslaan koolstof in de bodem, maar er zijn geen betalingen door boeren)
 - o **Uitbreiding stikstofmarkt** (als een agrarisch bedrijf stopt kunnen stikstofrechten opgekocht worden door een ander (al dan niet agrarisch) bedrijf of opgekocht om stikstof uit de markt te halen)
 - o **Uitbreiding fosfaatmarkt** (fosfaatrechten zijn toegewezen op basis van het verleden, waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen gangbaar en biologisch. Duurzame productiewijzen zijn niet beloond.)
- De vergroener ontvangt (bijv. op basis van true costing)
 - o **Betalen voor Ecosysteemdiensten** (ESD's) / groen-blauwe diensten, betalingen via overheid
 - o **Ruimere mogelijkheden binnen mededinging**, bijv. voor duurzaamheidsafspraken in de keten bij bepaalde certificaten

- **Subsidie voor omschakeling of op groene investeringen**
- **Markt voor biodiversiteit ontwikkelen** direct betalingen voor biodiversiteit of producten die biodiversiteit steunen, bijvoorbeeld weidevogelmelk of anders betalen op basis van aantallen per soort of de diversiteit in soorten.
- Investeringsfonds
 - **Transitiefonds** - overgangssubsidies (overgangsperiode met hoge kosten en risico's overbruggen)
 - **Innovatiesubsidie** (gericht op bijv. Nieuwe Teelt: strokenteelt, agroforestry, etc. of gericht op emissiearme kassen/stallen/etc.)
- Grondmarkt aanpassen
 - **Meer aangepaste pacht** (verminderde pacht prijs voor boeren die bodembiodiversiteit weten te herstellen, en dus de kwaliteit van de grond weten te verhogen)
 - **Borgen** dat grond die vrijkomt bij uitkoop van boeren i.v.m. de stikstofcrisis beschikbaar blijft voor de sector, voor extensivering, en niet gebruikt gaat worden voor woningbouw en andere verstedelijking.

Hieronder een toelichting op enkele hierboven genoemde mechanismen:

De vervuiler betaalt: Als het gaat om aanpassingen van het (markt)systeem, dan kun je bij de vervuiler betaalt denken aan door de overheid gecreëerde markten waarbij betaald moet worden voor emissierechten of hogere belastingen op producten zoals pesticiden en brandstof. Hier is het van belang dat er voor de hele markt een gelijk speelveld is. Als goedkopere producten, zonder emissiekosten, kunnen worden geïmporteerd zal dat nadelige gevolgen hebben voor de lokale producenten. In dit verband zijn – onder de noemer van True Pricing – ook methoden in ontwikkeling om de externe kosten die de vervuilers veroorzaken beter te kunnen inschatten en in rekening te brengen.

Het idee is dat wanneer alle kosten en baten meegenomen worden in de prijs, dus ook maatschappelijke kosten en baten, dat duurzame producten dan vanzelf goedkoper worden ten opzichte van minder duurzame producten en er een verdienmodel ontstaat op de lange termijn. Om duidelijk te maken wat de werkelijke prijs is van een product, moeten alle economische-, milieu-, en sociale aspecten (zoals arbeidsomstandigheden) geprijsd worden. Het bepalen van de werkelijke prijs is complex, er is bijvoorbeeld geen overeenstemming over hoe biodiversiteit financieel te waarderen (Woltjer et al., 2020). Hierdoor is het niet eenvoudig toe te passen en moeilijk in de markt te brengen. Verder, wanneer er overeenstemming is bereikt over de werkelijke prijs, is de volgende vraag hoe we die 'echte' prijs vervolgens inzetten. Via belasting en subsidies toewerken naar de werkelijke prijs? En op welk niveau dan: Nederland, Europees, globaal? Vooralsnog dient True Pricing vooral als communicatiemiddel; het geeft informatie over de duurzaamheid van een product. Bovendien laat True Price zien dat aanpassing van het marktsysteem economisch efficiënt is, en dus gerechtvaardigd.

De vergroener ontvangt: de maatschappij betaalt voor ecosysteemdiensten (ESD's), d.w.z. wat de natuur de mens biedt aan voedsel, drinkwater, grondstoffen, zuivering van lucht, water en bodem, en mogelijkheden om natuur recreatief, cultureel, educatief en spiritueel te beleven (Hendriks et al., 2021). Sparen, benutten en verrijken van ESD's speelt een belangrijke rol in NIL. Voor sommige ESD's bestaat een markt, met name productieve diensten, zoals voedsel. Daarnaast zijn er beperkte markten voor regulerende diensten, met name markten voor emissies, zoals koolstof, fosfaat en stikstof. Maar veel ESD-markten ontbreken nog, met name wat betreft veel regulerende diensten en bijna alle culturele diensten. De prijs die vanuit de maatschappij betaald moet worden voor ESD's kan berekend worden aan de hand van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Een vraag hierbij is of er betaald wordt voor maatschappelijke diensten of voor minder dan gemiddelde schade. Voor zover het gaat over positieve externe effecten bij de productie is het mechanisme van de vergroener ontvangt de tegenhanger van dat van de vervuiler betaalt.

Wat betreft **certificering** zijn sommige onderwerpen, zoals dierenleed, gemakkelijker te communiceren richting de consument dan andere, zoals bodembiodiversiteit. Dit maakt dat certificering niet altijd een bruikbaar instrument is. Daarnaast is er een wildgroei aan labels ontstaan (waaronder greenwashing labels) waardoor het voor de consument moeilijk is het overzicht te behouden en te bepalen wat daadwerkelijk zinvol is. Bovendien ben je afhankelijk van het aandeel consumenten dat bereid is een meerprijs te betalen.

(In 2019 had 88% van het verkochte varkensvlees minstens 1 ster Beter Leven, mede omdat veel supermarkten niet anders meer verkopen. Dus het kan wel wanneer de supermarkten meewerken.)

Een **combinatie van vervuiler betaalt en vergroener ontvangt** is een bonus-malus systeem. In dit geval worden de betalingen van de vervuilers gebruikt om vergroeners te compenseren. Een voorbeeld hiervan uit de zuivelketen is Foqus Planet (maar deze kent ook een meerprijs). Een bonus-malus systeem kan het draagvlak voor financiële maatregelen vergroten, omdat betalingen dan terugvloeien naar de sector.

Verhandelbare emissierechten worden veelal verdeeld op basis van historische rechten. Probleem is dan wel dat de grootste vervuilers de meeste rechten krijgen en deze rechten zijn geld waard. Een andere aanpak is om een plafond in te stellen en de rechten via een veilingssysteem verkoopbaar te maken waardoor de markt de prijs bepaald. Daarna kunnen de rechten verhandeld worden en/of opgekocht door de overheid, om zo emissies uit de markt te halen en de prijs voor vervuiling te verhogen. Een uitdaging van emissierechten is het voorzien in een betrouwbare en tegelijkertijd betaalbare meting van emissies, zodat fraude voorkomen kan worden. Een ander aandachtspunt is de samenhang tussen de emissies die worden verhandeld. Er zijn verschillende systemen voor koolstof, fosfaat en stikstof, terwijl het voor een deel gaat om gezamenlijke doelen zoals klimaat en milieu, waardoor de systemen elkaar deels overlappen. Soms kan aandacht voor het ene ook een groot deel van een ander probleem oplossen. Dit is ook van belang met het oog op transactiekosten: door aparte markten voor verschillende emissies zullen de transactiekosten toenemen.

Emissierechten (en plichten) liggen meestal bij de producenten, maar het is ook via de retail te regelen. In dat geval moeten supermarkten rechten kopen op basis van hun assortiment. Probleem daarbij is de export: die producten komen niet in Nederlandse supermarkten te liggen. Nu ligt invoering op het niveau van producenten, waaronder boeren, en wordt verwacht dat kosten en baten uiteindelijk via de retail bij de consument terecht komen zodat duurzame producten relatief goedkoper worden en vervuilende producten duurder.

Grondmarkt aanpassen: Nederland kent de hoogste grondprijs van Europa. Veelal wordt de hoge grondprijs in Nederland gezien als een reden voor de intensiviteit van de landbouw. Echter, Silvius en Voskuilen (2022) stellen dat de hoge grondprijs verduurzaming niet per se in de weg hoeft te staan, omdat er relatief weinig gehandeld wordt in grond. De meeste bedrijven hebben grond langdurig in bezit, en grondprijzen zijn daarom over langere termijn minder relevant. Enkele beleidsinterventies, zoals GLB-betalingen en het opkopen van grond voor EHS/Natura 2000, hebben wel onbedoeld geleid tot hogere prijzen voor landbouwgrond.

