



Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB

Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring

Robert Baayen, Anne van Doorn



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Interventiologica voor de groenblauwe architectuur van het GLB

Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring

Robert Baayen, Anne van Doorn

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Agro-economie en GLB' (projectnummer BO-43-014.01-090 / KD-2020-089_Puntensysteem Nationaal Strategisch Plan GLB).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, november 2020

Gereviewd door:

Roel Jongeneel, universitair docent/DLO-onderzoeker (Wageningen Economic Research)
Berien Elbersen, senior onderzoeker (Wageningen Environmental Research)

Akkoord voor publicatie:

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

Rapport 3040
ISSN 1566-7197

Baayen, R.P., 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, Rapport 3040. 152 blz.; 12 fig.; 18 tab.; 115 ref.

De Europese Commissie stelt voor de herziening van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) voor om een omslag te maken van een systeem van inkomenssteun naar een prestatiemodel, waarin lidstaten zichzelf doelen stellen die zij met het GLB willen behalen. In deze studie wordt een analytisch kader ontwikkeld om de interventiologica van het nieuwe GLB uit te werken wat betreft de groenblauwe architectuur (klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap). De juridische keuzemogelijkheden worden expliciet gemaakt en de mogelijke keuzes beoordeeld op effectiviteit voor het realiseren van de gestelde doelen. Daarbij wordt ingegaan op de specifieke doelen van de groenblauwe architectuur, de beschikbare interventies, de maatregelen en subsidiabele acties, de indicatoren om de voortgang te bewaken en verantwoording af te leggen en de stuurbaarheid en eenvoud van het geheel. Op grond van die analyse worden adviezen gegeven voor het invullen van de groenblauwe architectuur en wordt een kader aangereikt om de doelmatigheid van het Nationaal Strategisch Plan te toetsen.

Reviewers: Berien Elbersen, Roel Jongeneel

Trefwoorden: GLB, groenblauwe architectuur, conditionaliteit, ecoregeling, puntensysteem, indicatoren, kritische prestatie-indicatoren

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/536159> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2020 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem.

In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

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

Inhoud

	Verantwoording	7
	Woord vooraf	9
	Summary	11
	Samenvatting	17
	Woordenlijst	23
	Afkortingen	29
1	Introductie	31
	1.1 Achtergrond	31
	1.2 Probleemstelling	32
	1.3 Vraagstelling	33
	1.4 Doelstelling	33
	1.5 Aanpak en werkwijze	33
	1.6 Afbakening	34
	1.7 Leeswijzer	34
2	Interventiologica en analytisch kader	36
	2.1 Beleidscyclus van het nieuwe GLB	36
	2.2 Formele interventiologica van het nieuwe GLB	37
	2.2.1 Doelen van het GLB	37
	2.2.2 Beschikbare interventies	38
	2.2.3 Indicatoren	39
	2.2.4 Monitoring en sturing op doelrealisatie	41
	2.3 Oordeel van de Europese Rekenkamer	42
	2.4 Analytisch kader en vragen over causaliteit, relevantie, effectiviteit, efficiëntie en coherentie	44
3	Doelen	46
	3.1 Onderzoeksvragen	46
	3.2 Doelen van Nederland in relatie tot de groenblauwe architectuur van het GLB	46
	3.2.1 Hoofddoelstellingen	46
	3.2.2 Doelstelling klimaat en duurzame energie (d)	46
	3.2.3 Doelstelling natuurlijke hulpbronnen zoals bodem, water, lucht (e)	47
	3.2.4 Doelstelling biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats, landschappen (f)	48
	3.2.5 Slotopmerkingen	49
	3.3 Weging van de doelen	49
	3.3.1 Criteria	49
	3.3.2 Uitkomst SWOT-analyse	50
	3.3.3 Weging klimaat en duurzame energie	52
	3.3.4 Weging natuurlijke hulpbronnen (bodem, water, lucht)	53
	3.3.5 Weging biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats, landschappen	55
	3.3.6 Conclusie over prioriteiten	60
	3.4 Synergieën en antagonismen	60
	3.5 Spanning tussen centralisatie en regionalisatie	61
	3.6 Conclusies	62

4	Groenblauwe architectuur	63
4.1	Onderzoeksvragen	63
4.2	Beschikbare interventies	63
4.2.1	Conditionaliteit	63
4.2.2	Ecoregelingen	67
4.2.3	Agro-milieu-klimaatmaatregelen	68
4.2.4	Steun voor gebieden met beperkingen en vereisten	68
4.3	Onderlinge wisselwerking tussen interventies	69
4.4	Conclusies	71
5	Ecoregelingen	73
5.1	Onderzoeksvraag	73
5.2	Juridisch kader	73
5.3	Opties voor de uitwerking van ecoregelingen	77
5.4	Analyse van de effectiviteit van de opties	79
5.4.1	Effecten van de afzonderlijke keuzes	79
5.4.2	Effecten van de opties	80
5.4.3	Selectie van de gunstigste optie om de doelen te bereiken	82
5.4.4	Discussie	83
5.5	Conclusies	86
6	Puntensystemen	88
6.1	Onderzoeksvraag	88
6.2	Opties voor puntensystemen	88
6.2.1	Puntensystemen in Nederland	88
6.2.2	Puntensystemen in Duitsland	90
6.2.3	Puntensystemen in andere landen	91
6.2.4	Samenvatting van de opties voor puntensystemen	91
6.3	Analyse van de effectiviteit van de opties	96
6.3.1	Effecten van keuzes	96
6.3.2	Effecten van de opties en voorkeursoptie	97
6.3.3	Discussie	97
6.4	Conclusies	98
7	Maatregelen en acties	99
7.1	Onderzoeksvragen	99
7.2	Maatregelen, activiteiten, verrichtingen, acties	99
7.3	Maatregelen, activiteiten, acties en realisatie van gestelde doelen	100
7.3.1	Maatregelen	100
7.3.2	Activiteiten	100
7.3.3	Acties	100
7.4	Waardering van groenblauwe diensten	101
7.4.1	Juridisch kader	101
7.4.2	Aan productie gerelateerde acties	101
7.4.3	Niet aan productie gerelateerde acties	102
7.4.4	Staffels	102
7.4.5	Andere criteria	102
7.5	Synergie en antagonisme	102
7.6	Conclusies	103
8	Monitoring en evaluatie	105
8.1	Onderzoeksvragen	105
8.2	Indicatoren in het voorstel van de Europese Commissie	105
8.2.1	Formeel kader	105
8.2.2	Bruikbaarheid	106

8.3	Noodzaak van nationale resultaatindicatoren	109
8.4	Voorbeelden	111
8.4.1	Vastleggen koolstof in de bodem	111
8.4.2	Versterken algemene biodiversiteit	112
8.4.3	Bescherming weidevogels	113
8.5	Indicatoren met generieke voorspellende waarde	114
8.6	Kritische prestatie-indicatoren	114
8.6.1	Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij	114
8.6.2	Biodiversiteitsmonitor akkerbouw	115
8.6.3	Deltaplan biodiversiteitsherstel	115
8.6.4	KPI's voor kringlooplandbouw	115
8.6.5	Indicatoren voor duurzaam bodembeheer	118
8.6.6	Bruikbaarheid van kritische prestatie-indicatoren in het GLB	119
8.6.7	Parallellen met eerder gepubliceerde adviezen betreffende sturing en monitoring van kringlooplandbouw en stikstofmaatregelen	120
8.7	Conclusies	121
9	Bijsturing en eenvoud van de interventielogica	123
9.1	Onderzoeksvragen	123
9.2	Bijsturing	123
9.3	Eenvoud	123
9.4	Conclusies	125
10	Conclusies en aanbevelingen	126
10.1	Analytisch kader	126
10.2	Doelen en instrumentarium	127
10.3	Groenblauwe architectuur	127
10.4	Ecoregelingen	128
10.5	Puntensystemen	129
10.6	Maatregelen en acties	129
10.7	Monitoring en evaluatie	130
10.8	Bijsturing en eenvoud	131
10.9	Advies	132
10.10	Toetsingskader voor de doelmatigheid van het Nationaal Strategisch Plan	135
	Literatuur	137
	Bijlage 1 Impact-, resultaat- en output-indicatoren in het nieuwe GLB (Bijlage I van de Verordening Strategische Plannen)	145
	Bijlage 2 Fiches over de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen	147

Verantwoording

Rapport: 3040

Projectnummer: BO-43-014.01-090

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

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Universitair docent/DLO-onderzoeker (Wageningen Economic Research)

naam: Roel Jongeneel, Berien Elbersen

datum: 7-11-2020

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Joke de Jong

datum: 3-11-2020

Woord vooraf

Op 1 januari 2023 treedt het herziene Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) in werking. Lidstaten moeten daarvoor een Nationaal Strategisch Plan opstellen, waarin zij uiteenzetten hoe zij met hun beleidsinzet en met de middelen uit het GLB bijdragen aan de economische, ecologische en sociale doelen van het GLB. Er is sprake van een omslag van een systeem gericht op inkomenssteun en rechtmatigheidscontroles, naar een systeem van steun voor het realiseren van maatschappelijke doelen en controle op het behalen daarvan. Daarbij moet de inzet van lidstaten voor klimaat, milieu (bodem, water, lucht) en biodiversiteit en landschap – de groenblauwe architectuur – worden versterkt.

De omslag naar een nieuw systeem is niet eenvoudig. Dit rapport onderzoekt hoe de doelen van de groenblauwe architectuur zich tot elkaar verhouden, welke interventies kunnen worden gebruikt om die doelen te bereiken, welke keuzes daarbij moeten worden gemaakt en wat dat betekent voor de te nemen maatregelen en de steun uit het GLB voor acties van landbouwers ten behoeve van klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap. Ook wordt ingegaan op de monitoringssystematiek waarmee de Europese Commissie, de lidstaten en de individuele landbouwers de voortgang volgen ten opzichte van de gestelde doelen en streefcijfers en op de mogelijkheden om tussentijds bij te sturen. Op grond van de uitgevoerde analyse worden adviezen gegeven hoe de groenblauwe architectuur doelmatig en toch eenvoudig is in te richten.

Het rapport biedt ook een toetsingskader om te evalueren of de invulling van het Nationaal Strategisch Plan aan de eisen van doelmatigheid voldoet en er geen sprake is van een invulling waarbij op voorhand vaststaat dat de middelen niet of nauwelijks bijdragen aan de groenblauwe doelen (door sommigen *greenwashing* genoemd).

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht en met financiële steun van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Wij danken Aard Mulders (LNV) voor de aansturing van het onderzoek, Berien Elbersen (WENR), Arie van der Graft (LNV/EIA), Mariska Harte (LNV/NVLG), Roel Jongeneel (WEER), Annette Pancras (IPO/NSP), Krijn Poppe (WEER), Remco Schreuder (RVO.nl) en Joost Teigeler (RVO.nl) voor waardevolle opmerkingen en suggesties bij de tekst. In het bijzonder danken wij ook Robert Markus (Europese Rekenkamer) voor verificatie van de juistheid van de citaten en interpretaties met betrekking tot de rapporten van de ERK over het GLB en voor aanvullingen en suggesties.

Wij vertrouwen erop met dit rapport een bruikbare bijdrage te hebben geleverd voor de uitwerking van het Nationaal Strategisch Plan voor het nieuwe GLB.

Anne van Doorn en Robert Baayen

Summary

Time for change

Over the years, the nature of the Common Agricultural Policy (CAP) has been changing considerably. At the latest reform (2013), 30% of direct income support was linked to the so-called greening, with a view to better protect the environment and the climate. Member States, however, have subsequently criticized the implementation costs and administrative burden of the CAP, while environmental NGOs, the scientific community and the European Court of Auditors criticised the effectiveness of the greening. From the side of economists, doubts were expressed as regards income support in general, as this is known to result in farmland price increases and thus leaks away to third parties. The limits for a uniform EU approach as regards the CAP seemed to have been reached, the more because the EU in previous years had been expanding up to 28 Member States. What was desirable or necessary for one Member State, could be meaningless or counterproductive in another, from a socio-economic as well as an ecological perspective. This resulted in a call for a simpler, targeted CAP supporting agriculture by rewarding public services to the climate and the environment (*'public money for public services'*) and offering more leeway to Member States for choices of their own.

Towards a results-targeted and delivering CAP

In reaction to the criticisms expressed, the European Commission in 2018 published a set of proposals revising the CAP, with a key role for the Strategic Plans Regulation, which transforms it from a conditional income support policy (focused on *compliance*) to a goals-oriented policy in which Member States use the CAP for achieving their own pre-defined targets (focus on *performance*). The greening is replaced by a set of income-support-linked conditions (enhanced conditionality) and the new instrument of eco-schemes, being a hybrid of the greening component of income support in the first CAP pillar and the agro-environment-climate measures in the second. Eco-schemes are to be voluntary for farmers (as in the second pillar), but part of the first pillar.

For achieving the goals set, the Strategic Plans Regulation provides for a series of interventions. As regards the environment, these are primarily conditionality, eco-schemes, agro-environment-climate measures, as well as measures for areas with natural constraints or area-specific disadvantages resulting from mandatory requirements; jointly the *green-blue architecture* of the CAP.

In their national strategic plans, Member States are to elaborate this all and ensure coherence and consistency. Additional to nine specific objectives, the Regulation provides indicators for the economic, environmental and social impact of the measures taken (impact indicators), for their concrete results (result indicators) and the efforts made (output indicators). Together, this constitutes the so-called *new delivery model* of the CAP.

Problem analysis

The novel approach for the CAP is not a simple one. In order to ensure that targets set will be met, a framework is required to evaluate in how far the elaboration by a Member State of the national strategic plan supports the objectives and targets set. This concerns classical evaluation parameters such as effectiveness, efficiency, relevance and coherence of measures taken. For this purpose, the legal framework of the Strategic Plans Regulation needs to be analysed, and in particular the intervention logic and freedoms (choices offered). A difficulty is the fact that, according to the European Court of Auditors, the new delivery model is designed as a performance framework for rewarding the achievement of objectives and targets set, however still with certain shortcomings. As a consequence, it is not clear how to correctly and effectively elaborate the national strategic plan.

Task definition

It is in this context that the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality requested an analysis of the intervention logic of the Strategic Plans Regulation, focusing on the effectiveness of the green-blue CAP architecture. How does the realization of objectives as regards the climate, water, soil and air

quality, and biodiversity and landscape tie in to the measures available? Which indicators can be used to track the achievement of those objectives? What advice can be given in this respect?

In this study, an analytical framework was developed for clarifying the intervention logic of the CAP under the Strategic Plans Regulation as regards the green-blue architecture, for identifying the choices that need to be made and to evaluate the choices made as regards their effectiveness as regards the relevant policy objectives. To that end, the objectives of the green-blue CAP architecture were explored, as well as the interventions available, possible measures and eligible actions, indicators to follow the progress made in the light of accountability, and the steerability and simplicity of the system as a whole.

Research on the economic impact of modalities for the green-blue CAP architecture on participation and income of farmers was not a part of the current study.

Findings and recommendations

The analyses made in this study resulted in the following observations and recommendations (in order of the chapters of this report):

a. Objectives of the green-blue architecture of the CAP

The specific objectives of the green-blue architecture of the CAP, being climate change mitigation and adaptation, water, soil and air quality and protection of biodiversity and landscape, are important to the Netherlands. The CAP resources available are however limited, which necessitates making clever choices and combinations for ensuring an effective national implementation of the CAP. The weight of each of the objectives was assessed on the basis of a number of objective criteria: the extent of the policy challenges, the existence of quantitative legal obligations, the consequences of non-compliance, the nature of the barriers for achieving the objectives, and the availability of financial resources outside the CAP. Against those criteria, the importance of CAP measures for biodiversity was assessed to be the highest, immediately followed by climate change mitigation and adaptation and promoting water, soil and air quality. The ensuing recommendations are as follows:

1. *Use the CAP resources in such a way that synergies between objectives are being rewarded. Avoid subsidizing actions that support a given objective at the expense of others. Ensure that climate and environment measures do not come at the expense of biodiversity.*
2. *Ensure that the CAP resources are employed effectively and efficiently, through a targeted, regionalized implementation of measures. This should prevent windfall profits.*

b. Interventions available for the green-blue architecture of the CAP

The Strategic Plans Regulation comprises four main interventions for the green-blue architecture: conditionality, eco-schemes, agro-environment-climate measures and support for areas with natural constraints or area-specific disadvantages resulting from mandatory requirements. The Member States are to develop the conditionality according to their situation, above the minimum requirements defined in the Regulation itself. The eco-schemes and agro-environment-climate measures should effectively complement this. An ambitious conditionality at Member State level is indispensable, the more now the European Parliament takes the position that 60% of the budget of the first pillar of the CAP should be subject to ring-fencing for direct income support. Furthermore, support can be given to areas with constraints and specific disadvantages from environmental legislation, in which case exemptions are possible from the rule that support can only be given for actions above the legislative baseline. The recommendations are as follows:

3. *Develop the package of interventions and measures as a whole, so as to ensure that the package as such is attractive to farmers, even if certain elements are reinforced with respect to the current CAP. This needs not be problematic as long as the package as a whole is attractive.*
4. *Reinforce conditionality with ambition, at least as regards water, soil and air quality.*
5. *Complement this with eco-schemes, agro-environment-climate measures and support for areas with natural constraints and specific disadvantages.*
6. *Make good use of the exemption for areas with constraints and specific disadvantages from the rule that support can only be given for actions above the legislative baseline. Transfer budget for this purpose from the first to the second pillar. This will offer opportunities for enhancing water levels of farmland surrounding Natura 2000 areas and for certain measures under the Water Framework Directive, to the advantage of the farmers.*

c. Eco-schemes

For implementing the eco-schemes, Member States have to decide on two main issues:

- Will farmers be allowed to commit to eco-schemes as much or as little as they wish? This would imply payments per hectare of implemented action in accordance with the efforts made. Or will a fixed percentage on top of the basic income support per hectare be offered to farmers, in case they carry out a sufficient number of actions from a menu (as in today's greening component of the direct payments)? That would imply payments per hectare of all of the farmer's agricultural land.
- Will eligible actions under the eco-scheme be offered for subsidy separately or will payment depend on the interplay between actions (i.e. a points system)?

An analysis of the four options resulting from these two questions shows that a points system will be optimal for achieving the objectives and targets set. A points system with payments per hectare of implemented action will be more effective in terms of achieving the objectives, but is problematic as regards planning and accountability towards Brussels. A points system with a fixed percentage on top of the basic income support is an excellent alternative, for which broad support may be expected.

Eco-schemes may provide payments for incentivising and remunerating the provision of public (collective) goods, such as landscape features and flowering field margins, through a top-up per hectare of basic income support. In case of production of private goods, such as crops, including catch crops and resting crops, the payment should be limited to compensation of the costs incurred and income foregone per hectare of implemented action, in other words to cost neutral reimbursement. Nevertheless, as regards crops, the EU-approved cost calculation margin in the agro-environment-climate schemes of the second pillar might likewise be utilized for the eco-schemes. By way of contrast, however, non-productive actions may be rewarded beyond strict cost neutrality. For example, the maintenance of landscape elements could be rewarded as a starting point to the level of an economically attractive crop such as seed potatoes, adjusted stepwise until an equilibrium is reached at the desired level of participation (marginal cost pricing principle). By doing so, the construction and maintenance of landscape elements could become a true profit model.

This brings along the following recommendations:

7. *Implement the eco-schemes via a points system, either with a fixed percentage on top of the basic income support per hectare, or through a payment per hectare of implemented action.*
8. *Reward public goods such as landscape features at a level beyond costs incurred / income foregone. Set the payment at the level of an economically highly attractive crop for creating a profit model.*
9. *Reward crops, including catch crops, resting crops and nitrogen-fixing crops no higher than the costs incurred and income foregone.*
10. *Combine economic research on scenarios for eco-schemes with research on their impact on the objectives and targets set. Investigate scenarios in which payment is given as a fixed percentage on top of basic income support per hectare, as well as scenarios focusing on payment per hectare of implemented action.*

d. Points system

For the implementation of an eco-scheme with a points system, it is of decisive importance whether objectives and actions and their remuneration are determined centrally or regionally, and whether conditions are being set as regards the weight and interplay of actions, with a view to an integral approach. Examples are the setting of threshold levels, mandatory participation in certain actions, the duration of participation, the level of ambition and spatial cohesion. An integral and regionally focused points system offers the best chances for being effective and having support. This leads to two recommendations:

11. *As a central authority, define the objectives and overall framework for the points system, but leave its implementation to the regions or areas concerned (i.e. the farming sector, NGOs, provinces or other regional level and water authorities).*
12. *Allocate points where possible on the basis of scientific data concerning the effectiveness of measures.*

e. Measures

In the Regulation, the words 'measure', 'activity' and 'action' are used differently than in daily life. The government takes restrictive or supportive measures as regards farmers and their activities. Support is given for concrete actions of farmers. The appreciation of actions as regards their contribution to the objectives links in to the intervention type:

- Actions in the framework of eco-schemes should be rewarded in so far as they contribute to achieving the objectives, with a distinction between actions concerning crops (species and cultivation choices) and actions that do not have any link with production.
- Actions in the framework of agro-environment-climate measures should be rewarded on the basis of the costs incurred and income foregone in relation to the commitment made.
- Actions in the framework of support to areas with natural constraints may be rewarded on the basis of the costs incurred and income foregone compared to areas without those constraints.
- Actions in the framework of support for area-specific disadvantages resulting from certain mandatory requirements should be rewarded on the basis of costs incurred and income foregone due to those requirements, with – by way of exception - the possibility of financial compensation for conditionality requirements under the Water Framework Directive.

Complementary to the recommendations 8 and 9 as regards the level of payments, the following recommendations can be made:

13. *The primary criterion for deciding on eligibility of actions should be the effectiveness as regards the objectives and targets set. Other criteria, such as feasibility on the farm and motivation of farmers to effectuate the actions, should be used only as a complementary criterion.*
14. *Define the eligibility conditions in such a manner that the societal objectives of the actions will be achieved and perverse incentives are prevented.*

f. Monitoring and evaluation

The EC's proposal for the performance, monitoring and evaluation framework of the Regulation is as yet incomplete. For example, an output indicator for the eco-schemes is lacking. The performance framework is not well suited for assessing progress as regards the envisaged impact of the measures as regards the objectives. The result indicators in the Regulation assess the realization of conditions that could lead to the desired impact on climate and environment (including biodiversity and landscape), but not those impacts themselves. For effective steering for achievement of the objectives, supplementary national result indicators are required. Many of the impact indicators in the Regulation do not truly measure impact. Concrete objectives are lacking and thus either need to stem from other EU policy legislation (the Regulation itself does not contain any), or need to be defined by the Member State itself.

The recommendation is as follows:

15. *In the National Strategic Plan, set measurable objectives and targets in terms of scheduled societal impact, additional to scheduled efforts in terms of input and output. To this end, complement the common result indicators of the Regulation with national result indicators, scientifically validated or undergoing validation as regards their relationship with the objectives.*
16. *Engage the indicators of the dashboards for circular agriculture and the nitrogen accounting balance, recommended by high-level advisory bodies of the Netherlands, in the implementation of national result indicators.*

In order to enable farmers to assess to what extent their efforts for the climate and environment (including biodiversity and landscape) are successful, critical performance indicators at farm level are being developed. This may be done at the level of individual actions (as in the Netherlands' Dairy Sector Biodiversity Monitor) or at aggregated level (the Dutch points system for circular agriculture). For individual farmers, both possibilities have merits of their own. The recommendation is as follows:

17. *Define in the National Strategic Plan how critical performance indicators may be used at farm level in the context of the CAP, and for that purpose select indicators of which the relationship with the objectives has been or is being validated scientifically.*

g. Adjustment and simplicity

The conversion of a CAP focusing on the legality of payments to a CAP focused on achieving societal objectives requires an implementation that enables intermediate adjustment. The recommendation is therefore:

18. *Use a generic implementation framework with maximum payment values for the various actions, and leeway to start at a lower payment level and adjust that level upward or downward later on as necessary. This will enable smooth adjustment to under- or overperformance, without being obliged to notify those adjustments to Brussels.*

A simple means of implementation of the CAP is important to reduce implementation costs by the government (paying agency) as well as administrative burden for farmers. Promising opportunities exist. The relevant recommendations are:

19. *Reinforce conditionality above current CAP level and shape the eco-scheme as much as possible complementary to the national specifications of conditionality. This will streamline implementation both by farmers and the paying agency.*
20. *Further to recommendation 7: make use of an integral points system with a fixed percentage on top of basic income support, rather than eco-schemes for separate actions and payment per hectare of implemented action. The former will be easier to put in practice and to account for.*
21. *Make use of the relatively simple interventions provided for in Art. 66 and Art. 67, additional to more complex interventions such as agro-environment-climate measures.*
22. *Go for win-win solutions serving the climate, the environment, biodiversity and the landscape simultaneously. This will reduce the number of eligible measures required in the National Strategic Plan.*
23. *Implement the measures where possible regionally, in coordination with the farming sector, the relevant NGOs and the water authorities. This will ensure feasibility, reduce unnecessary costs and burden and help achieve the goals.*
24. *Utilize the farmers' nature collectives for implementing the agro-environment-climate measures. This will reduce implementation costs of the paying agency, administrative burden for farmers and the accounting risks as regards the checks by Brussels.*
25. *Where possible, select interventions and measures for which implementation can be checked through satellite observations and other existing data systems.*

Evaluation framework for the effectiveness of the NSP

In addition to a series of analyses and recommendations, the report contains an evaluation framework for assessing the effectiveness of the National Strategic Plan in relation to the objectives and targets set. Two approaches are being followed in this respect. One of these assesses to what extent opportunities for achieving the objectives are being utilized (i.e. a test for relevance, coherence, effectiveness, efficiency). The other is a check concerning consciously ineffective choices (so-called *greenwashing*).

The first approach for the evaluation framework (a check on *effectiveness*) brings along questions concerning:

- The effectiveness of the choices made in the National Strategic Plan in view of objectives and targets set
- The coherence of the choices as regards the green-blue architecture
- The effectiveness and efficiency of the eco-scheme (integral points system versus regionalization)
- The legality, relevance and effectiveness of the payment (distinguishing public and private goods)
- The coherence, effectiveness, efficiency and measurability of measures and eligible actions
- The relevance of the result indicators used
- The adjustability and simplicity of the CAP architecture as a whole

The second approach (a check on *greenwashing*) brings along questions concerning:

- In how far the conditionality has been enhanced or reduced
- In how far farmers will need to adjust their farming practices compared to current practice, if they are to participate in the eco-scheme
- Whether the payment for crops, including catch, resting and nitrogen-fixing crops (being private goods) remains limited to the costs incurred and income foregone
- Whether the EU result indicators for input and output at an aggregate level have been complemented with validated national result indicators for impact as regards the climate, environment, biodiversity and landscape

Samenvatting

Tijd voor verandering

Het karakter van het GLB is in de loop der jaren aanzienlijk veranderd. Bij de laatste hervorming (2013) werd 30% van de inkomenssteun gekoppeld aan de zogeheten vergroening ten gunste van leefomgeving en klimaat. Lidstaten bekritiseerden echter de uitvoeringslasten van het GLB, terwijl vanuit de natuur- en milieuorganisaties, de wetenschap en de Europese Rekenkamer kritiek klonk op de effectiviteit van de vergroening. Economen uitten twijfels over de inkomenssteun in het algemeen en constateerden dat die leidt tot stijging van de grondprijs en daardoor weglekt naar derden. De grenzen leken bereikt van een eenvormige communautaire invulling van het GLB, ook al omdat de EU in de voorafgaande jaren was gegroeid tot 28 lidstaten. Wat voor één lidstaat wenselijk of noodzakelijk was, kon voor andere lidstaten nutteloos of contraproductief zijn, zowel sociaaleconomisch als ecologisch. Dit leidde tot een roep om een eenvoudiger, doelgericht GLB dat de landbouw ondersteunt door publieke diensten aan klimaat en leefomgeving te belonen (*'public money for public services'*) en meer ruimte biedt aan de lidstaten voor een eigen invulling.

Naar een resultaatgericht GLB

In reactie op deze kritiek bracht de Europese Commissie in 2018 voorstellen uit voor aanpassing van de regelgeving, met een sleutelrol voor de Verordening Strategische Plannen die het GLB ombouwt van een beleid voor inkomenssteun onder voorwaarden (*compliance*), naar een resultaatgericht beleid waarin lidstaten het GLB inzetten om door henzelf vooraf gestelde doelen te bereiken (*performance*). Daarbij werd de vergroening vervangen door een combinatie van steunvoorwaarden (versterkte conditionaliteit) en een nieuw instrument, de ecoregelingen, een tussenvorm tussen de vergroeningscomponent van de inkomenssteun in de eerste pijler en de agro-milieu-klimaatmaatregelen in de tweede pijler van het GLB. De ecoregelingen zouden voor de landbouwers vrijwillig zijn (zoals in de tweede pijler), maar voor de lidstaten verplicht deel uitmaken van de eerste pijler.

Voor de realisatie van de doelen geeft de Verordening Strategische Plannen een reeks interventies. Op ecologisch vlak gaat het met name om conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen dan wel specifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten, samen de groenblauwe architectuur van het GLB. In hun nationaal strategisch plan moeten de lidstaten dit alles nader invullen en op elkaar afstemmen. Naast negen specifieke doelstellingen geeft de verordening indicatoren voor het maatschappelijk effect van maatregelen (impact-indicatoren), concrete resultaten (resultaatindicatoren) en gedane inspanningen (outputindicatoren). Dit geheel wordt aangeduid als het nieuwe uitvoeringsmodel (*new delivery model*) voor het GLB.

Probleemstelling

De nieuwe opzet voor het GLB is niet eenvoudig. Om te borgen dat gestelde doelen en streefcijfers worden bereikt, is een toetsingskader nodig waarmee kan worden beoordeeld of de concrete invulling van het nationaal strategisch plan de realisatie van die doelen en streefcijfers ondersteunt. Het gaat daarbij om klassieke bestuurskundige vragen naar de effectiviteit, efficiëntie, relevantie en coherentie van voorgenomen maatregelen. Om die vragen te kunnen beantwoorden, is een analyse nodig van de juridische kaders die de Verordening Strategische Plannen biedt, met name de interventielogica en de keuzemogelijkheden (speelruimte). Bijkomend probleem is dat de Europese Rekenkamer concludeert dat het nieuwe *delivery model* weliswaar de opbouw kent van een beloningssystematiek voor het realiseren van doelen, maar in de uitwerking nog gebreken vertoont. Het is daarmee niet duidelijk hoe het strategisch plan juist en effectief in te vullen.

Opdracht

Het is in dit kader dat het ministerie van LNV heeft gevraagd om een analyse van de interventielogica van de Verordening Strategische Plannen, toegespitst op de doeltreffendheid van de groenblauwe architectuur. Hoe kan de realisatie van doelen met betrekking tot klimaat, milieu (water, bodem,

lucht) en biodiversiteit en landschap worden gerealiseerd met de beschikbare maatregelen en welke indicatoren kunnen worden gebruikt om de realisatie te bewaken? Welke adviezen volgen daaruit?

In deze studie is daartoe een analytisch kader ontwikkeld om de interventielogica van het GLB onder de Verordening Strategische Plannen wat betreft de groenblauwe architectuur te duiden, de keuzemogelijkheden te expliciteren en keuzes te beoordelen op effectiviteit voor het realiseren van de gestelde doelen. Daarbij wordt nader ingegaan op de doelen van de groenblauwe architectuur, de beschikbare interventies, de maatregelen en subsidiabele acties, indicatoren om de voortgang te bewaken en verantwoording af te leggen, en de stuurbaarheid en eenvoud van het geheel.

Onderzoek naar economische effecten van invulling van de groenblauwe architectuur op de deelname en het inkomen van landbouwers valt buiten deze analyse.

Bevindingen en adviezen

De analyses in dit rapport leiden tot de volgende bevindingen en conclusies (in volgorde van de hoofdstukken van het rapport):

a. Doelstellingen voor de groenblauwe architectuur

De specifieke hoofdoelstellingen voor de groenblauwe architectuur: klimaat, milieu (water, bodem, lucht) en biodiversiteit/landschap zijn belangrijk voor Nederland. Tegelijkertijd zijn de middelen uit het GLB begrensd, zodat er slimme keuzes en combinaties gemaakt moeten worden om tot een effectieve, nationale invulling te komen. Bij weging van de doelen op grond van objectieve criteria (omvang beleidsopgave, kwantitatieve juridische verplichtingen, gevolgen van niet-naleving, aard barrière voor doelrealisatie, beschikbaarheid middelen buiten GLB) lijkt het belang van GLB-maatregelen voor biodiversiteit op dit moment het hoogst, direct gevolgd door klimaat en milieu. Dit leidt tot de volgende adviezen:

1. *Besteed de GLB-middelen zo dat synergieën tussen de doelen beloond worden. Subsidieer geen acties die weliswaar gunstig zijn voor één doel, maar ten koste gaan van de andere doelen. Zorg dat maatregelen voor klimaat en milieu niet ten koste gaan van biodiversiteit en landschap.*
2. *Borg dat de GLB-middelen effectief en efficiënt worden ingezet door gebiedsgerichte, regionale invulling van de maatregelen. Dat voorkomt 'windfall profits'.*

b. Beschikbare interventies voor de groenblauwe architectuur

De Verordening Strategische Plannen biedt vier belangrijke interventies voor de groenblauwe architectuur: conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten. De lidstaten moeten de conditionaliteit voor hun situatie nader invullen, boven op de minimumvereisten die in de verordening zelf vastliggen. De eco-regelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten daarop een effectieve aanvulling zijn. Ambitieuze invulling van de conditionaliteit is noodzakelijk, te meer nu het Europees Parlement stelt dat 60% van het budget in de eerste pijler moet worden gereserveerd voor rechtstreekse inkomenssteun. Voorts kan steun worden gegeven aan gebieden met beperkingen en vereisten, waarbij uitzonderingen bestaan op de regel dat alleen bovenwettelijke kosten mogen worden vergoed. De adviezen zijn de volgende:

3. *Vul de interventies en maatregelen in als geheel, zodat het totaalpakket doelmatig en voor de landbouwers aantrekkelijk is, ook als onderdelen een aanscherping zijn ten opzichte van het huidige GLB. Dat hoeft niet problematisch te zijn zolang het geheel voldoende aantrekkelijk is.*
4. *Vul de conditionaliteit ambitieus in, in elk geval ten aanzien van water, bodem en lucht.*
5. *Bied daaraan complementaire ecoregelingen, agro-milieu-klimaat-maatregelen en steun voor gebieden met natuurlijke beperkingen en bepaalde vereisten.*
6. *Benut de uitzondering voor gebieden met beperkingen en vereisten op de regel dat alleen steun mag worden gegeven voor bovenwettelijke maatregelen (acties). Hevel daartoe budget uit de eerste pijler over naar de tweede pijler. Dit biedt kansen voor het vergoeden van peilopzet in de veenweides, bufferzones rond Natura 2000-gebieden en bepaalde maatregelen onder de Kaderrichtlijn Water, hetgeen voor boeren gunstig is.*

c. Ecoregelingen

Bij de invulling van ecoregelingen moeten lidstaten twee belangrijke keuzes maken:

- Mogen boeren net zo veel of weinig inzetten op ecoregelingen als zij willen? Dat betekent vergoeding per areaalactie naargelang de inzet. Of kunnen boeren een vast percentage opslag op de inkomenssteun per hectare verdienen door acties te stapelen (zoals vandaag in de vergroening)? Dat betekent vergoeding per totaal bedrijfsareaal.
- Worden subsidiabele acties binnen de ecoregeling los van elkaar aangeboden of hangt de vergoeding af van het samenspel tussen acties (puntensysteem)?

Een analyse van de vier opties die uit deze twee vragen voortkomen, laat zien dat een puntensysteem het gunstigst is voor doelrealisatie. Een puntensysteem met vergoeding per areaal gerealiseerde actie is beter qua doeleffectiviteit dan een puntensysteem waarbij elke landbouwer een vast percentage opslag kan verdienen op de basisinkomenssteun (zoals bij de huidige vergroening), maar geeft problemen qua planning en verantwoording aan Brussel. Een puntensysteem met een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun is een goed alternatief waarvoor een breed draagvlak is te verwachten.

De ecoregeling mag een stimulerende beloning geven voor productie van collectieve goederen zoals landschapselementen en bloemrijke akkerranden, als toeslag per hectare op de basis-inkomenssteun. Bij de productie van private goederen (teelten, vang- en rustgewassen) beperkt de vergoeding zich tot een gehele of gedeeltelijke compensatie van de extra kosten en gederfde inkomsten per hectare actie, met andere woorden maximaal kostenneutrale vergoeding. Dat neemt niet weg dat de door Brussel goedgekeurde rekenmarge in het ANLb bij collectieven ook voor ecoregelingen zou kunnen worden gebruikt ten aanzien van teelten. Niet-productieve acties mogen echter ruimer worden beloond, bijvoorbeeld door het onderhoud van landschapselementen aanvankelijk te belonen op het niveau van een hoogrenderende teelt, zoals aardappelpootgoed en de beloning vervolgens bij te stellen tot het gewenste deelnameniveau en de bijbehorende evenwichtsprijs is bereikt (marginal cost pricing principe). Daarmee kunnen de aanleg en het onderhoud van landschapselementen een echt verdienmodel worden.

Dit leidt tot de volgende adviezen:

7. *Werk bij de ecoregeling met een puntensysteem, ofwel met een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun, ofwel met een vergoeding per areaal uitgevoerde actie.*
8. *Beloon publieke goederen zoals landschapselementen hoger dan de daaraan gerelateerde kosten en inkomstenderving. Geef in plaats daarvan een vergoeding ter hoogte van een goed renderende teelt (verdienmodel).*
9. *Vergoed voor teelten en aan productie gerelateerde teelten zoals vang-, rust- en eiwit-gewassen niet meer dan de meerkosten en gederfde inkomsten.*
10. *Verricht het onderzoek naar de scenario's voor vormgeving en invulling van de ecoregelingen zowel op economische als ecologische effecten (doelmatigheid) in samenhang. Breid daarbij de tot dusver onderzochte scenario's uit met een scenario waarin de vergoeding niet per areaal gerealiseerde actie wordt gegeven, maar als vast percentage opslag op de basis-inkomenssteun per hectare.*

d. Puntensysteem

Bij het inrichten van de ecoregeling met een puntensysteem is van essentieel belang of de invulling van de doelen en acties en de waardering daarvan centraal of regionaal wordt bepaald en of er voorwaarden worden gesteld aan de omvang en samenhang van acties met het oog op integraliteit (drempelwaarden, verplichte deelname aan sommige acties, duur van de deelname, ambitieniveau, ruimtelijke samenhang). Een integraal en regionaal gestuurd puntensysteem biedt de beste kansen op effectiviteit en draagvlak. Dit leidt tot twee adviezen:

11. *Stel als overheid de doelen op hoofdlijnen en kaders voor het puntensysteem en vertrouw de invulling toe aan de regio (provincie of ander schaalniveau, sector, ngo's, waterschappen).*
12. *Baseer de toekenning van punten waar mogelijk op wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van maatregelen.*

e. Maatregelen

De termen 'maatregel', 'activiteit' en 'actie' worden in de verordening anders gebruikt dan in het dagelijks taalgebruik. In de verordening neemt de overheid beperkende en ondersteunende maatregelen ten aanzien van landbouwers en hun activiteiten. Steun wordt gegeven voor concrete acties van landbouwers. De waardering van acties naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen hangt samen met het type interventie:

- Acties in het kader van ecoregelingen kunnen worden gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de realisatie van de doelen, waarbij er een verschil is tussen acties ten aanzien van teelten (gewaskeuze, teeltwijze) en acties los van productie.
- Acties in het kader van agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van de aangevane verplichting.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke beperkingen kunnen worden vergoed op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten vergeleken met gebieden zonder die beperkingen.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke vereisten moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van die vereisten, waarbij voor bepaalde acties onder de Kaderrichtlijn Water financiële compensatie is toegestaan voor de conditionaliteit.

Aanvullend aan adviezen 8 en 9 over de hoogte van de vergoedingen wordt het volgende geadviseerd:

13. *Hanteer als primair criterium voor de selectie van subsidiabele acties de doeleffectiviteit daarvan. Gebruik criteria zoals inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en de motivatie van landbouwers om de acties uit te voeren alleen als aanvullend criterium.*
14. *Formuleer de voorwaarden waaronder acties voor subsidie in aanmerking komen zo, dat de maatschappelijke doelen van die acties worden bereikt en perverse prikkels worden uitgesloten.*

f. Monitoring en evaluatie

Het voorstel van de EC voor het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader van het nieuwe GLB is onvolledig. Zo ontbreekt een outputindicator voor de ecoregeling. Het kader is onvoldoende toegesneden op het volgen van de effecten van de maatregelen op de doelen. De resultaat-indicatoren uit de verordening meten de realisatie van condities die zouden kunnen leiden tot de gewenste effecten op klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap, maar niet die effecten zelf. Om als lidstaat effectief te sturen op doelrealisatie zijn aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig. Veel impactindicatoren uit de verordening zelf hebben geen betrekking op echte impact. Concrete doelstellingen ontbreken en moeten dus ofwel uit EU-regelgeving voor andere beleidsvelden komen (maar dan draagt het GLB uit zichzelf daar dus niet aan bij), ofwel door de lidstaat zelf worden ingevuld.

Dit leidt tot de volgende adviezen:

15. *Leg in het NSP meetbare doelen en streefcijfers vast in termen van gerealiseerd maatschappelijk effect, naast inzet in termen van in- en outputrealisatie. Vul de gemeenschappelijke resultaatindicatoren uit de verordening daartoe aan met nationale resultaatindicatoren waarvan de relatie met de doelen wetenschappelijk gevalideerd is of kan worden.*
16. *Betrek de indicatoren uit de dashboards voor kringlooplandbouw en de Afrekenbare StoffenBalans voor de stikstofproblematiek bij de invulling van de nationale resultaatindicatoren.*

Om de bijdragen van boeren op de doelen ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit eenduidig te kunnen meten, zijn kritische prestatie-indicatoren in ontwikkeling die op bedrijfsniveau kunnen worden toegepast. Dat is mogelijk op het niveau van losse acties (zoals bij de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij) en op geaggregeerd niveau (puntensysteem voor kring-looplandbouw). Voor individuele landbouwers kunnen beide benaderingen meerwaarde hebben. Het advies is als volgt:

17. *Leg in het NSP vast hoe kritische prestatie-indicatoren in de context van het GLB op bedrijfsniveau kunnen worden gebruikt en kies voor indicatoren waarvan de relatie met de doelen wetenschappelijk gevalideerd is of kan worden.*

g. Bijsturing en eenvoud

De omslag van een GLB gericht op rechtmatigheid van betaalde subsidies naar een GLB gericht op realisatie van maatschappelijk doelen vraagt om een invulling die tussentijdse bijsturing faciliteert. Het advies is daarom:

18. *Gebruik een generiek uitvoeringskader met maximumbedragen voor vergoedingen voor de verschillende acties en ruimte om op een lager niveau in te zetten en bedragen waar nodig later te verhogen of verlagen. Dit geeft ruimte om soepel bij te sturen naargelang onder- of overrealisatie plaatsvindt, zonder notificatieplicht aan Brussel.*

Een eenvoudige invulling van het GLB is nodig om de uitvoeringskosten van het betaalorgaan en de administratieve lasten van landbouwers te beperken. Daarvoor bestaan goede kansen. Dit leidt tot de volgende adviezen:

19. *Versterk de conditionaliteit boven de normen in het huidige GLB en geef de ecoregeling vorm in optimale aansluiting daarop. Dat stroomlijnt de uitvoering door landbouwer en RVO.*
20. *In aanvulling op aanbeveling 7: kies voor een integraal puntensysteem met een vast opslagpercentage op de basisinkomenssteun in plaats van een ecoregeling voor losse acties en betaling per areaal realisatie daarvan. Dat is eenvoudiger uit te voeren en te verantwoorden.*
21. *Benut eenvoudige interventies, met name Art. 66 en Art. 67, naast complexere interventies zoals agro-milieu-klimaatmaatregelen.*
22. *Kies voor win-winoplossingen die klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap samen dienen. Daardoor zijn minder subsidiabele maatregelen nodig.*
23. *Vul de maatregelen waar mogelijk regionaal in, met betrokkenheid van de sector, ngo's, provincies en waterschappen. Dit borgt uitvoerbaarheid en terugdringing van onnodige kosten en lasten en bevordert realisatie van de doelen.*
24. *Gebruik de agrarische natuurcollectieven voor de uitvoering van agro-milieu-klimaatmaatregelen. Door deze vormgeving zijn de uitvoeringskosten voor RVO, de administratieve lasten voor deelnemers en de risico's bij de verantwoording naar Brussel lager.*
25. *Kies waar mogelijk voor interventies en maatregelen waarbij realisatie van de acties controleerbaar is door middel van informatie verkregen met satellieten of andere bestaande geautomatiseerde datasystemen.*

Toetsingskader voor de doelmatigheid van het NSP

Naast analyses en adviezen biedt het rapport een toetsingskader om de doelmatigheid van het NSP te beoordelen. Daarvoor worden twee vertrekpunten gekozen: één om te toetsen op het benutten van kansen voor doelmatigheid (relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie) en één als toets op bewuste ondoelmatigheid (door sommigen *greenwashing* genoemd).

Het eerste vertrekpunt (doelmatigheid) voor het toetsingskader leidt tot vragen over:

- De doeleffectiviteit van de invulling van het NSP
- De coherentie van de invulling van de groenblauwe architectuur
- De effectiviteit en efficiëntie van de ecoregeling (integraal puntensysteem resp. regionalisatie)
- De rechtmatigheid, relevantie en effectiviteit van de vergoeding (onderscheid collectieve/niet-collectieve goederen)
- De coherentie, effectiviteit, efficiëntie en meetbaarheid van maatregelen en subsidiabele acties
- De relevantie van de gebruikte resultaatindicatoren
- De stuurbaarheid en eenvoud van de architectuur als geheel

Het tweede vertrekpunt (geen '*greenwashing*') leidt tot de volgende vragen:

- Is de conditionaliteit aangescherpt of afgezwakt?
- Is geborgd dat landbouwers hun bedrijfsvoering moeten aanpassen ten opzichte van de gangbare praktijk om te kunnen deelnemen aan de ecoregeling?
- Blijft de vergoeding voor teelten, vang-, rust- en stikstofbindende gewassen (private goederen) beperkt tot de extra kosten en gederfde inkomsten?
- Zijn de gemeenschappelijke EU-resultaatindicatoren die in- en output meten op geaggregeerd niveau aangevuld met gevalideerde nationale resultaatindicatoren voor het effect van de maatregelen op klimaat, milieu en biodiversiteit in de realiteit?

Woordenlijst

- Actie** – Door een landbouwer uitgevoerde concrete handeling die voor steun uit het GLB in aanmerking komt.
- Activiteit** – Landbouwactiviteit (zie aldaar) of niet-landbouwactiviteit uitgevoerd op subsidiabele hectares in relatie tot rechtstreekse betalingen.
- Administratieve lasten** – Kosten ten gevolge van een wettelijke administratieverplichting die een landbouwer niet zou maken zonder die verplichting.
- Agrarisch natuur- en landschapsbeheer** – Onderdeel van het stelsel waarmee provincies subsidie verlenen voor behoud en ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen, gericht op leefgebieden voor soorten van internationaal belang, mede gefinancierd uit de tweede pijler van het GLB en uitgevoerd via een collectieve, gebiedsgerichte aanpak.
- Agro-milieu-klimaatverbintenissen** – Door landbouwers en andere grondbeheerders vrijwillig aangegane beheersverbintenissen die bijdragen aan de matiging van en de aanpassing aan klimaatverandering en aan de bescherming en verbetering van de leefomgeving, met inbegrip van waterkwaliteit en -kwantiteit, luchtkwaliteit, bodem, biodiversiteit en ecosysteemdiensten, inclusief vrijwillige verbintenissen in het kader van Natura 2000 en steun voor genetische diversiteit.
- Agro-natuurmaatregelen** – Agro-milieu-klimaatverbintenissen (zie aldaar)
- Baseline** – Het geheel aan eisen vanuit EU-regelgeving, nationale regelgeving en de conditionaliteit zoals uitgewerkt in het strategisch plan met betrekking tot de naleving waarvan lidstaten geen vergoeding mogen geven.
- Basisbetaling** – Betaling onder Verordening (EU) 1307/2013 van een vast bedrag per hectare aan landbouwers die in het bezit zijn van betalingsrechten.
- Basispremie** – Basisbetaling (zie aldaar)
- Basisinkomenssteun** – Rechtstreekse betaling onder de Verordening Strategische Plannen bij wijze van inkomenssteun aan landbouwers, gekoppeld aan bepaalde eisen voor duurzaamheid (conditionaliteit); ook wel basisinkomenssteun voor duurzaamheid genoemd.
- Beheerseisen** – Uit de EU-regelgeving voortvloeiende beheerseisen zoals gespecificeerd in Bijlage III van de Verordening Strategische Plannen.
- Beheersverbintenissen** – Agro-milieu-klimaatverbintenissen (zie aldaar).
- Behoeftanalyse** – Analyse door de lidstaat van zijn specifieke situatie en behoeften ten aanzien van de bredere doelstellingen van het GLB, uit te voeren in het kader van het opstellen van het nationaal strategisch plan.
- Beleidsprestaties** – Realisatie door de lidstaat van de doelen en streefcijfers uit het nationaal strategisch plan.
- Beloning** – Verdiensten als tegenprestatie voor de productie van private en publieke goederen.
- Biodiversiteit** – De variabiliteit in organismen uit de gehele wereld, waaronder terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische verbanden waar ze deel van uitmaken (de diversiteit betreft de variatie binnen soorten, tussen soorten en tussen ecosystemen).
- Biodiversiteitsmonitor** – Door FrieslandCampina, de Rabobank en het Wereld Natuur Fonds ontwikkeld instrument dat het eenduidig meten van biodiversiteitsresultaten mogelijk maakt en daardoor ook ingezet kan worden voor het belonen van bijvoorbeeld melkveehouders via ketenpartijen en andere belanghebbenden.¹ Een soortgelijke monitor is momenteel in ontwikkeling voor de akkerbouw.
- Biologische landbouw** – Alomvattend systeem van landbouwbeheer en levensmiddelenproductie waarbij de beste praktijken op milieugebied worden gecombineerd met een hoog niveau van biodiversiteit, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen, de toepassing van strenge normen op het gebied van dierenwelzijn en een productie die is afgestemd op de voorkeur van bepaalde consumenten voor producten die worden vervaardigd met natuurlijke stoffen en procédés, gereguleerd onder Verordening (EG) Nr. 834/2007.

¹ <http://biodiversiteitsmonitormelkveehouderij.nl/>

Blijvend grasland – Grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen.

Blijvende teelten – Niet in de vruchtwisseling opgenomen teelten van gewassen, andere dan blijvend grasland (met inbegrip van blijvend weiland), die de grond gedurende ten minste vijf jaar in beslag nemen en die geregeld een oogst opleveren, met inbegrip van producten van kwekerijen en hakhout met korte omlooptijd.

Bloemrijke akkerrand – Akkerrand ingezaaid met mengsels van wilde en/of gecultiveerde planten met een gunstig effect op de biodiversiteit (met name bestuivers).

Bouwland – Grond die voor de teelt van gewassen wordt gebruikt, of daarvoor beschikbaar is maar braak ligt.

Bovenwettelijk – Verdergaand dan wettelijk verplicht en niet betrekking hebbend op het wettelijk verplichte deel.

Collectief (ook wel **agrarisch collectief**) – Gecertificeerd vrijwillig samenwerkingsverband in de vorm van een (coöperatieve) vereniging van agrariërs en andere beheerders met gebruiksrecht van de grond in een begrensd gebied, die zich hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en eindbegunstigde zijn van subsidies voor agro-milieu-klimaat-verbintenissen.

Collectieve diensten/goederen – Zie publieke diensten/goederen

Communautair – Door de EU bepaald

Compliance – Naleving van EU-regelgeving

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

Contextindicator – Indicator die relevante aspecten van algemene trends in economie, milieu en samenleving weergeeft waarvan aangenomen mag worden dat die van invloed zijn op de prestaties.

Cross compliance – Randvoorwaarden (zie aldaar) bij de directe betalingen in het huidige GLB.

Delivery model – Uitvoeringsmodel van het GLB.

Deltaplan Biodiversiteitsherstel – Plan van boerenorganisaties, ketenpartijen, onderzoekers, natuur- en milieuorganisaties en een financier om samen biodiversiteitsverlies in Nederland om te buigen naar herstel.²

Directe betalingen – Rechtstreekse betalingen (zie aldaar).

Doelenkader – Het geheel aan doelen (doelstellingen) die een lidstaat stelt in zijn nationaal strategisch plan met betrekking tot de landbouw.

Doelgerichte betalingen – Betalingen voor specifieke publieke diensten.

Duurzaamheid – Borging dat tegemoetkomen aan de levensbehoeften van de huidige generatie die van toekomstige generaties niet tekortdoet. Het gaat hierbij om economische, sociale en leefomgevingsbehoeften, zoals een schoon milieu, biodiversiteit in de natuur, een hoogopgeleide en gezonde bevolking, goed werkende sociale netwerken en maatschappelijk vertrouwen.³

Ecoregeling – Vrijwillige regeling voor klimaat en leefomgeving (ook wel: klimaat en milieu) onder de Verordening Strategische Plannen, waarbij landbouwers subsidie uit de eerste pijler ontvangen om op subsidiabele hectares landbouwpraktijken toe te passen die gunstig zijn voor het klimaat en de leefomgeving.

Ecosysteemdienst – Dienst die door een ecosysteem aan mensen wordt geleverd door het verstrekken van een ecosysteem van producten, regulerende diensten, culturele diensten of een dienst die de voorgaande diensten ondersteunt.

Eerste pijler – Subsidies uit het Europees landbouwgarantiefonds (zie aldaar).

Europees landbouwfonds voor plattelandontwikkeling – EU-begrotingsfonds dat deel uitmaakt van het Meerjarig financieel kader van de EU en op basis van nationale cofinanciering onder andere sectorale steun en agro-milieu-klimaatverbintenissen meerjarig financiert.

² <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/wp-content/uploads/2018/12/Deltaplan-Biodiversiteitsherstel.pdf>

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-is-duurzaamheid->

Europees landbouwgarantiefonds – EU-begrotingsfonds dat deel uitmaakt van het Meerjarig financieel kader van de EU en volledig uit EU-middelen jaarlijks rechtstreekse betalingen aan landbouwers financiert voor onder andere basisinkomenssteun voor duurzaamheid en ecoregelingen alsook sectorale steun verleent.

Evaluatie – Systematisch onderzoek voor het verkrijgen van zo objectief mogelijke informatie, op grond waarvan uitspraken over de waarde van het evaluatie-object worden gedaan en waarover eventueel beslissingen kunnen worden genomen (ook: formele evaluatie van EU-regelgeving in het kader van de EU-inzet op betere regelgeving).

Flat rate – Eenheidstarief bij wijze van alternatief voor werkelijke kosten.

Gemaakte kosten en gederfde inkomsten – Meerkosten van een landbouwer voor het uitvoeren van een actie, berekend uit de directe kosten om de actie uit te voeren en de afname van zijn inkomsten ten opzichte van de gangbare activiteit.

GLB-pilots – Praktijkonderzoek waarin landbouwers en overheid samen nieuwe mogelijkheden verkennen om uitvoering te geven aan de beleidsopgave van het GLB ten aanzien van klimaat en leefomgeving en verbeteringen door te voeren.

Goede landbouw- en milieucondities – Normen vermeld in Bijlage III van de Verordening Strategische Plannen die betrekking hebben op klimaat en milieu (leefomgeving), volks-, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn.

Good Agricultural and Environmental Conditions – Goede landbouw- en milieucondities (zie aldaar).

Groenblauwe architectuur – Architectuur van het nationaal strategisch plan op het gebied van matiging van en aanpassing aan klimaatverandering, duurzame energie, duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen, zoals water, bodem en lucht, bescherming van de biodiversiteit, versterking van ecosysteemdiensten en instandhouding van habitats en landschappen.⁴

Habitat – Natuurlijk leefgebied van een organisme.

Horizontale verordening – Voorstel⁵ voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

Impactindicatoren – Indicatoren waarmee algehele beleidsprestaties meerjarig worden beoordeeld en die zijn opgenomen in Bijlage I van de Verordening Strategische Plannen.

Implementatie – Tenuitvoerlegging van EU-regelgeving, bestaand in uitwerking op nationaal niveau, waar nodig omzetting in nationale regelgeving en uitvoering en toezicht door de lidstaat.

Indicator – Maatstaf in hoeverre doelstellingen en streefcijfers zijn bereikt.

Inkomenssteun – Steun aan landbouwers in de vorm van basisinkomenssteun (zie aldaar), aanvullende herverdelende inkomenssteun, aanvullende inkomenssteun voor jonge landbouwers of gekoppelde steun.

Input – Beschikbaar gestelde middelen om bepaalde doelen of streefcijfers te realiseren.

Instrument – Regeling of regelgeving waarmee beleid ten uitvoer wordt gelegd of steun wordt gegeven.

Interventie – Steuninstrument met een reeks subsidiabiliteitsvoorwaarden dat door de lidstaten in de strategische GLB-plannen nader is omschreven op basis van een interventietype waarin de Verordening Strategische Plannen voorziet.

Interventielogica – Samenhang tussen doelen, instrumenten, streefcijfers, indicatoren en mijlpalen zoals vastgelegd in het nationaal strategisch plan in de vorm van een interventiestrategie.

Interventiestrategie – Beschrijving in het nationaal strategisch plan van de doelstellingen die in dat plan worden aangepakt, voorgenomen interventies, indicatoren, streefcijfers, mijlpalen, financiële middelen alsook van de nationale uitwerking van definities, conditionaliteiten, ecoregelingen, groenblauwe architectuur alsmede het gebruik van de geraamde opbrengst van de verlaging van de rechtstreekse betalingen als bedoeld in artikel 15 van de Verordening Strategische Plannen; tevens een overzicht van de coördinatie, afbakening en complementariteit tussen het ELFPO-fonds en andere Uniefondsen die actief zijn in plattelandsgebieden.

Interventietype – Soort steuninstrument, zoals basisinkomenssteun voor duurzaamheid, sectorale steun, steun aan jonge landbouwers, ecoregeling, agro-milieu-klimaatverbintenis.

⁴ Ook wel: architectuur van het strategisch GLB-plan op het gebied van milieu (leefomgeving) en klimaat.

⁵ COM(2018) 393 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0393>)

Klimaatmaatregel – Maatregel (zie aldaar) ten gunste van mitigatie van en/of adaptatie aan klimaatverandering.

Kringlooplandbouw – Vorm van duurzame landbouw waarbij kringlopen op een zo laag mogelijk niveau worden gesloten, door agrarische biomassa vast te houden in het voedselsysteem en zuinig om te gaan met schaarse grondstoffen (resource-efficiëntie). De beschikbaarheid van circulaire grondstoffen bepaalt daarmee de productiecapaciteit en de mogelijkheden voor consumptie die daaruit voortvloeien.

Kritische prestatie-indicator – Indicator voor een factor waar een landbouwer direct invloed op heeft en die cruciaal is om gestelde doelen en streefwaarden te bereiken. Wordt o.a. gebruikt in de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij en akkerbouw.

Landbouwareaal – Areaal aan bouwland, blijvende teelten en blijvend grasland.

Landbouwer – Natuurlijke persoon of rechtspersoon (dan wel een groep natuurlijke personen of rechtspersonen) die een landbouwactiviteit uitoefent.

Landbouwactiviteit – Productie van landbouwproducten (en de instandhouding van het landbouwareaal) in een staat die begrazing of teelt mogelijk maakt, zonder dat daarvoor voorbereidende activiteiten nodig zijn die verdergaan dan activiteiten op basis van de gebruikelijke landbouwmethoden en -machines.

Landschap – Type gebied dat in zijn uiterlijk één geheel vormt en waarvan de verschijningsvorm het resultaat is van natuurlijke elementen (klimaat, grondsoort, reliëf, waterhuishouding, bodem, hoogteligging, flora, fauna) en van menselijke activiteiten in het verre of nabije verleden (bewoning, bebouwing, grondgebruik, verkaveling, infrastructuur).

Landschapselement – Bestanddelen met cultuurhistorische, biologische, natuurwetenschappelijke of visuele waarde die de karakteristieke structuur van een landschap bepalen, zoals houtwallen, heggen, solitaire bomen, eendenkooien, beken, sloten, verkavelingspatronen, aardkundige monumenten en cultuurhistorische monumenten (kerktorens, grafheuvels, buitenplaatsen etc.).

Leefomgeving – Geheel aan abiotische (water, bodem, lucht, klimaat), biotische (biodiversiteit, habitats, landschapselementen, natuur) en antropogene elementen in een leefgebied.

Maatregel – Handeling van de overheid ten opzichte van burgers en bedrijven, al dan niet in de vorm van regels, financiële steun, belastingen, beperkingen of voorwaarden.

Milieu – Leefomgeving (zie aldaar), in de Verordening Strategische Plannen met inbegrip van natuur, biodiversiteit en landschap⁶ (in het Nederlands wordt 'milieu' gewoonlijk in engere zin gebruikt, in de betekenis van abiotische elementen van de leefomgeving).

Monitoren – Bewaken van meetwaarden ten opzichte van doelen en streefcijfers, met het oogmerk om de voortgang in de richting van vastgestelde doelen en streefcijfers te volgen en eventuele afwijkingen van de planning te signaleren.

Mijlpaal – Tussentijds streefcijfer dat op een bepaald tijdstip tijdens de periode die door het strategisch GLB-plan wordt bestreken, moet zijn bereikt ten opzichte van de voor een specifieke doelstelling opgenomen resultaatindicatoren.

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

Needs assessment – Behoeftanalyse (zie aldaar).

Nitraatrichtlijn – Richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

Nutriëntenbeheer – Mineralenmanagement op het landbouwbedrijf met het oog op emissies van nutriënten uit (kunst)mest naar bodem, water en lucht alsook productie- en bedrijfseconomische doelstellingen.

Organische koolstof – Door natuurlijke processen in de bodem vastgelegde koolstof.

⁶ De Nederlandstalige versie van de Verordening Strategische Plannen vertaalt 'environment' met 'milieu', hetgeen niet aansluit bij het onderscheid dat in het Nederlands wordt gemaakt tussen 'milieu' in engere zin (in de betekenis van abiotische elementen van de leefomgeving, zoals water en lucht, dus met uitsluiting van natuur, biodiversiteit en landschap) en 'leefomgeving'. Ons land had een ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu dat verantwoordelijk was voor de abiotische leefomgeving, naast een ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat verantwoordelijk is voor de biotische leefomgeving. Anno 2020 hanteert de Nederlandse overheid bij voorkeur de term 'leefomgeving' wanneer ook natuur, biodiversiteit en landschap bedoeld worden (bijv. Compendium voor de leefomgeving, Planbureau voor de leefomgeving, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Rijksadviseur voor de leefomgeving).

Outputindicatoren – Indicatoren waarmee de gerealiseerde output van ondersteunde interventies wordt gemonitord en voor de jaarlijkse prestatiegoedkeuring wordt beoordeeld en die zijn opgenomen in Bijlage I van de Verordening Strategische Plannen.

Performance – Prestatie ten opzichte van de doelstellingen.

Performance framework – Prestatiekader (zie aldaar).

Prestatiebetaling – Beloning voor publieke diensten (zie aldaar).

Prestatiekader – Kader in de Verordening Strategische Plannen voor een prestatiegericht beleid met zowel een jaarlijkse als een meerjarige beoordeling op basis van geselecteerde output-, resultaat- en impactindicatoren.

Publieke diensten – Activiteiten waarbij publieke (collectieve) goederen⁷ worden geproduceerd, zoals behoud van biodiversiteit of het landschap.

Publieke goederen – Goederen waarvan het genot collectief van karakter is.⁸

Puntensysteem – Vorm van subsidie voor duurzaamheid en publieke diensten in een ecoregeling waarbij steun wordt gegeven voor een samenhangend geheel aan acties, die afzonderlijk in punten worden gewaardeerd, maar enkel in samenhang tot beloning leiden.

Raad – Raad van de Europese Unie waarin de regeringen van de 27 lidstaten vertegenwoordigd zijn en waarvan de positie per beleidsveld wordt voorbereid in Raadswerkgroepen, COREPER en het Speciaal Landbouwcomité.

Randvoorwaarden – Stelsel, vaak *cross compliance* genoemd, waarbij begunstigden de volledige basisinkomenssteun slechts kunnen ontvangen als zij voldoen aan basisnormen op het gebied van leefomgeving, klimaatverandering, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn, gespecificeerd in Bijlage III van de Verordening Strategische Plannen en uiteenvallend in (i) uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en (ii) normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond. In de huidige GLB-voorstellen wordt dit aangeduid als (versterkte) conditionaliteit.

Rechtstreekse betalingen – Betalingen in de vorm van ontkoppelde of gekoppelde steun en onderworpen aan de conditionaliteit (zie aldaar).

Regeling – Regelgeving waarmee een EU-lidstaat uitvoering geeft aan de Verordening Strategische Plannen, al dan niet in de vorm van subsidie.

Regio – Geografische eenheid met overwegend uniforme natuurlijke omstandigheden en uitdagingen met betrekking tot landbouw en leefomgeving.

Rekenpunten – Waardering van door een landbouwer ondernomen acties in de vorm van punten gebaseerd op de gemaakte kosten en gedeelde opbrengsten in verband met die actie, waarbij die punten een geldswaarde vertegenwoordigen.

Resultaatgericht uitvoeringsmodel – Nieuwe systematiek voor het GLB waarin de geldstromen niet langer primair zijn gericht op voorwaardelijke inkomenssteun aan landbouwers, maar op het bereiken van door de lidstaat gestelde doelen en streefcijfers met betrekking tot economie, sociaal-maatschappelijke kwesties en ecologie.

Resultaatindicator – Indicatoren, opgenomen in Bijlage I van de Verordening Strategische Plannen, die op specifieke doelstellingen betrekking hebben en worden gebruikt om gekwantificeerde mijlpalen en streefcijfers voor die specifieke doelstellingen in de nationale strategische plannen vast te stellen en om de voortgang in de richting van de streefcijfers te beoordelen.

Rustgewas – Bodem-verbeterend, diep wortelend gewas dat organische stof opbouwt, het bodemleven en de bodemstructuur bevordert en niet uitspoelingsgevoelig is voor nitraat (met name gras, granen met uitzondering van maïs, peulvruchten, klaver, luzerne).

Scheuren van grasland – Omploegen van grasland met het doel om bestaand grasland te vernieuwen dan wel een ander gewas te telen.⁹

Statutory Management Requirements – Beheerseisen (zie aldaar).

Strategisch plan – Nationaal strategisch plan (zie aldaar).

Streefcijfers – Vooraf vastgestelde waarden die aan het einde van de periode dan wel tussentijds moeten zijn bereikt ten opzichte van de voor een specifieke doelstelling opgenomen resultaatindicatoren.

Subsidiabel – Actie die in aanmerking komt voor financiële steun uit het GLB.

⁷ Publieke (collectieve) goederen staan tegenover private (individuele) goederen.

⁸ Goederen waarbij het onmogelijk is om mensen die niet betalen van gebruik van het goed uit te sluiten en waarbij de consumptie door de een niet ten koste gaat van de consumptie door de ander.

⁹ Vernietigen van grasland is een bredere term, daaronder valt niet alleen scheuren, maar ook doodspuiten (glyfosaat).

Subsidiariteit – Principe dat een centrale of hogere instantie niet doet wat door een lagere instantie gedaan kan worden.

SWOT-analyse – Analyse van sterke en zwakke kanten, kansen en bedreigingen.

Targets – Streefcijfers (zie aldaar).

Toeslag – Betaling onder de Verordening Strategische Plannen boven op de basisinkomenssteun, per gerealiseerde hectare dan wel voor alle hectares bedrijfsareaal.

Top-up – Toeslag (zie aldaar).

Tweede pijler – Subsidies uit het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (zie aldaar), voorheen opgenomen in het Plattelandsontwikkelingsplan (POP).

Uitvoering – Nadere uitwerking en tenuitvoerlegging van regelgeving.

Uitvoeringskosten – Kosten van het ten uitvoer leggen van regelgeving door overheid en landbouwers.

Vanggewas – Gewas dat wordt ingezaaid na een hoofdgewas om nutriënten 'af te vangen' in het gewas, ter voorkoming van uitspoeling en/of om de nutriënten in dat gewas in de vorm van groenbemesting voor het daaropvolgende gewas te laten benutten.¹⁰

Verantwoordingsmodel – Inrichting van de ecoregelingen op een manier dat landbouwers recht hebben op een vaste opslag op hun basisinkomenssteun, op voorwaarde dat zij die opslag verdienen door een bepaald minimum aan acties voor klimaat en leefomgeving uit te voeren.

Verdienmodel – Inrichting van de ecoregelingen op een manier dat landbouwers daar zoveel van gebruik van kunnen maken als zij willen, zonder beperking naar rato van hun basisinkomenssteun.

Vergoeding – Betaling vanwege de productie van private of publieke goederen.

Vergroening – Onder Verordening (EU) 1307/2013 verplichte component van rechtstreekse betalingen in de vorm van steun voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken die voor de gehele Unie gelden en van toepassing zijn op het volledige subsidiabele areaal van het bedrijf, te weten maatregelen met betrekking tot gewasdiversificatie, blijvend grasland en ecologische aandachtsgebieden.¹¹

Vergroeningscomponent – Aandeel van 30% in de inkomenssteun die onder Verordening (EU) 1307/2013 aan vergroening dient te worden besteed.

Vergroeningsbetaling – Vergroeningscomponent (zie aldaar).

Verordening strategische plannen – De in 2018 door de EC voorgestelde Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad.¹²

Versterkte conditionaliteit – Term waarmee de EC aanduidt dat de conditionaliteit onder de Verordening Strategische Plannen verder reikt dat onder Verordening (EU) 1307/2013.

Waardepunten – Waardering van door een landbouwer ondernomen acties in de vorm van punten naar rato van de bijdrage van die acties aan doelen en streefcijfers met betrekking tot klimaat en leefomgeving, waarbij die punten een geldswaarde vertegenwoordigen.

¹⁰ Onder de mestregelgeving (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) is de teelt van een vanggewas na maïs verplicht op zand- en lössgrond. Met andere vanggewassen kunnen landbouwers voldoen aan de verplichting voor ecologische aandachtsgebieden onder Verordening (EU) 1307/2013. In Nederland gaat het concreet om een groenbemestingsgewas om de uitspoeling van meststoffen zoals nitraat tegen te gaan, een gewas voor aaltjesbestrijding, of onderzaai van gras en vlinderbloemige gewassen.

¹¹ De vergroening in deze vorm vervalt onder de Verordening Strategische Plannen.

¹² COM(2018)392 final (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)

Afkortingen

AECM	Agri-environment and climate measure
ANLb	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
EC	Europese Commissie
ELFPO	Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees landbouwgarantiefonds
EP	Europees parlement
EU	Europese Unie
SMR	Statutory Management Requirement ¹³
GAEC	Good Agricultural and Environmental Condition ¹⁴
GBA	Groenblauwe architectuur
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GLMC	Goede landbouw- en milieucondities
KPI	Kritische prestatie-indicator
LNV	Ministerie van landbouw, natuur en voedselkwaliteit
NSP	Nationaal strategisch plan
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RBE	Regelgevingbeheerseisen
RLi	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)
WENR	Wageningen Environmental Research
WTO	World Trade Organisation

¹³ In het Nederlands RBE.

¹⁴ In het Nederlands GLMC.

1 Introductie

1.1 Achtergrond

Het karakter van het gemeenschappelijk landbouwbeleid GLB¹⁵ is in de loop der jaren aanzienlijk veranderd. Aan het begin (1962) stond betaalbaar voedsel voor burgers en een redelijke levensstandaard voor landbouwers centraal. Het succes van het GLB leidde tot overproductie en correcties. Prijsondersteuning werd vervangen door inkomenssteun aan producenten (gekoppelde steun), waarbij voor het eerst voorwaarden werden gesteld met betrekking tot duurzaamheid. De volgende stap was het goeddeels ontkoppelen van de steun van productie en vervanging daarvan door rechtstreekse inkomenssteun, gekoppeld aan voorwaarden op het gebied van zorg voor de bodem, voedselveiligheid, duurzaamheid, diergezondheid en dierenwelzijn (*cross compliance*).

Bij de laatste hervorming (2013) werd 30% van de inkomenssteun gekoppeld aan de zogeheten vergroening ten gunste van leefomgeving en klimaat. Die vergroening bleek echter complex en bureaucratisch. Lidstaten bekritiseerden de uitvoeringslasten van het GLB, terwijl vanuit de natuur- en milieuorganisaties, wetenschap (bijv. Alliance Environnement, 2019a; Feindt et al. 2019b; INRA, 2017; Pe'er et al. 2020) en de Europese Rekenkamer (2016, 2017, 2020a, 2020b) kritiek klonk (en klinkt) op de effectiviteit van de vergroening (door sommigen daarom *greenwashing* genoemd). Economen uitten twijfels over de effectiviteit, efficiëntie en verdeling van de inkomenssteun in het algemeen en constateerden dat die vorm van steun leidt tot stijging van de grondprijs en daardoor weglekt naar derden (Buckwell et al., 2017; Heinemann & Weiss, 2018; Scientific Advisory Board BMEL, 2018). De grenzen leken bereikt van een eenvormige communautaire invulling van het GLB, ook al omdat de EU in de voorafgaande jaren was gegroeid tot 28 lidstaten. Wat voor één lidstaat wenselijk of noodzakelijk was, kon voor andere lidstaten nutteloos of contraproductief zijn, zowel sociaaleconomisch als ecologisch. Dit leidde tot een roep om een eenvoudiger, doelgericht GLB dat de landbouw ondersteunt door publieke diensten aan klimaat en leefomgeving te belonen (*'public money for public services'*) en meer ruimte biedt aan de lidstaten voor een eigen invulling (Buckwell et al., 2017; ECORYS, 2017; Fischler & Veerman, 2017).

In reactie op deze kritiek bracht de Europese Commissie in 2017 een mededeling uit over de toekomst van voeding en landbouw, waarin hervormingen in het vooruitzicht werden gesteld. In 2018 volgden de voorstellen voor aanpassing van de regelgeving, met een sleutelrol voor de nieuwe Verordening Strategische Plannen¹⁶, die het GLB ombouwt van een beleid gericht op inkomenssteun onder voorwaarden (*compliance*), naar een resultaatgericht beleid waarin lidstaten het GLB inzetten om door henzelf vooraf gestelde doelen te bereiken (*performance*). Daarmee werd ruimte geboden voor eigen invulling door de lidstaten naargelang hun specifieke behoeften. Als Europees gemeenschappelijk kader werden negen doelstellingen op economisch (3x), ecologisch (3x) en sociaal gebied (3x) gegeven waar de lidstaten in een nationaal strategisch plan invulling aan moeten geven, en werd een gemeenschappelijk instrumentarium voor steun en subsidies voorgesteld. Daarbij werd de bekritiseerde vergroening vervangen door een combinatie van steunvoorwaarden (versterkte conditionaliteit) en een nieuw instrument, de ecoregelingen, een tussenvorm tussen de vergroeningscomponent van de inkomenssteun in de eerste pijler en de agro-milieu-klimaatmaatregelen in de tweede pijler van het GLB. De ecoregelingen zouden voor boeren vrijwillig zijn, maar voor de lidstaten verplicht deel uitmaken van de eerste pijler. Voorstellen voor zulke ecoregelingen waren al gekomen vanuit de wetenschap (bijv. Schader et al., 2017). Met dit pakket aan voorstellen kwam de EC tegemoet aan de brede kritiek op de vergroening en de roep om een omslag naar prestatiebetalingen en om ruimte voor de lidstaten. En passant legden de voorstellen de verantwoordelijkheid voor vereenvoudiging en verminderde bureaucratie ook neer bij de lidstaten.

¹⁵ Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie geeft invulling aan het Verdrag over de werking van de Europese Unie wat betreft de landbouw. Titel III van het Verdrag geeft in Art. 38-44 het kader voor het Europese landbouwbeleid. Op grond van Art. 43 doet de EC voorstellen inzake het GLB.

¹⁶ In dit rapport wordt met 'Verordening Strategische Plannen' het voorstel van de Europese Commissie uit 2018 bedoeld.

De omslag naar een resultaatgericht beleid, waarin de lidstaten beide pijlers van het GLB in samenhang inzetten om door henzelf vooraf bepaalde doelen te bereiken, dwingt hen om de doelen van het GLB uit de verordening in te vullen en vervolgens te borgen dat die doelen ook worden gerealiseerd. Dat is een fundamentele omslag. Het gaat niet langer primair om de legitimiteit van verleende steun, maar ook om de effectiviteit daarvan in het licht van de doelstellingen en streefcijfers in het nationaal strategisch plan. Worden die niet gehaald, dan kan de EC bijsturing afdwingen. Daarbij komt dat de EC in het kader van de *Green deal* bij het uitbrengen van de *Farm-to-fork strategy* (Van-boer-tot-bord-strategie) en de Europese biodiversiteitsstrategie (EC, 2020a, 2020b) heeft aangegeven de nationale strategische plannen te zullen beoordelen op de bijdrage aan de realisatie van die strategieën.

Voor de realisatie van de doelen geeft de Verordening Strategische Plannen een reeks instrumenten. Op sociaaleconomisch vlak gaat het om met name de basisinkomenssteun, herverdeling van steun, steun aan jonge landbouwers, sectorale steun, steun voor innovatie en risicobeheer, plattelandontwikkeling en dierenwelzijn. Op ecologisch vlak gaat het met name om conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen dan wel specifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten (samen de groenblauwe architectuur van het GLB). In hun nationaal strategisch plan moeten de lidstaten dit alles nader invullen en op elkaar afstemmen.

Voor het plannen, monitoren en beoordelen van maatregelen in het licht van gestelde doelen en streefcijfers geeft de Verordening Strategische Plannen een kader. Naast de negen specifieke doelstellingen voor het GLB geeft de verordening een scala aan afgeleide doelstellingen, alsook een reeks aan indicatoren voor het maatschappelijke effect van maatregelen (impactindicatoren), concrete resultaten (resultaatindicatoren) en gedane inspanningen (outputindicatoren). Dit geheel wordt aangeduid als het nieuwe uitvoeringsmodel (*new delivery model*) voor het GLB.

1.2 Probleemstelling

De nieuwe opzet voor het GLB is niet eenvoudig. Om te borgen dat gestelde doelen en streefcijfers daadwerkelijk worden bereikt, is een toetsingskader nodig om te beoordelen of de concrete invulling van het nationaal strategisch plan de realisatie van die doelen en streefcijfers ondersteunt. Het gaat daarbij om klassieke bestuurskundige vragen naar de effectiviteit, efficiëntie, relevantie en coherentie van voorgenomen maatregelen. Om die vragen te kunnen beantwoorden, is een analyse nodig van de juridische kaders die de Verordening Strategische Plannen biedt, met name de interventielogica en de keuzemogelijkheden (speelruimte).

Bijkomend probleem is dat de Europese Rekenkamer (2018) concludeert dat ondanks de beoogde verschuiving naar een prestatiegericht uitvoeringssysteem, het verband tussen doelstellingen, individuele acties en indicatoren in het voorstel vaag blijft. Het nieuwe *delivery model* kent weliswaar de opbouw van een beloningssystematiek voor het realiseren van doelen, maar in de uitwerking vertoont het nog gebreken.¹⁷ Het is daarmee niet duidelijk hoe het strategisch plan juist en effectief in te vullen.¹⁸

Het is in dit kader dat het ministerie van LNV aan WENR gevraagd heeft om een analyse van de interventielogica van de Verordening Strategische Plannen, toegespitst op de groenblauwe architectuur van het GLB. Hoe hangt de realisatie van doelen met betrekking tot klimaat, duurzaamheid en leefomgeving samen met de beschikbare maatregelen en welke indicatoren kunnen worden gebruikt om de realisatie te bewaken?

¹⁷ Interventietypes worden niet gekoppeld aan doelstellingen. Er ontbreken specifieke outputindicatoren voor de onderscheiden doelstellingen en sommige indicatoren hebben de verkeerde status. Anderzijds kan een lidstaat zelf resultaatindicatoren toevoegen en zo een deel van de lacune invullen (ERK, 2018).

¹⁸ Een tweede complicerende factor is het verloop van de onderhandelingen over de GLB-voorstellen. De Landbouw- en Visserijraad is voorstander van vereenvoudiging van het delivery model, waarbij de EC een lidstaat niet langer op alle doelen en prestatie-indicatoren mag afrekenen, maar slechts op één indicator per hoofddoel. De overige indicatoren krijgen een andere status.

1.3 Vraagstelling

Centrale vraag in deze studie is hoe te komen tot een doeltreffende invulling van de groenblauwe architectuur van het GLB in het licht van de maatschappelijke opgaven, en hoe de bijdrage die het GLB daaraan levert te borgen en te meten.

De conceptuele vragen die hiervoor beantwoord moeten worden, zijn als volgt:

- Hoe kan de interventielogica, dat wil zeggen de logische samenhang tussen doelen, maatregelen en indicatoren, beoordeeld worden op doelrealisatie en beoogd maatschappelijk effect? Welke analytische stappen, vragen en beoordelingscriteria zijn daarbij nodig?
- Wat is de aard, het gewicht en de onderlinge verhouding van de verschillende doelen? Hoe kan de balans tussen integraliteit en regionalisering van doelen en maatregelen beoordeeld worden?
- Hoe kan beoordeeld worden of de verschillende onderdelen van de groenblauwe architectuur (conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaat-maatregelen) optimaal samenwerken om de gestelde doelen te realiseren?
- Wat zijn de mogelijkheden om ecoregelingen en een eventueel puntensysteem vorm te geven en wat zijn de voor- en nadelen daarvan vanuit het perspectief van doelrealisatie?
- Welke soorten maatregelen zijn geschikt voor welke doelen?
- Hoe kunnen de indicatoren optimaal worden ingezet voor het meten en volgen van de voortgang op gestelde doelen en het borgen van maatschappelijk effect?
- Hoe prikkels voor gewenste ontwikkelingen in te bouwen en perverse prikkels te voorkomen?
- Hoe te borgen dat tijdige bijstelling van maatregelen mogelijk is, met het oog op onder- of overrealisatie van specifieke maatregelen en/of doelen?

Op grond van de bovenstaande analyse is vervolgens uitwerking nodig tot een advies.

1.4 Doelstelling

Het eerste doel van dit project is het opzetten van een analytisch kader om de interventielogica van het GLB onder de Verordening Strategische Plannen wat betreft de groenblauwe architectuur te duiden, de keuzemogelijkheden daarbij te expliciteren en keuzes te beoordelen op effectiviteit om gestelde doelen te realiseren. Het gaat daarbij om de samenhang tussen doelen, maatregelen en indicatoren.

Het tweede doel is het adviseren van het ministerie van LNV over de implementatie van de groenblauwe architectuur op grond van die analyse. Dit betreft enerzijds de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregelingen (inclusief eventueel puntensysteem), agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen of specifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten en anderzijds de bruikbaarheid en waardering van maatregelen, regionalisering, het borgen van de integraliteit en sturingsmogelijkheden, en te gebruiken indicatoren.

1.5 Aanpak en werkwijze

Deze studie werd uitgevoerd door een analyse te maken van de relevante voorstellen van de EC voor het nieuwe GLB, door literatuuronderzoek uit te voeren en gesprekken te voeren met medewerkers van het ministerie van LNV en RVO.

Eerder door WENR en WECR voor LNV ontwikkeld materiaal, zoals rapporten en analytische doelenbomen, werd waar relevant voor dit onderzoek opnieuw benut. Ook werd gebruikgemaakt van de pilots voor het nieuwe GLB en de ervaringen daarbij.

Op verzoek van het ministerie van LNV werd waar relevant deelgenomen aan overleg dat voor dit onderzoek relevant was en werden presentaties van de bevindingen van het onderzoek gegeven.

1.6 Afbakening

Dit onderzoek betreft de analytische logica voor de invulling van de groenblauwe architectuur in het nationaal strategisch plan en de beoordeling en borging dat die invulling doelmatig is voor de specifieke doelstellingen klimaat, milieu (water, bodem, lucht) en leefomgeving (biodiversiteit en landschap). Op grond daarvan worden adviezen gegeven hoe die invulling doelmatig vorm te geven.

De uitwerking van de interventielogica van de groenblauwe architectuur wordt in deze studie beperkt tot grondgebonden maatregelen. Steun voor innovatie, investeringen, opleidingen en sectorale steun onder de eerste pijler kunnen ook een bijdrage leveren aan het realiseren van de groenblauwe doelen, maar vallen buiten dit onderzoek.

De concrete invulling van de groenblauwe architectuur, prioritering en invulling met specifieke normen en maatregelen dan wel acties, waardering van elk daarvan in geld en/of punten en selectie van indicatoren valt buiten het bereik van dit onderzoek.

Onderzoek naar economische effecten van verschillende opties op de deelname en het inkomen van landbouwers valt ook buiten dit onderzoek.

1.7 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt:

Na de algemene inleiding (hoofdstuk 1) volgt een analyse van de plaats van het nieuwe GLB in de beleidscyclus, de interventielogica ervan, het oordeel van de Europese Rekenkamer daarover en een reeks analytische vragen om de implementatie van het nieuwe GLB te kunnen beoordelen op de samenhang van doelen, interventies, maatregelen en indicatoren in het licht van een effectieve doelrealisatie (hoofdstuk 2).

Een beschrijving van de doelstellingen, een weging van het belang daarvan, een analyse van hun onderlinge samenhang, synergieën en antagonismen, de spanning tussen integraliteit en regionalisering en een kader voor de beoordeling en weging daarvan volgt in hoofdstuk 3.

Een beschrijving van de verschillende onderdelen van de groenblauwe architectuur (conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaat-maatregelen, steun voor gebieden met beperkingen en vereisten), hun samenhang en wisselwerking en een kader voor de beoordeling van de samenwerking daartussen in het NSP volgt in hoofdstuk 4.

Een beschrijving van de juridische mogelijkheden om ecoregelingen en een eventueel puntensysteem vorm te geven en de voor- en nadelen daarvan vanuit het perspectief van doelmatigheid wordt gegeven in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6.

Een analyse van de plaats van maatregelen, activiteiten en acties in het nieuwe GLB in relatie tot de realisatie van groenblauwe diensten en van de methodiek om acties te waarderen, wordt gegeven in hoofdstuk 7.

Een analyse van de verschillende indicatoren, hun bruikbaarheid voor het bereiken van gestelde doelen en de relatie met kritische prestatie-indicatoren volgt in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 9 behandelt de mogelijkheden tot bijsturing van het NSP om gestelde doelen te realiseren en hoe tot een eenvoudige interventielogica te komen in termen van uitvoeringskosten en administratieve lasten.

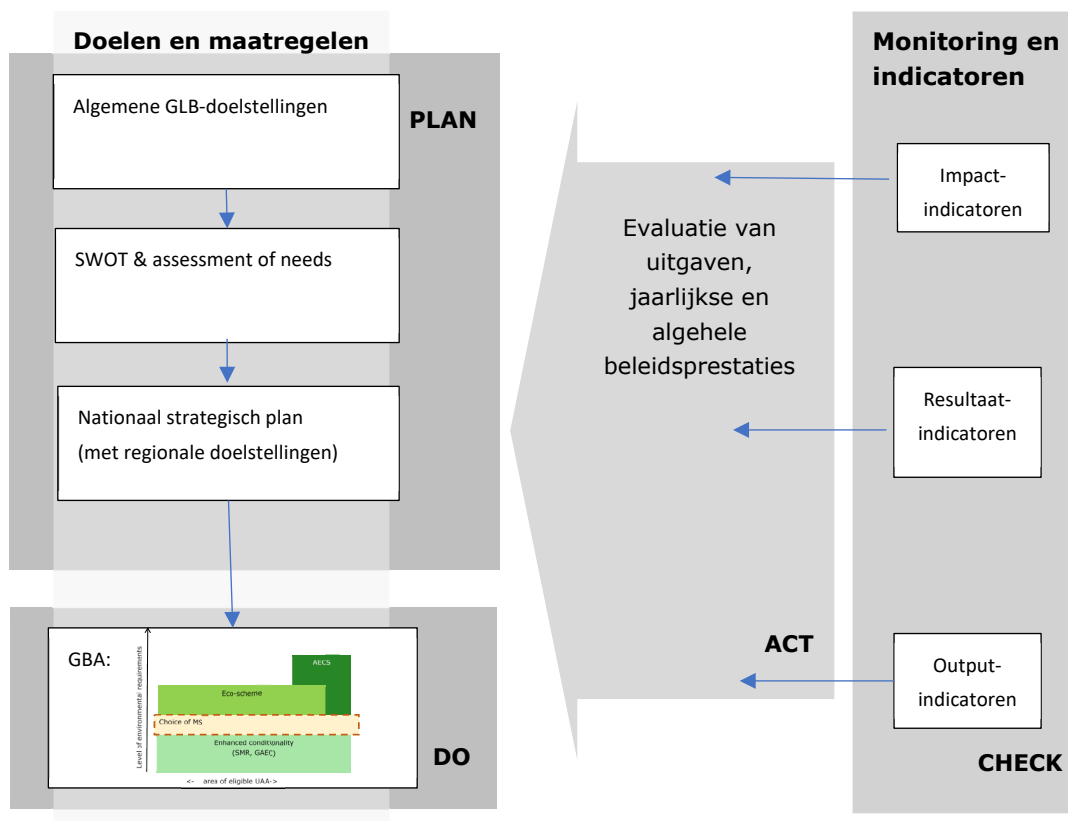
Ten slotte volgen in hoofdstuk 10 conclusies, een advies op de voorgaande gebieden en een reeks vragen om de finale versie van het NSP te toetsen op doelmatigheid.

Aan het eind van het rapport wordt voorzien in een literatuurlijst. De bijlagen betreffen de doelstellingen en bijbehorende indicatoren van het nieuwe GLB uit de Verordening Strategische Plannen (Bijlage 1) en een samenvatting van de fiches van de EC over de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen (Bijlage 2).

2 Interventiologica en analytisch kader

2.1 Beleidscyclus van het nieuwe GLB

Om het behalen van gestelde doelen te vertalen in maatregelen en het succes daarvan te kunnen monitoren, geldt in het nieuwe GLB een systematiek die op logische wijze doelen, maatregelen en monitoring en evaluatie van het beleid verbindt en uitgaat van een *Plan-do-check-act*-cyclus:



Figuur 1 Plan-do-check-act-cyclus in het nieuwe GLB.

Om invulling te geven aan die systematiek moet de implementatie van het nieuwe GLB allereerst gestoeld worden op helder gedefinieerde beleidsdoelen, gebaseerd op maatschappelijke behoeften (*Plan*). Hierbij gaat het om het vertalen van de gemeenschappelijke GLB-doelen naar nationale en eventueel regionale doelen. In de systematiek van de Verordening Strategische Plannen gebeurt dit door een SWOT-analyse¹⁹ uit te voeren voor de lidstaat, gevolgd door een behoeftanalyse (*needs assessment*). Op grond daarvan stelt de lidstaat vast wat er bereikt moet worden, wat prioriteit heeft en wat de streefcijfers bij de gestelde doelen zijn.

Vervolgens is een logische koppeling nodig tussen doelen, maatregelen en middelen (budgetten), geprogrammeerd over de volledige GLB-periode, en uitvoering daarvan (*Do*). Wanneer de maatregelen geïmplementeerd zijn, volgt er een evaluatie van de effecten (*Check*). Uiteindelijk kan op basis van de bevindingen van monitoring en evaluatie het beleid worden bijgesteld (*Act*). Daarbij bepaalt de Verordening Strategische Plannen dat de jaarlijkse uitgaven worden geëvalueerd op basis

¹⁹ Strengths, weaknesses, opportunities, threats.

van outputindicatoren, de jaarlijkse prestaties op basis van resultaatindicatoren en de algehele prestaties (meerjarig) op basis van impactindicatoren.

2.2 Formele interventielogica van het nieuwe GLB

2.2.1 Doelen van het GLB

Het nieuwe uitvoeringsmodel (*delivery model*) moet lidstaten meer subsidiariteit bieden bij de uitwerking en uitvoering van de regelgeving, voor minder uitvoeringslasten zorgen en meer prestatiegericht beleid mogelijk maken. De voorwaarden waaraan landbouwers moeten voldoen om steun te ontvangen, worden niet langer op EU-niveau maar mede door de lidstaat zelf bepaald, afgestemd op de eigen situatie. In het nieuwe uitvoeringsmodel liggen de doelstellingen voor het GLB en soorten interventies op EU-niveau vast. Er zijn drie algemene doelstellingen en onder elk van de drie algemene doelstellingen vallen drie specifieke doelstellingen. Deze zijn als volgt:

Tabel 1 Algemene en specifieke doelstellingen van het nieuwe GLB (bron: Verordening Strategische Plannen, Art. 6.1).

Algemeen doel	Specifiek doel
Het bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen.	a. Het bieden van steun met het oog op een leefbaar landbouwbedrijfsinkomen en veerkracht op het gehele grondgebied van de EU en voedselzekerheid.
	b. Het vergroten van de marktgerichtheid en het concurrentievermogen, onder meer door sterker te focussen op onderzoek, technologie en digitalisering.
	c. Het verbeteren van de positie van de landbouwers in de waardeketen.
Het intensiveren van de zorg voor de leefomgeving en klimaatactie en bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU op dat gebied.	d. Het bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en duurzame energie.
	e. Het bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen, zoals water, bodem en lucht.
	f. Het bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen.
Het versterken van het sociaaleconomische weefsel van de plattelandsgebieden.	g. Het aantrekken van jonge landbouwers en vergemakkelijken van bedrijfsontwikkeling in plattelandsgebieden.
	h. Het bevorderen van de werkgelegenheid, groei, sociale inclusie en lokale ontwikkeling in plattelandsgebieden, met inbegrip van bio-economie en duurzame bosbouw.
	i. Het beter inspelen op de maatschappelijke vraag op het gebied van voedsel en gezondheid, waaronder veilig, voedzaam en duurzaam voedsel, en op het gebied van dierenwelzijn.

Horizontale doelstelling is om de sector te moderniseren door kennisstimulering en deling, door innovatie en digitalisering in de landbouw en de plattelandsgebieden en door bevordering van de benutting daarvan.

Voor deze tien doelstellingen, negen specifiek en één horizontaal, worden geen onderdoelstellingen gegeven. Uit de bijbehorende impactindicatoren (zie verderop) blijkt overigens wel aan welke onderdoelstellingen wordt gedacht.

Lidstaten moeten in hun nationale strategische plannen vastleggen hoe hun inzet aan deze doelstellingen bijdraagt en zij zijn verantwoordelijk om de doelen te behalen. De aandacht van de lidstaten moet volgens de EC vooral uitgaan naar de doelstellingen met betrekking tot leefomgeving en klimaat, naar generatievernieuwing en naar de modernisering van de beleidsuitvoering door te focussen op een betere benutting van kennis en advies en nieuwe (digitale) technologieën.

2.2.2 Beschikbare interventies

De soorten interventies (steuninstrumenten) die de lidstaten in het NSP kunnen gebruiken, liggen vast op EU-niveau (Tabel 2).

Tabel 2 Interventies in het nieuwe GLB (bron: Verordening Strategische Plannen, Bijlage II).

GLB-interventies
<u>Eerste pijler</u>
- Basisinkomenssteun - Aanvullende herverdelingsinkomenssteun - Aanvullende inkomenssteun voor jonge landbouwers - Ecoregelingen - Gekoppelde inkomenssteun - Gewasspecifieke betaling voor katoen - Groenten en fruit – diverse maatregelen* - Bijenteelt – diverse maatregelen** - Wijn – diverse maatregelen*** - Andere sectoren (en hop, olijfolie en tafelolijven indien gebruikt voor die sectoren) – diverse maatregelen****
<u>Tweede pijler</u>
- Milieu-, klimaat- en andere beheersverbintenissen - Natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen; gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten - Investeringssteun - Vestigingssteun - Samenwerking - Risicobeheersing - Kennisuitwisseling en innovatie
* Investeringssteun; onderzoek en experimentele productie; biologische productie; geïntegreerde productie; bodembehoud en verhoging van het koolstofgehalte in de bodem; aanleg en behoud van habitats of behoud van landschap; energiebesparing en energie-efficiëntie, hernieuwbare energie; weerstand tegen plagen; watergebruik en -beheer; afvalproductie verminderen en afvalbeheer; vervoer en opslag; aanpassing aan en matiging van de klimaatverandering; kwaliteitsregelingen; afzetbevordering en communicatie; adviesdiensten en technische bijstand; opleiding en uitwisseling van beste praktijken; onderlinge fondsen; investeringen; herbeplanting van boomgaarden; coaching; uitvoering en beheer van fytosanitaire protocollen van derde landen; adviesdiensten en technische bijstand ** Technische bijstand; bestrijding van vijanden van de bijenvolken en ziekten in de bijenteelt; ondersteuning van laboratoria; onderzoeksprogramma's; marktmonitoring; verbetering van de productkwaliteit *** Herstructurering en omschakeling; investeringen in verwerkingsinstallaties en de infrastructuur van wijnhuizen; investeringen in innovatie; voorlichtingsacties; afzetbevordering; administratieve kosten van onderlinge fondsen **** Investeringssteun, onderzoek en experimentele productie; adviesdiensten en technische bijstand; opleiding en uitwisseling van beste praktijken; biologische productie; duurzaam vervoer en duurzame opslag; afzetbevordering en communicatie; kwaliteitsregelingen; traceerbaarheids- en certificeringssystemen; onderlinge fondsen; investeringen in volumebeheer; herbeplanting van boomgaarden

Lidstaten zijn niet verplicht om alle interventietypes uit de verordening op te nemen in hun strategische plannen. Wel zijn zij verplicht om bepaalde interventies op te nemen, waaronder de basisinkomenssteun en de ecoregelingen. Voor deze studie zijn vooral de volgende steuninstrumenten van belang:

- **Basisinkomenssteun.** Voor het ontvangen van de basisinkomenssteun gelden conditionaliteitsverplichtingen.²⁰ Dit zijn vereisten die begunstigden moeten naleven met betrekking tot goede landbouwpraktijken en EU-regelgeving (voorheen *cross compliance*). Deze eisen gaan verder dan de huidige eisen en integreren de bestaande vergroeningsmaatregelen, die voor alle landbouwers verplicht worden om uit het GLB inkomenssteun te ontvangen. Begrippen als ecologische aandachtsgebieden komen niet terug, maar maken deel uit van de versterkte conditionaliteit.²¹ De lidstaten moeten de conditionaliteit nader in- en aanvullen vanuit de minimumvereisten in de verordening, passend bij hun situatie.

²⁰ Dit geldt ook voor betalingen onder ecoregelingen en voor milieu-, klimaat- en andere beheersverbintenissen.

²¹ Zo komen ecologische aandachtsgebieden materieel terug in GLMC 9 (minimumaandeel landbouwareaal gewijd aan niet-productieve elementen of oppervlakten, behoud van landschapselementen en verbod op het snoeien van heggen en bomen in de vogelbroedperiode).

- Ecoregelingen. Aansluitend op de conditionaliteit zijn de lidstaten verplicht om ecoregelingen aan te bieden met subsidiabele acties voor klimaat, duurzaamheid en leefomgeving (doelen d, e en f uit Art. 6.1), waaraan op vrijwillige basis kan worden deelgenomen. Daarbij mag alleen worden betaald voor activiteiten die niet wettelijk verplicht zijn.
- Milieu-, klimaat- en andere beheersverbintenissen. De verordening geeft de kaders voor de agro-milieu-klimaatmaatregelen (in Nederland uitgevoerd door collectieven van landbouwers) en andere steun onder de tweede pijler. De strategische plannen combineren dus steuninstrumenten die worden gefinancierd uit het ELGF (inclusief de sectorale programma's die nu nog in het kader van de GMO-verordening worden opgesteld) en uit het ELFPO. Door elke lidstaat wordt één coherente interventiestrategie opgesteld. Het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) vervalt.
- Natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen; gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten. De verordening biedt, zoals ook nu het geval is, de mogelijkheid om uit het ELFPO steun te geven aan landbouwers in gebieden met bepaalde beperkingen, zoals bergboeren, en gebieden met nadelen als gevolg van vereisten onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water.

Voor alle instrumenten gelden algemene eisen met betrekking tot de naleving van algemene beginselen, zoals de voorkoming van concurrentievervalsing, niet tornen aan de interne markt, non-discriminatie en eerbiediging van de WTO-regels.

2.2.3 Indicatoren

Voor het monitoren en sturen van de beleidsrealisatie stelt de EC een nieuw prestatie-, monitorings- en evaluatiekader voor. De prestaties op de specifieke doelstellingen van het beleid worden gemeten aan de hand van een samenspel van gemeenschappelijke indicatoren:

- Outputindicatoren met betrekking tot de gerealiseerde output van de ondersteunde interventies ten behoeve van de jaarlijkse prestatiegoedkeuring;
- Resultaatindicatoren die op de desbetreffende specifieke doelstellingen betrekking hebben en worden gebruikt om gekwantificeerde mijlpalen en streefcijfers voor die specifieke doelstellingen in de strategische GLB-plannen vast te stellen en om de voortgang in de richting van de streefcijfers te beoordelen ten behoeve van de jaarlijkse²² prestatie-evaluatie;
- Impactindicatoren die meerjarig laten zien of de gesteunde interventie bijdraagt tot de verwezenlijking van de maatschappelijke doelstellingen ten opzichte van de uitgangssituatie;
- Contextindicatoren zonder directe plaats in de systematiek van monitoring en sturing, die echter daarbij relevante aspecten schetsen van algemene trends in economie, leefomgeving en samenleving waarvan aangenomen mag worden dat die van invloed zijn op de prestaties.

Bijlage I van de Verordening Strategische Plannen geeft een overzicht van de voorgestelde indicatoren in relatie tot de tien doelstellingen van het nieuwe GLB (zie Bijlage 2 bij dit rapport). Daarnaast worden outputindicatoren gegeven voor brede interventietypes die niet aan specifieke doelstellingen zijn gekoppeld.

Naast de vaste gemeenschappelijke impact-, resultaat- en outputindicatoren mogen de lidstaten in hun nationaal strategisch plan aanvullende specifieke resultaatindicatoren toevoegen (Art. 97.1(a)). Daarmee kunnen lidstaten de planning en monitoring toespitsen op hun specifieke situatie. Voor outputindicatoren, de basis voor de jaarlijkse prestatiegoedkeuring is het niet toegestaan en voor de impactindicatoren evenmin.

In relatie tot het onderwerp van deze studie, de groenblauwe architectuur van het GLB, worden de volgende indicatoren gegeven.

²² Te verwachten valt dat dit ritme in het uiteindelijke compromis tweejaarlijks zal worden.

Tabel 3 *Indicatoren in het nieuwe GLB (bron: Verordening Strategische Plannen, Bijlage I).*

Doel	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren
Art. 6.1(d) Bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en duurzame energie	I.9 Verbeteren van de veerkracht van landbouwbedrijven: <i>Index</i>	R.12 Aanpassing aan klimaatverandering: <i>Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de aanpassing aan de klimaatverandering te verbeteren</i>
	I.10 Bijdragen aan de matiging van de klimaatverandering: <i>Verminderen van broeikasgasemissies door de landbouw</i>	R.13 Verlaging van emissies in de veehouderijsector: <i>Aandeel grootvee-eenheden waarvoor steun wordt ontvangen voor de reductie van emissies van broeikasgassen en/of ammoniak, met inbegrip van mestbeheer</i>
	I.11 Verbeteren van de koolstofvastlegging: <i>Verhogen van de hoeveelheid organische koolstof in de bodem</i>	R.14 Koolstofopslag in bodems en biomassa: <i>Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om emissies te beperken, koolstofopslag te behouden en/of te verbeteren (blijvend grasland, landbouwgrond in veengebied, bos etc.)</i>
	I.12 Verhogen van duurzame energie in de landbouw: <i>Productie van hernieuwbare energie door de land- en bosbouw</i>	R.15 Groene energie uit land- en bosbouw: <i>Investerings in productiecapaciteit voor hernieuwbare energie, waaronder uit biologische bronnen (MW)</i>
		R.16 Verbetering van de energie-efficiëntie: <i>Energiebesparing in de landbouw</i>
		R.17 Bebost land: <i>Areaal met steun voor bebossing en de aanleg van beboste gronden, met inbegrip van boslandbouw</i>
Art. 6.1(e) Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht	I.13 Beperken van bodemerrosie: <i>Percentage grond onderhevig aan matige tot ernstige bodemerrosie op landbouwgrond</i>	R.18 Verbetering van bodems: <i>Percentage landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen gunstig voor bodembeheer</i>
	I.14 Verbeteren van de luchtkwaliteit: <i>Verminderen van ammoniakemissies door de landbouw</i>	R.19 Verbetering van de luchtkwaliteit: <i>Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de emissie van ammoniak te verminderen</i>
	I.15 Verbeteren van de waterkwaliteit: <i>Bruto nutriëntenbalans op landbouwgrond</i>	R.20 Bescherming van de waterkwaliteit: <i>Percentage landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen voor waterkwaliteit</i>
	I.16 Beperken van nutriëntenlekage: <i>Nitraten in grondwater – Percentage grondwaterstations met een N-gehalte van meer dan 50 mg/l volgens de nitraatrichtlijn</i>	R.21 Duurzaam nutriëntenbeheer: <i>Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen in verband met verbeterd nutriëntenbeheer</i>
	I.17 Verlichten van de druk op de watervoorraad: <i>Wateronttrekkingsindex-plus (WEI+)</i>	R.22 Duurzaam watergebruik: <i>Aandeel geïrrigeerd land vallend onder verbintenissen om de waterbalans te verbeteren</i>
		R.23 Milieu-/klimaatgerelateerde prestaties door investering: <i>Aandeel landbouwers met steun voor investeringen in verband met zorg voor het milieu of het klimaat</i>
Art. 6.1(f) Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteem-diensten en in stand houden van habitats en landschappen	I.18 Vergroten van de populaties akker- en weidelandvogels: <i>Farmland Bird Index</i>	R.24 Milieu/klimaatprestaties door kennis: <i>Aandeel landbouwers dat steun ontvangt voor advies/opleiding in verband met milieu- en klimaatprestaties</i>
	I.19 Betere biodiversiteitsbescherming: <i>Percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends</i>	R.25 Ondersteuning van duurzaam bosbeheer: <i>Percentage bos vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van bosbescherming en -beheer</i>
	I.20 Betere verlening van ecosysteemdiensten: <i>Aandeel oppervlakte cultuurgrond (OCG) met landschapselementen</i>	R.26 Bescherming van bosecosystemen: <i>Aandeel bos vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning landschap, biodiversiteit en ecosysteemdiensten</i>
		R.27 Instandhouding van habitats en soorten: <i>Aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel</i>
		R.28 Ondersteuning van Natura 2000: <i>Gebied in Natura 2000-gebieden vallend onder verbintenissen voor bescherming, onderhoud en herstel</i>
		R.29 Behoud van landschapselementen: <i>Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen voor het beheer van landschapselementen, met inbegrip van hagen</i>

De verordening geeft geen specifieke outputindicatoren bij de doelstellingen. Blijkens Art. 7.2 kunnen ontbrekende indicatoren²³ door de EC bij gedelegeerde handeling worden toegevoegd aan Bijlage I van de verordening. Reeds opgenomen indicatoren kunnen zo ook worden aangepast.

²³ Er ontbreekt bijvoorbeeld een outputindicator voor ecoregelingen. Zie ook de kritiek van de Europese Rekenkamer in paragraaf 2.3. In de Algemene Oriëntatie van de Landbouw- en Visserijraad van 21 oktober 2020 is overigens een outputindicator voor de ecoregelingen toegevoegd.

Voor een voorbeeld hoe doelen, maatregelen en indicatoren kunnen samenhangen, zie onderstaande tekstbox.

Voorbeelden van mogelijke doelstellingen op nationaal niveau, maatregelen daarbij en indicatoren

Klimaat

- Specifieke GLB-doelstelling: Bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en duurzame energie
Impactindicator: I.11 Hoeveelheid organische koolstof in de bodem
- Doelstelling op nationaal niveau (NSP): Percentage X aan blijvend grasland
Resultaatindicator: R.14 Aandeel blijvend grasland
- Maatregel: Versterkte conditionaliteit ten aanzien van niet scheuren van grasland
Outputindicator: Geen (want geen financiële steun)

Luchtkwaliteit

- Specifieke GLB-doelstelling: Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht
Impactindicator: I.14 Ammoniakemissies door de landbouw
- Doelstelling in NSP: Deelnamegraad X aan verbintenissen om de emissie van ammoniak te verminderen
Resultaatindicator: R.19 Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de emissie van ammoniak te verminderen
- Maatregel: Ecoregeling met emissiearme landbouw in het keuzemenu
Outputindicator: In het voorstel ontbreken outputindicatoren voor ecoregelingen

Waterkwaliteit

- Specifieke GLB-doelstelling: Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht
Impactindicator: I.16 Percentage grondwaterstations met een nitraatgehalte van meer dan 50 mg/l volgens de nitraatrichtlijn
- Doelstelling in NSP: Deelnamegraad X aan verbintenissen voor verbeterd nutriëntenbeheer
Resultaatindicator: R.21 Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen in verband met verbeterd nutriëntenbeheer
- Maatregel: Betalingen voor natuurlijke beperkingen en andere regiogebonden beperkingen
Outputindicator: O.12 Aantal ha waarvoor steun in het kader van Natura 2000 of de kaderrichtlijn water wordt ontvangen

Biodiversiteit

- Specifieke GLB-doelstelling: Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen
Impactindicator: I.19 Percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends
- Doelstelling in NSP: Deelnamegraad X aan verbintenissen voor biodiversiteitsbehoud en -herstel
Resultaatindicator: R.27 Aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel
- Maatregel: Agro-milieu-klimaatverbintenissen voor weidevogelbeheer
Outputindicator: O.13 Aantal ha vallend onder milieu/klimaatverbintenissen die verder gaan dan de verplichte vereisten

Landschap

- Specifieke GLB-doelstelling: Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen
Impact indicator: I.20 Aandeel OCG met landschapselementen
- Doelstelling in NSP: Deelnamegraad X aan ecoregelingen om landschapselementen actief te onderhouden, aanvullend op een passieve instandhoudingsplicht onder de nationale invulling van conditionaliteit
Resultaatindicator: R.29 Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen voor het beheer van landschapselementen, met inbegrip van hagen
- Maatregel: Ecoregeling voor actief onderhoud van landschapselementen
Outputindicator: In het voorstel ontbreken outputindicatoren voor ecoregelingen

2.2.4 Monitoring en sturing op doelrealisatie

In de strategische plannen moeten de lidstaten de doelen benoemen die zij in de programmeringsperiode willen bereiken, de gekozen interventies en de invulling van die steunmaatregelen in de vorm van subsidiabele acties. Voor de gestelde doelen moeten zij per interventie en maatregel streefcijfers

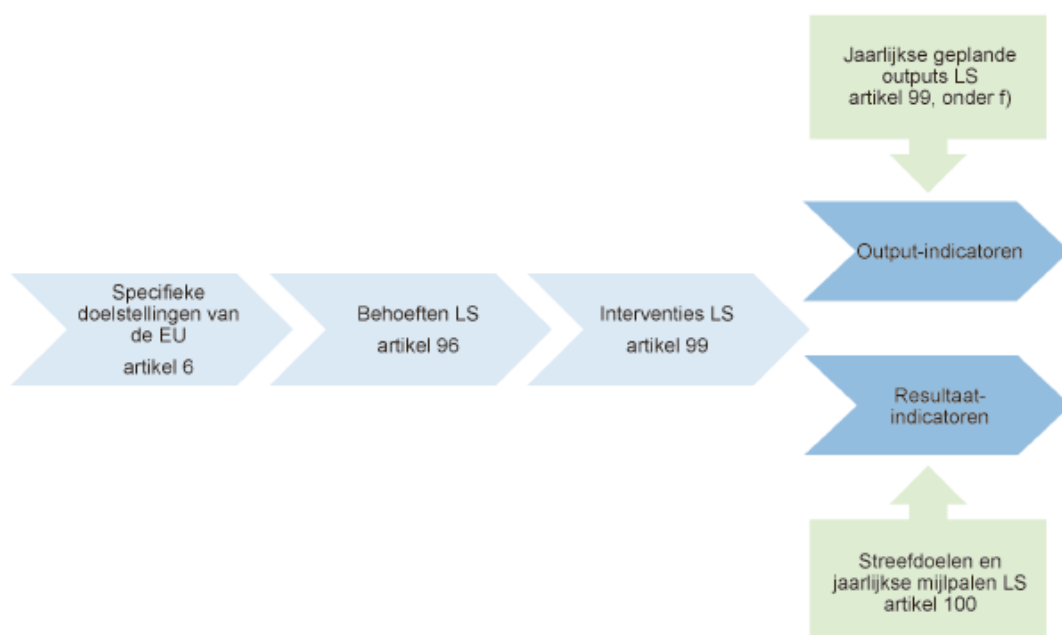
geven, waarbij zij gebruik moeten maken van de gemeenschappelijke resultaatindicatoren uit de verordening. Ook geven zij een financiële planning voor de programmeringsperiode (2021-2027). De EC keurt de plannen op eigen gezag al dan niet goed, zonder rechtstreekse betrokkenheid van de lidstaten.

Daarna is er permanente monitoring en sturing op doelrealisatie. In het kader van de jaarlijkse prestatie-evaluatie brengen de lidstaten verslag uit over de gerealiseerde output en verrichte uitgaven en over hoever zij nog verwijderd zijn van de voor de periode als geheel vastgestelde streefcijfers, die zijn uitgedrukt in resultaatindicatoren als maat voor doelrealisatie. De output ten opzichte van de outputindicatoren geeft daarnaast aan in hoeverre betaalde acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd en is daarmee een indicator voor de legitimiteit van de uitgaven (naast het nakomen door de landbouwers van de voorwaarden verbonden aan de betalingen).

Waar nodig worden de plannen gedurende de looptijd van het nieuwe GLB bijgestuurd om gestelde doelen en streefcijfers te behalen.

2.3 Oordeel van de Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft in 2018 een beoordeling uitgevoerd van de voorstellen van de EC voor het nieuwe GLB. De Europese Rekenkamer merkt daarbij op dat de visie van de EC voor de Europese landbouw op de langere termijn, rekening houdend met technologische, klimatologische, maatschappelijke en demografische veranderingen, niet duidelijk is (ERK, 2018). Op de uitwerking van de verschillende indicatoren is door de Europese Rekenkamer fundamentele kritiek geuit. Naar de mening van de Europese Rekenkamer is in het voorstel van de EC het verband tussen inputs en outputs en tussen resultaten en impact, ook op het niveau van de eindbegunstigden, vaak niet duidelijk of niet aangetoond. Ondanks de beoogde verschuiving naar een prestatiegericht uitvoeringssysteem blijft het verband tussen doelstellingen, individuele acties en indicatoren in het voorstel vaag. Interventietypes worden niet gekoppeld aan doelstellingen. De lidstaten zouden in hun strategische GLB-plannen behoeften moeten identificeren voor elke specifieke doelstelling van het GLB. Op basis van hun behoeftebeoordeling zouden de lidstaten relevante interventies en de overeenkomstige output- en resultaatindicatoren moeten vaststellen (Figuur 2).



Bron: ERK, op basis van de verordening inzake de strategische GLB-plannen.

Figuur 2 Het verband tussen EU-doelstellingen en indicatoren (bron: ERK, 2018).

Ook merkt de Rekenkamer op dat de gemeenschappelijke prestatie-indicatoren, een cruciaal onderdeel, niet volledig zijn uitgewerkt en dat de EC uitvoeringshandelingen²⁴ wil opstellen inzake de inhoud van het prestatiekader, met inbegrip van nadere definities van de indicatoren.

Verder merkt de Rekenkamer op dat de relevantie en kwaliteit van de voorgestelde indicatoren uiteenloopt. Alleen die outputindicatoren die duidelijk bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen zijn zinvol. De meeste resultaatindicatoren zouden in werkelijkheid eerder de output weergeven, en meerdere 'impactindicatoren' hebben geen betrekking op echte impact (Figuur 3).



Bron: ERK, Handleiding Doelmatigheidscontrole.

Figuur 3 Definities van input, output, resultaat en impact volgens de Europese Rekenkamer (bron: ERK, 2018).

Voorts blijkt volgens de Rekenkamer uit het voorstel niet duidelijk of de lidstaten naast de gemeenschappelijke indicatoren hun eigen indicatoren zouden mogen uitwerken om de prestaties te meten. Dat wordt wel gesuggereerd in Art. 97.1(a), van de verordening, waar sprake is van 'elke voor het strategisch GLB-plan specifieke resultaatindicator'. Dit soort indicator is echter niet vermeld in de elementen die het prestatiekader moet omvatten volgens Art. 115.2(a) van diezelfde verordening, en in Art. 91 staat dat de lidstaten hun streefcijfers bepalen op basis van de gemeenschappelijke indicatoren.

De lidstaten zouden elk jaar verslag uitbrengen over de verwezenlijking van outputs en resultaten. De EC zou de outputs vergelijken met de gedeclareerde uitgaven en de resultaten met de in de plannen vastgestelde streefcijfers. Als de gerapporteerde outputs een stuk lager zouden liggen dan het corresponderende bedrag van de gedeclareerde uitgaven (een verschil van meer dan 50%), zou de EC de betalingen aan de lidstaten kunnen schorsen of verlagen. Als de lidstaten de streefcijfers voor de resultaten niet halen, zou de EC hun kunnen vragen om actieplannen op te stellen. Zij kan tevens de betalingen schorsen of, in laatste instantie, verlagen. Niet alle indicatoren zijn echter even relevant of van even goede kwaliteit. Voor de meeste uitgaven zou de EC de lidstaten betalen op basis van de begunstigden en hectares waarvoor steun is geboden. In dergelijke omstandigheden lijkt het de

²⁴ De verordening noemt hiervoor overigens gedelegeerde handelingen en geen uitvoeringshandelingen.

Rekenkamer onwaarschijnlijk dat er een verschil van meer dan 50 procent zou bestaan tussen de outputs en de uitgaven. Naar haar mening zouden de meeste betalingen in het kader van het voorstel niet prestatiegericht zijn, aangezien de lidstaten niet betaald zouden worden voor de verwezenlijking van de prestatiestreefdoelen.

Al met al is de Europese Rekenkamer niet van mening dat het voorgestelde model een doeltreffend prestatiebeheersysteem is. De beleidsdoelstellingen kunnen niet duidelijk worden gekoppeld aan de interventies of hun outputs, resultaten en impact. Grote afwijkingen ten aanzien van de verwezenlijking van de streefcijfers zouden weinig invloed hebben op de EU-financiering. De resultaten en de impact van uit de EU-begroting gefinancierd beleid zouden niet duidelijk zijn.²⁵

2.4 Analytisch kader en vragen over causaliteit, relevantie, effectiviteit, efficiëntie en coherentie

Uit de voorgaande beschrijving van de algemene interventielogica van het nieuwe GLB en het oordeel van de Europese Rekenkamer daarover blijkt dat het nieuwe *delivery model* weliswaar de opbouw kent van een beloningssystematiek voor het realiseren van doelen, maar in de uitwerking nog gebreken vertoont. Er ontbreken specifieke outputindicatoren voor de onderscheiden doelstellingen en sommige indicatoren hebben de verkeerde status. Het is daarmee niet duidelijk hoe het strategisch plan juist en effectief in te vullen. Anderzijds kan een lidstaat zelf resultaatindicatoren toevoegen en zo een deel van de lacune invullen. Ook moet worden afgewacht hoe de uiteindelijke tekst van de regelgeving wordt na de trilogie in het uiteindelijke politiek akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement.

Bij het ontwerpen en beoordelen van een interventielogica voor de groenblauwe architectuur in het nationaal strategisch plan kunnen al wel de volgende analytische vragen worden gesteld:

A. Doelstellingen

1. Welke doelen stelt Nederland zich in relatie tot de landbouw op het gebied van klimaat, milieu en leefomgeving voor de komende GLB-periode?
2. Welke prioriteit hebben die doelen ten opzichte van elkaar en hoe kan zinvol worden gewogen?
3. Hoe versterken die doelen elkaar en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme bij de weging meegenomen?
4. Welke spanning is er tussen nationale en regionale, of sectorale, doelen? Hoe wordt de spanning tussen integraliteit (centrale doelen) en subsidiariteit (decentrale doelen) vertaald in evenwichtige en doelmatige keuzes?

B. Interventies

5. Welke interventies zijn relevant voor het invullen van de groenblauwe architectuur?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van die interventies qua doelrealisatie? Welke zijn het meest doeleffectief? In hoeverre verschillen interventies in hun bruikbaarheid voor de diverse doelen? In hoeverre is een generieke of juist specifieke aanpak nodig?
7. Hoe versterken de verschillende interventies elkaar bij het realiseren van de doelen en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme gewogen en benut dan wel gemitigeerd?
8. Hoe kan beoordeeld worden of de verschillende onderdelen van de groenblauwe architectuur (conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaat-maatregelen, maatregelen voor gebieden met beperkingen) optimaal samenwerken voor het realiseren van de doelen?
9. Hoe kunnen ecoregelingen optimaal worden vormgegeven vanuit perspectief van doelrealisatie?
10. Wat zijn de voor- en nadelen van een puntensysteem en wat is daarbij de grondslag voor puntentoekenning en een eventuele bonus?

²⁵ Bij de onderhandelingen in Brussel over de verordening lijkt het stelsel van indicatoren inmiddels ingrijpend te worden vereenvoudigd. De vraag is in hoeverre daarmee nog gemonitord en gestuurd kan worden op de realisatie van maatschappelijke doelen en niet louter op realisatie van toegezegde input en output (i.e. terug naar een *compliance*-model, maar dan op lidstaatniveau).

C. Maatregelen

11. Wat voor maatregelen en acties lenen zich goed voor het invullen van de interventies uit oogpunt van doelrealisatie?
12. Hoe kunnen maatregelen en acties worden gewaardeerd voor het realiseren van de (deel)doelen en hoe wordt die weging vertaald in budgetten?
13. Hoe versterken de verschillende maatregelen en acties elkaar bij het realiseren van de (deel)doelen en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme gewogen en benut dan wel gemitigeerd?

D. Indicatoren

14. Welke output-, resultaat- en impactindicatoren zijn in de Verordening Strategische Plannen beschikbaar voor het monitoren van de doelrealisatie?
15. Hoe kunnen deze indicatoren optimaal worden ingezet voor het meten en volgen van de voortgang op gestelde doelen en het borgen van maatschappelijk effect? In hoeverre zijn aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig?
16. In hoeverre hebben bepaalde indicatoren een generieke voorspellende waarde voor de specifieke doelstellingen d, e en f uit Art. 6.1 van de verordening?
17. In hoeverre past een systematiek van kritische prestatie-indicatoren, zoals die is ontwikkeld voor biodiversiteit in de melkveehouderij en de akkerbouw en voor kringlooplandbouw, binnen het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader?

E. Integrale interventielogica

18. Hoe kan worden geborgd dat tijdige bijstelling van maatregelen en acties mogelijk is, met het oog op onder- of overrealisatie van specifieke maatregelen en/of (deel)doelen?
19. Hoe kan de interventielogica eenvoudig worden gehouden en de uitvoeringskosten en administratieve lasten laag?

De bovenstaande vragen sluiten aan op de klassieke bestuurskundige vragen over causaliteit (16), relevantie (5, 11, 14), effectiviteit en efficiëntie (1-4, 6, 7, 9, 10, 12, 15, 18, 19) en coherentie (7, 8, 13, 17).

Deze studie is gericht op de vraag wat vanuit het GLB nodig is om beleidsdoelen op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit en landschap te realiseren. De economische effecten van keuzes daarin ten aanzien van de groenblauwe architectuur maken daar geen onderdeel van uit. Daar zijn om die reden geen vragen over opgenomen. Om te bepalen welke effecten de invulling van die architectuur heeft op landbouwers, is sociaaleconomisch vervolgonderzoek nodig, hetgeen buiten het kader van de huidige opdracht valt.

3 Doelen

3.1 Onderzoeksvragen

1. *Welke doelen stelt Nederland zich in relatie tot de landbouw op het gebied van klimaat, milieu en leefomgeving voor de komende GLB-periode?*
2. *Welk gewicht hebben die doelen ten opzichte van elkaar en hoe kan zinvol worden gewogen?*
3. *Hoe versterken die doelen elkaar en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme bij de weging meegenomen?*
4. *Welke spanning is er tussen nationale en regionale, of sectorale, doelen? Hoe wordt de spanning tussen integraliteit (centrale doelen) en subsidiariteit (decentrale doelen) vertaald in evenwichtige en doelmatige keuzes?*

3.2 Doelen van Nederland in relatie tot de groenblauwe architectuur van het GLB

3.2.1 Hoofddoelstellingen

Deze studie beperkt zich tot de specifieke hoofddoelstellingen uit Art. 6.1, punten d t/m f van de Verordening Strategische Plannen:

- d. Het bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en duurzame energie
- e. Het bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen, zoals water, bodem en lucht
- f. Het bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en het in stand houden van habitats en landschappen

Voor Nederland zijn deze hoofddoelstellingen alle drie relevant, alleen al uit perspectief van de duurzame ontwikkelingsdoelen (*sustainable development goals*) van de Verenigde Naties²⁶, die door Nederland onderschreven worden.

De verordening stelt zelf geen kwantitatieve doelen en geeft geen streefcijfers voor de hoofddoelstellingen. Lidstaten moeten zelf doelen en streefcijfers vaststellen op grond van hun SWOT-analyse en behoefteanalyse.

3.2.2 Doelstelling klimaat en duurzame energie (d)

Ons land heeft het VN-Klimaatakkoord van Parijs geratificeerd. Op grond daarvan streeft de EU in haar *Green Deal* naar klimaatneutraliteit in 2050. Regelgeving daarover is in onderhandeling. In Nederland is in de Klimaatwet vastgelegd dat in 2030 de uitstoot van broeikasgassen gereduceerd moet zijn met 49% ten opzichte van 1990, en in 2050 met 95% (RLi, 2020b). Hoe het doel voor 2030 moet worden bereikt, is uitgewerkt in het nationale Klimaatakkoord.²⁷ Daarin worden concrete doelen gesteld met betrekking tot mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering en duurzame energie. Voor de landbouw zijn emissiereductiedoelstellingen bepaald voor de veehouderij (1,2-2,7 Mton CO₂-eq in 2030), veenweidegebieden (1,0 Mton), landbouwbodems en vollegrondsteelt (0,4-0,6 Mton), bomen, bos en natuur (0,4-0,8 Mton) en glastuinbouw (1,8-2,9 Mton). Daarbij wordt ingezet op andere en aangepaste landbouwmethoden (slimmer landgebruik), energiebesparing in de glastuinbouw en vermindering van de uitstoot van methaan door de veehouderij. Koolstofvastlegging in de bodem zal vanaf 2021 worden meegerekend in de verplichte nationale boekhouding van CO₂-uitstoot en opslag

²⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatakkoord/wat-is-het-klimaatakkoord>

(brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 23 mei 2018).²⁸ Het Klimaatakkoord onderscheidt naast een taakstelling voor land- en tuinbouw ook een taakstelling voor landgebruik. Het gaat dan onder meer om de veenweidegebieden, die een belangrijke bron van CO₂-uitstoot zijn. Vanwege de doorgaande ontwatering van die gronden neemt de uitstoot van CO₂ als gevolg van de oxidatie van het veen nog steeds toe (Berkhout et al., 2019a). De opgave voor alleen al het veenweidegebied is groot. Om de klimaatafspraken na te komen en de doelen uit de Klimaatwet te realiseren, is het onvermijdelijk om de CO₂-uitstoot uit veenweidegebieden – en daarmee bodemdaling – te beperken (RLi, 2020b). Daarvoor is peilverhoging nodig, met ingrijpende gevolgen voor de landbouw. De Raad adviseert de Rijksoverheid een landelijk doel te stellen voor het verminderen van bodemdaling in veenweidegebieden: een streefdoel van 70% in 2050, en een verplicht tussendoel van 50% in 2030.

3.2.3 Doelstelling natuurlijke hulpbronnen zoals bodem, water, lucht (e)

Ons land is gebonden aan Europese milieuregelgeving op het gebied van water, bodem en lucht.²⁹ Voorbeelden zijn de Kaderrichtlijn Water, de Nitraatrichtlijn en de regelgeving over toelating en duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Water

EU-lidstaten hebben op grond van de Kaderrichtlijn Water tot uiterlijk 2027 de tijd om het label 'goede toestand' van zowel het oppervlakte- als grondwater te verkrijgen. Daarnaast moeten de lidstaten op grond van de Nitraatrichtlijn waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen verminderen en verdere verontreiniging voorkomen (Bouma & Oosterhuis, 2019). Daarbij geldt onder Richtlijn 2006/118/EG (de Grondwaterrichtlijn) en in het zesde actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn een nitraatconcentratie als gebiedsgemiddelde van max 50 mg/l in het grondwater (Berkhout et al., 2019a).³⁰ De hoeveelheid nitraat in het grondwater voldoet op veel plekken in ons land nog niet aan de norm; voor ruim 22% van de grondwatermeetpunten geldt dat het grondwater te veel nitraat bevat (Berkhout et al., 2019a). De nutriëntendoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water voor 2027 kunnen in grote delen van Nederland niet worden gehaald (Bouma & Oosterhuis, 2019). De stikstofdepositie in Nederland is nog te hoog om biodiversiteitsdoelen te realiseren. De ammoniakemissie bedraagt per hectare landbouwgrond 60 kg ammoniak en is daarmee de hoogste in de EU (Berkhout et al., 2019a). In het zuidelijke zandgebied is de gemiddelde nitraatconcentratie hoger dan in de andere zandgebieden, onder andere doordat er meer uitspoelingsgevoelige akkerbouwgewassen (gedefinieerd als een gewas waarbij bij bemesting volgens advies de nitraatconcentratie van 50 milligram per liter wordt overschreden) worden geteeld, meer bodems voorkomen die gevoelig zijn voor uitspoeling van stikstof en er veel intensieve veehouderijbedrijven met veel mest en weinig grond zijn (Berkhout et al., 2019a).

De hoeveelheden stikstof en fosfaat in oppervlaktewater voldoen als gevolg van substantiële agrarische emissies in verschillende gebieden niet aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water. Meer dan 90 procent van de Nederlandse oppervlaktewateren voldoet niet aan de norm voor 'hoge' kwaliteit voor stikstof (minder dan 2 mg/l) (Berkhout et al., 2019a).

Ook het beleid op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (samen: pesticiden) is van belang voor de waterkwaliteit. Voor het grondwater geldt onder de Grondwaterrichtlijn een maximum van 0,1 µg/l voor afzonderlijke stoffen en 0,5 µg/l voor het totaal van alle stoffen en hun afbraakproducten. Het aantal overschrijdingen van de kwaliteitsnormen voor drink- en oppervlaktewater moet in 2023 ten opzichte van 2013 met 95% zijn verminderd (Bouma & Oosterhuis, 2019).

De *Farm-to-Fork* strategie (2020) scherpt de huidige Europese doelen aan tot een reductie in 2030 van de nutriëntverliezen met minimaal 50% waardoor het gebruik van meststoffen met minimaal 20% is gedaald, van het gebruik en risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen met 50% en van het

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-over-bodemstrategie>

²⁹ Een uitvoerige beschrijving van deze milieudoelen en de problematiek in Nederland wordt gegeven door Berkhout et al. (2019a) en Bouma & Oosterhuis (2019). De passages in het huidige rapport leunen sterk op beide studies.

³⁰ Zie ook <https://agrarischwaterbeheer.nl/content/hoe-daw-ontstaan>

gebruik van gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen met 50%. Voorstellen van de Europese Commissie voor regelgeving ter zake volgen in de nabije toekomst.

Wat betreft waterkwantiteit streeft Nederland duurzaam gebruik van water na, wil het verdroging en verzilting tegengaan, de effecten van droogte en overstroming verminderen en de veenweidegebieden behouden door een hoger waterpeil.

Bodem

De doelstellingen met betrekking tot de bodem zijn geformuleerd in de in 2018 uitgekomen Bodemstrategie.³¹ Daarin is als streefbeeld geformuleerd dat in 2030 alle Nederlandse landbouwbodems duurzaam worden beheerd, zodat de bodem optimaal kan functioneren en de kwaliteit zo hoog mogelijk is en blijft voor volgende generaties. Behoud en verbetering van de bodemkwaliteit worden primair gezien als de verantwoordelijkheid van de agrarisch ondernemer. De belangrijkste problemen met betrekking tot de bodemkwaliteit in Nederland zijn gerelateerd aan bemesting, grondbewerking en gewasbescherming. De opgaven verschillen per bodemtype. Voor een uitvoerige beschrijving, zie Bouma & Oosterhuis (2019).

Doelen voor de landbouwbodems zijn onder meer het tegengaan van bodemerosie, bodemverdichting en bodemdaling; het verhogen van het gehalte aan organisch materiaal in de bodem (conform het 7^e Milieuactieprogramma³²); het stimuleren van de bodembiodiversiteit; het herstel van alle gedegradeerde bodems per 2030, en het stimuleren van kringlooplandbouw door stikstof-, koolstof- en fosfor-kringlopen zo veel mogelijk te sluiten.

Lucht

De belangrijkste luchtverontreinigende stoffen uit de landbouw zijn ammoniak en fijnstof. De Europese emissieplafonds voor deze stoffen³³ lijken niet te zullen worden overschreden en ook aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit wordt op enkele knelpunten na voldaan. Toch is de (gezondheids)schade door luchtverontreiniging nog steeds omvangrijk. Realisatie van de WHO- en EU-streefwaarden zal nog veel inspanningen vergen (Bouma & Oosterhuis, 2019).

3.2.4 Doelstelling biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats, landschappen (f)

Ons land heeft zich bij de *Convention on biological diversity*³⁴ (CBD) verbonden om de biodiversiteit, ecosystemen en habitats te beschermen. De *Aichi biodiversity targets*³⁵ voor 2011-2020 zijn ten aanzien van de landbouw als volgt:

- *Aichi target 3: By 2020, at the latest, incentives, including subsidies, harmful to biodiversity are eliminated, phased out or reformed in order to minimize or avoid negative impacts, and positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity are developed and applied, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations, taking into account national socio economic conditions*
- *Aichi target 7: By 2020 areas under agriculture, aquaculture and forestry are managed sustainably, ensuring conservation of biodiversity*
- *Aichi target 13: By 2020, the genetic diversity of cultivated plants and farmed and domesticated animals and of wild relatives, including other socio-economically as well as culturally valuable species, is maintained, and strategies have been developed and implemented for minimizing genetic erosion and safeguarding their genetic diversity*

De *Aichi targets* zijn vertaald naar een Europese biodiversiteitsstrategie. Nederland had in dit kader als doelstelling dat er tegen 2020 een zo groot mogelijk oppervlakte cultuurgrond met grasland,

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief---bodemstrategie>

³² Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”.

³³ Bijvoorbeeld Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, zoals ammoniak, fosfaat, SO₂, NO_x, en vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS).

³⁴ <https://www.cbd.int/>

³⁵ <https://www.cbd.int/sp/targets/>

akkerbouw en meerjarige teelten onder biodiversiteitsgerelateerde GLB-maatregelen zou vallen, naast het stimuleren van natuurinclusieve landbouw en het realiseren van een goede basiskwaliteit op alle landbouwgronden (milieucondities, bodemkwaliteit en groene infrastructuur). De CBD- rapportage van 2019 (Sanders et al., 2019) stelt dat Nederland weliswaar enige vooruitgang heeft geboekt op de doelen, maar dat geen enkele van de *Aichi targets* in 2020 is gehaald.

Nederland is als EU-lidstaat gebonden aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Dit brengt met zich mee dat ons land zijn Natura 2000-gebieden in goede staat moet houden of brengen. Uit de uitspraak van de Raad van State over het stikstofbeleid (het Programma Aanpak Stikstof³⁶) in 2019 blijkt dat deze Europeesrechtelijke verplichtingen vergaande gevolgen kunnen hebben, waaronder voor de landbouw.

Nederland heeft voorts het Europees Landschapsverdrag³⁷ bekrachtigd. Daarmee is ons land verplicht om beleid te formuleren en uit te voeren voor het identificeren, beschermen en beheren van landschappelijke waarden.

De in 2020 uitgebrachte Europese Biodiversiteitsstrategie formuleert als bindende doelen voor 2030 een gunstige staat van instandhouding of ten minste een positieve trend voor 30% van de habitats en soorten, afname van het aantal Rode Lijst-soorten die door invasieve uitheemse soorten worden bedreigd met 50%, aanplant van 3 miljard nieuwe bomen en een aandeel in het landbouwareaal van ten minste 25% biologische landbouw en ten minste 10% niet-productieve landschapselementen met grote diversiteit. Voorstellen van de Europese Commissie voor regelgeving ter zake volgen in de nabije toekomst.

De EU-biodiversiteitsstrategie benadrukt dat het van belang is om ook buiten de natuurgebieden maatregelen te nemen, omdat de kwaliteit van de natuur in natuurgebieden in grote mate afhankelijk is van het agrarisch gebruik in de omgeving. Bovendien komt een aantal VHR-soorten waar het slecht mee gaat, buiten de natuurgebieden voor. GLB-maatregelen zoals agrarisch natuurbeheer, aanleg van natuurlijke (akker-/gras-/sloot)randen en verbetering van beheer en van de condities voor weidevogels zijn daarom onontbeerlijk.

3.2.5 Slotopmerkingen

Uit het voorgaande moge blijken dat Nederland ook los van het GLB is gebonden aan de specifieke hoofddoelstellingen (d), (e) en (f) en op al deze gebieden ambitie heeft. Onder de Verordening Strategische Plannen moet het nieuwe GLB echter aantoonbaar bijdragen aan de realisatie daarvan.

De minister van LNV heeft namens het kabinet aangegeven een omslag na te streven naar kringlooplandbouw. Dit begrip komt als zodanig niet voor in de verordening. Het is een middel om achterliggende maatschappelijke doelen te bereiken, met name de specifieke hoofddoelstellingen (d), (e) en (f), maar ook plattelandsontwikkeling (h) en voedsel, gezondheid en dierenwelzijn (i). In dit rapport wordt op kringlooplandbouw niet nader ingegaan. De kernelementen van kringlooplandbouw komen echter terug in onder meer de *Farm-to-Fork* strategie. Bij het invullen van het NSP kan Nederland daarom in lijn met de *Green Deal*, *Farm-to-Fork Strategy* en Biodiversiteitsstrategie invulling geven aan kringlooplandbouw.

3.3 Weging van de doelen

3.3.1 Criteria

De brede waaier aan doelen die het GLB kent in combinatie met de wens om een doeltreffende invulling van het instrumentarium vraagt om een kritische weging van doelen. Dit is voor de hoofd- en subdoelstellingen van (d), (e) en (f) wat betreft de inzet van middelen uit het GLB geen eenvoudige

³⁶ <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

³⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001748/2005-11-01>

opgave. Nederland heeft op alle drie gebieden internationaalrechtelijke verplichtingen. Om een onderlinge rangorde aan te brengen, kunnen de volgende criteria worden gebruikt³⁸:

- Hoe groot is de beleidsopgave?
- Brengen internationaalrechtelijke of wettelijke verplichtingen concrete streefcijfers met zich mee die op een zeker moment bereikt moeten zijn?
- Hoe ernstig zijn de gevolgen van het niet nakomen van die verplichtingen?
- In hoeverre vormen economische motieven een barrière voor de realisatie van de doelen?³⁹
- In hoeverre zijn er buiten het GLB om financiële middelen beschikbaar voor de verschillende doelen, m.a.w. laat de verplichting zich ook anders invullen?

Uiteindelijk zouden GLB-middelen op die doelen gericht moeten worden waar een grote beleidsopgave ligt, waar de gevolgen ernstig zijn bij het niet nakomen van (inter)nationale verplichtingen, waar er sprake is van economische barrières om doelen te realiseren en er elders een ontoereikend instrumentarium is.

In de volgende paragrafen worden de doelstellingen (d), (e) en (f) getoetst op deze criteria, mede gebruikmakend van de SWOT-analyse die voor het nieuwe GLB is uitgevoerd (Berkhout et al., 2019a). De bevindingen uit die analyse worden samengevat in Tabel 4.

3.3.2 Uitkomst SWOT-analyse

Voor het opstellen van het strategisch plan is door Berkhout et al. (2019a) een SWOT-analyse uitgevoerd met betrekking tot de landbouw in relatie tot de doelstellingen uit Art. 6 van de Verordening Strategische Plannen. De analyse geeft een indruk van de beleidsopgave en haalbaarheid. Tabel 4 vat de bevindingen daarvan samen:

³⁸ Een extra criterium zou kunnen zijn of de verplichtingen zich anders laten invullen dan via financiële steun. Dat is voor alle drie doelen het geval. De doelen kunnen ook worden gerealiseerd via nationale regelgeving of door eisen op te nemen in de conditionaliteit. Zo zouden de klimaatdoelen voor de landbouw kunnen worden bevorderd door in de conditionaliteit op te nemen dat het peil in het veenweidegebied dan wel de zandgronden verhoogd moet worden of dat grasland niet vaker dan eens in de zoveel jaar gescheurd mag worden. De milieudoelen zouden kunnen worden bevorderd door in de conditionaliteit op te nemen dat veevoer minder eiwitrijk moet zijn of dat er geen glyfosaat gebruikt mag worden. De biodiversiteitsdoelen zouden kunnen worden bevorderd door in de conditionaliteit op te nemen dat een zeker percentage van het bedrijfsareaal niet mag worden gebruikt voor productie. Daarmee worden de doelen bevorderd zonder dat er financiële steun wordt gegeven (of zelfs mag worden gegeven). Los van de vraag of er politiek draagvlak zou zijn voor zo'n aanpak is op voorhand duidelijk dat deze aanpak in theorie op gelijke wijze mogelijk is voor de drie doelen (d), (e) en (f). Dit criterium wordt daarom niet meegenomen.

³⁹ Bouma & Oosterhuis (2019) onderscheiden naast economische barrières verschillende andere soorten barrières, zoals gebrek aan kennis, informatie en bewustwording bij boeren, technische en organisatorische factoren (hoge grondprijzen, kortdurende pachtcontracten), conflicterende doelstellingen en belemmeringen in de regelgeving.

Tabel 4 Samenvatting van de uitkomst van de SWOT-analyse voor het nieuwe GLB (bron: Berkhout et al., 2019a).

Doelstellingen uit Art. 6.1 van de Verordening Strategische Plannen			
	Doelstelling (d) Mitigatie en adaptatie aan klimaatverandering en een duurzame energieproductie	Doelstelling (e) Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen, zoals water, bodem en lucht	Doelstelling (f) Bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van leefgebieden en landschappen
Sterke punten	• Publiek-private samenwerking • Kennis om te innoveren • Initiatieven van ketenpartijen • Veel mogelijkheden voor klimaatadaptatie en -mitigatie	• Efficiënte productie per eenheid product • Milieudruk is stabiel tot afgenomen • Initiatieven in sector en keten om productie te verduurzamen	• De diversiteit van het Nederlandse landschap • Stelsel voor collectief agrarisch natuur en landschapsbeheer • Ontwikkelingen in de keten om biodiversiteit in de landbouw te belonen
Zwakke punten	• Goedkope fossiele brandstoffen vertragen transitie • Teelt biomassa kan niet concurreren met teelt akkerbouwgewassen • Toepassing van wind- en zonne-energie is nog afhankelijk van subsidies • Uitstoot broeikasgassen relatief hoog • Belemmeringen op het vlak van afval- en mestwetgeving staan hergebruik van stoffen in de weg	• Nog niet alle milieudoelstellingen zijn gehaald • Te veel focus op eenvoudige doelstellingen • Te weinig aandacht voor het systeem en de onderlinge afhankelijkheden • Grens aan wat technisch haalbaar is • Kosten verduurzaming niet altijd uit de markt te halen • Tempo afname milieudruk is niet altijd voldoende om de gestelde doelen te halen	• De zeer zorgelijke toestand van biodiversiteit, ecosysteemdiensten en landschappen in het landelijk gebied en het vooralsnog ontbreken van een positieve trend • Biodiversiteit maakt vrijwel geen deel uit van de agrarische bedrijfsvoering; het betalen voor biodiversiteit door de markt en de consument is nog geen gemeengoed
Kansen	• Nieuwe en innovatieve bedrijfssystemen • Energiebesparing op boerenbedrijven en in de keten (duurzaamheidsprogramma's) • Koploper worden in klimaatneutrale land- en tuinbouw	• Ontwikkeling van nieuwe technieken en landbouwsystemen • Visie Kringlooplandbouw biedt een wenkend perspectief voor systeemverandering • Langzaam groeiende vraag naar duurzamer geproduceerde producten	• Groeiende maatschappelijke aandacht voor belang biodiversiteit • Toenemende belangstelling bij boeren voor natuurinclusieve landbouw • Ontwikkeling van vergoedingen voor ecosysteemdiensten, in verschillende vormen van publiek-private samenwerking • Innovatievermogen door combinatie van kennis en expertise in de agrifoodsector, met kennis van ecologie en biodiversiteit
Bedreigingen	• Business as usual in beleid en praktijk • Toenemende concurrentie om de grond (ruimteclaims) • Doorgaande klimaatverandering • Verzilting	• Klimaatverandering • Noodzaak tot aanpassing grondgebruik vanwege klimaatverandering • Verharding maatschappelijke discussie landbouw • Uitspraak PAS leidt tot onzekerheid	• Intensivering landgebruik (resultierend in vermesting, verdroging, verzuring, versnippering) • Industrialisering, verstedelijking en toename infrastructuur • Ontbreken van integraal beleid voor bodem, mest, klimaat, biodiversiteit en landschap • Klimaatverandering • Geen consistente registratie van landschapselementen (alleen de landschapselementen waar subsidie voor ontvangen wordt zijn geregistreerd in het perceelsregister van RVO)

3.3.3 Weging klimaat en duurzame energie

Beleidsopgave

De opgave voor het klimaatbeleid in de Nederlandse landbouw is aanzienlijk. Het PBL (Bouma & Oosterhuis, 2019) constateerde in 2019 dat het emissiereductiedoel voor de landbouw voor 2020 haalbaar zou zijn, maar dat duurzame energie (mestvergisting) achterbleef. Volgens het PBL zijn de langetermijndoelen voor mitigatie een grote uitdaging (onder andere mestproductie, -gebruik en -verwerking; kunstmestgebruik; veevoer; stallen; koolstofvastlegging in de bodem; CO₂-reductie veenweidegebieden).

Het RLi (2020) wijst op de harde noodzaak om peilverhoging in het veenweidegebied door te voeren, omdat de nationale klimaatdoelstellingen voor 2050 anders niet kunnen worden gehaald. Wanneer er niets verandert, zal in 2050 bijna de helft of meer van de totale toegestane CO₂-emissie van Nederland worden opgesoupeerd door de veenweidegebieden.

De opgave voor klimaatadaptatie en waterkwantiteit is volgens Bouma & Oosterhuis (2019) niet kwantificeerbaar in termen van nationale opgave, maar wel aanwezig (bijvoorbeeld aanpassing aan droogteperioden).

Tabel 5 Nederlandse scores op EU-indicatoren voor klimaat in vergelijking met het gemiddelde van de EU-28 (bron: Eurostat 2016).

Klimaatopgave Nederland in EU-context		
	Nederland	EU-28
AEI 5 Kunstmestgebruik (kg N/ha landbouwgrond)	120	69
AEI 8 Energiegebruik (kg olie-equivalenten/ha landbouwgrond)	1830	140
AEI 18 Broeikasgasemissies afkomstig van de landbouw (tonnes of CO ₂ -eq/ha)	8654	2510
AEI 19 Ammoniakemissies afkomstig van de landbouw (kiloton per mln ha)	55,52	18,30

Verplichtingen

Het VN-Klimaatakkoord van Parijs heeft ten doel de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met een zicht op 1,5 graden Celsius. Om dit doel te halen, hebben EU-lidstaten met elkaar afgesproken dat de EU in 2030 minimaal 40% minder moet uitstoten (bindende streefcijfers zijn in nog onderhandeling).⁴⁰ De EC toetst de klimaatplannen van de EU-lidstaten aan de gestelde doelen. Nederland werkt nationaal aan 49% minder uitstoot.⁴¹ Voor het nieuwe GLB zijn de regeringsleiders bij de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader voor 2021-2027 overeengekomen dat het GLB voor 30% van de middelen zal bijdragen aan klimaatmaatregelen⁴² (overigens is het Europees Parlement daarmee nog niet akkoord).

De rekenformule om te bepalen welk deel van het GLB bijdraagt aan het klimaat (Art. 87 van de Verordening Strategische Plannen) telt echter de rechtstreekse inkomenssteun voor 40% mee als klimaatbijdrage, naast 100% voor alle ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen. Aan de klimaatdoelstelling van de EU voor het nieuwe GLB wordt dus ook zonder een enkele specifieke klimaatmaatregel te nemen voldaan, zoals ook opgemerkt door politiek econoom prof. Alan Matthews.⁴³ Deze vorm van *greenwashing* is eerder al bekritiseerd door de Europese Rekenkamer (2016). Voor de landbouw zijn er daardoor in de praktijk, ondanks de schijn van het tegendeel, geen bindende streefcijfers.

De streefcijfers uit het nationale klimaatakkoord zijn op zichzelf evenmin juridisch bindend. In 2019 bepaalde de Hoge Raad echter dat de uitstoot van broeikasgassen eind 2020 met ten minste 25 procent verminderd moet worden ten opzichte van 1990 (Urgenda).⁴⁴ Deze bindende doelstelling is

⁴⁰ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en

⁴¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

⁴² <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁴³ <http://capreform.eu/agriculture-in-the-european-green-deal/>

⁴⁴ Het vonnis heeft betrekking op de doelstelling voor 2020, maar heeft precedent voor toekomstige jaren.

algemeen en geldt niet voor specifieke sectoren zoals de landbouw, maar voor het eindresultaat van het beleid. De landbouw zal daaraan wel moeten bijdragen.

Gevolgen van niet nakomen van verplichtingen

Het niet nakomen van de inspanningsverplichtingen uit het nationale klimaatakkoord zal doorwerken in het behalen van de doelstellingen uit dat akkoord. De landbouw is verantwoordelijk voor 15 procent van de uitstoot van broeikasgassen (RVO, 2016). Gegeven dat percentage zijn de gevolgen voor de Nederlandse bijdrage aan het afremmen van klimaatverandering relatief beperkt. Het achterwege laten van peilverhoging in het veenweidegebied zou echter grote gevolgen hebben en het behalen van de klimaatdoelstellingen voor 2050 onmogelijk maken (RLi, 2020b). Anderzijds is de koolstofvastlegging door de landbouw beperkt (Lof et al., 2017): van de jaarlijkse koolstofvastlegging van naar schatting 975 kton C in relatie tot biomassa, berust 615 kton op vastlegging door bossen en 279 kton door landbouw (waarvan 249 kton door grasland en 30 kton door andere gewassen), terwijl de jaarlijkse uitstoot van veengebieden (met name veenweidegebied in gebruik als grasland) 1,9 Mton C (6,9 Mton CO₂) is. Peilverhoging in het veenweidegebied is dus een effectievere en efficiëntere maatregel dan bevordering van grasland, het gewas dat in Nederland de meeste koolstof vastlegt (afgezien van bos). Voor het klimaatbeleid ten aanzien van de landbouw bieden maatregelen ten aanzien van de veehouderij (mest, kunstmest, veevoer, stallen) en peilopzet meer perspectief dan grondgebonden GLB-steun voor grasland of akkerbouw.

Belangrijkste barrières voor het realiseren van de doelen

Volgens het PBL (Bouma & Oosterhuis, 2019) zijn de belangrijkste barrières in relatie tot mitigatie van klimaatverandering economisch van aard, naast gebrek aan kennis en informatie over niet-CO₂-broeikasgassen. Er is ook sprake van belemmerende regelgeving.

Voor klimaatadaptatie en waterkwantiteit is sprake van economische barrières met *moral hazard* (het risico wordt door anderen gedragen), naast gebrek aan kennis en informatie en conflicterende doelstellingen.

Andere middelen

Voor klimaatmaatregelen in de landbouw zijn door het kabinet financiële middelen beschikbaar gesteld (970 miljoen euro voor de periode 2020-2030, dus ca. 90 miljoen per jaar). In vergelijking daarmee is de potentiële bijdrage van het GLB aan ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen (momenteel jaarlijks 900 miljoen euro inclusief rechtstreekse inkomenssteun) aanzienlijk.

Conclusie

Op grond van bovenstaande criteria is de prioriteit van klimaatmaatregelen onder het GLB gemiddeld tot hoog. De beleidsopgave is groot, maar landbouw heeft daarin een aandeel van slechts 15 procent. Er is geen bindende kwantitatieve norm voor de landbouw, anders dan de vrijwillige afspraken in het klimaatakkoord. De gevolgen van het niet halen van de streefcijfers in het klimaatakkoord wat betreft de landbouw lijken qua omvang minder groot, met uitzondering van peilverhoging in het veenweidegebied. De barrières zijn primair economisch van aard. Er zijn aanzienlijke middelen voor de landbouw beschikbaar buiten het GLB. Het indammen van klimaatverandering is echter van groot maatschappelijk belang en de middelen uit het GLB kunnen wel mede het verschil maken. Anderzijds is de koolstof-vastlegging door landbouwgewassen bescheiden en genereert de teelt van grasland, het gewas dat de meeste koolstof vastlegt, in het veenweidegebied een veelvoud aan koolstofemissies ten opzichte van wat grasland daar aan koolstof vastlegt. Inzet op emissiereductie door peilopzet, maatregelen gericht op de veehouderij en herbebossing zijn aanzienlijk kosteneffectiever dan grondgebonden GLB-steun voor groenblauwe maatregelen omtrent grasland en akkerbouw.

3.3.4 Weging natuurlijke hulpbronnen (bodem, water, lucht)

Beleidsopgave

Uit de SWOT-analyse (Berkhout et al., 2019) komt naar voren dat de milieudruk door de landbouw gestaag is gedaald, maar nog niet voldoende, terwijl verdere daling moeizaam verloopt. Er zijn grenzen aan wat haalbaar is en de kosten zijn onvoldoende uit de markt te halen.

Volgens het PBL (Bouma & Oosterhuis, 2019) is de beleidsopgave voor waterkwaliteit aanzienlijk. De opgave voor bodemkwaliteit verschilt per aspect en per bodemtype en is vooral gerelateerd aan bemesting, grondbewerking en gewasbescherming. De opgave voor luchtkwaliteit is qua grenswaarden en emissieplafonds haalbaar, echter voor de WHO-streefwaarden zijn nog wel veel inspanningen nodig. De stikstofemissies zijn met de PAS-uitspraak van de Raad van State in 2019 erkend als een groot knelpunt.

Volgens de RLi (2020a) staat de vitaliteit van de Nederlandse landbouw-, bos- en natuurbodems (rurale bodems) onder druk. Ondanks (inter)nationaal beleid en richtlijnen, die heldere kaders geven voor een vitale bodem, is er sprake van verzuring, vermesting, verdroging, verdichting en verhoogde kwetsbaarheid van de bodems. Hierdoor worden doelen ten aanzien van onder andere natuur, water en klimaat niet gehaald. Dit wordt verergerd door klimaatverandering: organische stof breekt hierdoor sneller af. Dit heeft consequenties voor het watervasthoudend vermogen, de bodemvruchtbaarheid en de uitstoot van broeikasgassen. De met klimaatverandering gepaard gaande extremere weersomstandigheden vragen echter juist om een vitalere bodem die meer water en koolstof opslaat.

Verplichtingen

Het milieubeleid kent bindende normen voor de landbouw ten aanzien van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater. Wanneer die normen niet worden gehaald, zijn ingrepen noodzakelijk. Zo moest de veestapel krimpen toen de veestapel na vrijgave van de melkquota groeide en het fosfaatplafond werd overschreden. De Raad van State oordeelde in 2019 dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) geen standhoudt als basis voor vergunningverlening vanwege de aantasting van Natura 2000-gebieden door overmatige emissie van stikstof, waaronder ammoniak uit de veehouderij (Commissie-Remkes, 2020). Het overschrijden van gestelde normen, in dit geval een goede staat van alle Natura 2000-gebieden, maakt harde ingrepen noodzakelijk.

Gevolgen van niet nakomen van verplichtingen

Het overschrijden van normen heeft ook andere gevolgen. De beschikbaarheid van voldoende en schoon water staat in ons land onder druk. Het Planbureau voor de Leefomgeving meldt vervuiling van oppervlakte- en grondwater en drinkwaterbronnen door nutriënten zoals nitraten, gewasbeschermingsmiddelen en (dier)geneesmiddelen (Van Gaalen et al., 2020). In de nabijheid van intensieve veehouderij is schone lucht een probleem. Het overschrijden van de normen raakt niet alleen de volksgezondheid, maar ook de natuur en biodiversiteit (vermesting, landbouwgif). Als gevolg van wateronttrekking ten behoeve van de landbouw stoten de veenweides broeikasgassen uit, verzakken woningen en andere gebouwen en verdrogen natuurgebieden (Witte et al., 2020). De maatschappelijke gevolgen van het niet behalen van de streefcijfers zijn dus groot.

Belangrijkste barrières voor het realiseren van de doelen

Volgens het PBL (Bouma & Oosterhuis, 2019) zijn de belangrijkste barrières voor verbetering van de waterkwaliteit economisch van aard. Daarnaast is er sprake van technische barrières (de reeds aanwezige fosfaatvoorraad in de bodem). De barrières voor verbetering van de luchtkwaliteit zijn economisch en technisch-organisatorisch van aard. Bij bodemkwaliteit gaat het om economische barrières, informatiebarrières en conflicterende regelgeving.

Andere middelen

Voor stikstofmaatregelen zijn door het kabinet financiële middelen beschikbaar gesteld in het kader van natuurherstel (zie paragraaf 3.3.5), waaronder reductie van depositie van ammoniak via de lucht. Voor samenwerking, kennisverspreiding en innovatie op de thema's water en bodem is in de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (op basis van cofinanciering) een totaalbedrag van 38,8 miljoen euro⁴⁵ beschikbaar voor de jaren 2021-2027. Om de deelname van landbouwers aan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer te stimuleren, zijn daarvoor ook middelen uit de tweede pijler van het GLB beschikbaar; er zijn geen middelen voor fysieke maatregelen op het boerenbedrijf. Voor maatregelen gericht op de bodem zijn voor zover bekend nagenoeg geen middelen beschikbaar anders dan de klimaatmiddelen om CO₂ vast te leggen in landbouwbodems.

⁴⁵ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A02588

Conclusie

Op grond van bovenstaande criteria is de prioriteit van maatregelen onder het GLB voor water, bodem en lucht gemiddeld tot hoog. De beleidsopgave is onverminderd, omdat de milieutechnische vooruitgang aantoonbaar, maar nog niet voldoende is. Er zijn juridisch bindende normen voor de landbouw, niet-naleving daarvan dwingt tot harde ingrepen (PAS-arrest) en leidt tot aanzienlijke maatschappelijke schade. De barrières zijn primair economisch van aard. Buiten het GLB zijn weinig middelen beschikbaar. Wanneer de normen niet worden gehaald, bedreigt dat de volksgezondheid (water, lucht) en de natuur en biodiversiteit (stikstof, ammoniak). Op deelgebieden is nog een lange weg te gaan. De druk vanuit de EU (*Farm-to-Fork* strategie) en nationaal (PAS-arrest) neemt daarbij toe.

De urgentie van investeringen vanuit het GLB in bodemkwaliteit is lager. Er zijn geen bindende Europese of nationale normen van toepassing. De voordelen van een goede bodemkwaliteit zijn meer privaat van karakter (Bouma & Oosterhuis, 2019). Op termijn kan afnemende bodemkwaliteit het publieke belang schaden door teloorgang van goede landbouwgrond. Regelgeving is een voor de hand liggend instrument om dit tegen te gaan, bijvoorbeeld door versterkte conditionaliteit en/of aanpassingen aan de pachtregelgeving. Een gezonde bodem is een basisvoorwaarde voor duurzame landbouw en biodiversiteit.

3.3.5 Weging biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats, landschappen

Beleidsopgave

De achteruitgang van biodiversiteit in de landbouw is vooral vanaf het midden van de vorige eeuw aan de gang. Daarbij is sprake van een vicieuze cirkel waar de landbouw zich nauwelijks aan weet te onttrekken, door het PBL padafhankelijkheid genoemd (Vink & Boezeman, 2018). De inkomenssteun uit het GLB heeft geleid tot stijgende grondprijzen die – in samenhang met stijgende arbeidskosten en toenemende welvaart – modernisering, intensivering en schaalvergroting noodzakelijk maakten om economisch rendabel te blijven.⁴⁶ Bloemrijk grasland en akkeronkruiden maakten plaats voor monoculturen. Daarmee verdwenen ook de habitats voor de bijbehorende fauna en het bodemleven. Wilde insecten verdwenen als onbedoeld effect van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tegen ziekten en plagen. Schaalvergroting ging gepaard met zwaardere machines en maakte zo ontwatering noodzakelijk (peilverlaging). Een duurder machinepark voor hogere arbeidsproductiviteit vergroot bij steeds smallere marges de afhankelijkheid van intensivering van bemesting en bestrijding van ziekten en plagen. Van de totale stikstofdepositie, vooral over grote afstanden, is 46 procent afkomstig van de landbouw (met name ammoniak uit de veehouderij). Verdroging, vermesting, onbedoelde neven-schade van plaagbestrijding en monoculturen resulteerden in een nog altijd voortgaand verlies van habitats (Witte et al., 2020; Wereld Natuur Fonds, 2020). Rationalisatie van de bedrijfsvoering leidde tot het steeds verder verdwijnen van landschapselementen. De natuur raakte versnipperd en de overgebleven snippers natuur, zoals de Natura 2000-gebieden, zijn niet langer in goede staat (Commissie-Remkes, 2020). Dat heeft op zijn beurt gevolgen voor ecosysteemdiensten zoals bestuiving, onderdrukking van plagen, bodembehoud en koolstofvastlegging. De problematiek is door velen beschreven, recentelijk nog door de Europese Rekenkamer in een rapport over biodiversiteit op landbouwgrond (ERK, 2020a) en door het College van Rijksadviseurs (2020) in een advies in dit verband over een *new deal* tussen boer en maatschappij.

⁴⁶ Buckwell et al. (2017); Heinemann & Weiss (2018); Scientific Advisory Board BMEL (2018).



Bron: ERK.

Figuur 4 Achteruitgang van de biodiversiteit van landbouwgrond ten gevolge van de intensivering van het grondgebruik (bron: ERK, 2020a).

Uit de SWOT-analyse (Berkhout et al., 2019) komt dienovereenkomstig naar voren dat de toestand van de biodiversiteit in Nederland zeer zorgelijk is. Dat geldt ook voor ecosysteemdiensten en landschappen in het landelijk gebied. Biodiversiteit maakt vrijwel geen deel uit van de agrarische bedrijfsvoering en het betalen voor biodiversiteit door de markt en de consument is nog geen gemeengoed. Intensivering van het landgebruik leidt tot vermesting, verdroging, verzuring en versnippering. Natuur en biodiversiteit worden daarnaast bedreigd door industrialisering, verstedelijking en wegenbouw. Klimaatverandering versterkt de neergang. De beleidsopgave is groot.

Ook het PBL (Bouma & Oosterhuis, 2019) noemt de beleidsopgave aanzienlijk. Het PBL wijst daarbij op onder meer de teruglopende weide- en akkervogelstand, sterk dalende insectenpopulaties en de slechte toestand van de biodiversiteit buiten beschermde gebieden in het algemeen.

De achteruitgang van natuur en biodiversiteit voltrekt zich ook op wereldschaal en verloopt steeds sneller. Zo noemt het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services het verlies van de functies van natuur een bedreiging die minstens even groot is als de klimaatverandering (Van Hinsberg et al., 2020; IPBES, 2019). Het World Economic Forum constateert in zijn Global Risks Report 2020 dat het verlies aan biodiversiteit samen met klimaatverandering aan de top staat van mondiale risico's, zowel qua *impact* als *likelihood* (Figuur 5). Het PBL noemt de biodiversiteitscrisis als eerste van zijn hoofdboodschappen voor 2020 ten aanzien van landbouw, voedsel en natuur: wereldwijd doorgaand biodiversiteitsverlies, in Nederland vooral in het agrarisch gebied (Bouma et al., 2020a).

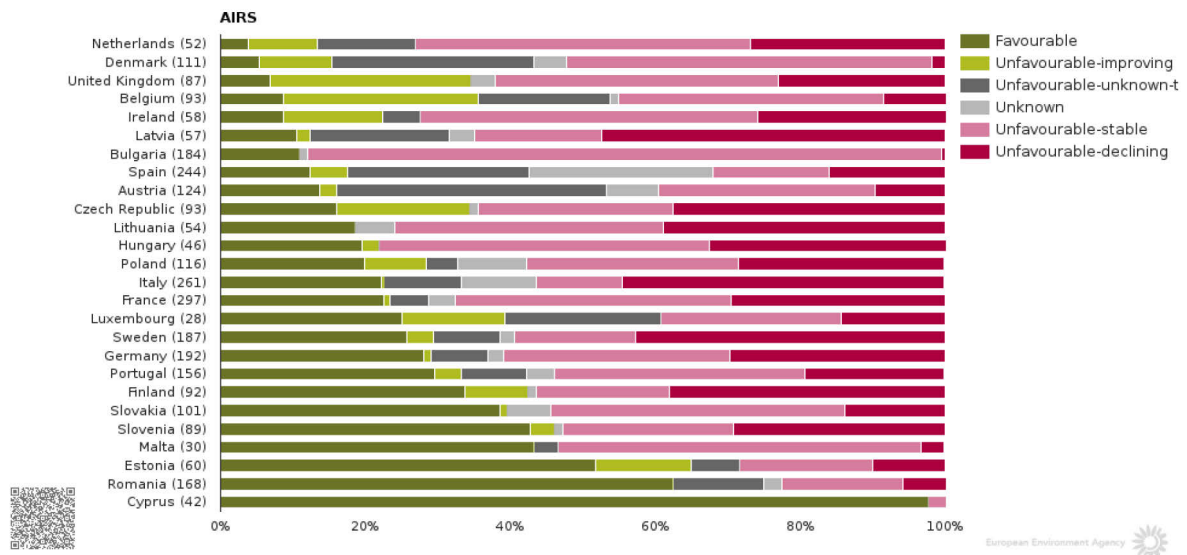
Figure II: The Global Risks Landscape 2020



Figuur 5 Klimaat, de biodiversiteitscrisis en natuurrampen vormen volgen het World Economic Forum voor 2020 de grootste bedreiging. Biodiversiteit staat daarmee voor het eerst in de top 5 van grootste bedreigingen wereldwijd voor de economie (bron: World Economic Forum, 2020).

De Europese Rekenkamer (2020a, 2020b) ziet de achteruitgang van de biodiversiteit van landbouwgrond als een ernstige bedreiging. Waar de bosvogeldiversiteit in de EU stabiel is, neemt de

diversiteit aan akker- en weidevogels scherp af, wat erop wijst dat de landbouw een belangrijk aandeel heeft in biodiversiteitsverlies. Ook de graslandvlinderindex is scherp gedaald. De bijdrage van de landbouw tot de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit laat in de EU geen significante vooruitgang zien (ERK, 2020a). De negatieve trend van natuur en biodiversiteit in het agrarisch gebied is zichtbaar in het percentage van door de EU beschermde soorten en leefgebieden gerelateerd aan landbouw met een stabiele of positieve trend (indicator C.36). Dit percentage bedraagt in Nederland 3,8, hetgeen betekent dat 94% van de op landbouwgrond voorkomende soorten of leefgebieden een ongunstige staat van instandhouding vertoont. Bij meer dan 70% is er geen sprake van een verbetering van die ongunstige staat van instandhouding. Nederland scoort daarmee het slechtst van de Europese Unie (zie Figuur 6).



Figuur 6 Percentage door de EU beschermde soorten en leefgebieden gerelateerd aan landbouw met een stabiele of positieve trend in de lidstaten van de Europese Unie (bron: Environmental data compendium).⁴⁷

De biodiversiteitscrisis is in Nederland verweven met de teloorgang van ons cultuurlandschap. Dat kent vanouds een grote diversiteit, heeft nog steeds bijzondere kwaliteiten, maar verandert in snel tempo door steeds verdergaande homogenisering. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek verliezen we elke dag liefst 8,5 hectare aan open ruimte, onder meer door verstedelijking, nieuwe infrastructuur en de groei van logistieke bedrijvigheid. Van het resterende cultuurlandschap loopt de kwaliteit al decennia terug als gevolg van de enorme druk van de steeds intensievere landbouw (College van Rijksadviseurs, 2020). Daarmee verdwijnen de habitats van flora en fauna en de corridors tussen natuurgebieden.

Verplichtingen

De meest bindende verplichtingen ten aanzien van biodiversiteit zijn vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Lidstaten zijn verplicht om te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van de soorten en leefgebieden die genoemd staan in deze richtlijnen. Voor soorten en leefgebieden gerelateerd aan de landbouw zijn met name de boerenlandvogels relevant. De landelijke staat van instandhouding van (kritische) weidevogels is ongunstig tot zeer ongunstig. Om de dalende trend van populaties kritische weidevogels te keren, is een forse inzet in kansrijke gebieden nodig. In het algemeen geldt dat veel belangrijke weidevogelgebieden geen adequate wettelijke bescherming kennen. Er zijn maar weinig Vogelrichtlijngebieden waarbij instandhoudingsdoelen zijn opgesteld voor weidevogels.

Het huidige GLB kent streefcijfers voor ecologische aandachtsgebieden (5% van het areaal van bedrijven met meer dan 15 ha bouwland). In de GLB-voorstellen van de EC in 2011 dienden die

⁴⁷ <https://www.clo.nl/en/indicators/en1483-conservation-status-birds-and-habitats-directive>

gebieden te bestaan uit niet-productieve elementen. Het politiek akkoord uit 2013 maakte echter mogelijk om niet-productieve elementen in te vullen met productieve en aan productie gerelateerde elementen, waardoor geen gedragsverandering van landbouwers meer nodig was (Hart, 2015; ERK, 2017, 2020a; Bouma et al., 2019).⁴⁸ Ecologische aandachtsgebieden hebben daardoor vrijwel geen meerwaarde voor biodiversiteit, komen in het nieuwe GLB niet terug en worden hier om die reden buiten beschouwing gelaten.

Gevolgen van niet nakomen van verplichtingen

Het niet nakomen van de afspraken van de VHR is afgelopen jaar op scherp komen te staan. Met het oordeel van de Raad van State over de PAS is het in goede staat brengen en houden van Natura 2000-gebieden een harde norm geworden. Overschrijding van die norm heeft in 2019 'Nederland op slot gezet' en het kabinet tot harde ingrepen gedwongen, ook op grote afstand van de Natura 2000-gebieden. Het vonnis van de Raad van State betrof stikstofemissies, maar heeft waarschijnlijk precedent voor andere schadelijke factoren (verdroging, vervuiling, verstoring, aantasting).

Wanneer de gestelde doelen niet worden gehaald, schaadt dit de natuur, biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats en landschappen. Deels is die schade onherroepelijk. IPBES stelt dat het huidige wereldwijde verlies van biodiversiteit een bedreiging vormt voor onze economieën en samenlevingen (IPBES, 2019). In ons eigen land is in vergelijking met andere EU-lidstaten disproportioneel veel biodiversiteit aan het verdwijnen of al verdwenen, ook soorten waarvan juist Nederland mondiaal belangrijke populaties herbergt (herbergde).

Belangrijkste barrières voor het realiseren van de doelen

Volgens Bouma & Oosterhuis (2019) zijn de barrières primair economisch van aard. Daarnaast is sprake van kennisbarrières. Een technische barrière is het ontbreken van een consistente registratie van landschapselementen in Nederland, ook buiten agrarische percelen waarvoor GLB-subsidie wordt ontvangen.

Andere middelen

Sinds 2010 is onder de kabinetten-Rutte ingrijpend (60%) gekort op het budget voor natuur en biodiversiteit. De ambitie met betrekking tot natuur werd neerwaarts bijgesteld door de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te bevriezen op de toenmalig gerealiseerde omvang, waardoor bestaande tekorten irrelevant werden. De korting werd in 2012 teruggebracht van 600 miljoen naar 400 miljoen per jaar. Over de periode 2010-2020 gaat het om een korting van in totaal circa 4,5 miljard over een reeks natuur- en landschap-gerelateerde rijksdoelen samen. De ambitie is sindsdien veranderd van uitbouw van de EHS (nu NNN⁴⁹) naar doelrealisatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State over de PAS heeft het kabinet in 2020 middelen beschikbaar gesteld voor de periode 2021-2030 voor natuurherstel. Het Rijk investeert een bedrag oplopend tot 300 miljoen euro per jaar om de natuur te versterken en te herstellen. Ook neemt het kabinet (bron)maatregelen om alle sectoren te ondersteunen om de neerslag van stikstof in natuur terug te dringen. Hiervoor is gemiddeld 200 miljoen euro per jaar beschikbaar in de periode tot 2030, onder meer voor uitkoop van boeren. Met de middelen voor natuurherstel wordt de eerdere korting niet volledig ongedaan gemaakt. Er is geen sprake van herstel van natuurbeleid op het niveau van 2010 (nog afgezien van inflatie), maar van een tijdelijke impuls. De reactie van het kabinet op het rapport is door de commissie-Remkes bekritiseerd als onvoldoende. Er zijn dus onvoldoende andere middelen beschikbaar als alternatief voor inzet vanuit het GLB.

Conclusies

Op grond van bovenstaande criteria is de prioriteit van maatregelen onder het GLB voor biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats en landschapselementen hoog tot zeer hoog. Met de uitspraak van de Raad van State over de PAS is er een juridisch bindende norm voor het in stand houden van natuur, die de samenleving als geheel (bouw, verkeer, economische activiteit in het algemeen) rechtstreeks raakt. Onvoldoende naleving van gestelde normen leidt tot aanzienlijke en brede maatschappelijke schade. De barrières voor verbetering zijn primair economisch van aard. Buiten het GLB zijn door het

⁴⁸ De opvolger van het ecologisch aandachtsgebied, GLMC 9, lijkt eenzelfde lot te zijn beschoren.

⁴⁹ De EHS heet inmiddels Natuur Netwerk Nederland (NNN).

kabinet tijdelijk aanzienlijke middelen beschikbaar gesteld, maar eerdere structurele kortingen worden daarmee niet ongedaan gemaakt en de achterstanden en opgaven zijn buitengewoon groot.

3.3.6 Conclusie over prioriteiten

Weging van de hoofddoelstellingen (d), (e) en (f) is geen eenvoudige opgave. Nederland heeft op alle drie gebieden internationaalrechtelijke verplichtingen. Alle drie doelstellingen behoeven steun uit het GLB. Om de middelen zo doelgericht mogelijk in te zetten, zouden zij met name gericht moeten worden op doelen waar een grote beleidsopgave ligt, en waar de gevolgen ernstig zijn bij niet nakomen van (inter)nationale verplichtingen, waar er sprake is van economische barrières om doelen te realiseren en in combinatie met een ontoereikend financieel instrumentarium buiten het GLB.

Op grond van de gehanteerde criteria lijkt de prioriteit voor inzet van GLB-middelen voor klimaatmaatregelen en milieu (water, bodem, lucht) gemiddeld tot hoog. De prioriteit voor inzet van GLB-middelen voor biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats en landschapselementen is hoog tot zeer hoog.

3.4 Synergieën en antagonismen

Uit het voorgaande blijkt dat doelstellingen (d), (e) en (f) alle drie steun uit het GLB nodig hebben. De middelen in het GLB voor ecoregelingen en agro-milieu-klimaat-maatregelen zijn echter beperkt. Het is daarom van belang om synergieën te bevorderen en antagonismen (*trade-offs*⁵⁰) te vermijden.

Kansen voor synergieën:

- Maatregelen tegen verdroging of bodemdaling, met name van veengebieden, zijn goed voor klimaat (minder oxidatie en afgifte van CO₂) en biodiversiteit. Vernatting van zandgronden zorgt voor minder verdroging van natuurgebieden in de omgeving van landbouwbedrijven en een betere staat van landschapselementen. Natte habitats zijn kenmerkend voor ons land en een belangrijke bron van biodiversiteit. Vernatting zorgt voor een gezondere bodem (minder verslemping, meer bodemleven, koolstofvastlegging), minder uitputting van grondwatervoorraden, kansen voor weidevogels (plas-dras) en andere insecten en zoogdieren.
- Maatregelen tegen overmatige nutriënten (stikstof, fosfaat) in water, bodem en lucht zijn een voorwaarde voor herstel van biodiversiteit. De grootste plantaardige soortenrijkdom is te vinden op voedselarme gronden en op gradiënten. Dierlijke biodiversiteit is afhankelijk van de plantaardige biodiversiteit.
- Maatregelen tegen overmatig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en (dier)geneesmiddelen in water bieden kansen voor herstel aan insecten, spinnen, amfibieën, vogels en zoogdieren. Bufferstroken, bloemrijke akkerranden, strokenteelt en beperkingen aan het gebruik van glyfosaat en andere gewasbeschermingsmiddelen zorgen zo voor betere ecosysteemdiensten (bestuiving, plaag-bestrijding etc.).
- Maatregelen tegen versnippering en herstel van landschapselementen geven kansen voor levensvatbare populaties van planten en dieren en zorgen voor corridors.

Risico's op antagonismen:

- Maatregelen ten behoeve van het milieu (water, bodem, lucht) zijn niet automatisch gunstig voor biodiversiteit en landschap. Een gezond milieu is een noodzakelijke voorwaarde voor biodiversiteitsherstel, maar milieumaatregelen kunnen ook ongunstig uitwerken voor de biodiversiteit. Vanggewassen, rustgewassen, stikstofbinders of biomassagewassen zijn niet noodzakelijk beter voor de biodiversiteit dan commerciële gewassen. Dat is alleen het geval als er sprake is van inperkende voorwaarden met betrekking tot extensivering en bedrijfsvoering (Underwood & Tucker, 2016).
- Maatregelen zoals peilopzet kunnen gunstig zijn voor klimaat, stikstof en biodiversiteit, maar ongunstig voor andere doelen (extra fosfaatuitspoeling).
- Biomassagewassen zijn per definitie snelle krachtige groeiers. Teelt daarvan kan daarom beter niet in de buurt van natuurgebieden plaatsvinden (risico op invasief gedrag).

⁵⁰ Maatregelen voor één bepaald doel kunnen ten koste gaan van een ander doel en omgekeerd (uitruil).

Weging van de synergieën en antagonismen is geen eenvoudige zaak. Voor zover de verordening dat toelaat, zou voor maatregelen die meer dan een van de specifieke hoofddoelstellingen (d), (e) en (f) dienen een hogere vergoeding kunnen worden gegeven dan de extra kosten en gederfde inkomsten. Aangezien alle drie doelstellingen moeten worden gerealiseerd, zou uit het GLB geen vergoeding moeten worden gegeven voor maatregelen die één doel ondersteunen, maar een ander doel (d), (e) of (f) schaden. Uit de prioritering van de drie doelstellingen blijkt dat maatregelen voor klimaat en milieu in elk geval niet ten koste mogen gaan van natuur, biodiversiteit en landschap.

Deze logica is ook gehanteerd door de EC in haar Biodiversiteitsstrategie (2020), waar win-winoplossingen voor energieopwekking worden nagestreefd (zoals offshore-windenergie die ook het herstel van de visbestanden mogelijk maakt, zonneparken met biodiversiteitsvriendelijke bodembedekking en duurzame bio-energie) en antagonismen vermeden.⁵¹ Dezelfde logica is gevolgd bij het Klimaatakkoord van Parijs, dat stelt dat de teelt van biomassagewassen niet ten koste mag gaan van voedselproductie en biodiversiteit (Berkhout et al., 2019a). Ook de minister van Binnenlandse Zaken koos onlangs voor deze lijn in het kader van de nationale omgevingsvisie.⁵² Het College van Rijksadviseurs (2019, 2020) houdt deze zelfde lijn aan met betrekking tot wind- en zonne-energie en het cultuurlandschap.

3.5 Spanning tussen centralisatie en regionalisatie

De doelstellingen voor klimaat, milieu en natuur gelden op (inter)nationaal en regionaal niveau. Er zijn echter verschillen tussen regio's in grondsoort, waterhuishouding, klimaat, type landbouwbedrijven, ruimtelijkheid en mate van verstedelijking. Ook de uitdagingen met betrekking tot de drie doelen verschillen aanzienlijk. Idealiter leidt dat in het nieuwe GLB tot maatwerk, waarbij regionale uitdagingen en opgaven bepalen welke maatregelen in het NSP worden opgenomen en voor welk gebied of sector. Regionalisering is nodig om de middelen effectief en efficiënt in te kunnen zetten. Het zorgt ook voor coherentie tussen maatregelen in een bepaald gebied en daarmee voor draagvlak. Bouma & Oosterhuis (2019) stellen dat grote milieuverbeteringen vragen om gerichte maatregelen in specifieke gebieden, met ruimtelijke differentiatie bij de inzet van regelingen en aandacht voor de heterogeniteit van boeren, bijvoorbeeld waar het gaat om de kosten van maatregelen. Ook het College van Rijksadviseurs (2020) pleit voor een gebiedsgerichte benadering en voor een landschapsinclusieve transitie, waarbij nationale doelen worden uitgewerkt op het schaalniveau van de regio in samenspraak met burgers en boeren en met een belangrijke coördinerende rol voor de provincies.

De keerzijde van regionalisering is een toename van complexiteit en bureaucratie. Landelijk uniforme maatregelen brengen lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten met zich mee. Uniformiteit betekent overigens nog geen gelijke behandeling. Een maatregel of actie zal in één gebied, afhankelijk van grondsoort, waterpeil etc., hogere kosten voor deelnemers met zich meebrengen dan in een ander gebied. Differentiatie van de vergoedingen per regio lijkt daarom onvermijdelijk. Op de weging van maatregelen en acties naargelang hun bijdrage aan de nationale of regionale doelen wordt later in dit rapport ingegaan (hoofdstuk 7).

Het principe onder het nieuwe GLB is het behalen van vooraf afgesproken doelen door binnen zekere kaders maximaal ruimte te laten aan de lidstaten om zelf te bepalen hoe zij de doelen gaan behalen (subsidiariteit). Het ligt in de rede om dit principe ook toe te passen ten aanzien van het

⁵¹ Het verdient aanbeveling om deze logica ook meer in het algemeen te volgen, bijvoorbeeld bij het plaatsen van windmolens en zonneparken. Die roepen industrialisatie op, waardoor landschaps- en natuurwaarden onder druk komen te staan (College voor Rijksadviseurs, 2019). Het College beschouwt zonneparken als industrie, vergelijkbaar met kassen, en adviseert nadrukkelijk tegen zonneparken op landbouwgrond. Zonneparken kunnen onder bepaalde voorwaarden ruimte bieden voor een semi-natuurlijke vegetatie en bijbehorende fauna. Dit leidt echter tot kunstmatige industriële natuur, die geen vervanging kan zijn van natuurlijke ecosystemen maar nog wel corridors zou kunnen creëren.

⁵² Met de nieuwe omgevingsvisie wil het Rijk de regio's handvatten geven om knopen door te hakken en het tempo te versnellen. Ollongren op 12 september 2020: "Elke regio moet meer woningen bouwen. Doe dat dan op plekken die goed bereikbaar zijn en waar ook werk is. Bouw geen zonneweides, maar plaats zonnepanelen zo veel mogelijk op daken. Laten we windmolens zo veel mogelijk op zee bouwen." <https://nos.nl/artikel/2347876-ruimtetekort-in-nederland-minister-gaat-weer-meebeslissen.html>

spanningsveld tussen nationale en regionale doelen en maatregelen (Erisman, 2020): regionaal wat kan, nationaal wat moet. Volgens Feindt et al. (2019a) is regionalisatie een noodzakelijke voorwaarde om ecoregelingen goed te laten werken. Bij gebrek daaraan treden *windfall profits*⁵³ op en dus prijsverstoring, met als gevolg dat bepaalde maatregelen om louter economische redenen over- dan wel ondertekend worden. Zonder bijstelling van de vergoeding gaat dat ten koste van de doelmatigheid van de inzet van de middelen: onnodig hoge vergoeding van maatregelen leidt tot onnodig budgetbeslag en minder ruimte voor zaken die anders óók hadden kunnen worden betaald uit de schaarse middelen.⁵⁴

Daarbij moet overigens worden gewaakt voor verschillende behandeling in gelijke gevallen, zoals nu nog het geval is bij bepaalde innovatie- en investeringsregelingen, waarbij in de ene provincie wel en net over de grens in een andere provincie geen GLB-subsidie wordt gegeven voor dezelfde innovatie (investering). Dit wordt ervaren als onredelijk. Regionale invulling moet daarom hand in hand gaan met nationale coördinatie en borging van de kaders voor regionalisatie.

In Nederland is de eerste pijler van het GLB de verantwoordelijkheid van het Rijk, terwijl de tweede pijler bij de provincies en waterschappen is belegd. Nu binnen de eerste pijler ook ecoregelingen moeten worden uitgevoerd, ligt het voor de hand om de rollen en verantwoordelijkheden van Rijk, provincies en waterschappen bij beide pijlers opnieuw tegen het licht te houden. Daarbij zal moeten worden meegenomen dat de eerste pijler 100% Europees geld is, terwijl de tweede pijler cofinanciering kent.

3.6 Conclusies

De specifieke hoofddoelstellingen uit de Verordening Strategische Plannen voor de groenblauwe architectuur: klimaat, milieu (water, bodem, lucht), en biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats en landschap zijn belangrijk voor Nederland. De weging van het belang daarvan voor de inzet van middelen uit het GLB wordt op grond van de gehanteerde criteria (omvang beleidsopgave, bindende kwantitatieve normen voor de landbouw, schade bij niet-naleving, aard van barrières, beschikbaarheid van middelen buiten het GLB) ingeschat als gemiddeld tot hoog voor de specifieke doelstellingen met betrekking tot klimaat en milieu, en hoog tot zeer hoog voor de specifieke doelstelling ten aanzien van biodiversiteit.

De middelen uit het GLB zijn begrensd. Om die reden is het van belang om synergieën tussen de doelen maximaal te benutten en antagonismen (*trade-offs*) te voorkomen. Uit de prioritering van de drie doelstellingen blijkt dat maatregelen voor klimaat en milieu in elk geval niet ten koste mogen gaan van natuur, biodiversiteit en landschap.

Regionalisering is nodig om de middelen effectief en efficiënt in te kunnen zetten. Het zorgt ook voor coherentie tussen maatregelen in een bepaald gebied en daarmee voor draagvlak en meerwaarde.

⁵³ Ongegrond toevallig economisch voordeel ten gevolge van maatregelen, zoals een disproportioneel hoge vergoeding.

⁵⁴ Bij elke hoogte van de vergoeding zullen sommige deelnemers, de zgn. intra-marginale deelnemers, voordeel behalen. Dit is een economische wetmatigheid (Jongeneel, 2020b). Dat neemt niet weg dat onnodig hoge vergoedingen ten gevolge van regionale verschillen in kostenniveau onwenselijk zijn en onnodig beslag leggen op de algemene middelen. Om diezelfde reden worden vergoedingen van reis- en verblijfskosten gedifferentieerd naar land en stad, ook al zullen zelfs dan sommige reizigers een onnodig hoge vergoeding ontvangen.

4 Groenblauwe architectuur

4.1 Onderzoeksvragen

De doelen zoals in hoofdstuk 3 besproken, moeten uiteindelijk gerealiseerd worden door de groenblauwe architectuur (de logische samenhang tussen conditionaliteit, eco-regelingen en agro-milieu-klimaat maatregelen) doelgericht in te zetten. Om dit te beoordelen, zijn de volgende vragen relevant:

5. *Welke interventies zijn relevant voor het invullen van de groenblauwe architectuur?*
6. *Wat zijn de voor- en nadelen van die interventies qua doelrealisatie? In hoeverre verschillen interventies in hun bruikbaarheid voor de diverse doelen? In hoeverre is een generieke of juist specifieke aanpak nodig?*
7. *Hoe versterken de verschillende interventies elkaar bij het realiseren van de doelen en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme gewogen en benut of gemitigeerd?*
8. *Hoe kan beoordeeld worden of de verschillende onderdelen van de groenblauwe architectuur (conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen, maatregelen voor gebieden met beperkingen) optimaal samenwerken voor het realiseren van de doelen?*

4.2 Beschikbare interventies

4.2.1 Conditionaliteit

In het nieuwe GLB is het recht op basisinkomenssteun in de eerste pijler verbonden aan een versterkte conditionaliteit, die landbouwers verplicht om te voldoen aan een reeks normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond (GLCM) en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE). Met betrekking tot de doelstellingen (d), (e) en (f) uit Art. 6 zijn relevant:

Tabel 6 Overzicht van de elementen van de conditionaliteit in het nieuwe GLB, de belangrijkste doelstellingen van elk daarvan en de aspecten die door de lidstaten in het NSP moeten worden uitgewerkt (bron: Bijlage III bij de verordening Strategische Plannen).

	Onderdeel	Belangrijkste doelstelling	Nog uit te werken door de lidstaten
Klimaat	GLMC 1 Instandhouding van blijvend grasland op basis van een verhouding blijvend grasland ten opzichte van het landbouwareaal	Algemene waarborg tegen omschakeling naar andere landbouwtoepassingen met het oog op het behoud van de koolstofvoorraad	Bepalen van het schaalniveau van monitoring (aandeel blijvend grasland op gebruikte landbouwgrond)
	GLMC 2 Passende bescherming van wetlands en veengebieden	Bescherming van koolstofrijke bodems	Aanwijzing van gebieden waar maatregel van toepassing is en specificeren van maatregel voor passende bescherming
	GLMC 3 Verbod op het verbranden van stoppels	Handhaving van organisch bodemmateriaal	Geen keuzemogelijkheid
Water	GLMC 4 Aanleg van bufferstroken langs waterlopen	Bescherming van waterlopen tegen vervuiling en afvloeiing	Bepalen breedte van bufferstroken en op welke waterwegen de maatregel van toepassing is
	GLMC 5 Gebruik van het landbouwbedrijfs-duurzaamheidsinstrument voor nutriënten	Duurzaam beheer van nutriënten	Bepalen welk instrument gebruikt wordt en of er voorwaarden gesteld worden aan de scores

	Onderdeel	Belangrijkste doelstelling	Nog uit te werken door de lidstaten
	RBE 1: Richtlijn 2000/60/EG (Kaderrichtlijn Water), Art. 11.3(e) en (h), met betrekking tot verplichte vereisten ter beheersing van diffuse bronnen van vervuiling door fosfaten ⁵⁵		
	RBE 2: Richtlijn 91/676/EEG (Nitraatrichtlijn), Art. 4 en 5 ⁵⁶		
	RBE 12: Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen: Art. 55, eerste en tweede zin ⁵⁷		
	RBE 13: Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden: Art. 5.2 en Art. 8.1 tot en met 8.5; Art. 12 met betrekking tot beperkingen op het gebruik van pesticiden in op basis van de kaderrichtlijn water en Natura 2000-wetgeving omschreven gebieden; Art. 13.1 en 13.3, inzake de hantering en opslag van pesticiden en de verwijdering van resten ⁵⁸		
Bodem	GLMC 6 Bodembewerkingsbeheer ter vermindering van het risico van bodemdegradatie, waaronder door rekening te houden met hellingen	Minimaal grondbeheer op basis van de specifieke omstandigheden ter plaatse om erosie tegen te gaan	Specificeren van voorwaarden voor bodembewerking en de gebieden waarop maatregel van toepassing is
	GLMC 7 Geen kale grond in de gevoeligste periode(n)	Bescherming van bodems in de winter	Bepalen van voorwaarden voor winterbedekking (type/duur etc.)
	GLMC 8 Gewasrotatie	Behoud van het bodempotentieel	Bepalen van voorwaarden voor de gewasrotatie
Biodiversiteit en landschap	GLMC 9 Minimaal aandeel landbouwareaal gewijd aan niet-productieve elementen of oppervlakten. Behoud van landschapselementen. Verbod op snoeien in de vogelbroedperiode. Facultatief: maatregelen om invasieve plantensoorten te voorkomen	Instandhouding van niet-productieve kenmerken en oppervlakte ter verbetering van de biodiversiteit op landbouwbedrijven	Bepalen van het percentage van het minimaal aandeel voor niet-productieve elementen en welke typen van toepassing zijn
	GLMC 10 Verbod op het omzetten en ploegen van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden	Bescherming van habitats en soorten	Bepalen areaal waarop verbod van toepassing is
	RBE 3: Richtlijn 2009/147/EG (Vogelrichtlijn): Art. 3.1 en 3.2(b); Art. 4.1, 4.2 en 4.4 ⁵⁹		
	RBE 4: Richtlijn 92/43/EEG (Habitatrichtlijn): Art. 6.1 en 6.2 ⁶⁰		

Voor de GLMC gelden open normen, die door de lidstaat moeten worden ingevuld naargelang hun specifieke behoeftes en doelen. Daartoe heeft de EC fiches opgesteld als handreiking (Bijlage 2). De huidige invulling door Nederland en de doelmatigheid daarvan laten zich als volgt samenvatten:

- ⁵⁵ Beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwing van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwing; en voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen.
- ⁵⁶ Codes van goede landbouwpraktijken, door landbouwers vrijwillig in acht te nemen; actie- en controleprogramma's voor aangewezen kwetsbare zones en controles op het nitraatgehalte van oppervlakte- en grondwater waarmee de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.
- ⁵⁷ Juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- ⁵⁸ Opleiding; keuring van apparatuur; vermindering van het middelengebruik of de risico's in specifieke gebieden; hantering en opslag van pesticiden en behandeling van de verpakkingen en restanten daarvan.
- ⁵⁹ Maatregelen van lidstaten om voor alle bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen; maatregelen voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden door onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten ingestelde beschermingszones; speciale beschermingsmaatregelen voor bepaalde soorten en voor trekvogels, opdat deze soorten kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten; maatregelen om vervuiling en verslechtering van leefgebieden en beschermingszones en daarbuiten te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord.
- ⁶⁰ Instandhoudingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones die beantwoorden aan de ecologische vereisten van bepaalde typen natuurlijke habitats en bepaalde soorten; maatregelen om te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

- GLMC 1 (blijvend grasland)

Deze GLMC sluit aan op de eisen ten aanzien van blijvend grasland onder de huidige vergroening (Art. 45 van Verordening 1307/2013). Nederland hanteert een norm voor blijvend grasland (> 5 jaar in gebruik als grasland) op landelijk niveau. Gezien het hoge economische rendement van graslandvernieuwing zouden landbouwers door deze norm kunnen worden geprikkeld om hun grasland binnen vijf jaar te vernieuwen, zodat het niet onder blijvend grasland komt te vallen en onderworpen kan worden aan beperkingen. In dat geval is er sprake van een perverse prikkel om grasland te vernieuwen, ook als dat niet nodig is. Voor klimaat, bodem en biodiversiteit is dat ongunstig. Bij de invulling van GLMC 1 zou deze prikkel kunnen worden tegengegaan, bijvoorbeeld door te vereisen dat grasland alleen mag worden vernieuwd als daar objectief aantoonbaar noodzaak toe is en het aandeel kruidenrijk grasland, dat minder vaak vernieuwd hoeft te worden dan Engels raaigras, hoog genoeg is.

- GLMC 2 (bescherming van wetlands en veengebieden)

Deze norm is nieuw en moet door Nederland worden ingevuld. Om verbranding van veen en aantasting van wetlands te voorkomen, zouden bijvoorbeeld beperkingen aan teelten (ploegverbod) of peilverhoging kunnen worden opgelegd ten behoeve van klimaat en biodiversiteit.

- GLMC 3 (stoppelverbrandingsverbod)

Deze norm is onderdeel van GLMC 6 uit Bijlage II bij Verordening 1306/2013. Geen verandering ten opzichte van het huidige GLB. Gewasresten mogen alleen om fytosanitaire redenen met ontheffing van de burgemeester worden verbrand.

- GLMC 4 (bufferstroken langs waterlopen)

Deze norm komt overeen met GLMC 1 uit Bijlage II bij Verordening 1306/2013. Aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en de nationale actieprogramma's daarvoor moet worden voldaan.

- GLMC 5 (landbouwbedrijfsduurzaamheidsinstrument)

Deze GLMC is nieuw en eigenlijk geen norm, maar een hulpmiddel dat door de EC is ontwikkeld om in alle lidstaten landbouwers toegang te geven tot een IT-applicatie om hun nutriëntenbeheer te monitoren.⁶¹

- GLMC 6 (bodembewerking in relatie tot bodemdegradatie)

Deze norm komt overeen met GLMC 5 uit Bijlage II bij Verordening 1306/2013. Geen verandering ten opzichte van het huidige GLB. Deze GLMC is primair gericht op gebieden met hellingen en dientengevolge erosie door water (in Nederland, met name in Zuid-Limburg).

- GLMC 7 (geen kale grond in gevoelige periode)

Deze norm komt overeen met GLMC 7 uit Bijlage II bij Verordening 1306/2013. Geen verandering ten opzichte van het huidige GLB.

- GLMC 8 (gewasrotatie)

Deze GLMC is een verandering ten opzichte van de eis van gewasdiversificatie in het huidige GLB (Art. 44 van Verordening 1307/2013). Lidstaten kunnen onder deze nieuwe GLMC voorwaarden stellen aan rotatie van gewassen en kunnen bepaalde teeltopvolging verplicht stellen. Dit gaat verder dan de eis van gewasdiversificatie. Voor het realiseren van milieudoelen ten aanzien van water, bodem en lucht biedt deze GLMC kansen om verbeteringen door te voeren in de staande landbouwpraktijk. Gezien de complexiteit van de bestaande praktijken en de verwevenheid van bedrijven vraagt uitwerking van deze GLMC bijzondere aandacht en zorgvuldigheid.

- GLMC 9 (niet-productieve elementen)

Deze GLMC bouwt voort op GLMC 7 uit Verordening 1306/2013, die betrekking had op het in standhouden van landschapselementen, een snoeiverbod tijdens de broedtijd en (facultatief) maatregelen tegen invasieve exoten. GLMC 9 combineert dit met een minimumaandeel landbouwareaal gewijd aan niet-productieve elementen of oppervlakten, ter vervanging van het ecologisch aandachtsgebied uit Art. 46 van Verordening 1307/2013. Essentieel verschil is dat het ecologisch aandachtsgebied mag worden ingevuld met productieve en aan productie gerelateerde teelten, zoals vanggewassen, maar GLMC 9 niet.⁶²

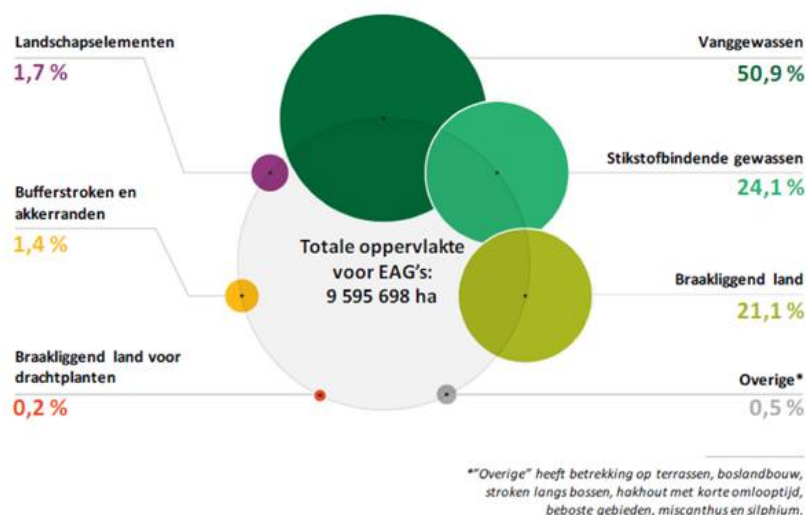
In Nederland is de teelt van vanggewassen in ecologische aandachtsgebieden mogelijk gemaakt door de motie Dik-Faber. Zoals elders toegelicht (zie hoofdstuk 5) en aangetoond door de ERK

⁶¹ Koppeling hiervan aan de afrekenbare stoffenbalans van het rapport-Remkes is denkbaar, echter GLMC 5 heeft blijkens de Algemene Oriëntatie van de Raad als zodanig geen steun bij de lidstaten en wordt een optie voor bedrijfsadvisering.

⁶² In de Algemene Oriëntatie van de Raad voor de Verordening Strategische Plannen worden vanggewassen toegelaten als invulling GLMC 9, in afwijking van het Commissievoorstel en wetenschappelijk bewijs dat dit in strijd is met het doel van de norm.

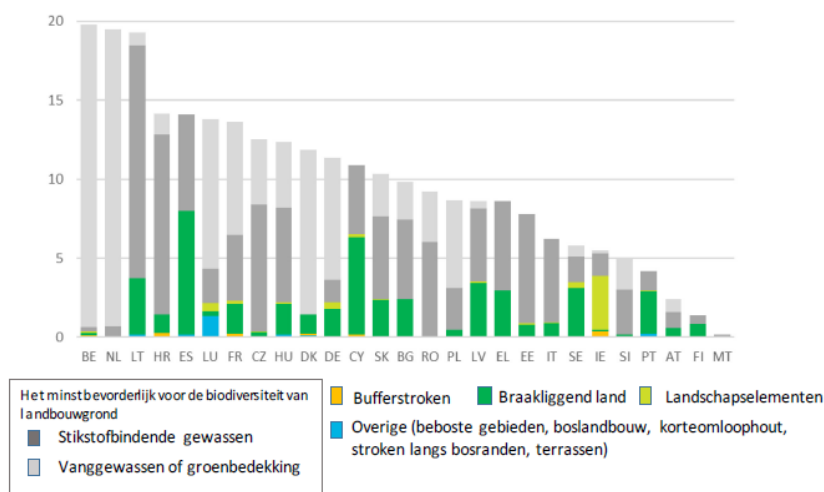
(2017, 2020),⁶³ heeft die invulling ervoor gezorgd dat het GLB nagenoeg geen steun geeft aan landschapselementen en andersoortige niet-productieve elementen (solitaire bomen, poelen etc.) (Figuur 7). Dat heeft op zijn beurt tot gevolg dat de landbouw vrijwel alleen bijdraagt aan biodiversiteit via het ANLb. Nederland heeft binnen de EU de ecologische aandachtsgebieden extreem ongunstig ingevuld (Figuur 8). Bij de invulling van deze norm in het NSP is het uit het oogpunt van doelrealisatie belangrijk om binnen GLMC 9 uitsluitend niet-productieve activiteiten toe te staan (dus geen vanggewassen, stikstofbindende gewassen of biomassagewassen).

Figuur 7 — EAG-opties in de EU in 2018



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

Figuur 7 Toepassing van de opties voor invulling van het ecologisch aandachtsgebied in de EU in 2018 (bron: ERK, 2020b).



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Figuur 8 Aandeel (%) van verschillende ecologische aandachtsgebieden in bouwland in 2017 in de lidstaten (bron: ERK, 2020a).

⁶³ Citaat: De huidige vergroeningsvereisten zijn in het algemeen weinig veeleisend zijn en komen grotendeels overeen met normale landbouwpraktijken. Daarnaast kunnen de meeste landbouwers (65%) dankzij uitgebreide vrijstellingen de vergroeningsbetaling ontvangen zonder te worden onderworpen aan vergroeningsverplichtingen. Als gevolg daarvan leidt vergroening slechts bij een zeer gering percentage van de landbouwgrond in de EU tot een positieve verandering in landbouwpraktijken. Volgens schatting creëerden landbouwers nieuwe ecologische aandachtsgebieden en vergrootten ze de gewasdiversificatie op slechts ongeveer 3,5% van het bouwland, d.w.z. ongeveer 2% van de totale EU-landbouwgrond (ERK, 2017).

- GLMC 10 (omzetverbod blijvend grasland Natura 2000-gebieden)

Deze norm geeft invulling aan de verplichting onder de Habitatrichtlijn om Natura 2000-gebieden in goede staat te houden. Het toestaan van scheuren van grasland in Natura 2000-gebieden is in strijd met Art. 45.1 van Verordening 1307/2013. Ook onder GLMC 10 dienen de lidstaten een scheur- (ploeg-) en omzetverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden in te stellen.

Voor de RBE geldt de koppeling uitsluitend de aangegeven aspecten; weliswaar is de betreffende regelgeving in haar geheel onverkort van toepassing, maar korting van de steun vindt alleen plaats bij niet-naleving van de gespecificeerde onderdelen. Lidstaten hebben geen bevoegdheid om daar iets aan toe te voegen of van af te doen. Wel hebben zij de mogelijkheid om aanvullingen op te nemen in de conditionaliteit, hetgeen hetzelfde effect zou sorteren als uitbreiding van de RBE.

Versterking van de conditionaliteit wordt door de Europese Rekenkamer aanbevolen (ERK, 2018). Daarbij merkt de Europese Rekenkamer op dat het sanctiesysteem bij niet-naleving ontoereikend is en in de voorstellen voor het nieuwe GLB onvoldoende afschrikwekkende werking heeft. Niet-naleving van vergroeningsvoorwaarden leidt in het huidige GLB tot een sanctie van maximaal 75% van de vergroeningsbetaling, dus 22,5% van de totale inkomenssteun. Bij invoering van de versterkte conditionaliteit in het nieuwe GLB zou die sanctie volgens de Europese Rekenkamer slechts 3% van de totale betaling bedragen. Daarmee wijkt het GLB wat betreft de conditionaliteit af van de gebruikelijke eis in EU-regelgeving dat sancties effectief, proportioneel en afschrikwekkend moeten zijn.⁶⁴ In dat licht zal de bijdrage van conditionaliteit aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van het GLB waarschijnlijk beperkt blijven.

De invulling van de GLMC in het NSP heeft gevolgen voor de rentabiliteit van het boerenbedrijf en het inkomen van landbouwers. Dit rapport gaat daar niet op in. De economische gevolgen van eventuele keuzes vergen aanvullend onderzoek.

4.2.2 Ecoregelingen

Ecoregelingen voorzien in betalingen uit de eerste pijler voor bovenwettelijke groenblauwe diensten, 100% gefinancierd door de EU. Voor activiteiten die onder de versterkte conditionaliteit vallen, mag echter geen vergoeding worden gegeven.

Ecoregelingen bieden belangrijke kansen voor het realiseren van de doelen met betrekking tot klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap, doordat zij breed toegankelijk zijn en landbouwers waarschijnlijk zullen willen deelnemen om hun inkomenssteun zo veel mogelijk te behouden. Met de invulling van de ecoregelingen heeft een lidstaat een krachtig instrument⁶⁵ om te sturen op maatschappelijke doelen. Er is een breed draagvlak onder landbouwers en in de maatschappij voor verduurzaming van de landbouw. Nadeel is het eenjarige karakter. Hoewel met jaarlijkse regelingen enige voordelen kunnen worden bereikt, zijn er meerjarige verbintenissen nodig om bepaalde milieu- en klimaatvoordelen tot stand te brengen (bijvoorbeeld om het gehalte aan organische materialen in de bodem te verhogen en de koolstofvastlegging te verbeteren) (ERK, 2018).

Hoofdstuk 5 gaat nader in op de ecoregelingen.⁶⁶

⁶⁴ Die eis staat ook in Art. 57 van de Horizontale GLB-Verordening, maar wordt door de verplichte sanctiesystematiek van de conditionaliteit vergaand ingeperkt.

⁶⁵ De Algemene Oriëntatie van de Raad voor de Verordening Strategische Plannen volgt het Commissievoorstel om ecoregelingen verplicht deel te laten zijn van het GLB, met een minimum van 20% van het budget voor de rechtstreekse betalingen (even afgezien van een rekenformule waarin ook de inzet voor agro-milieu-klimaatmaatregelen betrokken wordt). Het Europees Parlement wil 30% van dat budget reserveren voor ecoregelingen. Met een jaarlijks budget voor 2021-2027 voor de EU voor de rechtstreekse betalingen van circa € 35 miljard tot € 38 miljard gaat het om een budget voor ecoregelingen van circa € 7 tot € 11 miljard per jaar.

⁶⁶ Daarbij komen ook oplossingen aan de orde met betrekking tot het eenjarige karakter.

4.2.3 Agro-milieu-klimaatmaatregelen

Het huidige agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) wordt gefinancierd uit de tweede pijler van het GLB op basis van cofinanciering en wordt beheerd door de provincies en waterschappen. Uit het ANLb worden meerjarige, vrijwillige verbintenissen gefinancierd voor acties ten gunste van klimaat en leefomgeving (Art. 65 van de Verordening Strategische Plannen). Enkel bovenwettelijke kosten mogen worden vergoed op basis van extra kosten en gederfde inkomsten.

Voorbeelden van zulke acties zijn:

- Verlaat maaien
- Plas-dras
- Onderhoud landschapselementen
- Nestbescherming
- Inzaaien bloemrijke akkerranden

In Nederland wordt het ANLb uitgevoerd door collectieven van landbouwers, die in het algemeen voorlopers zijn wat betreft de zorg voor klimaat en leefomgeving. Het collectieve ANLb kan worden beschreven als een projectsubsidie waarbij het collectief zich verbindt om een leefgebied te creëren voor bijvoorbeeld weidevogels. Er wordt betaald voor de totale hoeveelheid gecreëerd leefgebied, volgens het voorgestelde plan van het collectief. Het tarief per hectare is gebaseerd op de verwachte mix van activiteiten in het veld en is voor elk collectief aangepast aan zijn specifieke situatie. De collectieven bepalen zelf hoeveel zij deelnemende landbouwers vergoeden en/of voeren zelf het beheer uit. Door te werken met ruime normtarieven is speelruimte geschapen voor het belonen van extra inspanningen. De organisatiekosten van de collectieven (transactiekosten) worden ook vergoed uit het GLB. Reden voor invoering van het ANLb was dat er zo ruimte kon worden geboden voor lokale sturing op basis van wat er gebeurt in het veld, met ruimte voor tussentijdse aanpassing naargelang de resultaten en voor een niveau van vergoeding passend bij de lokale situatie.

De uitvoering van het ANLb door collectieven is een specifiek Nederlandse constructie, waar in Europa en bij de EC brede belangstelling voor bestaat. Naar het zich laat aanzien, blijft de mogelijkheid om de agro-milieu-klimaatverbintenissen uit de tweede pijler via collectieven uit te voeren in het nieuwe GLB behouden.

Het ANLb is bij uitstek geschikt voor langjarige kapitaalintensieve acties (bijv. plas-dras) en voor verkenningen om later een bredere groep landbouwers te kunnen bereiken. In dat verband worden enkele pilots voor het nieuwe GLB uitgevoerd.

Nadeel van de agro-milieu-klimaatverbintenissen zijn de hoge uitvoeringskosten, die een gevolg zijn van het meer specialistische karakter van het ANLb (Schoneveld et al., 2017). Het specialistische karakter van de verbintenissen is mede een gevolg van de invulling die Nederland aan de tweede pijler gegeven heeft, hetgeen een gevolg is van de keuze om het GLB vooral via de eerste pijler uit te voeren. Ruim 90% van de GLB-middelen van Nederland betreft de eerste pijler. Sommige andere lidstaten besteden de helft van hun GLB-middelen via de tweede pijler en willen dat ook zo houden. Door te werken met agrarische natuurcollectieven zijn de uitvoeringskosten van het ANLb in het huidige GLB overigens teruggedrongen. Die collectieven hebben door het werken binnen begrensde, kansrijke gebieden echter een beperkte reikwijdte.

Uit oogpunt van doelrealisatie voor klimaat, milieu en biodiversiteit is een verschuiving van middelen van de eerste naar de tweede pijler aan te bevelen (RLi, 2019). De Verordening Strategisch Plannen laat ruimte om budget voor dat doel over te hevelen.

4.2.4 Steun voor gebieden met beperkingen en vereisten

Uit de tweede pijler kan naast agro-milieu-klimaatverbintenissen ook steun worden gegeven voor gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen (Art. 66 van de Verordening Strategische Plannen) en voor gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten

(Art. 67). Bij Art. 66 gaat het onder meer om bergboeren⁶⁷, bij Art. 67 om landbouw in Natura 2000-gebieden, andere natuurgebieden en onder de Kaderrichtlijn Water aangewezen gebieden waarvoor stroomgebiedbeheerplannen van toepassing zijn. De extra kosten en gederfde inkomsten vergeleken met gebieden zonder die beperkingen of vereisten mogen worden vergoed, in de vorm van een hectaretoeslag. Er hoeft dus door de landbouwer in een dergelijk gebied niet iets bijzonders te worden gedaan of nagelaten om voor subsidie in aanmerking te komen. Daarmee bieden Art. 66 en 67 ruimte voor vergoeding van groenblauwe diensten die verdergaat dan de ecoregelingen en de agro-milieu-klimaatmaatregelen.

Op de algemene regel dat er geen vergoeding mag worden gegeven voor extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van conditionaliteit, geldt in Art. 67 bovendien een uitzondering in het geval van beperkingen als gevolg van de Richtlijn 2000/60/EG, wat betreft RBE 1 in relatie tot vervuiling door fosfaten. De uitzondering staat toe dat opgelegde normen financieel worden gecompenseerd.

Voor het realiseren van de klimaat-, milieu- en biodiversiteitsdoelen kan het NSP gebruikmaken van beide artikelen:

- Bij Art. 66 zou kunnen worden gedacht aan de beperkingen van het veenweidegebied voor zover dat onder de zeespiegel ligt. Verplichte verhoging van het grondwaterpeil om bodemdaling tegen te gaan in gebieden die worden bedreigd door de stijging van de zeespiegel zou financieel kunnen worden gecompenseerd voor de inkomstenderving ten gevolge van die peilverhoging vergeleken met gebieden waar peilverhoging niet wordt opgelegd. Wanneer peilverhoging ten behoeve van het klimaat aan landbouwers wordt opgelegd in het kader van conditionaliteit, is vergoeding niet mogelijk. De gebiedsspecifieke beperking mag niet uit het GLB zelf voortkomen. Voorwaarde is ook dat de betreffende gebieden al onder het huidige GLB zijn of worden aangewezen (Art. 66.2).
- Bij Art. 67 zou kunnen worden gedacht aan financiële compensatie voor beperkingen aan het gebruik van fosfaat en daarmee meststoffen in het algemeen.

Beide artikelen bieden dus een voor het GLB unieke mogelijkheid om landbouwers te compenseren voor de economische schade ten gevolge van generieke maatregelen (peilverhoging) en bovenwettelijke verplichtingen en kunnen ten goede komen aan klimaat, milieu en – zij het indirect door verdroging en vermesting tegen te gaan – biodiversiteit.

4.3 Onderlinge wisselwerking tussen interventies

De verschillende interventietypes zijn in de verordening bedoeld om elkaar aan te vullen. De versterkte conditionaliteit bij de basisinkomenssteun vormt de fundering, aanvullend waarop ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen genomen kunnen worden. De conditionaliteit is daarbij een algemeen raamwerk dat door de lidstaten moet worden ingevuld en aangevuld, met daarop aansluitende ecoregelingen. Om dit te verduidelijken, heeft de EC een reeks fiches opgesteld waarin zij de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen uitwerkt en concrete voorbeelden geeft (Bijlage 2).

Voor sommige doelen is aangescherpte conditionaliteit de geëigende manier om de doelen te realiseren, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van eisen die redelijkerwijs aan elke landbouwer gesteld mogen worden (normstelling). Het principe in de Verordening Strategische Plannen dat het naleven van gestelde normen niet dient te worden gecompenseerd, sluit aan op algemene, maatschappelijke opvattingen. Overtreding van normen, zoals het verbod op te hard rijden of door rood licht rijden, wordt in het maatschappelijk verkeer bestraft; beloning van goed gedrag in het verkeer is beperkt tot bijvoorbeeld lagere tarieven in het openbaar vervoer of fiscale korting op aanschaf van een elektrische auto. In de landbouw ligt normstelling voor de hand in relatie tot milieu (water, lucht, bodem), onder het motto 'de vervuiler betaalt'. Van landbouwers wordt verwacht dat zij de kosten van externe effecten van hun handelen in relatie tot het milieu in hun prijs verdisconteren en die kosten niet afwentelen op de maatschappij. Voor klimaat en biodiversiteit ligt beloning van gewenst gedrag wel

⁶⁷ In Nederland werd in het verleden op basis van deze interventie steun verleend aan 'vaarboeren', in gebieden waar geen bruggen over sloten werden aangelegd.

voor de hand, omdat normstelling hier niet eenvoudig is en landbouwers moeten worden gestimuleerd tot het gewenste gedrag. De baten van maatregelen ten gunste van klimaat en biodiversiteit liggen voor een belangrijk deel op collectief niveau (minder klimaatopwarming, minder afname van biodiversiteit), terwijl de economische schade van bijvoorbeeld peilverhoging voor individuele landbouwers hoog kan zijn. Buiten de landbouw wordt bij overheidshandelen dat individuele belangen opoffert aan collectieve belangen gewoonlijk een schadevergoeding verstrekt (bijv. bij onteigening).

De grens tussen normstelling (stok) en beloning van gewenst gedrag (wortel) is niet scherp. Bij de uitwerking van het NSP zal daarom moeten worden gezorgd voor fijnregeling tussen conditionaliteit en ecoregelingen. De fiches van de EC (Bijlage 2) geven daar een handreiking toe. Een evenwichtig samenspel tussen verzwaarde normstelling en beloning van diensten aan klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap bevordert het draagvlak. Landbouwers moeten weliswaar aan extra normen voldoen, maar worden aanvullend beloond voor bepaalde inspanningen in het algemeen belang. Het behoud van houtwallen en solitaire bomen (landschapselementen) kan bijvoorbeeld deels worden opgenomen in de versterkte conditionaliteit (verbod op het ruimen van houtwallen en bomen) en deels worden beloond via ecoregelingen (subsidie voor het onderhoud daarvan). Ook kan een gewenningsperiode worden gehanteerd, bijvoorbeeld voor peilverhoging in het veenweidegebied, na afloop waarvan geen compensatie gegeven wordt (RLi, 2020).

Tegen versterkte conditionaliteit wordt wel aangevoerd dat een wortel beter werkt dan een stok: vrijwilligheid zou meer resultaat sorteren (zie bijvoorbeeld het BNC-fiche van het kabinet over de GLB-voorstellen; ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018). Naast ombouw van rechtstreekse inkomenssteun naar ecoregelingen wordt ook overheveling van budget van de eerste naar de tweede pijler ten behoeve van het ANLB in dat kader als doelmatig gezien (RLi, 2019). Door de EC en ngo's is juist steeds aangedrongen op versterkte conditionaliteit, omdat het onzeker is of lidstaten ecoregelingen zullen willen opstellen die werkelijk resultaat opleveren voor klimaat, milieu en biodiversiteit. Het officiële standpunt van het Europees Parlement⁶⁸ is inmiddels dat 60 procent van de eerste pijler moet worden gereserveerd voor rechtstreekse inkomenssteun. Dit laat zien dat ambitieuze invulling van de conditionaliteit noodzakelijk is: het grootste deel van de GLB-middelen zal anders geen significante voordelen opleveren voor de GLB-doelen met betrekking tot klimaat, milieu en biodiversiteit.

Versterkte conditionaliteit zou ertoe kunnen leiden dat deelname aan het GLB niet langer aantrekkelijk is voor landbouwers, omdat de kosten hoger zijn dan de baten (Berkhout et al., 2020). Landbouwers die niet deelnemen aan het GLB zijn immers niet gebonden aan naleving van de GLMC's. Dit zou wellicht kunnen worden ondervangen door de GLMC's verplicht te stellen voor alle landbouwers via nationale regelgeving. Een andere mogelijkheid is om naleving van bepaalde normen als voorwaarde te stellen om in aanmerking te komen voor steun uit de ecoregeling. Normstelling kan namelijk op allerlei niveaus plaatsvinden: nationaal (regelgeving met betrekking tot alle landbouwers), via de conditionaliteit (normen met betrekking tot landbouwers die basisinkomenssteun ontvangen) en via de voorwaarden van de ecoregeling (normen met betrekking tot landbouwers die steun uit de ecoregeling ontvangen).

Hoewel de interventietypes elkaar in beginsel versterken en aanvullen, is er ook sprake van onderlinge verdringing. Maatregelen die zijn opgenomen in de nationale invulling van de conditionaliteit mogen niet worden vergoed via de ecoregelingen, agro-milieu-klimaatverbintenissen of steun voor gebieden met beperkingen (met enkele uitzonderingen; zie voorgaande paragraaf). Van lidstaten wordt verwacht dat zij de conditionaliteit ambitieus invullen (voor de invulling van het NSP geldt een *no-backsliding* principe). Dat betekent echter dat het niet mogelijk is om de verplichte maatregelen te vergoeden (opnieuw met uitzondering van bepaalde gevallen in gebieden met natuurlijke beperkingen). Voor het draagvlak voor het nieuwe GLB is het wenselijk om zwaardere eisen wel te kunnen vergoeden. Er is dus sprake van een trade-off tussen conditionaliteit als middel om de doelen te realiseren en ecoregelingen. Dit laat zich met name voelen bij collectieve goederen, omdat daarvoor een beloning boven de extra kosten en gederfde inkomsten mogelijk en wenselijk is (zie hoofdstuk 5). Voor de productie van private goederen (gewassen, dieren, voedsel, voeder, biomassa) levert de trade-off minder spanning op.

⁶⁸ https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2020/10/All-adopted-amendments_TA-9-2020-0287_EN.pdf

Het verdient daarom aanbeveling om bij de invulling van de groenblauwe architectuur in te zetten op een zorgvuldig afgewogen balans tussen conditionaliteit, ecoregelingen en ANLb, waarbij per doel maatwerk wordt geleverd om te zorgen dat dat doel werkelijk wordt gerealiseerd. Ook vanuit de gedragswetenschappen wordt geadviseerd om een afgewogen balans na te streven tussen verplichte conditionaliteit en vrijwillige ecoregelingen, omdat landbouwers verschillen in gevoeligheid voor verplichtingen of stimulerende prikkels (Dessart et al., 2019). Een keuze voor zo hoog mogelijke conditionaliteit (ten koste van ecoregelingen en ANLb) of voor zo laag mogelijke conditionaliteit (ten gunste van ecoregelingen en ANLb) is niet bevorderlijk voor de realisatie van de doelen. Specifieke oplossingen verdienen de voorkeur boven generieke oplossingen. Op vergelijkbare wijze beargumenteert het PBL dat laagdrempelige en breed toegankelijke ecoregelingen minder geschikt lijken om grote milieuverbeteringen te bereiken, aangezien die verbeteringen vragen om gerichte maatregelen in specifieke gebieden (Bouma & Oosterhuis, 2019).

Spanningen zouden daarbij zo veel mogelijk moeten worden weggenomen. De belangrijkste mogelijkheid daartoe⁶⁹ is de uitzondering in Art. 66 en Art. 67 voor gebieden met natuurlijke beperkingen, Natura 2000-gebieden, andere natuurgebieden en gebieden vallend onder stroomgebiedbeheerplannen. Door daarop in te zetten, kunnen bijvoorbeeld in het veenweidegebied, bufferzones rond Natura 2000-gebieden of op de hoge zandgronden maatregelen worden genomen waarbij een vergoeding wordt gegeven. Daarvoor kan overheveling van middelen naar de tweede pijler dienstig zijn. De ruimte daarvoor was in het voorstel van de EC uit 2018 15%, hetgeen door de regeringsleiders in hun akkoord over het Meerjarig Financieel Kader is verhoogd tot 25%, plus 15% voor de groenblauwe doelen. Bij zo'n overheveling ten gunste van klimaat, milieu of biodiversiteit blijft sprake van volledige financiering door de EU. Op deze manier kan realisatie van de doelen worden bevorderd op een manier die de belangen van landbouw en natuur gelijktijdig dient. Feitelijk kunnen middelen uit de eerste pijler zo met behoud van volledige EU-financiering worden weggezet via een interventie uit de tweede pijler. Alternatief is om hiervoor extra nationale of regionale middelen in te zetten.

4.4 Conclusies

De Verordening Strategische Plannen reikt voor het invullen van de groenblauwe architectuur vier interventies aan: conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten.

De lidstaten moeten de conditionaliteit voor hun situatie nader invullen, boven op de minimumvereisten die in de verordening zelf vastliggen. Nadere normstelling ligt vooral voor de hand bij milieunormen ten aanzien van water, bodem en lucht. De nationale invulling van de conditionaliteit moet sporen met de algemene bepaling dat de keuzes in het NSP geen teruggang mogen inhouden vergeleken met de huidige nationale invulling van het GLB. Het standpunt van het Europees Parlement dat 60 procent van het GLB-budget in de eerste pijler moet worden gereserveerd voor rechtstreekse inkomenssteun ten koste van ecoregelingen en eventuele overheveling naar de tweede pijler, laat zien dat een ambitieuze invulling van de conditionaliteit noodzakelijk is om de doelen van het GLB ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit te realiseren.

Door middel van maatwerk moeten aanvullend daaraan bijpassende ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen en vereisten worden uitgewerkt. Die uitwerking moet rekening houden met regionale aspecten zoals grondsoort, ligging ten opzichte van Natura 2000- en Natuur Netwerk Nederland-gebieden en soort bedrijven in een gebied. Generieke nationale maatregelen zijn onvoldoende doelmatig. Synergieën tussen klimaat, milieu en biodiversiteit moeten worden uitgebuit en antagonismen vermeden.

⁶⁹ Een andere optie is een ander tarief voor de rechtstreekse betalingen in specifieke gebieden, conform Artikel 18.2 ("De lidstaten kunnen besluiten om het bedrag van de basisinkomenssteun per hectare te differentiëren naar groepen gebieden met vergelijkbare sociaaleconomische of agronomische omstandigheden.").

De mogelijkheid om steun te geven aan gebieden met beperkingen en vereisten (Art. 66 en Art. 67) maakt een uitzondering op de regel dat uitsluitend bovenwettelijke maatregelen mogen worden vergoed. Door daarop in te zetten, kunnen bijvoorbeeld in het veenweidegebied, bufferzones rond Natura 2000-gebieden of op de hoge zandgronden maatregelen worden genomen waarbij een vergoeding wordt gegeven. Daarvoor kan overheveling van middelen naar de tweede pijler dienstig zijn. Bij zo'n overheveling ten gunste van klimaat, milieu of biodiversiteit blijft sprake van volledige financiering door de EU.

Het is daarbij belangrijk dat de verschillende interventies aanvullend zijn en elkaar versterken om uiteindelijk effectief bij te dragen aan de doelen.

5 Ecoregelingen

5.1 Onderzoeksvraag

9. *Hoe kunnen ecoregelingen optimaal worden vormgegeven vanuit het perspectief van doelrealisatie?*

5.2 Juridisch kader

Ecoregelingen ('regelingen voor klimaat en milieu') zijn nieuw voor het GLB. Artikel 28 van de Verordening Strategische Plannen geeft er het juridisch kader voor. De lidstaten zijn verplicht om zulke regelingen op te stellen. Deelname aan de regeling(en) dient vrijwillig te zijn. De begunstigden moeten echte landbouwers zijn in de zin van de verordening. Het moet gaan om maatregelen ten gunste van klimaat en milieu (leefomgeving)⁷⁰, conform Art. 6.1(d-f) van de Verordening op areaal dat in aanmerking komt voor inkomenssteun per hectare.⁷¹ De lidstaten moeten een lijst opstellen van subsidiabele acties waaruit de landbouwer kan kiezen. Die acties moeten Europees en nationaal bovenwettelijk zijn en moeten boven de nationaal ingevulde conditionaliteit (RBE en GLMC) en de basisvoorwaarden voor instandhouding van het landbouwareaal uitgaan. De acties in de ecoregeling moeten zijn afgestemd met de agro-milieu-klimaatverbintenissen onder de tweede pijler en mogen daar niet mee samenvallen. Het nationaal strategisch plan moet specificeren welke voorwaarden de lidstaat stelt aan de subsidiabele acties.

Lid 6 van Art. 28 betreft de vorm van de jaarlijkse betaling:

6. *De steun voor ecoregelingen neemt de vorm aan van een jaarlijkse betaling per subsidiabele hectare en wordt verleend:*
- a. *hetzij als aanvullende betaling⁷² bij de basisinkomenssteun als vastgesteld in deze afdeling, onderafdeling 2,*
 - b. *hetzij als betaling om de begunstigden geheel of gedeeltelijk te vergoeden voor de extra kosten en de gederfde inkomsten als gevolg van de aangegane verbintenissen als vastgesteld op grond van artikel 65.⁷³*

De eerste optie laat ruimte om een systematiek in te richten die verwant is aan de huidige vergroening, waarbij landbouwers keuzes moeten maken uit een actiemenu en daaraan invulling geven om de volle inkomenssteun te ontvangen. Wanneer een landbouwer afziet van die verplichte vergroening wordt hij in het huidige systeem gekort op de vergroeningscomponent van die steun.⁷⁴ In de nieuwe systematiek hebben landbouwers geen recht op een vaste top-up, zijn zij niet verplicht om vergroeningsactiviteiten uit te voeren (anders dan vanwege de conditionaliteit) en wordt het keuzemenu door de lidstaat opgesteld in plaats van te worden opgelegd vanuit de Europese regelgeving.

Art. 28.6 van de Verordening Strategische Plannen laat daarbij open of de top-up wordt uitgekeerd over het gehele bedrijfsareaal van de landbouwer of alleen over het areaal waarop de gekozen acties plaatsvinden (Feindt et al., 2018, 2019a). In het eerste geval is sprake van vrijwillige vergroening-nieuwe-stijl in zuivere analogie met de huidige verplichte vergroening. In het tweede geval is sprake van een tussenvorm tussen de huidige vergroening en de agro-milieu-klimaatmaatregelen van het

⁷⁰ De Engelse tekst van de verordening heeft het over 'the climate and the environment'. De Nederlandse versie vertaalt 'environment' met 'milieu', waarmee echter zowel water, bodem, lucht als biodiversiteit en landschap wordt bedoeld. In dit rapport wordt dat geheel aangeduid als 'leefomgeving' (zie de Woordenlijst aan het begin van dit rapport).

⁷¹ De Algemene Oriëntatie van de Raad van 21 oktober 2020 voegt aan Art. 28.2 de optie toe van betalingen per dier.

⁷² De aanvullende betaling wordt ook wel top-up genoemd.

⁷³ Art. 65 van de Verordening Strategische Plannen betreft de agro-milieu-klimaatmaatregelen onder het ANLb.

⁷⁴ De korting bedraagt maximaal 75% van de 30% vergroeningscomponent (Europese Rekenkamer, 2018).

ANLb, echter zonder beperking tot gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Die beperking geldt namelijk alleen voor de tweede optie, waarbij de jaarlijkse betaling de systematiek van de agro-milieu-klimaatmaatregelen in de tweede pijler volgt.

Dat de top-up kan worden uitgekeerd over hetzij het gehele bedrijfsareaal van de landbouwer dan wel over enkel het areaal waarop de gekozen actie plaatsvindt, blijkt uit de considerans van de verordening en vergelijking daarvan met de huidige Verordening 1307/2013. Overweging 37 van de huidige Verordening 1307/2013 stelt nadrukkelijk dat de top-up het gehele bedrijfsareaal moet betreffen, terwijl overweging 31 van de Verordening Strategische Plannen die koppeling loslaat:

Verordening 1307/2013, overweging 37:

[...] Opdat de doelstellingen van de maatregel beter worden verwezenlijkt en de 'vergroening' efficiënt kan worden beheerd en gecontroleerd, dienen die praktijken van toepassing zijn op het volledige subsidiabele areaal van het bedrijf. [...]

Verordeningen Strategische Plannen, overweging 31:

[...] De lidstaten moeten bij de rechtstreekse betalingen in de strategische GLB-plannen ecoregelingen instellen die vrijwillig zijn voor de landbouwers en volledig moeten worden gecoördineerd met de andere betrokken interventies. Die regelingen moeten door de lidstaten worden omschreven als een betaling die wordt toegekend hetzij als stimulans en vergoeding voor het leveren van collectieve goederen⁷⁵ door middel van landbouwpraktijken die gunstig zijn voor milieu en klimaat, hetzij als een compensatie voor de invoering van die praktijken. [...]

Voor de top-up van Art. 28.1(a) kan daarmee gekozen worden uit twee opties⁷⁶, te weten:

- Een toeslag per areaal gerealiseerde actie (los van het hele bedrijfsareaal en aanvullend bij de basisinkomenssteun enkel voor de betreffende areaal) of
- Een toeslag over het gehele bedrijfsareaal, gebaseerd op de verschillende acties die op verschillende delen van het bedrijf zijn gerealiseerd (dus als opslag op de basisinkomenssteun voor het hele bedrijfsareaal).

In beide opties is sprake van een aanvullende betaling, waarvan de grondslag anders is dan die van de agro-milieu-klimaatmaatregelen van Art. 65 zoals in Art. 28.6(b), waar extra kosten en gederfde inkomsten dwingende grondslag is. Overweging 31 van de Verordening Strategische Plannen omschrijft de grondslag voor betalingen onder Art. 28.6(a) als een 'stimulans en vergoeding voor het leveren van collectieve goederen door middel van landbouwpraktijken die gunstig zijn voor milieu en klimaat', terwijl de grondslag voor de betaling onder Art. 28.6(b) een 'compensatie voor de invoering van die praktijken' is.

De top-up van Art. 28.6(a) beoogt dus een stimulans en vergoeding in de zin van beloning⁷⁷ te zijn voor het leveren van collectieve goederen. De bewoording van overweging 31 laat zien dat het daarbij niet louter gaat om een vergoeding in de zin van compensatie in de zin van tegemoetkoming (zoals in Art. 28.6(b)), maar expliciet ook om een stimulans daar bovenop.

De vraag of de betaling beperkt blijft tot de gemaakte kosten en gederfde inkomsten dan wel een extra stimulans bevat, raakt aan de eisen van de WTO voor steun aan landbouwers. Zulke steun mag namelijk niet marktverstoring zijn. Een compensatie voor gemaakte extra kosten en gederfde inkomsten vergeleken met normale teelten is per definitie niet marktverstoring. Dat geldt ook voor

⁷⁵ In de Engelse versie 'public goods'.

⁷⁶ De Algemene Oriëntatie van de Raad van 21 oktober 2020 legt beide mogelijkheden expliciet vast in Art. 28.6: "Support for a particular eco-scheme shall take the form of an annual payment for all eligible hectares or for the eligible hectares covered by the eco-schemes."

⁷⁷ In de Engelse versie van de verordening: "They should be defined by the Member States as a payment granted either for incentivising and remunerating the provision of public goods by agricultural practices beneficial to the environment and climate or as a compensation for the introduction of these practices". In het eerste geval dus een stimulans en beloning voor het leveren van publieke diensten, in het tweede geval een compensatie van de kosten en inkomstenderving. In de Franse versie 'pour encourager et rémunérer la fourniture de biens publics', versus 'compensation'. In de Duitse versie 'Vergütung' versus 'Ausgleich'.

vergoedingen voor acties die niet gekoppeld zijn aan productie. Plas-dras, bloemrijke akkerranden, onderhoud van houtwallen en natuurvriendelijke oevers kunnen daarom voor de WTO ruimer worden beloond dan een vergoeding van gemaakte kosten en gederfde inkomsten. Overweging 31 van de Verordening Strategische Plannen beperkt toepassing van Art. 28.6(a) dan ook tot betalingen voor de levering van collectieve goederen. Zulke betalingen zijn niet marktversturend en mogen onder Art. 28.6(a) financieel gestimuleerd worden boven op de extra kosten en gederfde inkomsten verbonden aan de betreffende actie. De stimulans kan nodig zijn om te borgen dat voldoende landbouwers intekenen op de subsidiabele actie.

Dit geldt echter niet voor aanvullende betalingen voor productie van private goederen, zoals de teelt van stikstofbindende gewassen, rust-, vang- en biomassagewassen voor zover de opbrengst daarvan private economische waarde heeft. Dergelijke gekoppelde steun is onder de WTO gebonden aan allerlei regels (Blue Box, Amber Box). De productie van de genoemde gewassen kan onder bepaalde voorwaarden weliswaar gunstig zijn voor het milieu en voor duurzaamheid, maar de teelt levert zoals elke teelt inkomsten uit de markt dan wel levert de landbouwer bij normale bedrijfsvoering een besparing op doordat hij minder diervoeder hoeft te kopen. Uit overweging 31 blijkt dat in dergelijke gevallen Art. 28.6(b) van toepassing is. De betaling voor stikstofbindende, vang-, rust- en biomassagewassen mag de extra kosten en gederfde inkomsten ten opzichte van de normale teelten op een dergelijk perceel onder de Verordening Strategische Plannen niet overtreffen. Dat zou alleen mogen wanneer de teelt van zulke gewassen geen enkel economisch nut zou hebben, door het stellen van voorwaarden ten aanzien van vrijdom van pesticiden en mest, lange duur van de teelt en afzien of uitstel van oogsten, zoals bij meerjarige gewasbeschermingsmiddelenenvrije teelt van luzerne zonder tussentijdse oogst (Underwood & Tucker, 2016). Dat neemt niet weg dat stikstofbindende gewassen, rust-, vang- en biomassagewassen van nut kunnen zijn voor klimaat, milieu en biodiversiteit, maar de vergoeding voor die teelten dient bij normale bedrijfsvoering de regels voor productieve teelten te volgen.

Voor het bereiken van gestelde doelen is het van essentieel belang om de principes van de WTO te respecteren. In onderstaande tekstbox wordt toegelicht hoe dit is misgegaan bij de invulling in het huidige GLB van het ecologische aandachtsgebied, waardoor een instrument dat tot doel had de biodiversiteit in de landbouw te bevorderen, daaraan geen bijdrage heeft geleverd. De vergroening van het huidige GLB is daardoor niet geloofwaardig geweest en heeft tot brede maatschappelijke kritiek geleid, reden waarom de EC de vergroening en het ecologische aandachtsgebied in de huidige voorstellen heeft geschrapt.

Bij de keuze voor de grondslag van de betaling onder de ecoregelingen is het om die reden cruciaal of de betaling de productie van collectieve goederen betreft (stimulans boven op vergoeding mogelijk) dan wel private economische goederen (vergoeding strikt beperkt tot extra kosten en gederfde inkomsten). Beide vormen van betaling lijken naast elkaar mogelijk te zijn, mits per subsidiabele hectare (relevant perceelgedeelte) jaarlijks maar één betaling plaatsvindt, ofwel conform Art. 28.6(a), ofwel conform Art. 28.6(b).

Afwijking van de WTO heeft in de huidige vergroening gezorgd voor verdringing van niet-productieve activiteiten door stikstofbindende en vanggewassen, waardoor ecologische aandachtsgebieden geen nut hebben voor de biodiversiteit.

De gevolgen in de praktijk van afwijking van de WTO-principes kunnen aanzienlijk zijn. Een voorbeeld is de overrealisatie in het huidige GLB van productieve en aan productie gerelateerde activiteiten (met name vanggewassen) als invulling van de vergroening ten koste van landschapselementen en bloemrijke akkerranden.

Ecologische aandachtsgebieden

Landbouwers met meer dan 15 hectare bouwland moeten onder Verordening 1307/2013 ten minste 5 procent van hun land bestemmen als ecologisch aandachtsgebied. Blijkens overweging 44 van deze verordening is het doel daarvan om de biodiversiteit op landbouwbedrijven te beschermen en te verbeteren. Er zijn verschillende manieren waarop landbouwers aan deze verplichting kunnen voldoen, waaronder braakliggend land, stikstofbindende en vanggewassen en landschapselementen.

De lidstaten hebben een grote mate van beoordelingsvrijheid bij de uitvoering van vergroening, met name wat betreft de keuze van de manieren waarmee landbouwers aan deze verplichting kunnen voldoen. Onderzoek door de Europese Rekenkamer (2017) toonde aan dat de lidstaten prioriteit gaven aan invulling van de verplichte ecologische aandachtsgebieden in de vorm van activiteiten die al deel uitmaakten van de normale landbouwpraktijken, waaronder teelten zoals stikstofbindende en vanggewassen. De belangrijkste reden was het beperken van de last voor de landbouwers.

De Rekenkamer schat dat bijna 60 procent van de landbouwers in de EU de verplichte ecologische aandachtsgebieden vervolgens invulde met stikstofbindende en vanggewassen. Daarbij speelt niet alleen dat verplichtingen voor productie van publieke goederen (biodiversiteit) mochten worden ingevuld met de productie van private goederen, maar ook dat de betaling voor die private goederen (30 procent van de inkomenssteun, boven op de marktwaarde van het gewas) de extra kosten en gederfde inkomsten aanmerkelijk te boven ging. Gemiddeld zijn vergroeningssubsidies aanzienlijk hoger dan de kosten die landbouwers moeten maken om te voldoen aan de vergroeningsvereisten, zonder significante voordelen voor de biodiversiteit (Europese Rekenkamer, 2018).

Het Planbureau voor de Leefomgeving (2019) constateerde dat Nederlandse telers bij het invullen van de verplichte vergroening inderdaad veelal kiezen voor aan productie gerelateerde maatregelen (vanggewassen) en niet voor bijvoorbeeld akkerranden. Het planbureau merkt op dat een andere invulling van het GLB, waarin meer nadruk ligt op niet-productieve diensten, een bijdrage zou kunnen leveren aan het stimuleren van akkerranden voor functionele agrarische biodiversiteit (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020).

Weeffout aangebracht door Raad en Europees Parlement

De mogelijkheid om gewassen te telen in ecologische aandachtsgebieden maakte geen deel uit van de GLB-voorstellen van de EC onder Eurocommissaris Ciolos in 2011. De optie om niet-productieve ecologische aandachtsgebieden in te vullen met teelten is toegevoegd tijdens de onderhandelingen tussen Raad en Europees Parlement (Hart, 2015). In Nederland heeft de motie Dik-Faber ervoor gezorgd dat vanggewassen werden toegestaan.

Correctie door de Europese Commissie

In haar voorstel voor de Verordening Strategische Plannen lijkt de EC, in reactie op de kritiek van de Europese Rekenkamer, de wetenschap en de publieke consultatie, een aantal gebreken van de huidige verordening recht te hebben willen zetten. De vergroening en ecologische aandachtsgebieden zijn geschrapt. De nieuwe GLMC 9 verplicht de lidstaten om niet-productieve elementen en/of niet-productieve activiteiten aan landbouwers op te leggen ten behoeve van de biodiversiteit.

De Biodiversiteitsstrategie van de EC (2020) wil ten minste 10 procent van het landbouwareaal omvormen tot landschappen met een hoge diversiteit: bufferstroken, roulerend of niet-roulerend braakland, hagen, bomen die niet voor productieve doeleinden bestemd zijn, terrasmuren en vijvers.

Toekomst

In de onderhandelingen is gebleken dat de lidstaten stikstofbindende en vanggewassen willen toestaan als invulling van GLMC 9 (zie de Algemene Oriëntatie van de Raad van 22 oktober 2020), in lijn met de huidige praktijk bij het ecologisch aandachtsgebied. Dat zou niet alleen gevolgen hebben voor de effectiviteit in het licht van het gestelde doel (biodiversiteit), maar ook voor de compatibiliteit van de verordening met de WTO-regels voor gekoppelde steun (hier o.a. als steun voor productie van diervoeder). Het voorstel van de EC voor de nieuwe verordening legt de verantwoordelijkheid voor WTO-conforme invulling van het nationaal strategisch plan dan ook nadrukkelijk bij de lidstaten zelf.

Een keuze voor productieve invulling (vanggewassen) van niet-productief bedoelde normen zoals GLMC 9 is een voorbeeld van een nationale beleidskeuze die neerkomt op *greenwashing*.

Aan de betalingen mogen door de lidstaat voorwaarden worden verbonden, mits gespecificeerd in het nationaal strategisch plan (Art. 28.1). Zulke voorwaarden kunnen van technische aard zijn (uit welke werkzaamheden bestaat een subsidiabele actie), maar kunnen ook een koppeling bevatten tussen acties, waarbij betaling voor één actie slechts plaatsvindt als ook bepaalde andere acties worden uitgevoerd. Een puntensysteem, waarbij acties naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen worden gewaardeerd met een stimulans boven de vergoeding van extra kosten en gedeelde inkomsten en aan elkaar worden gekoppeld door voorwaardelijkheid, is daarmee mogelijk binnen het juridisch kader van de verordening. Blijkens overweging 31 van de verordening is ook regionale differentiatie mogelijk.⁷⁸ Een stimulans boven op de vergoeding (bonus) zal echter alleen kunnen worden gegeven voor productie van collectieve goederen.

De geboden juridische ruimte voor een stimulans (hogere top-up dan strikt de extra kosten en gedeelde inkomsten) voor productie van collectieve goederen is nodig om als lidstaat te kunnen sturen op realisatie van doelen en streefcijfers. Bij onderintekening kan de beloning voor de betreffende actie omhoog worden bijgesteld en bij overintekening omlaag (Jongeneel, 2020a, 2020b). Dit kan worden herhaald totdat een evenwicht met de gewenste deelnamegraad is bereikt, conform het marginal-cost-pricing principe.⁷⁹ Die aanpak is zelfs noodzakelijk, omdat de gebruikelijke inperking tot 'costs incurred/income foregone' niet toereikend is voor publieke diensten en een schijnoplossing biedt (Jongeneel, 2020b). Bij private goederen bestaat alleen de mogelijkheid om bij overintekening de betaling voor de extra kosten en gedeelde inkomsten te verlagen. Voor dit alles kan aanpassing van het nationaal strategisch plan noodzakelijk zijn. De verordening laat jaarlijkse aanpassing toe.

5.3 Opties voor de uitwerking van ecoregelingen

Uit bovenstaande analyse van het juridisch kader blijkt dat de lidstaat drie principiële keuzes moet maken bij de vormgeving van de ecoregelingen:

- *Subsidiabel areaal*: wordt gekozen voor een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun voor het hele bedrijfsareaal (vergroening-nieuwe-stijl met keuzemenu) of voor een toeslag per areaal gerealiseerde actie (verdienmodel)?

In het eerste geval kunnen landbouwers de opslag verkrijgen door acties uit een keuzemenu te stapelen tot het vereiste niveau van inzet is bereikt over het hele bedrijf gezien. Het verschil met de huidige vergroening is de vrijwilligheid en de subsidiariteit (de lidstaat vult het keuzemenu zelf in). Per hectare is voor alle landbouwers een vast bedrag beschikbaar, waar al of niet gebruik van wordt gemaakt.

In het tweede geval is geen vast bedrag per hectare beschikbaar, maar kunnen landbouwers onbegrensd intekenen op het leveren van groenblauwe diensten (als zij dat willen 100% van hun bedrijfsvoering). Het verdiende bedrag per hectare hangt af van de inspanning (lichtgroen of diepgroen). Dit leidt tot een verdienmodel waarbij sommige landbouwers méér en andere minder inkomen zullen halen uit de regeling. Landbouwers die voor de wereldmarkt produceren, zullen misschien niet meedoen.

⁷⁸ Overweging 31 over de ecoregelingen opent als volgt: "Het GLB moet ertoe leiden dat de lidstaten tot betere milieuresultaten komen door rekening te houden met de lokale behoeften en de feitelijke omstandigheden van de landbouwers."

⁷⁹ Citaat uit Jongeneel, 2020b: "Bepalend voor het aanbod is dat het voor de marginale aanbieder, die nog nodig is om de gewenste omvang van de dienst/het goed te realiseren, nog net uit kan om de dienst te leveren of 'produceren'. De marginale aanbieder krijgt dan dus een vergoeding die precies kostendekkend is. Dit impliceert dat intra-marginale aanbieders een vergoeding krijgen (de 'marktprijs' of overheidsbetaling) die hoger is dan de kosten die ze moeten maken. De overheid spreekt in dat verband nogal eens van overcompensatie en vindt dat iets wat niet mag of moet worden voorkomen. Als alternatief baseert zij zich dan op een gemiddelde kostenvergoedingsbenadering (cost incurred and income forgone). Tenzij er sprake is van perfecte prijsdiscriminatie, is het echter in het algemeen onmogelijk om de producenten-rents (van de intra-marginale aanbieders) weg te nemen (ook bij normale marktwerking gebeurt dat nooit!). Bovendien is, zoals de economische theorie laat zien, de 'winst' die de intra-marginale aanbieders behalen geen echte rent, maar een quasi-rent, die wanneer ze zou worden afgeroemd uiteindelijk de continuïteit van de levering zal bedreigen. De gemiddelde kostenbenadering die de overheid nu vaak kiest, lost dit probleem slechts in schijn op, maar is geen echte oplossing."

- **Subsidiabele bedragen:** wordt de steun toegekend als aanvullende betaling bij de basisinkomenssteun per hectare (toeslag) of als gehele of gedeeltelijke vergoeding voor extra kosten en gederfde inkomsten per hectare ten gevolge van de actie (vergoeding)?

Bij productie van collectieve goederen kan een financiële stimulans worden gegeven boven op de vergoeding (toeslag met bonus). Bij productie van private goederen mogen uitsluitend de extra kosten en gederfde inkomsten van de actie worden vergoed (kostenneutraal).⁸⁰

- **Subsidiabele acties:** worden losse acties gesteund (sturing op losse doelrealisatie) of worden acties alleen in samenhang gesteund en met een waardering naargelang de bijdrage aan de doelen en streefcijfers van het NSP (sturing op integrale doelrealisatie)?

In het eerste geval kan worden gekozen voor losse ecoregelingen of voor een integrale regeling met losse elementen zonder verder verband. In het tweede geval krijgt de samenhang vorm middels een puntensysteem, waarin acties subsidiabel zijn op voorwaarde dat ook andere acties zijn uitgevoerd, waarbij acties worden gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen en waarin drempelwaarden en bonussen kunnen worden gehanteerd om intekening op acties te sturen (zie later in dit rapport).

Dit leidt tot acht opties voor de ecoregelingen, waarbij eventueel verschillende opties naast elkaar kunnen worden geïmplementeerd voor onderscheiden doelen:

Tabel 7 Opties voor ecoregelingen vanuit de Verordening Strategische Plannen.

	Subsidiabel areaal		
	<u>Areaal gerealiseerde actie</u>	<u>Hele bedrijfsareaal</u>	
	<i>= verdienmodel: Landbouwer mag naar keuze meer of minder inzetten op levering van publieke diensten</i>	<i>= verantwoordingsmodel: Landbouwer verdient vast percentage opslag op basisinkomenssteun door acties te stapelen</i>	
Subsidiabele acties	Losse acties	Optie 1 Ecoregeling Met losse acties, betaald per areaal realisatie. a. Hectaretoeslag met evt. bonus voor collectieve goederen b. vergoeding van extra kosten en gedeelde inkomsten	Optie 2 Ecoregeling Met losse acties, betaald per areaal bedrijf. a. Hectaretoeslag met evt. bonus voor collectieve goederen b. Vergoeding van extra kosten en gedeelde inkomsten
	Acties in samenhang = <i>puntensysteem</i>	Optie 4 Ecoregeling Met puntensysteem, betaald per areaal realisatie. a. Hectaretoeslag met evt. bonus voor collectieve goederen b. Vergoeding van extra kosten en gedeelde inkomsten	Optie 3 Ecoregeling Met puntensysteem, betaald per areaal bedrijf. a. Hectaretoeslag met evt. bonus voor collectieve goederen b. Vergoeding van extra kosten en gedeelde inkomsten

⁸⁰ Zoals bij de agro-milieu-klimaatmaatregelen in het ANLb.

5.4 Analyse van de effectiviteit van de opties

5.4.1 Effecten van de afzonderlijke keuzes

De keuzes van de lidstaat ten aanzien van de vragen onder paragraaf 5.2 hebben implicaties voor de realisatie van de doelen en streefcijfers in het nationaal strategisch plan. Dat is een gevolg van de effecten van de keuzes op:

- Het bereik van de maatregelen (hoeveel landbouwers kunnen meedoen?)
- De deelnamebereidheid (is deelname aantrekkelijk?)
- Het te verwachten ambitieniveau (zal op lichte of ook zwaardere acties worden ingetekend?)
- De integraliteit (is ruimtelijke en inhoudelijke samenhang van acties te verwachten?)
- De ruimte voor regionale differentiatie
- De flexibiliteit voor bijsturing om gestelde doelen en streefcijfers te bereiken
- De aansluiting op gezonde marktwerking dan wel marktversturende effecten
- De uitvoerbaarheid van de ecoregeling

Eerste keuze: vast percentage toeslag of toeslag naar rato van areaal actie

Keuze voor een **toeslag op de basisinkomenssteun voor het hele bedrijfsareaal** ('vergroening-nieuwe-stijl') maakt dat het bereik van de maatregel breed is: alle landbouwers die GLB-steun ontvangen, kunnen (als zij willen) meedoen. De deelnamebereidheid zal naar verwachting hoog zijn, mits de acties beperkte inspanning vragen. Te verwachten is echter dat het ambitieniveau, zoals bij de huidige vergroening, beperkt zal blijven tot hetgeen minimaal nodig is om de toeslag te verdienen. Het is daarmee twijfelachtig of gestelde doelen en streefcijfers zullen worden behaald, tenzij die laag worden ingesteld. Er is weinig verschil met de huidige vergroening, waarvan de positieve effecten beperkt zijn (Europese Rekenkamer, 2017, 2020a, 2020b; Feindt et al., 2018, 2019a, 2019b; Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, 2020; Pe'er et al., 2020; Van Doorn, 2017). Om gestelde nationale of regionale doelen en streefcijfers te realiseren, zal bij de keuze voor een toeslag op de basisinkomenssteun maximaal moeten worden ingezet op fijnregeling van integraliteit en flexibiliteit, d.w.z. een puntensysteem. Er is geen sprake van enige marktwerking. Het betreft een verantwoordingsmodel voor een vooraf bepaald percentage toeslag. De uitvoering is analoog aan de bestaande vergroening. Het is een keuze voor **vertrouwde vormen en bescheiden ambities**.

Het alternatief, een **toeslag per areaal gerealiseerde actie** ('verdienmodel') heeft even breed bereik: alle landbouwers kunnen meedoen. De deelnamebereidheid zal afhangen van de invulling van de ecoregeling, maar waarschijnlijk lager zijn dan bij een vast percentage toeslag op de basisinkomenssteun voor het hele bedrijfsareaal, omdat de vormgeving minder vertrouwd is en er geen sprake is van 'trekkingsrechten' (toeslaggarantie). Te verwachten is dat het ambitieniveau van deelnemers gemiddeld hoger zal zijn, omdat landbouwers die meedoen zullen zoeken naar kansen om aan de ecoregeling te verdienen, liefst meer dan de huidige vergroeningscomponent van de inkomenssteun. De kans op het realiseren van gestelde nationale of regionale doelen en streefcijfers is daardoor groter dan bij vergroening-nieuwe-stijl, zeker als deze keuze samengaat met fijnregeling van integraliteit en flexibiliteit (puntensysteem). De uitvoering wijkt af van de huidige vergroening en vraagt aanpassing van de budgetteringswerkwijze en IT-systemen van RVO. De keuze voor een toeslag op het areaal gerealiseerde actie is een keuze voor een **omslag naar marktwerking en ondernemerschap**.

Tweede keuze: toeslag of vergoeding van extra kosten en gedeelde inkomsten

Keuze voor **steun als aanvullende betaling bij de basisinkomenssteun (toeslag)** heeft geen effect op het bereik van de ecoregeling, wel op de deelnamebereidheid en ambitie van deelnemers en de realisatie van gestelde doelen en streefcijfers. Deze optie maakt het mogelijk om het produceren van collectieve goederen (leveren van publieke diensten) te belonen met een bedrag dat hoger ligt dan de extra kosten en gedeelde inkomsten ten gevolge van de acties. Deelname is aantrekkelijk en de ambities van deelnemers zullen naar verwachting hoog zijn. De kans op het realiseren van gestelde nationale of regionale doelen en streefcijfers is bij een marktgericht verdienmodel groot, mits actief gestuurd wordt op integraliteit en flexibiliteit. Er zal een andere balans ontstaan tussen acties waarbij publieke diensten worden geleverd (onderhoud landschapselementen, bloemrijke akkerranden, bufferstroken) en acties waarbij private goederen worden geproduceerd (rust- en vanggewassen,

biomassa). Een stimulerende bonus boven op de extra kosten en gedeelde inkomsten is in het laatste geval namelijk niet toegestaan. Deze keuze ***past bij een omslag naar doelrealisatie***.

Het alternatief, **steun in de vorm van een tegemoetkoming in de extra kosten en gedeelde inkomsten ten gevolge van de actie (compensatie)** heeft het omgekeerde effect. Het bereik is onverminderd groot, maar de deelnamebereidheid zal bij beperking van de steun tot de extra kosten en gedeelde inkomsten lager liggen.⁸¹ Hierbij moet worden bedacht dat de huidige vergroening overcompensatie toestaat voor productieve en aan productie gerelateerde teelten, met als gevolg overrealisatie en verdringing van collectieve goederen ten gunste van private goederen. Bij keuze voor compensatie van louter de extra kosten en gedeelde inkomsten zal de betaling veel lager liggen dan de vergroeningscomponent van de huidige inkomenssteun. In deze optie kan noch voor de collectieve, noch voor de private goederen een stimulerende bonus worden gegeven. Er is dus ook weinig marktwerking. De realisatie van gestelde nationale of regionale doelen en streefcijfers zal daardoor lastiger zijn. Fijnregeling van integraliteit en flexibiliteit middels een puntensysteem lijkt in deze optie noodzakelijk. Deze alternatieve keuze ***past bij een voorkeur voor veiligheid***, in aansluiting op de bestaande systematiek van het ANLb waarvan de Nederlandse verantwoording door de EC is goedgekeurd.

Derde keuze: losse acties of puntensysteem

Keuze voor **steun voor losse acties** heeft geen effect op het bereik van de maatregel. De deelnamebereidheid zal vanwege de eenvoud hoger liggen dan in een puntensysteem, dat immers per definitie complexer is en studie van de voorwaarden vereist. Het effect op de ambitie van deelnemers zal afhangen van de aangeboden acties en bijbehorende vergoeding of bonus voor collectieve goederen. Nationale of regionale differentiatie van de vergoeding is mogelijk. Een ecoregeling met losse acties⁸² gaat echter ten koste van de integraliteit en levert spanning op met het realiseren van alle gestelde doelen en streefcijfers. Er is sprake van marktwerking (verdienmodel), maar er zal aanzienlijke bijsturing nodig zijn om scheve uitkomsten te voorkomen. De uitvoeringskosten liggen daardoor hoog (RVO, persoonlijke mededeling). Het is een keuze voor ***eenvoudige presentatie ten koste van doelrealisatie en stuurbaarheid***.

De alternatieve keuze is het **puntensysteem, waarbij acties in samenhang worden gewaardeerd en beloond**. Deze keuze heeft geen effect op het bereik van ecoregeling. De deelnamebereidheid zal vanwege de grotere complexiteit lager liggen dan bij een ecoregeling met losse acties. Het effect op de ambitie van deelnemers zal afhangen van de aangeboden acties en bijbehorende vergoeding of bonus voor collectieve goederen. De integraliteit van het geboden pakket aan acties en de waardering van acties naargelang hun bijdrage aan landelijke of regionale doelen en streefcijfers bevordert de realisatie daarvan. Bijsturing vindt in dit geval plaats door de waardering van acties omhoog of omlaag bij te stellen. De uitvoeringskosten zijn daarbij afhankelijk van de rekentechnische vormgeving. Wanneer in het nationaal strategisch plan gewerkt wordt met royale maximumvergoedingen per actie kan in het eerste jaar lager worden ingezet en in daaropvolgende jaren bijstelling omhoog of omlaag plaatsvinden, zonder dat het nationaal strategisch plan formele bijstelling en notificatie aan de EC vereist. De uitvoeringskosten blijven daardoor beperkt (RVO, persoonlijke mededeling). Het puntensysteem is dus een keuze voor ***integraliteit en doelrealisatie***.

5.4.2 Effecten van de opties

Onderstaande tabel toont de geschatte effecten van de acht opties op de gestelde criteria en op de algehele doelrealisatie.

⁸¹ Vanzelfsprekend afhankelijk van hoe de overheid die extra kosten en gedeelde inkomsten berekent.

⁸² Losse ecoregelingen per actie zijn ook mogelijk.

Tabel 8 Effecten van de opties voor ecoregelingen op doelrealisatie.

	Opties							
	Optie 1		Optie 2		Optie 3		Optie 4	
	Ecoregeling met losse acties, betaald per areaal realisatie		Ecoregeling met losse acties, betaald per areaal bedrijf		Ecoregeling met puntensysteem, betaald per areaal bedrijf		Ecoregeling met puntensysteem, betaald per areaal realisatie	
	a	b	a	b	a	b	a	b
	ha-toeslag met evt. bonus voor collectieve goederen	vergoeding van extra kosten en gederfde inkomsten	ha-toeslag met evt. bonus voor collectieve goederen	vergoeding van extra kosten en gederfde inkomsten	ha-toeslag met evt. bonus voor collectieve goederen	vergoeding van extra kosten en gederfde inkomsten	ha-toeslag met evt. bonus voor collectieve goederen	vergoeding van extra kosten en gederfde inkomsten
A. Bereik	++	++	++	++	++	++	++	++
B. Deelnamebereidheid	++	+	++	+	++	+	+	+
C. Ambitieniveau	++	0	+	0	+	0	++	0
D. Integraliteit	0	0	0	0	++	++	++	++
E. Flexibiliteit/bijsturing	+	0	+	0	++	++	++	++
F. Ruimte voor regionale differentiatie	+	+	+	+	++	++	++	++
G. Marktwerking	++	+	0	0	0	0	++	+
H. Uitvoerbaarheid	0	0	++	++	+	+	0	0
Onderscheid qua doelrealisatie (totaal B+C+D+E+F)	6	2	5	2	9	7	9	7

De onderbouwing van de gegeven punten is als volgt:

- **Bereik:** alle opties hebben hetzelfde bereik (elke landbouwer die wil kan meedoen).
- **Deelnamebereidheid:** het hoogst bij vrij te kiezen acties, zoals in optie 1 en 2, mits er wat te verdienen valt (anders laag tot nihil); minder hoog, maar wel positief bij puntensystemen zoals in optie 3 en 4, opnieuw mits er wat te verdienen valt (anders laag tot nihil). In optie 3 echter hoger dan in optie 4, omdat optie 3 sterk lijkt op de huidige vergroeningscomponent van de rechtstreekse betalingen en dus vertrouwd en voor iedereen aantrekkelijk is, terwijl optie 4 vooral landbouwers zal aanspreken die willen diversificeren naar het produceren van collectieve goederen (publieke diensten). Bovendien biedt optie 3 garanties met betrekking tot de hoogte van de vergoeding, maar optie 4 niet (bij overtekening moet in deze optie het eenheidsbedrag omlaag).
- **Ambitieniveau:** het hoogst bij betalingen per gerealiseerde hectare (optie 1 en 4), mits er wat te verdienen valt (anders nihil); minder hoog, maar wel positief bij betalingen per hectare bedrijfsareaal (optie 2 en 3), omdat de inzet zal zijn om zo goedkoop mogelijk de noodzakelijke punten te verdienen, opnieuw mits er wat te verdienen valt (anders nihil).
- **Integraliteit:** afwezig bij ecoregelingen met vrije keus uit losse acties (optie 1 en 2); hoog bij puntensystemen (optie 3 en 4).
- **Flexibiliteit en mogelijkheden tot bijsturing:** in optie 1 en 2 beperkt mogelijk via aanpassing van de vergoeding, maar alleen als er wat te verdienen valt (anders geen deelname en dus geen mogelijkheid voor bijsturing); in optie 3 en 4 maximale ruimte voor bijsturing van de waardering en koppeling van acties. Dat geldt ook voor productieve en aan productie gerelateerde teelten waarvoor enkel extra kosten en gederfde inkomsten mogen worden vergoed en die deel uitmaken van het puntensysteem, omdat de beloning voor collectieve en private (bijv. vang- en rustgewassen) goederen via het puntensysteem aan elkaar gekoppeld zijn en integraal stuurbaar zijn.
- **Ruimte voor regionale differentiatie:** in alle opties mogelijk door de betaling of puntenwaardering te differentiëren, echter bij een puntensysteem is meer fijnregeling mogelijk dan bij losse acties.
- **Marktwerking:** alleen bij betaling per gerealiseerd areaal actie (optie 1 en 4), anders alleen verantwoording van de invulling van de toeslag per hectare bedrijfsareaal (optie 2 en 3). In optie 1b en 4b is minder marktwerking te verwachten, omdat er minder te verdienen valt.
- **Uitvoerbaarheid:** varianten op de bestaande vergroening (optie 2 en 3) kunnen relatief makkelijk worden ingepast in de bedrijfssystemen van RVO en bijbehorende begrotings- en verantwoordings-systeematiek naar de EC. Bij ecoregelingen met betaling per gerealiseerd areaal acties, al dan niet in een puntensysteem, is dat volgens de RVO buitengewoon moeilijk (optie 1 en 4).

De mate van doelrealisatie wordt bepaald door (i) de deelnamebereidheid en ambitie van landbouwers, (ii) de integraliteit van de door landbouwers gekozen acties qua doelbereik, ruimtelijke samenhang, geografie (grondsoort) en regionale en sectorale verdeling, en (iii) de ruimte die de ecoregeling biedt voor effectieve bijsturing om de gestelde doelen en streefcijfers daadwerkelijk te realiseren.

5.4.3 Selectie van de gunstigste optie om de doelen te bereiken

Een omslag van inkomenssteun naar gerichte prestatiebetalingen wordt breed gezien als noodzakelijk (Buckwell et al., 2017; ECORYS, 2017; Feindt et al., 2018, 2019a, 2019b). Ook het regeerakkoord van de coalitie van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie van 2017 zette in op een dergelijke ontwikkeling. Het voorstel van de EC voor de Verordening Strategische Plannen belichaamt de gevraagde omslag naar een landbouwbeleid waarin lidstaten naargelang hun eigen behoeften doelen stellen en realiseren middels het GLB. Alle vier onderzochte opties voor ecoregelingen geven op een eigen manier invulling aan die omslag.

Vanwege hun eenvoud zijn ecoregelingen voor losse acties (optie 1) voor landbouwers aantrekkelijk. Het nadeel van deze optie is echter de geringe stuurbaarheid op effectieve doelrealisatie en de problematische uitvoerbaarheid. Sturing zal moeten verlopen via plafonds in de regeling per actie en bijstelling van de hoogte van de vergoeding. Planning en budgettering per actie zal hoge uitvoeringslasten met zich meebrengen, risico's voor onder- en overuitputting en risico's met de verantwoording naar de EC. Het gebrek aan mogelijkheden om effectief te sturen op realisatie van alle doelen in samenhang lijkt echter het grootste nadeel van deze optie. Dat is wel waar de EC de lidstaat om extra ambitie vraagt blijkens de Van-boer-tot-bord-strategie en de Biodiversiteitsstrategie (EC 2020a, 2020b) en op afrekent. Effectieve doelrealisatie moet zijn geborgd.

Uit bovenstaande analyse blijkt dat optie 3 en 4, beide een puntensysteem, de beste kansen bieden op het realiseren van de doelen voor klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap. Bepalend daarbij is de integraliteit van de acties en de goede mogelijkheden tot sturing. Voorwaarde is dat de vergoeding voor collectieve goederen niet beperkt blijft tot de extra kosten en gedeelde inkomsten (opties 3b en 4b vallen daarmee af).

Voordeel van optie 3a is dat de veranderingen voor landbouwers beperkt blijven. De huidige verplichte vergroening wordt ingeruild voor een vrijwillige regeling waarmee opnieuw een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun kan worden verdiend. De systematiek van RVO voor budgettering, uitvoering en verantwoording heeft overzichtelijke aanpassingen. Nadeel van deze optie is dat zij niet aanzet tot ambitie, omdat de toeslag van tevoren bekend en gemaximeerd is. Voor landbouwers blijft het economisch aantrekkelijk om met zo min mogelijk kosten de opslag te realiseren. Er is geen sprake van een marktgericht verdienmodel, maar van een verantwoordingsmodel met alle nadelen van dien. Van belang in deze optie is dat productieve teelten lager worden beloond dan in het huidige GLB, zoals de verordening aangeeft. De tegemoetkoming voor de teelt van rust- en vanggewassen, biomassagewassen en andere private goederen zal beperkt moeten blijven tot de extra kosten en gedeelde inkomsten. Dat is terecht, aangezien dergelijke gewassen een financiële opbrengst hebben en soms ook indirecte voordelen voor de landbouwer (bodemverbetering door vanggewassen).

Voordeel van optie 4a is de omslag naar een marktgericht verdienmodel, waarin landbouwers beloond worden voor gerealiseerde ambitie. Keerzijde van deze optie is de verwachte lagere deelname. Het PBL beargumenteert dat laagdrempelige en breed toegankelijke ecoregelingen minder geschikt lijken om grote milieuverbeteringen te bereiken, aangezien die verbeteringen vragen om gerichte maatregelen in specifieke gebieden (Bouma & Oosterhuis, 2019). Om die reden verdient optie 4a feitelijk de voorkeur. De uitvoerbaarheid van dit marktgerichte verdienmodel is echter onzeker. Het probleem is, zoals ook bij optie 1, de complexiteit van planning en budgettering: van tevoren kan niet worden voorspeld hoeveel landbouwers waarop zullen intekenen. De risico's van de verantwoording naar de EC, en daarmee financiële correcties en terugvorderingen, zijn aanzienlijk.

Uit de Algemene Oriëntatie van de Raad voor de Verordening Strategisch Plannen⁸³ blijkt dat voor collectieven de mogelijkheid wordt geopend om ecoregelingen uit te voeren. Dat maakt goede aansluiting op het ANLb mogelijk, maar biedt ook ruimte om transactiekosten te vergoeden. Dit vergroot de speelruimte om ook voor teelten iets hogere vergoedingen te geven.

5.4.4 Discussie

Puntensysteem gunstiger dan vergoeding van losse acties

Uit de voorgaande analyse blijkt dat een puntensysteem met stimulerende bonus voor collectieve goederen de beste kansen biedt voor een effectieve doelrealisatie. Daarbij verdient een toeslag per gerealiseerde hectare actie (marktgericht verdienmodel) in principe de voorkeur, maar dit leidt tot aanzienlijke risico's in de verantwoording naar de EC. Veilig alternatief is een puntensysteem gekoppeld aan een vaste opslag op de basisinkomenssteun, te verdienen door acties te stapelen (vergroening-nieuwe-stijl). Dat heeft overigens ook een voordeel: door alle landbouwers mee te nemen zonder onderlinge concurrentie wordt een bredere transformatie bevorderd dan wanneer een kopgroep aan boeren in een subsidieregeling met het peloton concurreert op duurzaamheid. De keuze tussen beide puntensystemen gaat daarmee ook over de vraag of een trage maar brede transformatie wordt beoogd of een snellere, effectieve maar ook smallere omslag. Moeten de koplopers verder uitlopen om het peloton mee te krijgen of moet het peloton behoedzaam worden geprikkeld tot een hoger tempo? In hun onderzoek naar de beweegredenen van boeren met betrekking tot natuurinclusieve landbouw concluderen Bouma et al. (2020b) dat inspanningen, i.e. financiële steun, het best gericht kunnen worden op boeren die al iets aan natuurinclusieve landbouw doen, maar ook dat aandacht moet worden besteed aan de risico's en onzekerheden die met een omschakeling naar natuurinclusieve landbouw gepaard gaan. Het eerste pleit voor optie 4, het tweede voor optie 3.

De conclusie uit de analyse van de vier opties sluit aan op het advies van de RLi om een integraal puntensysteem voor de ecoregelingen te gebruiken, dat aan de hand van overzichtelijke prestatie-indicatoren aangeeft hoever een bedrijf gevorderd is in de omschakeling naar kringlooplandbouw (RLi, 2019). Ondernemers kunnen in de optiek van het RLi met behulp van een puntensysteem kiezen voor een lichte of zwaardere regeling, op een manier die past bij hun individuele bedrijfsvoering. Een puntensysteem biedt daarnaast de mogelijkheid om de ecoregelingen jaarlijks aan te scherpen of uit te breiden aan de hand van hogere eisen of extra prioriteiten (bijvoorbeeld op het gebied van klimaat-vriendelijke landbouw) met behoud van de gekozen systematiek. Daarbij blijven de vaststelling van het puntensysteem en de opzet van de ecoregelingen de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarnaast adviseert de RLi om de ecoregelingen aan te laten sluiten op private certificeringssystemen (zie ook Poppe & Koutstaal, 2020). Koppeling zou als voordeel hebben dat private duurzaamheids-initiatieven vanuit het GLB worden beloond, dat minder individuele controle nodig is omdat die door de private sector al wordt uitgevoerd en volstaan kan worden met toezicht op die controle, dat geen *crowding-out* plaatsvindt (ecoregelingen die de aantrekkelijkheid van duurzaamheidsschema's waarvoor consumenten betalen verminderen) en dat wellicht zou kunnen worden afgezien van gedetailleerde invulling van de ecoregelingen (eenvoud).

Het kabinet heeft in reactie op het advies aangegeven dat het ontwikkelen van een integraal puntensysteem voor de ecoregelingen met integrale kritische prestatie-indicatoren uitstekend past bij de gekozen lijn om bij de realisatie van kringlooplandbouw de hele keten en agribusiness te betrekken en rekening te houden met de individuele bedrijfssituatie van ondernemers en gebiedsspecifieke aspecten (Kamerstuk 28625-278). Daarbij merkt het kabinet op dat toetsing op mogelijkheden en haalbaarheid nodig is, onder andere bezien vanuit de GLB-verordeningen. Ons onderzoek laat zien dat een puntensysteem zoals voorgesteld door de RLi juridisch mogelijk en inderdaad effectief is vanuit het perspectief van doelrealisatie.

In Nederland zijn puntensystemen ontwikkeld in het kader van de pilots voor het nieuwe GLB, in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven.⁸⁴ De wetenschappelijke raad van het Duitse ministerie voor landbouw en voedsel (BMEL) constateerde dat een omslag in het GLB naar beloning van publieke

⁸³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2020-INIT/en/pdf> (hoofdttekst van de verordening) en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2020-ADD-1/en/pdf> (bijlagen)

⁸⁴ Zie <https://toekomstglb.nl/cap-pilots/glb-pilots-toekomstbestendige-landbouw>

diensten nodig is en dat een puntensysteem daarvan een belangrijk onderdeel is (Feindt et al., 2018). Op grond van sociaaleconomisch onderzoek en interviews met landbouwers constateerden Feindt et al. (2019a) dat Duitse landbouwers een puntensysteem ook als logisch en plausibel ervaren. Het Deutscher Verband für Landschaftspflege heeft een gedetailleerd puntensysteem voor Duitsland uitgewerkt dat een variant is van het marktgerichte verdienmodel 4a dat in onze studie als gunstig naar voren komt (Beckmann & Metzner, 2019; Deutscher Verband für Landschaftspflege, 2020; Dierking et al., 2017; Friedrich et al., 2020; Latacz-Lohmann, 2020; Latacz-Lohmann & Breustedt, 2019, Latacz-Lohmann & Breustedt, 2020). In Oostenrijk bestaat sinds 1995 het ÖPUL-programma⁸⁵, waarbij in het kader van de tweede pijler in Niederösterreich met een puntensysteem gewerkt wordt voor acties ten gunste van de leefomgeving.⁸⁶ Op de werking en effecten van deze puntensystemen wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Bonus voor collectieve goederen

Bij elke optie, puntensysteem of niet, is het essentieel dat er een stimulerende bonus wordt gegeven voor de productie van collectieve goederen. Bij gebrek daaraan is het voor landbouwers minder aantrekkelijk om mee te doen. Dat is anders dan bij het ANLb, waar zo'n stimulerende bonus niet mogelijk is⁸⁷ en waar de middelen uit de tweede pijler komen, aanvullend aan de inkomenssteun. Die bewuste bonus mag ook weer niet excessief zijn, omdat dit de realisatie scheef zou trekken. Vanuit economisch perspectief is de beste aanpak om de aanvankelijke beloning voor collectieve goederen in de realistische orde van grootte te stellen en naargelang de gerealiseerde deelname ten opzichte van de beoogde deelname de beloning bij te stellen (Jongeneel, 2020a). Na enige tijd ontstaat een evenwicht waarbij de deelname het gewenste niveau heeft bereikt (zie ook Feindt et al., 2019a). De marktwaarde voor het betreffende collectieve goed is het bijbehorende niveau van beloning.

Het College van Rijksadviseurs (2020) stelt dat boeren en terreinbeheerders die de zorg voor natuur en landschap – een publieke dienst – in hun bedrijfsvoering opnemen, een reële beloning behoeven. Zolang de markt hierin niet voorziet, moet het Rijk de stimuleringsregelingen zo aanpassen dat het voor boeren echt aantrekkelijk wordt natuur en landschap goed te beheren. Voor 'donkergroene' maatregelen met veel groen rendement, zoals aanplant en herstel van landschapselementen, zijn daarbij significant hogere vergoedingen nodig dan voor 'lichtgroene' maatregelen, zoals het telen van een vanggewas. Ook moeten contracten een lange looptijd hebben.

Koppeling van ecoregeling aan private certificering

Het voorstel van de RLI om ecoregelingen te koppelen aan private certificering is een interessante aanvulling. Met zo'n koppeling krijgen boeren een sterkere en eenduidige prikkel om te verduurzamen, wordt de agribusiness aangemoedigd om mee te gaan in de omslag naar kringlooplandbouw en vergroot de overheid de effectiviteit van de besteding van haar middelen (Van Doorn & Jongeneel, 2020). Een koppeling roept wel vragen op over de juridische haalbaarheid. De te financieren extra kosten betreffen certificeringskosten alsook aanvullende productiekosten vanwege de bovenwettelijke teelteisen. Per bedrijf zullen die laatste kosten verschillen. De berekening van de aanvullende productiekosten per bedrijf (teelt, sector, regio) luistert nauw en mag voor productieve en aan productie gerelateerde teelten de extra kosten en gederfde inkomsten ten opzichte van normale teelten niet overschrijden.

Verordening 1307/2013 kent de mogelijkheid om deelname aan certificeringssystemen (bijv. Veldleeuwewik) in het kader van de vergroening te vergoeden als equivalente praktijk, echter die mogelijkheid komt niet terug in de Verordening Strategische Plannen en is klaarblijkelijk vervallen. Het ligt daarom meer in de rede om landbouwers onder het ANLb (interventietype 'Samenwerking') een tegemoetkoming voor de jaarlijkse certificeringskosten als optie te bieden en de steun voor de benodigde concrete acties voor klimaat en leefomgeving rechtstreeks via de ecoregeling te laten lopen. Door zowel de certificeringskosten te steunen als de daarvoor noodzakelijke acties, faciliteert de overheid deelname aan die certificeringssystemen. Directe koppeling van de ecoregeling aan

⁸⁵ Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft.

⁸⁶ Zie https://www.bmlrt.gv.at/land/laendl_entwicklung/oepul/oepul2015.html; <https://docplayer.org/179607170-Laendlicher-raum-ausgabe-03-klaus-wanninger-evaluierung-der-oepul-massnahme-oekopunkte-niederoesterreich.html>

⁸⁷ In het ANLb is desondanks met goedvinden van de EC een systematiek ontwikkeld, waarin binnen het principe van extra kosten/gederfde inkomsten toch een zekere speelruimte is gecreëerd voor een hogere vergoeding (zie paragraaf 6.2).

private certificering past echter wellicht niet binnen het juridisch kader van Art. 28 van het GLB. Een recent stuk van de EC in het kader van de Farm-to-Fork strategie (Bijlage 2) suggereert enige ruimte, maar onduidelijk is hoe dit zou passen in de juridische logica. Het Europees Parlement stelt in zijn positie over het GLB voor om koppeling van de ecoregeling aan certificering toe te staan. Principeel standpunt van de Juridische Dienst van de Europese Commissie is gewoonlijk dat Europese wetgeving geen dynamische verwijzingen mag bevatten naar externe normen; de EU-regelgeving kan die normen overnemen, maar moet die dan zelf uitspellen (R.P. Baayen, persoonlijke mededeling van de Juridische Dienst).

Ecoregelingen in economische studies naar de inkomenseffecten daarvan

In een studie naar de inkomenseffecten van ecoregelingen op verzoek van de Tweede Kamer (Terluin et al., 2018) wordt uitgegaan van vier scenario's:

Scenario	Aandeel inkomens toeslag in nationale envelop	Aandeel eco-schematoeslag in nationale envelop	Overheveling budget eerste pijler naar tweede pijler	Deelname boeren aan eco-schema (% van alle boeren)
Basis	70	30	Nee	100
Basisplus	50	50	Nee	90
Licht eco-schema	25	75	Nee	65
Zwaar eco-schema	20	80	Ja, 15%	15
Kringlooplandbouw	25	75	Ja, 15%	40

a) Omwille van de eenvoud nemen we de 2% van het budget voor de jonge boeren mee in de inkomens toeslag.

Figuur 9 Scenario's voor ecoregelingen in het onderzoek van Terluin et al. (2018) voor de Tweede Kamer (bron: Terluin et al., 2018).

Alle gehanteerde scenario's in dit onderzoek gaan uit van de aanname dat subsidiabele acties worden vergoed per areaal realisatie (optie 1 uit ons onderzoek). Daarbij wordt in de studie van Terluin et al. (2018) gevarieerd in de verhouding tussen basisinkomenssteun en ecoregelingen, al dan niet in combinatie met overheveling van budget van de eerste naar de tweede pijler. Op basis van de veronderstelling dat de deelnamebereidheid lager zal zijn naargelang de zwaarte van het eco-schema, concluderen de auteurs dat de ecoregeling voor deelnemende landbouwers kan leiden tot een hoger inkomen, afhankelijk van de mate waarin de vergoeding de onkosten van deelname aan een maatregel (i.e. uitvoering van een actie) compenseert en welk deel van de toeslag – berekend op € 205 tot € 1.650 per hectare – dus als inkomen resteert. Voor niet-deelnemers neemt het gemiddelde inkomen af met 10 tot 20%.

Berkhout et al. (2019b) onderzochten de inkomenseffecten van het GLB na 2020 aan de hand van vier scenario's van de minister van LNV voor de invulling daarvan, plus een vijfde scenario conform de motie-Bisschop (Kamerstuk 28625 Nr. 272; 22 mei 2019).⁸⁸ Aannee is ook hier dat vergoeding plaatsvindt per areaal realisatie en niet als vast percentage opslag op de basisinkomenssteun. De auteurs gaan daarnaast uit van de veronderstelling dat van de ecoregelingstoelagen 20% kan worden aangemerkt als inkomen. Daarbij wijzen zij erop dat de bijdrage aan het inkomen van een ecoregeling sterk afhangt van de wijze waarop de vergoeding wordt berekend en van de vraag hoe makkelijk bedrijven de ecoregeling in kunnen passen in hun bedrijfsvoering.

⁸⁸ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z10265&did=2019D21134>

Scenario	Aandeel inkomens toeslag in nationale envelop eerste pijler	Aandeel eco- schematoeslag in nationale envelop eerste pijler	Overheveling budget eerste pijler naar tweede pijler
Handhaven status quo	92	0	Ja, 8%
Groenblauwe diensten	35	50	Ja, 15%
Innovatie en investeringen	30	40	Ja, 30%
Leefomgeving en klimaat	30	40	Ja, 30%
Motie Bisschop	60	30	Ja, 10%

a) Het gaat om aandelen in het budget voor de eerste pijler na aftrek van 4% voor specifieke toeslagen.

Figuur 10 Scenario's voor invulling van het nieuwe GLB in het onderzoek van Berkhout et al. (2019b) (bron: Berkhout et al., 2019b).

Uit ons onderzoek blijkt dat de bijdrage van ecoregelingen aan het inkomen mede afhangt van de aard van de subsidiabele actie. Voor de productie van collectieve goederen is een hogere vergoeding mogelijk dan voor teelten, met inbegrip van stikstofbindende en vanggewassen. De inkomenseffecten van ecoregelingen hangen daardoor samen met de aard van de acties, waarbij anders dan in het huidige GLB private goederen (teelten) minder voordelig zijn voor de landbouwer.

De bovenstaande studies betreffen onderzoek naar de effecten van herverdeling van middelen naar ecoregelingen en tweede pijler, zonder inhoudelijke uitwerking van de ecoregelingen. De gebruikte logica komt echter overeen met optie 1. Geen van die studies heeft onderzoek uitgevoerd naar optie 2 en 3 (vergroening-nieuwe-stijl), waarbij landbouwers een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun ontvangen. De inkomenseffecten van optie 2 en 3 zijn fundamenteel anders en minder ingrijpend dan in de scenario's van Terluin et al. (2018) en Berkhout et al. (2019b). Nader onderzoek naar de inkomenseffecten van met name voorkeursoptie 3 en 4 uit ons onderzoek, in vergelijking met optie 1, is daarom gewenst.

5.5 Conclusies

De Verordening Strategische Plannen biedt de mogelijkheid om ecoregelingen in te vullen met een stimulerende beloning van de productie van collectieve goederen, in de vorm van een toeslag per hectare op de basisinkomenssteun dan wel een compensatie van de extra kosten en gederfde inkomsten per hectare actie.

Toeslagen kunnen de vorm hebben van een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun voor het hele bedrijfsareaal van alle landbouwers, waarbij zij de opslag verdienen door acties uit een keuzemenu te stapelen tot het vereiste niveau van inzet is bereikt over het hele bedrijf gezien. Het verschil met de huidige vergroeningscomponent van de rechtstreekse betalingen is de vrijwilligheid en de subsidiariteit (de lidstaat vult het keuzemenu zelf in). Alternatieve mogelijkheid is om de toeslagen te betalen per areaal gerealiseerde actie, waarbij landbouwers onbegrensd kunnen intekenen op het leveren van collectieve goederen (desgewenst 100% van hun bedrijfsvoering). Dit leidt tot een verdienmodel voor de landbouwer, waarbij sommige landbouwers méér en andere minder inkomen zullen halen uit de regeling.

Bij productie van collectieve goederen kan een financiële stimulans worden gegeven boven op de vergoeding (toeslag met bonus). Dit is het geval bij landschapselementen, bufferstroken, natuurvriendelijke oevers en bloemrijke akkerranden. Bij productie van private goederen (teelten, vanggewassen, stikstofbindende gewassen) mogen uitsluitend de extra kosten en gederfde inkomsten van de actie kostenneutraal worden vergoed.

De verordening laat ruimte voor ecoregelingen waarin losse acties zonder enig verband worden vergoed, alsook voor puntensystemen. In het tweede geval zijn acties subsidiabel op voorwaarde dat ook andere acties zijn uitgevoerd, worden acties gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de

gestelde doelen en kunnen drempelwaarden en bonussen worden gebruikt om intekening op acties te sturen. Regionale differentiatie is toegestaan.

De keuzemogelijkheden in de verordening leiden tot vier opties. Op grond van objectieve criteria ten aanzien van bereik, deelname en ambitie, integraliteit, ruimte voor regionale differentiatie, mogelijkheden voor bijsturing, marktwerking en uitvoerbaarheid biedt een puntensysteem de beste kansen op het realiseren van de gestelde doelen. Op grond van uitvoerbaarheid en risico op terugvorderingen door de EC wegens non-conformiteit heeft een puntensysteem met een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun de voorkeur. Een puntensysteem met betaling per areaal gerealiseerde actie brengt echter marktwerking met zich mee en leidt tot betere prijsvorming voor de gevraagde diensten.

De economische studies die tot nog toe zijn uitgevoerd over de inkomenseffecten van het nieuwe GLB en van ecoregelingen gaan uit van betalingen per areaal gerealiseerde actie. De optie die blijkens ons onderzoek de voorkeur verdient, waarbij een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun ontvangen wordt, is in geen van deze studies meegenomen. De inkomenseffecten daarvan zijn fundamenteel anders en minder ingrijpend dan in de scenario's die economisch onderzocht zijn. Nader onderzoek naar de inkomenseffecten van de voorkeursopties uit ons onderzoek is daarom gewenst.

6 Puntensystemen

6.1 Onderzoeksvraag

10. *Wat zijn de voor- en nadelen van een puntensysteem en wat is daarbij de grondslag voor puntentoekenning en een eventuele bonus?*

6.2 Opties voor puntensystemen

6.2.1 Puntensystemen in Nederland

In 2017 besloot de staatssecretaris van Economische Zaken, verantwoordelijk voor landbouw en natuur, tot een overheveling van de eerste pijler van het GLB naar de tweede pijler, ten behoeve van de financiering van onder andere het agrarisch natuurbeheer. Deze overheveling maakte het mogelijk om pilots uit te voeren ten behoeve van de invulling van het nieuwe GLB. In 2019 besloot de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot een volgende overheveling om de pilots te kunnen continueren en uitbreiden gedurende de transitieperiode naar het nieuwe GLB (Kamerstuk 28 625, Nr.281).

Met dit budget werden zeven pilots Toekomstgerichte landbouw opgezet, in nauwe samenwerking tussen het ministerie van LNV, de provincies, de sectororganisaties en de agrarische collectieven voor natuur- en landschapsbeheer die in Nederland het ANLb uitvoeren. De pilots werden zo gekozen dat zij over het hele land verspreid waren en een breed sectoraal bereik hadden. Het doel van de pilots was om maatregelen in de volgende GLB-periode meer effect te laten hebben op klimaat, bodem, water, lucht, landschap en biodiversiteit. De organisatie van de agrarische collectieven, BoerenNatuur, is nauw betrokken bij de zeven pilots. Zes daarvan worden uitgevoerd door collectieven aangesloten bij BoerenNatuur en één in samenwerking met LTO Nederland.

De volgende pilots worden in de periode 2019-2021 uitgevoerd⁸⁹:

- *Akkerbelt: met regionaal maatwerk naar een groenere akkerbouw* (Regionale sturing op effectieve vergroening akkerbouw, natuurvriendelijke bouwplannen; trekkers: Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen, Flevolands Agrarisch Collectief, Poldernatuur Zeeland)
- *Groen, productief en levend Limburg* (Transitie natuurinclusieve landbouw stimuleren, erfbetreiders betrekken, knelpunten wet- en regelgeving; trekker: Natuurrijk Limburg)
- *Hoe? Zo!* (Ontwikkelen, testen & demonstren planvormings- & sturingsystematiek op gebieds-niveau, gewaardeerde landbouw vanuit markt en maatschappij, ondersteund door GLB; trekker: Noordlike Fryske Wâlden)
- *Naar 50 tinten groen in het kleinschalige cultuurlandschap* (Kleinschaligheid waarderen, kringlopen sluiten, samenwerking met Vruchtbare Kringloop Achterhoek; trekker: Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek)
- *Vergroening van waterrijke veenweidegebieden* (Stimuleren bodem- en klimaatdiensten, toetsen draagvlak, borging en beloning, afstemming met zuivelketen; trekker: Water, Land en Dijken)
- *De kievit als boegbeeld voor vergroening van de melkveehouderij* (Samenbrengen gebiedsopgaven rond biodiversiteit, klimaat, water e.a. in 'Kievitlandschap', ontwikkelen sturingsmodel voor gebiedsgerichte vergroening; trekker: Noordwest Overijssel)
- *Sectorale bouwstenen voor bedrijfsgerichte verduurzaming in toekomst GLB* (Per sector ambities boeren verkennen, focus op conditionaliteit en ecoregeling, landelijk, afstemming keteninitiatieven; trekkers: LTO Nederland, Natuurrijk Limburg)

⁸⁹ Zie <https://www.boerennatuur.nl/wp-content/uploads/2020/07/Overzicht-pilots-met-kaartje-met-linkjes-20200702.pdf>

De deelnemers aan de pilots bepalen per pilot gezamenlijk welke acties steun krijgen en hoe die steun berekend en uitgekeerd wordt. Drie van de pilots ('Akkerbelt', 'Hoe? Zo!' en 'Vergroening van waterrijke veenweidegebieden') ontwikkelden onafhankelijk van elkaar een puntensysteem.

Pilot 'Akkerbelt'

Bij de pilot 'Akkerbelt' is een lijst opgesteld van zo'n veertig vergroeningsmaatregelen (subsidiabele acties) die laagdrempelig zijn, effectief voor biodiversiteit, water, bodem, klimaat en/of landschap, inpasbaar voor de agrariër en een meerwaarde geven in de agrarische bedrijfsvoering. Binnen één van de deelnemende collectieven (Flevolands agrarisch collectief) is een puntensysteem ontwikkeld waarbij de deelnemers een vergoeding ontvangen op basis van het resultaat van het puntensysteem. De andere collectieven doen er ook ervaringen mee op. De werkelijk gemaakte kosten van de acties, te weten de meerprijs, opbrengstderving en risico's ervan, zijn daarbij het uitgangspunt. Bij de toekenning van punten kan een impuls gegeven worden aan acties die bijdragen aan gebiedsgerichte impact. Op sommige onderdelen is besloten de waarde lager te zetten om balans te krijgen in het puntensysteem of omdat er redelijkerwijs verwacht mag worden dat een deelnemer ook zelf bijdraagt. Binnen Flevoland ligt de focus op bodemmaatregelen. Om de uitvoering hiervan maximaal te stimuleren, is bepaald dat 40% van het totale puntenaantal gescoord moet worden op bodem, 25% op biodiversiteit, 20% op water, 10% op klimaat en 5% op landschap. Elk collectief kan zelf bepalen hoeveel van de punten er per doel gescoord moet worden. Om deelnemers extra te stimuleren om hoog te scoren, zal er een medailleprincipe gehanteerd worden. Deelnemers die hoog scoren (goud), krijgen een extra beloning (pluspremie) voor hun inzet. Hetzelfde geldt voor deelnemers uit de middenmoot (zilver). Brons ontvangt deze pluspremie niet.⁹⁰

Pilot 'Hoe? Zo!'

Bij de pilot 'Hoe? Zo!' ligt de focus op gebiedsgerichte behoeften en voor de boeren praktische en haalbare acties op het gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit. Daarvoor is een keuzemenu opgesteld met acties waaruit boeren kunnen kiezen tegen een passende vergoeding. Doen zij dit samen met de burens, dan versterkt dit het effect. Dat levert een plus op voor bijvoorbeeld biodiversiteit of waterkwaliteit. Dit is uitgewerkt in een eenvoudig puntensysteem, dat in de praktijk wordt uitgetoetst. Door acties naast elkaar uit te voeren die het effect ervan op het milieu, klimaat of de biodiversiteit versterken, krijgen deelnemers extra punten.⁹¹

Pilot 'Vergroening van de waterrijke veenweidegebieden'

Bij de pilot 'Vergroening van waterrijke veenweidegebieden' zijn de speerpunten het ontwikkelen van een doelmatig actiemenu voor bodem, water en klimaat, het ontwikkelen van een effectieve 'groenblauwe dooradering' (een uitgekiend netwerk van ecologische verbindingen op polderniveau) en het versterken van de relatie tussen overheidsimpulsen voor vergroening en die vanuit de keten. In het kader van de pilot is een keuzemenu ontwikkeld met ruim twintig subsidiabele acties, verdeeld over drie modules (water, bodem, klimaat). Elke module kent verplichte en keuzemaatregelen (acties). Met een actie scoort de veehouder punten, waarbij de score mede afhankelijk is van de geleverde prestatie. Om het de veehouder makkelijk te maken, is een app ontwikkeld waarin hij de acties van zijn keuze kan aanklikken en de puntenscore in beeld krijgt. Boven een minimum puntenscore krijgt de veehouder betaald, waarbij drie niveaus (brons, zilver en goud) zijn onderscheiden.⁹²

Samenvatting

In alle drie de gevallen vindt de betaling van verdiende punten plaats binnen het kader van het ANLb, dus conform de regels voor de tweede pijler van het GLB. Dit betekent dat de vergoeding plaatsvindt op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten van een actie, plus transactiekosten voor het collectief. De speelruimte om een extra impuls te geven aan acties met gebiedsgerichte impact ('Akkerbelt'), extra punten voor gestapelde acties die samen het effect ervan op het milieu, klimaat of de biodiversiteit versterken ('Hoe? Zo!') of drie niveaus (brons, zilver, goud) ('Akkerbelt', 'Vergroening van waterrijke veenweidegebieden') wordt gevonden in de berekening van de extra kosten en gederfde inkomsten van de betreffende acties. Voor elke actie wordt een vergoeding berekend die

⁹⁰ <https://anog.nl/vergroening-glb-pilot-akkerbelt>

⁹¹ <https://www.noardlikefryskewalden.nl/glb-hoezo>

⁹² <https://waterlandendijken.nl/glb-pilot>

voor Nederland in alle situaties toereikend is. Omdat die vergoeding in sommige gebieden of op bepaalde gronden hoger is dan noodzakelijk om uit de kosten te komen, hoeft dit maximum niet altijd te worden uitgekeerd. Daardoor ontstaat speelruimte om binnen het landelijke maximum aan vergoeding voor de actie meer of minder uit te keren, terwijl geborgd blijft dat de uitkering altijd kostendekkend is voor de landbouwer. Die speelruimte maakt het mogelijk om ook binnen het ANLb een stimulerende bonus toe te kennen, ook al is de ruimte daarvoor kleiner dan in het nieuwe GLB mogelijk is bij het belonen van het leveren van collectieve goederen. De bestaande GLB-regelgeving voor het ANLb staat deze werkwijze toe, zo blijkt uit audits door de EC van de Nederlandse implementatie van het ANLb.

De keuze van pilots 'Akkerbelt' en 'Vergroening van waterrijke veenweidegebieden' voor het hanteren van een drempelwaarde voor uitkering uit de regeling past in de logica van het nieuwe GLB, waarin voorwaarden kunnen worden gesteld voor deelname aan ecoregelingen.

6.2.2 Puntensystemen in Duitsland

De wetenschappelijke raad van het Duitse ministerie voor landbouw en voedsel (BMEL) constateert dat een omslag in het GLB naar beloning van publieke diensten nodig is en dat een puntensysteem daarvan een belangrijk onderdeel is (Feindt et al., 2018). De raad adviseert om ten minste 40 procent van de directe betalingen te koppelen aan het leveren van ecologische diensten in plaats van aan normen. Dit aandeel zou in de loop der tijd dienen te stijgen. De ecologische diensten zouden moeten worden gewaardeerd met een puntensysteem, gericht op bescherming en behoud van de biodiversiteit. Naargelang de politieke voorkeur zou de betaling voor de geleverde ecologische diensten kunnen plaatsvinden als toeslag op de basisinkomenssteun voor het gehele bedrijfsareaal dan wel per areaal gerealiseerde actie.

Het Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) heeft een puntensysteem voor Duitsland uitgewerkt dat in essentie overeenkomt met het marktgerichte verdienmodel (optie 4) dat in onze studie als beste naar voren komt (Beckmann & Metzner, 2019; Deutscher Verband für Landschaftspflege, 2020; Dierking et al., 2017; Friedrich et al., 2020; Latacz-Lohmann, 2020; Latacz-Lohmann & Breustedt 2019, Latacz-Lohmann & Breustedt 2020). Het systeem wordt aangeduid als de *Gemein-wohlprämie* (*public good bonus*). Uitgangspunt is de beloning van het leveren van diensten ten behoeve van biodiversiteit, klimaat en water. Daartoe is een catalogus opgesteld van negentien acties waar landbouwers uit kunnen kiezen. Elke actie krijgt een bepaald aantal punten al naargelang de bijdrage ervan aan de doelen. Elke punt is een vast bedrag waard. Voor het uitvoeren van verschillende acties uit de catalogus wordt een aanvullende gestaffelde bonus uitgekeerd. Het puntensysteem is tot in detail uitgewerkt en doorgerekend, inclusief vergoedingsbedragen gebaseerd op werkelijke kosten, de verhouding van elke maatregel tot de conditionaliteit en de agro-milieu-klimaatmaatregel-en onder de tweede pijler van het GLB. Betalingen worden uitgekeerd als toeslag per hectare gerealiseerde actie, maar kunnen ook worden teruggerekend tot een toeslag per hectare bedrijfsareaal.⁹³ De conformiteit van het voorstel met de Verordening Strategische Plannen is geverifieerd in overleg met de federale Duitse overheid en de delegatie in de Raadswerkgroep. Aan de Duitse overheid wordt voorgesteld om het volledig EU-compatibele systeem in de gehele Bondsrepubliek in te voeren.

Puntensystemen zijn in Duitsland als pilotproject in de praktijk gebracht in Baden-Württemberg en Schleswig-Holstein (Feindt et al., 2019b; Gottwald & Stein-Bachinger, 2015; Neumann & Dierking, 2014).

Het begrip 'puntensysteem' wordt in Duitsland ook in een andere betekenis gebruikt. In het kader van natuurcompensatie bij ingrepen in het landschap, zoals woning- en wegenbouwprojecten, wordt in verschillende deelstaten een methodiek gebruikt (*Biotopwertverfahren*)⁹⁴ waarbij de natuurwaarden voor de ingreep en de gevolgen ervan worden berekend aan de hand van een puntensysteem (*Ökopunkte*). Dit puntensysteem is niet gericht op het belonen van acties ten gunste van klimaat en

⁹³ In dat geval is er geen sprake van het stapelen van acties om een vooraf vastgesteld aantal punten te behalen, zoals in optie 3a (vergroening-nieuwe-stijl).

⁹⁴ <https://de.wikipedia.org/wiki/Biotopwertverfahren>

leefomgeving, maar op mitigatie en compensatie van ingrepen in de vorm van compenserende maatregelen dan wel financiële compensatie (Bruns, 2007). De term 'Ökopunkte' heeft hier dus een andere strekking dan in Oostenrijk, waar met deze term juist wel de beloning van acties ten gunste van natuur, milieu en landschap is bedoeld (zie volgende paragraaf).

6.2.3 Puntensystemen in andere landen

In Oostenrijk bestaat sinds 1995 het Österreichisches Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft (ÖPUL)-programma, waarbij in Niederösterreich in het kader van de tweede pijler een regeling met een puntensysteem gehanteerd werd voor acties ten gunste van de leefomgeving (Rechnunghof Österreich, 2013). De Ökopunkte-regeling stimuleerde extensivering van de landbouw en instandhouding en onderhoud van het cultuurlandschap. De maatregelen onder de regeling betroffen grasland, akkerland en landschapselementen. Voor elk doelbereik waren verschillende acties mogelijk waarmee punten konden worden verdiend⁹⁵, gekoppeld aan een bepaald bedrag per hectare. De vereiste acties konden over de tijd worden verzwaard als prikkel om meer te doen voor de leefomgeving. Per parameter liep het puntenaantal van nul (baseline) tot positief (gunstig voor de leefomgeving); in sommige gevallen waren ook minpunten mogelijk (slecht voor de leefomgeving). Uitkering van de vergoeding vond uitsluitend plaats boven een zekere drempelwaarde aan punten. Bedrijven namen voor een reeks jaren deel en moesten over die jaren hun puntenaantal vasthouden (verslechteringsverbod), waarbij een zekere marge per jaar gold ten opzichte van het eerste jaar van deelname. Een evaluatie met steun van de Oostenrijkse overheid en de EU adviseerde in 2013 om het programma in heel Oostenrijk te implementeren (LACON, 2013). Het programma werd in 2015 na twintig jaar echter beëindigd.

In het Verenigd Koninkrijk is in het kader van de tweede pijler een puntensysteem toegepast voor maatregelen ten gunste van de leefomgeving.⁹⁶ De bijdrage van subsidiabele acties aan natuur en milieu werd vertaald in aantallen punten met een bepaalde geldswaarde, waarbij landbouwers het totaal aan punten kregen uitbetaald. Aan subsidiabele acties waren specifieke voorwaarden verbonden. Puntentoekenning en voorwaarden waren nationaal ingevuld met gebiedsgerichte differentiatie. Het systeem was in detail uitgewerkt, met *entry level* en *higher level stewardship schemes*.

In Zwitserland is door Birrer et al. (2014, 2015) een puntensysteem ontwikkeld waarmee subsidiabele acties in ecologische aandachtsgebieden een waardering krijgen op grond van wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit voor verbetering van de biodiversiteit. De methodiek wordt in de praktijk grootschalig toegepast en is verplicht bij geïntegreerde landbouw, waardoor de effectiviteit van ecologische aandachtsgebieden aanmerkelijk en aantoonbaar is verbeterd.

6.2.4 Samenvatting van de opties voor puntensystemen

De invulling van de betalingen voor diensten aan klimaat en leefomgeving in de pilots voor het nieuwe GLB heeft in verschillende daarvan geleid tot een puntensysteem. De voorgestelde acties waarin landbouwers kunnen kiezen zijn laagdrempelig en inpasbaar in de bedrijfsvoering. De ontwikkelde puntensystemen verschillen van elkaar in de voorgestelde acties, maar hebben ook veel gemeen:

- Per gebied bepaalt elk collectief (of groep van collectieven) zelf hoeveel punten er ten minste gescoord moeten worden op de verschillende doelen zoals bodem, biodiversiteit, landschap, water en klimaat, uitgaande van de regionale behoeften.
- Per gebied wordt door de deelnemers in goed overleg een keuzemenu aan acties opgesteld dat aansluit bij die regionale behoeften.
- Uitgangspunt bij de waardering van de acties zijn de werkelijke kosten (meerkosten, opbrengstderving, risico's).
- Door gebruik te maken van de rekensystematiek van het ANLb is er ruimte om een extra financiële impuls te geven aan acties die in een bepaald gebied bijzonder nodig zijn, samenwerking met

⁹⁵ <http://www.suske.at/en/projects/all-projects/evaluation-of-the-öpul-measure-eco-points-lower-austria-ökopunkte-niederösterreich>

⁹⁶ Zie de website van Natural England: <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2798159> en <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2827091>

naburige landbouwers of extra inzet (goud-zilver-brons model). Soms wordt juist een lagere waardering toegekend om balans te krijgen in het puntensysteem of omdat er redelijkerwijs verwacht mag worden dat een deelnemer ook zelf bijdraagt.

- Er zijn verplichtingen en voorwaarden ingebouwd in het puntensysteem, zoals verplichte naast vrijwillige acties en minimaal vereiste aantallen punten (drempelwaarden) voor bepaalde doelen of om überhaupt tot uitkering van de regeling te komen.
- De vergoedingen worden uitgekeerd op basis van het gerealiseerd areaal (dus conform optie 4 en niet als hectaretoeslag voor het gehele bedrijf zoals in optie 3).

Het Duitse puntensysteem van DVL (de *Gemeinwohlprämie*) bevat een generiek keuzemenu, waarbij elke actie punten krijgt naargelang de bijdrage ervan aan de gestelde doelen. Er is daarbij geen sprake van regionale differentiatie. Ook in dit systeem wordt voor het uitvoeren van verschillende acties uit het keuzemenu een aanvullende bonus uitgekeerd in de vorm van een generieke staffel. Vergoedingen worden net als in de Nederlandse pilots uitgekeerd als toeslag per hectare gerealiseerde actie.

De voormalige Oostenrijkse *Ökopunkte*-regeling had op hoofdlijnen dezelfde structuur als het puntensysteem van DVL, met een generiek keuzemenu en punten per actie, gekoppeld aan een bepaald bedrag per hectare, en drempelwaarden. De regeling had echter een strenger karakter. In sommige gevallen waren minpunten mogelijk. Tijdens de jaren van deelname moesten bedrijven hun puntenaantal vasthouden (verbod op teruglopende ambitie). De vereiste acties konden door de overheid over de tijd worden verzwaard als prikkel om meer te doen voor de leefomgeving.

Alles overziend, leidt dit tot de volgende vragen bij de inrichting van puntensystemen:

- Wordt de invulling van de doelen en acties en de waardering daarvan centraal of lokaal dan wel regionaal bepaald?
- Worden er voorwaarden gesteld aan de omvang en samenhang van acties, zoals drempelwaarden en verplichte deelname aan sommige acties met het oog op integraliteit?
- Worden er voorwaarden gesteld aan de duur van deelname over de looptijd van het nieuwe GLB en het ambitieniveau daarbij (bonus bij meerjarige deelname of korting bij terugloop van de ambitie)?
- Wordt de vergoeding bepaald door de extra kosten en gedeelde inkomsten van een actie of zijn er bonussen voor extra inzet in volume en diversiteit aan acties en voor samenwerking met naburige landbouwers in het gebied?
- Wordt de vergoeding uitgekeerd op basis van het gerealiseerd areaal of als hectaretoeslag voor het gehele bedrijf?

De eerste vier vragen betreffen de sturing van een puntensysteem. Wie bepaalt welke acties in het puntensysteem worden opgenomen, onder welke voorwaarden en met welke beloning? Daarbij bepalen de eerste twee vragen het speelveld. De derde vraag, over meerjarige ambitie of niet, laat weinig keuze, omdat de Verordening Strategische Plannen bepaalt dat ecoregelingen eenjarige regelingen zijn. Wel lijkt het mogelijk om extra punten toe te kennen bij deelname, in aansluiting op deelname in voorgaande jaren (bijvoorbeeld een teller bij blijvend grasland langer dan vijf jaar). Daarmee is de derde vraag een bijzonder geval van de tweede vraag over de voorwaarden die aan de vergoeding worden verbonden. De vierde vraag is in het voorgaande hoofdstuk over ecoregelingen al behandeld. Uit alle praktijkvoorbeelden blijkt dat een stimulerende bonus onmisbaar is in een puntensysteem. Eventuele extra beloning van samenwerking is een bijzonder geval van de eerste en tweede vraag over de invulling van het puntensysteem. Ook de vijfde vraag is al behandeld in het hoofdstuk over ecoregelingen.

De opties voor puntensystemen zijn daarmee als volgt:

1. Invulling van doelen, acties en punten door de overheid; sturing op gestelde doelen enkel via de hoogte van de beloning (eenvoudig, overheid-gestuurd puntensysteem)
2. Invulling van doelen, acties en punten door de overheid; sturing op gestelde doelen via de hoogte van de beloning en middels voorwaarden zoals drempelwaarden en verplichte acties in een breder pakket (integraal overheid-gestuurd puntensysteem)
3. Invulling van doelen, acties en punten regionaal vanuit de sector; sturing op gestelde doelen enkel via de hoogte van de beloning (eenvoudig regionaal gestuurd puntensysteem)

4. Invulling van doelen, acties en punten regionaal vanuit de sector; sturing op gestelde doelen via de hoogte van de beloning en middelen voorwaarden zoals drempelwaarden en verplichte acties in een breder pakket (integraal regionaal gestuurd puntensysteem)

HET PUNTENSISTEEM VAN HET DEUTSCHER VERBAND FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE (DVL)

Het DVL heeft voor Duitsland een puntensysteem voorgesteld* dat aansluit bij optie 4.

Maatregelen:

Table 1: Nationwide measures of the public goods bonus (as eco-schemes) with information on the evaluation (points/ha) as well as the required minimum area percentage [% of the agricultural area (Utilised Agricultural Area (LN)) to obtain the bonus for diversity of measures (for explanations see text; status: 02/2020)

Measure	Points for scope of measures	Minimum area share for bonus Variety of measures
	[Points/ha]	[% of LN (net)]
Field (AL)		
AL 1 Small-scale arable farming	1	10
AL 2 Summer cereals	1	10
AL 3 Legumes and mixtures thereof	2	5
AL 4 Unprocessed stubble cultivators	2	10
AL 5 Flowering areas and strips	10	1
AL 6 Fallow land with self-planting	12	1
AL 7 Abstention from the use of chemical synthetic pesticides and mineral fertilisers	4	5
Grassland (GL)		
GL 1 Small-scale grassland management	1	10
GL 2 Permanent pasture	1	30
GL 3 Willow	2	10
GL 4 Used grass and hem strip	1	10
GL 5 Abstention from the use of chemical synthetic pesticides and mineral fertilisers	4	5
GL 6 Abandonment of organic fertilising	4	5
GL 7 Orchards with grassland use	4	0,5
Special crops (SO)		
SO 1 Alternating management of tram-lines	1	10
SO 2 Flowering and beneficial insect strips	3	1
SO 3 Abandonment of chemical synthetic pesticides and mineral fertilisers	8	5
Nutrient balances (HO)c		
HO 1 Farm-gate nitrogen (N) balance (gross)	0-12 points/operation * 0.7 * LN Total	No crediting with the bonus
HO 2 Farm-gate phosphorus (P) balance	0-12 points/operation * 0.7 * LN Total	

Gestaffelde bonus:

Table 2: Bonus system for diversity of measures

Number of different measures on the farm	4	5	6	7	8	9	10	...
Supplement in % of total points to total points	10	11	12	13	14	15	16	...

* Bronnen: Beckmann & Metzner, 2019; Deutscher Verband für Landschaftspflege, 2020; Dierking et al., 2017; Friedrich et al., 2020; Latacz-Lohmann, 2020; Latacz-Lohmann & Breustedt, 2019; Latacz-Lohmann & Breustedt, 2020

Voorbeeld van een maatregel: bloemrijke akkerranden

AL 5 Blühflächen und -streifen

Inhalt	Fläche (ha) an Blühflächen und -streifen auf Acker. Definition beinhaltet die Zusammensetzung der Blütmischung; mehrjährige Blümmischungen sind zugelassen. Ausschluss chemisch-synthetische PSM und Düngung. Vorgabe zu Mindestbreite und -fläche. Blühflächen und -streifen können über Winter erhalten bleiben. Abstimmung auf sonstige Vorgaben (z. B. landwirtschaftliche Mindesttätigkeit): Frühjahrsansaat spätfrostempfindlicher Mischungen sowie Abblühen der Mischungen im Herbst müssen möglich sein. Zeitraum: bis 01.11.												
Wirkung auf Schutzgüter													
Wirkung auf Artengruppen	 z. B. Bluthanfling, Rebhuhn, Feldhase, Grasfrosch, Wiesen-Margarite												
EU Indikatoren	– Impact: I.15, I.18, I.19 – Result: (R.14), (R.18), (R.21), R.27, R.37 – Output: O.3, O.4, O.13, O.31												
Bewertung	10 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 1% der LN (netto) AL												
Kombinationsmöglichkeiten auf AL	AL 1												
Abgrenzung GLÖZ	– GLÖZ 4: Pufferstreifen entlang von Gewässern – GLÖZ 9: Mindestanteil nichtproduktiver Landschaftselemente oder Bereiche												
Abgrenzung 2. Säule	– Ähnliche Programme in BW, BB, SN, HE, RP, NI, BY, TH, ST, MV, SH, NW, SL												
Kontrolle	Zeitraum: <table><tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td></tr></table> Methode: – InVeKoS: + – VOK + – Sentinel: /	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung	– Praxiserprobung: Anwendung als Maßnahme in der 2. Säule und Greening in der 1. Säule. Entsprechende Nutzungscodes sind bereits vorhanden. – Der Nachweis kann über die Verwendung von anerkannten Saatgutmischungen erfolgen. – Die Umsetzung von kulturintegrierten Blühstreifen ohne Honorierung als Merkmal/ Mitziehen mit der Hauptkultur bei geringfügigem Flächenumfang wie es z. B. in SN und BW angeboten wird, sollte weiterhin möglich sein.												

Voorbeeld van de opbouw van een betaling:



Table 3: Example of the implementation of eight PGB measures in a model farm with calculation of the farm payment (mixed farm, 210 ha, focus on arable farming, conventional farming)

Measure	Points/ ha	Area of measures [ha]	Points for action area
Measures that do not cause any adaptation costs in model operation (initial situation):			
AL 1 Small-scale arable farming (fields < 10ha)	1	15	15
GL 1 Small-scale grassland management (fields < 10ha)	1	45	45
GL 2 Permanent pasture	1	80	80
GL 3 Willow	2	50	100
Measures which, in this example, require cost-effective land use adjustments:			
AL 5 Flowering areas and strips	10	1,3	13
AL 6 Fallow land with self-planting	12	1,3	15,6
GL 5 Abstention from the use of synthetic chemical pesticides and mineral fertilisers	4	4	16
GL 6 Abstention from organic fertilisation	4	4	16
Sum of the points			300.6 points
Bonus for diversity of measures: 8 measures, 14 % bonus			42.1 points
Total points incl. bonus			342.7 points
Operating payment at 50 € per point			17.135,00 €
Farm payment per ha of area (farm size 210 ha)			81,59 €/ha

6.3 Analyse van de effectiviteit van de opties

6.3.1 Effecten van keuzes

Centrale of regionale/sectorale invulling van het puntensysteem

Een keuze voor centrale invulling van het puntensysteem door de landelijke en/of regionale overheid (opties 1 en 2) zorgt voor samenhang en balans qua doelen, acties en waardering daarvan. De overheid houdt controle op het kader en instrumentarium waarmee het puntensysteem wordt ingevuld en kan dit bij aanvang optimaliseren. Nadeel is echter dat het draagvlak onder de landbouwers om in te tekenen op de ecoregeling relatief beperkt kan zijn door een gebrek aan betrokkenheid. De hoogte van de vergoeding zal bepalend zijn of landbouwers al dan niet intekenen op de aangeboden acties, naast wellicht de mogelijkheid om met de acties invulling te geven aan systemen van derden die via de markt voor extra vergoeding zorgen. Risico is dat de ecoregeling en het puntensysteem niet als eigen, maar als vreemd en opgedrongen worden ervaren. Daarbij speelt mee dat het budget voor de ecoregeling ten koste gaat van de gewone basisinkomenssteun, waardoor de middelen – overigens ten onrechte, het gaat om belastinggeld – als ‘eigen geld van de boeren’ worden beschouwd. Deze keuze zorgt dus voor efficiëntie, coherentie en relevantie, maar gaat ten koste van deelnamebereidheid en ambitieniveau en daarmee ten koste van de effectiviteit en doelrealisatie.

Een keuze voor regionale invulling van het puntensysteem heeft het omgekeerde effect. De overheid heeft minder grip op de invulling, maar draagvlak en ambitieniveau zullen hoger liggen (meer intrinsieke motivatie). Het kan daarbij gaan om differentiatie naar bedrijfstak, grondsoort, specifieke urgenties met betrekking tot de groene doelen, ruimtelijke situering en dekkingsgraad. Bij de agro-milieu-klimaatmaatregelen van de tweede pijler zijn daar in verschillende Europese landen veelbelovende resultaten mee geboekt (Westerink et al., 2017). Wel zal moeten worden geborgd dat niet alleen de regionale, maar ook de nationale doelen worden gehaald.

Enkelvoudige of integrale sturing

Een keuze voor sturing op gestelde doelen enkel via de hoogte van de beloning houdt het puntensysteem eenvoudig. Met de hoogte van de beloning kan worden gestuurd om gestelde doelen en streefcijfers te realiseren. Voor collectieve goederen laat de Verordening Strategische Plannen toe om die hoogte zo in te stellen dat de realisatie van doelen en streefcijfers werkelijk plaatsvindt. Voor private goederen, bijvoorbeeld de teelt van vang-, rust-, biomassa- en stikstofhoudende gewassen of diervriendelijke veehouderij, is de speelruimte voor een bonus beperkt tot de rekenruimte vanuit maximaal gestelde eenheidsvergoedingen. Die ruimte zal niet in alle gevallen afdoende zijn om de actie economisch aantrekkelijk te maken. In elk geval is regionale differentiatie van de beloning noodzakelijk. Zonder die differentiatie zal de vergoeding voor een deel van de gevallen onnodig hoog zijn (zie paragraaf 3.5) en zal er daardoor minder ruimte zijn voor zaken die anders óók hadden kunnen worden betaald uit de schaarse middelen. Dat belemmert de realisatie van gestelde doelen en streefcijfers omdat er te veel wordt ingetekend waar dat niet nodig is en te weinig waar het juist wel nodig is. Dit betekent ook dat middelen niet effectief en efficiënt worden gebruikt. Een keuze voor eenvoud gaat dus ten koste van effectiviteit, efficiëntie, coherentie en relevantie, terwijl de deelnamebereidheid en het ambitieniveau vooral worden bepaald door economische voor- en nadelen. Dit betekent dat het draagvlak voor de acties en doelen (het vertrouwen in het nut van het systeem) zal afnemen.

Een keuze voor integrale sturing middels drempelwaarden, stimulerende bonussen (al dan niet gestaffeld of getrapt) en voorwaarden die samenhang in doel, ruimte en tijd borgen, heeft het omgekeerde effect. Fijnregeling van het puntensysteem voor regionale en sectorale doelen en acties borgt integraliteit en zorgt ervoor dat middelen optimaal worden ingezet. De hogere complexiteit vergt wel zorgvuldige inregeling. Gewenste ontwikkelingen moeten worden geïdentificeerd en gestimuleerd en perverse prikkels moeten worden vermeden. Nauwe betrokkenheid van de sectoren is daarbij van belang om draagvlak te krijgen (eigenaarschap en intrinsieke motivatie). Bij een meer complexe regeling is het risico op weerstand namelijk per definitie groter. Een goed ingeregeld puntensysteem met integrale sturing zorgt voor optimale effectiviteit, efficiëntie, coherentie en relevantie met behoud van deelnamebereidheid en ambitieniveau.

6.3.2 Effecten van de opties en voorkeursoptie

Het bovenstaande leidt tot de volgende inschatting van de effecten van de vier opties:

1. Eenvoudig overheid-gestuurd puntensysteem: deze optie combineert de nadelen van een systeem zonder integraliteit met top-downinvulling door de overheid. De kans op effectieve doelrealisatie en draagvlak is gering.
2. Integraal overheid-gestuurd puntensysteem: deze optie biedt de voordelen van een integrale benadering met top-downinvulling door de overheid. Dit geeft maximale controle en sturing van overheidswege, maar gaat ten koste van draagvlak. De uitgevoerde acties zijn nuttig, maar het vertrouwen is gering.
3. Eenvoudig regionaal gestuurd puntensysteem: deze optie combineert de nadelen van een systeem zonder integraliteit met bottom-up-invulling door de sector. De kans op doelrealisatie is beperkt doordat de belangen van de landbouw van economische aard zijn en in veel opzichten ten koste gaan van de leefomgeving (schaalvergroting, intensivering, winstmaximalisatie). Het draagvlak zal aanzienlijk zijn (zelfsturing), de effectiviteit gering.
4. Integraal regionaal gestuurd puntensysteem: deze optie combineert de voordelen van een integrale benadering met de voordelen van een bottom-up- invulling vanuit de sector en regio. De kans op effectieve doelrealisatie en draagvlak is groot.

Een integraal regionaal gestuurd puntensysteem biedt dus de beste kansen op effectiviteit en draagvlak. De doelen op hoofdlijnen en kaders voor invulling worden door de overheid gesteld, de invulling daarvan wordt aan de sector overgelaten. Daarmee wordt op nationaal niveau dezelfde logica gevolgd als op Europees niveau tussen de EC en de lidstaten (subsidiariteit bij het behalen van de gestelde doelen). De ervaring van de pilots voor het nieuwe GLB bevestigt dit. Landbouwers zijn daarbij bottom-up tot zinvolle regionale keuzemenu's gekomen, waarvan verschillende gekoppeld aan een puntensysteem met drempelwaarden en bonussen voor extra inzet en voor samenwerking. Die ervaring is ook in andere lidstaten opgedaan bij invulling van de agro-milieu-klimaatmaatregelen van de tweede pijler, waar bottom-up-samenwerking door landbouwers bij de invulling daarvan zorgde voor succes van het programma (Westerink et al., 2017).

6.3.3 Discussie

Feindt et al. (2019a) constateerden op grond van sociaaleconomisch onderzoek en interviews dat ook in Duitsland een puntensysteem door landbouwers als logisch en plausibel wordt ervaren. De acceptatie hangt vooral af van de vergelijking met gewone basisinkomenssteun, tenzij die laatste steun politiek onder druk staat. Er was ook brede acceptatie onder landbouwers van steun voor landschapselementen. Om te voorkomen dat de beloning wordt verstrekt voor 'iets dat er al is' (*windfall profit*), zou actief onderhoud van de elementen een voorwaarde voor steun voor het behoud daarvan dienen te zijn. De effectiviteit en efficiëntie van het puntensysteem hangen volgens deze auteurs af van de lijst met acties, de detaillering en waardering daarvan en de berekening van de subsidiabele kosten. Aandacht is nodig voor de controleerbaarheid van de acties. Ook dient te worden voorkomen dat onvoldoende ambitieuze maatregelen leiden tot *windfall profits*. Nadere informatie is te vinden in Feindt et al. (2019b).

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur adviseert de regering om een puntensysteem te gebruiken voor de ecoregelingen (RLi, 2019), dat aan de hand van overzichtelijke prestatie-indicatoren aangeeft hoever een bedrijf gevorderd is in de omschakeling naar kringlooplandbouw en met minimumeisen voor alle indicatoren. Ondernemers kunnen met behulp van dat puntensysteem kiezen voor een lichte of zwaardere regeling, op een manier die past bij hun individuele bedrijfsvoering. Dit biedt volgens de Raad ook de mogelijkheid om de ecoregelingen jaarlijks aan te scherpen of uit te breiden aan de hand van hogere eisen of extra prioriteiten (bijvoorbeeld op het gebied van klimaatvriendelijke landbouw). De vaststelling van het puntensysteem en de opzet van de ecoregelingen zijn in de optiek van de RLi wel de verantwoordelijkheid van de overheid. De verantwoordelijk minister heeft het advies politiek omarmd, zowel wat betreft het gebruik van kritische prestatie-indicatoren als de gedachte om een groeiend deel van het GLB-budget onder de eerste pijler aan ecoregelingen te besteden (Kamerstuk 28625-278).

Het Europees Parlement neemt inmiddels de positie in dat een puntensysteem verplicht dient te zijn voor de ecoregeling.

De toedeling van punten aan acties is overigens niet eenvoudig. Voor een deel zijn goede wetenschappelijke studies beschikbaar, waaruit kan worden afgeleid welke waarde bepaalde acties hebben voor klimaat, milieu en biodiversiteit (bijv. Birrer et al., 2014, 2015; Sutherland et al., 2019). De waardering hangt ook af van de kosten en inkomstenderving vergeleken met andere teelten en van de voorwaarden die aan de acties worden gesteld. Het doodspuiten van vanggewassen met glyfosaat bijvoorbeeld (PBL, 2019) zou tot een andere puntenwaardering van de teelt van vanggewassen moeten leiden dan wanneer gebruik van glyfosaat onder de ecoregeling voor vanggewassen verboden is. Bij collectieve goederen komt daarbij de noodzaak om de puntenwaardering zo bij te sturen dat de beloning leidt tot een niveau van deelname waarbij gestelde doelen en streefcijfers worden gehaald.

Criteria voor de toekenning van punten zijn dus in elk geval wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van acties voor de groene doelen van het GLB, de extra kosten en inkomsten vergeleken met reguliere teelten, de effecten van aan steun verbonden voorwaarden en het effect op de verwachte deelname in het licht van gestelde doelen en streefcijfers afzonderlijk. Moeilijker te kwantificeren criteria zijn de bijdrage van acties aan samenhang in ruimte en tijd, bijdragen aan de kwaliteit van het landschap, en de omslag naar kringlooplandbouw. Zoals onlangs betoogd door het College van Rijks-adviseurs (2020) zal in bepaalde gevallen expert judgment nodig zijn. Dat is niet ongebruikelijk; zo wordt bij de aanbesteding van werkzaamheden vaak gebruikgemaakt van puntensystemen om de geschatte bijdrage van elementen aan een groter geheel weer te geven en deelnemers op voorhand te laten weten hoe bepaalde acties bij de tender zullen worden gewaardeerd bij de beoordeling van het gedane bod.

6.4 Conclusies

In Nederland, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland zijn puntensystemen ontwikkeld en toegepast in de landbouw, al dan niet als pilot of als invulling van de tweede pijler van het GLB. Bij het inrichten van een puntensysteem is van bepalend belang of de invulling van de doelen en acties en de waardering daarvan centraal of regionaal wordt bepaald en of er voorwaarden worden gesteld aan de omvang en samenhang van acties met het oog op integraliteit (bijvoorbeeld voorwaarden ten aanzien van drempelwaarden, verplichte deelname aan sommige acties, duur van de deelname, ambitieniveau). Voor extra inzet en voor samenwerking met naburige landbouwers in het gebied met het oog op ruimtelijke samenhang kan, binnen de grenzen die de verordening stelt, een bonus worden gegeven.

Een integraal en regionaal gestuurd puntensysteem biedt de beste kansen op effectiviteit en draagvlak. De doelen op hoofdlijnen en kaders voor invulling worden door Rijk en provincies gesteld, de invulling daarvan wordt aan de regio (sector, ngo's, waterschappen) overgelaten binnen door de overheid gestelde kaders. Daarmee wordt op nationaal niveau dezelfde logica gevolgd als op Europees niveau tussen de EC en de lidstaten (subsidiariteit bij het behalen van de gestelde doelen binnen een gezamenlijk kader).

Criteria voor de toekenning van punten kunnen bijvoorbeeld zijn: wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van acties voor de groene doelen van het GLB, de extra kosten en inkomsten vergeleken met reguliere teelten, de effecten van aan steun verbonden voorwaarden en het effect op de verwachte deelname in het licht van gestelde doelen en streefcijfers afzonderlijk. Moeilijker te kwantificeren criteria zijn de bijdrage van acties aan samenhang in ruimte en tijd en de omslag naar kringlooplandbouw. Hiervoor zal expert judgment nodig zijn.

7 Maatregelen en acties

7.1 Onderzoeksvragen

11. *Wat voor maatregelen en acties lenen zich goed voor het invullen van de interventies uit oogpunt van doelrealisatie?*
12. *Hoe kunnen maatregelen en acties worden gewaardeerd voor het realiseren van de (deel)doelen en hoe wordt die weging vertaald in budgetten?*
13. *Hoe versterken de verschillende maatregelen en acties elkaar bij het realiseren van de (deel)doelen en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme gewogen en benut dan wel gemitigeerd?*

7.2 Maatregelen, activiteiten, verrichtingen, acties

Het begrippengooed in de verordening over wat in het dagelijks taalgebruik wordt aangeduid als 'activiteiten' is complex:

- De Verordening Strategische Plannen gebruikt de term 'maatregel' voor een handeling van de overheid ten opzichte van burgers en bedrijven, al dan niet in de vorm van regels, financiële steun, belastingen, beperkingen of voorwaarden. De overheid kan daarbij de EU zijn of de nationale of regionale overheid van een lidstaat.
- De kaderdefinitie voor 'landbouwactiviteiten' omvat zowel de productie van landbouwproducten als de instandhouding van landbouwareaal (Art. 4.1(a)). Om een en ander aan de lokale omstandigheden aan te passen, moeten de lidstaten de concrete definitie van 'landbouwactiviteit' in hun strategische GLB-plannen vaststellen. Activiteiten die daar niet onder vallen, 'niet-landbouwactiviteiten', zijn onder voorwaarden toegestaan op subsidiabele hectares grond, omdat landbouwgrond occasioneel en tijdelijk kan worden gebruikt voor activiteiten die geen landbouwactiviteiten in de strikte zin van het woord zijn en sommige niet-landbouwactiviteiten kunnen bijdragen aan inkomensdiversificatie op landbouwbedrijven. De term 'activiteiten' omvat dus landbouwactiviteiten en niet-landbouwactiviteiten.
- De term 'verrichting' is gedefinieerd als een project, contract, actie of groep projecten dat/die in het kader van de betrokken programma's is geselecteerd. Daarnaast kan 'verrichting' in een andere betekenis worden gebruikt in het kader van financiële instrumenten (Art. 3.f). Het gaat om een formeel begrip dat in dit rapport niet verder wordt gebruikt.
- De term 'actie' wordt gebruikt voor zaken die concreet worden uitgevoerd, bijvoorbeeld acties voor klimaat en leefomgeving.

Kort samengevat: de overheid neemt beperkende en ondersteunende maatregelen ten aanzien van landbouwers en hun activiteiten. Financiële steun wordt gegeven voor concrete acties van landbouwers.

De lading van deze termen wijkt daarmee af van het gewone taalgebruik. Daarin is een maatregel (ook wel: activiteit) iets dat een landbouwer praktisch uitvoert om een doel te bereiken. In de verordening wordt zo'n maatregel of activiteit echter een actie genoemd. Wat in het dagelijks taalgebruik 'subsidiabele activiteit' wordt genoemd, is onder de verordening een actie die voor GLB-steun in aanmerking komt. De term subsidiabel wordt overigens in de verordening alleen gebruikt in de zin van subsidiabel areaal, subsidiabele hectares, subsidiabele kosten en uitgaven en subsidiabele investeringen. In dit rapport gebruiken wij echter ook de term subsidiabele actie.

In het kader van de *Plan – Do – Check – Act*-systematiek spelen acties een centrale rol. Acties dragen bij aan de doelstellingen, worden tijdens de voorbereiding en in de uitvoering van het NSP vastgesteld en zullen worden beoordeeld in het kader van de evaluatie- en herzieningsprocedures (zie bijv. overweging 52).

7.3 Maatregelen, activiteiten, acties en realisatie van gestelde doelen

7.3.1 Maatregelen

Maatregelen in de zin van overheidshandelen ten aanzien van landbouwers betreffen dus regels, financiële steun, belastingen, beperkingen of voorwaarden.⁹⁷ Wat betreft de groenblauwe architectuur gaat het om de conditionaliteit (regels) en om de financiële steun in de vorm van ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten, gekoppeld aan voorwaarden. Fiscale maatregelen komen in dit rapport niet aan de orde.

De voor- en nadelen van zulke maatregelen als invulling van de interventies voor het realiseren van de doelstellingen zijn behandeld in hoofdstuk 4 tot 6.

7.3.2 Activiteiten

Economische activiteiten van landbouwers zijn in de verordening een noodzakelijke voorwaarde voor rechtstreekse inkomenssteun. In het kader van de groenblauwe architectuur speelt de term 'activiteiten' geen rol.

7.3.3 Acties

Steunmaatregelen voor acties voor klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap in het kader van ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten kunnen verschillende vormen aannemen:

- a. Steun voor het realiseren van niet-productieve doelen, zoals een hoger aandeel verplicht niet-productief land, aanleg en onderhoud van landschapselementen, groene braak, bloemrijke akkerranden, natuurvriendelijke oevers, bredere teeltvrije bufferstroken, verbod op gewasbeschermingsmiddelen en/of ploegen in bufferstroken, waterberging, herstel van wetlands en veen, nestbescherming, acties ter bevordering van indicatorsoorten van plantaardige en dierlijke biodiversiteit (herstel van niches voor zoogdieren, vogels, insecten en andere ongewervelden, lagere en hogere planten, schimmels, paddenstoelen).
- b. Steun voor groenblauwe diensten bij de teelt van landbouwgewassen, zoals minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, nutriënten en water, drempelruggen tegen afspoeling, extensivering van grasland, niet scheuren van grasland, borging van een hoger absoluut oppervlak aan blijvend grasland dan de norm, omzetting van bouwland in grasland, verlaat of anderszins beperkt maaien, afvoeren maaisel, rustperiodes, peilverhoging, onderwaterdrainage, tijdelijke inundatie, tijdelijke plas-dras, een ruimere rotatie, het meer of langer telen van laag renderende gewassen met een gunstig effect op bodem, uitspoeling van nutriënten en/of koolstofvastlegging (bijv. paludicultuur, vanggewassen, rustgewassen), ploegverbod, verplichte andere vormen van grondbewerking, strokenteelt, mengteelten, het sluiten van kringlopen op regionale schaal, verminderde aanvoer van extern krachtvoer (soja uit andere continenten), extensivering van de veehouderij, verplichte bemesting met ruige stalmest, verplichte beweiding, maximale veebezetting.

Daarnaast kan steun worden gegeven voor investeringen en advies. Dit valt echter buiten het kader van het huidige onderzoek.

⁹⁷ Eenzelfde benadering wordt gehanteerd door Pleijte et al. (2020) voor het bevorderen van duurzaam bodembeheer bij verpachting van grond, waarbij zowel beperkende voorwaarden als stimulering van vrijwillige acties worden verkend. De auteurs benadrukken het belang van beide soorten maatregelen en de belangrijke rol van het GLB daarbij.

7.4 Waardering van groenblauwe diensten

7.4.1 Juridisch kader

De waardering van de acties voor klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap (groenblauwe diensten) naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen hangt samen met een aantal factoren:

- Acties in het kader van ecoregelingen kunnen worden gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de realisatie van de doelen, met uitzondering van productieve en aan productie gerelateerde acties (alle teelten).⁹⁸ Daarvoor geldt een beperking van de vergoeding tot de extra kosten en gederfde inkomsten vergeleken met een teelt zonder de vrijwillig aangegane verplichting tot extra inzet, dan wel beperking aan de teelt. Voor niet-productieve acties kan de hoogte van de vergoeding vrij worden gekozen, binnen redelijke grenzen (bijv. een goed lonende commerciële teelt).
- Acties in het kader van agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van de aangegane verplichting.⁹⁹
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke beperkingen kunnen worden vergoed op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten vergeleken met gebieden zonder die beperkingen.¹⁰⁰ Voor deze steun hoeft een landbouwer dus geen extra inspanningen te verrichten of dingen na te laten bij de teelt.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke vereisten moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van die vereisten, waarbij voor bepaalde acties onder de Kaderrichtlijn Water financiële compensatie is toegestaan voor de conditionaliteit.¹⁰¹

7.4.2 Aan productie gerelateerde acties

Voor productiegerelateerde acties (teelten, vanggewassen, paludicultuur, biomassa) moet een vergelijking worden gemaakt van de kosten en opbrengsten vergeleken met een situatie zonder extra inspanningen of beperkingen, dus de situatie van de normale teelt. Waar teelten onder normale omstandigheden niet zouden plaatsvinden omdat zij niet rendabel zijn, zal de vergelijking moeten worden gemaakt met een doorsneeteelt in het betreffende gebied die wel rendabel is. Daarbij is tot op zekere hoogte ruimte voor een bonus boven de extra kosten en gederfde inkomsten door gebruik te maken van de speelruimte uit het ANLb (zie paragraaf 6.2.1). Ten gevolge van de WTO en de staatssteunregels van de EU is de speelruimte echter beperkt tot de rekentechnische marge tussen de maximale en de gemiddelde kosten van een actie. Voor de inzet van die marge, zie hieronder (paragraaf 7.4.2).

Voor zover er beperkende voorwaarden van toepassing zijn, zullen de effecten per voorwaarde moeten worden berekend. Omdat kosten en opbrengsten van teelten per regio, grondsoort en sector verschillen, zullen de berekeningen regionaal moeten worden uitgevoerd, rekening houdend met grondsoort, sector en eventuele andere relevante factoren.

De uitwerking van de voorwaarden voor vergoeding luistert nauw. Zo maakt het qua kosten weinig uit of een bodembedekkend vanggewas tot 30 november, 31 december of 31 maart op het veld staat, maar qua bijdrage aan de doelen wel. De vergoeding voor een korter durende teelt zou daarom aanmerkelijk lager moeten liggen dan voor een teelt tot 31 maart, ook al omdat de *opportunity cost* verschilt. De verordening verplicht lidstaten niet om zo hoog mogelijke vergoedingen te betalen, maar vraagt van hen om de doelen te realiseren. Een lagere vergoeding dan de gemaakte kosten kan daarvoor dienstig zijn. In het voorbeeld zou ervoor kunnen worden gekozen om de teelt van het vanggewas alleen te vergoeden bij bodembedekking tot 31 maart.

Een ander voorbeeld van de noodzaak van zorgvuldig gekozen voorwaarden is het belonen van extensieve(re) rotatie. In toenemende mate ontstaat in Nederland regionaal samenwerking tussen landbouwers, bijvoorbeeld veehouders en akkerbouwers. Dit wordt ook van hen gevraagd om te komen tot kringlooplandbouw. Door uitwisseling van grond tussen bedrijven kan per saldo echter een

⁹⁸ Zie hoofdstuk 5

⁹⁹ Zie hoofdstuk 4

¹⁰⁰ Zie hoofdstuk 4

¹⁰¹ Zie hoofdstuk 4

intensieve(re) rotatie per perceel ontstaan, terwijl dat op papier in relatie tot het bedrijf niet het geval is. Vermeden moet worden dat de vergoeding voor extensieve(re) rotatie een perverse prikkel wordt voor uitruil tussen bedrijven met als (de facto) doel vergoeding uit de ecoregeling voor intensivering van de rotatie. De voorwaarden moeten zo worden geformuleerd dat perverse prikkels worden uitgesloten.

7.4.3 Niet aan productie gerelateerde acties

Voor niet aan productie gerelateerde acties kan als vertrekpunt een vergoeding worden gegeven ter hoogte van een goed lonende teelt in het betreffende gebied. Daarmee wordt ondervangen dat niet-productieve acties anders niet zouden worden uitgevoerd. Door een marktconforme vergoeding te geven zonder de marktrisico's van een gewone teelt wordt intekening op de groene dienst aantrekkelijk. Naargelang het belang van de actie voor de gestelde doelen kan een hoger bedrag worden vergoed, waar nodig hoger dan de marge die voor teelten kan worden gebruikt.¹⁰² Bij overintekening kan de vergoeding neerwaarts worden bijgesteld tot het gewenste evenwicht wordt bereikt (Jongeneel et al., 2020a).

Voor het inschatten van de bijdrage van een actie aan de doelen kan het beste gebruik worden gemaakt van wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van acties voor de groenblauwe doelen van het GLB¹⁰³ (bijv. Birrer et al., 2014, 2015) en berekeningen van derden (bijv. het onderzoek van DVL).¹⁰⁴ Waar die ontbreken, zal gebruik moeten worden gemaakt van expert judgment. Aanvullend daaraan kan een extra vergoeding worden gegeven voor de integraliteit van acties qua doelen, de mate van inzet bij de actie en de mate van ruimtelijke samenhang met acties van andere landbouwers. Voor acties waarvoor weinig animo wordt verwacht maar die van belang zijn om de doelen te realiseren, kan een extra hoge vergoeding worden gegeven.

7.4.4 Staffels

Bij het waarderen van acties kan worden gewerkt met continu oplopende en/of gestaffelde vergoedingen. In het eerste geval is de vergoeding proportioneel met de inzet, in het tweede geval niet. Door DVL is hier uitvoerig onderzoek naar verricht (zie voetnoot 80). Wat gunstiger is, hangt af van de context waarbinnen de vergoeding plaatsvindt (hoe is het keuzemenu opgebouwd, is er een puntensysteem, zijn er drempelwaarden etc.).

7.4.5 Andere criteria

Aanvullend aan het primaire criterium (doeleffectiviteit) kunnen secundaire criteria worden gebruikt, zoals de efficiëntie van acties, de meetbaarheid van de resultaten, de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en daarmee de motivatie van landbouwers om de acties uit te voeren. Zulke secundaire criteria mogen echter niet in plaats komen van het primaire criterium van doeleffectiviteit.

7.5 Synergie en antagonisme

Maatregelen en acties ten behoeve van de groenblauwe doelen klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap kunnen elkaar versterken of tegenwerken. De logica daarvan is beschreven in hoofdstuk 3 en wordt hier niet herhaald. Gestreefd moet worden naar coherente win-winoplossingen. Met het oog op de verschillende weging van de doelen moet voorkomen worden dat acties ten bate van het klimaat en milieu ten koste gaan van biodiversiteit (zie conclusies hoofdstuk 3). Bij de waardering van acties zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

¹⁰² Zie hoofdstuk 5

¹⁰³ Zie paragraaf 6.3

¹⁰⁴ Beckmann & Metzner, 2019; Deutscher Verband für Landschaftspflege, 2020; Latacz-Lohmann, 2020; Latacz-Lohmann & Breustedt, 2019; Latacz-Lohmann & Breustedt, 2020

Acties die tot win-winoplossingen leiden, dienen hoger te worden gewaardeerd en acties ten gunste van één doel die ten koste gaan van andere groenblauwe doelen, dienen lager te worden gewaardeerd dan de extra kosten en gedeelde inkomsten.

7.6 Conclusies

De termen 'maatregel', 'activiteit' en 'actie' worden in de Verordening Strategische Plannen anders gebruikt dan in het dagelijks taalgebruik. In de verordening neemt de overheid beperkende en ondersteunende maatregelen ten aanzien van landbouwers en hun activiteiten. Financiële steun wordt gegeven voor concrete acties van landbouwers.

De waardering van acties naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen hangt samen met het type interventie:

- Acties in het kader van ecoregelingen kunnen worden gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de realisatie van de doelen, waarbij er een verschil is tussen acties ten aanzien van teelten en acties los van productie.
- Acties in het kader van agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van de aangegane verplichting en de transactiekosten.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke beperkingen kunnen worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten vergeleken met gebieden zonder die beperkingen.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke vereisten moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van die vereisten, waarbij voor bepaalde acties onder de Kaderrichtlijn Water financiële compensatie is toegestaan voor de conditionaliteit.

Voor teelten geldt in beginsel een beperking van de vergoeding tot de extra kosten en gedeelde inkomsten vergeleken met een teelt zonder de vrijwillig aangegane verplichting tot extra inzet, dan wel vrijwillige beperking bij de teelt. Waar teelten onder normale omstandigheden niet zouden plaatsvinden omdat zij niet rendabel zijn, moet de vergelijking worden gemaakt met een doorsnee-teelt in het betreffende gebied die wel rendabel is. Hierbij is tot op zekere hoogte ruimte voor een bonus voor doelrealisatie boven de extra kosten en gedeelde inkomsten vanuit de rekentechnische marge tussen de maximale en de gemiddelde kosten van een actie.

Voor niet-productieve acties is de hoogte van de vergoeding binnen redelijke grenzen vrij (bijv. de waarde van een goed lonende commerciële teelt). Door marktconform te vergoeden zonder de marktrisico's van een gewone teelt, wordt de groene dienst aantrekkelijk. Naargelang het belang van de actie voor de gestelde doelen kan een hoger bedrag worden vergoed, waar nodig hoger dan de rekentechnische marge die voor teelten kan worden gebruikt.

Voorwaarden bij vergoeding voor teelten moeten zo worden geformuleerd dat de gestelde doelen worden bereikt en perverse prikkels worden uitgesloten. Per voorwaarde moeten de effecten daarvan worden berekend, rekening houdend met verschillen tussen regio's, grondsoorten en sectoren.

Voor het inschatten van de bijdrage van een actie aan de doelen kan gebruik worden gemaakt van wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van acties en externe kostenberekeningen. Waar die ontbreken, zal gebruik moeten worden gemaakt van expert judgment. Aanvullend daaraan kan een extra vergoeding worden gegeven voor de integraliteit van acties qua doelen, de mate van inzet bij de actie en de mate van ruimtelijke samenhang met acties van andere landbouwers, rekening houdend met de verwachte deelnamebereidheid. Bij het waarderen van acties kan worden gewerkt met continue oplopende en/of gestaffelde vergoedingen.

Maatregelen en acties ten behoeve van de groenblauwe doelen klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap kunnen elkaar versterken of tegenwerken. Coherente win-winoplossingen dienen hoger te worden gewaardeerd. Acties ten gunste van één doel die ten koste gaan van andere groenblauwe doelen, dienen lager te worden gewaardeerd dan de extra kosten en gedeelde inkomsten.

Aanvullend aan het primaire criterium (doeleffectiviteit) kunnen criteria worden gebruikt als de efficiëntie van acties, meetbaarheid van de resultaten, inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en de motivatie van landbouwers om de acties uit te voeren. Zulke secundaire criteria mogen echter niet in plaats komen van het primaire criterium van doeleffectiviteit.

8 Monitoring en evaluatie

8.1 Onderzoeksvragen

14. *Welke output-, resultaat- en impactindicatoren zijn in de Verordening Strategische Plannen beschikbaar voor het monitoren van de doelrealisatie?*
15. *Hoe kunnen deze indicatoren optimaal worden ingezet voor het meten en volgen van de voortgang op gestelde doelen en het borgen van maatschappelijk effect? In hoeverre zijn aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig?*
16. *In hoeverre hebben bepaalde indicatoren een generieke voorspellende waarde voor de specifieke doelstellingen d, e en f uit Art. 6.1 van de verordening?*
17. *In hoeverre past een systematiek van kritische prestatie-indicatoren, zoals die is ontwikkeld voor biodiversiteit in de melkveehouderij en de akkerbouw en voor kringlooplandbouw, binnen het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader?*

8.2 Indicatoren in het voorstel van de Europese Commissie

8.2.1 Formeel kader

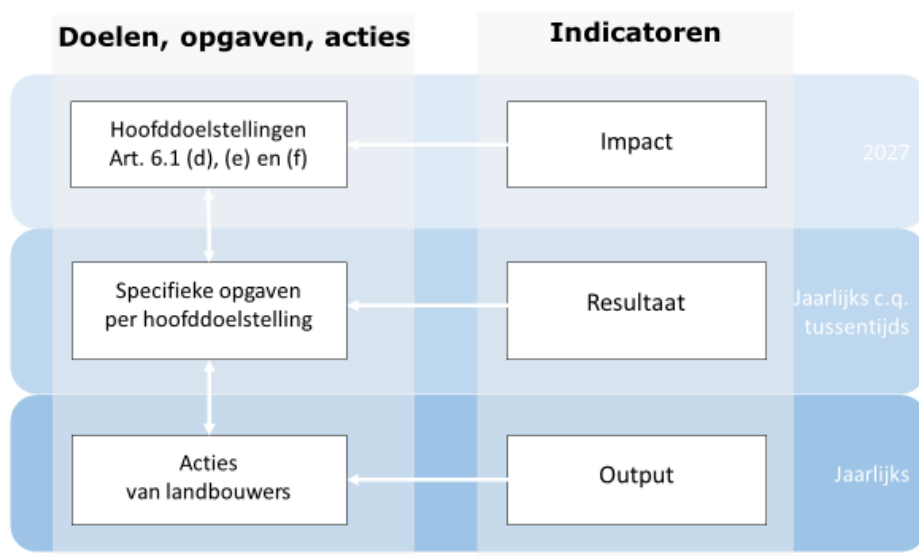
Het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader (PMEK) relateert de afzonderlijke doelstellingen aan daarvoor geschikte indicatoren. Zo wordt de toepassing van interventies en maatregelen beoordeeld aan de hand van outputindicatoren. De voortgang op specifieke doelstellingen wordt beoordeeld aan de hand van resultaat-indicatoren. Deze meten de directe effecten van een beleidsmaatregel. Ten slotte wordt de voortgang op de algemene doelstellingen door impactindicatoren gemonitord. Deze laatste indicatoren meten in feite de indirecte effecten van beleidsmaatregelen.

Een overzicht van de indicatoren in het voorstel van de EC voor de verordening van 2018 is te vinden in hoofdstuk 2 en Bijlage 1. Zoals daar beschreven, is de formele omschrijving van de indicatortypes als volgt:

- Outputindicatoren hebben betrekking op de gerealiseerde output van de ondersteunde interventies ten behoeve van de jaarlijkse prestatiegoedkeuring.
- Resultaatindicatoren hebben betrekking op de desbetreffende specifieke doelstellingen en worden gebruikt om gekwantificeerde mijlpalen en streefcijfers voor die specifieke doelstellingen in de strategische GLB-plannen vast te stellen en om de voortgang in de richting van de streefcijfers te beoordelen, ten behoeve van de jaarlijkse prestatie-evaluatie.
- Impactindicatoren laten meerjarig zien of de gesteunde interventie bijdraagt aan de verwezenlijking van de maatschappelijke doelstellingen ten opzichte van de uitgangssituatie.
- Contextindicatoren hebben geen directe plaats in de systematiek van monitoring en sturing, maar schetsen relevante aspecten van algemene trends in economie, leefomgeving en samenleving waarvan aangenomen mag worden dat die van invloed zijn op de prestaties.

Lidstaten mogen in het NSP uitsluitend gebruikmaken van de gemeenschappelijke indicatoren uit de verordening dan wel van de aanvullende indicatoren die de EC per gedelegeerde handeling toevoegt. Lidstaten mogen alleen eigen resultaatindicatoren toevoegen (Art. 97.1(a)), in samenhang met de

specifieke mijlpalen en streefcijfers die die lidstaat zichzelf in het NSP stelt.¹⁰⁵ Contextindicatoren ontbreken in de verordening¹⁰⁶ en zullen bij gedelegeerde handeling worden vastgesteld (Art. 120).



Figuur 11 Verband tussen de output-, resultaat- en impactindicatoren en de hoofddoelstellingen in Art. 6.1 voor klimaat (d), milieu (e) en biodiversiteit en landschap (f), de specifieke nationale en/of inhoudelijke opgaven onder die hoofddoelstellingen, en de acties van landbouwers.

8.2.2 Bruikbaarheid

Voor alle indicatoren geldt dat de bruikbaarheid daarvan wordt bepaald door de representativiteit ervan, de kwantificeerbaarheid en de beschikbaarheid van data (Van Doorn & Jongeneel, 2020).

Specifiek voor outputindicatoren geldt dat deze representatief moeten zijn voor de uitvoering van maatregelen. Idealiter is er voor elke interventie ten minste één aparte outputindicator, dus voor de conditionaliteit, de ecoregelingen, de agro-milieu-klimaatmaatregelen en voor de toepassing van Art. 66 en Art. 67 (steun voor gebieden met beperkingen). Per interventie kan dan worden gevolgd hoeveel landbouwers de maatregel toepassen en om welk areaal het gaat. Voor de ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen is het wenselijk om per subsidiabele actie te weten om hoeveel hectare en budget het gaat. De verordening geeft outputindicatoren voor het areaal onder conditionaliteit (O.32), agro-milieu-klimaatverbintenissen (O.13 en O.14) en voor Art. 66 en 67 (O.11 en O.12), maar niet voor ecoregelingen. Waar voor conditionaliteit uitsplitsing wordt gevraagd per GLMC-praktijk, is voor ecoregelingen uitsluitend een synthese-indicator beschikbaar (O.31). Die betreft het aantal hectares met milieupraktijken (fysieke oppervlakte onder conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen, bosbouwmaatregelen, biologische landbouw).

Op het niveau van maatschappelijke doelen zijn de indicatoren beperkt representatief en deels goed meetbaar of kwantificeerbaar, deels niet (zie Tabel 9):

¹⁰⁵ In de Algemene Oriëntatie die de Landbouw- en Visserijraad op 21 oktober 2020 heeft vastgesteld wordt de mogelijkheid om nationale resultaatindicatoren toe te voegen expliciet benadrukt in een wijzigingsvoorstel op Art. 91.

¹⁰⁶ Voor de SWOT-analyse (Berkhout et al., 2019a) werden bij gebrek aan contextindicatoren in de verordening zelf de contextindicatoren uit het huidige GLB gebruikt. Voor de specifieke hoofddoelstellingen (d), (e) en (f) uit Art. 6.1 zijn dat C.19: landbouw in Natura 2000 gebieden; C.20: gebieden met natuurlijke handicaps; C.21: landbouwgrond met landschapselementen; C.35: boerenlandvogelindex en C.36: percentage van EU-beschermde soorten en leefgebieden gerelateerd aan landbouw met stabiele of positieve trend. Voor een completer beeld is de SWOT-analyse aangevuld met een aantal nationale indicatoren: het areaal in beheer bij collectieven agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de index boerenlandvlinders. Van overige op agrarisch land voorkomende insectensoorten zijn onvoldoende monitoringsgegevens beschikbaar.

Tabel 9 Meetbaarheid van de impactindicatoren in het nieuwe GLB.

Doel	Impactindicatoren	Opmerkingen over representativiteit, kwantificeerbaarheid en beschikbaarheid van data
Art. 6.1(d) Bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en tot duurzame energie	I.9 Verbeteren van de veerkracht van landbouwbedrijven: <i>Index</i>	Onduidelijk welke index wordt bedoeld voor het meten van veerkracht in relatie tot klimaatadaptatie
	I.10 Bijdragen aan de matiging van de klimaatverandering: <i>Verminderen van broeikasgasemissies door de landbouw</i>	Broeikasgasemissies door de landbouw zijn in principe kwantificeerbaar ¹⁰⁷
	I.11 Verbeteren van de koolstofvastlegging: <i>Verhogen van de hoeveelheid organische koolstof in de bodem</i>	De hoeveelheid organische stof in de bodem is meetbaar ¹⁰⁸ , maar verschilt aanzienlijk tussen bodems
	I.12 Verhogen van duurzame energie in de landbouw: <i>Productie van hernieuwbare energie door de land- en bosbouw</i>	De totale productie van hernieuwbare energie is kwantificeerbaar ¹⁰⁹
Art. 6.1(e) Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht	I.13 Beperken van bodemerosie: <i>Percentage grond onderhevig aan matige tot ernstige bodemerosie op landbouwgrond</i>	Percentage grond onderhevig aan erosie is kwantificeerbaar als passende grenswaarden worden gesteld ¹¹⁰
	I.14 Verbeteren van de luchtkwaliteit: <i>Verminderen van ammoniakemissies door de landbouw</i>	Ammoniakemissies door de landbouw zijn kwantificeerbaar (zowel modelmatig als empirisch) ¹¹¹
	I.15 Verbeteren van de waterkwaliteit: <i>Bruto nutriëntenbalans op landbouwgrond</i>	De bruto nutriëntenbalans is per bedrijf kwantificeerbaar ¹¹² , maar kent grote verschillen tussen bedrijven en sectoren
	I.16 Beperken van nutriëntenlekage: <i>Nitraten in grondwater – Percentage grondwaterstations met een N-gehalte van meer dan 50 mg/l volgens de nitraatrichtlijn</i>	Het percentage grondwaterstations dat niet aan de norm voldoet, is meetbaar ¹¹³
	I.17 Verlichten van de druk op de watervoorraad: <i>Wateronttrekkingsindex-plus (WEI+)</i>	De <i>Water Exploitation Index Plus</i> is goed bruikbaar ¹¹⁴
Art. 6.1(f) Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteem-diensten en in stand houden van habitats en landschappen	I.18 Vergroten van de populaties akker- en weidelandvogels: <i>Farmland Bird Index</i>	De indicatoren beperken zich tot Europeesrechtelijke verplichtingen en zijn onvoldoende representatief voor de algemene biodiversiteit in de landbouw. De Farmland Bird Index is bruikbaar, maar andere bruikbare indicatoren voor biodiversiteit ontbreken (bijv. de graslandvlinderindex ¹¹⁵ en een indicator voor bestuivers ¹¹⁶)
	I.19 Betere biodiversiteitsbescherming: <i>Percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends</i>	Het percentage soorten en habitats met stabiele of stijgende trends ¹¹⁷ hangt af van welke soorten en habitats van communautair belang worden geacht, hoe dit nationaal wordt ingevuld en welk aandeel van de landbouwgrond hieronder valt
	I.20 Betere verlening van ecosysteemdiensten: <i>Aandeel oppervlakte cultuurgrond (OCG) met landschapselementen</i>	Het aandeel oppervlakte cultuurgrond met landschapselementen is kwantificeerbaar; probleem is of zij al of niet tot cultuurgrond worden gerekend ¹¹⁸

¹⁰⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70946ned?dl=2628E>¹⁰⁸ <https://www.rivm.nl/nieuws/relatie-tussen-bodemorganische-stof-en-nitraatuitspoeling>; <https://www.eurofins.nl/nl/milieu/services/grond/grond-analyses/>¹⁰⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82610NED>¹¹⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_soil_erosion&oldid=254669¹¹¹ <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/content/explanation.nl.aspx#stoffen>; <https://www.clo.nl/>¹¹² <https://data.oecd.org/agrland/nutrient-balance.htm>¹¹³ <https://www.rivm.nl/landelijk-meetnet-grondwaterkwaliteit/resultaten>¹¹⁴ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/use-of-freshwater-resources-3/assessment-4>¹¹⁵ https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/european-grassland-butterfly-indicator-3#tab-chart_6¹¹⁶ In reactie op de Mededeling van de EC over het EU-initiatief inzake bestuivers (COM/2018/395 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0395>) verzocht het Europees Parlement in 2019 de EC en de lidstaten bij resolutie (P9_TA(2019)0104; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0104_NL.html) om gehoor te geven aan het verzoek van het Parlement betreffende de opname van een bestuiversindicator in het GLB. In het kader van actie 5C van het initiatief wordt de lidstaten verzocht te overwegen de bescherming van bestuivers in hun strategische GLB-plannen voor 2022-2027 mee te nemen en wordt de EC verzocht om in het prestatie- en monitoringskader van het GLB een indicator voor bestuivers op te nemen. De EC heeft in haar wetgevingsvoorstellen voor het nieuwe GLB echter geen verwijzingen naar bestuivers opgenomen. De lidstaten bereiden momenteel strategische GLB-plannen voor zonder dat er richtsnoeren bestaan voor het meenemen van overwegingen met betrekking tot bestuivers (ERK, 2020b).¹¹⁷ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/abundance-and-distribution-of-selected-species-8/assessment-1>; <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment>¹¹⁸ ECORYS (2019)

Met name voor biodiversiteit zijn de impactindicatoren onvoldoende representatief. Indicator I.19 is weliswaar generiek, maar wordt niet vertaald in terreindekkende resultaatindicatoren voor biodiversiteit in de landbouw in brede zin. In plaats daarvan wordt de Farmland Bird Index (I.18) als nevenschikte impactindicator gegeven. Wat ontbreekt, zijn indicatoren voor andere groepen organismen, zoals insecten, planten en bodembiodiversiteit. Voorheen bood het begrip '*high nature farmland*' hiervoor een oplossing, omdat dit begrip verschillende relevante aspecten combineert en uitvoerig wetenschappelijk is onderzocht en getoetst. *High nature farmland* komt in het nieuwe GLB echter niet terug.

Zoals opgemerkt door de ERK (2018) hebben verschillende impactindicatoren geen betrekking op echte impact. Concrete doelstellingen ontbreken en moeten dus ofwel uit andere EU-regelgeving komen (maar dan draagt het GLB uit zichzelf daar dus niet aan bij), ofwel door de lidstaat zelf worden ingevuld. De inzet van de EC ten aanzien van het GLB is klaarblijkelijk om 'alles een beetje beter te doen'; wat dat inhoudt, ligt niet vast en lidstaten zijn daardoor nergens aan gebonden. Wel zal de EC lidstaat-specifieke aanbevelingen doen ten aanzien van de strategische plannen en kan zij die plannen al dan niet vaststellen (goedkeuren). In de onderhandelingen over de verordening blijken de lidstaten overigens naar uitholling van die bevoegdheid te streven, zodat de EC geen mandaat meer heeft om bij te sturen buiten het bestaande EU-acquis en zij de facto nagenoeg vrij zijn om te doen wat zij willen met de GLB-middelen.¹¹⁹

De verordening koppelt geen specifieke outputindicatoren aan de doelstellingen. Veel van de resultaat-indicatoren zijn echter in feite outputindicatoren (ERK, 2018). Voor de ecoregelingen zal door de EC bij gedelegeerde handeling een outputindicator moeten worden toegevoegd, omdat die ontbreekt en het dus binnen het verplichte stelsel van indicatoren niet mogelijk is om de deelname daaraan te plannen en te volgen.¹²⁰

Met betrekking tot de resultaatindicatoren voor het klimaat merkt de ERK op dat resultaten met betrekking tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering lastig te meten zijn en dat onmiddellijke veranderingen vaak niet duidelijk zijn. Als R.12, R.13, R.14 en R.17¹²¹ als resultaat-indicatoren moeten worden beschouwd, moet er echter wel wetenschappelijk bewijs zijn dat de verwachte resultaten van de getroffen maatregelen onderbouwt. Bovendien heeft elke hectare voor deze indicatoren een gelijk gewicht, ondanks — vaak aanzienlijke — verschillen in de bijdrage van de verbintenissen aan klimaatverandering. Een onderscheid maken tussen deze hectares naargelang hun bijdrage aan de doelstellingen (op basis van bewijzen), zou deze indicatoren zinvoller kunnen maken. Daartoe zou bijvoorbeeld een scoresysteem kunnen worden toegepast waarbij de activiteiten (acties) zouden worden gescreend en een score zouden krijgen door een aandeel (van 0 tot 100%) aan te merken als bijdragend aan een doelstelling (ERK, 2018).

¹¹⁹ Een coalitie van Europese ngo's heeft op 30 september 2020 over het gebrek aan doelen in het GLB en de uitholling van de eisen in de Verordening Strategische Plannen ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap een brandbrief gestuurd aan de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Op 30 oktober 2020 hebben de Europese NGO-koepels de EC om die reden zelfs gevraagd om de GLB-voorstellen in te trekken. https://foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2020/09/Open-letter-on-CAP-and-Green-Deal_final.pdf; http://www.birdlife.org/sites/default/files/open_letter_to_president_von_der_leyen_withdraw_the_cap.pdf

¹²⁰ In de inleiding op het voorstel voor de Verordening Strategische Plannen geeft de EC zelf ook aan dat er verdere investeringen nodig zijn in de ontwikkeling van passende indicatoren en om te zorgen voor voldoende gegevensstromen.

¹²¹ R.12 Aanpassing aan klimaatverandering: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de aanpassing aan de klimaatverandering te verbeteren; R.13 Verlaging van emissies in de veehouderijsector: Aandeel grootvee-eenheden waarvoor steun wordt ontvangen voor de reductie van emissies van broeikasgassen en/of ammoniak, met inbegrip van mestbeheer; R.14 Koolstofopslag in bodems en biomassa: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om emissies te beperken, koolstofopslag te behouden en/of te verbeteren (blijvend grasland, landbouwgrond in veengebied, bos enz.); R.15 Groene energie uit land- en bosbouw: Investerings in productiecapaciteit voor hernieuwbare energie, waaronder uit biologische bronnen (MW); R.16 Verbetering van de energie-efficiëntie: Energiebesparing in de landbouw; R.17 Beboest land: Areaal met steun voor bebossing en de aanleg van beboste gronden, met inbegrip van boslandbouw.

Met betrekking tot de resultaatindicatoren voor het milieu merkt de ERK opnieuw op dat als R.18, R.19, R.20, R.21 en R.22¹²² als resultaatindicatoren moeten worden beschouwd, er wel wetenschappelijk bewijs moet zijn dat de verwachte resultaten van de getroffen maatregelen onderbouwt. Bovendien heeft alle grond voor deze indicatoren een gelijk gewicht, ondanks — vaak aanzienlijke — verschillen in de waarde van de verbintenissen voor het milieu. Zij zouden nuttiger zijn als er een onderscheid zou worden gemaakt tussen verschillende verbintenissen (ERK, 2018).

Met betrekking tot de resultaatindicatoren voor biodiversiteit en landschap merkt de ERK op dat ook R.25, R.26, R.27, R.28 en R.29¹²³ dienen te worden onderbouwd met wetenschappelijke studies of bewijzen als onderbouwing voor de bijdrage van de biodiversiteitsmaatregelen. Het is niet duidelijk waarom voor R.28 wordt voorgesteld om het absolute gebied te meten in plaats van het aandeel, zoals voor de andere indicatoren (ERK, 2018).

Bij nadere beschouwing blijken de resultaatindicatoren voor specifieke doelstellingen (d), (e) en (f) uit Art. 6.1 eigenlijk middelen te betreffen die worden ingezet om doelen te bereiken (inputindicatoren), eerder dan hetgeen wordt geproduceerd of bereikt met die middelen (outputindicatoren). Gebruik daarvan als resultaatindicatoren in de zin van Art. 7 van de verordening¹²⁴ maakt dat de resultaten geen betrekking hebben op mijlpalen en streefcijfers op weg naar de beoogde maatschappelijke effecten, maar op in- en outputrealisatie in de vorm van aangeane verbintenissen en ingezet areaal.

Die constatering leidt tot de slotsom dat het nieuwe GLB, zoals het huidige, gericht is op in- en outputrealisatie, verpakt als doelrealisatie. Lidstaten leggen zich niet vast op het bereiken van maatschappelijk resultaat, maar op het leveren van in- en output zonder garantie op maatschappelijk effect voor de groenblauwe doelen.

8.3 Noodzaak van nationale resultaatindicatoren

Uit de voorgaande analyse blijkt dat het prestatie- en monitoringskader voor het nieuwe GLB voorziet in indicatoren voor geleverde inspanningen (outputindicatoren en sommige resultaatindicatoren) en voor effecten op hoofdlijnen (impactindicatoren). De resultaatindicatoren uit de verordening meten de realisatie van condities die kunnen leiden tot de gewenste effecten, maar niet die effecten zelf. Idealiter zouden de resultaatindicatoren niet alleen de voortgang (output) op geaggregeerd niveau moeten meten, maar zou empirisch gevalideerd moeten zijn dat zij een betrouwbare indicator zijn voor het veronderstelde effect op klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap (ERK, 2018, 2020a). Dat is nodig om te kunnen volgen of de tussentijdse realisatie van de effecten op schema ligt. Voor de resultaatindicatoren in de verordening is dat echter niet het geval (ERK, 2018). Om als lidstaat effectief te sturen op doelrealisatie, zullen daarom naast de gemeenschappelijke indicatoren uit de verordening aanvullende lidstaat-specifieke resultaatindicatoren nodig zijn die een maat vormen voor de voortgang op de gewenste effecten zelf.

Dat is ook nodig vanwege de problematiek van de normering van resultaatindicatoren: bij welke realisatie is de voortgang voldoende? Bij gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing voor het

¹²² R.18 Verbetering van bodems: Percentage landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen gunstig voor bodembeheer; R.19 Verbetering van de luchtkwaliteit: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de emissie van ammoniak te verminderen; R.20 Bescherming van de waterkwaliteit: Percentage landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen voor waterkwaliteit; R.21 Duurzaam nutriëntenbeheer: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen in verband met verbeterd nutriëntenbeheer; R.22 Duurzaam watergebruik: Aandeel geïrrigeerd land vallend onder verbintenissen om de waterbalans te verbeteren.

¹²³ R.25 Ondersteuning van duurzaam bosbeheer: Percentage bos vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van bosbescherming en -beheer; R.26 Bescherming van bosesystemen: Aandeel bos vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning landschap, biodiversiteit en ecosystemendiensten; R.27 Instandhouding van habitats en soorten: Aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel; R.28 Ondersteuning van Natura 2000: Gebied in Natura 2000-gebieden vallend onder verbintenissen voor bescherming, onderhoud en herstel; R.29 Behoud van landschapselementen: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen voor het beheer van landschapselementen, met inbegrip van hagen.

¹²⁴ Indicatoren die op specifieke doelstellingen betrekking hebben en worden gebruikt om gekwantificeerde mijlpalen en streefcijfers voor die specifieke doelstellingen in de strategische GLB-plannen vast te stellen en om de voortgang in de richting van de streefcijfers te beoordelen ten behoeve van de jaarlijkse prestatie-evaluatie.

verband tussen de maatregelen die de verordening mogelijk maakt en de beoogde effecten daarvan is dat moeilijk te zeggen. Daarbij komen soms zwakke verbanden in gevallen waar empirisch bewijs wel voorhanden is (Birrer et al., 2014) en externe factoren die niet verdisconteerd kunnen worden. Vooral bij doelen met betrekking tot biodiversiteit, ecologie en sociale aspecten zijn er vaak allerlei andere variabelen die van invloed zijn op de uiteindelijke effecten. Alles samen is er daardoor reële kans dat de outputindicatoren een correcte uitvoering van het NSP laten zien, de gemeenschappelijke resultaat-indicatoren uit de verordening blijken geven van goede voortgang conform de planning, maar effect voor de doelen uitblijft.

Bij discrepantie tussen planning en tussentijdse realisatie van de effecten op klimaat, milieu, biodiversiteit/landschap zal de lidstaat moeten bijsturen. Dat kan alleen als de tussentijdse realisatie van de bedoelde maatschappelijke effecten meetbaar is. Vanuit de wetenschap zijn goede, gevalideerde parameters beschikbaar (Sutherland et al., 2019). Zo kan voor de effecten van beleid op de insecten-stand gebruik worden gemaakt van de graslandvlinderindex¹²⁵ of van het empirisch gevalideerde meetsysteem voor biodiversiteit op bedrijfsniveau dat in Zwitserland wordt toegepast (Birrer et al., 2014). Het verband tussen realisatie van output en werkelijk effect kan overigens lineair zijn, maar ook discrete stappen kennen, bijvoorbeeld omdat effect pas optreedt wanneer een drempelwaarde is bereikt qua condities die nodig zijn. Lineaire verbanden zijn te verwachten bij klimaat en milieu, terwijl discrete stapsgewijze verbanden zich kunnen voordoen bij effecten op biodiversiteit. Bij nog onvoldoende gunstige condities verdwijnen populaties planten en dieren geleidelijk; pas als de condities goed zijn, kan geleidelijk herstel optreden dan wel zullen ecosystemen kunnen omklappen naar het vroegere evenwicht (non-lineaire degradatie en herstel; Jones et al., 2018; d’Amario et al., 2019). Waar relevant zal hiermee in de planning en de beoordeling van de realisatie rekening moeten worden gehouden.

Een vergelijking van een prestatiekader met of zonder aanvullende resultaatindicatoren op nationaal niveau wordt gemaakt in Tabel 10 aan de hand van drie willekeurig gekozen voorbeelden op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit.

Tabel 10 Samenhang tussen doelen, maatregelen en indicatoren, toegespitst op klimaat en leefomgeving, aan de hand van theoretische voorbeelden.

Doelen en maatregelen	Indicatoren		Schaalniveau
	EU	Nationaal	
Algemeen doel	Impact		Nationaal/regionaal
– Intensiveren zorg voor de leefomgeving en klimaat-actie	– I.10 Verminderen broeikasgas-emissies door de landbouw – I.14 Verminderen ammoniakemissie door de landbouw – I.19 Percentage soorten/habitats met stabiele of stijgende trends		
Specifieke doelen	Resultaat		Regionaal/bedrijf
– Klimaatadaptatie en -mitigatie	– R.14: Aandeel landbouwgrond onder verbintenis minder emissies, meer CO ₂ -opslag	– Oppervlak veenweide met hoog waterpeil	
– Milieu (bodem, water, lucht)	– R.19: Aandeel landbouwgrond onder verbintenis m.b.t. ammoniak	– Uitstoot ammoniak door veehouderij rond N2000-gebieden	
– Biodiversiteit en landschap	– R.27: Aandeel landbouwgrond onder verbintenis biodiversiteit	– Boerenland-vlinderindex in regio	
Maatregelen	Output		Bedrijf
– Verbintenis voor peilopzet veenweide	– O.31 Aantal ha milieupraktijken		
– Verbintenis voor reductie uitstoot ammoniak	– O.31 Aantal ha milieupraktijken		
– Ecoregeling met bloemrijke akkerrand	– O.31 Aantal ha milieupraktijken		

¹²⁵ https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/european-grassland-butterfly-indicator-3#tab-chart_6

De voorbeelden laten zien dat nationale resultaatindicatoren de brug vormen tussen het meten van gerealiseerde inzet op laag en intermediair niveau (outputindicatoren en resultaatindicatoren uit de verordening zelf) en de meetbare effecten op intermediair niveau. Hieronder worden drie voorbeelden nader uitgewerkt.

8.4 Voorbeelden

8.4.1 Vastleggen koolstof in de bodem

Het vastleggen van koolstof in de bodem in de vorm van organische stof draagt bij aan het verminderen van klimaatverandering. Er zijn allerlei maatregelen om dit te bevorderen. Grofweg kunnen deze ingedeeld worden in maatregelen met betrekking tot:

- Het te telen gewas (bijvoorbeeld meer permanent grasland, meer maai- in plaats van rooivruchten, het gebruik van groenbemesters);
- De aanvoer van organische stof in de bodem (terugbrengen van gewasresten in de bodem, dierlijke mest, compost);
- Bodembewerking (zo min mogelijk grondbewerking door toepassing van niet-kerende grondbewerking, het niet scheuren of omploegen van blijvend grasland etc.).

Het aantal landbouwers dat de maatregelen toepast is idealiter de outputindicator en het aandeel landbouwgrond dat onder deze maatregelen valt, de resultaatindicator, in combinatie met een indicator voor de tussenstand qua beoogd effect. Door middel van modelberekening (in opdracht van het ministerie van LNV wordt momenteel een dergelijk model gebouwd en verfijnd) kunnen vervolgens de koolstofvastlegging en koolstofbalans worden berekend en gebruikt worden als impactindicator.

Bij gebrek aan geschikte output- en resultaatindicatoren in de verordening en/of de komende gedelegeerde handeling kunnen de bovenstaande parameters in het NSP worden vormgegeven als aanvullende nationale resultaatindicatoren.

Tabel 11 *Samenhang tussen doelen, maatregelen en indicatoren, toegespitst op koolstofvastlegging, aan de hand van theoretische voorbeelden.*

Doelen en maatregelen	Indicatoren
Algemene hoofddoelstelling	
– Intensiveren zorg voor de leefomgeving en klimaatactie	
Specifieke hoofddoelstelling	EU-impactindicator
– Klimaatadaptatie en -mitigatie	– I.11 Verbeteren van de koolstofvastlegging: verhoging van de hoeveelheid organische koolstof in de bodem
– Onderdoelstelling	
– Betere koolstofvastlegging	
	EU-resultaatindicator
	– R.14 Koolstofopslag in bodems en biomassa: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om emissies te beperken, koolstofopslag te behouden en/of te verbeteren
Doel van maatregelen	Nationale resultaatindicatoren
– Vastleggen van koolstof in zand-/kleibodems (positieve koolstofbalans)	– Volgens gevalideerde modelberekeningen op basis van data van deelnemende bedrijven of een steekproefnetwerk vastgelegd aantal ton koolstof, uitgedrukt in aandeel t.o.v. doelen in nationaal klimaatakkoord en in aantal ton vastgelegde koolstof per ha landbouwareaal
	– Aandeel landbouwareaal onder maatregelen voor koolstofvastlegging
Maatregelen	EU-outputindicatoren
– Gewasmaatregelen voor vastlegging van koolstof	– O.13 Aantal ha (landbouw) vallend onder milieu/klimaatverbintenissen die verdergaan dan de verplichte vereisten
– Maatregelen t.a.v. aanvoer van organisch materiaal	– O.31 Aantal ha milieupraktijken (uitgesplitst voor ecoregelingen naar subsidiabele activiteit/optie ontbreekt echter nog in de verordening)
– Minimale bodembewerking	– O.32 Aantal ha vallend onder conditionaliteit (uitgesplitst voor alle GLMC's)
– Blijvend grasland	
– Ploeg- en/of scheurverbod	

8.4.2 Versterken algemene biodiversiteit

Een toename van het areaal kruidenrijke en bloemrijke randen langs landbouwpercelen kan een flinke bijdrage leveren aan het versterken van de algemene biodiversiteit doordat er een groter areaal ontstaat waar weinig grondbewerking plaatsvindt en weinig chemische inputs worden gebruikt. Zo ontstaat er meer ruimte voor flora en fauna. Een maatregel vergelijkbaar met de huidige ecologische aandachtsgebieden (die overigens niet in de verordening terugkomen) en aanvullend aan GLMC 9, gericht op steun voor bloem- en kruidenrijke akkerranden, zou bijdragen aan dit doel. Als output-indicator geldt dan idealiter het aantal en aandeel boeren dat bloem- en kruidenrijke randen inzaait, als resultaatindicator het areaal van deze randen, het aandeel daarvan in het totaal areaal landbouwgrond, en de gemeten trends in aantallen insecten zoals vlinders en bestuivers.

Bij gebrek aan geschikte output- en resultaatindicatoren in de verordening en/of de komende gedelegeerde handeling kunnen de bovenstaande parameters in het NSP worden vormgegeven als aanvullende nationale resultaatindicatoren.

Tabel 12 Samenhang tussen doelen, maatregelen en indicatoren, toegespitst op biodiversiteit, aan de hand van theoretische voorbeelden.

Doelen en maatregelen	Indicatoren
Algemene hoofddoelstelling	
– Intensiveren zorg voor de leefomgeving en klimaatactie	
Specifieke hoofddoelstelling	EU-impactindicator
– Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen	– I.19 Betere biodiversiteitsbescherming: percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends
Onderdoelstelling	
– Betere biodiversiteitsbescherming	EU-resultaatindicator
	– R.27 Instandhouding van habitats en soorten: aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel
Doel van maatregelen	Nationale resultaatindicatoren
– Realiseren van een goede basiskwaliteit voor biodiversiteit	– Index van vlinders of bestuivers ten opzichte van de nationale doelstelling – Aandeel bloem- of kruidenrijke akkerranden in totale areaal landbouwgrond ten opzichte van de nationale doelstelling
Maatregelen	EU-outputindicatoren
– Steun voor bloem- of kruidenrijke akkerranden (aanvullend aan de eis onder GLMC 9 dat elk bedrijf niet-productieve elementen heeft)	– O.13 Aantal ha (landbouw) vallend onder milieu/klimaatverbintenissen die verdergaan dan de verplichte vereisten – O.31 Aantal ha milieupraktijken (uitgesplitst voor ecoregelingen naar subsidiabele activiteit/optie ontbreekt echter nog in de verordening) – O.32 Aantal ha vallend onder conditionaliteit (uitgesplitst voor alle GLMC's)

Gebruik van de vlinderindex als nationale resultaatindicator staat overigens op gespannen voet met het gegeven dat de vogelindex voor boerenland in de verordening een impactindicator is (zie Bijlage I van de verordening). Dit vindt zijn oorzaak in een weeffout in de verordening, die onder de specifieke hoofddoelstelling (f) de algemene trends in biodiversiteit geeft als impactindicator, maar ook de boerenlandvogelindex. Door impactindicatoren op algemeen en specifiek niveau nevens geschikt op te nemen in plaats van onderschikt, is consistente invulling met resultaatindicatoren onmogelijk. Ofwel de algemene trends in biodiversiteit hadden moeten worden gesplitst in een reeks impactindicatoren voor vogels, insecten, plantaardige en bodembiodiversiteit, ofwel de boerenlandvogelindex had een resultaatindicator moeten zijn. Omdat de verordening alleen toevoeging van nationale resultaat-

indicatoren toelaat, kan een index voor vlinders of bestuivers alleen worden opgevoerd als nationale resultaatindicator.

Biodiversiteit is een breed begrip en omvat een scala aan groepen organismen, van bacteriën en schimmels tot lagere en hogere planten en dieren, en daarbinnen heel verschillende groepen zoals wormen, geleedpotigen en gewervelden waaronder reptielen, amfibieën, vogels en zoogdieren. Indicatoren voor bepaalde groepen hoeven geen voorspellende waarde te hebben voor andere groepen. Om die reden is het voor de algemene biodiversiteit wellicht zinvol om te werken met een samengestelde indicator, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een puntensysteem waarin allerlei groepen organismen worden meegewogen.

8.4.3 Bescherming weidevogels

Gebruik van de vlinderindex als nationale resultaatindicator staat overigens op gespannen voet met het gegeven dat de vogelindex voor boerenland in de verordening een impactindicator is (zie Bijlage I van de verordening). Dit vindt zijn oorzaak in een weeffout in de verordening, die onder de specifieke hoofddoelstelling (f) de algemene trends in biodiversiteit geeft als impactindicator, maar ook de boerenlandvogelindex. Door impactindicatoren op algemeen en specifiek niveau nevensgeschikt op te nemen in plaats van onderschikt, is consistente invulling met resultaatindicatoren onmogelijk. Ofwel de algemene trends in biodiversiteit hadden moeten worden gesplitst in een reeks impactindicatoren voor vogels, insecten, plantaardige en bodembiodiversiteit, ofwel de boerenlandvogelindex had een resultaatindicator moeten zijn. Omdat de verordening alleen toevoeging van nationale resultaat-indicatoren toelaat, kan een index voor vlinders of bestuivers alleen worden opgevoerd als nationale resultaatindicator.

Tabel 13 *Samenhang tussen doelen, maatregelen en indicatoren, toegespitst op weidevogelbeheer, aan de hand van theoretische voorbeelden.*

Doelen en maatregelen	Indicatoren
Algemene hoofddoelstelling	
– Intensiveren zorg voor de leefomgeving en klimaatactie	
Specifieke hoofddoelstelling	EU-impactindicator
– Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen	– I.18 Vergroten van de populaties akker- en weidelandvogels: Farmland Bird Index
Onderdoelstelling	
– Vergroten van de populaties akker- en weidelandvogels	EU-resultaatindicator
	– R.27 Instandhouding van habitats en soorten: aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel
Doel van maatregelen	Nationale resultaatindicatoren
– Realiseren van goede condities voor weidevogels ten behoeve van hun herstel en behoud	– Aandeel weidegrond onder mozaïekbeheer ten opzichte van areaal nodig voor een robuuste populatie
Maatregelen	EU-outputindicatoren
– Collectief mozaïekbeheer (planmatig in de ruimte gefaseerd maaien)	– O.13 Aantal ha (landbouw) vallend onder milieu/klimaatverbintenissen die verdergaan dan de verplichte vereisten
	– O.31 Aantal ha milieupraktijken (uitgesplitst voor ecoregelingen naar subsidiabele activiteit/optie ontbreekt echter nog in de verordening)
	– O.32 Aantal ha vallend onder conditionaliteit (uitgesplitst voor GLMC 10)

8.5 Indicatoren met generieke voorspellende waarde

Biedt de verordening indicatoren met generieke voorspellende waarde?

Uit bovenstaande analyse en die van de ERK (2018) blijkt dat het prestatie­model dat de EC in de verordening voorstelt tekortkomingen kent. Bepaalde outputindicatoren ontbreken, de resultaat­indicatoren meten de realisatie van output op een hoger aggregatieniveau maar niet de tussenstand met betrekking tot de beoogde effecten en sommige impactindicatoren zijn niet goed meetbaar of kwantificeerbaar. De verordening stelt in zichzelf geen kwantitatieve doelen.

In de Algemene Oriëntatie van de Raad van 21 oktober 2020 wordt het prestatie­model echter juist verder vereenvoudigd door de verplichte resultaatindicatoren uit Bijlage I van de verordening voor de planning en verantwoording terug te brengen tot een veel beperktere reeks resultaatindicatoren, die door de EC was bedoeld voor de rapportage aan het Europees Parlement (Bijlage XII van de verordening). Voor de specifieke hoofddoelstellingen klimaat, milieu (uitgesplitst naar bodem, water en lucht) en biodiversiteit wordt als enige resultaatindicator het aandeel bruikbare landbouwgrond¹²⁶ onder verbintenissen ter zake gehanteerd.

Vereenvoudiging van het prestatie­model zoals nu wordt voorgesteld, lijkt inhoudelijk moeilijk te verdedigen. De onderscheiden subdoelstellingen onder de specifieke hoofddoelstellingen voor klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap, zoals die blijken uit de impactindicatoren in het oorspronkelijke voorstel, zijn van wezenlijk verschillende aard. Het samenvoegen daarvan in verzamelindicatoren die in feite geaggregeerde outputindicatoren zijn, brengt het prestatiekader van het nieuwe GLB verder weg van een resultaatgericht beleid. Dergelijke indicatoren hebben geen generieke, voorspellende waarde voor de beoogde maatschappelijke effecten.

8.6 Kritische prestatie-indicatoren

8.6.1 Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij

Om de bijdragen van landbouwers op doelen ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit eenduidig te kunnen meten, zijn kritische prestatie-indicatoren (KPI's) in ontwikkeling die op bedrijfsniveau kunnen worden toegepast. Zulke KPI's zijn als eerste ontwikkeld in het kader van de Biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij (Van Laarhoven et al., 2018) door FrieslandCampina, WWF en Rabobank.

De Biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij meet met de KPI's de invloed die een individueel melkveebedrijf heeft op biodiversiteit op het boerenbedrijf en daarbuiten op een uniforme manier. Een integrale set van KPI's geeft grondgebruikers zo inzicht in de bijdrage die zij leveren aan het creëren van gunstige omstandigheden voor biodiversiteitsherstel. Deze KPI's meten prestaties waar grondgebruikers zelf invloed op uit kunnen oefenen. Het gaat dus niet om biodiversiteitsindicatoren die een resultante zijn van de prestaties van de grondgebruiker. Naast het meetbaar maken van de invloed op de omgeving biedt de monitor concrete bedrijfsmaatregelen die melkveehouders kunnen nemen om de biodiversiteit te verbeteren, zoals het vergroten van het aandeel blijvend grasland in het bouwplan, het doorzaaien van klaver in het grasland en het uitstellen van de eerste maaisnede. Daarmee biedt de monitor handelingsperspectief voor de melkveehouder. De criteria voor selectie van de KPI's waren:

- De KPI moet een duidelijke en aantoonbare relatie met biodiversiteit hebben
- De KPI moet meetbaar en (op korte termijn) verkrijgbaar zijn bij alle melkveebedrijven
- De KPI moet vergelijkbaar zijn tussen bedrijven
- De KPI moet betrouwbaar zijn en geborgd kunnen worden
- De KPI moet op korte termijn beïnvloedbaar zijn door het nemen van maatregelen
- Registratie voor berekening van de KPI brengt geen extra administratieve lasten met zich mee of vergt minimale inspanning om de registratie te verkrijgen

¹²⁶ Dan wel eenheden vee, met het oog op de toevoeging in Art. 28.

- De KPI sluit aan bij bestaande meet- en controle-instrumenten
- De KPI doet recht aan de noodzaak tot integraliteit en samenhang van onderliggende maatregelen
- De KPI heeft een nulmeting of referentiewaarde of kan deze krijgen

Dit heeft geleid tot de volgende KPI's:

- Percentage blijvend grasland
- Percentage eiwit van eigen bedrijf/eigen regio
- Stikstofbodemoverschot
- Emissie van ammoniak (kg/ha)
- Uitstoot van broeikasgassen
- Percentage kruidenrijk grasland
- Natuur en landschap (percentage beheerd land met beheercontract)

Zo maakt de set KPI's gezamenlijk de prestaties van melkveehouders voor verbetering van de biodiversiteit meetbaar en kunnen melkveebedrijven onderling en in de tijd worden vergeleken (Van Laarhoven et al., 2018). Hiermee voldoet het werken met integrale KPI's aan de wens van de sector om te sturen op doelen in plaats van middelen en voorschriften. Daarnaast kan de systematiek als basis dienen voor beloning van de prestaties door verschillende partijen die belang hebben bij de doelrealisatie of door de markt om zich te onderscheiden of maatschappelijk verantwoord te opereren. Om afwentelingseffecten te voorkomen, is het de bedoeling om de set van KPI's integraal toe te passen: alleen door de scores op alle KPI's te verbeteren, wordt gewerkt aan biodiversiteit zonder dat dat ten koste gaat van biodiversiteit elders of van andere opgaven. Voor elke KPI zijn tevens ecologische drempel- en streefwaarden opgesteld (Van Doorn et al., 2019). De Biodiversiteitsmonitor zou binnen het nieuwe GLB ook een rol kunnen spelen in het belonen van prestaties voor klimaat, milieu en biodiversiteit (Van Doorn & Jongeneel, 2020).

8.6.2 Biodiversiteitsmonitor akkerbouw

In navolging van dit initiatief werken Brancheorganisatie Akkerbouw, WWF, de Rabobank en de provincie Groningen inmiddels aan de ontwikkeling van een biodiversiteitsmonitor voor de akkerbouw (Bedrijfsorganisatie Akkerbouw, 2020). Deze monitor moet akkerbouwers helpen om biodiversiteit op en om hun bedrijven te versterken en kan een basis bieden voor beloning van hun prestaties.

8.6.3 Deltaplan biodiversiteitsherstel

Ook het Deltaplan biodiversiteitsherstel¹²⁷ werkt met KPI's om de inspanningen van individuele grondgebruikers om biodiversiteit te bevorderen in kaart te brengen. De biodiversiteitsmonitoren voor de melkveehouderij en de akkerbouw vormen de basis om dit te doen voor de landbouw. KPI's voor andere grondgebruikers (openbare ruimte en bijv. TBO's) zullen nog worden vastgesteld. Als groot voordeel van deze aanpak ten opzichte van het belonen van daadwerkelijke biodiversiteitswinst wordt gezien dat het vóórkomen dan wel herstel van specifieke (doel)soorten deels wordt bepaald door factoren die buiten de invloedssfeer van de individuele grondgebruiker liggen.

8.6.4 KPI's voor kringlooplandbouw

Voor kringlooplandbouw zijn door Erisman & Verhoeven (2020) KPI's ontwikkeld voor het landbouwsysteem. Vanuit een integrale set KPI's, deels gebaseerd op de hiervoor genoemde biodiversiteitsmonitoren, kunnen de prestaties van individuele boeren worden gemonitord met betrekking tot het herstel van biodiversiteit, bodemkwaliteit, landschap, klimaat en milieu. Met een integrale aanpak voor het geheel aan KPI's wordt afwenteling van de opgaven op andere opgaven voorkomen. Het ecologisch optimum wordt vertaald in doelen en streefwaarden op nationaal, regionaal en bedrijfsniveau, zodat de voortgang ook op die schaalniveaus kan worden gemonitord. Beoogd wordt tegemoet te komen aan de wens van de sector om zelf te kunnen sturen op doel- in plaats van middelvoorschriften. Daarnaast kan de systematiek dienen als basis voor prestatiebeloning door partijen die belang hebben bij de doelrealisatie of door de markt in het kader van certificering voor

¹²⁷ <https://www.samenvoerbiodiversiteit.nl/qa/#1545138406107-4ace9bf4-42b7>

maatschappelijk verantwoord ondernemen. De set KPI's is nog niet compleet en wordt in 2021 verder ontwikkeld.

Erismen & Verhoeven (2018) geven het volgende overzicht van de voorgestelde KPI's:

Tabel 14 Voor kringlooplandbouw voorgestelde KPI's met het beste resultaat voor het behalen van doelen (bron: Erismen & Verhoeven, 2018).

Onderdelen bedrijfs- systeem of regio	Opgave	Omschrijving	Voorzet KPI
Bodembeheer	Klimaat, bodemkwaliteit, biodiversiteit, waterkwaliteit en -kwantiteit	Levering winst op voor productie van gewassen, voor ecosystemen (water, bodem, lucht), biodiversiteit en natuurwaarden van boerenland	Set van 6 beheersindicatoren die sturen op de fysieke, biotische en chemische bodemkarakteristieken
Grondgebondenheid	Klimaat, biodiversiteit, bodemkwaliteit, stikstof, fosfaat	Dragen bij aan sluiten kringlopen, terugdringen emissies, verminderen verspilling van biomassa, biodiversiteit en afwenteling op onduurzame veevoertel elders	Stikstofefficiëntie op hectare basis met een afstandscriterium voor voer en mest
Agrarisch natuurbeheer	Biodiversiteit, landschap, natuur, gezondheid	Bevorderen agrobiodiversiteit, aantrekkelijkheid en vitaliteit van het platteland en landschap	zoals in biodiversiteitsmonitor
Landschapsbeheer	Biodiversiteit, landschap, natuur, gezondheid	Leveren winst op voor ecosystemen (water, bodem, lucht), biodiversiteit en natuurwaarden van boerenland	zoals in biodiversiteitsmonitor
Energie en klimaat	Klimaat, biodiversiteit	Leveren een bijdrage aan de klimaat en duurzame energieopgave, inclusief CO2 vastlegging	Klimaat- en energie neutraliteit: bedrijf, gebied
Dierwelzijn en antibiotica gebruik	Dierenwelzijn en -gezondheid, biodiversiteit	Dragen bij aan het dierenwelzijn	Sterrensystematiek dierenbescherming
Sociaal-maatschappelijke inbedding	Sociaal-maatschappelijk	Versterken sociaaleconomische positie van de boer in de keten en leveren bijdrage aan rekening van waarde van voedsel en relatie boer – burger	% Sociale activiteiten (nader te specificeren)

Voor de praktijk stellen de auteurs een puntensysteem voor met drempelwaarden en maxima voor beloning. Voor bijvoorbeeld bodemkwaliteit wordt uitgegaan van de beheersaspecten organisch stofbeheer, bodemverdichting, gewasdiversiteit, gewasbescherming, nutriëntenhuishouding en waterhuishouding:

Tabel 15 Voor kringlooplandbouw voorgesteld puntensysteem voor KPI's in relatie tot bodemkwaliteit (bron: Erisman & Verhoeven, 2018).

KPI-berekening:

KPI's:				Melkvee Kruidenrijk en blijvend gras- land	Akkerbouw Rotatie met rustgewas
Punten	OS balans	Bodemverdichting	Gewasbescherming	Gewasdiversiteit	
10	>100%	NKGB en lichtste machines	Volledige biologische bestrijding	>40%	>1:6, 25% rustgewas
8	>80 en <100%	NKGB en lichtere machines	Biologisch en curatief IPM	>30 en <40%	1:5, 25% rustg.
5	>60 en <80%	Deels NKGB en gangbare machines	IPM	>20 en <30%	1:4, 20% rustg.
2	>40 en <60%	Lichtere machines	50% reductie middelen	>10 en <20%	1:3, 10% rustg.
0	<40%	Aanpassen bandendruk	25% reductie middelen	<10%	<1:3, 0% rustg.

NKGB = Niet Kerende Grondbewerking

In relatie tot stikstof hanteren de auteurs een formule voor de stikstofvoerefficiëntie op bedrijfsniveau, met bijbehorende puntenwaardering (Tabel 16):

Tabel 16 Voor kringlooplandbouw voorgesteld puntensysteem voor KPI's in relatie tot stikstofvoerrendement (bron: Erisman & Verhoeven, 2018).

$$\text{Stikstofvoerrendement (NUE)} = \frac{\text{afvoer producten:} \quad (\text{mest} \cdot \text{AF} + \text{ruwvoer} \cdot \text{AF} + \text{dierlijke producten} + \text{plantaardige producten})}{\text{externe inputs:} \quad (\text{Krachtvoer} \cdot \text{AF} + \text{Kunstmest} \cdot 1 + \text{overig} \cdot \text{AF})}$$

AF = Afstandsfactor

KPI berekening:

Punten	NUE KPI
10	>5
8	>3 en <5
5	>1 en <3
2	>0.8 en <1
0	<0.8

Voor energie en klimaat is neutraliteit (zelfvoorzienendheid) de norm (50% score KPI) en daarboven of daaronder wordt de score aangepast. De KPI kan opgesplitst worden in een deel energie-neutraliteit waarbij alle fossiele inputs (kunstmest, veevoer, brandstof etc.) afgezet worden tegen de eigen productie van duurzame energie (zon, wind en aardwarmte). Voor CO₂ worden de CO₂-equivalenten gebruikt van de emissies van alle broeikasgassen versus de vastlegging van CO₂ in de bodem en omgerekend de netto CO₂-besparing door de overproductie van duurzame energie minus de fossiele inputs. De puntenwaardering is als volgt (Tabel 17):

Tabel 17 Voor kringlooplandbouw voorgesteld puntensysteem voor KPI's in relatie tot CO₂-neutraliteit (bron: Erisman & Verhoeven, 2018).

KPI berekening:

Punten	CO ₂ neutraliteit of sluiten energie-balans?
10	>120
8	100 - 120%
5	Neutraal, 100%
2	80 – 100%
0	< 80%

8.6.5 Indicatoren voor duurzaam bodembeheer

Pleijte et al. (2020) geven een overzicht van de indicatorsystemen die ontwikkeld zijn om landbouwers de mogelijkheid te geven om de kwaliteit van de bodem te meten in het licht van duurzaamheid, voortbouwend op het werk van Molendijk et al. (2018), Hanegraaf et al. (2019) en anderen. Bodembeheermaatregelen zijn in die systemen van een waardering voorzien en fysische, chemische en biologische parameters voor bodemkwaliteit zijn geïdentificeerd. Bij de meeste instrumenten is echter onduidelijk wat de onderliggende rekenregels en data zijn, waardoor het ook niet helder is of de wetenschappelijke basis van de instrumenten solide is (Molendijk et al., 2018). In sommige systemen worden totaalscores berekend vanuit individuele scores.

De methodieken lopen daarmee uiteen van waardering van afzonderlijke maatregelen tot waardering van het totaal aan maatregelen (puntensysteembenadering), waarbij de bijdrage aan duurzaamheidsdoelen ofwel via expert judgment, ofwel op basis van objectieve parameters wordt bepaald.

Tabel 18 Voorbeeld van bruikbare parameters (indicatoren) voor bodemkwaliteit (bron: Hanegraaf et al., 2019).

Tabel 1: Geselecteerde indicatoren voor het bepalen van de bodemkwaliteit, gecombineerd uit Van den Elsen et al., (2019) en De Haan et al. (2019)¹.

	Nr	Indicator	Eenheid	Klassieke meetmethode	Snelle, goedkopere meetmethode ²
Org Stof	1	Organische stofgehalte en koolstofgehalte	%	Gloeiverlies en Dumas	NIRS
	2	Stabiele fractie organische stof	%	Oxidatie in permanganaat (POXC)	n.b.
	3	Heet water extraheerbare koolstof (HWC)	mg kg ⁻¹ , g ha ⁻¹	Extractie in heet water	n.b.
Fysisch	4	Watervasthoudend vermogen	%, mm	Zandbak/drukpan	o.b.v. textuur + OS
	5	Aggregaatstabiliteit	-	Natte zeefmethode	n.b.
	6	Textuur	%	Pipetmethode	NIRS
	7	Indringingsweerstand	Mpa	Penetrometer	
	8	Droge bulkdichtheid	kg m ⁻³	Massa na drogen 105° C	Berekend uit OS%
Chemisch	9	Zuurgraad (pH)	-	Extractie in CaCl ₂	
	10	N-totaal	g kg ⁻¹ , kg ha ⁻¹	Kjeldahl	NIRS
	11	Potentieel mineraliseerbare stikstof (PMN)	mg kg ⁻¹ , g ha ⁻¹	Anaerobe incubatie	NIRS
	12	Fosfaatstatus ³	mg 100 g ⁻¹ , g kg ⁻¹ , kg ha ⁻¹ mg 100 ml ⁻¹	Extractie in ammoniumlactaat-azijnzuur, CaCl ₂ resp. water	
	13	Kalistatus ³	mg 100 g ⁻¹ , mmol ⁺ /kg, g kg ⁻¹ , kg ha ⁻¹	Extractie in HCl en oxaalzuur	NIRS + Extractie in CaCl ₂
Biologisch	14	Aaltjes diversiteit en aantallen (incl. plantparasitaire aaltjes)	Aantal taxa # 100 ml ⁻¹ grond	Microscopie	PCR
	15	Bacterie- en schimmelbiomassa	µg kg ⁻¹	PLFA	NIRS
	16	Regenwormen aantallen en diversiteit	# m ⁻² kg m ⁻²	Visueel	n.b.
Alg	17	Visuele beoordeling (fysisch-chemisch-biologisch)	Divers	Visueel	n.b.

¹De set is opgesteld vanuit bodemvruchtbaarheid / bemestingsoogpunt.

²n.b. niet bekend, maar wel wenselijk. Wanneer de cel in de laatste kolom leeg is, is de klassieke methode 'snel & goedkoop' en is er geen noodzaak voor een alternatieve meetmethode.

³De aard van de indicator kan per sector verschillen, bijvoorbeeld voor P: in de melkveehouderij P-voorraad & P-beschikbaar, en voor de akkerbouw Pw; voor de akkerbouw zou 'Nmin in het najaar' als indicator kunnen worden opgenomen.

8.6.6 Bruikbaarheid van kritische prestatie-indicatoren in het GLB

In hoeverre de hiervoor genoemde biodiversiteitsmonitoren en de bijbehorende KPI-systematiek bruikbaar is binnen het GLB, is beschreven door Van Doorn & Jongeneel (2020). In dat artikel wordt geconcludeerd dat de KPI-systematiek goed aansluit bij de resultaatgerichte inzet en de verschillende doelen en indicatoren van het GLB. De KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij stemmen goeddeels overeen met indicatoren in de verordening voor GLMC's en verbintenissen:

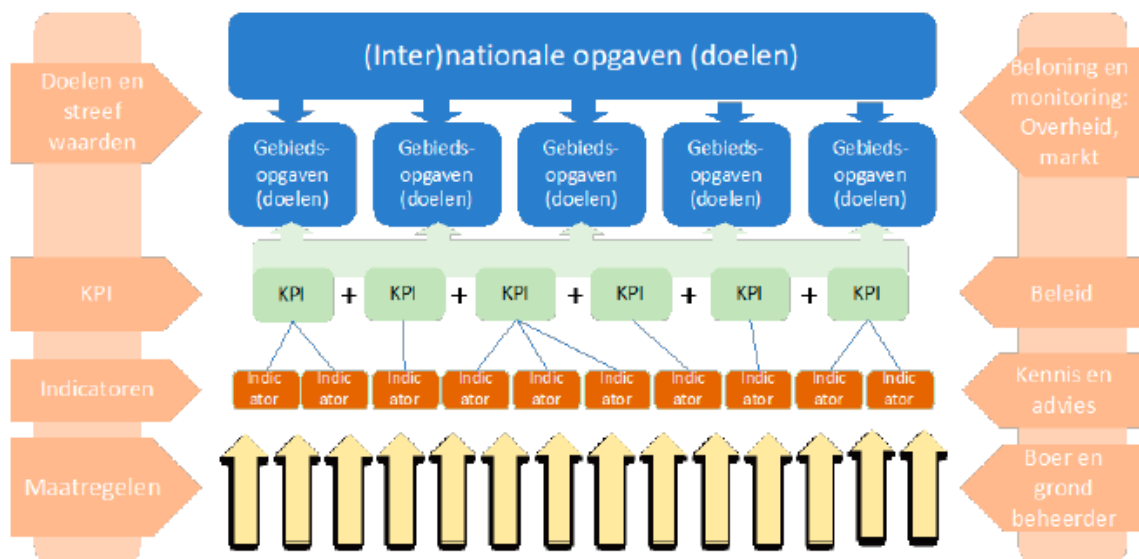
- *Percentage blijvend grasland*: indicatoren O.31 en O.32
- *Percentage eiwit van eigen bedrijf/eigen regio*: nieuw
- *Stikstofbodemoverschot*: indicator I.15
- *Emissie van ammoniak (kg/ha)*: indicatoren I.14 en R.19
- *Uitstoot van broeikasgassen*: indicatoren I.10, R.13, R.14
- *Percentage kruidenrijk grasland*: indicator R.27
- *Natuur en landschap (percentage beheerd land met beheercontract)*: indicatoren O.31 en O.32

Voor kringlooplandbouw stellen Erisman & Verhoeven (2018) een systeem voor waarin de KPI-scores gekoppeld worden aan een puntensysteem, inclusief onderlinge weging, drempelwaarden en maxima. De KPI's zelf zijn daarbij de resultante van formules, gebaseerd op losse parameters. Het gaat dus om samengestelde indicatoren op hoger aggregatieniveau.

De bruikbaarheid van KPI's voor landbouwers en beleid hangt dus af van de vraag of subsidiabele acties overwegend los of uitsluitend in samenhang worden gewaardeerd en vergoed of beloond. De voor- en nadelen van beide varianten zijn uiteengezet in hoofdstuk 5 en 6. Voor individuele landbouwers kunnen beide benaderingen meerwaarde hebben. Meetbare en objectieve informatie over de bijdrage van losse activiteiten aan de doelen voor klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap kan hen helpen in de bedrijfsvoering, net zo goed als samengestelde indicatoren op hoger aggregatieniveau. In alle gevallen is wetenschappelijke onderbouwing en validatie van de bruikbaarheid van de KPI's in relatie tot de veronderstelde effecten van eminent belang. Om die reden adviseert de Europese Rekenkamer dat de EC betrouwbare indicatoren ontwikkelt om de positieve en de negatieve impact van het GLB op de biodiversiteit van landbouwgrond te beoordelen en waarmee zij vervolgens een referentiewaarde voor het hervormde GLB kan vaststellen (ERK, 2020a). Dat zal niet altijd eenvoudig zijn, want wat goed is voor één doel(organisme) kan ongunstig zijn voor een ander doel(organisme) (Cole et al., 2020).

Voor duurzaam bodembeheer is de situatie vergelijkbaar. De ontwikkelde methodieken betreffen deels afzonderlijke aspecten van bodemkwaliteit, deels de integrale toestand, die wordt ingeschat door de scores voor die afzonderlijke aspecten volgens bepaalde formules te totaliseren (Pleijte et al., 2020). De afzonderlijke scores worden bepaald via objectieve parameters dan wel expert judgment.

Het College van Rijksadviseurs pleit voor toepassing van de KPI-systematiek om betalingen via het nieuwe GLB te verbinden aan duurzaamheidsdoelen. Het merkt op dat veel maatschappelijke doelen voor milieu en klimaat kwantificeerbaar zijn, maar dat doelen voor landschap zich echter maar ten dele laten kwantificeren. De Monitor Landschap, die nu wordt ontwikkeld, helpt volgens het College om kwantificeerbare kenmerken van het landschap, zoals het aantal meters heg en houtwal, vast te leggen en toetsbaar te maken. Om minder harde aspecten van landschap te toetsen is het nodig om kernkwaliteiten te definiëren en daar kwaliteitsdoelstellingen aan te koppelen. Om te bepalen of kwalitatieve landschapsdoelen worden bereikt, is expert judgment onontbeerlijk (College voor Rijksadviseurs, 2020).



Figuur 12 Plaats van kritische prestatie-indicatoren in prestatiegericht beleid (bron: College van Rijksadviseurs, 2020).

8.6.7 Parallellen met eerder gepubliceerde adviezen betreffende sturing en monitoring van kringlooplandbouw en stikstofmaatregelen

De systematiek van kritische prestatie-indicatoren vertoont parallellen met het rapport van de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw (2019), die pleit voor het ontwikkelen van dashboards voor het volgen en waarderen van voortgang naar kringlooplandbouw op bedrijfsniveau. De Taskforce beschrijft dit als “een transitie vanuit de huidige situatie die niet zonder randvoorwaarden tot stand komt. Voor de omslag naar kringlooplandbouw is het cruciaal dat land- en tuinbouwers en andere ketenpartijen voldoende inzicht hebben in hun eigen kringloopprestaties door meting en door onderlinge vergelijking daarvan. Dit inzicht is nodig om een nieuwe route in te zetten van continu sturen op verbetering richting door de overheid gestelde, steeds ambitieuzere normen. Op alle niveaus moet duidelijk zijn wat de ecologische voetafdruk is: wat is het grondstoffen- en mineralenverbruik, de productie en het effect op bijvoorbeeld de bodemkwaliteit, biodiversiteit en luchtkwaliteit? Alle relevante gegevens staan in een integraal maar overzichtelijk dashboard. Het maakt in één oogopslag voor de gebruiker de bereikte kringloopprestaties duidelijk. Om het gebruik van deze dashboards mogelijk te maken, moeten twee parallelle stappen worden gezet door overheid en ketenpartijen. Ten eerste moet er meer worden gemeten in plaats van berekend. Ten tweede moet een zo volledig mogelijk en onomstreden set van indicatoren vastgesteld worden. Op grond van het dashboard worden kringloopprestaties objectief meetbaar en inzichtelijk”.

Er is ook verwantschap met de Afrekenbare StoffenBalans die de commissie-Remkes (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020) voorstelt. Het Adviescollege adviseert om de Afrekenbare StoffenBalans zo veel als mogelijk te baseren op actuele metingen, vanuit het principe van ‘meten is beter weten’. De overheid moet “voldoende publieke middelen beschikbaar stellen voor boeren die publieke taken (bijv. agrarisch natuurbeheer) uitvoeren. Deze vergoeding is in ieder geval nodig als uitbreiding van de grond of vermindering van het aantal dieren nodig is om aan de normen van de Afrekenbare StoffenBalans te voldoen, en natuurbeheer een noodzakelijk onderdeel uitmaakt van wat ecologisch gewenst is. Daardoor wordt het mogelijk om vooral dicht bij natuurgebieden natuurinclusief te boeren. Ook voor andere boeren moet de mogelijkheid gelden van agrarisch natuurbeheer, waarbij de collectieven voor agrarisch natuurbeheer een experimenteerstatus krijgen. Met de Europese Unie moet intensief worden overlegd over het verkrijgen van ontheffing (ofwel: het verkrijgen van toestemming voor staatssteun), zodat het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw past binnen de regels ten aanzien van staatssteun, omdat dit noodzakelijk is om de

natuurdoelen te halen. Daarnaast zal Nederland pleiten voor inpassing van deze aanpak in de EU-strategie Green Deal/het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)”.

Die parallellen en verwantschap liggen ook voor de hand. De inzet voor het nieuwe GLB weerspiegelt de omslag naar kringlooplandbouw, met aanzienlijke reductie van stikstofemissies naar de omgeving. In beide gevallen is het essentieel om te borgen dat de gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Het nieuwe GLB biedt daartoe slechts beperkte mogelijkheden, doordat het gekozen prestatiemodel in feite een model is van inspanningsverplichtingen en verantwoording van geleverde inspanningen, zonder garantie van maatschappelijk effect. Wel kunnen de dashboards voor kringlooplandbouw en de Afrekenbare StoffenBalans worden betrokken bij de uitwerking van het NSP in de vorm van nationale resultaatindicatoren. Daarmee wordt nationaal beleid vastgeknoopt aan het Europese landbouwbeleid. Dat is ook de opdracht die lidstaten hebben bij het uitwerken van het NSP.

Voorkomen moet worden dat de nationale resultaatindicatoren in het NSP en de indicatoren van de dashboards en Afrekenbare StoffenBalans uit elkaar gaan lopen.

8.7 Conclusies

Het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader van de verordening relateert de afzonderlijke doelstellingen aan daarvoor geschikte indicatoren. De toepassing van interventies en maatregelen wordt beoordeeld aan de hand van outputindicatoren. De voortgang op specifieke doelstellingen wordt beoordeeld aan de hand van resultaatindicatoren. Deze meten de directe effecten van een beleidsmaatregel. Ten slotte wordt de voortgang op de algemene doelstellingen door impactindicatoren gemonitord. Deze laatste meten in feite de indirecte effecten van beleidsmaatregelen.

Het prestatiemodel in de verordening is voor verbetering vatbaar:

- De verordening geeft geen specifieke outputindicatoren bij de doelstellingen. Veel van de resultaatindicatoren zijn in feite outputindicatoren. Voor de ecoregelingen zal bij gedelegeerde handeling een outputindicator moeten worden toegevoegd, omdat die ontbreekt en het anders binnen het verplichte stelsel van indicatoren niet mogelijk is om de deelname daaraan te plannen en te volgen.
- De resultaatindicatoren uit de verordening meten de realisatie van condities die kunnen leiden tot de gewenste effecten, maar niet die effecten zelf. Idealiter zouden de resultaatindicatoren niet alleen de voortgang op geaggregeerd niveau moeten meten, maar zou empirisch gevalideerd moeten zijn dat zij een betrouwbare indicator zijn voor het veronderstelde effect op klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap. Dat is nodig om te kunnen volgen of de tussentijdse realisatie van de effecten op schema ligt. Voor de resultaatindicatoren in de verordening is dat echter niet het geval. Om als lidstaat effectief te sturen op doelrealisatie, zullen naast de gemeenschappelijke indicatoren uit de verordening aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig zijn die een maat vormen voor de voortgang op de gewenste effecten zelf.
- Verschillende impactindicatoren hebben geen betrekking op echte impact. Concrete doelstellingen ontbreken en moeten dus ofwel uit andere EU-regelgeving komen (maar dan draagt het GLB uit zichzelf daar dus niet aan bij), ofwel door de lidstaat zelf worden ingevuld. Wel zal de EC lidstaat-specifieke aanbevelingen doen ten aanzien van de strategische plannen en kan zij die plannen al dan niet goedkeuren.

Om te kunnen beoordelen of hun inspanningen voor klimaat, milieu en biodiversiteit succesvol zijn en tijdig te kunnen bijsturen, hebben landbouwers indicatoren nodig die op bedrijfsniveau kunnen worden toegepast (kritische prestatie-indicatoren of KPI's). De Biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij meet met KPI's op een uniforme manier de invloed die een individueel melkveebedrijf heeft op biodiversiteit. Daardoor kunnen melkveebedrijven onderling en in de tijd worden vergeleken. De KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij stemmen goeddeels overeen met indicatoren in de verordening voor GLMC's en verbintenissen.

Voor kringlooplandbouw zijn door Erisman & Verhoeven (2018) kritische prestatie-indicatoren ontwikkeld waarmee inzicht gekregen kan worden in hoe een boer/bedrijf presteert ten opzichte van maatschappelijke opgaven, zoals het herstel van biodiversiteit, bodemkwaliteit, landschap, klimaat en milieu. Het betreft samengestelde indicatoren die een synthese vormen van losse parameters, in de vorm van een puntensysteem dat zorgt voor onderlinge weging, drempelwaarden en maxima.

De bruikbaarheid van kritische prestatie-indicatoren voor landbouwers en beleid hangt af van de vraag of subsidiabele acties los of in samenhang (puntensysteem) worden gewaardeerd en vergoed. Voor individuele landbouwers kunnen beide benaderingen meerwaarde hebben. Meetbare en objectieve informatie over de bijdrage van losse activiteiten aan de doelen voor klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap kan hen helpen in de bedrijfsvoering, net zo goed als samengestelde indicatoren op hoger aggregatieniveau. In alle gevallen is wetenschappelijke onderbouwing en validatie van de bruikbaarheid van de kritische prestatie-indicatoren in relatie tot de veronderstelde effecten van eminent belang. Veel maatschappelijke doelen voor klimaat en leefomgeving zijn kwantificeerbaar, maar doelen voor het landschap laten zich echter maar ten dele kwantificeren. Daarvoor worden momenteel instrumenten ontwikkeld. In bepaalde gevallen is expert judgment onontbeerlijk.

Kritische prestatie-indicatoren zijn verwant aan de dashboards voor kringlooplandbouw waartoe de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw adviseert, alsook aan de Afrekenbare StoffenBalans van het Adviescollege Stikstofproblematiek. De inzet voor het nieuwe GLB weerspiegelt de omslag naar kringlooplandbouw, met aanzienlijke reductie van stikstofemissies naar de omgeving. In beide gevallen is het essentieel om te borgen dat de gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het verdient aanbeveling om de indicatoren van de dashboards voor kringlooplandbouw en de Afrekenbare StoffenBalans te betrekken bij de uitwerking van het NSP in de vorm van nationale resultaatindicatoren. Voorkomen moet worden dat de nationale resultaatindicatoren in het NSP en de indicatoren van de dashboards en Afrekenbare StoffenBalans uit elkaar gaan lopen.

9 Bijsturing en eenvoud van de interventielogica

9.1 Onderzoeksvragen

18. *Hoe kan worden geborgd dat tijdige bijstelling van maatregelen en acties mogelijk is, met het oog op onder- of overrealisatie van specifieke maatregelen en/of (deel)doelen?*
19. *Hoe kan de interventielogica eenvoudig worden gehouden en de uitvoeringskosten en administratieve lasten laag?*

9.2 Bijsturing

Om de doelstellingen en streefcijfers uit het NSP te realiseren, zal bijsturing nodig zijn. De deelname van landbouwers aan opengestelde ecoregelingen en hun keuzes daarbij laten zich wel schatten, maar niet voorspellen. Dat geldt ook voor de deelname aan de agro-milieu-klimaatmaatregelen. Gedurende de looptijd zal de context veranderen waarbinnen landbouwers moeten opereren en doelen moeten worden gehaald, bijvoorbeeld door klimaatverandering, generieke nationale peilmaatregelen, verdere teloorgang van natuurgebieden, Brusselse regelgeving of rechterlijke uitspraken. Dat zal invloed hebben op de realisatie van de doelen. Daarbij komt dat eventuele aanpassingen aan het NSP op verzoek van de Tweede Kamer frictie kunnen opleveren tussen de gestelde doelen en streefcijfers enerzijds, en de verdeling van de steun over interventies en acties anderzijds.

Jaarlijks zal de EC de gerealiseerde output controleren op rechtmatigheid. Niet gebruikt budget uit de eerste pijler vloeit daarbij terug naar de rechtstreekse betalingen. Daarmee wordt voorkomen dat ongebruikte middelen terugvloeien naar Brussel. Gevolg is echter ook dat onvoldoende uitputting van de ecoregelingen ten koste gaat van de realisatie van de groenblauwe doelstellingen. De EC zal de realisatie daarvan beoordelen, weliswaar niet jaarlijks, maar met vaste regelmaat gedurende de looptijd van het nieuwe GLB. Bijsturing van het NSP met betrekking tot de groenblauwe diensten is jaarlijks mogelijk, maar vraagt om notificatie daarvan aan Brussel en goedkeuring door de EC. Dat maakt aanpassing tijdrovend en kwetsbaar.

Alternatief daarvoor is om in het NSP een kader vast te leggen waarbinnen de uitvoering van het NSP zal plaatsvinden, met maximumbedragen voor de vergoedingen voor de verschillende acties en ruimte om op een lager niveau in te zetten en dat bedrag waar nodig te verhogen of te verlagen. Tussentijdse aanpassingen binnen het genotificeerde kader hoeven dan niet aan Brussel te worden genotificeerd. Dit geeft ruimte om soepel bij te sturen naargelang onder- of overrealisatie plaatsvindt. De verantwoording verlegt zich daarmee van nalevingsborging naar realisatieborging.

Voor een doelgerichte uitvoering van het nieuwe GLB is invulling met een generiek uitvoeringskader daarmee aan te bevelen. Deze aanpak heeft ook het voordeel dat nadere invulling van het NSP deels plaatsvindt na indiening daarvan in Brussel. Daarmee is er meer tijd voor een goede voorbereiding.

9.3 Eenvoud

De invoering van het nieuwe GLB is een omslag naar resultaatgerichtheid. De nieuwe systematiek van doelen, interventies, maatregelen en indicatoren om te volgen of acties rechtmatig zijn, resultaat opleveren en de gewenste maatschappelijke effecten hebben, bouwt voort op de logica van de tweede pijler. De eenvoud van betalingen per hectare, ooit gekoppeld aan *cross compliance* en sinds 2013 aan vergroening, wordt daarmee verlaten. Weliswaar vervalt de complexe vergroeningscomponent van de rechtstreekse betalingen, maar daarvoor komen ecoregelingen terug die het mogelijk maken om de bestaande systematiek in nieuwe vorm voort te zetten. Ecoregelingen kunnen ook fundamenteel

anders worden ingezet: niet als verantwoordingsmodel voor een vast percentage opslag op de rechtstreekse betalingen, maar als marktgericht verdienmodel. Vanuit het perspectief van modernisering van de GLB-systematiek is dat een gunstige ontwikkeling, temeer omdat economen twijfels hebben bij inkomenssteun via rechtstreekse betalingen zonder effectieve tegenprestaties en de Europese Rekenkamer de vergroening afwijst als volstrekt ondoelmatig. Daarmee is het nieuwe GLB echter nog geen eenvoudiger GLB. Naar de mening van de EC is de complexiteit van de uitvoering van het huidige beleid grotendeels toe te schrijven aan de nadruk op de naleving van gedetailleerde, op EU-niveau vastgelegde regels. In het voorgestelde nieuwe uitvoeringsmodel verdwijnt er een laag: de subsidiabiliteitscriteria op EU-niveau voor steun. Voortaan kunnen de lidstaten zelf de subsidiabiliteitsvoorwaarden bepalen en deze afstemmen op hun specifieke situatie. De EC verwacht dat dit een substantiële vereenvoudiging oplevert. De verantwoordelijkheid voor die eenvoud wordt zo van de EU naar de lidstaat verlegd (zie Art. 95.1(h) van de Verordening Strategische Plannen).

De ruimte van de lidstaat om de uitvoering van het GLB eenvoudiger te maken en om de administratieve lasten voor landbouwers en de uitvoeringskosten van de overheid terug te dringen, is in de praktijk beperkt. Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor het GLB blijft bestaan, en daarmee de nadelen van het huidige *compliance*-model.

Waar is dan wel ruimte voor vereenvoudiging te vinden? Niet in het omlaag bijstellen van doelen op het gebied van klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap, waar als principe '*no backsliding*' geldt. De vereenvoudiging moet worden behaald door betere aansluiting op andere steunverlening, zoals de cohesiefondsen en steunverlening door andere bestuurslagen zoals de provincies, ofwel door slimme invulling van het NSP. Het eerste lijkt nauwelijks mogelijk (Schoneveld et al., 2017). Het tweede biedt de meeste kansen.

De bouwstenen voor een eenvoudiger GLB met betrekking tot de groenblauwe doelen zijn de volgende:

- *Inzet op eenvoudige interventies waar mogelijk.* Door de ruimte te benutten voor steun aan gebieden met specifieke beperkingen en vereisten (Art. 66 en 67 van de verordening) kan de steun een eenvoudige vorm aannemen met lagere controlelasten dan bij ecoregelingen en ANLb.
- *Inzet op versterkte conditionaliteit,* boven de minimumeisen uit de verordening. Zowel de naleving van de conditionaliteit als van de ecoregelingen zal door de EC in haar audits worden gecontroleerd. Conditionaliteit brengt echter geen extra administratieve lasten met zich mee, vergeleken met ecoregelingen, terwijl de uitvoeringskosten lager zijn. Waar in beide gevallen alles moet worden gecontroleerd, is conditionaliteit eenvoudiger uit te voeren.
- *Inzet op ecoregelingen die optimaal aansluiten op de conditionaliteit.* Door die aansluiting is voor landbouwers helder wat van hen wordt verwacht, wat zij moeten doen en laten op een bepaald gebied en welke vergoeding zij ontvangen. Het samenspel is bepalend, niet de afzonderlijke elementen.
- *Inzet op win-winoplossingen die klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap samen dienen.* Door te kiezen voor steunmaatregelen die de hele groenblauwe architectuur dienen in plaats van enkele aspecten daarvan, kan worden volstaan met minder en eenvoudiger ecoregelingen. Zo kan peilverhoging verbranding van veen terugdringen, extensivering van grasland afdwingen, overbemesting tegengaan en herstel van natuurgebieden faciliteren. Herstel en onderhoud van landschapselementen dragen niet alleen bij aan biodiversiteit, maar zorgen ook voor koolstofvastlegging. Beperking van het ploegen van akkers en het scheuren van grasland draagt bij aan koolstofvastlegging, gezondere bodems en betere biodiversiteit. Een ruimere rotatie is gunstig voor milieu en biodiversiteit en kan in combinatie met meer grasland als deel daarvan ook het klimaat dienen. Al deze voorbeelden gaan over slimme extensivering van de productie, waarvoor steun kan worden verleend die ondanks een beperkt aantal subsidiabele acties een breed effect kan hebben.
- *Inzet op een integraal puntensysteem met een vast opslagpercentage op de basisinkomenssteun* brengt aanzienlijk lagere uitvoeringskosten met zich mee dan een ecoregeling voor losse acties en betaling per areaal gerealiseerde actie. Regionale invulling en betrokkenheid van de sector, ngo's en waterschappen zorgt daarbij niet enkel voor effectiviteit en draagvlak, maar ook voor passende en waar mogelijk eenvoudige maatregelen.

-
- *Inzet op collectieven voor de uitvoering van groenblauwe maatregelen.* Door onderlinge afstemming zorgen collectieven niet alleen voor effectiviteit, maar ook voor schaalvoordelen en efficiëntie. Gedeelde verantwoordelijkheid en het inbouwen van bufferruimte in plannen verkleint de risico's op non-conformiteit en centrale administratie zorgt voor eenvoud in de uitvoering.
 - *Inzet op steunmaatregelen waarbij de realisatie van de acties met satellieten of andere bestaande geautomatiseerde datasystemen controleerbaar zijn.* Geautomatiseerde waarnemingen en controles verlagen zowel de administratieve lasten als de uitvoeringskosten van het betaalorgaan.

9.4 Conclusies

Ruimte voor bijsturing

Voor een doelgerichte uitvoering van het nieuwe GLB is invulling van het NSP met een generiek uitvoeringskader aan te bevelen, met maximumbedragen voor vergoedingen voor de verschillende acties en ruimte om op een lager niveau in te zetten en bedragen waar nodig later te verhogen of verlagen. Tussentijdse aanpassingen binnen het genotificeerde kader hoeven dan niet aan Brussel te worden genotificeerd. Dit geeft ruimte om soepel bij te sturen naargelang onder- of overrealisatie plaatsvindt. Deze aanpak heeft ook het voordeel dat nadere invulling van het NSP deels plaatsvindt na indiening daarvan in Brussel. Daarmee is er meer tijd voor een goede voorbereiding.

Vermindering van lastendruk en uitvoeringskosten

Ruimte voor vereenvoudiging is te vinden in slimme invulling van het NSP. Het gaat met name om (i) eenvoudige steunmaatregelen (Art. 66 en 67), waar mogelijk liever dan complexer maatregelen, zoals ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen; (ii) versterkte conditionaliteit boven de minimumeisen; (iii) ecoregelingen die optimaal aansluiten op de conditionaliteit; (iv) win-winoplossingen die klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap samen dienen; (v) een integraal puntensysteem met een vast opslagpercentage op de basisinkomenssteun, in plaats van een ecoregeling voor losse acties en betaling per areaal gerealiseerde actie; (vi) regionale invulling en betrokkenheid van de sector, ngo's en waterschappen bij de invulling van het NSP; (vii) inzet van collectieven voor de uitvoering van groenblauwe maatregelen; (viii) keuze voor steunmaatregelen waarbij de realisatie van de acties met satellieten of andere bestaande geautomatiseerde datasystemen controleerbaar is.

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 Analytisch kader

Uit een systematische beschrijving van de algemene interventielogica van het nieuwe GLB en het oordeel van de Europese Rekenkamer daarover blijkt dat het nieuwe *delivery model* voor het GLB weliswaar de opbouw kent van een beloningssystematiek voor het realiseren van doelen, maar in de uitwerking nog gebreken vertoont.

Bij het ontwerpen en beoordelen van een interventielogica voor de groenblauwe architectuur in het NSP kunnen de volgende analytische vragen worden gesteld:

A. Doelstellingen

1. Welke doelen stelt Nederland zich in relatie tot de landbouw op het gebied van klimaat, milieu en leefomgeving voor de komende GLB-periode?
2. Welke prioriteit hebben die doelen ten opzichte van elkaar en hoe kan zinvol worden gewogen?
3. Hoe versterken die doelen elkaar en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme bij de weging meegenomen?
4. Welke spanning is er tussen nationale en regionale, of sectorale, doelen? Hoe wordt de spanning tussen integraliteit (centrale doelen) en subsidiariteit (decentrale doelen) vertaald in evenwichtige en doelmatige keuzes?

B. Interventies

5. Welke interventies zijn relevant voor het invullen van de groenblauwe architectuur?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van die interventies qua doelrealisatie? Welke zijn het meest doeleffectief? In hoeverre verschillen interventies in hun bruikbaarheid voor de diverse doelen? In hoeverre is een generieke of juist specifieke aanpak nodig?
7. Hoe versterken de verschillende interventies elkaar bij het realiseren van de doelen en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme gewogen en benut dan wel gemitigeerd?
8. Hoe kan beoordeeld worden of de verschillende onderdelen van de groenblauwe architectuur (conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaat-maatregelen, maatregelen voor gebieden met beperkingen) optimaal samenwerken voor het realiseren van de doelen?
9. Hoe kunnen ecoregelingen optimaal worden vormgegeven vanuit het perspectief van doelrealisatie?
10. Wat zijn de voor- en nadelen van een puntensysteem en wat is daarbij de grondslag voor puntentoekenning en een eventuele bonus?

C. Maatregelen

11. Wat voor maatregelen en acties lenen zich goed voor het invullen van de interventies uit oogpunt van doelrealisatie?
12. Hoe kunnen maatregelen en acties worden gewaardeerd voor het realiseren van de (deel)doelen en hoe wordt die weging vertaald in budgetten?
13. Hoe versterken de verschillende maatregelen en acties elkaar bij het realiseren van de (deel)doelen en waar zitten ze elkaar in de weg? Hoe worden synergie en antagonisme gewogen en benut dan wel gemitigeerd?

D. Indicatoren

14. Welke output-, resultaat- en impactindicatoren zijn in de Verordening Strategische Plannen beschikbaar voor het monitoren van de doelrealisatie?
15. Hoe kunnen deze indicatoren optimaal worden ingezet voor het meten en volgen van de voortgang op gestelde doelen en het borgen van maatschappelijk effect? In hoeverre zijn aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig?

-
16. In hoeverre hebben bepaalde indicatoren een generieke voorspellende waarde voor de specifieke doelstellingen d, e en f uit Art. 6.1 van de verordening?
 17. In hoeverre past een systematiek van kritische prestatie-indicatoren, zoals die is ontwikkeld voor biodiversiteit in de melkveehouderij en de akkerbouw en voor kringlooplandbouw, binnen het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader?

E. Integrale interventielogica

18. Hoe kan worden geborgd dat tijdige bijstelling van maatregelen en acties mogelijk is, met het oog op onder- of overrealisatie van specifieke maatregelen en/of (deel)doelen?
19. Hoe kan de interventielogica eenvoudig worden gehouden en de uitvoeringskosten en administratieve lasten laag?

10.2 Doelen en instrumentarium

De specifieke hoofddoelstellingen uit de Verordening Strategische Plannen voor de groenblauwe architectuur: klimaat, milieu (water, bodem, lucht), en biodiversiteit, ecosysteemdiensten, habitats en landschap zijn belangrijk voor Nederland. De weging van het belang daarvan voor de inzet van middelen uit het GLB wordt op grond van objectieve criteria (omvang beleidsopgave, bindende kwantitatieve normen voor de landbouw, schade bij niet-naleving, aard van barrières, beschikbaarheid van middelen buiten het GLB) ingeschat als gemiddeld tot hoog voor de specifieke doelstellingen met betrekking tot klimaat en milieu, en hoog tot zeer hoog voor de specifieke doelstelling ten aanzien van biodiversiteit.

De middelen uit het GLB zijn begrensd. Om die reden is het van belang om synergieën tussen de doelen maximaal te benutten en antagonismen (trade-offs) te voorkomen. Uit de prioritering van de drie doelstellingen blijkt dat maatregelen voor klimaat en milieu in elk geval niet ten koste mogen gaan van natuur, biodiversiteit en landschap.

Regionalisering is nodig om de middelen effectief en efficiënt in te kunnen zetten. Het zorgt ook voor coherentie tussen maatregelen in een bepaald gebied en daarmee voor draagvlak en meerwaarde.

10.3 Groenblauwe architectuur

De Verordening Strategische Plannen reikt voor het invullen van de groenblauwe architectuur vier interventies aan: conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten.

De lidstaten moeten de conditionaliteit voor hun situatie nader invullen, boven op de minimumvereisten die in de verordening zelf vastliggen. Nadere normstelling ligt vooral voor de hand bij milieunormen ten aanzien van water, bodem en lucht. De nationale invulling van de conditionaliteit moet sporen met de algemene bepaling dat de keuzes in het NSP geen teruggang mogen inhouden vergeleken met de huidige nationale invulling van het GLB. Het standpunt van het Europees Parlement dat 60% van het GLB-budget in de eerste pijler moet worden gereserveerd voor rechtstreekse inkomenssteun (ten koste van ecoregelingen en eventuele overheveling naar de tweede pijler) laat zien dat ambitieuze invulling van de conditionaliteit noodzakelijk is om de doelen van het GLB ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit te realiseren.

Door middel van maatwerk moeten aanvullend daaraan bijpassende ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen en vereisten worden uitgewerkt. Die uitwerking moet op regionaal niveau plaatsvinden. Generieke nationale maatregelen zijn namelijk onvoldoende doelmatig. Synergieën tussen klimaat, milieu en biodiversiteit moeten worden uitgebuit en antagonismen vermeden.

De mogelijkheid om steun te geven aan gebieden met beperkingen en vereisten (Art. 66 en Art. 67) maakt een uitzondering op de regel dat uitsluitend bovenwettelijke maatregelen mogen worden vergoed. Door daarop in te zetten, kunnen bijvoorbeeld in het veenweidegebied, bufferzones rond Natura 2000-gebieden of op de hoge zandgronden maatregelen worden genomen waarbij een vergoeding wordt gegeven. Daarvoor kan overheveling van middelen naar de tweede pijler dienstig zijn. Bij zo'n overheveling ten gunste van klimaat, milieu of biodiversiteit blijft sprake van volledige financiering door de EU.

10.4 Ecoregelingen

De Verordening Strategische Plannen biedt de mogelijkheid om ecoregelingen in te vullen met een stimulerende beloning van de productie van collectieve goederen, in de vorm van een toeslag per hectare op de basisinkomenssteun, dan wel een compensatie van de extra kosten en gederfde inkomsten per hectare actie.

Toeslagen kunnen de vorm hebben van een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun voor het hele bedrijfsareaal van alle landbouwers, waarbij zij de opslag verdienen door acties uit een keuzemenu te stapelen tot het vereiste niveau van inzet is bereikt over het hele bedrijf gezien. Het verschil met de huidige vergroeningscomponent van de rechtstreekse betalingen is de vrijwilligheid en de subsidiariteit (de lidstaat vult het keuzemenu zelf in). Alternatieve mogelijkheid is om de toeslagen te betalen per areaal gerealiseerde actie, waarbij landbouwers onbegrensd kunnen intekenen op het leveren van collectieve goederen (desgewenst 100% van hun bedrijfsvoering). Dit leidt tot een verdienmodel voor de landbouwer, waarbij sommige landbouwers méér en andere minder inkomen zullen halen uit de regeling.

Bij productie van collectieve goederen kan een financiële stimulans worden gegeven boven op de vergoeding (toeslag met bonus). Dit is het geval bij landschapselementen, bufferstroken, natuurvriendelijke oevers en bloemrijke akkerranden. Bij productie van private goederen (teelten, vang-gewassen, stikstofbindende gewassen) mogen uitsluitend de extra kosten en gederfde inkomsten van de actie kostenneutraal worden vergoed.

De verordening laat ruimte voor ecoregelingen waarin losse acties zonder enig verband worden vergoed, alsook voor puntensystemen. In het tweede geval zijn acties subsidiabel op voorwaarde dat ook andere acties zijn uitgevoerd, worden acties gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen en kunnen drempelwaarden en bonussen worden gebruikt om intekening op acties te sturen. Regionale differentiatie is toegestaan.

De keuzemogelijkheden in de verordening leiden tot vier opties. Op grond van objectieve criteria ten aanzien van bereik, deelname en ambitie, integraliteit, ruimte voor regionale differentiatie, mogelijkheden voor bijsturing, marktwerking en uitvoerbaarheid biedt een puntensysteem de beste kansen op het realiseren van de gestelde doelen. Op grond van uitvoerbaarheid en risico op terugvorderingen door de EC wegens non-conformiteit, heeft een puntensysteem met een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun de voorkeur. Een puntensysteem met betaling per areaal gerealiseerde actie brengt echter marktwerking met zich mee en leidt tot betere prijsvorming voor de gevraagde diensten.

De economische studies die tot nog toe zijn uitgevoerd over de inkomenseffecten van het nieuwe GLB en van ecoregelingen gaan uit van betalingen per areaal gerealiseerde actie. De optie die blijkens ons onderzoek de voorkeur verdient, waarbij een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun ontvangen wordt, is in geen van deze studies meegenomen. De inkomenseffecten daarvan zijn fundamenteel anders en minder ingrijpend dan in de scenario's die economisch onderzocht zijn. Nader onderzoek naar de inkomenseffecten van de voorkeursoptie uit ons onderzoek is daarom gewenst.

10.5 Puntensystemen

In Nederland, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland zijn puntensystemen ontwikkeld en toegepast in de landbouw, al dan niet als pilot of als invulling van de tweede pijler van het GLB. Bij het inrichten van een puntensysteem is van bepalend belang of de invulling van de doelen en acties en de waardering daarvan centraal of regionaal wordt bepaald en of er voorwaarden worden gesteld aan de omvang en samenhang van acties met het oog op integraliteit (drempelwaarden, verplichte deelname aan sommige acties, duur van de deelname, ambitieniveau). Voor extra inzet en voor samenwerking met naburige landbouwers in het gebied met het oog op ruimtelijke samenhang kan, binnen de grenzen die de verordening stelt, een bonus worden gegeven.

Een integraal en regionaal gestuurd puntensysteem biedt de beste kansen op effectiviteit en draagvlak. De doelen op hoofdlijnen en kaders voor invulling worden door de overheid gesteld, de invulling daarvan wordt aan de regio (sector, ngo's, waterschappen) overgelaten binnen door het Rijk en de provincies gestelde kaders. Daarmee wordt op nationaal niveau dezelfde logica gevolgd als op Europees niveau tussen de EC en de lidstaten (subsidiariteit bij het behalen van de gestelde doelen binnen een gezamenlijk kader).

Criteria voor de toekenning van punten zijn wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van acties voor de groene doelen van het GLB, de extra kosten en inkomsten vergeleken met reguliere teelten, de effecten van aan steun verbonden voorwaarden en het effect op de verwachte deelname in het licht van gestelde doelen en streefcijfers afzonderlijk. Moeilijker te kwantificeren criteria zijn de bijdrage van acties aan samenhang in ruimte en tijd en de omslag naar kringlooplandbouw. Hiervoor zal expert judgment nodig zijn.

10.6 Maatregelen en acties

Binnen het kader van het GLB neemt de overheid beperkende en ondersteunende maatregelen ten aanzien van landbouwers en hun activiteiten. Financiële steun wordt gegeven voor concrete acties van landbouwers.

De waardering van acties naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen hangt samen met het type interventie:

- Acties in het kader van ecoregelingen kunnen worden gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de realisatie van de doelen, waarbij er een verschil is tussen acties ten aanzien van teelten en acties los van productie.
- Acties in het kader van agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van de aangegane verplichting.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke beperkingen kunnen worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten vergeleken met gebieden zonder die beperkingen.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke vereisten moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van die vereisten, waarbij voor bepaalde acties onder de Kaderrichtlijn Water financiële compensatie is toegestaan voor de conditionaliteit.

Voor teelten geldt in beginsel een beperking van de vergoeding tot de extra kosten en gedeelde inkomsten vergeleken met een teelt zonder de vrijwillig aangegane verplichting tot extra inzet, dan wel vrijwillige beperking bij de teelt. Waar teelten onder normale omstandigheden niet zouden plaatsvinden omdat zij niet rendabel zijn, moet de vergelijking worden gemaakt met een doorsneeteelt in het betreffende gebied die wel rendabel is. Hierbij is tot op zekere hoogte ruimte voor een bonus voor doelrealisatie boven de extra kosten en gedeelde inkomsten, vanuit de rekentechnische marge tussen de maximale en de gemiddelde kosten van een actie.

Voor niet-productieve acties is de hoogte van de vergoeding binnen redelijke grenzen vrij (bijv. de waarde van een goed lonende commerciële teelt). Door marktconform te vergoeden zonder de

marktrisico's van een gewone teelt, wordt de groene dienst aantrekkelijk. Naargelang het belang van de actie voor de gestelde doelen kan een hoger bedrag worden vergoed, waar nodig hoger dan de rekentechnische marge die voor teelten kan worden gebruikt.

Voorwaarden bij vergoeding voor teelten moeten zo worden geformuleerd dat de gestelde doelen worden bereikt en perverse prikkels worden uitgesloten. Per voorwaarde moeten de effecten daarvan worden berekend, rekening houdend met verschillen tussen regio's, grondsoorten en sectoren.

Voor het inschatten van de bijdrage van een actie aan de doelen kan gebruik worden gemaakt van wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van acties en externe kostenberekeningen. Waar die ontbreken, zal gebruik moeten worden gemaakt van expert judgment. Aanvullend daaraan kan een extra vergoeding worden gegeven voor de integraliteit van acties qua doelen, de mate van inzet bij de actie en de mate van ruimtelijke samenhang met acties van andere landbouwers, rekening houdend met de verwachte deelnamebereidheid. Bij het waarderen van acties kan worden gewerkt met continu oplopende en/of gestaffelde vergoedingen.

Maatregelen en acties ten behoeve van de groenblauwe doelen klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap kunnen elkaar versterken of tegenwerken. Coherente win-winoplossingen dienen hoger te worden gewaardeerd. Acties ten gunste van één doel die ten koste gaan van andere groenblauwe doelen, dienen lager te worden gewaardeerd dan de extra kosten en gederfde inkomsten.

Aanvullend aan het primaire criterium (doeleffectiviteit) kunnen criteria worden gebruikt als de efficiëntie van acties, meetbaarheid van de resultaten, inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en de motivatie van landbouwers om de acties uit te voeren. Zulke secundaire criteria mogen echter niet in plaats komen van het primaire criterium van doeleffectiviteit.

10.7 Monitoring en evaluatie

Het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader van de verordening relateert de afzonderlijke doelstellingen aan daarvoor geschikte indicatoren. De toepassing van interventies en maatregelen wordt beoordeeld aan de hand van outputindicatoren. De voortgang op specifieke doelstellingen wordt beoordeeld aan de hand van resultaatindicatoren. Deze meten de directe effecten van een beleidsmaatregel. Ten slotte wordt de voortgang op de algemene doelstellingen door impactindicatoren gemonitord. Deze laatste meten in feite de indirecte effecten van beleidsmaatregelen.

Het prestatie-model in de verordening is voor verbetering vatbaar:

- De verordening geeft geen specifieke outputindicatoren bij de doelstellingen. Veel van de resultaat-indicatoren zijn in feite outputindicatoren. Voor de ecoregelingen zal bij gedelegeerde handeling een outputindicator moeten worden toegevoegd, omdat die ontbreekt en het anders binnen het verplichte stelsel van indicatoren niet mogelijk is om de deelname daaraan te plannen en te volgen.
- De resultaatindicatoren uit de verordening meten de realisatie van condities die kunnen leiden tot de gewenste effecten, maar niet die effecten zelf. Idealiter zouden de resultaatindicatoren niet alleen de voortgang op geaggregeerd niveau moeten meten, maar zou empirisch gevalideerd moeten zijn dat zij een betrouwbare indicator zijn voor het veronderstelde effect op klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap. Dat is nodig om te kunnen volgen of de tussentijdse realisatie van de effecten op schema ligt. Voor de resultaatindicatoren in de verordening is dat echter niet het geval. Om als lidstaat effectief te sturen op doelrealisatie zullen naast de gemeenschappelijke indicatoren uit de verordening aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig zijn die een maat vormen voor de voortgang op de gewenste effecten zelf.
- Verschillende impactindicatoren hebben geen betrekking op echte impact. Concrete doelstellingen ontbreken en moeten dus ofwel uit andere EU-regelgeving komen (maar dan draagt het GLB uit zichzelf daar dus niet aan bij), ofwel door de lidstaat zelf worden ingevuld. Wel zal de EC lidstaat-specifieke aanbevelingen doen ten aanzien van de strategische plannen en kan zij die plannen al dan niet goedkeuren.

Om de bijdragen van de landbouw op de doelen ten aanzien van klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap eenduidig te kunnen meten, zijn en worden kritische prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld die op bedrijfsniveau kunnen worden toegepast. De Biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij meet met KPI's op een uniforme manier de invloed die een individueel melkveebedrijf heeft op biodiversiteit. Daardoor kunnen melkveebedrijven onderling en in de tijd worden vergeleken. De KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij stemmen goeddeels overeen met indicatoren in de verordening voor GLMC's en verbintenissen.

Voor kringlooplandbouw zijn door Erisman & Verhoeven (2018) kritische prestatie-indicatoren ontwikkeld waarmee inzicht kan worden gekregen in hoe een boer/bedrijf presteert ten opzichte van maatschappelijke opgaven, zoals het herstel van biodiversiteit, bodemkwaliteit, landschap, klimaat en milieu. Het betreft samengestelde indicatoren die een synthese vormen van losse parameters, in de vorm van een puntensysteem dat zorgt voor onderlinge weging, drempelwaarden en maxima.

De bruikbaarheid van kritische prestatie-indicatoren voor landbouwers en beleid hangt af van de vraag of subsidiabele acties los of in samenhang (puntensysteem) worden gewaardeerd en vergoed. Voor individuele landbouwers kunnen beide benaderingen meerwaarde hebben. Meetbare en objectieve informatie over de bijdrage van losse activiteiten aan de doelen voor klimaat, milieu en biodiversiteit/landschap kan hen helpen in de bedrijfsvoering, net zo goed als samengestelde indicatoren op hoger aggregatieniveau. In alle gevallen is wetenschappelijke onderbouwing en validatie van de bruikbaarheid van de kritische prestatie-indicatoren in relatie tot de veronderstelde effecten van eminent belang. Veel maatschappelijke doelen voor klimaat en leefomgeving zijn kwantificeerbaar, maar doelen voor het landschap laten zich echter maar ten dele kwantificeren. Daarvoor worden momenteel instrumenten ontwikkeld. In bepaalde gevallen is expert judgment onontbeerlijk.

Kritische prestatie-indicatoren zijn verwant aan de dashboards voor kringlooplandbouw waartoe de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw adviseert, alsook aan de Afrekenbare StoffenBalans van het Adviescollege Stikstofproblematiek. De inzet voor het nieuwe GLB weerspiegelt de omslag naar kringlooplandbouw, met aanzienlijke reductie van stikstofemissies naar de omgeving. In beide gevallen is het essentieel om te borgen dat de gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het verdient aanbeveling om de indicatoren van de dashboards voor kringlooplandbouw en de Afrekenbare StoffenBalans te betrekken bij de uitwerking van het NSP in de vorm van nationale resultaatindicatoren. Voorkomen moet worden dat de nationale resultaatindicatoren in het NSP en de indicatoren van de dashboards en Afrekenbare StoffenBalans uit elkaar gaan lopen.

10.8 Bijsturing en eenvoud

Voor een doelgerichte uitvoering van het nieuwe GLB is invulling van het NSP met een generiek uitvoeringskader aan te bevelen, met maximumbedragen voor vergoedingen voor de verschillende acties en ruimte om op een lager niveau in te zetten en bedragen waar nodig later te verhogen of verlagen. Tussentijdse aanpassingen binnen het genotificeerde kader hoeven dan niet aan Brussel te worden genotificeerd. Dit geeft ruimte om soepel bij te sturen naargelang onder- of overrealisatie plaatsvindt. Deze aanpak heeft ook het voordeel dat nadere invulling van het NSP deels plaatsvindt na indiening daarvan in Brussel. Daarmee is er meer tijd voor een goede voorbereiding.

Ruimte voor vereenvoudiging is te vinden in slimme invulling van het NSP. Het gaat met name om (i) eenvoudige steunmaatregelen (Art. 66 en 67), waar mogelijk liever dan complexer maatregelen zoals ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen; (ii) versterkte conditionaliteit boven de minimumeisen; (iii) ecoregelingen die optimaal aansluiten op de conditionaliteit; (iv) win-winoplossingen die klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap samen dienen; (v) een integraal puntensysteem met een vast opslagpercentage op de basisinkomenssteun in plaats van een ecoregeling voor losse acties en betaling per areaal gerealiseerde actie; (vi) regionale invulling en betrokkenheid van de sector, ngo's en waterschappen bij de invulling van het NSP; (vii) inzet van collectieven voor de uitvoering van groenblauwe maatregelen; (viii) keuze voor steunmaatregelen waarbij de realisatie van de acties met satellieten controleerbaar is.

10.9 Advies

De bevindingen uit dit onderzoek geven aanleiding tot de volgende adviezen.

Doelstellingen

De specifieke hoofdoelstellingen voor de groenblauwe architectuur: klimaat, milieu, en biodiversiteit/landschap zijn belangrijk voor Nederland. Op grond van objectieve criteria lijkt het belang van GLB-maatregelen voor biodiversiteit op dit moment het hoogst, direct gevolgd door klimaat en milieu. De middelen uit het GLB zijn begreund. Dit leidt tot de volgende adviezen:

1. **Besteed de GLB-middelen zo dat synergieën tussen de doelen beloond worden. Subsidieer geen acties die weliswaar gunstig zijn voor één doel, maar die ten koste gaan van de andere doelen. Zorg dat maatregelen voor klimaat en milieu niet ten koste gaan van biodiversiteit en landschap.**
2. **Borg dat de GLB-middelen effectief en efficiënt worden ingezet door gebiedsgerichte, regionale invulling van de maatregelen. Dat voorkomt *windfall profits*.**

Interventies

De Verordening Strategische Plannen biedt vier interventies voor de groenblauwe architectuur: conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten. De lidstaten moeten de conditionaliteit voor hun situatie nader invullen, boven op de minimumvereisten die in de verordening zelf vastliggen. De ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten daarop een effectieve aanvulling zijn. Gezien het standpunt van het Europees Parlement dat 60 procent van het budget in de eerste pijler moet worden gereserveerd voor rechtstreekse inkomenssteun, is ambitieuze invulling van de conditionaliteit noodzakelijk. Voorts kan steun worden gegeven aan gebieden met beperkingen en vereisten, waarbij uitzonderingen bestaan op de regel dat alleen bovenwettelijke kosten mogen worden vergoed. Hierbij gelden de volgende adviezen:

3. **Vul de interventies en maatregelen in als geheel, zodat het totaalpakket doelmatig en voor de landbouwers aantrekkelijk is, ook als onderdelen een aanscherping zijn ten opzichte van het huidige GLB. Dat hoeft niet problematisch te zijn zolang het geheel voldoende aantrekkelijk is.**
4. **Vul de conditionaliteit ambitieus in, in elk geval ten aanzien van water, bodem en lucht.**
5. **Bied daaraan complementaire ecoregelingen, agro-milieu-klimaat-maatregelen en steun voor gebieden met beperkingen en vereisten.**
6. **Benut de uitzondering voor gebieden met natuurlijke beperkingen en bepaalde vereisten om af te wijken van de regel dat alleen steun mag worden gegeven voor bovenwettelijke maatregelen (acties). Hevel daartoe budget uit de eerste pijler over naar de tweede pijler. Dit biedt kansen voor het vergoeden van peilopzet in de veenweides, bufferzones rond Natura 2000-gebieden en maatregelen onder de Kaderrichtlijn Water, hetgeen voor boeren gunstig is.**

Ecoregelingen

Bij de invulling van ecoregelingen moeten lidstaten twee belangrijke keuzes maken:

- a. Mogen boeren net zo veel of weinig inzetten op ecoregelingen als zij willen? Dat betekent vergoeding per areaal actie. Of kunnen boeren een vast percentage opslag op de inkomenssteun verdienen door acties te stapelen (zoals vandaag in de vergroening)? Dat betekent vergoeding per totaal bedrijfsareaal.
- b. Worden subsidiabele acties binnen de ecoregeling los van elkaar aangeboden of hangt de vergoeding af van het samenspel tussen acties (puntensysteem)?

Een analyse van de vier opties die uit deze twee vragen voortkomen, laat zien dat een puntensysteem het gunstigst is voor doelrealisatie. Een puntensysteem met vergoeding met areaal actie is beter qua doeleffectiviteit, maar geeft problemen qua planning en verantwoording aan Brussel. Een puntensysteem met een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun is een goed alternatief waarvoor een breed draagvlak is te verwachten.

De ecoregeling mag een stimulerende beloning geven voor productie van collectieve goederen, zoals landschapselementen en bloemrijke akkerranden, als toeslag per hectare op de basisinkomenssteun. Bij de productie van private goederen (teelten, vang- en rustgewassen) beperkt de vergoeding zich tot een gehele of gedeeltelijke compensatie van de extra kosten en gedeelde inkomsten per hectare actie, met andere woorden maximaal kostenneutrale vergoeding. Dat neemt niet weg dat de door Brussel goedgekeurde rekenmarge in het ANLb bij collectieven ook voor ecoregelingsen zou kunnen worden gebruikt ten aanzien van teelten. Niet-productieve acties mogen echter ruimer worden beloond, bijvoorbeeld door het aanleggen van bloemrijke akkerranden of het onderhoud van landschapselementen te belonen op het niveau van een hoog renderende teelt zoals aardappelpootgoed en vervolgens bij te stellen conform het *marginal-cost-pricing*-principe tot een evenwichtsprijs is bereikt. Daarmee kunnen de aanleg en het onderhoud van landschapselementen een echt verdienmodel worden.

Dit leidt tot de volgende adviezen:

7. **Werk bij de ecoregeling met een puntensysteem: ofwel met een vast percentage opslag op de basisinkomenssteun, ofwel met een vergoeding per areaal uitgevoerde actie.**
8. **Beloon publieke goederen zoals landschapselementen hoger dan de daaraan gerelateerde kosten en inkomstenderving. Geef in plaats daarvan een vergoeding ter hoogte van een goed renderende teelt (verdienmodel).**
9. **Vergoed voor teelten en aan productie gerelateerde teelten zoals vang-, rust- en eiwitgewassen niet meer dan de meerkosten en gedeelde inkomsten.**
10. **Onderzoek de scenario's voor vormgeving en invulling van de ecoregelingsen op economische en ecologische effecten (doelmatigheid) in samenhang. Breid daarbij de tot dusver onderzochte scenario's uit met een scenario waarin de vergoeding niet per areaal gerealiseerde actie wordt gegeven, maar als vast percentage opslag op de basisinkomenssteun per hectare.**

Puntensysteem

Bij het inrichten van de ecoregeling met een puntensysteem is van essentieel belang of de invulling van de doelen en acties en de waardering daarvan centraal of regionaal wordt bepaald en of er voorwaarden worden gesteld aan de omvang en samenhang van acties met het oog op integraliteit (drempelwaarden, verplichte deelname aan sommige acties, duur van de deelname, ambitieniveau, ruimtelijke samenhang). Een integraal en regionaal gestuurd puntensysteem biedt de beste kansen op effectiviteit en draagvlak. Dit leidt tot twee adviezen:

11. **Stel als overheid de doelen op hoofdlijnen en kaders voor het puntensysteem en vertrouw de invulling toe aan de regio (sector, ngo's, provincies of ander schaalniveau, waterschappen).**
12. **Baseer de toekenning van punten waar mogelijk op wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van maatregelen.**

Maatregelen

De termen 'maatregel', 'activiteit' en 'actie' worden in de verordening anders gebruikt dan in het dagelijkse taalgebruik. In de verordening neemt de overheid beperkende en ondersteunende maatregelen ten aanzien van landbouwers en hun activiteiten. Steun wordt gegeven aan concrete acties van landbouwers. De waardering van acties naargelang hun bijdrage aan de gestelde doelen hangt samen met het type interventie:

- Acties in het kader van ecoregelingsen kunnen worden gewaardeerd naargelang hun bijdrage aan de realisatie van de doelen, waarbij er een verschil is tussen acties ten aanzien van teelten (gewaskeuze, teeltwijze) en acties los van productie.
- Acties in het kader van agro-milieu-klimaatmaatregelen moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van de aangegane verplichting.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke beperkingen kunnen worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten vergeleken met gebieden zonder die beperkingen.
- Acties in het kader van steun voor gebieden met specifieke vereisten moeten worden vergoed op basis van de extra kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van die vereisten, waarbij voor bepaalde acties onder de Kaderrichtlijn Water financiële compensatie is toegestaan voor de conditionaliteit.

Aanvullend aan adviezen 8 en 9 over de hoogte van de vergoedingen volgen twee extra adviezen:

13. **Hanteer als primair criterium voor de selectie van subsidiabele acties de doeleffectiviteit daarvan. Gebruik criteria zoals inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en de motivatie van landbouwers om de acties uit te voeren alleen als aanvullend criterium.**
14. **Formuleer de voorwaarden waaronder acties voor subsidie in aanmerking komen zo, dat de maatschappelijke doelen van die acties worden bereikt en perverse prikkels worden uitgesloten.**

Monitoring en evaluatie

Het prestatie-, monitorings- en evaluatiekader van de verordening is onvolledig. Zo ontbreekt een outputindicator voor de ecoregeling. Het kader is onvoldoende toegesneden op het volgen van maatschappelijke effecten van maatregelen. De resultaatindicatoren uit de verordening meten de realisatie van condities die kunnen leiden tot de gewenste effecten op klimaat, milieu, en biodiversiteit en landschap, maar niet die effecten zelf. Om als lidstaat effectief te sturen op doelrealisatie, zijn aanvullende nationale resultaatindicatoren nodig. Veel impactindicatoren uit de verordening zelf hebben geen betrekking op echte impact. Concrete doelstellingen ontbreken en moeten dus ofwel uit andere EU-regelgeving komen (maar dan draagt het GLB uit zichzelf daar dus niet aan bij), ofwel door de lidstaat zelf worden ingevuld. Voor een deel worden die al ontwikkeld in het kader van de kringlooplandbouw en de stikstofproblematiek.

Dit leidt tot de volgende adviezen:

15. **Leg in het NSP meetbare doelen en streefcijfers vast in termen van gerealiseerd maatschappelijk effect, naast inzet in termen van in- en outputrealisatie. Vul de gemeenschappelijke resultaat-indicatoren uit de verordening daartoe aan met nationale resultaatindicatoren waarvan de relatie met de doelen wetenschappelijk gevalideerd is.**
16. **Betrek de indicatoren uit de dashboards voor kringlooplandbouw en de Afrekenbare StoffenBalans voor de stikstofproblematiek bij de invulling van de nationale resultaatindicatoren.**

Om te beoordelen of hun inspanningen voor klimaat, milieu en biodiversiteit succesvol zijn en te kunnen bijsturen, hebben landbouwers kritische prestatie-indicatoren nodig die op bedrijfsniveau kunnen worden toegepast. Dat is mogelijk op het niveau van losse acties (zoals bij de Biodiversiteits-monitor melkveehouderij) en op geaggregeerd niveau (puntensysteem voor kringlooplandbouw). Voor individuele landbouwers kunnen beide benaderingen meerwaarde hebben. Het advies is als volgt:

17. **Leg in het NSP vast hoe kritische prestatie-indicatoren in de context van het GLB op bedrijfsniveau kunnen worden gebruikt en kies voor indicatoren waarvan de relatie met de doelen wetenschappelijk gevalideerd is.**

Bijsturing en eenvoud

De omslag van een GLB gericht op rechtmatigheid van betaalde subsidies naar een GLB gericht op realisatie van maatschappelijk doelen vraagt om een invulling die tussentijdse bijsturing faciliteert. Het advies is daarom:

18. **Gebruik een generiek uitvoeringskader met maximumbedragen voor vergoedingen voor de verschillende acties en ruimte om op een lager niveau in te zetten en bedragen waar nodig later te verhogen of te verlagen. Dit geeft ruimte om soepel bij te sturen naargelang onder- of overrealisatie plaatsvindt, zonder notificatieplicht aan Brussel.**

Een eenvoudige invulling van het GLB is nodig om de uitvoeringskosten van RVO en de administratieve lasten van landbouwers te beperken. Daarvoor bestaan goede kansen. Dit leidt tot de volgende adviezen:

19. **Versterk de conditionaliteit boven de normen in het huidige GLB en geef de ecoregeling vorm in optimale aansluiting daarop. Dat stroomlijnt de uitvoering door landbouwer en RVO.**
20. **In aanvulling op aanbeveling 7: kies voor een integraal puntensysteem met een vast opslag-percentages op de basisinkomenssteun in plaats van een ecoregeling voor losse acties en betaling per areaal realisatie daarvan. Dat is eenvoudiger uit te voeren en te verantwoorden.**

-
21. **Benut eenvoudige interventies, met name Art. 66 en Art. 67, naast complexere interventies zoals agro-milieu-klimaatmaatregelen.**
 22. **Kies voor win-winoplossingen die klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap samen dienen. Daardoor zijn minder subsidiabele maatregelen nodig.**
 23. **Vul de maatregelen waar mogelijk regionaal in, met betrokkenheid van de sector, ngo's en waterschappen. Dit borgt uitvoerbaarheid en terugdringing van onnodige kosten en lasten en bevordert realisatie van de doelen.**
 24. **Gebruik de agrarische natuurcollectieven voor de uitvoering van agro-milieu-klimaatmaatregelen. Door deze vormgeving zijn de uitvoeringskosten voor RVO, de administratieve lasten voor deelnemers en de risico's bij de verantwoording naar Brussel lager.**
 25. **Kies waar mogelijk voor interventies en maatregelen waarbij de realisatie van de acties met satellieten of andere bestaande geautomatiseerde datasystemen controleerbaar is.**

10.10 Toetsingskader voor de doelmatigheid van het Nationaal Strategisch Plan

Op grond van de bevindingen van ons onderzoek zou het volgende toetsingskader kunnen worden gebruikt om de doelmatigheid van het NSP te beoordelen. Daarvoor worden twee vertrekpunten gekozen: één om te toetsen op het benutten van kansen voor doelmatigheid (relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie) en één als toets op bewuste ondoelmatigheid (door sommigen *greenwashing* genoemd).

Toetsingskader op relevantie, coherentie, effectiviteit en efficiëntie

Evaluatievragen:

- In hoeverre dient het NSP de doelen klimaat, milieu (water, bodem, lucht) en biodiversiteit (incl. ecosysteemdiensten, habitats, landschap) conform hun relatieve prioriteit? Worden synergieën zo veel mogelijk benut en antagonismen uitgesloten?
- In hoeverre is er sprake van maatwerk bij de groenblauwe architectuur, zodat de voordelen van alle beschikbare interventies worden benut en er optimale complementariteit is tussen conditionaliteit, ecoregelingen, agro-milieu-klimaatmaatregelen en maatregelen voor gebieden met beperkingen en vereisten?
- Wordt voor de ecoregeling gebruikgemaakt van een integraal puntensysteem voor sturing op doelrealisatie, met een regionale invulling en waardering van maatregelen ter voorkoming van *windfall profits* en efficiëntieverlies?
- Wordt in de ecoregeling voor collectieve goederen de mogelijkheid benut om een hogere vergoeding te geven dan de extra kosten en gedeelde inkomsten? En wordt – vice versa – voor private goederen gerespecteerd dat daarvoor alleen compensatie mogelijk is van de extra kosten en gedeelde inkomsten?
- In hoeverre zijn de maatregelen en subsidiabele acties coherent, effectief, efficiënt en meetbaar vanuit het perspectief van doelrealisatie en zijn de daarvoor gealloceerde budgetten adequaat voor de realisatie van de doelen?
- In hoeverre maakt het NSP gebruik van aanvullende resultaatindicatoren op nationaal niveau om de tussenstand qua maatschappelijke effecten te meten (dus niet alleen in- en output op hoger aggregatieniveau) en landbouwers te voorzien van kritische prestatie-indicatoren voor hun dagelijkse praktijk?
- In hoeverre faciliteert de gekozen methodiek in het NSP voor planning en verantwoording tussentijdse bijsturing en reductie van uitvoeringskosten en administratieve lasten?

Toetsingskader om risico's op *greenwashing* uit te sluiten

- In hoeverre is de conditionaliteit grosso modo op het niveau van het huidige GLB gehouden waardoor landbouwers hun bedrijfsvoering nagenoeg niet hoeven aan te passen ten opzichte van de gangbare praktijk (hoog risico) of is er sprake van significante versterking van de GLMC's op nationaal niveau (laag risico)?

-
- In hoeverre hoeven landbouwers hun bedrijfsvoering nagenoeg niet aan te passen om te kunnen deelnemen aan de ecoregeling (hoog risico) of vergt deelname echte aanpassingen ten opzichte van de gangbare praktijk (geen laag risico)?
 - In hoeverre wordt voor teelten, vang-, rust- en stikstofgewassen (private goederen) een hogere vergoeding gegeven dan de extra kosten en gederfde inkomsten (hoog risico) of is daarvan alleen sprake bij niet-productieve activiteiten en elementen (laag risico)?
 - Wordt uitsluitend gewerkt met resultaatindicatoren voor in- en output op een hoger aggregatieniveau (hoog risico) of worden ook nationale resultaatindicatoren voor het maatschappelijk effect van de maatregelen op klimaat, milieu en biodiversiteit gebruikt (laag risico)?

Literatuur

- Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020. Niet alles kan overal. Eindrapport over structurele aanpak. Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020D22445
- Alliance environnement, 2019a. Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/sustainability/impact-cap-habitats-landscapes-biodiversity_en
- Alliance environnement, 2019b. Evaluation of the impact of the CAP on water. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9789c658-545a-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>
- Alliance environnement and the Thünen Institut, 2017. Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1>
- d'Amario, S.C., Rearick, D.C., Fasching, C., Kembel, S.W., Porter-Goff, E., Spooner, D.E., Williams, C.J., Wilson, H.F., & Xenopoulos, M.A., 2019. The prevalence of nonlinearity and detection of ecological breakpoints across a land use gradient in streams. Scientific Reports 9, 3878. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-40349-4>
- Beckmann, S. & Metzner, J., 2019. The public goods bonus and the 'eco-schemes' in the new CAP architecture beyond 2020 Considerations using Schleswig-Holstein (Germany) as an example. Kiel, Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege.
https://www.artenagentur-sh.dvl.org/fileadmin/user_upload_schleswig-holstein/Service/Broschueren/Integration_GWP_in_OEko-Regelungen_engl.pdf
- Branche organisatie Akkerbouw, 2020. <https://bo-akkerbouw.nl/NL/nieuwsitems/nieuwsitem/79>
- Berkhout, P., van Doorn, A., & Schrijver, R., 2018. Targeted payments for services delivered by farmers. Possible approaches. Wageningen: Wageningen Economic Research, report 2018-052. <https://edepot.wur.nl/451594>
- Berkhout, P., van Doorn, A., Geerling-Eiff, F., van der Meulen, H., Tacken, G., Venema, G., & Vogelzang, Th., 2019a. De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld – een houtskoolschets van de SWOT voor het GLB. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2019-058. <https://doi.org/10.18174/498882>
- Berkhout, P., Jager, J., & Smit, B., 2019b. Inkomenseffecten van de GLB-aanpassingen per 2020. Een quick scan. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2019-114. <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353536313631>
- Berkhout, P., Helming, J., Blokland, P.-W., Smit, B., Polman, N., & Greijdanus, A., 2020. Conditionaliteit in het GLB. Onderzoeksvarianten deelnamebereidheid. Wageningen: Wageningen Economic Research (concept).
- Birrer, S., Zellweger-Fischer, J., Stoeckli, S., Korner-Nievergelt, F., Balmer, O., Jenny, M., & Pfiffner, L., 2014. Biodiversity at the farm scale: a novel credit point system. Agriculture, Ecosystems & Environment 197: 195–203. <http://dx.doi.org/10.1016/j.agee.2014.08.008>
- Birrer, S., Chevillat, V., Graf, R., Hagist, D., Home, R., Jenny, M., Pfiffner, L., Stöckli, S., & Zellweger-Fischer, J., 2015. Mit Vielfalt punkten. Bauern beleben die Natur. Jahresbericht 2014. Sempach / Frick: Schweizerische Vogelwarte Sempach / Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL). <http://orgprints.org/28205/1/birrer-et-al-2014-MVP-jahresbericht2014.pdf>
- Bouma, J.A., & Oosterhuis, F., 2019. Publieke belangen en de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in Nederland. Een welvaartstheoretisch perspectief. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-publieke-belangen-en-de-herziening-van-het-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb-in-nederland_3555.pdf
- Bouma, J., Boot, P., Bredenoord, H., Dietz, F., van Eerd, M., van Grinsven, H., Kishna, M., Ligtoet, W., van der Wouden, R., & Sanders, M., 2020a Balans van de Leefomgeving 2020.

- Burger in zicht, overheid aan zet. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-balans-van-de-leefomgeving-2020-4165.pdf>
- Bouma, J., Koetse, M., & Brandsma, J., 2020b. Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-natuurinclusieve-landbouw-wat-beweegt-boeren-3799.pdf>
- Briene, M., Meurs, E., van Ossenbruggen, E., Fikken, Th., & Bos, D., 2019. Studie Landschapselementen. Eindrapport. Rotterdam: ECORYS.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/11/studie-landschapselementen---eindrapport>
- Bruns, E., 2007. Bewertungs- und Finanzierungsmethoden in der Eingriffsregelung. Analyse und Systematisierung von Verfahren und Vorgehensweisen des Bundes und der Länder (637 pp.). Berlin: Technische Universität Berlin. <http://dx.doi.org/10.14279/depositonce-1609>
- Buckwell, A., Matthews, A., Baldock, D., & Mathijs, E., 2017. CAP: thinking out of the box. Further modernization of the CAP: why, what and how? Brussels: RISE Foundation.
http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_Full_Report.pdf
- Chartier, O., Cronin, E., Zondag, M.J., Jongeneel, R., & Hart, K., 2016. Mapping and analysis of the implementation of the CAP. Final. Brussels: European Commission.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65c49958-e138-11e6-ad7c-01aa75ed71a1>
- Cole, L.J., Kleijn, D., Dicks, L.V., Stout, J.C., Potts, S.G., Albrecht, M., Balzan, M.V., Bartomeus, I., Bebeli, P.J., Bevk, D., Biesmeijer, J.C., Chlebo, R., Dautarte, A., Emmanouil, N., Hartfield, C., Holland, J.M., Holzschuh, A., Knoben, N.T.J., Kovács-Hostyánszki, A., Mandeljik, Y., Panou, H., Paxton, R.J., Petanidou, Th., Pinheiro de Carvalho, M.A.A., Rundlöf, M., Sarthou, J.-P., Stavrinides, M.C., Suso, M.J., Szentgyörgyi, H., Vaissière, B.E., Varnava, A., Vilà, M., Zemeckis, R., & Scheper, J., 2020. A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland. *Journal of Applied Ecology* 2020;00:1–14. DOI: [10.1111/1365-2664.13572](https://doi.org/10.1111/1365-2664.13572)
- College van Rijksadviseurs, 2019. Via Parijs. Een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland. Den Haag: College voor Rijksadviseurs.
<https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/10/17/via-parijs>
- College van Rijsadviseurs, 2020. Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij. Advies over de transitie naar landschapsinclusieve landbouw, gevoed door drie regionale pilots. Den Haag: College voor Rijksadviseurs. <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/projecten/Adviezen-publicaties/publicatie/2020/09/08/pilot-landschapsinclusieve-landbouw>
- Dessart, F.J., Barreiro-Hurlé, J., & van Bavel, R., 2019. Behavioural factors affecting the adoption of sustainable farming practices: a policy-oriented review. *European Review of Agricultural Economics* 46(3): 417-471. <https://doi.org/10.1093/erae/jbz019>
- Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL), 2020. Public goods bonus. A concept for the effective remuneration of agricultural environmental and climate protection services within the eco-schemes of the EU Common Agricultural Policy (CAP) beyond 2020. Developed in cooperation with agriculture, science and administration. Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege.
<https://www.dvl.org/publikationen/international-publications>
- Dierking, U., Neumann, H., Beckmann, S., & Metzner, J., 2017. Gemeinwohlprämie –Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutz-leistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP). Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege.
https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Fachpublikationen/PP_Gemeinwohlprae_mie_FIN_DE_web-neu.pdf
- van Doorn, A., Nieuwenhuizen, W., Meijer, M., Snepvangers, J., van Herwaarden, G.J., & Kamerling, A., 2016. Samen naar een registratie van groene en blauwe landschapselementen: een haalbaarheidsstudie. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 2733.
<http://dx.doi.org/10.18174/392483>
- van Doorn, A., 2017. Het Europese landbouwbeleid en biodiversiteit. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 2831. <https://edepot.wur.nl/422584>

- van Doorn, A., Erisman, J.W., Melman, D., van Eekeren, N., Lesschen, J.P., Visser, T., & Blanken, H., 2019. Drempeel- en streefwaarden voor de KPI's van de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij. Normeren vanuit de ecologie. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 2968. <https://edepot.wur.nl/505122>
- van Doorn, A., & R. Jongeneel, 2020. Exploring the possibilities for implementation of the Dutch Biodiversity Monitor for farming in the CAP after 2022. Wageningen: Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/530335>
- ECORYS, 2017. Modernising and simplifying the CAP. Summary of the results of the public consultation. Brussels: ECORYS. https://ec.europa.eu/info/consultations/modernising-and-simplifying-common-agricultural-policy_en
- Erisman, J.W., 2020. Laat de boeren zelf bepalen hoe ze de uitstoot verminderen. Trouw, 28 augustus 2020. <https://krant.trouw.nl/titles/trouw/8321/publications/1033/articles/1198843/20/1>
- Erisman, J.W. & van Doorn, A., 2018. Het GLB na 2020: mogelijkheden voor biodiversiteit, bodem en klimaat. Driebergen: Louis Bolk Instituut. <https://research.wur.nl/en/publications/het-glb-na-2020-mogelijkheden-voor-biodiversiteit-bodem-en-klimaat>
- Erisman, J.W. & Verhoeven, F., 2020. Integraal op weg naar kringlooplandbouw 2030. Een voorstel voor kritische prestatie indicatoren systematiek. Publicatienummer 2020-010 LbP. Driebergen: Louis Bolk Instituut. <https://www.louisbolk.org/downloads/3521.pdf>
- Europese Commissie, 2017. De toekomst van voeding en landbouw – voor een flexibel, eerlijk en duurzaam gemeenschappelijk landbouwbeleid. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Brussel: Europese Commissie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713>
- Europese Commissie, 2020a. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. EU-biodiversiteitsstrategie. De natuur terug in ons leven brengen. Brussel: Europese Commissie, COM(2020)380 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380>
- Europese Commissie, 2020b. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een 'van boer tot bord'-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. Brussel: Europese Commissie, COM(2020)381 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>
- Europese Rekenkamer, 2016a. Minimaal elke vijfde euro uit de EU-begroting aan klimaatactie besteden: er wordt ambitieus aan gewerkt, maar het risico dat het doel niet wordt gehaald, blijft groot. Luxemburg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56df6135-d95b-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-nl>
- Europese Rekenkamer, 2016b. Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken. Speciaal verslag nr. 26. Luxemburg: Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_26/SR_CROSS_COMPLIANCE_NL.pdf
- Europese Rekenkamer, 2017. Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is. Speciaal verslag nr. 21/2017. Luxemburg: Publications Office of the European Union. <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=%7BD7000953-AF55-4CF5-9EB5-D88635FCD332%7D>
- Europese Rekenkamer, 2018. Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020 (COM(2018) 392, 393 en 394 final) (2019/C 41/01). Luxemburg: Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AA0007&from=EN>
- Europese Rekenkamer, 2020a. Biodiversiteit op landbouwgrond: met de bijdrage van het GLB is de achteruitgang niet tot staan gebracht. Luxemburg: Publications Office of the European Union. <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

- Europese Rekenkamer, 2020b. Bescherming van wilde bestuivers in de EU — de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_15/sr_pollinators_nl.pdf
- United Nations, 2015. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. New York: United Nations. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- Feindt, P.H., Bahrs, E., Engels, E.-M., Hamm, U., Herdegen, M., Isselstein, J., Schröder, S., Wätzold, F., Wolters, V., Backes, G., Brandt, H., Engels, J., Graner, A., Tholen, E., Wagner, S., Wedekind, H., Wolf, H., 2018. Für eine gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 36 S. Bonn: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. https://www.researchgate.net/profile/Johannes_Engels/publication/325572091_Fur_eine_gemeinsame_Agrarpolitik_die_konsequent_zum_Erhalt_der_biologischen_Vielfalt_beiträgt/links/5b17cf430f7e9b68b41fabd0/Fuer-eine-gemeinsame-Agrarpolitik-die-konsequent-zum-Erhalt-der-biologischen-Vielfalt-beitraegt.pdf
- Feindt, P.H., Krämer, C., Dietze, V., Thomas, F., Lukat, E., Pahl-Wostl, C., Wolters, V., & Aue, B., 2019a. Linking direct payments to green outcomes – designing and testing points- and landscape-based farm remuneration in the CAP. Paper prepared for presentation at the 172nd EAAE Seminar 'Agricultural policy for the environment or environmental policy for agriculture?', Brussels, 28-29 May 2019. <https://econpapers.repec.org/paper/agseaa172/289829.htm>
- Feindt, P.H., Krämer, C., Früh-Müller, A., Heißenhuber, A., Pahl-Wostl, C., Purnhagen, K., Thomas, F., van Bers, C., & Wolters, V., 2019b. Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor. Berlin: Springer Science. <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-662-58656-3>
- Fischler, F. & Veerman, C., 2017. Further modernisation of the CAP. Communiqué from Franz Fischler and Cees Veerman to the European Parliament. <https://www.boerderij.nl/PageFiles/206418/Download%20hier%20het%20verslag%20van%20Veerman%20en%20Fischler.pdf>
- Friedrich, C., Neumann, H. & Pape, T., 2020. Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie. Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland. Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege. https://www.dvl.org/uploads/tx_ttproducts/datasheet/Gemeinwohlpraemie_Steckbriefe_2020_Web.pdf
- van Gaalen, F., Osté, L. & van Boekel, E., 2020. Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/publicaties/nationale-analyse-waterkwaliteit-0>
- Gottwald, F., & Stein-Bachinger, K., 2015. Landwirtschaft für Artenvielfalt. Ein Naturschutzstandard für ökologisch bewirtschaftete Betriebe. Stand: Mai 2015. Berlin: WWF Deutschland. <https://www.landwirtschaft-artenvielfalt.de/veroeffentlichungen/wissenschaftliche-publikationen/>
- Hanegraaf, M.C., van der Elsen, H.G.M., de Haan, J.J., & Visser, S.M., 2019. Bodemkwaliteitsbeoordeling van landbouwgronden in Nederland – indicatorset en systematiek, versie 1.0. Wageningen: Wageningen Plant Research, rapport WPR-795. <https://doi.org/10.18174/498307>
- Hart, K., 2015. The fate of green direct payments in the CAP reform negotiations. Pages 245-304 in: The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm, J. Swinnen (ed.), London: Rowman & Littlefield International, Ltd. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm/>
- Heinemann, F. & Weiss, S., 2018. The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper No. 3. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf
- van Hinsberg, A., van Egmond, P., Pouwels, R., Dirkx, J., & Breman, B., 2020. Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/publicaties/referentiescenarios-natuur>
- INRA, 2017. Five Priorities for the Common Agricultural Policy (CAP). INRA contribution to the consultation of the European Commission on modernising and simplifying the CAP. Paris: INRA.

- IPBES, 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, & C. N. Zayas (eds.). Bonn: IPBES secretariat.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>
- Jones, H.P., Jones, P.C., Barbier, E.B., Blackburn, R.C., Rey Benayas, J.M., Holl, K.D., McCrackin, M., Meli, P., Montoya, D., & Moreno Mateos, D., 2018. Restoration and repair of Earth's damaged ecosystems. *Proceedings of the Royal Society B* 285: 20172577.
<https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspb.2017.2577>
- Jongeneel, R.A., 2020a. Notitie en voorbeeld eco-puntensysteem. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Jongeneel, R.A., 2020b. Verdienmodellen: actualiteit, theorie, praktijken en beleid. Wageningen: Wageningen Economic Research. <https://edepot.wur.nl/530231>
- Klimaatakkoord, 28 juni 2019. Den Haag. <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord>
- van Laarhoven, G., Nijboer, J., Oerlemans, N., Piechocki, R., & Pluimers, J., 2018. Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij. Een nieuw instrument dat biodiversiteitsversterkende prestaties in de melkveehouderij eenduidig meetbaar maakt. Amersfoort, Utrecht, Zeist: FrieslandCampina, Rabobank, Wereld Natuur Fonds.
http://biodiversiteitsmonitormelkveehouderij.nl/docs/Biodiversiteitsmonitor_nederlands.pdf
- LACON – Technisches Büro für Landschaftsplanung – Consulting, 2013. Evaluierung der ÖPUL-Maßnahme Ökopunkte Niederösterreich. BMLFUW-LE.1.3.7/0007-II/5/2012 (240 pp.). Wien: Lacon. http://www.suske.at/files/54_evaluierung_kopunkte_niedersterreich.pdf
- Latacz-Lohmann, U., 2020. Durchführung von Berechnungen zur Überprüfung des neuen Berechnungsverfahrens mit Bonussystem der Gemeinwohlprämie. Abschlussbericht an den Deutschen Verband für Landschaftspflege. Kiel: Deutscher Verband für Landschaftspflege.
https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/LataczLohmann-Neue_Berechnungen_zur_GWP_April_2020.pdf
- Latacz-Lohmann, U. & Breustedt, G., 2019. 'Berechnung der Gemeinwohlprämie.' Abschlussbericht an den Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. im Rahmen des F&E-Projektes 'Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik' für das Bundesamt für Naturschutz, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, und den DVL. Kiel: Deutscher Verband für Landschaftspflege.
- Latacz-Lohmann, U. & Breustedt, G., 2020. Berechnungen zur Optimierung des Bewertungsverfahrens für Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe ('Gemeinwohlprämie'). Abschlussbericht an den Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) im Rahmen des F&E-Projektes 'Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik' für das Bundesamt für Naturschutz, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, und den DVL. Kiel: Deutscher Verband für Landschaftspflege.
- Lof, M., Schenau, S., de Jong, R., Remme, R., Graveland, C., & Hein, L., 2017. The SEEA EEA carbon account for the Netherlands. The Hague / Wageningen: Statistics Netherlands and Wageningen University. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/45/the-seea-eea-carbon-account-for-the-netherlands>
- Matthews, A., 2016. The future of direct payments. In: Research for Agri Committee – CAP reform post-2020 – challenges in agriculture. Workshop documentation. IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1. European Parliament, Brussels: 3-86.
https://www.researchgate.net/publication/312130766_The_future_of_direct_payments_in_European_Parliament_Research_For_Agri_Committee_-_Reflections_On_The_Agricultural_Challenges_Post-2020_In_The_EU_Preparing_The_Next_CAP_Reform
- Matthews, A., 2018. National co-funding of CAP direct payments. European Policy Analysis 2018: 3, Swedish Institute for European Policy Studies.
https://www.researchgate.net/publication/324057754_National_co-financing_of_CAP_direct_payments

- Meulen, H.A.B. van der, Smit, A.B., & Jager, J.H., 2017. Effecten nieuw GLB op inkomens, kosten en administratieve lasten. Gevolgen van aanpassing directe betalingen en invoering vergroeningseisen. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2017-080. <https://research.wur.nl/en/publications/effecten-nieuw-glb-op-inkomens-kosten-en-administratieve-lasten-g>
- Michels, R., 2020. Waterbeheer en de landbouw nader beschouwd. Een aanvullende analyse op de houtskool-SWOT. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2020-071. <https://research.wur.nl/en/publications/waterbeheer-en-de-landbouw-nader-beschouwd-een-aanvullende-analys>
- Minister van Buitenlandse Zaken, 30 juli 2018. EU-voorstellen: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid COM (2018) 392, 393 en 394. Brief aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 34 965 Nr. 2. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34965-2.html>
- Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 30 oktober 2019. Reactie op het briefadvies 'Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLi), 22 mei 2019. Den Haag: Kamerstuk 28 625 Nr. 278. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28625-278.html>
- Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 13 juli 2020. Geannoteerde agenda Landbouw- en Visserijraad 20 juli 2020. Den Haag: Kamerstuk 2020D29614. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13930&did=2020D29614
- Molendijk, L.P.G., de Wolf, P.L., Wesselink, M., 2018. Instrumenten voor duurzaam bodembeheer. Een overzicht. Wageningen: Wageningen University & Research, rapport WPR-740. <https://doi.org/10.18174/455058>
- Muilwijk, H., Boezeman, D., & Tiktak, A., 2020. Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-kansrijk-landbouw-en-voedselbeleid-3967_1.pdf
- Neumann, H., & Dierking, U., 2014. Ermittlung des 'Biodiversitätswerts' landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. Natur und Landschaft 46: 145–152. <https://docplayer.org/storage/102/154667287/1599840628/1vIQxiZ0p62yCvE4vcoDFg/154667287.pdf>
- Pe'er, G., Lakner, S., Passoni, G., Azam, C., Berger, J., Hartmann, L., Schüler, S., Müller, R., von Meyer-Höfer, M., & Zinngrebe, Y., 2017. Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based, rapid Fitness-Check assessment - Preliminary Summary of key outcomes. Leipzig: BirdLife, EEB, NABU, iDiv, UFZ, Uni. Göttingen. https://www.researchgate.net/publication/318361763_Is_the_CAP_Fit_for_purpose_An_evidence-based_rapid_Fitness-Check_assessment_-_Preliminary_Summary_of_key_outcomes_Leipzig_2017
- Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H., Dieker, P., Eisenhauer, N., Feindt, P.H., Hagedorn, G., Hansjürgens, B., Herzon, I., Lomba, A., Marquard, E., Moreira, F., Nitsch, H., Oppermann, R., Perino, A., Röder, N., Schleyer, C., Schindler, S., Wolf, C., Zinngrebe, Y., & Lakner, S., 2020. Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. People and Nature 00:1-12. <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>
- Pleijte, M., During, R., Silvis, H.J., & Docters van Leeuwen, H., 2020. Goed verpacht, beter beheerd. Een onderzoek naar het borgen van de kwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems in pachtafspraken, in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf. Wageningen: Wageningen Environmental Research, rapport 3027. <https://doi.org/10.18174/529562>
- Polman, N.B.P., & Jongeneel, R.A., 2020. Voor een natuurinclusieve landbouw zijn nieuwe verdienmodellen nodig. ESB 105(4791S), 12 november 2020 (in druk).
- Poppe, K. & Koutstaal, H., 2020. Eco-schemes and private sustainability initiatives: creating synergies. EuroChoices 19 (1):36-40. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1746-692X.12250>
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2019. Advies 'Europees Landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw'. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. <https://docplayer.nl/138350968-RLi-advies-europees-landbouwbeleid-inzetten-op-kringlooplandbouw.html>

- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2020a. De bodem bereikt?! Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, publicatie 2020/02.
https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_de_bodem_bereikt_def.pdf
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2020b. Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, publicatie 2020/05.
https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_stop_bodemdaling_in_veenweidegebieden_def.pdf
- Rechnungshof Österreich, 2013. Bericht des Rechnungshofes. Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007. Bund 2013(5): 287-439. Wien: Rechnungshof Österreich.
https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Agrarumweltprogramm_OEPUL_2007.pdf
- Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst, 10 oktober 2017. Den Haag: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Samen voor biodiversiteit¹²⁸, 2018. Deltaplan voor een biodiversiteitsherstel. In actie voor een rijkere Nederland. <https://www.samenvoerbiodiversiteit.nl/wp-content/uploads/2018/12/Deltaplan-Biodiversiteitsherstel.pdf>
- Sanders, M.E., Henkens, R.J.H.G., & Slijkerman, D.M.E., 2019. Convention on Biological Diversity. Sixth national report of the Kingdom of the Netherlands. Wageningen: Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, Wot-technical report 156. <https://doi.org/10.18174/499170>
- Schader, C., Grovermann, C., Frick, R., Grenz, J., & Stolze, M., 2017. Towards a new public goods payment model for remunerating farmers under the CAP Post-2020. Potential of sustainability assessment tools for improving the effectiveness, efficiency, and acceptance of the CAP. Frick: Research Institute of Organic Agriculture FiBL.
https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2018/04/IFOAM-EU_towards_a_new_public_goods_payment_model_for_remunerating_farmers_under_the_cap_post-2020_report_by_fibl.pdf
- Schoneveld, D.-J., Doornbos, H., Sloover, I.-Sh., & Röfekamp, M., 2017. Perspectieven om het ELFPo te vereenvoudigen en regeldruk te verminderen. Verschillenanalyse ELFPo en EFRO. Utrecht: Berenschot. https://www.berenschot.nl/vast/zoeken/?zoeken_term=ELFPo
- Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection of the BMEL, 2018. For an EU Common Agricultural Policy serving the public good after 2020: Fundamental questions and recommendations. Berlin: Federal Ministry of Food and Agriculture.
https://www.researchgate.net/publication/328420807_For_an_EU_Common_Agricultural_Policy_serving_the_public_good_after_2020_Fundamental_questions_and_recommendations
- Sutherland, W.J., Dicks, L.V., Ockendon, N., Petrovan, S.O., & Smith, R.K., 2019. What Works in Conservation 2019. Cambridge, UK: Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/OBP.0179>
- Swinnen, J. (ed.), 2015. The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm. London: Rowman & Littlefield International, Ltd. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm/>
- Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, 2019. Goed boeren kunnen boeren niet alleen. Rapport van de taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/07/goed-boeren-kunnen-boeren-niet-alleen-rapport-van-de-taskforce-verdienvermogen-kringlooplandbouw>
- Terluin, I. J., Berkhout, P., Jager, J., & van der Meulen, H., 2018. Verkenning gevolgen GLB-vorstellen voor landbouwinkomens in Nederland. Wageningen: Wageningen Economic Research, rapport 2018-084.
<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353431363530>
- Tiktak, A., Bleeker, A., Boezeman, D., van Dam, J., van Eerdt, M., Franken, R., Kruitwagen, S. & den Uyl, R., 2019. Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 3549. <https://www.pbl.nl/publicaties/geintegreerde-gewasbescherming-nader-beschouwd>

¹²⁸ Kwartiermakers: Agrifirm, BoerenNatuur, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Duurzame Zuivelketen, LTO Nederland, Naturalis Biodiversity Center, Natuur en Milieu Federaties, Natuurmonumenten, Netherlands Ecological Research Network (NERN), Rabobank, Stichting Veldleeuwierik, De Vlinderstichting en het Wereld Natuur Fonds.

-
- Underwood, E., & Tucker, G., 2016. Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity. Report for BirdLife. Europe and the European Environmental Bureau. London: Institute for European Environmental Policy. <https://ieep.eu/publications/ecological-focus-areas-what-impacts-on-biodiversity>
- Vink, M. & Boezeman, D., 2018. Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 2717. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-naar-een-wenkend-perspectief-voor-de-landbouw-2717.pdf>
- Wereld Natuur Fonds, 2020. Living Planet Report Nederland. Natuur en landbouw verbonden. Zeist: WNF. <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/lpr/wwf-living-planet-report-nederland-2020-natuur-en-landbouw-verbonden.pdf>
- Westerink, J., Jongeneel, R.A., Polman, N.B.P., Prager, K., Franks, J., Dupraz, P., & Mettepenningen, E., 2017. Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. Land use policy 69: 176-192. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837716312789>
- Witte, J.P.M., van Ek, R., Runhaar, J. & van den Eertwegh, G.A.P.H., 2020. Verdroging van de Nederlandse natuur: bijna een halve eeuw goed onderzoek en falende politiek. Stromingen 26 (2): 65-79. <https://library.wur.nl/WebQuery/hydrotheek/2294564>
- World Economic Forum, 2020. The global risks report 2020. Insight report, 15th edition. Geneva: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>
- Zanen, M., 2017. Ontwikkeling van KPI's voor landschappelijke elementen en specifieke soorten – onderdeel van biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij. Driebergen: Louis Bolk Instituut, publicatienummer 2017-005LbP. <http://www.louisbolk.org/nl/publicaties/publicatie/?pubID=3240>

Bijlage 1 Impact-, resultaat- en output-indicatoren in het nieuwe GLB (Bijlage I van de Verordening Strategische Plannen)

IMPACT-, RESULTAAT- EN OUTPUTINDICATOREN OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 7

Beoordeling van de prestaties van het beleid (meerjarig) – IMPACT Doelstellingen en hun respectieve impactindicatoren.*		Jaarlijkse prestatie-evaluatie – RESULTAAT*	Jaarlijkse prestatiegoedkeuring – OUTPUT Brede interventietypes en hun outputindicatoren.*	
Impactdoelstelling van de EU: Modernisering	Indicator	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Kennis- en innovatiesystemen voor de landbouw (AKIS)	Outputindicatoren
Bevorderen van kennis, innovatie en digitalisering in de landbouw en plattelandsgebieden en aanmoedigen van het gebruik ervan	I.1 Kennisdeling en innovatie: Aandeel van de GLB-begroting voor kennisdeling en innovatie	R.1 Verbetering van prestaties door kennis en innovatie: Aandeel landbouwers dat steun ontvangt voor advies, opleiding, kennisuitwisseling, of deelname aan operationele groepen ter verbetering van economische, milieu-, klimaat- en hulpbronnefficiëntieprestaties. R.2 Koppeling van advies- en kennisystemen: aantal in het AKIS geïntegreerde adviseurs (ten opzichte van het totale aantal landbouwers) R.3 Digitalisering van de landbouw: Aandeel landbouwers dat steun voor precisielandbouwtechnologie in het kader van het GLB ontvangt	Europees Innovatiepartnerschap voor landbouwkennis en innovatie (EIP)*	O.1 Aantal operationele groepen in het kader van het EIP O.2 Aantal adviseurs dat operationele groepen in het kader van het EIP opvoert of eraan deelneemt
Specifieke doelstellingen van de EU	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Brede interventietypes	Outputindicatoren(per interventie)
Bieden van steun met het oog op een levensvatbaar landbouwincome en veerkracht in de hele Unie om de voedselveerkracht te vergroten	I.2 Verkleinen van inkomensverschillen: Ontwikkeling van het landbouwincome ten opzichte van de algemene economie I.3 Verlagen van de variabiliteit van de landbouwincome: Ontwikkeling van het landbouwincome I.4 Ondersteunen van een levensvatbaar landbouwincome: Ontwikkeling van het landbouwincome per sector (ten opzichte van het gemiddelde in de landbouw) I.5 Bijdragen aan territoriaal evenwicht: Ontwikkeling van het landbouwincome in gebieden met natuurlijke beperkingen (ten opzichte van het gemiddelde)	R.4 Koppeling van inkomenssteun aan normen en goede praktijken: Aandeel onder inkomenssteun vallende en aan conditionaliteit onderworpen OCG R.5 Risicobeheer: Aandeel landbouwbedrijven met instrumenten voor risicobeheer in het kader van het GLB R.6 Hervreiding naar kleinere landbouwbedrijven: Percentage aanvullende steun per hectare voor in aanmerking komende landbouwbedrijven onder de gemiddelde bedrijfsomvang (ten opzichte van het gemiddelde) R.7 Verbetering van steun aan landbouwbedrijven in gebieden met specifieke behoeften: Percentage aanvullende steun per hectare in gebieden met hogere behoeften (ten opzichte van het gemiddelde)	GLB-steun Ontkoppelde rechtstreekse steun Risicobeheersinstrumenten	O.3 Aantal begunstigten van GLB-steun O.4 Aantal ha voor ontkoppelde RB O.5 Aantal begunstigten van ontkoppelde RB O.6 Onder hogere inkomenssteun voor jonge landbouwers vallend aantal ha O.7 Onder hogere inkomenssteun voor jonge landbouwers vallend aantal begunstigten O.8 Aantal landbouwers vallend onder ondersteunde risicobeheersinstrumenten
Vergroten van de marktgerichtheid en van het concurrentievermogen, onder meer door	I.6 Verhogen van de productiviteit van landbouwbedrijven: Totale factorproductiviteit	R.8 Steunverlening gericht op landbouwbedrijven in sectoren in moeilijkheden: Aandeel landbouwers dat gekoppelde steun ter verbetering van het concurrentievermogen, de duurzaamheid of de kwaliteit ontvangt		
sterker te focussen op onderzoek, technologie en digitalisering	I.7 Benutten van agrovoedingshandel: Invoer en uitvoer in het kader van agrovoedingshandel	R.9 Modernisering van landbouwbedrijven: Aandeel landbouwers dat investeringssteun ontvangt voor herstructurering en modernisering, waaronder ter verbetering van de hulpbronnefficiëntie R.10 Betere organisatie van de voorzieningsketen: Aandeel landbouwers dat deelneemt aan ondersteunde producentengroeperingen, producentenorganisaties, lokale markten, korte toeleveringsketen en kwaliteitsregelingen R.11 Concentratie van de voorziening: Aandeel van de waarde van de productie afgezet door producentengroeperingen met operationele programma's	Gekoppelde steun Betalingen voor natuurlijke beperkingen en andere regiogebonden beperkingen Betalingen voor beheersverbintenissen (milieu-, klimaat, genetische hulpbronnen, dierenwelzijn)	O.9 Aantal ha waarvoor gekoppelde steun wordt ontvangen O.10 Aantal dieren waarvoor gekoppelde steun wordt ontvangen O.11 Aantal ha waarvoor GNB-aanvulling wordt ontvangen (3 categorieën) O.12 Aantal ha waarvoor steun in het kader van Natura 2000 of de kaderrichtlijn water wordt ontvangen O.13 Aantal ha (landbouw) vallend onder milieu/klimaatverbintenissen die verder gaan dan de verplichte vereisten
Verbeteren van de positie van de landbouwers in de waardeketen	I.8 Verbeteren van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen: Toegevoegde waarde voor primaire producenten in de voedselvoorzieningsketen			
Bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en tot duurzame energie	I.9 Verbeteren van de veerkracht van landbouwbedrijven: Index I.10 Bijdragen aan de matiging van de klimaatverandering: Verminderen van BKG-emissies door de landbouw I.11 Verbeteren van de koolstofvastlegging: Verhogen van de hoeveelheid organische koolstof in de bodem I.12 Verhogen van duurzame energie in de landbouw: Productie van	R.12 Aanpassing aan klimaatverandering: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de aanpassing aan de klimaatverandering te verbeteren R.13 Verlaging van emissies in de veehouderijsector: Aandeel grootvee-eenheden waarvoor steun wordt ontvangen voor de reductie van emissies van BKG en/of ammoniak, met inbegrip van mestbeheer R.14 Koolstofopslag in bodems en biomassa: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om emissies te beperken, koolstofopslag te behouden en/of te verbeteren (blijvend grasland, landbouwgrond in veengebied, bos enz.) R.15 Groene energie uit land- en bosbouw: Investerings		
Specifieke doelstellingen van de EU	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Brede interventietypes	Outputindicatoren(per interventie)
	hernieuwbare energie door de land- en bosbouw	in productiecapaciteit voor hernieuwbare energie, waaronder uit biologische bronnen (MW) R.16 Verbetering van de energie-efficiëntie: Energiebesparing in de landbouw R.17 Bebost land: Aantal met steun voor bebosting en de aanleg van beboste gronden, met inbegrip van boslandbouw		

Specifieke doelstellingen van de EU	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Brede interventietypes	Outputindicatoren (per interventie)
Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht	L13 Beperken van bodemerosie: Percentage grond onderhevig aan matige tot ernstige bodemerosie op landbouwgrond	R.18 Verbetering van bodems: Percentage landbouwgrond vallend onder beheersverbinenissen gunstig voor bodembeheer	Investeringen	O.14 Aantal ha (bosbouw) vallend onder milieuklimaatverbinenissen die verder gaan dan de verplichte vereisten
	L14 Verbeteren van de luchtkwaliteit: Verminderen van ammoniakemissies door de landbouw	R.19 Verbetering van de luchtkwaliteit: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbinenissen om de emissie van ammoniak te verminderen		O.15 Aantal ha met steun voor biologische landbouw
	L15 Verbeteren van de waterkwaliteit: Bruto nutriëntenbalans op landbouwgrond	R.20 Bescherming van de waterkwaliteit: Percentage landbouwgrond vallend onder beheersverbinenissen voor waterkwaliteit		O.16 Aantal grootvee-eenheden waarvoor steun voor dierenwelzijn, diergezondheid of verhoogde bioveiligheidsmaatregelen wordt ontvangen
	L16 Beperken van nutriëntenlekage: Nitraten in grondwater – Percentage grondwaterstations met een N-gehalte van meer dan 50 mg/l volgens de nitraatrichtlijn	R.21 Duurzaam nutriëntenbeheer: Aandeel landbouwgrond vallend onder verbinenissen in verband met verbeterd nutriëntenbeheer		O.17 Aantal projecten ter ondersteuning van genetische hulpbronnen
	L17 Verlichten van de druk op de watervoorraad: Wateronttrekkingsindex-plus (WEI+)	R.22 Duurzaam watergebruik: Aandeel getriggerd land vallend onder verbinenissen om de waterbalans te verbeteren		O.18 Aantal gesteunde productieve investeringen op landbouwbedrijven
		R.23 Milieu-/klimaatgerelateerde prestaties door investering: Aandeel landbouwers met steun voor investeringen in verband met zorg voor het milieu of het klimaat		O.19 Aantal gesteunde lokale infrastructuurvoorzieningen
		R.24 Milieu/klimaatprestaties door kennis: Aandeel landbouwers dat steun ontvangt voor advies/opleiding in verband met milieu- en klimaatprestaties		O.20 Aantal gesteunde niet-productieve investeringen
				O.21 Aantal gesteunde productieve investeringen buiten landbouwbedrijven
Specifieke doelstellingen van de EU	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Brede interventietypes	Outputindicatoren (per interventie)
Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosystemendiensten en in stand houden van habitats en landschappen	L18 Vergroten van de populaties akker- en weideandvogels: Farmland Bird Index	R.25 Ondersteuning van duurzaam bosbeheer: Percentage bos vallend onder beheersverbinenissen ter ondersteuning van bosbescherming en -beheer.	Vestigingssubsidies	O.22 Aantal landbouwers dat vestigingssubsidies ontvangt
	L19 Betere biodiversiteitsbescherming: Percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends	R.26 Bescherming van biosystemen: Aandeel bos vallend onder beheersverbinenissen ter ondersteuning landschap, biodiversiteit en ecosystemendiensten		O.23 Aantal plattelandsondernemers dat vestigingssubsidies ontvangt
	L20 Betere verlening van ecosystemendiensten: aandeel OCG met landschapselementen	R.27 Instandhouding van habitats en soorten: Aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbinenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel		O.24 Aantal gesteunde producentengroeperingen/organisaties
		R.28 Ondersteuning van Natura 2000: Gebied in Natura 2000-gebieden vallend onder verbinenissen voor bescherming, onderhoud en herstel		O.25 Aantal landbouwers dat steun ontvangt om deel te nemen aan kwaliteitsregelingen van de EU
Aantrekken van jonge landbouwers en vergemakkelijken van bedrijfsontwikkeling in plattelandsgebieden	L.21 Aantrekken van jonge landbouwers: Ontwikkeling van het aantal nieuwe landbouwers	R.29 Generatievernieuwing: Aantal jonge landbouwers dat een landbouwbedrijf start met steun van het GLB	Kennisuitwisseling en informatie	O.26 Aantal projecten voor generatievernieuwing (jonge/niet-jonge landbouwers)
				O.27 Aantal plaatselijke-ontwikkelingsstrategieën (Leader)
				O.28 Aantal andere samenwerkingsgroepen (met uitzondering van EIP gerapporteerd O.1 onder O.1)
				O.29 Aantal opgeleide/geadviseerde landbouwers
Specifieke doelstellingen van de EU	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Brede interventietypes	Outputindicatoren (per interventie)
Bevorderen van de werkgelegenheid, groei, sociale inclusie en lokale ontwikkeling in plattelandsgebieden, met inbegrip van bio-economie en duurzame bosbouw	L.22 Bijdragen aan banen in plattelandsgebieden: Ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in overwegend rurale gebieden	R.31 Groei en banen in plattelandsgebieden: Nieuwe banen in ondersteunde projecten	Sectorale programma's	O.30 Aantal opgeleide/geadviseerde niet-landbouwers
	L.23 Bijdragen aan groei in plattelandsgebieden: Ontwikkeling van het bbp in overwegend rurale gebieden	R.32 Ontwikkeling van de rurale bio-economie: Aantal met steun ontwikkelde bio-economiebedrijven		O.31 Aantal ha met milieupraktijken (syntetische-indicator inzake fysieke oppervlakte vallend onder conditionaliteit, ecoregeling, AMKM, bosbouwmaatregelen, biologische landbouw)
	L.24 Een eerlijker GLB: Verbeteren van de verdeling van GLB-steun	R.33 Digitalisering van de plattelandseconomie: Plattelandsbevolking vallend onder een ondersteunde "slimme dorpen"-strategie		O.32 Aantal ha vallend onder conditionaliteit (uitgesplitst per GLMC-praktijk)
	L.25 Bevorderen van plattelandsinclusie: Ontwikkeling van de armoede-index in plattelandsgebieden	R.34 Aansluiting van het platteland van Europa: Aandeel van de plattelandbevolking dat betere toegang tot diensten en infrastructuur door GLB steun geniet		O.33 Aantal producentenorganisaties dat een achtefonds/programma opzet
Verbeteren van de rechte van de EU-landbouw op maatschappelijke en inzake voedsel en gezondheid, waaronder veilig, duurzaam en duurzaam voedsel, en inzake dierenwelzijn	L.26 Beperken van het gebruik van antibiotica in de landbouw: verkoop/gebruik bij voedselproducerende dieren	R.35 Bevordering van sociale inclusie: Tot een minderheid en/of kwetsbare groep behorend aantal personen dat voordeel trekt van ondersteunde projecten voor sociale inclusie		O.34 Aantal afzetbevorderings- en voorlichtingsacties, en marktmonitoring
	L.27 Duurzaam gebruik van pesticiden: Verminderen van de risico's en effecten van pesticiden**	R.36 Beperking van het gebruik van antibiotica: Aandeel grootvee-eenheden vallend onder ondersteunde acties ter beperking van het gebruik van antibiotica (preventie/reductie)		O.35 Aantal instandhoudings/verbeteringsmaatregelen in de bijenstelt
		R.37 Duurzaam pesticidengebruik: Aandeel landbouwgrond vallend onder ondersteunde specifieke maatregelen die leiden tot een duurzaam gebruik van pesticiden ter vermindering van de risico's en effecten van pesticiden		
Specifieke doelstellingen van de EU	Impactindicatoren	Resultaatindicatoren (enkel gebaseerd op door het GLB gesteunde interventies)	Brede interventietypes	Outputindicatoren (per interventie)
	L.28 Inspelen op de vraag van de consument naar hoogwaardige levensmiddelen: Waarde van de onder EU-kwaliteitsregelingen vallende productie (met inbegrip van biologische productie)	R.38 Verbetering van dierenwelzijn: Aandeel grootvee-eenheden vallend onder een ondersteunde actie ter verbetering van dierenwelzijn		

Bijlage 2 Fiches over de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen

De Europese Commissie heeft in 2018 fiches uitgebracht om de lidstaten te helpen om de samenhang tussen conditionaliteit, ecoregelingen en agro-milieu-klimaatmaatregelen te begrijpen en tot een goede invulling van beide te komen. Hieronder een samenvatting daarvan.

GLMC 1 – Blijvend grasland

Doel: klimaatadaptatie en -mitigatie, met het oog op het vermogen van blijvend grasland om atmosferische koolstof vast te leggen en op te slaan. De GLMC beoogt blijvend grasland te beschermen tegen omzetting naar ander landbouwkundig gebruik. Daarnaast draagt behoud van blijvend grasland bij aan de bescherming van water, het voorkomen van erosie en de bescherming van bodemkwaliteit en biodiversiteit.

Implementatie: de kaderdefinitie van de EU moet door de lidstaat worden uitgewerkt. Op grond van latere gedelegeerde EU-wetgeving over referentie- en grenswaarden moet de lidstaat besluiten op welk geografisch niveau de verhouding blijvend grasland en ander grasland wordt bepaald, of de monitoring op bedrijfsniveau plaatsvindt en of omzetting van blijvend grasland al dan niet voorafgaande toestemming vereist.

Mogelijke ecoregelingen:

- Bevordering van bos-weide-ecosystemen (silvio-pastoralisme)
- Bevordering van extensieve veehouderij
- Borging van een hoger absoluut oppervlak aan blijvend grasland dan die verhouding
- Omzetting van bouwland in grasland
- Beter beheer om kwetsbare graslanden te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (bijv. de implementatie van resultaatgerichte schema's gericht op grasland met een soortenmengsel)

GLMC 2 – Wetlands en veengebieden

Doel: bescherming van koolstofrijke bodems in het kader van klimaatmitigatie en -adaptatie. Drassige gebieden en veen zijn belangrijk bij opslag van atmosferische koolstof en behoud van organische stof in de bodem en behoud daarvan is mogelijk effectiever dan alternatieve vormen van koolstofopslag. Zij zijn daarnaast belangrijk voor het behoud van biodiversiteit, habitatbescherming en de bescherming van water- en bodemkwaliteit.

Implementatie: de lidstaten moeten wetlands en veengebieden (bouwland, grasland) aanwijzen en daarvoor een passend niveau van bescherming vastleggen in de vorm van maatregelen. Bijvoorbeeld ploegbeperkingen en/of een verbod op de omzetting, drainage, verbranding en extractie van aangewezen gebieden.

Mogelijke ecoregelingen:

- Herstel van wetlands en veen
- Minimum waterpeil gedurende de winter
- Toepassing van *dry-rewetting*-technieken
- Implementatie van paludicultuur

GLMC 3 – Verbod op verbranding van stoppels

Doel: bijdragen aan het behoud van organische stof in de bodem (naast landbouwpraktijken zoals bodembedekking, ploegbeperkingen) ter verbetering van de bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid en ter voorkoming van koolstofemissies naar de atmosfeer.

Implementatie: verbod op stoppelverbranding en specificeren van mogelijke uitzonderingen om fytosanitaire redenen.

Mogelijke ecoregelingen:

- Onderwerken van stro en stoppels in de bodem
- *Mulching* met gewasresten
- Maatregelen om het organische stof gehalte van de bodem te verhogen
- Rechtstreeks zaaien of omzetting naar '*conservation agriculture*'

GLMC 4 – Bufferzones langs waterlopen

Doel: bescherming van waterlopen en andere oppervlaktewateren tegen vervuiling en afspoeling (waterkwaliteit). Daarnaast bieden bufferzones een habitat aan flora en fauna (biodiversiteit) en helpen zij eutrofiëring te voorkomen.

Implementatie: de lidstaten moeten voor alle bouwland en grasland een wetenschappelijk onderbouwde minimumbreedte van de bufferzone vaststellen en bepalen welke waterlopen en desgewenst oppervlaktewateren (meren, poelen) worden beschermd of hersteld. De definitie en het beheer van de bufferzones moeten voldoen aan de eisen in Richtlijn 91/676/EEC. De effectiviteit van de bufferzones hangt af van hun breedte en type begroeiing.

Mogelijke ecoregelingen:

- Verbreding van de bufferstroken buiten de voorgestelde minimumbreedte
- Opname van oeverelementen en specifieke soorten
- Verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen
- Verbod op teelten/ploegen in bufferstroken

GLMC 5 – 'Farm sustainability tool for nutrients – FaST'

Doel: verbeterde kennis bij landbouwers over duurzaam nutriëntenbeheer, ten gunste van opbrengst en waterkwaliteit (tegengaan van diffuse vervuiling), bodemkwaliteit, reductie van broeikasgassen en gezondere ecosystemen.

Implementatie: lidstaten zijn verplicht om het instrument aan te bieden.

Mogelijke ecoregelingen:

- Het instrument zou de noodzakelijke basis kunnen bieden voor meer ambitieuze stimulerende praktijken onder ecoregelingen of beheersverbintenissen (bijv. reductie van het gebruik van meststoffen of waterbeheersdiensten)

GLMC 6 – Beperkingen aan grondbewerking om bodemdegradatie tegen te gaan

Doel: minimaliseren van verlies en uitputting van bodems door erosie middels het toepassen van de meest bodemvriendelijke grondbewerkingsmethoden, rekening houdend met erosie op hellingen. Borging van een landbouwkundig goede bodemkwaliteit.

Implementatie: de lidstaten dienen passende grondbewerkingsmethoden vast te stellen en erosiegevoelige gebieden aan te wijzen waar de GLMC van toepassing is, rekening houdend met de helling, grondsoort, grondbedekking, grondgebruik, de aanwezigheid van landschapselementen en het klimaat.

Mogelijke ecoregelingen:

- Transversale greppels
- Ploegverbod
- Rechtstreeks zaaien
- Andere soorten grondbewerking (*strip-till, ridge-till, mulch-till and chisel plough*)
- *Conservation agriculture* samen met ploegverbod/rechtstreeks zaaien

GLMC 7 – Verbod op kale grond in de gevoeligste perioden

Doel: bescherming van bouwlandbodems gedurende de winter (fysieke structuur, organisch stofgehalte, minder weglekken van nutriënten).

Implementatie: de lidstaten dienen te definiëren welke gewassen een rustgewas ('*cover crop*') zijn, met inbegrip van gewone (winter)teeltgewassen en wisselteeltgewassen (groenbemesters, vanggewassen, *mulching* of gewasresten). Anders dan bij de huidige vergroeningscomponent mogen lidstaten bepalen wanneer bodembedekking verplicht is en welke voorwaarden van toepassing zijn. Daarbij mogen zij rekening houden met de grondsoort en het erosierisico.

Mogelijke ecoregelingen:

- Bevordering van het gebruik van mengteelten (*intercropping*), i.e. een vroeg vanggewas vlak na de oogst zou kunnen worden gesteund, terwijl als basiseis geen zwarte braak in de winter is toegestaan zonder gespecificeerde bedekking
- Verbeterde soortensamenstelling voor vanggewassen
- Specifiek gebruik van de biomassa (diervoeder, mechanische vernietiging)

GLMC 8 – Gewasrotatie

Doel: milieu- en landbouwkundige voordelen in de akkerbouw.

Implementatie: de lidstaten dienen specifieke eisen aan rotatie te stellen ten behoeve van het behoud van het potentieel van de bodem, op basis van geïdentificeerde risico's en behoeften. De definitie van de minimum rotatiecycli en bijbehorende gewassen dienen de maximalisatie van het landbouwkundige voordeel van rotatie. De eisen mogen worden vastgelegd op passend ruimtelijk niveau.

Mogelijke ecoregelingen:

- Langere rotatiecycli met gewassen die goed zijn voor de leefomgeving, zoals leguminosen of braak
- Beheersverbintenissen complementair aan de GLMC door specifieke beheerseisen aan de teelten te stellen

GLMC 9 – Minimumaandeel niet-productieve elementen in het areaal, behoud van landschapselementen, snoeiverbod tijdens het broedseizoen

Doel: bescherming van de biodiversiteit en landschapselementen en milieudoelen, met name het behoud van niet-productieve elementen en gebieden ten behoeve van biodiversiteit op de boerderij. Daarnaast bieden landschapselementen milieukundige voordelen voor bodem, waterkwaliteit, koolstofvastlegging, plaagbestrijding en erosiepreventie. Zij zorgen ook voor groene corridors.

Implementatie: lidstaten dienen een percentage van het landbouwareaal te bestemmen voor niet-productieve elementen op boerderijniveau. Dat percentage kan per gebied verschillen. Het betreft alle teelten (grasland, bouwland, vaste teelten). Niet-productief sluit elke vorm van teelt uit, zodat het risico op bemesting en pesticidegebruik afneemt en de biodiversiteitsdoelen beter worden bereikt dan met de huidige Ecologische Focus Gebieden. De lidstaten dienen een lijst met niet-productieve elementen vast te stellen, waaronder braak, met bij voorkeur drachtplanten en bloemen, poelen, bosschages, bufferzones en landschapselementen (o.a. bomen, houtwallen, akkerranden, greppels, muurtjes, terrassen). De lidstaten dienen landschapselementen aan te wijzen die niet mogen worden weggehaald. In het broedseizoen geldt een snoei- en kapverbod. Lidstaten mogen eisen stellen aan het uitroeien of terugdringen van invasieve exoten.

Mogelijke ecoregelingen:

- Hoger aandeel verplicht niet-productief land
- Snoeiregime of duurzaam beheer voor landschapselementen
- Groene bedekking van braakliggend land ten behoeve van biodiversiteit
- Niet-productieve investeringen voor het planten van extra landschapselementen, in het bijzonder waar de intensivering van landbouwpraktijken heeft geleid tot een overmatige eenvormigheid van het boerenlandschap

GLMC 10 – Scheurverbod blijvend grasland in Natura 2000-gebieden

Doel: bescherming van habitats en soorten van blijvend grasland onder bescherming van Natura 2000 onder Richtlijn 92/43/EEC en 2009/147/EC door scheur- (ploeg-) en omzetverbod. Zulk grasland draagt tevens bij aan koolstofvastlegging en water- en bodemkwaliteit.

Implementatie: de lidstaten dienen een scheur- (ploeg-) en omzetverbod van blijvend grasland in N2000-gebieden in te stellen.

Mogelijke ecoregelingen:

- Beheerspraktijken in blijvend grasland voorbij de eisen die voor Natura 2000-gebieden gelden

In oktober 2020 bracht de EC een aanvullend non-paper (WK 10899/2020 INIT) uit over ecoregelingen in het politieke kader van de *Farm-to-Fork*-strategie. Het schetst vier vormen van landbouw waar de EC in dit kader voorstander van is en die via de ecoregelingen steun zouden kunnen krijgen: *agro-forestry*, *agro-ecology*, *precision farming* en *carbon farming*. Voor elk daarvan worden voorbeelden gegeven van mogelijke subsidiabele landbouwpraktijken. Het non-paper sluit aan op discussies in de Raadswerkgroep, voorbij de voorstellen uit 2018 waar de eerdere fiches betrekking op hadden.

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

Wageningen Environmental Research
Rapport 3040
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



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



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 3040
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.000 fte) en 12.500 studenten 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.

