

Gerichte inzet EU-gelden nodig voor vergroening landbouw

Het Europese Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is gericht op zowel verduurzaming als inkomensondersteuning. Daarmee probeert Europa twee vliegen in één klap te slaan. Maar gaat de gewenste verduurzaming zo wel van de grond komen?

IN HET KORT

- GLB-instrumenten met een ‘dubbeldoelstelling’ van inkomens- steun en verduurzaming zijn slechts beperkt effectief.
- Het GLB kan bijdragen aan een ‘groenere’ landbouw, mits het geld gericht wordt ingezet.
- Coherentie tussen het GLB en Nederlands (milieu)beleid is essentieel voor de verduurzaming van het landbouwsysteem.

JETSKE BOUMA

Senior beleids-
onderzoeker bij het
Planbureau voor de
Leefomgeving

FRANS

OOSTERHUIS

Onderzoeker aan
de Vrije Universiteit
(VU)

MARK KOETSE

Universitair docent
aan de VU

Het Europese Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een belangrijke bron van financiering voor de *vergroening* van de landbouw. Verduurzaming van de landbouw is belangrijk tegen de achtergrond van problemen zoals de stikstofuitstoot (Remkes et al., 2020), biodiversiteitsverlies, verdroging en milieuvervuiling (PBL, 2020). De publieke middelen hiervoor zijn beperkt (Bouma en Oosterhuis, 2019). Dat onderstreept de noodzaak om de beschikbare middelen uit het GLB zo effectief mogelijk in te zetten.

Met de op handen zijnde herziening van het GLB krijgen de EU-lidstaten meer ruimte voor een eigen invulling (kader 1). Zo kunnen de lidstaten deels zelf bepalen hoeveel van de middelen ze willen besteden aan de ondersteuning van agrarische inkomens, hoeveel aan vergroening en verduurzaming, en hoe ze deze bestedingen gaan vormgeven. Ook Nederland moet op dit gebied

keuzes maken, en die vastleggen in een Nationaal Strategisch Plan (NSP), waaraan al geruime tijd wordt gewerkt.

In dit artikel gaan we na hoe bij het maken van deze nationale keuzes de effectiviteit van het GLB kan worden vergroot. We kijken daarbij naar de verenigbaarheid van de twee hoofddoelstellingen inkomenssteun en vergroening, en we verkennen ook opties voor het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de middelen die voor vergroening worden ingezet.

De twee pijlers van het GLB

Het GLB heeft zich in de afgelopen 58 jaar ontwikkeld van een beleid vooral gericht op voedselzekerheid tot een breed programma dat ook is gericht op een geïntegreerd milieubeleid en op sociaal-economische ontwikkeling. Het huidige beleid berust op twee pijlers, inkomenssteun (pijler 1) en specifieke regelingen voor plattelandontwikkeling en agrarisch natuurbeheer (pijler 2). Het grootste deel van de GLB-gelden gaat naar inkomenssteun (ongeveer 700 miljoen euro per jaar), terwijl er zo'n 100 miljoen beschikbaar is voor pijler 2. Dit laatste bedrag wordt verdubbeld met subsidies van provincies en waterschappen.

Beide pijlers kennen milieucriteria. Boeren die inkomenssteun ontvangen, moeten voldoen aan de bestaande wet- en regelgeving en aan de normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond (zoals een verbod op het verbranden van gewasresten). Een deel van de inkomenssteun wordt gegeven in de vorm van ‘vergroeningsbetalingen’ (bijvoorbeeld voor gewasdiversificatie).

Effectievere besteding van middelen

Er is veel aandacht voor de beperkte effectiviteit van het huidige vergroeningsbeleid. Dit wordt onder meer

geweten aan een gebrek aan afrekenbare doelen (Europese Rekenkamer, 2017; 2020), aan de versnippering van maatregelen (Kleijn, 2012; 2018) en aan de budgettaire beperkingen. Aan de koppeling van inkomenssteun aan vergroeningseisen is betrekkelijk weinig aandacht besteed, terwijl dit zelden effectief is (Bulte et al., 2008). We bespreken hier kort een aantal factoren van belang voor een effectieve besteding van middelen.

