

Directe betalingen en eco-regelingen: Discussiebijdrage¹

Roel Jongeneel (Wageningen Economic Research, Wageningen University)

1 juli, 2021

Inleiding

- 1) Directe betalingen en eco-regelingen betreffen beide maatregelen uit de eerste pijler van het GLB. Het grootste deel van het vanuit de EU beschikbare budget (ruim 70%) is met dit onderdeel gemoeid. Een doelmatige en effectieve besteding ervan is daarmee een belangrijke factor om naar een doelmatig landbouwbeleid te komen. De directe betalingen zijn vooral gericht op inkomensondersteuning, waarbij in de loop van de tijd is geprobeerd om ze meer doelgericht te maken.
- 2) Eco-regelingen zijn een nieuw instrument dat aan het bestaande instrumentarium wordt toegevoegd en onder het nieuwe GLB 2021-2027 van kracht zal worden. De overheid is verplicht een of meerdere van dergelijke regelingen aan te bieden, terwijl het voor boeren een vrijwillige keus is aan welke regeling al dan niet mee te doen. Ze hebben als doel aan duurzaamheidsthema's bij te dragen, waarbij in Nederland over de zogenoemde schijf van vijf doelen wordt gesproken: klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit, bodem en landschap.
- 3) Gezien de bedragen die in het geding zijn en de noodzaak om de effectiviteit van het GLB te verbeteren is er reden om de doelgerichte en/of prestatiegerichte betalingen te versterken. De ruimte die daarvoor in het nieuwe GLB voor wordt geboden moet daarvoor worden benut.
- 4) In het vervolg worden over beide maatregelen een aantal statements gemaakt, die in de discussie nader zullen worden toegelicht.

