

# Puntensysteem duurzame landbouw werkt, maar kan nog beter

Sinds januari 2023 kent het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid een eco-schema-instrument, dat moet stimuleren dat boeren verduurzamen. Nederland heeft daarvoor een complex puntensysteem ontwikkeld, waar het hoofdlijnenakkoord nu extra geld voor inzet. Werkt dat systeem?

## IN HET KORT

- De eco-schema's helpen om de Europese betalingen aan boeren meer prestatiegericht te maken.
- Er pleit veel voor de door Nederland voorgenomen implementatie door middel van een puntensysteem.
- De huidige vorm van het puntensysteem leidt nog niet tot de best mogelijke kosten-efficiëntie.

## ROEL JONGENEEL

Senior scientist bij Wageningen Economic Research

En groot deel van de middelen van de Europese unie gaat naar inkomenssteun aan boeren. Iets minder dan een derde van de begroting van de Europese Unie gaat naar het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en daarvan gaat circa zeventig procent naar directe betalingen aan boeren.

De Europese Commissie is bezig om de betalingen aan boeren meer doelgericht te maken. Daarbij komt er ook meer ruimte aan lidstaten om een eigen 'inkleuring' aan het beleid te geven via Nationale Strategische Plannen. De Europese Rekenkamer concludeerde in 2017 dat het deels is gelukt om de directe betalingen meer doelgericht te maken, maar twijfelde sterk aan de effectiviteit van het beleid ten aanzien van de beoogde vergroening (ECA, 2017).

Om het accent op duurzaamheid te versterken, heeft de Europese Commissie per januari 2023 een nieuw instrument geïntroduceerd: de eco-schema's. Elke lidstaat is verplicht dit instrument te implementeren en aan zijn boeren aan te bieden.

Nederland is onder het vorige kabinet creatief aan de slag gegaan om een invulling aan het eco-schema-instrument te geven. En in het hoofdlijnenakkoord voor het nieuwe kabinet is afgesproken om 500 miljoen euro voor vergroening van de landbouw uit te trekken, waarvan een deel zal gaan naar de eco-regeling. In dit artikel wordt de

opzet van het instrument beschreven en wordt gekeken in hoeverre het systeem boeren inderdaad prikkelt om te verduurzamen.

## Economie van eco-schema's

De essentie van het nieuwe eco-schema-instrument is dat er een kunstmatige markt voor ecosysteemdiensten of prestaties wordt gecreëerd. De agrariërs zijn de aanbieders van de gevraagde ecosysteemdiensten, en de overheid de vragen partij.

Figuur 1 geeft een schematische weergave van de markt voor ecosysteemdiensten. De overheid stelt een vergoeding voor een ecosysteemdienst vast en heeft een bepaald budget tot haar beschikking; zie in figuur 1 oppervlak OABC. Bij de vooraf vastgestelde vergoeding kan de overheid OC eenheden ecosysteemdiensten kopen. Zij zijn bereid om tegen een bepaalde vergoeding een bepaalde hoeveelheid ecosysteemdiensten aan te bieden. In de figuur is dit aangegeven als hun aanbodcurve.

De overheid heeft in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid enige ruimte om het budget voor de eco-regeling vast te stellen. Minimaal 25 procent van het budget uit pijler 1 moet worden bestemd voor eco-regelingen. Lidstaten mogen 2023 en 2024 beschouwen als 'leerjaren' en dan mag het percentage eventueel wat lager uitkomen (ondergrens is twintig procent), mits dat later maar gecompenseerd wordt. Nederland is voor de optie van 25 procent gegaan.

Voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding is er ook enige flexibiliteit, al moet als basisregel de vergoedingsystematiek van de EU worden gehanteerd. Twee principes daarbij zijn 'de gemaakte kosten' (*cost incurred*) en 'de gederfde winst' (*profit forgone*). De vergoeding mag kosten-dekkend zijn, waarbij ook rekening mag worden gehouden met het beginsel van opportuniteitskosten (*opportunity cost*): ook het verlies aan inkomsten in vergelijking tot het op een na beste alternatief (= niet meedoen) mag worden meegenomen. In de praktijk komt het erop neer dat de vergoeding wordt gebaseerd op de te maken kosten en een beperkte winstopslag (van maximaal twintig procent bovenop de kosten).