Verschillen tussen boeren

In het huidige beleid is er zeer beperkt aandacht voor de vele verschillen tussen boeren, zoals de verschillen in de kosten die een boer moet maken voor het nemen van een maatregel, en de verschillen in risicohouding en motivatie die mede bepalen of boeren meedoen aan een regeling of niet (Bouma et al., 2020). Zo zijn boeren eerder bereid om hun bedrijfsvoering te verduurzamen als ze, naast een GLB-vergoeding, ook toegang krijgen tot een rentekorting vanuit financiële instellingen of een meerprijs vanuit de markt (Bouma et al., 2020).

Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin maatregelen zin hebben in een bepaalde context op een bepaald bedrijf. Betalingen voor biodiversiteitsherstel hebben bijvoorbeeld alleen maar zin bij een bepaald niveau van milieukwaliteit (Kleijn, 2012): zo hebben maatregelen voor slootherstel geen effect als het water erg vervuild is, en de aanleg van bloeiende akkerranden heeft slechts zin als (ook andere) boeren zich houden aan de regels voor gewasbescherming. Om dit te bereiken is afstemming op en handhaving van de bestaande wet- en regelgeving op milieugebied belangrijk, waar op dit moment nauwelijks sprake van is (Verschuuren et al., 2019).

Ecosysteemdiensten en natuurherstel

Nederland kampt met aanzienlijke problemen waar het gaat om het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen in Natura 2000 gebieden. Mede hierom, en door het type betalingsmechanisme dat binnen het GLB beschikbaar is, kunnen de schaarse GLB middelen het beste worden ingezet voor betalingen voor ecosysteemdiensten en biodiversiteitsherstel (Bouma en Oosterhuis, 2019).

Er kan worden bijgedragen aan de klimaatdoelen door koolstofopslag te belonen. Voor maatregelen om CO₂-emissies terug te brengen, lijkt de inzet van GLB middelen minder geschikt. Immers, emissiereductie vraagt om een belastingmechanisme ('de vervuiler betaalt'), terwijl het GLB vooral in betalingsmechanismen voorziet.

Daarnaast is de milieukwaliteit van het landelijk gebied relatief slecht, waardoor kleine en goedkope maatregelen vaak weinig effect hebben (Kleijn, 2018). Het GLB-budget van pijler 2 voor agrarisch natuurbeheer is slechts een van de weinige budgetten in Europa voor biodiversiteitsbescherming (ENCA, 2018). Dat is een extra reden om de schaarse beschikbare middelen effectief aan te wenden.

Ontkoppeling inkomenssteun en ecoregelingen

Het agrarisch natuurbeheer wordt tot nu toe (mede) gefinancierd met GLB-gelden uit pijler 2. Maar ook de voorgestelde ecoregelingen in pijler 1 kunnen hiervoor gebruikt worden. Dat zijn subsidies voor boeren die duurzaamheidsmaatregelen nemen, waarbij boeren op basis van vrijwilligheid meedoen. Dat betekent in de praktijk dat vooral die boeren meedoen van wie de kosten door de regelingen worden gedekt. De vergoedingen in de huidige pijler 2 zijn beperkt tot 'de extra kosten

Herziening GLB

KADER 1

In 2018 presenteerde de Europese Commissie haar voorstellen voor het GLB in de periode 2021–2027, waarover op EU-niveau nog steeds wordt onderhandeld. Het hernieuwde GLB kent drie doelstellingen. Ten eerste een slimme landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen. Ten tweede de bijdragen aan de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Europese Unie, en ten derde het versterken van het sociaal-economisch weefsel van plattelandsgebieden.

In de voorstellen ter herziening van het GLB krijgen lidstaten de mogelijkheid om eigen beleidsaccenten te leggen door budget tussen de twee pijlers te verschuiven. Lidstaten mogen een deel van het budget specifiek voor milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen verschuiven. Dit heeft vooral implicaties bij een verschuiving van pijler 1 naar pijler 2. Vanwege het feit dat vergoedingen per hectare worden uitbetaald, zijn het vooral de boeren met veel grond die van de betalingen uit het GLB profiteren. Het gaat hier hoofdzakelijk om melkvee- en akkerbouwbedrijven. Dit in tegenstelling tot bedrijven met minder grond, zoals

de glastuinbouw en de intensieve veehouderij.