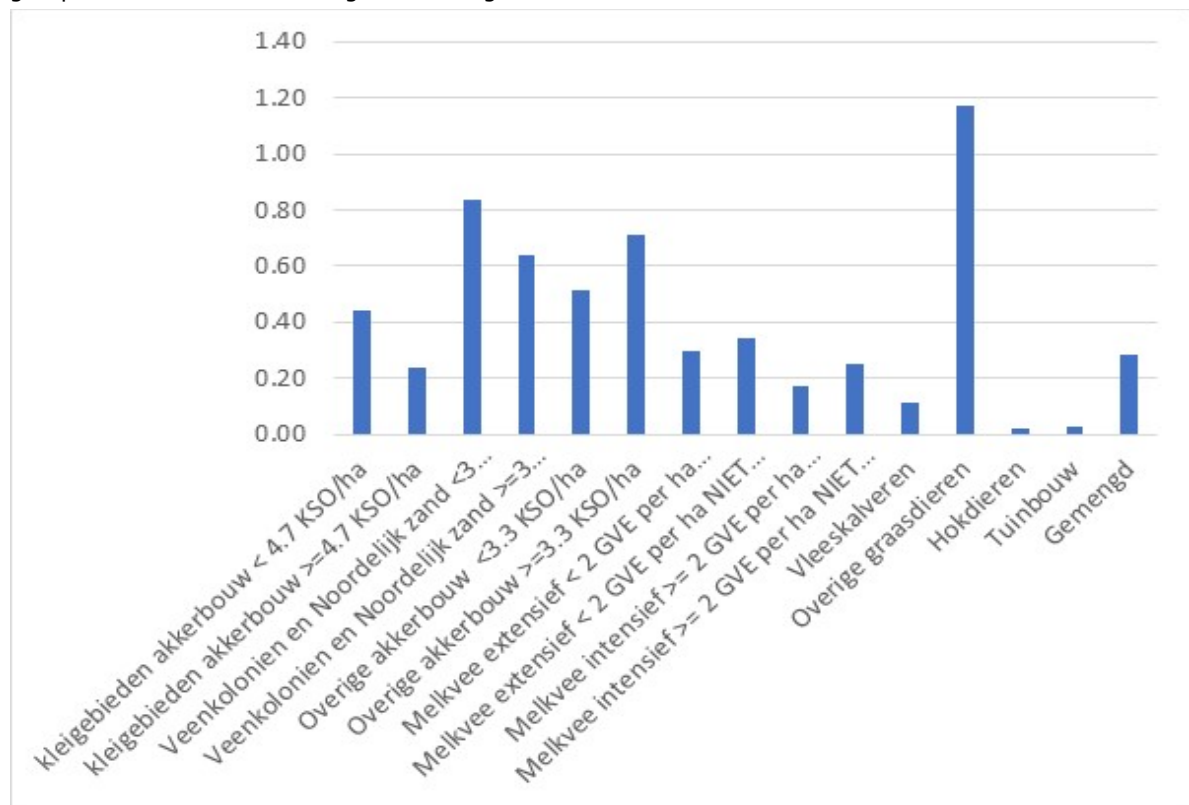
Inkomenssteun

- 1) Zolang het landbouwbeleid er is, heeft inkomensondersteuning van boeren een belangrijke rol gespeeld, al is de manier waarop dat plaatsvindt in de loop van de tijd gewijzigd (omslag van prijssteun naar directe betalingen in de vorm van hectaretoeslagen).
- 2) Vraag: Is inkomensondersteuning door middel van directe betalingen nodig? Op deze vraag kunnen verschillende antwoorden worden gegeven. Een ervan is dat een aanzienlijk deel van de agrariërs op de zogenaamde lage inkomensgrens zit (afhankelijk van de manier waarop je dat meet varieert dat van 20 tot circa 40%). Het tweede antwoord is dat mede door de liberalisering van het landbouwbeleid in de afgelopen decennia de prijzen voor agrarische producten vaak laag zijn en mede door de wereldmarkt worden bepaald. Dit leidt tot (relatief) lage prijzen, terwijl de boeren wel aan een heel aantal duurzaamheidseisen (de randvoorwaarden) moeten voldoen (waarvan ze de kosten niet zomaar aan de eindgebruikers/consumenten) kunnen doorberekenen. Populaire gezegd: we betalen als consumenten relatief weinig voor voedsel. Een derde antwoord is dat landbouwbedrijven individueel vaak klein zijn, terwijl toeleverende en verwerkende bedrijven en ook

¹ Bijdrage voor Rondetafelgesprek Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Tweede Kamercommissie LNV, 6 juli 2021.

retailers groot zijn, waardoor ze bijna 'van nature' een zwakkere marktpartij zijn (imperfecte mededinging) en daarom een zekere mate van bescherming verdienen. Dit wordt nog versterkt door de 'gebrekkige marktwerking' in een aantal landbouwmarkten. Een vierde antwoord is dat een landbouwbedrijf een 'normaal economisch bedrijf' is en er daarom geen ondersteuning nodig is (buiten de algemene regelingen die er daarvoor al zijn). Een vijfde antwoord is dat een zekere mate van inkomensondersteuning misschien wel te verdedigen is, maar dat het huidige instrumentarium (hectarebetalingen) tot onnodige ondersteuning leidt en daarom verspillend is (Jongeneel en Silvis, 2020).

- 3) Figuur 1 laat op basis van gegevens uit het bedrijven-informatie-net (BIN) zien wat op dit moment de-facto het aandeel van de directe toeslagen in het bedrijfsinkomen voor diverse bedrijfstypen is. Rekenend met de grondgebondenvormen van landbouw kwamen de GLB betalingen in 2019 op circa 385 euro per hectare uit. De totale inkomsten voor een bedrijf worden bepaald door dit bedrag en het aantal hectare grond dat men heeft. Wat opvalt is dat de afhankelijkheid dat in de niet-grondgebonden landbouw de aandelen laag zijn: zij ontvangen ook weinig ondersteuning. In de melkveehouderij is het aandeel gemiddeld lager dan in de akkerbouw. Voor sommige bedrijven/regio's (overige graasdieren, akkerbouw in Veenkoloniën en Noord-Nederland, overige akkerbouw de aandelen hoog liggen (>50%). Aanpassingen in de directe betalingen zullen die groepen dan naar verwachting ook extra gaan raken.



Figuur 1 Aandeel van eerste pijler-betalingen (2019) in inkomen (gemiddelde 2017-2019) voor diverse bedrijfstypen

Naast het bedrijfsinkomen zal het gezinsinkomen vaak ook uit inkomsten van buiten het bedrijf bestaan (zeker bij kleine bedrijven die in deeltijd of een wat hobbymatige sfeer worden gerund kunnen deze inkomsten van buiten het bedrijf belangrijk zijn). Dit is een factor die speelt bij Overige graasdieren. Om de echte inkomens-afhankelijkheid van GLB betalingen in beeld te krijgen moet daarom eigenlijk naar een meer compleet plaatje (gezinsinkomen in plaats van bedrijfsinkomen) worden gekeken.