Het lastige punt voor de overheid is dat men, omdat het gaat om een geheel nieuwe regeling, niet goed weet welke deelnamebereidheid er bij de boeren is. Is die bereidheid laag, bijvoorbeeld omdat men de vergoeding te laag

vindt of omdat men het lastig in de bedrijfsvoering vindt in te passen, dan blijft er mogelijk budget ongebruikt liggen. In de figuur correspondeert de lage deelnamebereidheid met bijvoorbeeld aanbodcurve S1. Gaat het om een grote deelnamebereidheid (in de figuur weergegeven door middel van bijvoorbeeld aanbodcurve S2) dan is er sprake van ‘overtekening’ van de regeling. Het budget is dan niet toereikend om de hoeveelheid OH aan te kopen.

De regeling is vanuit Brussel zodanig ingestoken dat de overheid het beschikbare budget moet verdelen over alle aanbieders. Dit betekent dat de vergoeding bij een hoge deelname in neerwaartse richting moet worden aangepast (de vergoeding wordt dan verlaagd van OA naar bijvoorbeeld OF). Boeren worden dan achteraf geconfronteerd met een lagere vergoeding dan de aanvankelijk aangekondigde vergoeding op basis waarvan ze hun keuze hebben gemaakt. Dat kan dan tot gefrustreerde reacties leiden en een ‘terugschrikeffect’ in een volgende ronde: in een volgend jaar zal een aantal ondernemers niet meer meedoen omdat ze inschatten dat de uiteindelijk uitbetaalde vergoeding wel eens te laag zou kunnen uitpakken.

### De Nederlandse invulling: puntensysteem

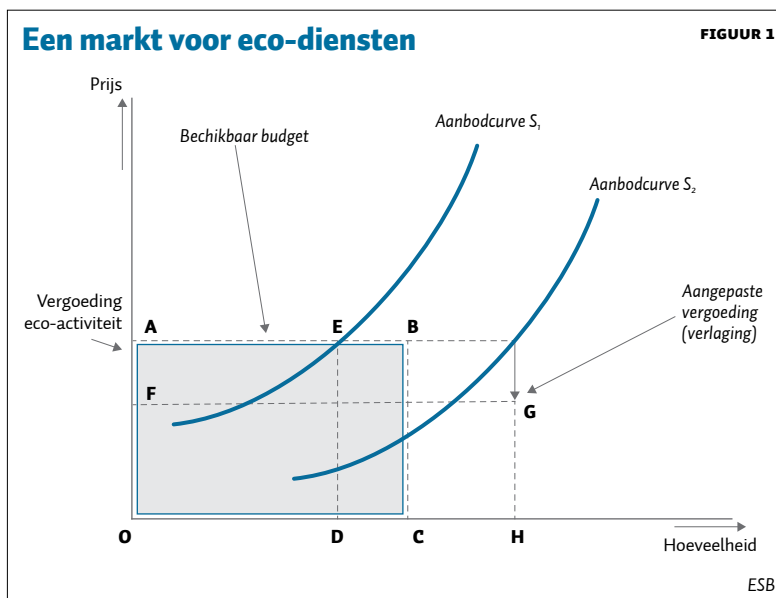
De Nederlandse regeling biedt boeren een menu van 21 eco-activiteiten aan, waaruit ze jaarlijks opnieuw kunnen kiezen (hierbij is de langjarige keuze voor een biologisch bedrijf nog niet meegerekend). In de praktijk is de keuze voor bedrijven beperkter omdat niet alle opties op elk bedrijf toepasbaar – sommige activiteiten zijn sectorspecifiek. De maatregelen dragen bij aan vijf door de overheid vastgestelde doelen, op basis van de door de EU gestelde doelen – klimaat, bodem en lucht, water, landschap, en biodiversiteit. De overheid heeft voor alle maatregelen laten vaststellen wat hun bijdrage aan elk van de vijf doelen is (Stout et al., 2022), waarbij er rekening mee wordt gehouden dat één maatregel tegelijkertijd aan meerdere doelen kan bijdragen.

Een agrariër kan meer dan één activiteit tegelijk kiezen en zal dat vaak ook wel moeten doen omdat er voor elk van de vijf doelen een minimum aantal punten dient te worden behaald – de ‘instap-eis’ – alvorens er een betaling volgt.

De berekening voor de te ontvangen vergoeding van de eco-activiteiten is niet rechttoe rechtaan. Per activiteit kunnen op elk van de doelstellingen een aantal punten worden behaald. De punten worden vervolgens op een gewogen manier opgeteld tot een totaal. Afhankelijk van het totaal aantal punten, en of dit hoger ligt dan de al genoemde doelspecifieke drempelwaarden, komt men in de klasse brons, zilver of goud. Het totale minimum aantal punten dat moet worden behaald is vijf punten per hectare. Volgens een indicatieve verdeelsleutel zijn de minimale drempels per doelstelling 1,5 (klimaat), 0,75 (bodem en lucht), 0,75 (water), 0,5 (landschap) en 1,5 (biodiversiteit). Aan elke klasse is een hectarebetaling gekoppeld: brons is 60 euro per hectare, zilver 100 en goud 200 (zie kader 1 voor een rekenvoorbeeld).

### Evaluatie eco-puntensysteem

Vanuit een economisch perspectief bezien is de Nederlandse aanpak, waarbij een markt voor groene eco-diensten wordt



gecreëerd en waarbij er sprake is van prestatiegerichte beloning, een goede keus. Hierdoor zijn er alternatieve opties zijn en is er ruimte om naar kosteneffectieve oplossingen te zoeken. Ook vanuit de gedachte dat doelsturing beter is dan middelsturing, is het puntensysteem een goede stap: boeren kunnen immers uit een menu aan maatregelen kiezen en zelf zien in welke mate en op welke manier ze aan de vijf doelstellingen bijdragen en eco-punten gaan behalen. En ook vanuit de Tinbergen-logica geredeneerd (er zijn ten minste evenveel eco-activiteiten nodig als er doelstellingen zijn) zit de zaak goed: het aantal mogelijke eco-activiteiten (21) overtreft ruimschoots het aantal doelstellingen (5).

Toch werden er de afgelopen jaren ook zorgen geuit over het puntensysteem, met name wat betreft de prijsbepaling, de complexiteit, en het draagvlak ervoor onder boeren.

### Prijsbepaling activiteiten kan beter

Mede door de Brusselse regels, zijn de vergoedingen afhankelijk van de kosten die de boer per activiteit maakt (kader 1). Hierdoor zijn er grote verschillen in de kosten die worden gemaakt om een eco-punt te verdienen. Jongeneel en Gonzalez-Martinez (2023) rekenen voor dat de overheid, afhankelijk van de maatregelkeuze, nu tussen de 2,80 en 307 euro per eco-punt betaalt.

Een zuiverder manier zou zijn geweest om de beloningen via een vast tarief per eco-punt uit te keren. Boeren zouden dan geen maatregelen aanbieden waarbij het ze relatief veel kost om eco-punten te scoren. Dat zou tot een kosteneffectievere oplossing leiden dan de huidige hybride vorm van eco-puntenscores en inspanningsbeloning.

Een basisvoorwaarde voor een uitkering per eco-punt is wel dat de doelbijdrage van iedere maatregel helder en eenduidig kan worden vastgesteld. Op dat niveau is het huidige model nog niet. Er wordt op dit moment voor de categorie ‘niet-productieve landbouwgrond’ bijvoorbeeld met enkele kunstmatige wegingsfactoren gewerkt om de bijdrage aan landschap en biodiversiteit vast te stellen die het beeld van de werkelijke doelbijdrage vertroebelen (Stout en Polman, 2022).

## Een voorbeeld van het puntensysteem op hoofdlijnen

KADER 1

Een vereenvoudigd voorbeeld helpt om te begrijpen hoe de puntenregeling in de praktijk werkt. Stel dat een boer 50 hectare land heeft, waarvan 30 hectare permanent grasland, 10 hectare tijdelijk grasland, 5 hectare maïs, 2 hectare luzerne en 1 hectare houtwal. Er is een algemene eis vanuit het landbouwbeleid om vier procent van de landbouwgrond (dus 2 hectare) als niet-productief in te zetten. De boer besluit vervolgens om vier maatregelen (uit de 21) te kiezen, namelijk 'Langjarig grasland' (30 hectare), 'Verlengde weidegang' (40 hectare), 'Stikstofbindend gewas' (2 hectare)

en 'Landschapselementen' (1 hectare). Met die maatregelen draagt hij bij aan alle vijf doelen en verzamelt hij punten (tabel 1). Het aantal punten per doelstelling is meer dan de instap-eisen (de instapeisen voor de doelen klimaat, bodem en lucht, water, landschap en biodiversiteit zijn respectievelijk 75 (= 50 × 1,5), 37,5 (= 50 × 0,75), 37,5 (= 50 × 0,75), 25 (= 50 × 0,25) en 75 (= 50 × 1,5).

De boer kan nu, gebruikmakend van de waardebedragen die bij de maatregelen zijn gegeven, uitrekenen hoeveel waarde hij heeft verzameld (zie de waardekolom

### Rekenvoorbeeld puntensysteem

TABEL 1

Eco-schema	Aantal ha	Klimaat	Bodem/lucht	Water	Landschap	Bio-diversiteit	Waarde	Bedrag
Langjarig grasland	30	120	120	90	30	30	91	2.730
Verlengde weidegang	40	80	120	0	80	40	43	1.720
Stikstofbindend gewas	2	6	4	0	2	2	1.995	3.990
Landschapselementen: houtwal	1	4	2	0	40	60	4.016	4.016
Totaal aantal punten per doel		210	246	90	152	132		12.456
Minimum-punten-eis		75	37,5	37,5	25	75		
Minimum-eis gehaald (ja/nee)		ja	ja	ja	ja	ja		

ESB

in tabel 1).

Vermenigvuldig je de ingezette hectares maal de bijbehorende waardebedragen dan kom je tot een totale waarde van 8.440 euro. De drempelwaarden van brons, zilver en goud voor een bedrijf van 50 hectare zijn respectievelijk 3.000 (= 60 × 50), 5.000 (= 100 × 50) en 10.000 (= 200 × 50) euro. Met

het waardebedrag komt de boer dus boven de 10.000 euro uit en valt hij in de klasse 'goud'. Hij ontvangt dan 10.000 (= 50 × 200) euro. Overigens kunnen de inspanningen per regio verschillen en wordt daar in de waardebepaling rekening mee gehouden: de waarden zijn dus niet voor alle regio's gelijk.

### Complexiteit

Vanuit de boeren en hun organisaties werd de klacht geuit dat het puntensysteem veel te ingewikkeld is geworden en daarom niet zou kunnen gaan werken. Bij een evaluatie (Tweede Praktijktoets) werd opgemerkt dat sommige activiteiten zo specialistisch zijn dat ze in de praktijk op weinig bedrijven toegepast zullen worden. Daarbij werd de vrees uitgesproken dat de beperkte mogelijkheid aan activiteiten de deelname aan de eco-regeling voor sommige bedrijven lastig kan maken (Fikken et al., 2022).

Dat sommige activiteiten moeilijk toepasbaar zijn, hoeft de deelname echter niet in de weg te zitten. Niet elke activiteit hoeft immers te worden toegepast. Zowel veehouders als akkerbouwers kunnen soms zelfs al via een enkelvoudige activiteit deelnemen aan de eco-regeling. Zo zou een melkveehouder die 'langjarig grasland' kiest, bijvoorbeeld met deze ene activiteit kunnen volstaan omdat je met deze activiteit in een keer alle doelspecifieke minimumdrempels haalt. Hij moet dat dan wel op minimaal 83 procent van zijn totale areaal toepassen. Ook de akkerbouwer die alleen de activiteit 'bufferzones' kiest,

voldoet direct aan de instap-eisen, evenals alle biologische boeren trouwens.

Wel is het zo dat het moeilijk is om de punten op landschap en biodiversiteit te behalen, terwijl het om in aanmerking te komen voor de eco-regeling wel nodig is om ook daar de minimumwaarden te behalen. Dat zou er dus voor kunnen zorgen dat er uiteindelijk minder bedrijven deel nemen, ook als ze wel goed op andere onderdelen (bijvoorbeeld op klimaat) scoren. Dit speelt met name in gebieden met open landschappen: de activiteiten die hoog op landschap scoren, zoals heggen, hagen en bomen, zijn namelijk in strijd met dit landschapstype (Fikken et al., 2022).

Toch is het niet onmogelijk om aan de eisen van het landschap en de biodiversiteit te voldoen, zoals ook het voorbeeld in het kader 1 laat zien. Wel moeten daar echt inspanningen voor worden verricht. Maar dat is ook het doel: alleen wie substantieel bijdraagt aan de duurzaamheid, wordt daarvoor beloond, de rest niet. Het puntensysteem discrimineert in die zin wel (niet iedereen zal besluiten mee te doen), maar dat hoort ook bij marktwerking (het creëert aanbodconcurrentie).

Desalniettemin blijft het Nederlandse puntensysteem, vergeleken met wat andere lidstaten doen, best ingewikkeld. Om het keuzeproces te vergemakkelijken, is er een simulatietool gemaakt waarmee boeren (en hun adviseurs) zelf met keuzes konden experimenteren, alvorens die definitief werden gemaakt.

De complexiteit lijkt de deelname overigens niet in de weg te staan: de eerste ronde van de regeling in 2023 was 'overtekend' door de brede deelnamebereidheid bij de boeren.

### Draagvlak voor puntensysteem bij boer

Vanuit het perspectief van de boer is het puntensysteem minder attractief dan de oude vergroeningsregeling, waarbij er sprake was van lichte (verplichte) eisen in ruil voor inkomensondersteuning – de vergroeningspremie. Bij het puntensysteem zoals dat in 2023 van start is gegaan, zijn de gevraagde tegenprestaties serieuzer. Boeren moeten dus meer inspanningen leveren dan voorheen, om vergroeningsbetaling te krijgen. Het beleid zal daardoor effectiever worden, maar de boer verliest daarbij ten opzichte van het oude beleid: hij moet immers nu extra kosten maken. Daar staat tegenover dat er aanzienlijke hectarebetalingen kunnen worden verkregen, hoger dan in verschillende andere EU-lidstaten.

Prestatiebeloning in het kader van klimaat-, milieu- en biodiversiteitsdoelstellingen is niet zonder risico's, omdat het, ondanks de goed gekozen inspanningen, kan zijn dat het beoogde doel niet gerealiseerd wordt, bijvoorbeeld door tegenvallende weersomstandigheden. Dit type risico speelt overigens ook bij de conventionele productie (melk, vlees, gewassen) een rol en is daarmee inherent aan het vak. Een opvangmogelijkheid voor zulke risico's is om te zorgen voor een heldere en faire overmachtsclausule.

Wat kan helpen is dat boeren ook een eigenbelang kunnen hebben bij deelname aan de eco-maatregelen. Zo kan een hogere bodemkwaliteit te productiviteit op lange termijn verhogen en de kosten aan kunstmest beperken.

## Lessen uit eerste ronde

Inmiddels is er een jaar ervaring opgedaan waarvan de resultaten nu bekend worden. Uit de eerste resultaten blijkt dat circa tachtig procent van de boeren in een of andere vorm heeft meegedaan. Boeren lijken dus bereid te zijn om te verduurzamen en reageren actief op de financiële prikkels voor vergroening. Populaire eco-activiteiten zijn blijvend grasland, landschapselementen (houtachtig), dekkingsgewassen en kruidenrijk grasland. Het minst aantrekkelijk lijken natte teelten, strokencultuur, vezelgewassen en meerjarige gewassen. Met name in de akkerbouw is veel goud gescoord, terwijl in de veehouderij meestal niet hoger dan zilver werd gescoord.

Hoewel de eerste ervaringen met het puntensysteem dus positief lijken, zijn er wel verbeteringen mogelijk. Zo heeft de grote belangstelling als gevolg dat het ministerie de betalingen achteraf moet gaan verlagen, wat uiteraard tot frustraties bij boeren leidt. Voor het lopende jaar (2024) heeft het ministerie de vergoedingen alvast met circa 25 procent verlaagd naar respectievelijk 44 (brons), 74 (zilver) en 148 euro per hectare (goud).

Verder lijken sommige doelen wel erg makkelijk te kunnen worden behaald. Een eerste evaluatie (pilot), vooraf aan de invoering van het puntensysteem, liet al zien dat deelnemers soms wel vier of vijf keer de streefwaarde behaalden bij de doelen klimaat, bodem en water (Fikken et al., 2022). De vraag kan dan rijzen of de overheid in zo'n geval wel voldoende waar voor haar geld krijgt en of het systeem de bedrijven niet te weinig stimuleert om op deze doelen verbeteringsmaatregelen te nemen. De hoge deelnamegraad van de bedrijven aan de eerste ronde en de scores die ze halen lijken te bevestigen dat het puntensysteem op onderdelen 'te gemakkelijk' is.