Het GLB-voorstel voorziet verder in een versterking van de milieu-ambities. De 'vergroeningsbetalingen' in pijler 1 gaan plaats maken voor zogenaamde ecoregelingen, waaraan boeren op vrijwillige basis kunnen deelnemen. In tegenstelling tot de vergroeningsbetalingen kunnen de lidstaten in belangrijke mate zelf bepalen welke ecoregelingen ze aanbieden, en welk deel van het budget van pijler 1 ze eraan besteden. De ecoregelingen vormen hiermee (naast het geld uit pijler 2) een tweede mechanisme om boeren te kunnen betalen voor ecosysteemdiensten en biodiversiteitsherstel.

De Europese Commissie wil ook dat in het nieuwe GLB veertig procent van het budget ten goede komt aan klimaatdoelstellingen. Momenteel wordt er bekeken of klimaatdoelen kunnen worden gekoppeld aan de voorwaarden voor het verkrijgen van inkomenssteun, of dat er bijvoorbeeld binnen de ecoregelingen financiering beschikbaar moet komen voor agroklimaatbeleid.

en de *gederfde inkomsten*' van natuurmaatregelen. Bij de voorgestelde ecoregelingen is er ruimte voor een hogere vergoeding.

Er gaan stemmen op om de ecoregelingen breed toegankelijk te maken om er voor te zorgen dat zo min mogelijk boeren last hebben van inkomensverlies - de ecoregelingen worden immers gefinancierd uit pijler 1. Het voor iedereen toegankelijk maken van de eco-

regelingen zou echter betekenen dat het ambitieniveau laag moet blijven, terwijl de maatregelen die nodig zijn voor natuurherstel vragen om een hoger ambitieniveau. Daarnaast geeft het dun uitsmeren van de ecoregelingen nauwelijks een financiële prikkel om maatregelen te nemen die zoden aan de dijk zetten (Engel, 2016; Engel et al., 2008; Kinzig et al., 2011). Dit laat onverlet dat inkomenssteun belangrijk kan zijn. De oproep is

Natuurinclusieve boeren hebben minder prikkels nodig om te verduurzamen

KADER 2

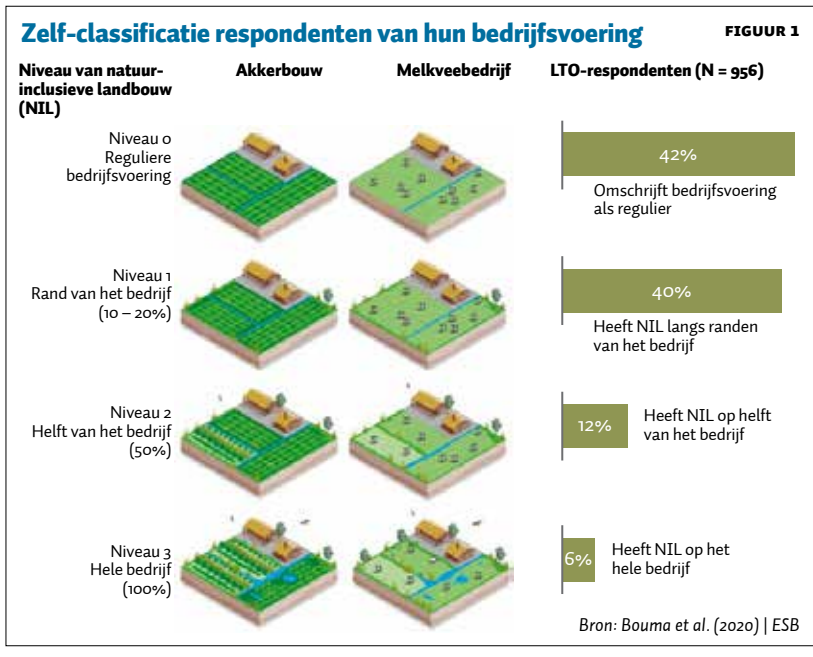
Uit onderzoek onder 1.000 LTO-leden met een akkerbouw-, melkvee- of gemengd bedrijf bleek dat boeren die zichzelf omschrijven als regulier een hogere vergoeding nodig hebben om extra vergroeningsmaatregelen te nemen dan boeren die al *natuurinclusieve* maatregelen hebben genomen (Bouma et al., 2020). Hierbij ging het om een reeks maatregelen die varieerde van maatregelen die onder de extra vergoening van het GLB vallen (zoals gebruik vanggewassen, permanent grasland), maatregelen die deel uitmaken van het beleid maar (nog) niet wettelijk verplicht zijn (geïntegreerde gewasbescherming, duurzaam bodembeheer, verandering mestgebruik, vermindering antibioticagebruik), maatregelen gericht op een meer *natuurinclusieve bedrijfsvoering* (verruiming bouwplan, kruidenrijk grasland, bloeiende akkerranden, strokenteelt) en

maatregelen die traditioneel vallen onder agrarisch natuurbeheer (latere maaidatum, aanleg landschapselementen, aanleg *plastras* ofwel 'land tijdelijk onder water zetten'). Gezamenlijk passen deze maatregelen onder de noemer 'natuurinclusieve landbouw', oftewel een landbouw die streeft naar vermindering van emissies, beter gebruik van functionele agrobiodiversiteit in de bedrijfsvoering en een herstel van biodiversiteit in het omringende ecosysteem (Van Doorn et al., 2016). In het onderzoek werd aan respondenten ten eerste gevraagd welke maatregelen zij op hun bedrijf hadden genomen, en ten tweede of ze zichzelf konden classificeren in termen van de mate waarin ze hadden geïnvesteerd in natuurinclusieve landbouw (figuur 1). In een keuze-experiment werd er vervolgens gevraagd onder welke financiële voorwaarden

zij bereid waren om een niveau op te schalen. De vergoedingen die werden voorgelegd waren extra GLB-vergoedingen (50 à 250 euro extra per ha), rentekortingen (van 0,1 tot 1,2 procent), gunstige leningsvoorwaarden en, voor melkveehouders, een meerprijs (10 tot 40 procent).

Uit de analyse blijkt dat het geven van een individuele prikkel, zelfs bij maximale waarden, een beperkt effect heeft. Slechts bij een stapeling van prikkels vanuit het GLB, de banken en de markt, worden aanzienlijke verschuivingen zichtbaar. Bij een maximale inzet van extra GLB-vergoedingen, rentekortingen en meerprijzen blijkt namelijk dat rond de 15 procent van de akkerbouwers en gemengde bedrijven en rond de 25 procent van de melkveehouders extra vergroeningsmaatregelen wil nemen op het bedrijf (Bouma et al., 2020). Behalve dat een stapeling van prikkels simpelweg een hogere totale financiële vergoeding in het vooruitzicht stelt, is dit resultaat waarschijnlijk ook te verklaren uit het feit dat een combinatie van vergoedingen een vorm van risicospreiding is. Dit onderzoek ondersteunt daarmee de potentie van een initiatief als het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, al blijft het de vraag wat uiteindelijk de betalingsbereidheid is van consumenten en aandeelhouders voor een meer natuurinclusieve landbouw.

Een andere bevinding van het onderzoek is dat er, om boeren die zichzelf als regulier bestempelen in beweging te krijgen, sterkere prikkels nodig zijn dan voor boeren die al maatregelen voor natuurinclusieve landbouw hebben genomen langs de randen van hun bedrijf (niveau 1, figuur 1). Dit betekent dat, met een gerichte besteding van middelen, er meer bereikt kan worden dan met het toegankelijk maken van een regeling voor alle boeren. Of dit ook tot ecologisch effect leidt hangt af van de effectiviteit van de maatregelen en de ruimtelijke inzet van middelen. Verder onderzoek hiernaar is nodig.



dan ook niet om inkomenssteun te stoppen maar om de koppeling met vergroening los te laten (Bouma en Oosterhuis 2019).