- 4) In het Nationaal Strategisch Plan zal Nederland keuzes moeten maken over de inzet van de eerste pijler middelen van het GLB, met name met betrekking tot de mate van overheveling naar pijler 2 van het GLB en het geld te besteden eco-regelingen en de invulling van die regelingen. Dit is bepalend voor de ruimte die er overblijft voor directe betalingen. Aanpassing van de directe betalingen zal, zoals het voorafgaande laat zien, inkomensverdelingsconsequenties hebben, die moeten worden afgewogen tegen andere baten van de gekozen beleidsinzet.
- 5) In het algemeen geldt dat er een ambitieus pakket aan doelstellingen (zelfs ook verplichtingen) is die geld kosten en vragen dat er op een doelmatige wijze met de beschikbare middelen zal worden omgegaan. Dit geldt ook voor geld dat wordt ingezet voor inkomensondersteuning. De hectare-gerelateerde directe betalingen zijn een effectief, maar geen erg doelmatig instrument voor een gericht inkomensondersteuningsbeleid. Een bedrijfstoelage (i.p.v. hectare toeslagen) die gekoppeld is aan objectieve criteria zou wat dat betreft veel beter scoren en Nederland ook geld kunnen besparen zonder verlies aan doelbereik met betrekking tot inkomensondersteuning.
- 6) Directe betalingen hebben naast een direct effect (bijdrage aan inkomen) ook indirecte effecten. Een ervan is dat directe betalingen 'kunstmatig' bedrijven die op de wat langere termijn niet economisch levensvatbaar zijn toch 'in de benen' houden. Daarmee wordt dan misschien een sociale doelstelling gerealiseerd, maar wordt de structuurontwikkeling van de sector afgeremd. Deze 'afremming' kan de vitaliteit van de (overblijvende/levensvatbare) bedrijven op de langere termijn negatief beïnvloeden en daarmee in feite de afhankelijkheid van directe betalingen ok in de toekomst doen toenemen (vicieuze cirkel). Een tweede indirect effect is dat directe betalingen de tendentie hebben om 'neer te slaan' in de prijs van de meest beperkende productiefactoren. In de landbouw is dit ofwel de grondprijs ofwel de prijs voor milieurechten. De hierdoor 'uitgelokte' grondprijsstijgingen vormen ene extra last bij bedrijfsovernames, en daarmee voor toekomstige generaties. Ze leiden er ook toe dat het 'netto ondersteunings-effect' van de directe betalingen over de tijd dreigt weg te lekken.

Eco-regelingen

1. Door een groep onderzoekers van de WUR is een analyse gemaakt hoe je de eco-regelingen het beste kan inzetten, gezien vanuit het oogpunt van een zo groot mogelijk doelbereik (Baaijen et al, te verschijnen). Een belangrijke aanbeveling is dan om voor de eco-regeling een gebiedsgerichte invulling als uitgangspunt te nemen. Hoewel er dus een landsvullende dekking nodig is (iedere boer moet de mogelijkheid krijgen om aan een eco-regeling mee te kunnen doen) zou de invulling ervan moeten worden geregionaliseerd, met een focus op de lokale noden/uitdagingen. Landelijke openstelling van maatregelen die enkel in delen van Nederland significant bijdragen aan realisatie van de opgaven leidt tot ondoelmatig middelengebruik.
2. Het is zaak om de eco-regeling alleen nationaal open te stellen voor maatregelen die aantoonbaar in een groot deel van Nederland zinvol en effectief zijn. Voorbeelden daarvan zijn landschapselementen, bloemrijke akkerranden en natuurvriendelijke randen van watergangen. Voor de boer is gunstig dat zulke maatregelen, die los staan van productie, ruimer mogen worden beloond dan de gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Zo'n invulling draagt dus effectiever bij aan doelrealisatie en aan het boereninkomen (Baaijen et al, te verschijnen).
3. Het past in de resultaatgerichte filosofie van het nieuwe GLB om de eco-regelingen een flexibele en resultaatgerichte invulling te geven. Het koppelen van betalingen aan resultaten draagt ook bij aan het creëren van een breder verdienmodel voor duurzame landbouw en sluit als zodanig ook aan bij de aanbevelingen die eerder door de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw (2019, Commissie May; Jongeneel et al, 2010) zijn gedaan.