Verder is een nadeel van de eco-regeling is dat het om jaarcontracten gaat, terwijl voor sommige eco-activiteiten inpassing in de bedrijfsvoering goedkoper is als ook langjarige contracten worden aangeboden. Ook de realisatie van de doelbijdrage kan langer dan een jaar vergen, bijvoorbeeld bij biodiversiteit. Een dergelijke structuuraanpassing behoort niet tot de opties die lidstaten hebben, maar zou wel zinnig zijn.

Een voordeel is dat de raamwerk-wetgeving van de EU de komende jaren ruimte laat voor tussentijdse 'parameter'-aanpassingen door de lidstaat. De Nederlandse overheid kan de ervaringen van jaar 1 dus gebruiken voor aanpassing voor jaar 2 of 3. Activiteiten die (te) veel gekozen worden, zijn zichtbaar 'te makkelijk'. De overheid zou die activiteiten zwaarder kunnen maken, de puntenscore ervan kunnen verlagen, en/of de financiële vergoeding (de prijs per eco-punt) kunnen verlagen. Bij te weinig aanbod zou de omgekeerde procedure kunnen worden gevolgd.

Met dergelijke aanpassingen kan uiteindelijk een meer evenwichtige 'markt' worden gecreëerd, waarbij het geplande budget volledig wordt ingezet, zonder dat er sprake hoeft te zijn van ongebruikt budget of een reductie van de vergoeding achteraf. Die vorm van *fine tuning* is waarschijnlijk niet iets voor een paar jaar, maar een voortdurend proces, net zoals markten altijd in beweging zijn en zich voortdurend aanpassen aan wijzigingen in omstandigheden.

## Conclusie

De Nederlandse overheid heeft met haar keuze voor het puntensysteem een prestatie-gerelateerd beloningssysteem voor ecosysteemdiensten in de landbouw geïntroduceerd. Vanuit een economische optiek is deze beprijzingsbenadering een goede beleidslijn. Samen met Polen, dat ook een soortgelijk systeem heeft gekozen, kiest Nederland hiermee een goede richting: resultaatgerichte betalingen voor groene diensten.

Het systeem realiseert, mede vanwege EU-wetgeving rond vergoedingsregels, echter nog niet de maximaal mogelijke kosten-efficiëntie. Om dat te bereiken zou op een eenduidige betaling per eco-punt moeten worden overgegaan. In de huidige systematiek wordt nog te zwaar geleund op inspanningsbeloning. Dat leidt ertoe dat voor bepaalde inspanningen die relatief weinig eco-punten opleveren, te veel wordt betaald.

Toch mag verwacht worden dat de nieuwe eco-regeling in Nederland gaat bijdragen aan een doelmatiger, effectiever en meer gericht vergroeningsbeleid dan dat van het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Er zal nog wel wat kalibratie nodig zijn, maar die flexibiliteit biedt de EU-wetgeving ook aan lidstaten. Op het punt van de rechtstreekse beprijzing van eco-punten en de mogelijkheid van langjarige contracten is meer flexibiliteit van de EU wenselijk: dat kan het systeem (kosten-)effectiever maken.

## Literatuur

ECA (2017) *Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective*. European Court of Auditors, Special Report, 21.

Jongeneel, R. en A. Gonzalez-Martinez (2023) *Implementing the EU eco-scheme in the Netherlands: A result-based points system approach*. *Euro-Choices*, 22(1), 20–27.

Fikken, T., W.J.B. Rozendaal, H.M. Hoolsema en V.M. Omtzigt (2022) *Tweede praktijktoets NSP-GLB*. Aequator Groen & Ruimte bv, 15 juni. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Stout, B. en N. Polman (2022) *Addendum bij de rapportage 'Score van activiteiten op doelstellingen in de eco-regelingen van het Nationaal Strategisch Plan'*. CLM, 1106. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Stout, B., N. Polman en W. Dijkman (2022) *Score activiteiten op doelstellingen in de eco-regelingen van het Nationaal Strategisch Plan*. CLM, 1107. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).