Vergoeden voor resultaten

Tenslotte is het zaak om de vergoeringsbudgetten zodanig in te zetten dat boeren alleen betaald worden als de ecosysteemdiensten die ze zouden leveren, ook geleverd zijn. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Bijvoorbeeld, of weidevogels komen broeden, is niet alleen afhankelijk van de inspanningen van boeren; en of de waterkwaliteit in orde is, wordt bepaald door een samenhangend stel factoren waar de inspanningen van de boer slechts een onderdeel van zijn. Dit verklaart de zoektocht van onder andere het *Deltaplan Biodiversiteitsherstel* – een initiatief van natuurorganisaties, ecologen, ketenactoren, overheden en banken – naar een monitoringssysteem dat de bijdrage van boeren en andere actoren aan het biodiversiteitsherstel inzichtelijk maakt. Met een dergelijk systeem wordt er momenteel ervaring opgedaan, wat van groot belang is voor de vergroening van de landbouw in Nederland.

Samenvattend is het belangrijk voor de effectiviteit van GLB-vergroeningsinstrumenten dat deze samenhangend en gericht worden ingezet, namelijk bij boeren die het meest open staan voor vergroening, en in gebieden waar verwacht mag worden dat de aanpassing van landbouwpraktijken tot verbetering van natuurkwaliteit en een grotere biodiversiteit zal leiden. Kader 2 laat zien dat de vormgeving van de prikkels buitengewoon belangrijk is, gezien de grote verschillen tussen boeren.

Toekomst

De uitdagingen in de agrarische sector zijn talrijk, en met het GLB is er potentieel een goed instrument om bij te dragen aan verduurzaming van de sector. Maar om effectief te zijn, vergt dat een gerichte inzet van de beschikbare GLB-middelen. Heldere toedeling van budgetten, duidelijke doelstellingen voor het GLB, en rekening houden met de reactie op financiële prikkels en met de context zijn daarbij uitermate belangrijk.

Met alleen een goed vormgegeven en besteed GLB zijn we er niet. Ook de vormgeving van mogelijke publiek-private samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld met ketenactoren en banken) verdient aandacht. Daarbij is de bereidheid van consumenten om bij te dragen via hogere marktprijzen, van de maatschappij via subsidies, en van andere belanghebbende partijen zoals banken via renteprikkels, essentieel.

Literatuur

- Bouma, J.A. en F. Oosterhuis (2019) *Publieke belangen en de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in Nederland: een welvaartstheoretisch perspectief*. Rapport Planbureau voor de Leefomgeving, 9 december.
- Bouma, J.A., M.J. Koetse en J. Brandsma (2020) *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*. Rapport Planbureau voor de Leefomgeving, 25 februari.
- Bulte, E. H., Lipper, L., Stringer, R., & Zilberman, D. (2008). Payments for ecosystem services and poverty reduction: concepts, issues, and empirical perspectives. *Environment and Development Economics*, 13(3), 245-254.
- Doorn, A. van, D. Melman, J. Westerink et al. (2016) *Food-for-thought: natuurinclusieve landbouw*. Rapport Wageningen University & Research, herfst.
- ENCA (2018) *Delivering environmental and biodiversity objectives through the CAP 2021-27: a synthesis of evidence* by ENCA. The European Nature Conservation Agency Heads Network.
- Engel, S. (2016) The devil in the detail: a practical guide on designing payments for environmental services. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 9(1-2), 131-177.
- Engel, S., S. Pagiola en S. Wunder (2008) Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues. *Ecological Economics*, 65(4), 663-674.
- Europese Rekenkamer (2017) *Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is*. Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 21/2017.
- Europese Rekenkamer (2020) *Biodiversiteit op landbouwgrond: met de bijdrage van het GLB is de achteruitgang niet tot staan gebracht*. Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 13/2020.
- Kinzig, A.P., C. Perrings, F.S. Chapin et al. (2011) Paying for ecosystem services: promise and peril. *Science*, 334(6056), 603-604.
- Kleijn, D. (2012) *De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer*. Alterra, Centrum voor Ecosystemen. Te vinden op library.wur.nl.
- Kleijn, D. (2018) *Position paper GLB t.b.v. rondetafelgesprek 11 oktober 2018*. Wageningen Universiteit.
- Melman, T.C., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwssen et al. (2016) *Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer*. Wageningen Environmental Research. Te vinden op library.wur.nl.
- Remkes, J.W., J.J. van Dijk, E. Dijkgraaf et al. (2020) *Niet alles kan overal: eindadvies over structurele aanpak*. Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Verschuuren, J., K. Bastmeijer, W. Bruil et al. (2019) *Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*. Vereniging voor Milieurecht (VMR 2019-1). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.