4. Er zijn op beperkte (en soms experimentele²) schaal ervaringen opgedaan met dergelijke systemen. Een voorbeeld is het entry level stewardship (ELS)-maatregelen (Hodge en Rieder, 2010; Natural England, 2013)³. Een dergelijk arrangement maakt het mogelijk om binnen een instrument te kiezen uit meerdere conserverings-praktijken of intensiteitsniveaus, waarbij de betaling gerelateerd is aan die keuze. Afhankelijk van de invulling van de maatregel en de gedefinieerde entry levels kan de maatregel als een hybride vorm van doelgerichte en prestatiegerichte maatregelen worden gezien.
5. Het sterke punt van een ELS systeem of "punten-systeem" (PS) is dat het het element van prestatiebeloning in zich heeft, terwijl het tegelijkertijd flexibiliteit biedt aan deelnemende bedrijven om flexibel te participeren op een manier die zo goed mogelijk past bij het eigen bedrijf en die het toch mogelijk maakt om voor de geleverde inzet/prestatie te worden beloond. Een ander sterk punt is dat het boeren stimuleert in hun ondernemerschap⁴.
6. In een PS worden aan geleverde inzet of prestaties punten toegekend, waarbij de hoogte van de te ontvangen betaling gerelateerd is aan het aantal punten of acties dat een bedrijf levert. De beloning die wordt toegekend aan de prestaties (punten) zit in de sfeer van de doelgerichte betalingen. Dat wil zeggen dat de betaling gelinkt is aan een bepaalde prestatie of actie, maar dat er niet noodzakelijk een één-op-één relatie tussen betalingen en prestatie behoeft te zijn (er wordt dus niet geëist dat de betaling precies kostendekkend is met betrekking tot de prestatie (al mag dit natuurlijk wel)). Dergelijke betalingen versterken de basis van het verdienmodel voor de landbouw⁵.
7. In een PS kunnen punten worden verzameld door uit een menu van erkende activiteiten te kiezen, waarbij participanten een of meerdere activiteiten kunnen kiezen. De verzameling van toegelaten activiteiten (bijvoorbeeld vorm te geven in een catalogus of PS-handboek) kan over de tijd worden aangepast. De catalogus bevat dan een overzicht van de te waarderen activiteiten, alsmede het aantal daaraan verbonden punten en ook de voorwaarden en/of bewijsstukken die nodig zijn om een betaling te kunnen ontvangen.
8. Belangrijk is dat het bij te belonen activiteiten gaat om aantoonbaar geleverde bovenwettelijke maatschappelijke prestaties, waarvan een landbouwer kan aantonen deze te hebben uitgevoerd of eraan deel te nemen en dat er geen overlap is met het ANLb. De "administratieve controleerbaarheid" is een belangrijke voorwaarde om een te zware controlelast of hoge uitvoeringskosten te vermijden. In dit kader kan het samenwerken met al bestaande private certificerings- of accreditatiesystemen helpen om de administratieve lasten beheersbaar te houden. Naarmate er meer controle op het bedrijf noodzakelijk zou worden, nemen de controlelast en de uitvoeringskosten explosief toe, waardoor de eenvoud van het systeem wegvalt⁶.

² Zie ook een GLB-pilot in het gebied van de drie agrarische collectieven Water, Land en Dijken, Noord-Holland Zuid en Rijn Vecht & Venen. In die pilot konden veehouders kiezen uit 24 maatregelen, waarvan er door de 88 veehouders die meededen gemiddeld 15 werden gekozen. Hoe beter zij op elke maatregel presteerden en hoe meer maatregelen zij kozen, hoe hoger hun puntenscore. De totaalscore werd volgens een medaillesysteem ingedeeld in drie niveaus (brons, zilver en goud) met elk een eigen beloning. Maatregelen die boeren konden kiezen waren bijvoorbeeld het beperken van de N-kunstmestgift op bedrijfsniveau, het aanleggen van groeitrappen in het voorjaar of meer oudere koeien en minder jongvee. De maatregelen waren onderverdeeld in drie modules (bodem, water en klimaat) waarin een deel van de maatregelen vast waren en dus uitgevoerd moesten worden. Andere maatregelen waren flexibel te kiezen.