Met de regeling functieverandering bestaat de mogelijkheid om landbouwgrond om te zetten in natuurgrond. De bestemmingswijziging gaat gepaard met een kwalitatieve verplichting waarin commerciële landbouw wordt uitgesloten. Omdat natuurgrond een veel lagere waarde heeft dan landbouwgrond moet het verschil gecompenseerd worden. De overheid investeert op deze wijze in duurzame productiemiddelen (in dit geval grond) waarmee een publiek goed (natuur) wordt geproduceerd. Een nieuwe mogelijkheid die in het coalitieakkoord van Rutte IV is genoemd betreft een bestemmingscategorie landschapsground, die wat betreft voorwaarden en prijs tussen landbouw- en natuurgrond in zit. "De voorgestelde nieuwe vorm 'landschapsground' beoogt een permanente wijziging van de bestemming van landbouwgrond naar een vorm van extensieve, natuurinclusieve landbouw." "Om agrariërs op landschapsground een goed verdienmodel te kunnen bieden, lijkt het relevant om de bestemming landschapsground te verbinden met bestaande en toekomstige (subsidie)regelingen ten aanzien van ecosysteemdiensten (o.a. ANLb, ecoregelingen en KPIs)" (Mommer, 2023). Hiervoor zou een langjarig fonds kunnen worden ingericht van waaruit jaarlijkse vergoedingen voor publieke goederen en dienstverlening kan worden gefinancierd, zoals in Boeren voor Natuur (Westerink et al, 2018).

Staatsbosbeheer (SBB) heeft een project rond natuurinclusieve landbouw. Daarvoor wordt samengewerkt met boeren die grond pachten van SBB. Voor het beheer van hun terreinen zijn vaak landbouwkundige activiteiten noodzakelijk. Wanneer boeren meedoen met dit project is de opbrengst en kwaliteit van het geogste product wel lager dan in de gangbare landbouw. Het verdienmodel voor de boeren is in dit geval een lagere pachtprijs.

Een ander voorbeeld is ASR (een verzekeringsbedrijf), die veel grond in bezit heeft en verpacht aan boeren. Boeren die duurzaam produceren, en zo de kwaliteit van de grond niet aantasten, krijgen korting op de pachtsom.

Een investeringsfonds kan van belang zijn om een transitie naar duurzame landbouw mogelijk te maken en zorgt voor lagere kosten van leningen voor vergroeners. Momenteel is er een Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL), onderdeel van het Nationaal Groenfonds. Dit fonds verstrekt leningen onder gunstige voorwaarden. Daarnaast zijn er particuliere investeringsfondsen, zoals Remeker landfonds en Lenteland certificaten. Maar bovenal is een verdienmodel nodig voor de lange termijn: om ervoor te zorgen dat duurzame productie in zichzelf rendabel is voor de ondernemer.

5 Maatschappelijke discussies en aanbevelingen uit het veld

Verscheidende adviescommissies en maatschappelijke organisaties hebben delen van de hierboven genoemde mogelijkheden aangeraden om verduurzaming te stimuleren. Veel voorstellen zijn gericht op beleidspraktijken (zorg voor een breed gedragen visie, voor duidelijkheid, een gebiedsgerichte aanpak, etc.). Hieronder focussen we op (delen van) voorstellen gericht op het verbeteren van het verdienmodel. (Voor een uitgebreid overzicht, zie: Sanders e.a., 2023). Deze voorstellen overlappen (uiteeraard) met de paragraaf hierboven. De voorstellen hieronder laten zien dat ook vanuit de praktijk aandacht gevraagd wordt voor aanpassing van het (markt)systeem.

Het bestuur van stichting Deltaplan biodiversiteitsherstel doet vijf oproepen aan het kabinet in het dossier over stikstofbeleid (www.samenvoerbiodiversiteit.nl, 17 augustus 2022)

- Kies voor een integrale duurzaamheidsbenadering (focus niet alleen op stikstof)
- Kom ook voor andere sectoren dan de landbouw met doelen en maatregelen
- Ondersteun verschillende bedrijfsmodellen voor de landbouw van morgen
- Reserveer een veel groter deel van het budget voor ondersteuning van boeren in plaats van uitkoop van boeren
- Maak langjarige vergoeding van ecosysteemdiensten mogelijk

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2019 (RLI, Naar een duurzame economie, overheidssturing op transitie) heeft 12 aanbevelingen over de transitie, in de samenvatting wordt er één in het bijzonder uitgelicht:

- Kies eerder en vaker voor beprijzing en regulering en relativeer de betekenis van het level playing field.

Red de boer én het milieu: maak duurzame landbouw lonend (**Stichting Natuur & Milieu, Bionext, Greenpeace, Transitiecoalitie Voedsel en TAPP**, Volkskrant 28 januari 2021) noemt onder meer:

- Maak een toereikend omslagfonds waaruit investeringen voor omschakelende boeren kunnen worden gesubsidieerd en - binnen strikte voorwaarden - stoppende boeren kunnen worden uitgekocht.
- Beprijs milieubelastende productiemethoden en producten met behulp van heffingen, zodanig dat een eerlijker concurrentie ontstaat en milieuvriendelijke productie en - consumptie kans krijgen om te groeien. Met de heffingsopbrengsten kan bijvoorbeeld het omslagfonds worden gevuld. Per saldo hoeft voedsel voor de consument niet duurder te worden, er vindt alleen een verschuiving plaats. Milieuvriendelijker geproduceerd voedsel wordt goedkoper en vervuilender (en ongezonder) voedsel stijgt in prijs. De markt helpt zo de omslag naar een groene landbouw in plaats van dat deze vervuiling stimuleert.
- Gebruik de Europese landbouwsubsidies voor de omslag naar duurzame landbouw.

De **groene boerenorganisaties** presenteerden op 2 juli 2022 het Groenboerenplan met 10 aanbevelingen voor een omslag van het landbouw en voedselsysteem. Zij doen, onder andere, de volgende aanbevelingen:

- Duurzaam boeren kan alleen als er een eerlijke prijs wordt betaald. Als de prijzen worden gecorrigeerd door heffingen op ongewenste effecten, differentiatie in BTW en betaling voor maatschappelijke diensten voor daadwerkelijke kosten, zal de consument vanzelf kiezen voor de duurzaam geproduceerde producten.
- Richt je op beprijzen en wetgeving op bronmaatregelen. De reductie van stikstof begint bij het terugdringen van import van veevoer en inzet van kunstmest. Dit betekent een

verschuiving van het verdienmodel van toeleveranciers en afnemers naar een verdienmodel voor de boer en zijn omgeving.

De adviezen maken allen gebruik van mechanismen die hierboven zijn opgesomd. De accenten verschillen echter aanzienlijk. Sommige adviezen leggen de nadruk op de urgentie van landbouwcrisis en bekommeren zich minder om het sociale vraagstuk of het verdienmodel voor de boer. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur zet vooral in op regulering en daarmee overwegend op negatieve incentives in de richting van de producent. Red de boer en het milieu zet in op een vereveningsmechanisme via de markt. Ook de groene boerenorganisaties kiezen voor een marktbenadering met heffingen op niet duurzaam geproduceerd voedsel (zg. Pigovian tax). Het Deltaplan biodiversiteitsherstel doet voorstellen voor positief belonen en het betalen voor ecosysteemdiensten los van de markt.

De meeste aandacht in de media ging echter uit naar de rapporten van de commissie Remkes en dan vooral naar het tweede rapport 'wat wel kan' uit 2022. De belangrijkste aanbevelingen hieruit voor wat betreft verdienmodellen NIL zijn een korte termijn aanpak voor vergunningverlening (onder andere van PAS-meldingen) en een landbouwakkoord met richtinggevend afspraken over de toekomst van de landbouw. De urgentie ligt bij het wegnemen van emissies van 5 à 600 piekbelasters, in eerste instantie door het bespreken van aanpassingen in de bedrijfsvoering of verplaatsing. De vraag is wat NIL kan betekenen op plaatsen waar nu piekbelasting plaatsvindt.

5.1 Belemmeringen bij implementatie

Behalve een mooie rij opties zijn er ook belemmeringen en keuzes over **wat** wordt doorgezet, **hoe** het in de praktijk wordt gebracht en met **wie**. Hieronder enkele uitdagingen:

- Hoge transactiekosten (o.a. voor uitvoering) samenhangend met complexiteit
 - Efficiënt en nauwkeurig bepalen van de waardes/niveau van biodiversiteit en ecosysteemdiensten is moeilijk (juist vanwege het marktfalen) en context afhankelijk (eenduidige indicatoren ontbreken)
 - Efficiënt en nauwkeurig bepalen van negatieve externe effecten en de maatschappelijk kosten hiervan
 - Efficiënte en nauwkeurige inzet van KPIs ter vervanging van directe metingen en het voorkomen van misbruik van dit instrumentarium
- Marktfalen
 - In daarvoor aangewezen natuurgebieden worden ecosysteemdiensten (zoals bijvoorbeeld biodiversiteit) geproduceerd, met of zonder voedselproductie. Deze ecosysteemdiensten zijn onverkoopbaar via de voedselmarkt.
 - In de duurzame landbouw, buiten de natuurgebieden, worden deels dezelfde diensten geproduceerd als een positief extern effect in het productieproces. Verkoop ervan via de voedselmarkt is lastig.
- Lock-in effecten
 - Gevestigde belangen wegen zwaar
 - Verandering brengt onzekerheid
 - Investerings door boeren kunnen niet zomaar teniet worden gedaan
- Verdienvermogen voor de boer, met aandacht voor
 - Eigenaarschap en eigendomsrechten van positieve baten en externe kosten. Ook voor onlosmakelijke productie van publieke en private goederen
 - Exclusiviteit van goederen
 - Wettelijke kaders zonder een te grote administratieve last
 - Vermindering van handelsbelemmeringen
- Marktfunctionering, hoe maatregelen optimaal worden toegepast om de doelen te bereiken
 - Internationale samenhang / level playing field (Wereldmarkt vs. lokale publieke goederen)
 - Tegenstrijdige marktprikkels die nog van toepassing zijn
 - Staatssteunregels kunnen in de weg staan

-
- Inpasbaarheid voor de ondernemer, bijv. langdurige contracten
 - Beschikbaarheid van financiële middelen

6 Hoe kunnen veranderingen tot stand komen: rol van de markt en de overheid

Hoe gaan we verdienmodellen zoals beloning voor vergroenen en betaling voor vervuilen regelen? Wat is een eerlijk, effectief en gedragen toepassing? Gaat het op basis van historische rechten, of een plafond voor alle industrieën en een veilingssysteem voor eerlijke verdeling? Wordt de prijs gecoördineerd door een markt, of wordt het uitgerekend op basis van studies? Deze verschillende manieren van toepassing hebben verschillende voordelen en nadelen. Hoe pak je overmatig gebruik van publieke goederen aan, en hoe wordt het wettelijk kader gecreëerd om dit te ondersteunen? Wordt een van deze opties gekozen en ontwikkeld, of wordt er een combinatie van opties geïmplementeerd? Er zijn alsnog best veel vragen, opties en keuzes.

Berkhout en Galema (2023) beschrijven twee hoofdrichtingen in de transitie naar duurzamere landbouw. Naast de NIL die we in dit document bespreken betreft dat de route van duurzaam intensiveren. Bij duurzaam intensiveren gaat het er vooral om de kringlopen nog efficiënter te maken, en daarnaast natuur sparen door minder grond te gebruiken. Bij NIL gaat het verder ook om het intern verrijken (ervoor zorgen dat het habitat voor veel organismen geschikt is) en het benutten van natuurlijke processen. Bij duurzaam intensiveren is het veel moeilijker om de natuur te verrijken en zijn sommige natuurlijke processen vervangen door kunstmatige. De trade-off is hier dat NIL een hoger grondgebruik kent.

Een fundamentele afweging ligt in de keuze voor directe precieze/specifieke maatregelen, die direct ingrijpen op de bedrijfsvoering van bedrijven, of voor indirecte algemene maatregelen op een hoger abstractieniveau. Hierin ligt de keuze tussen het direct belasten/betalen voor het gebruik van natuurlijke kapitaal (en het mogelijk aantasten daarvan) en het vergoeden van biodiversiteit en ecosysteemdiensten op basis van metingen, of tussen algemene belastingen op alle goederen (zoals BTW) en algemene vergoedingen voor positieve acties. Een van de belemmeringen voor het toepassen van directe maatregelen is dat aan de beoordeling van positieve en negatieve effecten vaak hoge transactiekosten verbonden zijn. Voor het regelen van de beloningen en betalingen heb je instituties nodig, en die kosten geld (uitvoeringskosten). Voor complexe systemen kunnen deze kosten zo een ernstige beperking zijn voor het goed functioneren van de markt. Een indirecte optie zonder hoge transactiekosten is dan om bijvoorbeeld een belasting van 1% op alle goederen te zetten, en de opbrengsten daarvan te investeren in natuurlijke kapitaal. Het nadeel van deze aanpak is dan weer dat de negatieve effecten niet worden geïnternaliseerd als kosten waardoor de beslissingen van de ondernemer worden niet beïnvloed.

Een lastig element bij veel van de opties betreft verder het leerproces. Idealiter worden maatregelen geoptimaliseerd met monitoring en evaluatie, waarna aanpassingen plaatsvinden op basis van de geleerde lessen en een volgende cyclus start. Het probleem is dat onzekerheden in deze cyclus juist een hindernis zijn voor langere termijn investeringen en dus voor implementatie. Aandacht voor zulke tegenstellingen is nodig.

Hoe maatregelen worden toegepast bepaalt in veel gevallen waar kosten komen te liggen, niet alleen directe kosten maar ook indirecte kosten zoals de transactie kosten. Het wettelijke kader kan eisen bij de kopers of verkopers leggen. Als verkopers aan bepaalde eisen moeten voldoen dan hoeven de kopers dit niet uit te zoeken waardoor ze deze kosten niet hoeven te maken. Als een kader is opgezet om het verhandelen van goederen te versimpelen worden de kosten voor de verkopers lager. Kaders zijn ook van belang voor de internationale handel. De handelshoeveelheid en de mate waarin voor de handelspartners dezelfde regels gelden bij import en export heeft een grote invloed op de concurrentiepositie van ondernemers. Dit speelt niet alleen in een keten maar ook tussen sectoren. Hoe een maatregel wordt toegepast kan verschillende effecten hebben in verschillende sectoren, ook als dezelfde regels gelden.

6.1 Wie heeft welke rol en op welk niveau

De hoeveelheid natuur en biodiversiteit die we in Nederland hebben en de samenstelling ervan wordt uiteindelijk bepaald door activiteiten in het veld die zijn aangedreven en gecoördineerd door een reeks van besluiten op verschillende niveaus (Multi-level governance):

- De consument koopt een product wel of niet voor een bepaalde prijs
- De boer besluit wanneer en hoe een perceel wordt bemest
- De ambtenaar besluit over een vergunningaanvraag
- De politiek besluit over de regels waaraan boeren zich moeten houden
- Enz.

De coördinatie van al deze besluiten verloopt voor deel via markten (waar prijzen tot stand komen) en voor een deel via netwerken (waar allerlei afspraken worden gemaakt en/of afgedwongen).

Verschillende stakeholders hebben verschillende belangen, en aanpassingen kunnen zich richten op verschillende niveaus of locaties in het land, in ketens en bestuursorganen. Dit leidt tot complexe vragen. Worden er verschillen per locatie meegenomen, ligt de focus op landeigenaren, op producenten, op verwerkers, op verkopers of op consumenten, en zijn lokale overheden, landelijk overheden of bestuursorganen zoals de Europese commissie, of World Trade Organisatie, nodig om veranderingen uit te voeren?

Vanuit de ondernemer gezien wordt autonomie belangrijk gevonden, men wil zelf keuzes kunnen maken. Daarom is er vaak een voorkeur voor betalingen uit het marktsysteem. Bovendien is het vertrouwen in de overheid veelal beperkt, want een subsidie kan zo weer ingetrokken worden en daarbij wil men niet opgezadeld worden met extra regels. Een maatschappij die betaalt voor bewezen (groene) diensten heeft dan een voorkeur boven subsidie. Het verdienmodel voor de leveranciers van grondstoffen, de agro-industrie om de boeren heen, is nog altijd gebaseerd op meer input en meer intensivering. Zij komen veel op het erf en zijn in feite ook adviseurs. Daarnaast spelen ook supermarkten een belangrijke rol, zoals we ook al gezien hebben bij certificering. Volgens de Ellen MacArthur Foundation (2021) hebben de 10 grootste supermarktketens tezamen met bedrijven als Unilever invloed op 40% van het landgebruik in de EU en UK. Deze invloed kan een positieve verandering bewerkstelligen zoals we hebben gezien met beter leven varkensvlees en de plofkip. Maar als verandering niet gewenst is bij een van de stakeholders in de keten zal het de innovatie en ontwikkeling remmen. Verder is een belangrijke overweging of de prikkels gelden voor de landbouwsector of voor alle economische sectoren, dus ook in de bouw, industrie, transport, toerisme enz.

Het niveau van de bestuursorganen is ook van belang. De overheid legt nu de nadruk op gebiedsprocessen, maar dat is maar een deel van het beleidsspectrum. Lokale overheden hebben beperkte opties die ze zelf kunnen toepassen. Op een gegeven moment is het laaghangende fruit dat door hen met beperkte middelen kan worden uitgevoerd wel geplukt. Er zijn vervolgens meer ingrijpende maatregelen nodig op een hoger bestuursniveau, zeker om de formatie van nieuwe markten te steunen. Dit ligt minstens bij de landelijk overheid, en in sommige gevallen bij de Europese Unie of wereldniveau bij de WTO. De internationale onderhandelingen over een gelijk speelveld in ondernemerschap en in handel verlopen traag, waardoor ook transitieprocessen vertraging oplopen. De COP 27 heeft stappen gezet voor een globale klimaatregeling en de COP 15 zou een eerste stap kunnen zetten voor een globale aanpak voor biodiversiteit. Zulke regelingen zijn nodig voor het creëren van een werkende markt.

6.2 Hoe nu verder

Verduurzaming van de landbouw, om zo te voldoen aan maatschappelijke wensen, staat al lang op de politieke agenda. In lijn daarmee zijn er visies ontwikkeld voor kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw. Ook zijn er doelen geformuleerd, al dan niet op basis van Europese wetgeving.

Daarbij gebeurt al van alles. Er zijn Green Deals gesloten, convenanten, living labs, pilots. Vergoeding agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Er zijn diverse gebiedsprocessen. Daarnaast vergroening van het agrarisch onderwijs, vergroening van het GLB, subsidies voor innovatie, etc. Bovendien zijn markten voor fosfaat, stikstof, en koolstof ontwikkeld of in ontwikkeling. Deze laatste lijken op een fundamentele aanpassing van het marktsysteem, maar de markten voor fosfaat en stikstof fungeren vooral als een productieplafond (waarbij overigens geen onderscheid gemaakt wordt tussen biologische en gangbare landbouw), en de markt voor koolstof is uiterst klein en betreft voor de landbouw alleen beloning bij opslag en geen betaling bij koolstof emissies.

Vooralsnog zien we geen wezenlijke aanpassing van het marktsysteem, gericht op het verbeteren van het verdienmodel op de lange termijn. Om terug te komen op Remkes: "Agrarische partijen, ketenpartijen en banken benadrukken dat er te simpel wordt gesproken over kringlooplandbouw, biologische landbouw en andere alternatieve vormen waarmee boeren hun dienstverlening en verdienmodel kunnen aanpassen." Een belangrijke reden hiertoe is het ontbreken van een verdienmodel voor een grote groep boeren. Aanpassingen van de randvoorwaarden zijn essentieel om dat te veranderen.

Deze aanpassingen zijn in theorie goed te omschrijven, maar ze zijn niet eenvoudig te implementeren en hebben grote gevolgen. Het is een complex geheel, maar nadenken over implementatie in de volle breedte is de volgende stap. Een grondige systeemaanpak van de genoemde uitdagingen is hoognodig met aandacht voor; **wat** zijn de meest toepasselijke opties, **hoe** kunnen we die implementeren, en **wie** neemt hierin het voortouw? Hierin kan de huidige gebiedsgerichte aanpak een rol spelen. Door nog meer "living labs" aan te bieden voor verschillende opties kan geëxperimenteerd worden met verschillende toepassingen, uitdagingen en ervaringen in de praktijk, een soort van iteratieve prototypen. Deze ervaringen kunnen gebruikt worden om succesvolle maatregelen te ontwikkelen en uit te rollen op nationale niveau. Daarbij is de afweging telkens die van 'gelijke monniken, gelijke kappen' tegenover maatwerk. De gebiedsgerichte acties zullen in zichzelf echter niet genoeg zijn om marktfalen op te lossen en een lange termijn verdienmodel te bieden. Hiervoor moet de regering in actie komen om structurele verandering in de markt te brengen. Dat vereist een goede communicatie tussen de bestuurslagen met instituties die verbindingen kunnen leggen (zoals bijvoorbeeld DLG in het verleden). De huidige capaciteit hiervoor bij de overheid is te beperkt. Voor structurele aanpassingen van de markt is lef nodig, gecombineerd met goede instituties om het uit te voeren. Beide ontbreken nog.

We kunnen daarom concluderen dat we met de transitie een begin hebben gemaakt en voorzichtig op weg zijn, maar dat goede verdienmodellen voor een grote groep boeren, naar het zich laat aanzien, nog op zich laten wachten. Ondertussen kunnen we wel aan de slag, want er is immers niet alleen een rol weggelegd voor boeren, maar ook voor andere ketenpartijen, van consument tot retail, en voor burgers (denk aan de burgerinitiatieven, CSA), ambtenaren en de politiek om gedragen oplossingen te vinden voor de benoemde belemmeringen.

Referenties

- Baayen, R. e.a., 2022. Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren. <https://edepot.wur.nl/572175>
- Berkhout, P. en S. Galema, 2023. Duurzaam verdienen – Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw. Wageningen University and Research. WOT-04-010-037.27
- CBS. 2022, December 5. 585 biologische landbouwbedrijven erbij sinds 2015. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/43/585-biologische-landbouwbedrijven-erbij-sinds-2015>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system COM/2020/381 final (European Commission, 2020).
- Dawson, A., Norén, I. S., Sukkel, W., Cuperus, F., Schoutsen, M., Vijn, M., & Visser, A., 2019. Inspiratie voor een biodiverse akkerbouw: Bouwstenen voor integratie van biodiversiteit in de bedrijfsvoering. Wageningen University & Research, Open Teelten.
- Doorn, A. van, Melman, D., Westerink, J., Polman, N., Vogelzang, T, en Korevaar, H., 2016. Food-for-thought: natuurinclusieve landbouw. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/401503>
- Ellen MacArthur Foundation, 2021. The big food redesign – Regenerating nature with the circular economy.
- European Commission, Directorate-General for Environment, EU biodiversity strategy for 2030: bringing nature back into our lives, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/677548>
- Ferwerda-van Zonneveld, R. T., T. V. Vellinga en B.G. Meerburg, 2021. Betrokkenheid van consumenten bij beoordeling van garantiesystemen voor duurzaamheid. Wageningen Livestock Research, rapport 1336.
- Galen, M. van, Oosterkamp, E., Kornelis, M., Logatcheva, K., Benus, M., Janssens, B., ... & Jager, J., 2022. Agro-Nutri Monitor 2022-Achtergrondrapport: monitor prijsvorming voedingsmiddelen (No. 2022-069). Wageningen Economic Research.
- KBT Klimaatcrisis Beleid Team, 2021. Klimaat en Landbouw.
- Mackay, 2022. <https://mackaycartoons.net/tag/biodiversity-collapse/>
- Mommer, L., 2023. Position paper. Landschapsgrond: kansen voor boeren, ecologie en biodiversiteit. Wageningen UR.
- Oorschot, M. van, van Toor, J., & Schellekens, G., 2020. Indebted to nature, Exploring biodiversity risks for the Dutch financial sector.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2004. Handbook of market creation for biodiversity: issues in implementation. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Remkes, J., 2022. Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, oktober 2022
- RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), 2021. Mapping Dutch Financial Flows to Biodiversity. [Mapping Dutch Financial Flows to Biodiversity | Report | Government.nl](https://www.rvo.nl/nieuws/2021/09/mapping-dutch-financial-flows-to-biodiversity-report)
- Sanders, M.E., Agricola, H.J., Faber, J.H., Kamphorst, D.A., Kistenkas, F.H., Selnes, T., Smits, M.J.W., Woltjer, G.B., 2023. De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver en A. Jellema, 2022. Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw; Een lonkend perspectief?. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-059. 90 blz.; 15 fig.; 7 tab.; 63 ref.
- Silvis H. en M. Voskuilen, 2022. Hoge grondprijs hoeft verduurzaming landbouw niet in de weg te staan. *ESB*, 105 (4791S), 91-95.
- Smits, M. J., Dawson, A., Dijkshoorn-Dekker, M., Ferwerda-van Zonneveld, R., Michels, R., Migchels, G., Polman, N., Schrijver, R., Sukkel, W., 2020. Verrijken, benutten en sparen. Policy paper van het WUR Kennisbasisprogramma: KB36 Biodiversiteit in een Natuurinclusieve Samenleving. <https://edepot.wur.nl/525408>
- Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw (commissie Maij), oktober, 2019. Goed boeren kunnen boeren niet alleen. <https://edepot.wur.nl/502755>

Westerink, J., M. Plomp, F.G.W.A. Ottburg, M. Zanen en R.A.M. Schrijver, 2018. Boeren voor Natuur: de ultieme natuurinclusieve landbouw?; Lessen van vier pilotbedrijven en relevantie voor beleid. Wageningen, Wageningen Environmental Research, rapport 2558.

Woltjer, W. en R. Michels, 2021. Meer biodiversiteit door beter boekhouden. ESB, 106 (4801), 421-423.

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



Wageningen University & Research

Open Teelten

Edelhertweg 1

Postbus 430

8200 AK Lelystad

T (+31)320 29 11 11

www.wur.nl/openteelten

info.openteelten@wur.nl

Rapport WPR-OT 1063

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.
