Eco-regeling tegen het licht

Een bijdrage aan een herijking

Roel Jongeneel en Co Daatselaar

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Eco-regeling tegen het licht

Een bijdrage aan een herijking

Roel Jongeneel en Co Daatselaar

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid, in het kader van het beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Economie' (projectnummer BO-43-115-088).

Wageningen Economic Research
Wageningen, juli 2024

RAPPORT
2024-092

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Roel Jongeneel, Co Daatselaar, 2024. *Eco-regeling tegen het licht; Een bijdrage aan een herijking.* Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-092. 36 blz.; 4 fig.; 8 tab.; 8 ref.

Het ministerie van LNV wil een beperkte herkalibratie van de Nederlandse eco-regeling doorvoeren, gebaseerd op een puntensysteem. Daarvoor kijkt het naar het aanpassen en invoeren van punteneisen. In deze studie is onderzocht op welk niveau de punteneisen voor de medaillekleuren brons, zilver en goud zouden kunnen worden gesteld om het budget meer effectief in te zetten. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door de punteneis (voor brons) met 20% te verhogen tot 6 punten per ha en punteneisen voor zilver en goud te introduceren van 8 en 12 punten per hectare.

The Dutch ministry of LNV wants to carry out a limited recalibration of the Dutch eco scheme, based on a points system for eco-activities. To do so, it is looking at adjusting entry requirements and introducing threshold values. This study investigated at what level the point requirements for the medal colours bronze, silver and gold could be set in order to use the budget more effectively. This could be achieved by increasing the entry requirement (for bronze) by 20% to 6 points per ha, and by introducing thresholds for silver and gold of 8 and 12 points per ha respectively.

Trefwoorden: landbouwbeleid, eco-regeling, punteneisen, herijking

Dit rapport is gratis te downloaden op https://doi.org/10.18174/661087 of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2024 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl, www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2024
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2024-092 | Projectcode 2282500602

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf **5**

1 Inleiding **6**

1.1 Achtergrond en aanleiding 6
1.2 Onderzoeksvragen 6
1.3 Aanpak 7
1.4 Opbouw 7

2 Methodologie **8**

2.1 'Vraag en aanbod' van eco-activiteiten 8
2.2 Een conceptueel kader 9
2.3 De Nederlandse eco-regeling 11

3 Belangrijke karakteristieken en parameters van de Nederlandse eco-regeling **13**

3.1 Inleiding 13
3.2 Het punteneisensysteem 14
3.3 Waardering en waardecreatie 15
3.4 Conclusies 17

4 Beoordeling toepassing eco-regeling 2023 en keuzes eco-activiteit **18**

4.1 Aantal deelnemers, areaal en betalingen in 2023 18
4.2 Deelname per eco-activiteit in 2023 20
4.3 Verdeling medaillekleuren in 2023 20
4.4 Informatie uit rapport 'Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling' 21
4.5 Conclusies 22

5 Beoordeling van opties voor verbetering **23**

5.1 Introductie 23
5.2 Aanpassing punteneisen 23
5.2.1 Melkveehouderij 24
5.2.2 Akkerbouw 24
5.3 Uitstap: reflectie op aanpassing waardebedragen 25
5.4 Belangrijkste conclusies en aanbeveling 27
5.4.1 Aanpassing punteneisen 27
5.4.2 De optie van betaling per eco-punt 28

6 Conclusies en aanbevelingen **30**

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen 30
6.2 Beperkingen van de studie 30
6.3 Aanbevelingen 31

Bronnen en literatuur **32**

Bijlage 1 Toelichting bij simulaties **33**

Woord vooraf

Nederland heeft, per 1 januari 2023, een uniek puntensysteem geïntroduceerd voor de eco-regeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in zijn Nationaal Strategisch Plan (NSP). Boeren krijgen betaald op basis van hun inspanning (brons, zilver, goud) en de eco-punten die ze realiseren. Op basis van de ervaringen in het eerste jaar kan deze regeling nog worden bijgesteld en verfijnd. De doelstelling van dit project is om inzichtelijk te maken aan welke knoppen zou kunnen worden gedraaid om het beschikbare budget effectiever in te zetten. Er is een uitwerking gemaakt met betrekking tot het aanpassen van de punteneisen en de introductie van medaille-specifieke drempelwaarden. De voorgestelde drempelwaarden kunnen helpen om de eco-regeling te herkalibreren zodanig dat betalingen sterker worden verbonden met geleverde duurzaamheidsbijdragen.

We bedanken de leden van de begeleidingsgroep Fenna van Selms, Nelleke Polderman, Reinier Schouten (allen LNV), en Remco Schreuder (RVO) voor de aansturing van het project, hun rol als klankbord en voor het ontsluiten van de benodigde informatie.

Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Nederland heeft een uniek puntensysteem geïntroduceerd voor de eco-regeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in zijn Nationaal Strategisch Plan (NSP). Het totale budget dat voor deze regeling beschikbaar was bedroeg €152 miljoen. De regeling is per 1 januari 2023 geïmplementeerd en wordt op basis van de ervaringen in het eerste jaar nog bijgesteld en verfijnd.

Met de eco-regeling beloont Nederland toekomstbestendig boeren. Boven op de basisbetaling kunnen deelnemers aan de eco-regeling, afhankelijk van hun inspanningen €60 tot €200 per hectare verdienen. Voor de beloningen wordt een medaille-systeem gehanteerd (brons, zilver, en goud). Door deel te nemen aan de eco-regeling dragen boeren bij aan de verbetering van vijf doelen: biodiversiteit, bodem en lucht, klimaat, landschap en water. Voor elk doel moet de deelnemer punten halen en daarvoor eco-activiteiten uitvoeren op de bedrijfspercelen. Ook moet de boer daarbij de (financiële) drempelwaarde halen. Wordt aan de criteria voldaan dan ontvangt de boer de eco-premie (een bedrag per ha x het subsidiabele aantal hectaren op het bedrijf). Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van de eco-regeling hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2).

Na zijn introductie kan de eco-regeling als een succes worden beschouwd; veel meer boeren hebben aan de eco-regeling deelgenomen dan aanvankelijk werd verwacht: het budget werd overschreden. Dat is best verrassend omdat de verwachtingen niet zo hooggespannen waren. Boeren en boerenorganisaties klaagden over de complexiteit van de Nederlandse regeling. Een andere mogelijk remmende factor was dat de implementatie erg laat kwam, waardoor boeren weinig tijd hadden om te anticiperen op de nieuwe regeling in hun productieplannen en ondernemerskeuzes.

Het Ministerie van LVVN heeft twee redenen om tot een herkalibratie van de eco-regeling te komen:
- De eerste reden is het zodanig aanpassen van de eco-regeling dat in 2025 de waargenomen adoptiegraad meer in overeenstemming zal zijn met het beschikbare budget en een ex-post verlaging van de betalingen aan boeren wordt vermeden.
- De tweede reden is dat het ministerie wil bezien of de regeling zo ingericht kan worden dat het meeste geld terechtkomt bij die boeren die ook het meest duurzaam werken, ofwel de meeste eco-punten halen voor de in de regeling opgenomen doelstellingen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit project is om met een voorstel voor de herkalibratie van de eco-regeling te komen dat in 2025 kan ingaan. Het voorstel moet gebaseerd zijn op de beantwoording van een tweetal onderzoeksvragen. Het voorstel zal door een derde partij (Aequator) worden getest in een pilot-setting met boeren en hun adviseurs.

De twee onderzoeksvragen, aan Wageningen Economic Research gesteld, zijn:
1. Op welk niveau moeten de punteneisen voor de medaillekleuren brons, zilver en goud gesteld worden om het beschikbare budget zo effectief mogelijk in te zetten?
2. Wat zou de procentuele verdeling van de punten over de vijf doelen (= schijf van vijf) moeten zijn in de twee regio's, om de uitdagingen daar zo goed mogelijk aan te pakken?

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 is door de opdrachtgever aangegeven dat er rekening gehouden moet worden met een aantal basisprincipes. Het ministerie wil dat boeren die goud behalen, ook daadwerkelijk meer impact/doelbereik (=punten behalen) realiseren dan boeren die zilver behalen. Idem voor zilver vs. brons. Bovendien wil het ministerie de bestaande balans melkveehouderij-akkerbouw zo veel

mogelijk behouden. Vanwege de beperkt beschikbare tijd en capaciteit zijn de overige sectoren voor dit moment buiten beschouwing gelaten. Wel is gekeken naar de regio-indeling en regionale uitvoeringsverschillen in de eco-regeling (melkveehouderij, akkerbouw, overige sectoren).

Merk op dat het gaat om gerichte vragen, waarbij eigenlijk alleen naar de drempelwaarden en de heroverweging daarvan zal worden gekeken. Zoals uit het vervolg duidelijk zal worden zijn er meer opties en knoppen om aan te draaien, maar staan die vanuit de beleidsmaker bezien op dit moment niet ter discussie.

1.3 Aanpak

De gekozen aanpak om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen omvat de volgende stappen:

- creëren van een kader voor het begrijpen van de eco-regeling en de werking in een boerencontext om beter te duiden wat de belangrijkste parameters en/of motieven zijn, die adoptie door boeren verklaren;
- beoordelen van de kernelementen van het Nederlandse puntensysteem en aangeven van specifieke kwesties die waarschijnlijk belangrijk zijn (bijvoorbeeld puntprijsstelling, hefboommechanisme);
- beoordelen van de aanvragen en de keuzes van boeren van vorig jaar en hieruit enkele belangrijke lessen en conclusies trekken (met een onderscheid tussen melkveehouderij- en akkerbouwbedrijven);
- op basis van de inzichten uit de theoretische studie en de ervaringen van vorig jaar aanpassingen voorstellen, die moeten bijdragen om de eco-regeling in de juiste richting aan te passen;
- overleg met de opdrachtgever en een pilotgroep van boeren welke veranderingen getest moeten worden;
- leren van de pilot-observaties en het schrijven van een synthese, inclusief aanbevelingen voor vervolgstappen (valt buiten de scope van deze rapportage).

Omdat het Ministerie binnen het NSP-kader moet blijven kan op dit moment eigenlijk alleen met punteneisen worden gevarieerd en is dat ook als de scope van het onderzoek gekozen. Verdere onderzoekstappen zijn gepland in een volgende fase, waarbij vooral aandacht zal worden besteed aan de visie van de boeren en hoe het nemen van specifieke maatregelen interacteert met de reguliere landbouwactiviteiten.

1.4 Opbouw

Na het inleidende hoofdstuk 1 volgt hoofdstuk 2 met een beschrijving van de gevolgde methodologie. Het introduceert een theoretisch kader, waarin alle sleutelfactoren worden geïdentificeerd die van belang zijn voor het begrijpen van de beslissing van een boer om een eco-regeling toe te passen inclusief zijn keuze voor een bepaald activiteitenmenu. Het beschrijft ook de basisstructuur en opzet van het Nederlandse ecosysteem. Hoofdstuk 3 geeft een beoordeling van enkele belangrijke kenmerken van de eco-regeling, die van cruciaal belang worden geacht om de werking van de regeling beter te begrijpen. Dit zijn onder andere het drempelsysteem, de waardecreatie en de bijbehorende ‘impliciete punt’-prijsstelling en ‘hefboommechanismen’. Hoofdstuk 4 geeft een beoordeling van de aanvragen van vorig jaar en probeert daaruit enkele inzichten te halen. Hoofdstuk 5 is een discussie van opties om de werking van de eco-regeling te verbeteren. Hoofdstuk 6 sluit af met de belangrijkste conclusies, benoemt de beperkingen van dit onderzoek en geeft enkele aanbevelingen.

2 Methodologie

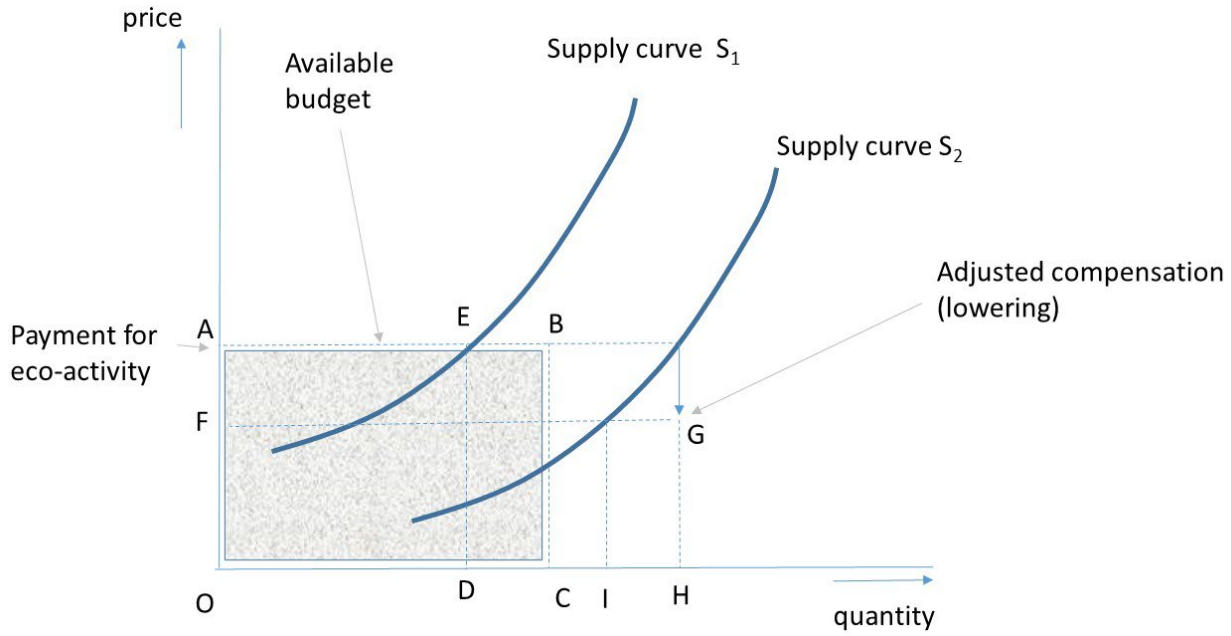
2.1 'Vraag en aanbod' van eco-activiteiten

Zoals in de inleiding al werd opgemerkt zijn er relatief veel boeren die in 2023 hebben deelgenomen aan de eco-regeling. Die deelname was door de beleidsmaker lastig precies te voorzien. De hoge deelname leidde er wel toe dat het budget niet-toereikend was en in principe daarom de vergoeding voor eco-activiteiten moest worden verlaagd. In het vervolg wordt de deelname aan de eco-regeling vanuit een 'markt-perspectief' bekeken.

Figuur 2.1 geeft een vraag-aanbod representatie van eco-activiteiten. Boeren kunnen door aan de eco-regeling mee te doen eco-activiteiten aanbieden (zie de schuin oplopende aanbodcurven). De overheid 'vraagt' eco-activiteiten door een bepaalde vergoeding voor eco-activiteiten aan te bieden (uitgedrukt op de verticale prijs-as) en een bepaald budget beschikbaar te stellen. Omdat het om een nieuwe regeling ging was het voor de overheid heel onzeker en lastig in te schatten hoe boeren daarop zouden reageren. Achteraf kan worden vastgesteld dat men het aantal deelnemers heeft onderschat.

Zoals weergegeven in figuur 2.1 blijkt dat voor het aantal boeren, met de aangekondigde betalingsniveaus voor eco-activiteiten, de 'optimistische' curve S2 meer op zijn plaats is dan de meer 'pessimistische' curve S1. De 'extra toepassing' van de eco-regeling veroorzaakte echter een probleem omdat er slechts een beperkt vast budget (OABC) beschikbaar was, waarbij maximaal OC eco-activiteiten konden worden ondersteund met de beoogde vergoeding. Aangezien de door boeren toegepaste hoeveelheid eco-activiteiten OH was, moest bij OH>OC de vergoeding per eco-activiteit worden verlaagd (van OA naar OF, met OA>OF). Zoals te zien is in de figuur, zouden boeren die een OF-tarief aangeboden hadden gekregen in plaats van OA, een lagere adoptiegraad van eco-activiteiten hebben gehad (OI in plaats van OH). Boeren waren erg teleurgesteld.[1] Uiteindelijk (februari, 2024) werd er een tijdelijke oplossing gevonden om het beschikbare budget te verhogen maar dit lost de problemen niet structureel op. Bovendien ontmoedigt dit misschien toekomstige deelname aan de eco-regeling en kan het bijdragen aan een toenemend wantrouwen in de overheid omdat deze haar (oorspronkelijke) 'beloften' niet kon nakomen.

[1] De communicatie over de eco-regeling met de boeren vindt onder andere plaats via een speciale website over deze regeling waarin zaken en voorwaarden worden uitgelegd (zie RVO, 2023). Op deze website wordt ook gecommuniceerd dat, als er meer animo is dan verwacht, werkelijke deelname zodanig kan zijn dat de vergoedingen zullen moeten worden aangepast (in neerwaartse richting) om binnen het geoormerkte (beschikbare) budget te blijven.



Figuur 2.1 *Adoptie eco-regeling door boeren en werking van het mechanisme bij een vaste begroting*
Bron: Wageningen Economic Research.

Een belangrijk punt van de eco-regeling voor een beleidsmaker die zijn budget niet wil 'over-' of 'onderbesteden', is om de regeling zo af te stemmen dat er een 'virtueel' marktevenwicht voor eco-activiteiten (prijs/hoeveelheid) wordt gevonden waarbij ook doelrealisatie wordt bereikt (zie in figuur OC). Dit geeft de beleidsmaker de taak om een perfecte veilingmeester te zijn en te doen wat in normale markten endogeen gebeurt, rekening houdend met een complex en verborgen proces van aanpassingen van meerdere actoren. Dit is een uitdagende taak.

Een eerste belangrijke reden om een proces van herijking van de eco-regeling te overwegen is de wens om in een volgende ronde de waargenomen adoptiegraad meer in overeenstemming te krijgen met het beschikbare budget, waarbij een ex-post verlaging van de betalingen aan boeren wordt vermeden. Een andere reden is dat de overheid wil bezien of de regeling zo ingericht kan worden dat het meeste geld terechtkomt bij die boeren die ook het meest duurzaam werken, ofwel de meeste eco-punten halen voor de in de regeling opgenomen doelstellingen.

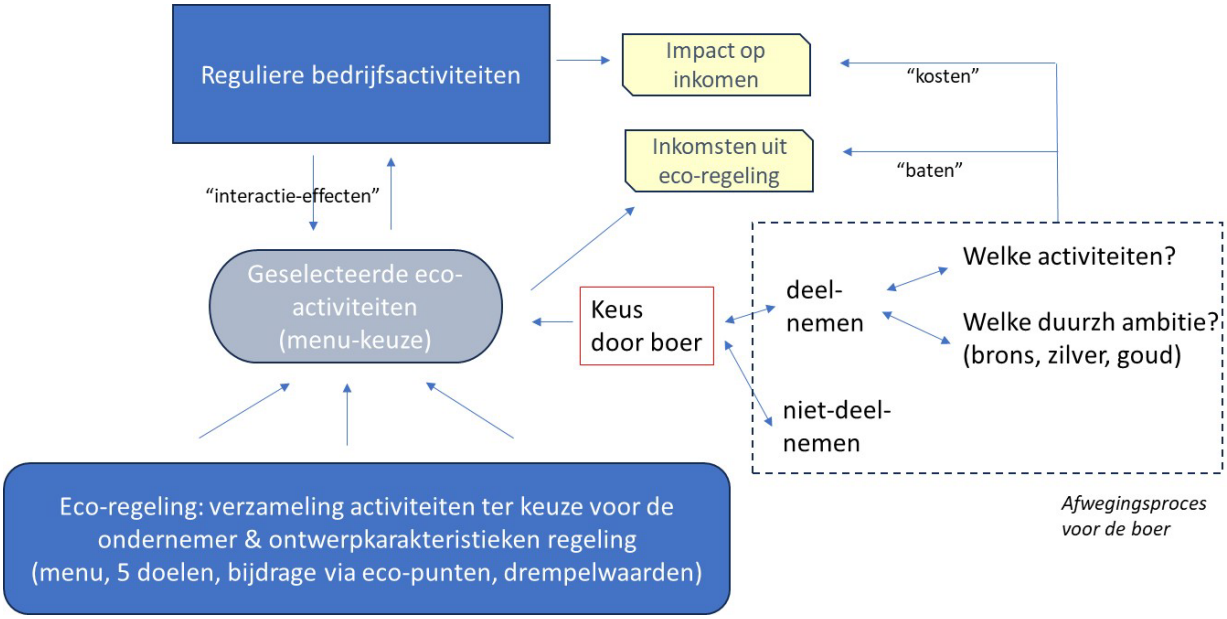
2.2 Een conceptueel kader

Om de verschillende factoren, parameters en motivaties te identificeren die de adoptie van de eco-regeling door boeren kan verklaren, is een conceptueel kader ontwikkeld. Zie figuur 2.1 voor een overzicht van de belangrijkste elementen. Centraal staat het begrijpen van de keuze van de boer. Een boer heeft, na het besluit om voor de eco-regeling te gaan, de volgende keuzen: welke mix van eco-activiteiten kiest hij op welk gebied (bijvoorbeeld bodem- of veemaatregelen) en voor welk ambitieniveau gaat hij (brons, zilver of goud)?

De keuze van de boer heeft verschillende gevolgen. Ten eerste leidt de set geselecteerde activiteiten tot een specifieke betaling aan de boer, wanneer deze voldoet aan verschillende criteria zoals drempelwaarden voor de vijf doelstellingen en voldoende waardecreatie. De geselecteerde eco-activiteiten zullen interacteren met de reguliere landbouwactiviteiten wat van invloed kan zijn op de winstgevendheid van het landbouwbedrijf. Eco-activiteiten kunnen concurreren, neutraal zijn of synergiën creëren met reguliere landbouwactiviteiten.

Over het algemeen wordt verwacht dat het netto-effect van de eco-activiteiten een negatieve impact heeft op het landbouwinkomen. De reden hiervoor is dat de monetaire waarden die zijn gekoppeld aan specifieke

eco-activiteiten, gebaseerd zijn op een berekeningsprotocol (gederfde inkomsten, gemaakte kosten) dat juist probeert te 'corrigeren' voor de mogelijke negatieve impact op het landbouwinkomen. De beslissing van de boer om deel te nemen en hoe, hangt dus af van een kosten-batenanalyse. Merk op dat een deel van deze kosten ook niet-monetair kan zijn (ofwel geen uitgave) (bijvoorbeeld organisatorische of managementkosten, administratiekosten) of lastig te kwantificeren (bijvoorbeeld verandering van arbeidsplezier of risicoprofiel).



Figuur 2.2 *Conceptueel kader over de keuze van het activiteitenmenu van het eco-regeling en de factoren die daarop van invloed zijn*
Bron: Wageningen Economic Research.

Een bijkomend element dat niet zo expliciet wordt genoemd in figuur 2.2, is dat er een zowel 'concurrerende als versterkende regeling' is in het GLB (2e pijler), namelijk de landbouwmilieu- en klimaatregeling. Deze regeling heeft verschillende overeenkomsten maar er zijn ook verschillen (bijvoorbeeld contractduur). Aangezien volgens de EU-regels voor een 'soortgelijke activiteit' slechts één keer mag worden betaald (geen overcompensatie of verdubbeling van betalingen), kunnen beide regelingen vanuit het perspectief van een boer met elkaar concurreren en kan de keuze voor een eco-regeling gevolgen hebben voor zijn keuze voor agromilieuactiviteiten (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, ANLb) en omgekeerd.

In figuur 2.2 zijn twee aspecten belangrijk:
1. Het ontwerp en de opzet van het Nederlandse eco-puntensysteem: verschillende elementen zijn hierbij van belang zoals de doelstelling-specifieke drempelwaarden, de toekenning van punten aan activiteiten die de bijdrage aan specifieke doelstellingen meten, en de (monetaire) waarde die aan elke eco-activiteit wordt toegekend (zie een gedetailleerde uitleg hieronder).
2. De wisselwerking tussen eco-activiteiten en gewone landbouwactiviteiten: er moet rekening worden gehouden met *trade-offs*, bijvoorbeeld vanwege 'concurrentie' om middelen (bijvoorbeeld arbeidsduur, landgebruik). Het is aantrekkelijk voor de boer om uit het keuzemenu eco-activiteiten te kiezen die de minste negatieve impact hebben op de reguliere landbouwactiviteiten (laagste kosten) en het meeste bijdragen aan de betaling die de boer zal ontvangen (de meeste waarde genereren waardoor de betaling in de hoogst haalbare beloningsklasse valt).

In dit onderzoek ligt de focus op stap 1. Dit is noodzakelijk, maar ook een beperking (die op dit moment geaccepteerd moest worden gegeven de beperkte doorlooptijd: in een vervolgonderzoek zal dit wel aan de orde komen). De punten 1 en 2 kunnen niet los van elkaar gezien worden, maar werken op elkaar in (zie figuur 2.2). Als er bijvoorbeeld iets verandert in het ontwerp van de eco-regeling, dan zal dit automatisch leiden tot een aanpassing in het gedrag van de boeren. Om het effect van veranderingen in het ontwerp of

de parameters van de eco-regeling op de participatie van boeren te kunnen beoordelen, moeten idealiter beide aspecten tegelijkertijd worden bekeken. Als gevolg daarvan zullen de resultaten van deze exercitie slechts gedeeltelijk antwoord geven, maar kan het bijdragen aan een verbetering van de werking van de regeling.

2.3 De Nederlandse eco-regeling

De eco-regeling biedt Nederlandse boeren een menu van 21 activiteiten (in 2023, in 2024 zijn het er 24), waaruit elk jaar opnieuw gekozen kan worden (nog exclusief de keuzeoptie voor biologische landbouw). In de praktijk zijn niet alle opties van toepassing op ieder bedrijf (sommige activiteiten zijn sectorspecifiek) en zal de daadwerkelijke keuze dus beperkter zijn. Alle maatregelen dragen bij aan één of meer van de vijf doelstellingen die de overheid heeft vastgesteld op basis van de EU-verordening (de zogenaamde 'schijf van vijf'):[2]

1. klimaat
2. bodem en lucht
3. water
4. landschap en
5. biodiversiteit.

De maatregelen worden door de overheid gescoord op basis van hun bijdrage aan de vijf doelstellingen.

Een boer kan voor meer dan één activiteit tegelijk kiezen en zal dat vaak ook moeten doen, omdat een minimum aantal punten behaald moet worden, voordat tot betaling wordt overgegaan (instapeis). De drempelwaarde voor 2024 is 5 punten per hectare waarvan in procenten 30%, 15%, 15%, 10% en 30% bij regio 1 (grofweg hoog-Nederland) en 25%, 25%, 15%, 15% en 20% bij regio 2 (grofweg laag-Nederland) voor respectievelijk de klimaat-, bodem- en lucht-, water-, landschaps- en biodiversiteitsdoelen. Een agrariër in regio 2 die bijvoorbeeld kiest voor 'blijvend grasland' zou kunnen volstaan met slechts één activiteit, omdat daarmee alle doelspecifieke minimumdrempels in één keer worden gehaald. De boer moet dit dan toepassen op het totale areaal. Ook een akkerbouwer in regio 2 die alleen zou kiezen voor de activiteit 'rustgewas' op minimaal de helft van zijn areaal, zal meteen voldoen aan de toelatingseisen, net als alle biologische boeren. Echter, in alle andere gevallen en als men hogere betalingsniveaus wil bereiken, zullen meerdere activiteiten tegelijk moeten worden gekozen (zie kader 2.1).

De berekening van de compensatie voor de 'eco-activiteiten' is niet eenvoudig. Voor elke gekozen activiteit wordt een waarde gescoord en de bedragen worden samengevoegd tot een totale waarde. Deze waarde wordt vervolgens vergeleken met de meetlat, die drie niveaus onderscheidt. Afhankelijk van de door de boer gerealiseerde totale waarde komt hij in de bronzen, zilveren of gouden klasse terecht. Voor elke klasse geldt een andere betaling: in aanleg is brons 60 euro/ha, zilver 100 euro/ha en goud 200 euro/ha.

[2] Zie EU Verordening 2021/2115, in het bijzonder de doelstellingen genoemd in artikel 31, lid 4, onder d, e en f.

Kader 2.1 Een illustratie van het Nederlandse puntensysteem

Als voorbeeld een melkveehouder met 50 ha land, waarvan 30 ha blijvend grasland, 10 ha tijdelijk grasland, 6 ha mais, 2 ha houtwallen en 2 ha luzerne. Het bedrijf ligt in regio 2. Er is nog de algemene eis van het landbouwbeleid om 4% van de landbouwgrond niet-productief te gebruiken, dat wil zeggen 2 ha. Omdat het bedrijf meer dan 75% grasland heeft, is deze eis niet van toepassing. De boer besluit om drie maatregelen te kiezen (van de 21 in 2023), namelijk 'Blijvend grasland' (30 ha), 'Extensieve begrazing' (40 ha) en 'Stikstofbindende gewassen' (2 ha). Met deze maatregelen draagt de boer bij aan alle 5 doelen en verzamelt hij punten (zie tabel 1 hieronder). In dit voorbeeld overschrijdt het aantal punten per doel de instapeisen (de punteneisen voor de doelen klimaat, bodem en lucht, water, landschap en biodiversiteit zijn respectievelijk 62,5 (=50 x 1,25), 62,5 (=50 x 1,25), 37,5 (=50 x 0,75), 37,5 (=50 x 0,75) en 50 (=50 x 1).

Tabel 1 *Voorbeeld van de berekening van het puntensysteem*

Eco-schema	aantal ha	klimaat	bodem/ lucht	water	landschap	biodiver-siteit	waarde	bedrag
Langjarig grasland	30	120	120	90	30	30	91	2730
Verlengde weidegang	40	80	120	0	80	40	43	1720
Stikstofbindend gewas	2	6	4	0	2	2	1995	3990
Totaal aantal punten per doel		206	244	90	112	72		8440
Minimum-punten-eis		62.5	62.5	37.5	37.5	50		
Minimum-eis gehaald (ja/nee)		ja	ja	ja	ja	ja		

Toelichting: Voor de berekening is gebruikgemaakt van de activiteitentabel behorend bij de eco-regeling (Punten en waarde eco-activiteiten 2023 (rvo.nl): als tabel 3.2 opgenomen in dit document). Uit die tabel volgt bijvoorbeeld dat 1 ha langjarig grasland 4 punten bijdraagt aan de klimaatdoelstelling. In het geval dat de boer 30 ha langjarig grasland inbrengt, creëert dit dus 30x4 = 120 punten voor klimaat. Op eenzelfde wijze zijn de andere cellen van tabel 1 berekend. Punten en waarde eco-activiteiten 2023 (rvo.nl) bevat ook geldbedragen om het totale waardebedrag in de meest rechtse kolom van tabel 1 te berekenen. De drempelwaarde voor klimaat is 1,25 per ha, namelijk 25% van het totaal van 5 punten per ha dat moet worden behaald (in regio 2). Voor het bedrijf als geheel, dat 50 ha heeft, betekent dit dat er een minimum punteneis voor klimaat van 50 x 1,25 = 62,5 geldt.

Bron: auteurs.

Met een bedrag voor elke maatregel kan de boer nu berekenen hoeveel 'waarde' is verzameld (zie de kolom 'waarde' in tabel 1). Door het aantal hectares te vermenigvuldigen met de bijbehorende waarde wordt een totale waarde van € 8.440 berekend. De drempelwaarden voor brons, zilver en goud voor een bedrijf van 50 ha zijn respectievelijk € 3.000 (=60x50), € 5.000 (=100x50) en € 10.000 (=200x50). Met het berekende bedrag zit deze boer in de klasse 5.000-10.000 en valt hij in de 'zilveren' klasse. Daarom heeft hij/zij recht op € 5.000. Aangezien de inspanningen per regio kunnen verschillen, wordt dit ook meegenomen in de waarderingsscore, die voor vergelijkbare eco-diensten per regio kan verschillen.

3 Belangrijke karakteristieken en parameters van de Nederlandse eco-regeling

3.1 Inleiding

Zoals al aangegeven in figuur 2.1, heeft de op punten gebaseerde eco-regeling verschillende belangrijke parameters, waarbij moet worden begrepen hoe ze waarschijnlijk het gebruik en de werking van de regeling zullen beïnvloeden. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de geïdentificeerde sleutelparameters (aangegeven in de rijen van de tabel).

Tabel 3.1 *Kernparameters van het Nederlandse puntensysteem*

Eco-regeling-parameter	Rol in de regeling	Implicaties voor acceptatie eco-regeling
Punten toegewezen aan de vijf doelen	Bepaal de bijdrage (in punten) van elke activiteit aan elk van de 5 doelstellingen.	Hoe hoger het aantal punten dat aan een activiteit wordt toegekend, hoe aantrekkelijker om deze te selecteren.
Punteneisen per doel[3]	Punteneisen stellen een minimum vast voor het aantal punten dat een boer moet behalen op een doel voordat hij beloond wordt.	Hoe hoger de punteneisen, hoe meer eco-activiteiten een boer moet selecteren om in aanmerking te komen voor betaling en hoe moeilijker het wordt om deel te nemen.
Waardering van activiteiten	De waarde (euro) is een belangrijke factor om de hoogte van de uiteindelijke betaling te bepalen, waarbij de hoogte wordt bepaald aan de hand van de gemaakte kosten en/of gederfde inkomstencriteria (inclusief een 20%-normale winstmarge), met als doel de kosten van de activiteiten te dekken.	Hoe hoger de waardering, hoe meer deze bijdraagt aan een hogere ontvangen betaling. Hogere waarderingen zullen ook de deelname aantrekkelijker of hoger maken.
Classificatiesysteem betalingen	Boeren ontvangen een betaling per hectare, afhankelijk van hun inspanningen, waarbij er drie niveaus zijn: 60 euro/ha (brons), 100 euro/ha (zilver) en 200 euro/ha (goud).	Hoe hoger het bedrag per hectare, hoe hoger de ontvangen betaling. Hogere betalingen zullen ook de deelname aantrekkelijker of hoger maken.

Bron: Wageningen Economic Research.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, is een probleem met de huidige implementatie van de eco-regeling dat het meer dan de gemaakte kosten compenseert (te 'aantrekkelijk' of 'te gemakkelijk'). Dit is een van de belangrijkste oorzaken van de overtekening. Een consequentie is dat er dan waarschijnlijk minder duurzaamheidswinst wordt gerealiseerd dan met de beschikbare middelen haalbaar zou zijn. Dat geeft ruimte voor verbetering zowel wat betreft de verduurzamingsscores als wat betreft doelmatige besteding van middelen. De parameters in tabel 3.1 geven aan wat de beleidsmaker kan gebruiken om de regeling minder gemakkelijk te maken. In de meeste gevallen komt dit neer op meer duurzaamheidsinspanningen voor hetzelfde geld (landbouwer), of meer waar voor je geld krijgen (overheid/maatschappij).

Beschikbare keuzes op korte termijn
Op dit moment zijn de mogelijkheden om de eco-regeling aan te passen beperkt. Het ministerie wil op dit moment geen fundamentele veranderingen aanbrengen in de structuur van de eco-regeling (punten per doel, punteneis per doel, waardering van activiteiten, classificatiesysteem betalingen) en niet afwijken van de basisstructuur van de eco-regeling zoals beschreven in het Nederlandse Nationaal Strategisch Plan voor het GLB. Op een ander (later) moment zouden eventueel wel andere aanpassingsopties worden overwogen.

[3] Voor eisen die worden gesteld aan doelen gebruiken we steeds het begrip punteneisen ook als deze later aan medailles zullen worden gekoppeld. Voor eisen met betrekking tot de financiële waarden gebruiken we het begrip drempelwaarde.

Tabel 3.1 volgend zouden de eco-puntenscores van de activiteiten aan de klimaat-, bodem en lucht-, water-, landschap- en biodiversiteitsdoelen kunnen worden aangepast. De puntentoekenning (zie ook tabel 3.2 voor een overzicht) is onderbouwd met wetenschappelijke analyse, en voor zover de relatie niet is doorbroken, is er weinig reden de puntenbijdragen aan te passen, tenzij er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn (Stout en Polman, 2022).

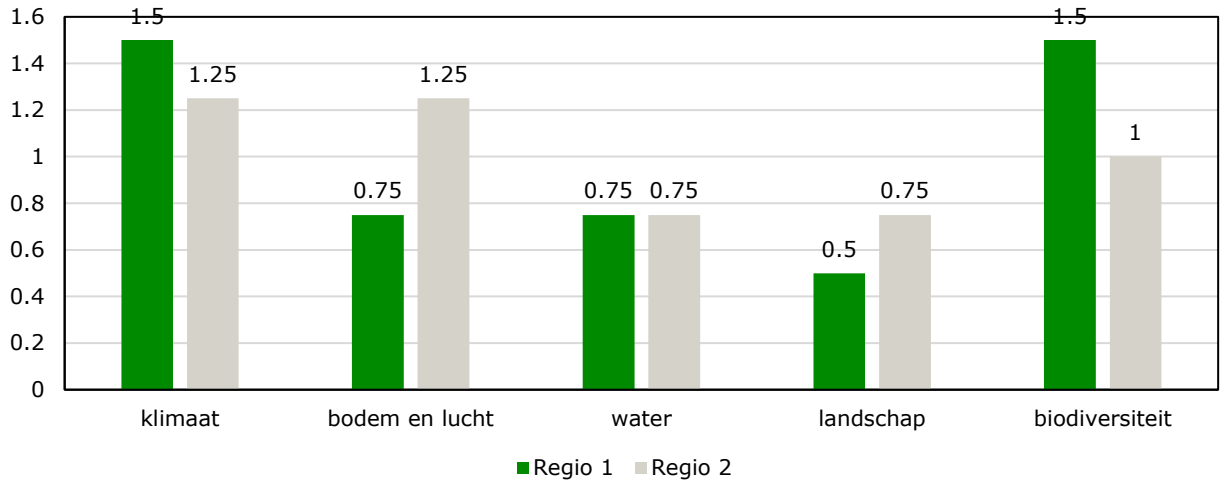
De belangrijkste parameter waarmee in het kader van deze exercitie gespeeld kan worden zijn de punteneisen.

Wat betreft de waardering (financiële waarde) van activiteiten, worden deze bepaald volgens goed gedefinieerde EU-protocollen (gemaakte kosten en gederfde inkomsten). Ze kunnen opnieuw worden bekeken of aangepast. Nederland is echter beperkt in dat er niet afgeweken mag worden van de principes van gemaakte kosten en gederfde inkomsten bij het bepalen van de maximale betaling of bij de compensatie voor een activiteit. Hoewel een land niet mag afwijken van de genoemde principes, zou het wel een lagere prijs kunnen betalen, als het dat zou willen.

Een andere optie die het ministerie heeft, is om een aanpassing te maken van de betalingsniveaus, bijvoorbeeld een aanpassing van het betalingsniveau voor het behalen van brons, zilver en goud en/of een aanpassing van het classificatieschema (bijvoorbeeld het werken met extra klassen naast de huidige drie)).

3.2 Het punteneisensysteem

De punteneisen bepalen hoeveel punten minimaal per doelstelling moeten worden behaald. In de uitgangssituatie zijn de punteneisen per doelstelling zoals aangegeven in figuur 3.1, waarbij er verschil is per doelstelling en per regio. In beide gevallen is het totaal aantal punteneisen dat per hectare over de doelstellingen behaald moet worden, 5. Voor regio 1 zijn de punteneisen voor klimaat en biodiversiteit het hoogst. Dit geeft een accent aan van het belang dat aan deze beide doelstellingen wordt gehecht. Voor regio 2 krijgen klimaat en bodem en lucht relatief hoge instapeisen (beide 1,25), op de voet gevolgd door biodiversiteit (punteneis van 1). Voor de waardebedragen geldt dat er bij meer waardecreatie meer uitbetaald wordt (brons/zilver/goud).[4]



Figuur 3.1 *Drempelwaarden per ha zoals verdeeld over de 5 doelstellingen in 2024*
Bron: Wageningen Economic Research.

De eco-activiteiten die worden gekozen moeten zodanig zijn dat voor elk van de 5 doelstellingen tenminste de punteneis wordt behaald. Wordt die niet behaald, dan wordt niet uitbetaald. Hoe hoger de punteneis, hoe

[4] Zie voor meer informatie over de regio-indeling (kaartje) de website van LNV over de eco-regeling: De eco-regeling 2023 (rvo.nl).

lastiger het is om aan het behalen van de punteneisen te voldoen. Er zullen dan ofwel activiteiten moeten worden gekozen die een hogere puntenscore per doelstelling hebben en/of meerdere activiteiten moeten worden gekozen die gezamenlijk zodanig 'stapelen' dat de hogere punteneisen voor elke doelstelling minimaal worden gehaald.

Door de punteneisen aan te passen, kan de beleidsmaker de eco-regeling doelgerichter maken en er voor zorgen dat er meer wordt bijgedragen aan de verduurzaming (absoluut) en er meer eco-punten per doelstelling worden gerealiseerd (relatief).

3.3 Waardering en waardecreatie

Met activiteiten kunnen punten worden gescoord op de vijf doelstellingen en wordt tegelijk ook waarde gecreëerd (zie tabel 3.2). De gerealiseerde waarde is uiteindelijk bepalend voor in welke klasse (brons, zilver, goud) de deelnemer komt en leidt daarmee ook tot een bepaalde vergoeding per hectare (in 2024 respectievelijk 60, 100 of 200 euro per hectare). De waardebedragen (niet de puntenbijdrages) zijn gedifferentieerd naar regio (regio 1 en regio 2).

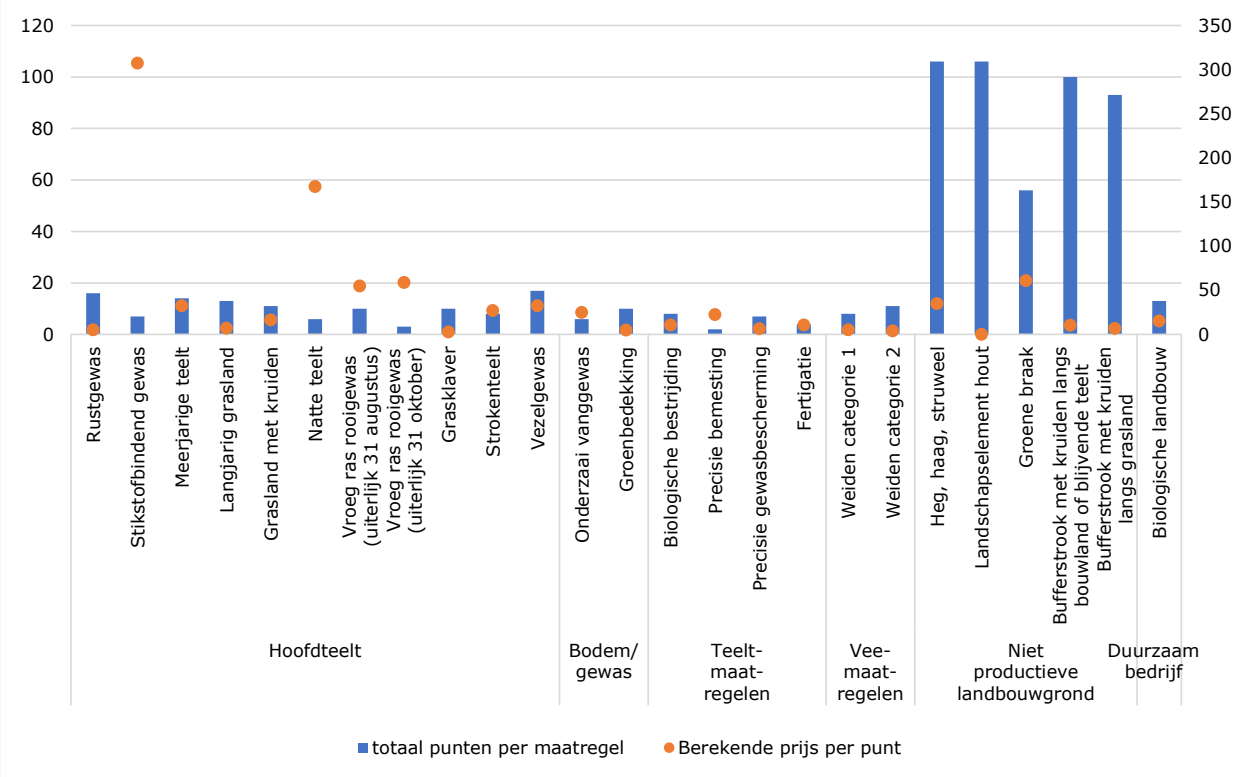
Tabel 3.2

Maatregel/activiteit	Doelstellingen					Waarde (€) per ha	
	Klimaat	Bodem&Lucht	Water	Landschap	Biodiversiteit	regio 1	regio 2
Rustgewas	4	4	4	2	2	105	60
Stikstofbindend gewas	3	2	0	1	1	1.995	2.308
Meerjarige teelt	4	4	4	1	1	302	612
Langjarig grasland	4	4	3	1	1	91	91
Grasland met kruiden	2	4	1	3	1	181	181
Natte teelt	3	0	0	1	2	1.005	1.005
Vroeg ras rooigewas (uiterlijk 31 augustus)	2	2	4	1	1	603	492
Vroeg ras rooigewas (uiterlijk 31 oktober)	0	3	0	0	0	176	177
Grasklaver	4	4	0	1	1	28	28
Strokenteelt	0	2	2	2	2	217	215
Vezelgewas	4	4	4	2	3	720	390
Onderzaai vanggewas	2	1	1	1	1	151	148
Groenbedekking	2	3	3	1	1	51	51
Biologische bestrijding	0	1	4	1	2	85	85
Precisiegewasbescherming	0	1	4	0	2	43	43
Precisiebemesting	1	0	1	0	0	43	43
Fertigatie	1	0	3	0	0	43	43
Weiden 1500 uur	2	3	0	2	1	45	45
Weiden 3000 uur	3	4	0	2	2	45	45
Heg, haag, struweel	4	2	0	40	60	3.711	3.711
Landschapselement hout	4	2	0	40	60	-	-
Groene braak	2	4	0	10	40	2.868	3.961
Bufferstrook met kruiden bouwland	2	4	4	30	60	1.026	1.026
Bufferstrook langs grasland met kruiden	0	0	3	30	60	642	642
Biologische landbouw	4	4	2	1	2	200	200

Bron: LNV.

De waardebedragen zijn bepaald, rekening houdend met de randvoorwaarden van de EU-bekostigingssystematiek. Dit houdt in dat de waarde voor een activiteit met name afhangt van de kosten die de boer moet maken (*cost incurred*-principe) en/of het inkomensverlies (het *income forgone*-principe of *opportunity cost*-beginsel). Het unieke van de Nederlandse eco-regeling is dat per activiteit ook gepoogd is de bijdrage van de activiteit aan duurzaamheidsdoelstellingen in te schatten en transparant te maken. Dat

opent de mogelijkheid om de 'waarde' van activiteiten niet alleen vanuit een bekostigingsoogpunt te beschouwen maar ook vanuit de duurzaamheidsbijdrage, ofwel de eco-punten. Als tussenstap is de afgeleide waarde per eco-punt per activiteit bepaald, waarbij alle eco-punten even zwaar zijn gewogen. Het resultaat hiervan is samengevat in figuur 3.2 met op de linkeras de totale puntenscore per activiteit en op de rechteras de waarde per activiteit. Het totaal aantal punten per activiteit (zie optelling van eco-punten over alle relevante kolommen van tabel 3.2) varieert voor het gros van de activiteiten tussen de 2 (Precisiebemesting) en de 16 (Rustgewas). In de categorieën Niet-productieve grond en Duurzaam bedrijf zitten een aantal 'uitschieters' waarbij het totaal aantal punten per activiteit zelfs tot ruim 100 kan oplopen. Zoals de figuur laat zien, zit het gros van de activiteiten wat betreft de afgeleide berekende puntprijs tussen de 0 en 50 euro. De twee grote uitschieters zijn Stikstofbindend gewas en Natte teelt (afgeleide puntprijs meer dan 150 euro per punt).



Figuur 3.2 *Totaal aantal te behalen eco-punten per activiteit en de afgeleide prijs per punt*
Bron: Wageningen Economic Research.

In hoofdstuk 5 worden een aantal opties geanalyseerd die tot een verbetering van de eco-regeling kunnen leiden. De focus in deze studie ligt daarbij op de aanpassing van punteneisen. In de marge van dit onderzoek wordt ook de optie om van activiteiten die een (zeer) hoge waarde per punt hebben de waarde te verlagen bekeken omdat dat mogelijk een bijdrage zou kunnen leveren om 'scheve' punt-waardeverhoudingen tussen sectoren, weer meer in balans te brengen. Vanwege de EU-rekenregels is het overigens niet mogelijk de waarde van activiteiten die relatief 'laag' geprijsd zijn te verhogen. Zou je dat wel doen, dan zou er 'overcompensatie' kunnen plaatsvinden en ontstaat er strijdigheid met de staatssteuntoets (Jongeneel en Gonzalez-Martinez, 2023). Een andere optie kan zijn om naar een uniforme prijs per punt te gaan, waarbij de punt-waardeverhouding voor alle activiteiten wordt gelijk getrokken. Ook daarbij geldt dat de prijs per punt zorgvuldig moet worden gekozen omdat anders eveneens strijdigheid met de staatssteuntoets kan ontstaan.

3.4 Conclusies

Er zijn verschillende knoppen om aan te draaien om de eco-regeling doelgerichter (sterker accent op bijdrage aan verduurzaming) te maken. Te denken valt aan de puntenscores die toegekend zijn aan de eco-activiteiten, de drempelwaarden per doel, de financiële waardering van activiteiten, en het classificeringssysteem (de medailles) en de daaraan gekoppelde uitbetalingen.

In het kader van deze studie is door de opdrachtgever een beperkte invalshoek gekozen: de focus ligt op het nader onderzoeken hoe een aanpassing van de drempelwaarden per doel kan bijdragen aan het verhogen van de duurzaamheidsambitie. Het belangrijkste doel daarvan voor de overheid is om verduurzaming voor hetzelfde budget te realiseren (*value for money*). Daarbij zal in het bijzonder worden gekeken naar medaille-specifieke drempelwaarden. De algemene conclusie is dat het manipuleren van de drempelwaarden inderdaad kan helpen om dit doel te bereiken. In hoofdstuk 5 wordt dit meer specifiek uitgewerkt en wordt een aanbeveling gedaan die naar verwachting tot 'verbetering' zal leiden.

De waardering van activiteiten wordt nu bepaald door de voorgeschreven rekensystematiek van de EU, die gericht is op het compenseren van de inspanning of het ontgane inkomen, maar niet op de bijdrage aan eco-punten. Als gevolg hiervan is er sprake van per activiteit sterk afwijkende impliciete eco-punt-prijzen. Uit hoofdstuk 4 zal blijken dat dit tot een zekere 'frictie' in de waarde-ecopuntverhoudingen leidt. Dat is een van de factoren waarom de akkerbouw bij 'gelijke doelbijdragen' meer in goud is terechtgekomen en de melkveehouderij vooral in zilver is blijven hangen (zie hoofdstuk 4 en 5).

4 Beoordeling toepassing eco-regeling 2023 en keuzes eco-activiteit

Agrariërs hebben in 2023 de eco-regeling voor de eerste keer kunnen toepassen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft een aantal gegevens over deze eerste toepassing verzameld en daar een overzicht (RVO, 2024) van gemaakt. In dit overzicht komen aan de orde:

- aantal deelnemers, areaal en betalingen
- deelname per eco-activiteit, met uitsplitsing naar sectoren
- gebruik/'behalen' van medaillekleuren brons, zilver en goud.

In de context van dit onderzoek ligt een gedetailleerde analyse van de keuzes uit 2023 buiten de scope van deze studie. Wel zijn er een aantal interessante punten om aandacht te geven zoals de deelnamegraad (in aantal, areaal en over sectoren), en de verdeling over medaillekleuren.

4.1 Aantal deelnemers, areaal en betalingen in 2023

Tabel 4.1 geeft een beeld van het areaal onder de eco-regeling en de betalingen. Ruim 35.000 bedrijven van de ruim 50.000 bedrijven in de CBS-Landbouwtelling, ofwel 70%, deden een aanvraag voor een subsidiebedrag uit de eco-regeling. In areaal is de deelnamegraad zelfs nog hoger en ligt deze op circa 80%.

Tabel 4.1 *Berekening aangevraagd subsidiebedrag per medaillekleur*

Medaillekleur	Bedrag per hectare (€)	Areaal in hectare met medaillekleur	Totaal (€)
Brons	60	241.167	14.470.034
Zilver	100	699.580	69.958.043
Goud	200	591.850	118.370.006
Totaal		1.532.598	202.798.084

Bron: RVO (2024).

Het beschikbare budget bedroeg 152 miljoen euro. In tabel 4.1 is te zien dat ruim 50 miljoen euro meer (202 miljoen) werd aangevraagd in 2023. In eerste instantie werden de bedragen per kleur per hectare met circa 25% verlaagd om uit te komen op het budget van 152 miljoen euro maar later is besloten om toch de bedragen per hectare, zoals aangegeven in tabel 4.1, uit te betalen. Deze onvoorziene uitbreiding van het budget is één van de redenen om de eco-regeling eventueel aan te passen.

Het aandeel deelnemende bedrijven varieerde enigszins per sector, zoals tabel 4.2 weergeeft.

Tabel 4.2 *Aantal deelnemers per sector/bedrijfstype in 2023*

Sector/bedrijfstype	Aantal bedrijven in Landbouw-telling	% bedrijven met 25.000 of meer SO	Aantal deelnemers aan basissteun voor duurzaamheid	Aantal deelnemers met aanmelding eco-regeling
Akkerbouwbedrijven	11.431	72	11.472	8.872
Tuinbouwbedrijven	8.236	95	4.636	2.163
Melkveebedrijven	13.215	100	21.647	18.779
Overige graasdierbedrijven	11.197	63		
Staldierbedrijven	3.514	99	2.609	1.890
Gemengde bedrijven gewas	1.273	92	3.327	2.791
Gemengde bedrijven gewas+vee	1.419	89		
Gemengde bedrijven vee	349	98		
Overige bedrijfsvormen			992	773
Totaal	50.634	84	44.683	35.268

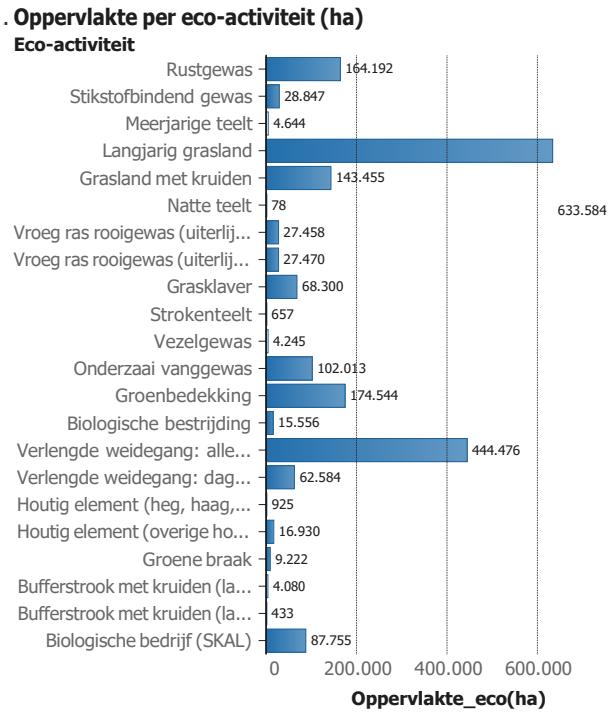
Bron: CBS-landbouwtelling 2023, bewerking Wageningen Economic Research, en RVO (2024).

Per bedrijfstype verschilt het enigszins maar algemeen wordt de grens van 25.000 euro standaardopbrengst (SO) als grens gebruikt tussen hoofdberoepsbedrijven en nevenberoepsbedrijven. Bij de bedrijfstypen akkerbouw en overige graasdieren is het aandeel hoofdberoepsbedrijven minder dan 75% terwijl dit bij de andere bedrijfstypen bijna 90% of meer is, bij melkveebedrijven zelfs nagenoeg 100%.

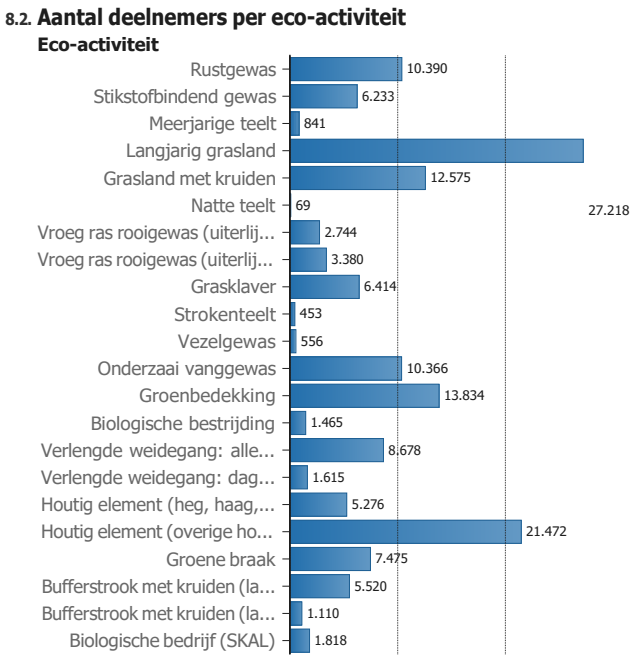
De getallen in de laatste 2 kolommen in tabel 4.2 zijn gebaseerd op gegevens van RVO. De aantallen in de kolom 'Aantal deelnemers aan basissteun voor duurzaamheid' zijn soms hoger dan die in de Landbouwtelling. Het CBS, vanwaar Wageningen Economic Research de Landbouwtelling doorgeleverd krijgt, ontvangt mogelijk niet alle bij RVO geregistreerde bedrijven. Niettemin valt uit tabel 4.2 af te leiden dat vooral bij de akkerbouw- en de gemengde bedrijven de deelname aan de basissteun en aanmelding voor de eco-regeling hoog liggen, vrij direct gevolgd door de graasdierbedrijven. Ongeveer 80% van de deelnemers aan de basissteun voor duurzaamheid (BISS) heeft zich aangemeld voor de eco-regeling.

4.2 Deelname per eco-activiteit in 2023

Figuren 4.1 en 4.2 tonen de deelname per eco-activiteit in 2023, in hectares en in aantal deelnemers.



Figuur 4.1 *Oppervlakte per eco-activiteit in ha in 2023*
Bron: RVO (2024).



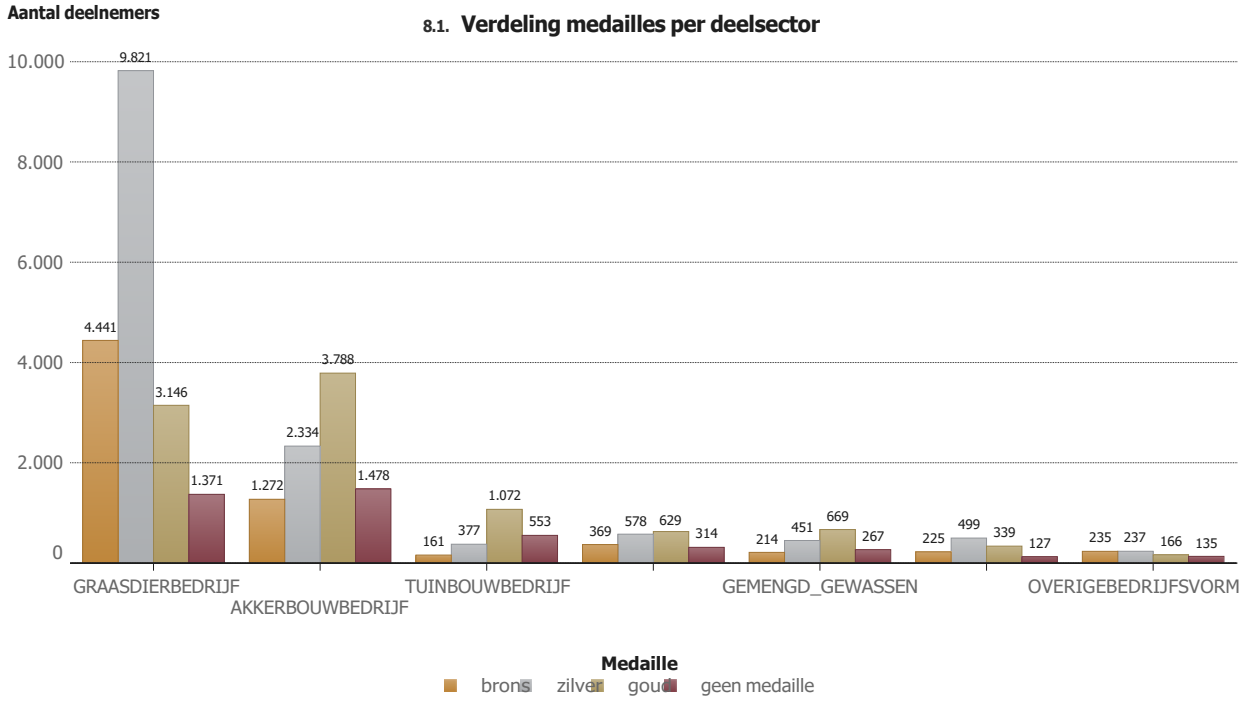
Figuur 4.2 *Aantal deelnemers per eco-activiteit in 2023*
Bron: RVO (2024).

De eco-activiteit 'Langjarig grasland' heeft de meeste deelnemers getrokken (27.218) met ook het grootste areaal (633.584 ha). In areaal is 'Verlengde weidegang alleen overdag weiden' nummer twee maar in aantal deelnemers is dat 'Houtig element (overige houtige elementen)'. Deelnemers met deze laatste activiteit hebben gemiddeld ongeveer 1,25 ha hiervoor aangegeven terwijl het bij de twee activiteiten met het grootste areaal om meer dan 20 ha per deelnemer gaat.

Activiteiten als 'Houtig element' of 'stikstofbindend gewas' kunnen zowel bij akkerbouw- als graasdierbedrijven plaatsvinden maar bijvoorbeeld 'Verlengde weidegang' geldt alleen voor melkkoeien en is daarmee beperkt tot bedrijven met melkvee. Min of meer typisch voor de akkerbouw zijn 'Rustgewas', 'bufferstrook met kruiden langs bouwland' en 'groene braak'. 'Rustgewas' beslaat ook bijna 165.000 ha maar de twee andere min of meer akkerbouw-eco-activiteiten betreffen kleine arealen. Wel hebben de drie laatstgenoemde activiteiten elk meer dan 5.000 deelnemers.

4.3 Verdeling medaillekleuren in 2023

Figuur 4.3 geeft de verdeling weer van de medaillekleuren voor diverse sectoren/bedrijfstypen. De bedrijfstypen 'Graasdierbedrijven' (inclusief 'Gemengd dieren') hebben het vaakst zilver als kleur terwijl de bedrijfstypen met voornamelijk of alleen gewassen het vaakst goud als kleur hebben. Dit hangt duidelijk samen met de waarden en punten per activiteit zoals die in tabel 3.2 in hoofdstuk 3 staan. Min of meer akkerbouwmatige activiteiten hebben doorgaans hogere waarden dan min of meer aan grasland gebonden activiteiten. De medaillekleur wordt, na het behalen van de punteneisen/drempelwaarden, door de waarden per eco-activiteit bepaald. Bij de akkerbouwbedrijven behaalde 33% goud in 2023 terwijl dit bij de graasdierbedrijven 15% was.



Figuur 4.3 *Verdeling medaillekleuren per sector/bedrijfstype*
Bron: RVO (2024).

4.4 Informatie uit rapport 'Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling'

Het rapport 'Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling' (2024) geeft een aantal aanbevelingen op basis van een aantal pilots. Op verzoek van de opdrachtgever is kennisgenomen van dit onderzoek. De in de pilots van het 'Bouwstenen'-onderzoek toegepaste eigen regeling verschilde op een aantal punten van de hiervoor beschreven 'LNV'-regeling:

- meer maatregelen/activiteiten, 45 in plaats van 22 (2023)/ 25 (2024) en meer maatregelen op bedrijfsniveau
- veel maatregelen met meerdere prestatieniveaus
- punten en waarden evenals punteneisen op de 5 doelen verder geregionaliseerd
- beloning gebaseerd op punten en niet op opgebouwde waarde.

Het rapport bevat een aantal aanbevelingen, voortkomend uit de toepassing van de eigen regeling in de pilots:

- Als het te gebruiken systeem voldoende gebruiksvriendelijk is, dan zijn meer maatregelen en/of meer sturingselementen niet echt een probleem voor draagvlak agrariërs.
- Aantal mogelijkheden voor niet-productieve oppervlakte uitbreiden van vier naar zes: 'beheerde akkerranden' en 'moerassige elementen' (dit biedt meer mogelijkheden voor met name veebedrijven).
- Belonen op basis van toegekende punten.
- Meer prestatieniveaus per maatregel.
- Meer medaillekleuren: de afstand tussen zilver en goud kan dan worden verkleind.
- Regionale differentiatie van 2 naar 8 regio's brengen: dit kan via de CBS-indeling in landbouwgebieden maar ook zou aangesloten kunnen worden bij de, qua grondsoort, nauwkeuriger indeling zoals die wordt gebruikt in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM).

4.5 Conclusies

In 2023 bleken veel agrariërs bereid tot deelname aan de eco-regeling. Er waren 35.000 aanmeldingen op een totaal van 50.000 bedrijven in de Landbouwtelling. Mede omdat met name akkerbouwbedrijven vaak de medaillekleur goud bereikten, lag het aangevraagde subsidiebedrag (202 miljoen euro) ongeveer een derde hoger dan het beschikbare budget (152 miljoen euro).

Een aantal eco-activiteiten werd vaak gekozen zoals 'Langjarig grasland', 'Houtig element', 'Verlengde weidegang' en 'Rustgewas'. Graasdierbedrijven hebben vaak een aanzienlijk deel van hun areaal als blijvend grasland en mede door weidepremies vanuit de zuivelverwerkende industrie vindt op meer dan driekwart van de melkveebedrijven weidegang plaats. Akkerbouwbedrijven telen vaak op een kwart of meer van hun areaal granen die onder 'Rustgewas' vallen. Deze eco-activiteiten zijn daardoor relatief eenvoudig inpasbaar in de bedrijfsvoering van de agrariërs. Om aan voldoende punten voor biodiversiteit te komen is vaak de eco-activiteit 'Houtig element' nodig maar die bleek ook mogelijk voor meer dan de helft van de agrariërs die zich aanmeldden voor de eco-regeling.

Er blijken wel verschillen te zijn in het behalen van medaillekleuren tussen sectoren/bedrijfstypen. Bedrijven met vee kunnen relatief weinig eco-activiteiten met een hoge waarde kiezen, terwijl bedrijven met voornamelijk of alleen gewassen vaker eco-activiteiten met hogere waarden kunnen selecteren. In het licht van belonen van duurzaamheid/maatschappelijke prestaties behoeven de waarden per punt bij diverse eco-activiteiten aanpassing, wat echter wel moet passen binnen restricties vanuit de Europese Commissie.

Het rapport 'Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling' (2024) beveelt een uitgebreider systeem aan met meer eco-activiteiten, meer regio's, meer medaillekleuren en ook meerdere prestatieniveaus per eco-activiteit. Ook beveelt men een vaste waarde per punt aan. Men onderkent de grotere complexiteit vanuit de aanbevelingen maar men verwacht dat agrariërs daarmee om kunnen gaan mits de te gebruiken omgeving voor invullen voldoende gebruikersvriendelijk is. Overigens schijnt ongeveer de helft van de aanvragen in 2023 door een intermediair (doorgaans een adviseur van de agrariër) ingevuld te zijn.

5 Beoordeling van opties voor verbetering

5.1 Introductie

Bij de opties voor verbetering is op verzoek van de opdrachtgever gefocust op aanpassing van punteneisen. Zijdelings is ook gekeken of het aanpassen van waardebedragen voor specifieke eco-activiteiten zou kunnen helpen om de in hoofdstukken 3 en 4 gesignaleerde frictie (met name tussen de melkveehouderij en de akkerbouw sectoren) eenvoudig te kunnen verminderen. Zie hiervoor de uitstap die wordt gemaakt in paragraaf 5.3.

De gevolgde methode is dat per sector is gekeken naar wat de meest frequent gekozen eco-activiteiten zijn. Daarnaast is geschat met welk aandeel in het areaal deze activiteiten zijn gekozen. Vervolgens zijn diverse simulaties met combinaties van activiteiten gedaan en is gekeken tot welke puntenscores per doelstelling dit leidt. Deze scores zijn vergeleken met de drempelwaarden per doelstelling in 2024 en met verhoogde punteneisen. Met behulp van deze simulaties kon inzicht worden verkregen in hoe gemakkelijk het is om aan bepaalde punteneisencriteria te voldoen (zie bijlage 1 voor meer toelichting en achtergrond bij de simulaties). Daarbij is ook gekeken in hoeverre daarvoor zou moeten worden 'uitgeweken' naar activiteiten waarvan de 'inpasbaarheid' mogelijk lastiger zou zijn dan die van de (in 2023) frequent gekozen activiteiten.

De focus op meest frequent opgenomen activiteiten is gedaan vanuit de gedachte dat de ondernemer (veehouder, akkerbouwer) een afweging heeft gemaakt over de 'inpasbaarheid' van de eco-activiteiten in de bedrijfsvoering en die als voldoende acceptabel heeft beoordeeld. Er zijn ook een aantal experts geraadpleegd om op de inpasbaarheidsaspecten van de geselecteerde activiteiten en eventuele aanvullende activiteiten te reflecteren. Zij bevestigden het beeld dat de gekozen benadering om met het inpasbaarheidsaspect om te gaan een goede is. Variaties op keuzes met betrekking tot de omvang van deze eco-activiteiten of combinaties van deze activiteiten worden daarom ook als relevante opties en wel-denkbare keuze-uitkomsten beschouwd.

Deze handelingen zijn voor de sectoren akkerbouw en graasdieren uitgevoerd. In eerste instantie is geen rekening gehouden met het verschil in regio's.

5.2 Aanpassing punteneisen

De optie die wordt overwogen is om de punteneisen in 2025 te gaan verhogen ten opzichte van 2023/2024. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven wordt de eco-regeling daarmee ambitieuzer. Daarbij staan de beleidsmaker in principe drie keuzes ter beschikking:

1. een generieke verhoging van de punteneisen, ofwel van het totale aantal punten die minimaal per hectare moet worden behaald (in referentiejaar 2023 was dat 4,5 punten en in 2024 is dat 5 punten)
2. een andere verdeling van het aantal punten dat minimaal moet worden gescoord per doelstelling (daarmee kan het relatieve gewicht dat aan de minimale score per doelstelling moet worden behaald worden aangepast) en
3. het aanpassen van het niveau van de punteneisen afhankelijk van de verschillende waardeklassen (brons, zilver of goud) (nu zijn de punteneisen constant en niet afhankelijk van de waardeklasse).

Om meer inzicht te krijgen is per sector gekeken naar de eco-activiteiten die frequent werden gekozen. Deze activiteiten werden door de deelnemers (melkveehouders, akkerbouwers) kennelijk het meest attractief gevonden.[5] Naast hun punten- en waardebijdrage zal daarbij hebben meegespeeld dat ze relatief goed in te

[5] Merk op dat de eerder gesignaleerde variatie in financiële waarde per punt ertoe kan leiden dat te eenzijdig activiteiten met veel waarde (voor de boer), maar relatief weinig punten kunnen worden gekozen. Vanuit een overheidsperspectief is een manier om hier een bepaalde balans in te houden het werken met drempelwaarden per klasse.

passen waren in de bedrijfsvoering. Hoewel er in theorie uit meer dan 20 eco-activiteiten kan worden gekozen, gaat het zowel voor de melkveehouderij als de akkerbouw maar om een beperkte deelverzameling van echt 'populaire' activiteiten.

5.2.1 Melkveehouderij

Voor de melkveehouderij zijn de meest frequent gekozen activiteiten Langjarig grasland, Grasland met kruiden, Grasklaver, Weiden categorie 1 (verlengde dag), Weiden categorie 2 (dag en nacht), Heg, haag, struweel en Landschapselement hout. Er is een inschatting gemaakt van het relatieve aandeel van elk van deze activiteiten in 'per hectare equivalent', uitgaande van een gemiddelde bedrijfsomvang van 61 ha. Het blijkt dan dat Langjarig grasland voor circa 40% van het areaal meedoet (bij bedrijven waar deze activiteit wordt gekozen), Grasland met kruiden voor circa 20%, Grasklaver circa 15%, Weidegang categorie 1 bijna 85% en Weidegang categorie 2 circa 65%. De niet-productieve gronden Heg, haag, struweel en Landschapselement hout doen voor respectievelijk circa 1% en 0,25% mee. Die beide laatste activiteiten zijn belangrijk om punten voor landschap en biodiversiteit te realiseren. Omdat deze vaak maar beperkt variabel te kiezen zijn, is het waarschijnlijk dat het niveau van deze activiteiten vrij constant is, ongeacht of een bedrijf brons, zilver of goud heeft gescoord. Dat ligt anders voor de andere activiteiten. Bedrijven die brons of zilver hebben gescoord zullen ook meerdere eco-activiteiten hebben gekozen en daarmee een hoger aantal punten per ha hebben gerealiseerd. In de melkveehouderij werd het meest zilver gescoord.

Een bedrijf dat 70% Langjarig grasland heeft in combinatie met de niet-productieve gronden voldoet al aan de punteneis die in 2024 geldt, en komt daarmee in aanmerking voor brons. Daalt het langjarig grasland tot onder de 70%, dan zal er een andere activiteit bij moeten worden gekozen om voor alle doelstellingen de drempelwaarde te halen. Bijvoorbeeld Weidegang categorie 1 of, als dat niet kan of goed past, bijvoorbeeld 15% Grasland met kruiden of Grasklaver. In relatieve zin is de drempelwaarde voor biodiversiteit het lastigst om te halen. Met betrekking tot water zijn er uit de frequent gekozen activiteiten slechts twee (Langjarig grasland en Grasland met kruiden) die punten op deze doelstelling scoren.

Op basis van uitgevoerde simulaties blijkt dat het verhogen van de punteneisen per doelstelling met 20% (6 punten per ha) geen onoverkomelijke eisen lijkt te stellen aan melkveehouders om te kunnen instappen (brons) in de eco-regeling. De biodiversiteitsdoelstelling wordt wel lastiger om te realiseren. Voor de biodiversiteitsdoelstelling zou eventueel kunnen worden overwogen om een uitzondering te maken en deze zou op het bestaande niveau kunnen worden gehandhaafd.

Het verhogen van de punteneisen, zoals die in 2024 worden toegepast, voor zilver met 100% (10 punten per ha) lijkt, gegeven diverse simulatieuitkomsten, goed te doen, opnieuw met uitzondering van de biodiversiteitseis. Bedrijven die een substantieel areaal Langjarig grasland hebben en dat aanvullen door een deel Grasland met kruiden of Grasklaver en ook nog Beweiden categorie 1 kiezen, kunnen dan de verhoogde punteneis nog steeds behalen. Men is dan wel genoodzaakt om het aantal activiteiten op te voeren en/of de intensiteit waarmee activiteiten worden gekozen (arealen) te verhogen.

Op basis van gedane simulaties lijkt een verhoging van de punteneisen met 200% (15 punten per ha) voor goud een te overwegen optie. Opnieuw moet dan een uitzondering voor biodiversiteit worden gemaakt omdat op die doelstelling zo'n verhoogde punteneis drempelwaarde moeilijk of niet haalbaar is. Ook het behalen van de punteneis voor water vergt dan inspanning, maar het is nog steeds te realiseren, zeker als men een hoog aandeel langjarig grasland heeft.

5.2.2 Akkerbouw

Voor de akkerbouw zijn de meest frequent gekozen activiteiten Rustgewas, Stikstofbindend gewas, Vroeg ras rooigewas 1 september, Vroeg ras rooigewas 1 november, Vezelgewas, Onderzaai vanggewas, Groenbedekking, Heg, haag, struweel, Landschapselement hout, Groene braak, Bufferstrook met kruiden langs bouwland of blijvende teelt. Er is een inschatting gemaakt van het relatieve aandeel van elk van deze activiteiten in 'per hectare equivalent', uitgaande van een gemiddelde bedrijfsomvang van 60 ha. Het blijkt dan dat Rustgewas een aandeel heeft van circa 25%, Stikstofbindend gewas 8%, Vroeg ras rooigewas

1 september circa 15%, Vroeg ras rooigewas 1 november circa 15%, Vezelgewas 13%, Onderzaai vanggewas 16%, en Groenbedekking 21%.

Wat betreft niet-productieve gronden met Heg, haag, struweel is het aandeel 1% en Landschapselement hout 0,25% (hetzelfde genomen als bij melkveehouderij omdat uitsplitsing naar sectoren lastig was). Die beide laatste activiteiten zijn belangrijk om punten voor landschap en biodiversiteit te realiseren. Omdat deze vaak maar beperkt variabel te kiezen zijn, is het waarschijnlijk dat het niveau van deze activiteiten vrij constant is, ongeacht of een bedrijf brons, zilver of goud heeft gescoord. Dat ligt anders voor de andere activiteiten. De punteneisen van 2024 worden hiermee voor de doelstelling landschap voor 100% en voor de doelstelling biodiversiteit voor 93% gerealiseerd.

Voor Groene braak komt het berekende areaalaandeel voor de gemiddelde deelnemer op 2% en Bufferstrook met kruiden langs bouwland of blijvende teelt op circa 1%. Akkerbouwbedrijven moeten waarschijnlijk vaak meerdere eco-activiteiten kiezen om de drempelwaarden te halen. Bedrijven die brons of zilver hebben gescoord, zullen ook meerdere eco-activiteiten hebben gekozen en daarmee een hoger aantal punten per ha hebben gerealiseerd.

In de akkerbouw is heel vaak goud gescoord. Dat komt niet zozeer door het hoge aantal punten dat is gescoord, maar door de relatief hoge financiële waarde per punt. Die ligt, wanneer een gemiddelde wordt genomen over de geselecteerde frequent gekozen activiteiten, voor de akkerbouw circa 5 maal zo hoog als bij de melkveehouderij.

Er zijn simulaties gedaan om te kijken met welke activiteiten (in combinatie met de vast aangenomen Heg, haag, struweel met aandeel 1% en Landschapselement hout 0,25%) bepaalde punteneisen kunnen worden behaald. Als een akkerbouwbedrijf 25% rustgewassen opvoert (het gemiddelde akkerbouwbedrijf zit ongeveer op dat niveau), dan kan het voor alle doelen de punteneisen meer dan behalen, met uitzondering van de klimaatdoelstelling (die wordt dan slechts voor 76% gehaald). Wordt het aandeel rustgewas opgevoerd naar 35%, dan worden alle punteneisen voor 2024 (ook die voor klimaat) precies of meer dan volledig gehaald. Als een bedrijf naast 25% rustgewas ook 20% Groenbedekking kiest, dan worden alle punteneisen voor 2024 gehaald (klimaat weer op het nippertje). Als naast 25% rustgewas de akkerbouwer ook nog op 10% van het areaal vezelgewas gaat telen, worden de punteneisen voor 2024 ook alle gehaald. Als naast de 25% rustgewas, 10% Stikstofbindend gewas wordt gekozen worden ook alle punteneisen gehaald (van klimaat maar net). Als naast 25% rustgewas, 1% Bufferstrook met kruiden langs bouwland of blijvende teelt wordt gekozen, worden alle punteneisen voor 2024 met uitzondering van die van klimaat (77%) gehaald. Waar biodiversiteit bij de melkveehouderij een lastig te realiseren doelstelling is, is dat voor de akkerbouw de klimaatdoelstelling.

Het verhogen van de punteneisen met 20% voor brons (6 punten per ha) lijkt geen onoverkomelijke punteneis voor brons, met uitzondering van de klimaatdoelstelling. Die is vaak lastig haalbaar. Dit komt doordat, relatief ten opzichte van de eco-activiteiten die in de melkveehouderij kunnen worden gekozen, akkerbouwers niet zoveel keuze hebben in eco-activiteiten die sterk scoren op klimaat (ook buiten de frequent gekozen activiteiten niet). Zou ook voor de doelstelling klimaat de drempelwaarde met 20% stijgen, dan is de akkerbouwer genoodzaakt om activiteiten zoals Groenbedekking en Onderzaai vanggewas elk met 15% à 20% op te nemen. Dat zou onderdeel van een verhoging van de punteneisen bij zilver kunnen zijn. Wanneer de punteneisen verder worden verhoogd tot 12 punten per hectare (ofwel 140% toename) dan worden alle punteneisen, met uitzondering van die van klimaat, nog gehaald. Maar dit vraagt wel de gecombineerde inzet van 10 of meer maatregelen. Het geeft wel aan dat er, om goud te halen, best een verhoging van de daaraan gekoppelde punteneisen met, zeg, 100% (10 punten per ha) mogelijk is (inclusief die voor klimaat).

5.3 Uitstap: reflectie op aanpassing waardebedragen

In hoofdstuk 3 werd al geconstateerd dat er verschillen in de activiteiten zijn wat betreft de omgerekende financiële waarde per punt. In tabel 5.1 zijn de omgerekende puntenbedragen voor de frequent gekozen maatregelen voor graasdierbedrijven en akkerbouwbedrijven weergegeven waarbij het onderscheid naar

regio is meegenomen. Uit de tabel valt op dat voor de geselecteerde groep van maatregelen voor de melkveehouderij/graasdierhouderij-gerichte activiteiten er geen regio-effect is in de waarde per punt. De uitzondering daarop is het Stikstofbindend gewas, maar deze activiteit is niet exclusief voor de graasdierbedrijven, maar net zo goed of zelfs meer relevant voor de akkerbouw. Voor de akkerbouw is er meer differentiatie naar regio. De gemiddelde waarde van de activiteiten per punt is in regio 2 iets hoger dan in regio 1. Maar belangrijker zijn de onderlinge verschillen per activiteit, die soms voor de ene regio (zie bijvoorbeeld Vezelgewas) en dan weer voor de andere regio (zie bijvoorbeeld Groene braak) gunstiger uitpakken.

Tabel 5.1 *Overzicht van omgerekende waarde per eco-punt voor een selectie van frequent gekozen activiteiten gedifferentieerd naar regio en sector (euro/eco-punt)*

Sector	Regio 1	Regio 2	Gemiddelde
Melkveehouderij/graasdier-gerichte activiteiten			
Langjarig grasland	7,00	7,00	7,00
Grasland met kruiden	16,45	16,45	16,45
Grasklaver	2,80	2,80	2,80
Weiden categorie 1	5,39	5,38	5,38
Weiden categorie 2	3,91	3,91	3,91
Stikstofbindend gewas	285,00	329,71	307,36
Heg, haag, struweel	35,01	35,01	35,01
Landschapselement hout	0,00	0,00	0,00
Akkerbouw-gerichte activiteiten			
Rustgewas	6,56	3,75	5,16
Stikstofbindend gewas	285,00	329,71	307,36
Vroeg ras rooigewas 1 september	60,30	49,20	54,75
Vroeg ras rooigewas 1 november	58,67	59,00	58,83
Vezelgewas	42,35	22,94	32,65
Onderzaai vanggewas	25,17	24,67	24,92
Groenbedekking	5,10	5,10	5,10
Heg, haag, struweel	35,01	35,01	35,01
Landschapselement hout	0,00	0,00	0,00
Groene braak	51,21	70,73	60,97
Bufferstrook met kruiden langs bouwland of blijvende teelt	10,26	10,26	10,26

Bron: RVO en bewerking Wageningen Economic Research.

De waarden per activiteit zijn bepaald, rekening houdend met de EU-systematiek voor de beloning van eco-activiteiten. Daarbij zijn de beginselen van gemaakte kosten (*cost incurred*) en gederfde opbrengsten (*income foregone*) gehanteerd. Dat betekent dat de overheid aan activiteiten geen hogere waarde mag toekennen dan uit het toepassen van die systematiek volgt. Anders zou er sprake zijn van 'overcompensatie' en dat is strijdig met de staatssteuntoets. Wel mag de overheid ervoor kiezen activiteiten een lagere waarde toe te kennen. Een vraag die dan rijst, is wel of de activiteiten waarvoor dit wordt toegepast dan nog voldoende attractief blijven voor de deelnemers omdat ze mogelijk niet meer volledig kostendekkend zijn.

Omdat eerder werd geconstateerd dat er een relatief hoge waarde-puntverhouding in de akkerbouw is in vergelijking tot de melkveehouderij/graasdieren en omdat eigenlijk verlagen de enige beleidsoptie is, is specifiek gekeken naar de aanpassing van waarden voor de activiteiten bij de akkerbouw. Verlaging van de waarde van akkerbouwactiviteiten zou kunnen helpen om de disbalans tussen akkerbouw en melkveehouderij/graasdieren wat recht te trekken. Akkerbouwers zouden daardoor wat meer moeite moeten gaan doen om hoge waarden te realiseren en minder gemakkelijk in 'goud' terechtkomen dan nu het geval is. Wel worden akkerbouwers dan niet volledig gecompenseerd.

Met name is gekeken naar de activiteiten 'Vroeg ras rooigewas 1 september', 'Groene braak', 'Bufferstrook langs bouwland'. Het verlagen van de waarde van de eerste activiteit levert weinig op omdat de waarde ervan niet extreem hoog is (603 euro/ha voor regio 1 en 492 euro/ha voor regio 2). Ook voor de beide

andere activiteiten levert, ondanks de hoge waarden (>1.000 euro/activiteit), verlagen ervan weinig op. Dit komt doordat deze activiteiten weliswaar een hoge waarde hebben, maar voor een zeer beperkt areaal worden opgenomen.

Aanpassing van de waarde van 'Stikstofbindend gewas' lijkt ook geen optie. Ook hier is sprake van opname in een beperkt aantal hectares, terwijl het bovendien gaat om een activiteit die door beide sectoren kan worden opgenomen. Als zodanig helpt aanpassen van de waarde niet noodzakelijk aan een verkleining van het verschil tussen akkerbouw en melkveehouderij/graasdieren.

5.4 Belangrijkste conclusies en aanbeveling

5.4.1 Aanpassing punteneisen

Samenvatting van de bevindingen per sector en doel
Op basis van de voorgaande analyse en de inzichten die dat voor de melkveehouderij en akkerbouw heeft opgeleverd, zou een gedifferentieerde verhoging van punteneisen zoals weergegeven in de onderstaande tabel een optie zijn, die zou bijdragen aan het ambitieuzer maken van de eco-regeling met betrekking tot de gevraagde duurzaamheidsinspanningen van agrariërs.

Tabel 5.2 *Suggesties voor het verhogen van de punteneisen per sector, gekoppeld aan waardeklassen (verhogingen ten opzichte van 2024)*

	Melkveehouderij	**Akkerbouw**
Brons	+20% met uitzondering van biodiversiteit	+20% met uitzondering van klimaat
Zilver	+100% met uitzondering van biodiversiteit	+20% inclusief klimaat
Goud	+200% met uitzondering van biodiversiteit	+100% inclusief klimaat

Voor melkveehouderij werd geconstateerd dat er relatief weinig waarde per activiteit werd gerealiseerd. Dit is een factor waarom melkveehouders (ondanks goede puntenscores) vaak zilver scoorden. In de melkveehouderij bleek het vaak lastig om hoge punteneisen met betrekking tot biodiversiteit te scoren. Dat kan een reden zijn om het relatieve gewicht van deze doelstelling aan te passen.

Voor akkerbouw werd geconstateerd dat er relatief veel waarde per activiteit werd gerealiseerd. Dit is een factor waarom akkerbouwers (ondanks gewone puntenscores) vaak goud scoorden. In de akkerbouw zijn er relatief beperkte keuzemogelijkheden om hoge punteneisen met betrekking tot de klimaatdoelstelling te halen. Dat kan een reden zijn om het relatieve gewicht van deze doelstelling aan te passen.

In tabel 5.2 is een onderscheid gemaakt naar melkveehouderij en akkerbouw. Er is ook een reden gegeven voor dit onderscheid, namelijk het verschil in waarde-puntenverhoudingen tussen de (frequent) gekozen maatregelen voor beide sectoren. In de praktijk zijn deze bedrijven wel te onderscheiden, maar voor deze regeling niet te scheiden mede omdat er ook gemengde bedrijven zijn. Daarom is het nodig om naar een goede gemene deler te zoeken. Dat wordt gemakkelijker als de beloning voor enkele eco-activiteiten voor de akkerbouw wordt verlaagd. Zoals uit de vorige paragraaf bleek, lijken er op basis van de daar uitgevoerde verkenning maar beperkte opties om via aanpassing (verlaging) van waarde van (akkerbouw-georiënteerde) activiteiten beter in balans te brengen met de waarde-puntenverhouding in de melkveehouderij/graasdierensector.

Voorlopig voorstel
Op basis van de tot nu toe opgedane inzichten en de wens de beloning sterker te koppelen aan de mate van verduurzaming (totaal aantal gescoorde eco-punten) van bedrijven is het een optie om de verhouding 6:8:12 (brons:zilver:goud) te verkennen (in plaats van de huidige optie 5:5:5). Dit komt tegemoet aan de wens van het ministerie van LNV om de eco-regeling doelgerichter te maken op het punt van de verduurzaming, terwijl er gelijktijdig voldoende opties moeten zijn voor bedrijven om in enige vorm aan de

eco-regeling deel te nemen (zie tabel 5.3). Relatief ten opzichte van 5:5:5 zal het bij 6:8:12 vaker zo zijn dat de punten bepalend zijn voor de behaalde medaillekleur. Bij 5:5:5 was het vaker de waarde die de medaillekleur bepaalde.

Tabel 5.3 *Een syntheseoptie betalingscategorie-specifieke drempelwaarden voor melkveehouderij en akkerbouw samen*

Betalingscategorie	Drempelwaarde (relatief ten opzichte van de waarde voor 2024) in punten per ha (% verhoging)	Opmerkingen
Brons	6 (+20%)	Verhoging van punteneisen voor brons lijkt haalbaar zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van het aantal deelnemers
Zilver	8 (+60%)	Verhoging van aantal punten, maar wel rekening houdend met de bepekte stijging van de vergoeding van zilver ten opzichte van brons (van 40 euro/ha)
Goud	12 (+140%)	Goud is ambitieus ingevuld en alleen te behalen voor sterk verduurzamende bedrijven; wordt nu sterker ingezet om dat type bedrijven te belonen

Uit de analyse (op basis van frequent geselecteerde eco-activiteiten) bleek dat bij de verhouding 5:5:5 de waarde meestal beperkend was voor het bereiken van een hogere medaille. Bij 6:8:12 zijn de punten meestal beperkend en niet de waarde. In overleg met de opdrachtgever zijn meerdere varianten bekeken, waaronder ook de varianten 6:9:12, 6:10:15 of 6:10:20. Deze gaven overigens eenzelfde beeld.

Eerder werd geconstateerd dat akkerbouw qua punten vooral 'vastloopt' op klimaat en melkveehouderij/graasdieren vooral op biodiversiteit en ook wel landschap. Vanwege de wens om één systeem voor alle sectoren te hebben, worden er geen voorstellen gedaan om te gaan schuiven in het minimum aantal punten per ha per doel (klimaat, etc.). Wel valt te overwegen om in regio 1 hetzelfde te doen als in regio 2. In dat geval krijgen klimaat en biodiversiteit daar wat minder gewicht. Er lijkt geen sterke rechtvaardiging te zijn waarom klimaat en biodiversiteit in regio 1 (hoog-Nederland) meer nadruk zouden moeten krijgen dan in regio 2 (laag-Nederland) en als afgeleide daarvan de doelen bodem/lucht en landschap minder gewicht zouden moeten krijgen.

In het kort dus minimum aantal punten/ha voor medailles 6/8/12 en minimum aantal punten/ha per doel in regio 1 veranderen in de aantallen zoals ze gelden voor regio 2.

Bij dit voorstel hoort een belangrijke 'bijsluiter'. De inpasbaarheid in het bedrijfssysteem, een belangrijke factor om af te wegen bij de deelnemers, kon niet direct worden meegenomen. Geprobeerd is daar toch een 'voorlopig beeld' van te krijgen door de analyse te focussen op in 2023 frequent geselecteerde activiteiten. Dit zijn activiteiten, waarvan de inpasbaarheid kennelijk bij eerdere deelnamebeslissingen als 'acceptabel' werd beoordeeld. Het wordt sterk aanbevolen om de hier gepresenteerde optie (en eventuele varianten daarvan) nader te testen in een pilotomgeving. Overwegingen zoals 'inpasbaarheid' kunnen dan nader getoetst worden. Het is overigens goed om daarbij op de hele set aan activiteiten te focussen. De verzwaring van de punteneisen kan heel goed met zich meebrengen dat de activiteitenmix aanpassing zal ondergaan en eventueel ook andere, tot nu toe minder frequent gekozen activiteiten, meer in beeld komen.

5.4.2 De optie van betaling per eco-punt

Eerder (zie hoofdstuk 3) werd geconstateerd dat de waarde-puntverhouding veel variatie over eco-activiteiten laat zien en dat dat tot bepaalde fricties kan leiden (zie hoofdstuk 4). Eerder bleek ook dat het in neerwaartse richting aanpassen van de waarde voor enkele selectieve eco-activiteiten waarschijnlijk weinig soelaas zal bieden, om de gesignaleerde frictie (tussen sectoren) daarmee op te heffen. In hoofdstuk 4 werd een meer rigoureuze optie genoemd (zie de referentie naar de pilotstudie) om naar een eenduidige betaling per punt te gaan. Dat zou inderdaad een oplossing kunnen zijn en de eerdere gesignaleerde variatie in impliciete eco-punt prijzen (zie hoofdstuk 3) opheffen. Echter, doorvoering van die optie zou een aantal implicaties hebben, waarvan een belangrijke is dat de EU-beleidssystematiek hier op dit

moment onvoldoende op is berekend (Jongeneel, te verschijnen). In deze paragraaf wordt die draad even opgepakt om te laten zien hoe zoiets er dan uit zou kunnen zien. Dit is vooral bedoeld om input te geven om na te denken over mogelijke aanpassingen in de eco-regeling bij een nieuw GLB.

Als de hectares per activiteit in 2023 vermenigvuldigd worden met de punten per activiteit op de vijf doelen, dan is een totaal aan punten te berekenen. Dat totaal blijkt 24,55 miljoen punten te zijn. Bij een budget van 152 miljoen euro is het bedrag per punt dan 6,19 euro. Bij de 24,55 miljoen punten wordt uiteindelijk 202 miljoen euro uitbetaald en dan is de waarde per punt 8,23 euro.

Voor 2024 kan de waarde per punt licht veranderen: er zijn drie activiteiten toegevoegd en onder andere de activiteit Verlengde weidegang alleen overdag weiden is aangepast qua voorwaarden. Bij Verlengde weidegang alleen overdag weiden moet in 2024 minimaal 1.500 uur worden geweid waar dat in 2023 720 uur was en een andere organisatie (Qlip) dan de zuivelverwerker doet de controle wat de deelnemer aan deze activiteit ook wat geld gaat kosten.

Bij uitbetalen per punt gaan de activiteiten in de groep 'Niet-productieve landbouwgrond' hoog scoren door veel punten op de doelen Landschap en Biodiversiteit, zie ook hoofdstuk 3. Deze groep heeft 11,6% van het totaal aantal punten van 24,55 miljoen omdat de arealen van de activiteiten in deze groep klein zijn. De punten op de doelen Landschap en Biodiversiteit bij de activiteiten in deze groep wijken sterk af (factor 10 of meer) van die welke voorkomen in de rapportage 'Score activiteiten op doelstellingen in de eco-regelingen van het Nationaal Strategisch Plan' (Stout et al., 2022). Bij andere eco-activiteiten zijn de verschillen tussen de punten in hoofdstuk 3 en die in Stout et al. (2022) klein of zijn er geen verschillen. Niet duidelijk is waarom de uiteindelijke toekenning van punten afwijkt van die in Stout et al. (2022), al speelt waarschijnlijk mee dat de punteneisen op Landschap en Biodiversiteit anders heel moeilijk haalbaar zouden zijn. Dat valt wellicht wel weer op te lossen door de verdeling van de punten (nu 5:5:5 en voorstel is 6:8:12) over de doelen aan te passen ten opzichte van de verdelingen zoals die nu per regio in figuur 3.1 staan. In regio 2 heeft Landschap in figuur 3.1 0,75 punt/ha als punteneis en Biodiversiteit 1 punt binnen het totaal van 5. Verlagen naar bijvoorbeeld respectievelijk 0,3 en 0,4 punt/ha en de 'vrijvallende' 1,05 punt/ha verdelen over de drie andere doelen (bij gelijk verdelen gaan die dan elk 0,35 punt/ha omhoog qua punteneis) zou een invulling kunnen zijn.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De belangrijkste onderzoeksvraag die aan Wageningen Economic Research is gesteld is: op welk niveau moeten de punteneisen voor de medaillekleuren brons, zilver en goud gesteld worden om het budget zo effectief mogelijk in te zetten? Daarbij moest rekening worden gehouden met een aantal basisprincipes. Het ministerie wil dat boeren die goud behalen, ook daadwerkelijk meer impact/doelbereik (=punten behalen) realiseren dan boeren die zilver behalen. Idem voor zilver vs. brons. Bovendien wil het ministerie de bestaande balans melkveehouderij-akkerbouw zo veel mogelijk behouden.

Voor de beantwoording van de vraag zijn een aantal stappen gevolgd. Allereerst is een analytisch raamwerk gemaakt om de afweging die boeren maken rond deelname aan de eco-regeling beter te begrijpen. Vervolgens zijn de belangrijkste karakteristieken van de Nederlandse eco-regeling geanalyseerd. Bovendien is kennis genomen van de keuzes die boeren in het verleden (2023) hebben gemaakt en zijn daar lessen uit getrokken. Ook is gekeken naar de uitkomsten van een pilotstudie gericht op verbetering van de eco-regeling en hoe die aansluiten bij onze eigen bevindingen. Ook is er een rekentool ontwikkeld waarin sleutelparameters van de eco-regeling (met name punteneisen) eenvoudig konden worden aangepast en waarmee verschillende bedrijfssituaties zijn gesimuleerd. Op basis van de verworven inzichten is een voorstel gedaan om medaille-specifieke drempelwaarden te introduceren als een instrument om de duurzaamheidsbijdrage die via de eco-regeling kan worden bereikt te versterken en gelijktijdig de kans van het 'te gemakkelijk' realiseren van zeer hoge waardescores (goud) wat te verminderen. Daarmee draagt het voorstel ook bij aan het reduceren van het risico op overtekening (met de daaraan verbonden reductie van de medaille-gerelateerde uitbetalingsbedragen).

De voorgestelde medaille-specifieke punteneisen zijn weergegeven in tabel 6.1. Naast de voorgestelde waarden is ook met alternatieve waarden gesimuleerd (zie hoofdstuk 5).

Tabel 6.1 *Voorstel van medaille-specifieke drempelwaarden en hoe deze zich verhouden tot de punteneisen van 2024*

Betalingscategorie	**Drempelwaarde (relatief ten opzichte van de waarde voor 2024) in punten per ha (% verhoging)**
Brons	6 (+20%)
Zilver	8 (+60%)
Goud	12 (+140%)

Op basis van uitgevoerde simulaties is de verwachting dat de 'verzwaring' en uitbreiding van drempelwaarden niet tot een daling van het aantal deelnemers zal behoeven te leiden. Het voorstel is input voor een praktijkpilot, waarin het voorstel nader zal worden getest aan de praktijk. Dit kan eventueel aanleiding zijn tot nadere aanpassingen.

6.2 Beperkingen van de studie

De studie heeft onder andere vanwege de beperkte tijdsperiode van effectief circa één maand waarbinnen het onderzoek moest worden gedaan, een aantal beperkingen. Zoals benoemd in hoofdstuk 3 zijn er een aantal knoppen om aan te kunnen draaien. In deze studie lag de focus op één van die mogelijkheden, namelijk op de introductie van medaille-specifieke punteneisen en de verzwaring van de punteneis

(=voor brons). Er is ook gewezen op enkele andere opties om de eco-regeling te herkalibreren, maar deze zijn niet verder onderzocht.

Zoals uit het analytisch raamwerk bleek is de 'inpasbaarheid' in de bedrijfsvoering een belangrijke variabele om de keuze voor specifieke eco-activiteiten goed te begrijpen. Modellering van de bedrijfscontext met bijvoorbeeld het FARMDYN-model (een optimalisatiemodel van Wageningen Economic Research – zie link) zou kunnen helpen om dat aspect beter in beeld te krijgen, eventueel verbijzonderd naar verschillende bedrijfstypen en/of regio's. Zo'n stap viel buiten de scope van deze studie. Als een alternatieve oplossing is het aspect van de 'inpasbaarheid' benaderd door te kijken naar frequent gekozen activiteiten. De onderliggende veronderstelling is dan dat voor die frequent gekozen activiteiten geldt dat ze waarschijnlijk redelijk goed inpasbaar zijn. Door expertinformatie kon dit worden bevestigd en in een kwalitatieve zin beoordeeld. Dat geeft zeker belangrijke informatie, maar staat nog niet gelijk aan een praktijktest. Het is daarom extra goed om de voorgestelde punteneisen in een praktijkpilot te toetsen, zoals ook is voorzien en zal gebeuren voordat er finale beleidskeuzes worden gemaakt.

In deze studie is geen aandacht besteed aan de interactie die er kan zijn tussen de eco-regeling en het ANLb. Er zijn gevallen denkbaar waarin de keuzes voor deelname aan de ene dan wel de andere regeling met elkaar kunnen concurreren. Dat is wel gesignaleerd, maar kon niet verder worden uitgezocht.

6.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen volgen min of meer vanzelf uit de hierboven genoemde conclusies en beperkingen:

- Er zijn meerdere opties voor herkalibratie van de eco-regeling dan aanpassing en uitbreiding van punteneisen. Het verdient aanbeveling om voor de toekomst een aantal daarvan beter te analyseren, waarbij vooral het werken met een gelijke prijs per eco-punt een optie lijkt die om meerdere redenen meer aandacht verdient.
- Om de afwegingen rond deelname aan de eco-regeling beter in beeld te krijgen is het belangrijk om de 'inpasbaarheid' van individuele en gecombineerde maatregelen beter in beeld te krijgen en te begrijpen. Dat vraagt idealiter een bedrijfseconomische analyse met behulp van goed ontwikkelde bedrijfsmodellen, die zowel de bedrijfsvoering als de economie van bedrijven goed meenemen. Het FARMDYN model is daar een goede tool voor en het verdient aanbeveling om de eco-regeling met behulp van zo'n modelanalyse te analyseren.
- Voor een beter begrip over de rol en de betekenis van de eco-regeling moet rekening worden gehouden met de dynamische ontwikkeling in de landbouw. Dat betreft enerzijds de context van de transitie en de nadruk daarin op nieuwe bedrijfsstrategieën. Anderzijds betreft dat ook ontwikkelingen in het GLB en in de landbouwmarkten (prijzen voor agrarische producten). De betekenis daarvan voor de eco-regeling en de deelname daaraan is nu niet volledig in beeld. Het is van belang daar beter zicht op te krijgen om onverwachte 'verrassingen' te vermijden en om ook voor de toekomst voor een voldoende mate van 'fijnregeling' van de eco-regeling te kunnen zorgen.
- De eco-regeling en het ANLb zijn twee belangrijke instrumenten voor de verduurzaming en het meer natuur-inclusief maken van landbouwpraktijken. Nederland heeft de ambitie om die instrumenten in de toekomst intensiever te gaan benutten (zie Hoofdlijnenakkoord (2024)). Dat vraagt om inzicht in de onderlinge verhouding tussen de beide instrumenten en bewaking van de beleidscoherentie tussen beide regelingen. Het verdient aanbeveling dat nader te analyseren.
- Het werken met regionale differentiatie in de eco-regeling biedt mogelijkheden tot extra sturing en fijnregeling. Een 'bijvangst' van de in deze studie verrichte analyse is dat het aanbeveling verdient deze mogelijkheid ofwel beter te benutten, ofwel te kijken of beide regio's (regio 1 'hoog-Nederland', regio 2 'laag-Nederland') niet kunnen worden samengenomen.
- Het verdient aanbeveling de optie om per eco-punt te belonen nader te verkennen. Dit zou kunnen bijdragen aan een, vanuit de overheid bezien, meer (kosten)efficiënte benutting van verduurzamingsbijdragen. Het toepassen van deze optie vergt waarschijnlijk aanpassing van de huidige GLB-regels. Het bepleiten van zo'n aanpassing in Brussel maakt meer kans als duidelijk kan worden aangetoond dat de eco-punten een goede weergave zijn van de verbeteringen aan de eco-regeling en er dus sprake is van echte prestatiebeloning.

Bronnen en literatuur

EU-verordening 2021/2115 (2021) Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 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 Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013. Brussel, Europese Commissie.

Hoofdlijnenakkoord (2024) HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB. Den Haag.

Jongeneel, R. en A. Gonzalez-Martinez (2023) Implementing the EU eco-scheme in the Netherlands: A results-based points system approach. *EuroChoices* 22(1): 20-27, DOI: 10.1111/1746-692X.12388.

Jongeneel, R. (te verschijnen) Puntensysteem duurzame landbouw werkt maar kan nog beter. *ESB*.

RVO (2023) Website over de eco-regeling 2023, inclusief simulator-tool. Den Haag, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Url: De eco-regeling 2023 (rvo.nl).

RVO, 2024. Rapportage Ecoregeling. Den Haag, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

'Pilot', 2024. Bouwstenen voor verbetering van de eco-regeling. Den Haag, Vereniging agrarisch natuur- en landschapsbeheer Water, Land & Dijken, BoerenNatuur Flevoland, BoerenNatuur Groningen West, BoerenNatuur, LTO Nederland.

Stout, B. en N. Polman (2022). Score activiteiten op doelstellingen in de eco-regelingen van het Nationaal Strategisch Plan, Culemborg, CLM, Rapport CLM-1107.

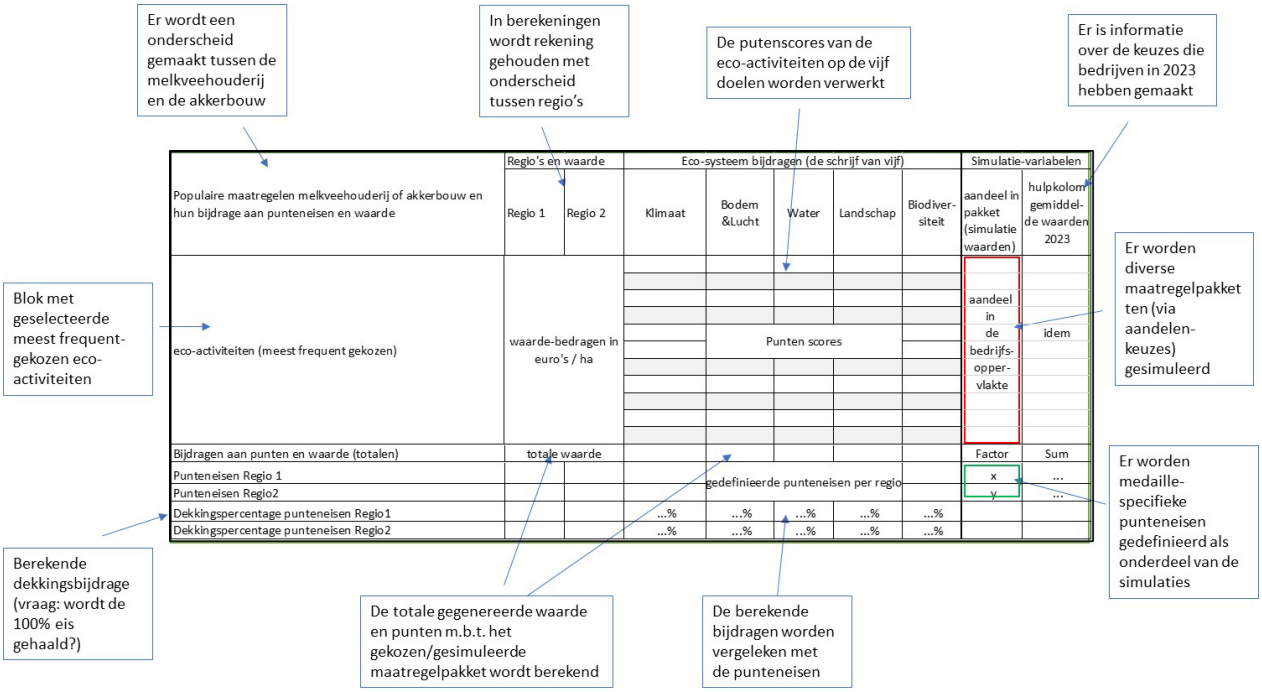
Bijlage 1 Toelichting bij simulaties

Voor de simulaties is gebruik gemaakt van twee simulatie-tools: een voor de melkveehouderij en een voor de akkerbouw. Per sector is een simulatie-raamwerk gemaakt, waarin de volgende onderdelen zitten:

- Een gedeelte waarin aandelen in de bedrijfsoppervlakte van de eco-activiteiten kunnen worden gespecificeerd (zie rode vierkant aan de rechterkant van figuur B.1). Deze worden gevarieerd om diverse keuzes van boeren mee te kunnen simuleren, waarbij wordt gekozen uit de frequent gekozen activiteiten).
- Een gedeelte waarin minimale punteneisen kunnen worden gedefinieerd. Hiermee kunnen medaille-specifieke punteneisen worden gesimuleerd. Zie groene vierkant rechtsonder in figuur B.1).
- Een gedeelte waarin punteneisen kunnen worden gespecificeerd (zie groene vierkant rechtsonder in figuur B.1). Dit deel wordt gebruikt om diverse medaille-specifieke punteneisen op te geven en te gebruiken in de simulaties. Er wordt rekening gehouden met verschillen in eisen tussen regio's 1 en 2.
- Een blok met daarin de meest-frequent gekozen eco-activiteiten (gebaseerd op empirische informatie met betrekking tot werkelijke keuzes van bedrijven in 2023). De bijdragen van de activiteiten aan waarde en punten wordt berekend, rekening houdend met de bedrijfskeuzes.
- Een blok waarin de totaal gegenereerde waarde en punten worden berekend en worden vergeleken met de vooraf gedefinieerde punteneisen (zie onderste gedeelte van figuur B.2).
- Een gedeelte (zie figuur B.1 helemaal onderaan) waarin de dekkingsbijdrage van het gesimuleerde maatregelpakket wordt vergeleken met de gespecificeerde punteneisen. Een dekkingsbijdrage van meer dan 100% betekent dat de gespecificeerde punteneis wordt gehaald en de deelnemer in aanmerking komt voor een hectarebetaling.
- De waarde per hectare wordt ook berekend en wordt gebruikt om vast te stellen in welke waarde medaille de deelnemer terecht komt (brons, zilver, goud).

Er zijn een oneindig aantal combinaties van punteneisen en eco-activiteitenkeuzes mogelijk. Het is daarom ondoenlijk om deze uitputtend te simuleren. De gevolgde werkwijze is dat er steeds tientallen scenario's zijn gedaan om een beperkt aantal punteneisenverhougingen door te rekenen. Als de uitkomsten lieten zien dat de (medaille-specifieke) punteneisen voor diverse maatregelcombinaties haalbaar waren, dan werden deze eisen als 'haalbaar' beoordeeld. Bij de keuze van de scenario's werd er rekening mee gehouden dat boeren, activiteiten die ze toch al deden (en die waren er steeds), zouden gebruiken als onderdeel van een groter pakket aan activiteiten nodig om een bepaalde waarde te halen.

Er is ook gekeken of er doelstellingen zijn (klimaat, bodem & lucht, water, landschap en biodiversiteit) waarbij de gespecificeerde minimumeis een knelpunt zou kunnen zijn. Als dat zo was is verder gekeken naar andere opties van de ondernemer om alsnog via 'aanvullende eco-activiteitenkeuzes' deze knelpunten op te lossen en hoe lastig dat was.



Figuur B.1 *Schematisch overzicht van simulatie-tool*

De figuren B.2 en B.3 geven een voorbeeld van hoe de simulatie-tools voor de melkveehouderij en de akkerbouw er uitzien. Daarin wordt ook duidelijk welke activiteiten als meest frequent-gekozen zijn geselecteerd. Overigens is daarbij het onderscheid tussen melkveehouderij en akkerbouw enigszins gekunsteld. Ook melkveehouderijbedrijven kunnen 'akkerbouwmatige' activiteiten kiezen, bijvoorbeeld als ze een deel van hun areaal gebruiken voor voedergewassen. NB De aandelen van de activiteiten in de bedrijfsoppervlakte en de punteneisen (zoals aangegeven via de factoren) zijn fictief.

Populaire maatregelen melkvee en hun bijdrage aan punteneisen en waarde	Regio's en waarde		Eco-systeem bijdragen (de schrijf van vijf)					Simulatie-variabelen	
	Regio 1	Regio 2	Klimaat	Bodem &Lucht	Water	Landschap	Biodiver-siteit	aandeel in pakket (simulatie waarden)	hulpkolom gemiddel-de waarden 2023
Langjarig grasland	€ 91	€ 91	4	4	3	1	1	0.80	0.40
Grasland met kruiden	€ 181	€ 181	2	4	1	3	1	0.00	0.20
Grasklaver	€ 28	€ 28	4	4	0	1	1	0.00	0.15
Weiden categorie 1	€ 43	€ 43	2	3	0	2	1	0.00	0.80
Weiden categorie 2	€ 43	€ 43	3	4	0	2	2	0.00	0.60
Stikstofbindend gewas	€ 1,995	€ 2,308	3	2	0	1	1	0.00	0.00
Heg, haag, struweel	€ 3,711	€ 3,711	4	2	0	40	60	0.01	0.01
Landschapselement hout	€ 0	€ 0	4	2	0	40	60	0.00	0.00
Bijdragen aan punten en waarde	€ 110	€ 110	3	3	2	1	2	Factor	Sum
Punteneisen Regio 1			4.5	2.25	2.25	1.5	4.5	3	15
Punteneisen Regio2			1.80	0.90	0.90	0.60	1.80	1.2	6
Dekkingspercentage punteneisen Regio1			72%	143%	107%	87%	34%		
Dekkingspercentage punteneisen Regio2			181%	358%	267%	217%	86%		

Figuur B.2 *Voorbeeld van de simulatie-tool voor de melkveehouderij*

Populaire maatregelen akkerboiuw en hun bijdrage aan punteneisen en waarde	Regio's en waarde		Eco-systeem bijdragen (de schrijf van vijf)					Simulatie-variabelen	
	Regio 1	Regio 2	Klimaat	Bodem &Lucht	Water	Landschap	Biodiver-siteit	aandeel in pakket (simulatie waarden)	hulpkolom gemiddel-de waarden 2023
Rustgewas	€ 105	€ 60	4	4	4	2	2	0.300	0.250
Stikstofbindend gewas	€ 1,995	€ 2,308	3	2	0	1	1	0.080	0.080
Vroeg ras rooigewas 1 september	€ 603	€ 492	2	2	4	1	1	0.150	0.150
Vroeg ras rooigewas 1 november	€ 176	€ 177	0	3	0	0	0	0.150	0.150
Vezelgewas	€ 720	€ 390	4	4	4	2	3	0.200	0.130
Onderzaai vanggewas	€ 151	€ 148	2	1	1	1	1	0.160	0.160
Groenbedekking	€ 51	€ 51	2	3	3	1	1	0.210	0.210
Heg, haag, struweel	€ 3,711	€ 3,711	4	2	0	40	60	0.003	0.003
Landschapselement hout	€ 0	€ 0	4	2	0	40	60	0.010	0.010
Groene braak	€ 2,868	€ 3,961	2	4	0	10	40	0.020	0.020
Bufferstrook met kruiden langs bouwland of blijvende teelt	€ 1,026	€ 1,026	2	4	4	30	60	0.010	0.010
Bijdragen aan punten en waarde	€ 564	€ 514	3.39	3.845	3.43	2.6	3.95	Factor	Sum
Punteneisen Regio 1			3	1.5	1.5	1	3	2	10
Punteneisen Regio2			1.5	0.75	0.75	0.5	1.5	1	5
Dekkingspercentage punteneisen Regio1			113%	256%	229%	260%	132%		
Dekkingspercentage punteneisen Regio2			226%	513%	457%	520%	263%		

Figuur B.3 *Schematisch van de simulatie-tool voor de akkerbouw*

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

RAPPORT 2024-092

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

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

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

Rapport 2024-092

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.