³ Anderen die eerder voor iets dergelijks hebben gepleit zijn Cees van Bruchem (1991) en Hans Brand (zie zijn interne notitie "Vergroening GLB" (zonder jaar)).

⁴ De verbinding met het ondernemerschap wordt nog sterker gestimuleerd als boeren direct voor doelrealisatie zouden kunnen worden betaald in plaats van dat de beloningen toch nog in grote mate afhankelijk worden gemaakt van de ingezette middelen (zie ook de aanbeveling van de Commissie Remkes).

⁵ Prestatiegerichte betalingen dragen bij aan de inkomensvorming, maar minder direct dan in het geval van de directe toeslagen.

⁶ Praktisch gezien lijkt het raadzaam om met zo'n systeem rustig aan te beginnen, en doelen te kiezen die makkelijk meetbaar zijn. Doelen zullen ook moten worden gewogen, waarbij het voor de hand ligt om rekening te houden met de kosten die gepaard gaan met de doelrealisatie en de maatschappelijke waardering voor het doelbereik.

9. Bij de vormgeving ligt het voor de hand om bij een PS als overheid de doelen op hoofdlijnen in te vullen en de gedetailleerde invulling aan provincies/regio's over te laten (zie aanbeveling m.b.t. gebiedsgerichte aanpak). Verder dienen een aantal algemene principes voor de punten toekenning te worden gevolgd, die goed zijn te onderbouwen (objectieve criteria; wetenschappelijke studies) en verbonden zijn met de effectiviteit van de eco-regeling-maatregelen (Baaijen en Van Door, 2020).

Concluderende opmerkingen

1. De directe betalingen leggen een groot deel van de beschikbare GLB-middelen vast en moeten daarom zowel worden gezien in de context van hun eigen doelbereik (inkomensondersteuning) als in de context van de bredere constellatie van doelen van het GLB (waaronder verduurzaming). Gegeven de uitdagingen waar de landbouw voor staat is een zo gericht mogelijke inzet van middelen nodig.
2. Eco-regelingen zijn onderdeel van de groenblauwe architectuur en kunnen, mits goed ingevuld, een belangrijke bijdrage geven aan klimaat-, biodiversiteit-, waterkwaliteit-, bodem- en landschapdoelen, terwijl ze gelijktijdig ondernemerschap stimuleren en bijdragen aan verbreding van het verdienmodel voor duurzame landbouw.

Referenties

Baaijen, R, en A. van Doorn (2020) *Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB; Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring*. Wageningen, Wageningen Environmental Research.

Baayen, R., P. Berkhout, J. Candel, A. van Doorn, A.Y. Eweg, J. Jager, A. Jellema, R. Jongeneel (te verschijnen) *Doelmatige invulling van het Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor het Nationaal Strategisch Plan ter invulling van het nieuwe GLB*. Wageningen, Wageningen Environmental Research.

Bruchem, C. van (1991) *Landbouw van vooruitgangsstreven naar gerechtigheid*. Nunspeet, Marnix van St. Aldegonde Stichting (Wetenschappelijk Studiecentrum van de RPF), 1991.

Hodge and Rieder (2010) The Introduction of Entry Level Stewardship in England: Extension or Dilution in Agri-Environment Policy? *Land Use Policy* 27(2):270-282.

Jongeneel, R., L.H.G. Slangen en N.P.B. Polman (2010) *Groene en Blauwe Diensten; Een raamwerk voor de analyse van doelen, maatregelen en instrumenten*, 2010, WUR/PBL/WoT.

Jongeneel, R.A., H.J. Silvis (2018) *Assessing the future structure of direct payments and the rural development interventions in the light of the EU Agricultural and environmental challenges*. Research for AGRI Committee - The CAP support beyond 2020. Brussels: European Parliament.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617502/IPOL_STU\(2018\)617502_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617502/IPOL_STU(2018)617502_EN.pdf)

Natural England (2013) *Entry Level Stewardship; Environmental Stewardship Handbook*. Natural England, Fourth Edition.

Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, 2019. *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Rapport van de taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw.