



VOOR BIODIVERSITEIT SCHADELIJKE LANDBOUW- EN VOEDSEL- SUBSIDIES

November 2024

COLOFON

De Natuurverdubbelers in opdracht van Transitiecoalitie Voedsel



Datum

November 2024

Auteurs

Iris Visser, Merlissa Diele, Daan Groot (De Natuurverdubbelers)

Vormgeving

Kelly Hartholt (De Natuurverdubbelers)

Contact

Iris Visser | Projectleider Groene Financiering
iris@natuurverdubbelers.nl



INHOUDSOPGAVE

Conclusies op hoofdlijnen

04

Hoofdstuk 1

Inleiding

06

Hoofdstuk 2

Schadelijke subsidies: waarom moeten we er mee aan de slag?

09

Hoofdstuk 3

Schadelijke subsidies: wat zijn het precies?

13

Hoofdstuk 4

Schadelijke subsidies in de Nederlandse landbouw

18

Hoofdstuk 5

Wat we nu al weten is naar verwachting een onderschatting

24

Hoofdstuk 6

Hefbomen voor verandering

27

Dankwoord 30

Bronnen 31

CONCLUSIES OP HOOFDLIJNEN

Er zijn landbouwsubsidies die beogen de landbouwontwikkeling verder te brengen, maar als onbedoeld, en ongewenst, neveneffect ook negatieve gevolgen met zich meebrengen. Zoals negatieve effecten op de biodiversiteit. Dat geldt wereldwijd, maar ook voor Nederland. In 2023 maakte RVO een eerste raming van potentieel schadelijke landbouwsubsidies. Ook op Europees en mondiaal niveau zijn er schattingen. In dit rapport brengt De Natuurverdubbelers, in opdracht van de Transitiecoalitie Voedsel, de recente literatuur in kaart en analyseert waar de definities en benaderingswijzen van verschillende studies verschillen en overeenkomen. We wijzen ook op de impact hiervan op de geraamde cijfers en geven aan welke vervolgstappen nodig zijn.

01

Schadelijke subsidies nemen wereldwijd toe, ondanks toezeggingen om deze af te bouwen

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de doelstelling uit het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (KM-GBF) om richting 2030 schadelijke subsidies af te bouwen en om daar positieve prikkels voor behoud en herstel van biodiversiteit voor in de plaats te zetten. Nederland – net als vele andere landen – ligt daarvoor niet op koers. In 2023 werd er wereldwijd naar schatting 2,7 biljoen dollar per jaar besteed aan schadelijke subsidies (2,5 procent van het wereldwijde BBP). Dit bedrag stijgt al jaren en is sinds de ondertekening van het KM-GBF alleen maar verder gegroeid. Een groot deel van deze schadelijke subsidies gaat naar de landbouwsector (ruim 22 procent (610 miljard dollar per jaar)).

02

De door RVO becijferde 1 miljard euro aan schadelijke landbouwsubsidies in Nederland is een eerste inschatting en vermoedelijk een ondergrens

Een eerste studie van RVO uit 2023 naar het instrumentarium van LNV (nu LNVN) toont aan dat er ruim 1 miljard euro aan landbouwsubsidies wordt verstrekt die mogelijk schadelijk zijn voor biodiversiteit. De GLB-basisbetaling en Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties vormen de grootste regelingen. Ondanks recente hervormingen zijn deze instrumenten nog steeds mogelijk schadelijk en zorgen ze op z'n best voor minder druk op de biodiversiteit. Recente studies van Universiteit Leiden (2024) en Proveg (2024) wijzen uit dat een groot deel van de landbouwsubsidies (meer dan 80 procent uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) naar de productie van dierlijke eiwitten gaat, wat door intensivering nog vaak gepaard gaat met negatieve milieu-effecten.

03

Om een goede landbouwpositie te behouden moeten de financiële spelregels veranderen

Nederland heeft een omvangrijk agro-industrie cluster, en staat al decennia bekend als belangrijke producent van goed en gezond voedsel. Dit heeft echter ook intensivering en schaalvergroting in de hand gewerkt wat tot negatieve effecten heeft geleid. Er wordt tegenwoordig daarom steeds meer gevraagd van boeren en het bredere landbouwsysteem op het vlak van milieu en biodiversiteit. Om een economisch gezonde situatie te behouden en te versterken is het van belang dat de financiële spelregels mee veranderen en we de beperkte financiële middelen slim inzetten om zo boeren die stappen zetten te belonen.

Het identificeren van subsidies die mogelijk schadelijk zijn voor de biodiversiteit is een belangrijke eerste stap. De volgende stap is om schadelijke effecten binnen subsidies af te bouwen, en vervolgens te bewegen van subsidies die leiden tot minder negatieve impact naar financiële prikkels die leiden tot positieve impact. Door budgetten om te buigen kan er geld vrij worden gemaakt voor een toekomstbestendig landbouwsysteem met perspectief voor boeren, voor dieren, voor het milieu én voor onze gezondheid. Op deze manier krijgen koplopers perspectief en wordt verduurzaming beloond.

04

Van knellende subsidies naar doelmatige geldstromen voor landbouw en natuur

De landbouw heeft impact op natuur en natuurlijke hulpbronnen en is tegelijkertijd sterk afhankelijk van een rijke biodiversiteit. Er bestaat een groot financieringstekort voor natuur en voor het realiseren van gezonde en veerkachtige landbouwgronden. De overheid heeft beperkte financiële middelen en simpelweg meer geld investeren in natuur is niet effectief wanneer er tegelijkertijd enorme geldstromen bestaan die de natuur schaden. Door schadelijke landbouwsubsidies uit te faseren of om te buigen kan de overheid beperkte middelen doelmatig inzetten en een gelijk speelveld creëren om positieve impact op biodiversiteit te realiseren.

05

Omvang van schadelijke subsidies is afhankelijk van de definitie en scope

Wat we nu al weten over schadelijke landbouwsubsidies in Nederland is naar verwachting een onderschatting. Enerzijds is misschien niet de volledige 1 miljard euro schadelijk omdat vooralsnog niet duidelijk is welk deel van de subsidies tot negatieve effecten leidt. Anderszijds zijn veel subsidies nog niet meegenomen. Door een bredere definitie en scope – in lijn met internationale richtlijnen – te hanteren dan binnen het reeds uitgevoerde onderzoek, zullen er meer instrumenten worden geïdentificeerd die mogelijk negatieve effecten op biodiversiteit hebben. Wanneer bijvoorbeeld ook meer impliciete subsidies en subsidies van andere ministeries en overheidslagen worden meegenomen, kan het aantal subsidies en het totale budget dat mogelijk schadelijk is voor de biodiversiteit fors hoger uitvallen dan de huidige 1 miljard euro.

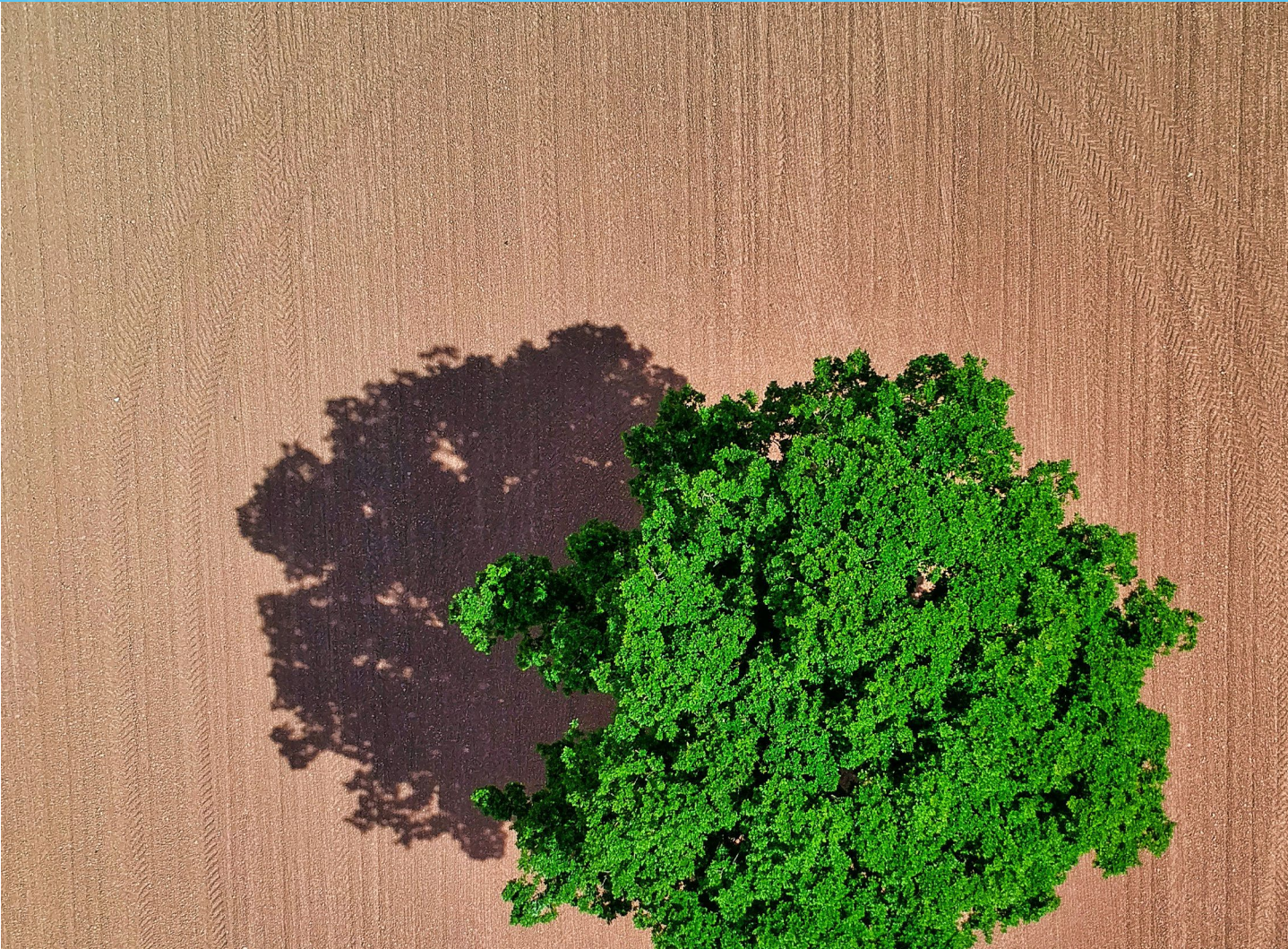
Door ook te kijken naar niet-doelmatige subsidies met beoogde positieve effecten, ontstaat er een nog veel groter bedrag aan subsidies die niet effectief worden ingezet voor de transitie naar een robuust en toekomstbestendig landbouwsysteem.

06

Meer inzicht in de impact van subsidies biedt aanknopingspunten voor gerichte hervormingen

Wat nog niet is onderzocht in de RVO quickscan is de daadwerkelijke impact van de onderzochte landbouwsubsidies op biodiversiteit. Niet elke subsidie is even schadelijk en een subsidie is vaak niet volledig schadelijk. Bijvoorbeeld, welk deel van de GLB-basisbetaling leidt daadwerkelijk tot schade aan biodiversiteit door schaalvergroting te bevorderen, en hoe groot is deze impact? Door te onderzoeken welk deel van de subsidies op welke manier tot welke schade leidt, krijgen we meer zicht op de werkelijke impact. Dit kan helpen bij het bepalen welke regelingen (als eerste) afgebouwd en omgebogen moeten worden en bij het voorstellen en doorvoeren van gerichtere hervormingen van de subsidies.

1 INLEIDING

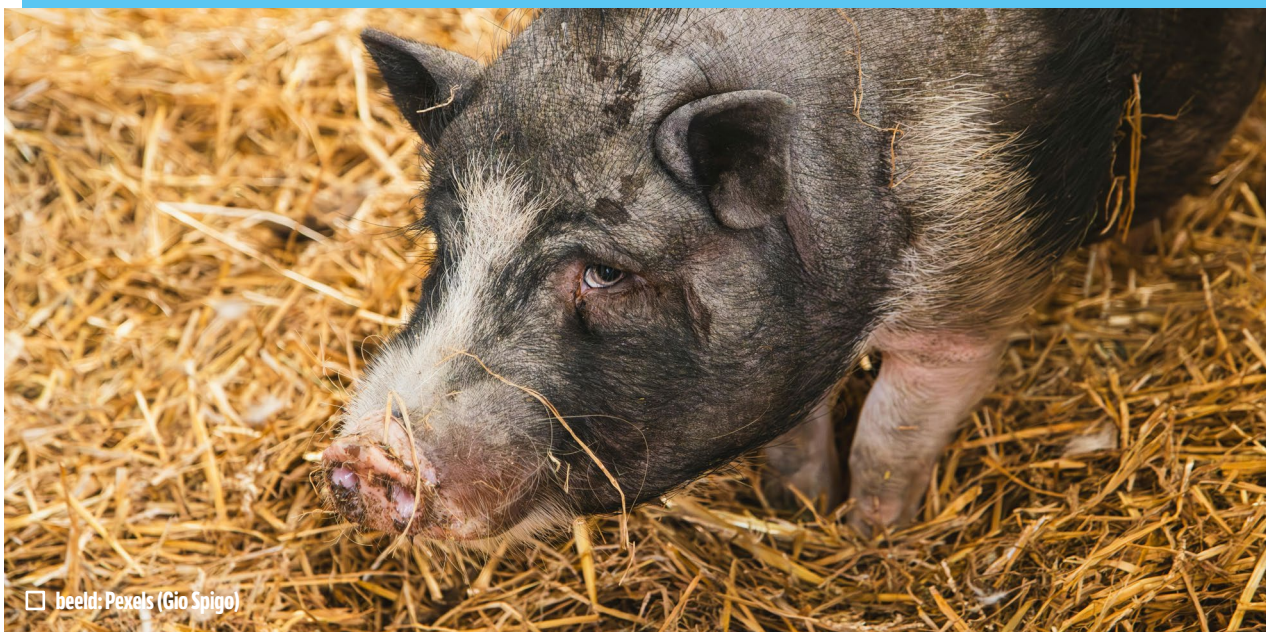


Er zijn landbouwsubsidies die beogen de landbouwontwikkeling verder te brengen, maar als onbedoeld, en ongewenst, neveneffect ook negatieve gevolgen met zich meebrengen. Zoals negatieve effecten op de biodiversiteit. Dat geldt wereldwijd, maar ook voor Nederland. In 2023 maakte RVO een eerste raming van potentieel schadelijke landbouwsubsidies. Ook op Europees en mondiaal niveau zijn er schattingen. In dit rapport brengt De Natuurverdubbelers, in opdracht van de Transitiecoalitie Voedsel, de recente literatuur in kaart en analyseert waar de definities en benaderingswijzen van verschillende studies verschillen en overeenkomen. We wijzen ook op de impact hiervan op de geraamde cijfers en geven aan welke vervolgstappen nodig zijn.

Nederland heeft zich – net als 195 andere landen⁰¹ – in 2022 gecommitteerd aan de doelstelling uit het Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework (KM–GBF) om richting 2030 schadelijke prikkels voor biodiversiteit af te bouwen en om daar positieve prikkels voor behoud en herstel van biodiversiteit voor in de plaats te zetten. Nederland heeft zich gecommitteerd om in 2025 het nationale beleid, inclusief alle subsidieregelingen, onderzocht te hebben op mogelijk schadelijke effecten voor biodiversiteit (doel 18).⁰¹

“Er zijn recentelijk diverse studies verricht naar de omvang van subsidies met (mogelijk) schadelijke effecten voor biodiversiteit.”

Er zijn recentelijk diverse studies verricht naar de omvang van subsidies met (mogelijk) schadelijke effecten voor biodiversiteit. Sommige van deze studies – zoals Earth Track (2024)⁰² en UNEP (2021, 2022, 2023)¹⁰ hebben onderzoek gedaan op mondiaal niveau. WWF (2024)⁰³ heeft onderzoek uitgevoerd naar de omvang van schadelijke subsidies op Europees niveau. Voor de Nederlandse landbouwcontext, heeft RVO in 2023 een quickscan⁰⁴ uitgevoerd naar de effecten van het instrumentarium van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, nu LNVN) op natuur en biodiversiteit. Een aantal andere studies – zoals van Universiteit Leiden (2024)⁰⁵ en Proveg (2024)⁰⁶ – richten zich specifiek op de omvang en verschillen in subsidiëring van dierlijke en plantaardige eiwitten en de effecten voor biodiversiteit.



De Natuurverdubbelers heeft een synthese-onderzoek uitgevoerd waarbij deze studies naast elkaar zijn gelegd en duiding wordt gegeven aan de voor de biodiversiteit schadelijke landbouwsubsidies waar de Nederlandse overheid direct en indirect invloed op heeft. We duiden de inzichten uit de bestaande studies en reflecteren op zaken die nog buiten beeld zijn en waar vervolgonderzoek voor nodig is. Dit onderzoek bouwt voort op de methodologie van de OESO⁰⁷ voor het identificeren van schadelijke subsidies en de door CE Delft⁰⁸ opgestelde methodologie die is ontwikkeld in opdracht van de Nederlandse overheid om biodiversiteitseffecten van publieke financiële prikkels te beoordelen. Deze methodologie is eveneens gestoeld op de OESO methodologie en sluit tevens aan op de concept-methodologie van de EU-Commissie voor Milieuschadelijke Subsidies (EHS).⁰⁹

In dit synthese-onderzoek gaan we in op wat er nu al bekend is over landbouwsubsidies die schadelijk zijn voor biodiversiteit. In het bijzonder geven we antwoord op de vragen:

Wat zijn schadelijke subsidies precies?

Wat is er al bekend over hoeveel geld er jaarlijks wordt besteed aan subsidies die (mogelijk) schadelijk zijn voor de biodiversiteit in het Nederlandse landbouwsysteem?

Wat is er nodig om de omvang van voor biodiversiteit schadelijke subsidies beter in kaart te brengen? Wat zijn de blinde vlekken?

Wat zijn de subsidies met de grootste budgetten met mogelijk schadelijke effecten?

Waar liggen de belangrijkste knoppen om tot een ombuiging van voor biodiversiteit schadelijke landbouwsubsidies te komen?

Met dit onderzoek brengen we het denken omtrent schadelijke subsidies in het Nederlandse landbouwsysteem in kaart en geven we aan wat nodig is om tot een completer beeld te komen. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste hefboomen en aangrijpingspunten om schadelijke landbouwsubsidies om te buigen. Zodat er geldstromen ontstaan die een positieve impact hebben op biodiversiteit en perspectief bieden voor boeren die een bijdrage willen leveren aan deze maatschappelijke opgave. De bevindingen van dit onderzoek dragen bij aan een maatschappelijk bewustzijn over de knellende rol van schadelijke subsidies binnen ons landbouwsysteem en de kansen die het ombuigen hiervan kunnen bieden.

2

SCHADELIJKE SUBSIDIES: WAAROM MOETEN WE ER MEE AAN DE SLAG?



In dit hoofdstuk verkennen we de behoefte aan nieuwe financiële spelregels voor een gezond en toekomstbestendig voedselsysteem. Zowel de natuur als de landbouwsector zijn gebaat bij het hervormen van het financiële systeem door knellende landbouwsubsidies af te bouwen en om te buigen. We hebben ons als Nederland gecommitteerd om uiterlijk in 2030 schadelijke prikkels voor biodiversiteit af te hebben gebouwd en deze te vervangen door positieve prikkels voor behoud en herstel van biodiversiteit. Op dit moment wijzen de signalen echter de verkeerde kant op, met toenemende (landbouw)subsidies die schadelijke effecten hebben op natuur en biodiversiteit.

2.1. EEN GEZOND VOEDSELSYSTEEM VRAAGT OM NIEUWE FINANCIËLE SPELREGELS

Er is wereldwijd een aanzienlijke investering nodig voor het behoud en herstel van natuur en biodiversiteit, met name in de landbouwsector.^{10*} Landbouw is namelijk sterk afhankelijk van biodiversiteit voor gezonde en productieve bodems. Tegelijkertijd gaat er veel overheidsfinanciering naar landbouwactiviteiten met schadelijke effecten voor natuur en biodiversiteit.

“De investeringsbehoefte voor herstel landdegradatie zal verdubbelen tussen 2025 en 2050 (van 125 naar 227 miljard dollar).”

Als de schadelijke subsidies niet worden aangepakt, zal het steeds lastiger en ook kostbaarder worden om de trend van biodiversiteitsverlies om te buigen naar behoud en herstel. Ter illustratie: als er niet tijdig wordt gehandeld zal alleen al voor herstel van landdegradatie de investeringsbehoefte verdubbelen van 125 miljard dollar in 2025 naar 227 miljard dollar in 2050 als gevolg van uitgeputte en gedegradeerde bodems.¹⁰ Dit staat nog los van de extra investeringen die nodig zijn voor het herstel van andere biodiversiteitsaspecten. Tegelijkertijd vraagt de transitie naar nieuwe vormen van landbouw om nieuwe financiële middelen en spelregels. Overheden kunnen hierin een sleutelrol spelen door belemmerende subsidies uit te faseren of om te buigen en door een gelijk speelveld te creëren om positieve impact op biodiversiteit te realiseren. Een overheid heeft beperkte middelen en moet deze doelmatig inzetten. Het stimuleren van positieve impact, terwijl er tegelijkertijd grote publieke geldstromen bestaan die leiden tot negatieve impact, maakt stimulerend beleid inefficiënt en onnodig kostbaar.



beeld: Pexels (Fabian Mirko)

Ook binnen de landbouwsector zelf klinkt een steeds luider roep om hervormingen. In 2024 werd op uitnodiging van EC voorzitter Von der Leyen de Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture gevoerd: een collectief van diverse stakeholders uit het landbouw- en voedselsysteem met als doel om strategieën te ontwikkelen voor een duurzaam en veerkrachtig Europees landbouwsysteem. Deze samenwerking resulteerde in een rapport met een overzicht van uitdagingen en kansen voor het Europese landbouwsysteem en een reeks aanbevelingen voor het vormgeven van een visie voor de toekomst van het systeem.¹¹ Eén van de aanbevelingen is het creëren van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) ‘fit for purpose’.¹¹ Dit houdt onder meer in dat het GLB moet worden herzien ten gunste van meer gerichte inkomenssteun, met een focus op kleine en gemengde landbouwbedrijven die meetbare positieve resultaten behalen op het gebied van dierenwelzijn, milieu en sociale impact. Ook in Nederland doen tal van boerenorganisaties een oproep voor betere spelregels, zoals binnen de Agenda Natuurinclusief¹² en in het position paper over Natuurinclusieve landbouw van BoerenNatuur.¹³

* De financieringsbehoefte is het grootst voor ‘croplands’. ‘Rangelands’ staat op een derde plek.

Nederland heeft een omvangrijk agro-industrie cluster, en staat al decennia bekend als belangrijke producent van goed en gezond voedsel. Dit heeft echter ook intensivering en schaalvergroting in de hand gewerkt wat tot negatieve effecten heeft geleid: met afname van de biodiversiteit en de stikstofproblematiek als meest prominente uitingen daarvan. Er wordt tegenwoordig daarom steeds meer gevraagd van boeren op het vlak van milieu en biodiversiteit.

Om een economisch gezonde situatie te behouden en te versterken is het van belang dat de financiële spelregels meeveranderen en we de beperkte financiële middelen slim inzetten om zo boeren die stappen zetten richting duurzame bedrijfsvoering te belonen. Door budgetten om te buigen kan er geld vrij worden gemaakt voor een toekomstbestendig landbouwsysteem met perspectief voor boeren, voor dieren, voor het milieu én voor onze gezondheid. Op deze manier krijgen koplopers perspectief en wordt verduurzaming beloond.



beeld: Pexels (Mike van Schoonderwalt)

2.2. SCHADELIJKE SUBSIDIES NEMEN TOE, ONDANKS TOEZEGGINGEN OM DEZE AF TE BOUWEN



Nederland heeft zich - net als 195 andere landen^{01*} - in 2022 gecommitteerd aan de doelstelling om richting 2030 schadelijke prikkels voor biodiversiteit af te bouwen en om daar positieve prikkels voor behoud en herstel van biodiversiteit voor in de plaats te zetten. Uiterlijk in 2025 moet Nederland het nationale beleid, inclusief alle subsidieregelingen, onderzocht hebben op mogelijk schadelijke effecten voor biodiversiteit. Dit is in lijn met doel 18 uit het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (KM-GBF) dat tijdens COP15 in Montreal is vastgesteld.⁰¹

Reduce Harmful Incentives by at Least \$500 Billion per year, and Scale Up Positive Incentives for Biodiversity.

'Identify by 2025, and eliminate, phase out or reform incentives, including subsidies, harmful for biodiversity, in a proportionate, just, fair, effective and equitable way, while substantially and progressively reducing them by at least 500 billion United States dollars per year by 2030, starting with the most harmful incentives, and scale up positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity'.

TARGET 18



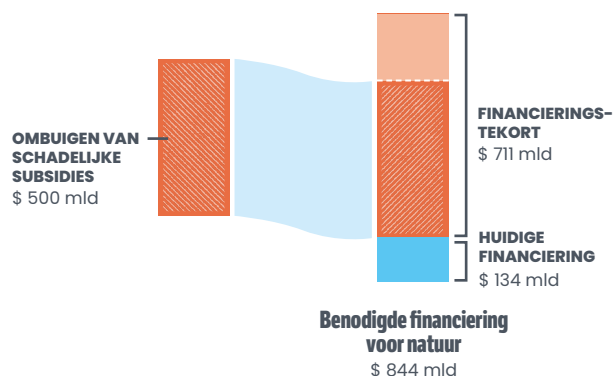
Tegelijkertijd gaat er wereldwijd veel overheidsfinanciering naar activiteiten die een negatieve impact hebben op biodiversiteit. In 2023 werd er wereldwijd naar schatting 2,7 biljoen dollar per jaar besteed aan voor de biodiversiteit schadelijke subsidies (2,5 procent van het wereldwijde BBP). Het totale bedrag aan schadelijke subsidies stijgt al jaren en is zelfs na het tekenen van het KM-GBF verdrag verder toegenomen: in 2021 bedroeg dit nog 1,9 biljoen dollar per jaar.⁰² Hoewel landen en bedrijven beleid ontwikkelen en geld



\$ 2,7 BLN
wereldwijde schadelijke subsidies / jaar

* Landen die de Convention on Biological Diversity hebben ondertekend. De CBD is sinds 1993 van kracht en is een internationaal raamwerk voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en de billijke verdeling van de opbrengsten van het gebruik van genetische bronnen.

investeren om de biodiversiteit te versterken, gaat er dus tegelijkertijd veel overheidsgeld naar activiteiten die schadelijk zijn voor biodiversiteit. Er bestaat wereldwijd een groot financieringstekort voor natuur, geschat op 700 miljard dollar per jaar.⁰¹ Simpelweg meer geld investeren in natuur is niet effectief wanneer er tegelijkertijd enorme budgetten zijn die de natuur schaden. Alleen al met behulp van doel 18 van KM-GBF – waarbij jaarlijks 500 miljard dollar aan schadelijke subsidies moet worden afgebouwd en hervormd – zou een groot deel van het financieringstekort voor natuur kunnen worden gedicht (zie **figuur 1**).⁰¹



FIGUUR 1 – RELATIE OMVANG SCHADELIJKE SUBSIDIES EN FINANCIERINGSTEKORT VOOR NATUUR WERELDWIJD



Ook in Europa gaat het over aanzienlijke bedragen; WWF (2024) raamt het bedrag aan voor de biodiversiteit schadelijke EU-subsidies op 34 tot 48 miljard euro per jaar. Dit biedt tegelijkertijd een kans: in Europa zou het volledige financieringstekort voor natuur (geraamd op 18 miljard euro per jaar) kunnen worden gedicht door het afbouwen en ombuigen van schadelijke subsidies.⁰³



€ 34–38MLD
Europese schadelijke subsidies / jaar



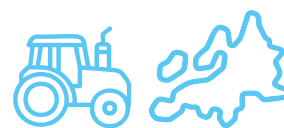
beeld: Pexels (Bureau Mark)



Een groot deel van de schadelijke subsidies gaat naar de landbouwsector: naast fossiele subsidies zijn de meeste schadelijke subsidies bestemd voor de landbouw. In 2024 ging dit wereldwijd om 610 miljard dollar (ruim 22 procent van alle schadelijke subsidies).⁰² In Europa is dit beeld niet anders, laat onderzoek van WWF (2024) zien. Van de onderzochte sectoren in de EU (landbouw en bosbouw, transport en infrastructuur, visserij en waterinfrastructuur) blijkt dat 66 tot 90 procent van alle schadelijke subsidies bestemd is voor landbouw en bosbouw. In dit onderzoek zijn fossiele subsidies niet meegenomen.⁰³

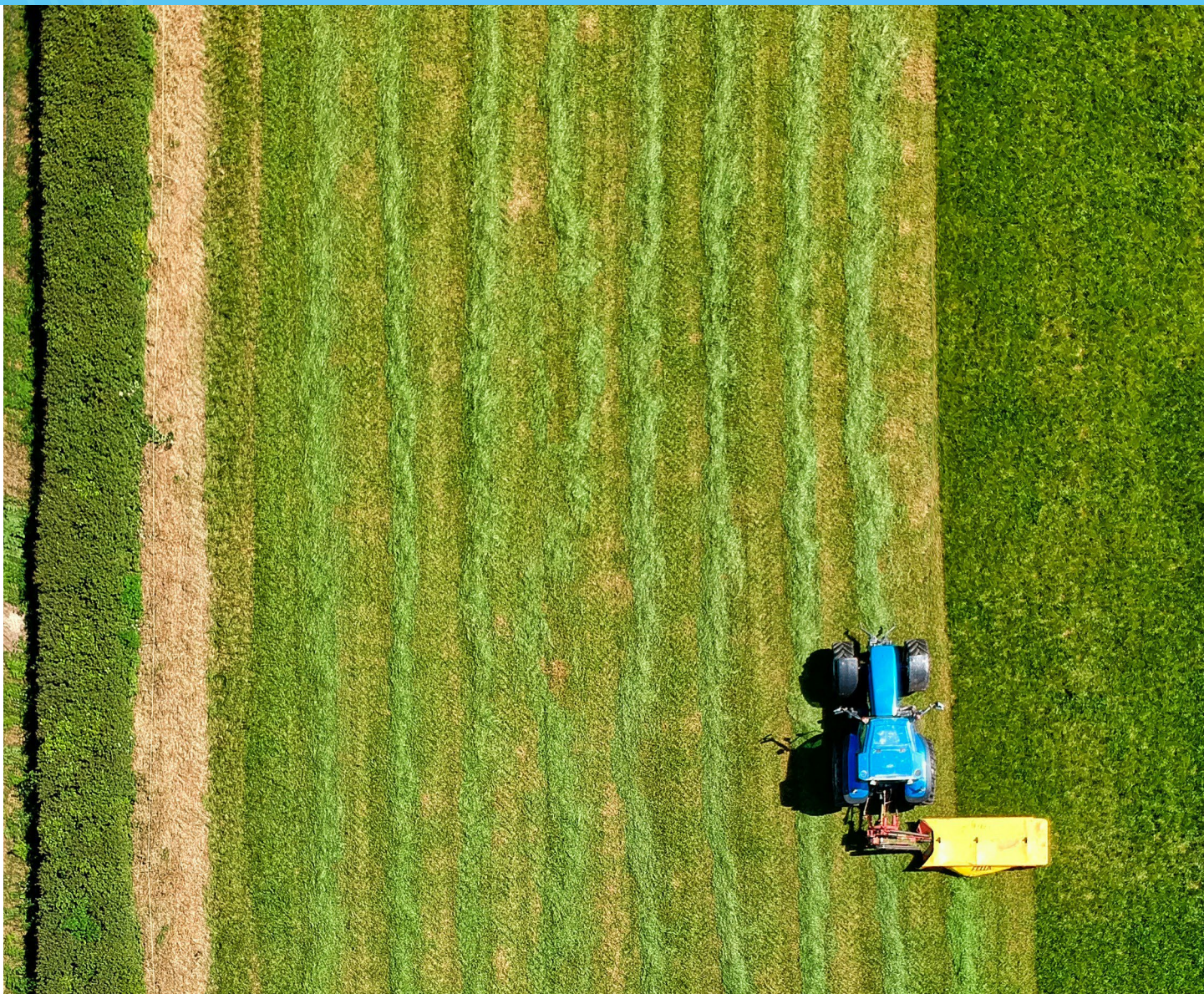


\$ 610 MLD
wereldwijde schadelijke landbouwsubsidies / jaar



€ 31,35–32,57 MLD
Europese schadelijke landbouw- en bosbouwsubsidies / jaar

3 SCHADELIJKE SUBSIDIES: WAT ZIJN HET PRECIËS?



Er gaat veel geld om in landbouwsubsidies die schadelijk zijn voor de biodiversiteit. In dit hoofdstuk gaan we in op wat er onder subsidies wordt verstaan en op welke manier deze schadelijk kunnen zijn voor natuur en biodiversiteit. Dit doen we onder meer aan de hand van de methodologie van de OESO voor het identificeren van schadelijke subsidies en de methodologie en aanbevelingen van CE Delft (2024).

3.1. EEN SUBSIDIE KAN OP VERSCHILLENDE MANIEREN WORDEN GEDEFINIEERD

In brede zin is een subsidie een financiële overheidsstimulus. Door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de OESO wordt dit ook wel gedefinieerd als: **'Governmental policies resulting in a financial flow towards non-governmental organizations'**.⁰⁸

Er zijn verschillende definities van een subsidie⁰⁷ in omloop en de reikwijdte van de gehanteerde definitie kan verschillen (zie **figuur 2**):



Directe subsidies

Zo zijn er directe subsidies, waarbij er een directe betaling wordt gedaan voor het stimuleren van productie en/of consumptie, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies of toeslagen.



Indirecte subsidies

Er zijn ook indirecte subsidies die geen directe financiële ondersteuning bieden maar condities creëren die bepaalde industrieën of sectoren disproportioneel versterken.⁰³ Denk bijvoorbeeld aan belastingvrijstelling of –verlaging, prijsondersteuning, infrastructuurvoorziening en verbeterde markttoegang.⁰⁷ Een voorbeeld is het vrijstellen van energiebelasting op aardgas, vastgezet in de Europese Energiebelastingrichtlijn, waardoor kunstmest goedkoop gehouden wordt.¹⁴



Publieke inkoop en regulering

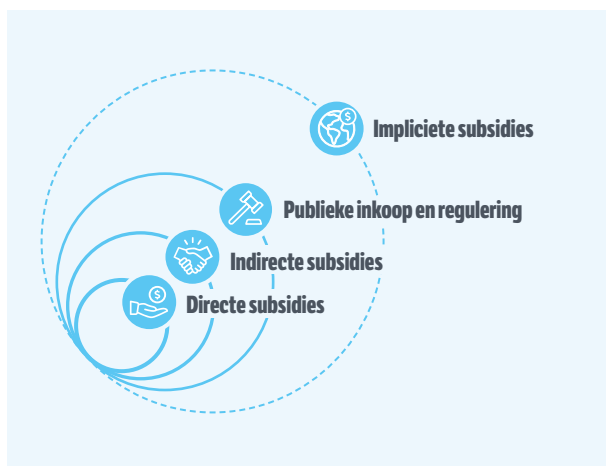
Subsidies kunnen ook breder worden gedefinieerd waarbij ook zaken als publieke inkoop en regulering als een vorm van subsidie worden gezien. Een voorbeeld van regulering is de verplichte bijmenging van biobrandstoffen in benzine en diesel of het vrijstellen van bepaalde sectoren of activiteiten van bepaalde regels.⁰⁸



Impliciete subsidies

De breedste definitie van subsidies – zoals gehanteerd door het Internationaal Monetair Fonds – omvat ook impliciete subsidies zoals incomplete internalisering van externe kosten. Incomplete internalisering houdt in dat de productiekosten van bepaalde goederen niet volledig worden gedragen door producenten, maar worden doorberekend aan de maatschappij.¹⁵ Als bedrijven niet hoeven te betalen voor bepaalde vormen van milieuschade hebben ze de facto een competitievoordeel.

Welke typen subsidies worden meegenomen, verschilt per studie. Daarmee verandert ook de uitkomst van een studie. De meeste EU-landen die onderzoek hebben gedaan naar schadelijke subsidies hebben gekeken naar directe en indirecte subsidies.⁰⁸ Dit is in lijn met de scope van de OESO en de concept methodologie van de Europese Unie rondom het identificeren van *Environmentally Harmful Subsidies*.⁰⁹



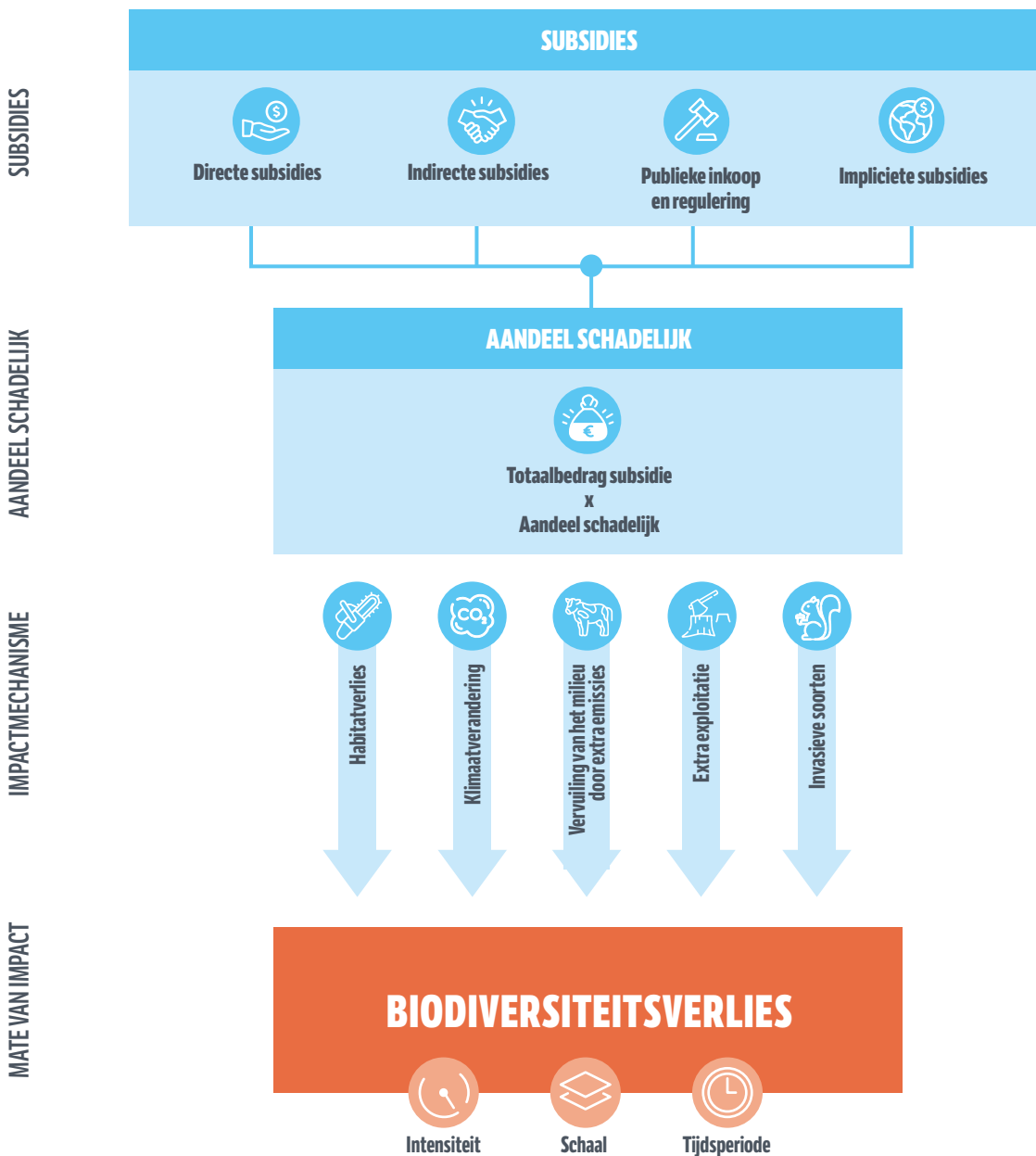
FIGUUR 2 – VERSCHILLENDE VORMEN VAN SUBSIDIES

Er is voornamelijk weinig onderzoek gedaan naar aanbestedingen en regelgeving en het internaliseren van externe kosten. Vooral het internaliseren van externe kosten is een onderwerp van discussie – bijvoorbeeld omdat het lastig is om overeenstemming te bereiken over de manier waarop deze kosten in financiële termen kunnen worden uitgedrukt. Daarnaast hanteren sommige organisaties – zoals OESO – een definitie waarbij een subsidie het resultaat is van overheidshandelen in tegenstelling tot niet handelen. Het niet-internaliseren van externe kosten wordt daardoor eerder gezien als een marktfaal in plaats van een overheidsfaal.⁰⁷

3.2. EEN SUBSIDIE KAN OP VERSCHILLENDE MANIEREN SCHADE AAN BIODIVERSITEIT TOEBRENGEN EN DE IMPACT KAN PER SUBSIDIE VERSCHILLEN

Niet elke subsidie is even schadelijk voor biodiversiteit en vaak is niet de volledige subsidie schadelijk. Om te kunnen beoordelen wat de impact op biodiversiteit is van een specifieke regeling is het van belang om te kijken naar: het aandeel van de subsidie dat schadelijk is, de manier waarop een subsidie effect heeft op biodiversiteit (impactmechanisme) en de mate van impact. De relatie tussen een subsidie en biodiversiteitsverlies is visueel weergegeven in **figuur 3**.

“Een voor de biodiversiteit schadelijke subsidie vergroot het gebruik van iets dat een specifieke negatieve impact heeft op biodiversiteit.”⁰⁴



FIGUUR 3 – RELATIE TUSSEN SUBSIDIE EN BIODIVERSITEITSVERLIES

Impactmechanisme

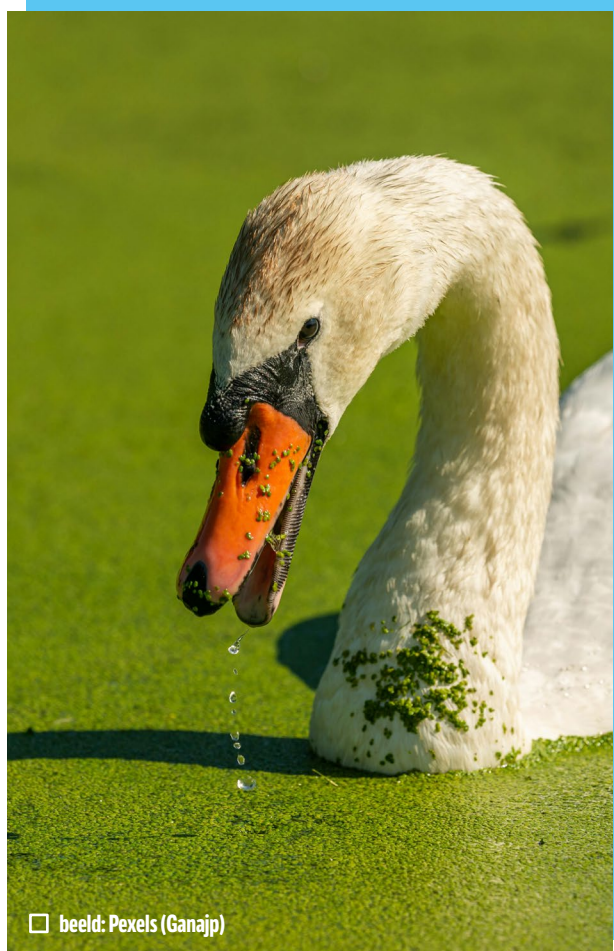
Een subsidie heeft een schadelijk effect als het direct of indirect een bijdrage levert aan één of meer van de vijf oorzaken van de achteruitgang van natuur en biodiversiteit in Nederland en daarbuiten, zoals geformuleerd in de Global Biodiversity Outlook van de CBD.¹⁷ Directe drukfactoren van biodiversiteitsverlies zijn:

- Habitatverlies (als gevolg van verandering van landgebruik)
- Klimaatverandering (door uitstoot van broeikasgassen)
- Vervuiling van het milieu door extra emissies (door vermisting en verzuring) en bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen
- Extra exploitatie van natuurlijke hulpbronnen/grondstoffen
- Introductie van invasieve soorten

Het is van belang om te kijken op welke manier en via welke drukfactoren een subsidie de biodiversiteit beïnvloedt.

Aandeel schadelijk

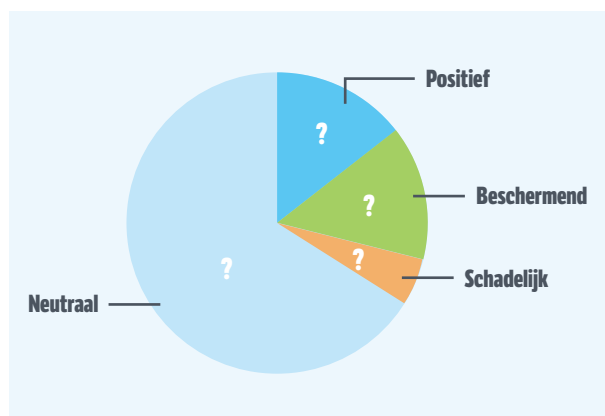
Een subsidie kan biodiversiteit op diverse manieren beïnvloeden: het is bijvoorbeeld mogelijk dat een deel een schadelijke uitwerking heeft, maar een deel ook een beschermende of positieve impact heeft (zie [figuur 4](#)). Het is dus zinvol om te kijken naar het aandeel van de subsidie dat naar activiteiten gaat met een negatieve impact. Eén van de aanbevelingen uit het onderzoek van CE Delft is om subsidies met meerdere activiteiten te compartimentaliseren⁰⁸, waarbij grote subsidieregelingen opgesplitst worden en de effecten per activiteit onderzocht worden. Dit maakt het gemakkelijker om de impact van een activiteit beter te begrijpen en gericht aan te pakken. In analyses naar de effecten van een regeling zullen onzekerheden optreden. Het gebruik van bandbreedtes is een manier om hiermee om te gaan. Zo past WWF (2024)⁰³ in hun onderzoek naar schadelijke subsidies voor biodiversiteit zogenaamde *upper* en *lower limits* toe, waarbij *lower limits* refereren naar het minimale bedrag waarbij met meer zekerheid kan worden vastgesteld dat schade optreedt en *upper limits* refereren naar het bedrag waarvoor er voorlopig bewijs is maar extra onderzoek nodig is om de schadelijke effecten te bevestigen.



□ beeld: Pexels (Ganajp)

Mate van impact

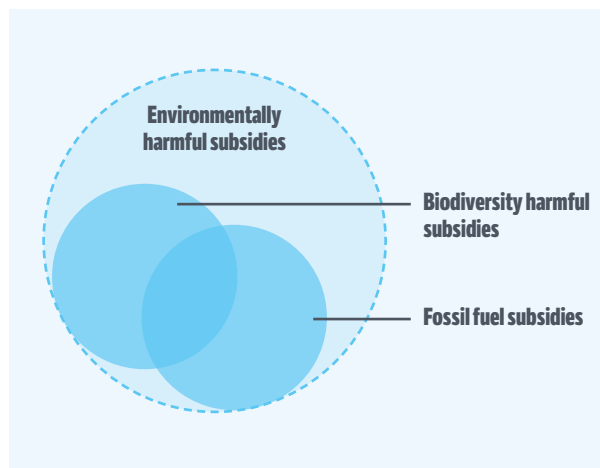
Niet elke subsidie is even schadelijk. Om te beoordelen hoe schadelijk een subsidie is voor de biodiversiteit moet het volgende overwogen worden: wat is de intensiteit van de impact, de schaal waarop impact plaats vindt (lokaal, regionaal, nationaal, mondiaal) en de duur van de interventie en doorwerking van de effecten (korte termijn, geleidelijk, lange termijn)? Een subsidieregeling is bijvoorbeeld zeer schadelijk voor de biodiversiteit wanneer het een kwetsbaar ecosysteem of beschermde diersoort negatief beïnvloedt, het een groot geografisch gebied beïnvloedt en het leidt tot onomkeerbare schade aan biodiversiteit.⁰⁷



■ FIGUUR 4 - EEN SUBSIDIE KAN VERSCHILLENDE EFFECTEN HEBBEN OP BIODIVERSITEIT

Biodiversiteit onderdeel van een breder milieuraamwerk

Subsidies die schadelijk zijn voor de biodiversiteit worden op diverse manieren aangeduid. Waar sommige rapporten het expliciet hebben over *Biodiversity Harmful Subsidies*, gebruiken andere rapporten de bredere benadering van *Environmentally Harmful Subsidies*. De invulling van deze begrippen ligt niet vast en kan ook grotendeels overlappen, zoals weergegeven in [figuur 5](#).⁰⁷ Zo hanteert de Europese Unie de definitie *Environmentally Harmful Subsidies* waarbij de milieueffecten van een financiële overheidsstimulans worden beoordeeld aan de hand van de categorieën uit de EU Taxonomy. Deze categorieën zijn nauw verbonden met de vijf oorzaken van biodiversiteitsverlies.⁰⁸ Over het algemeen kan worden gesteld dat biodiversiteit onderdeel is van een breder milieuraamwerk. Afhankelijk van het onderzoek worden ook aspecten als luchtvervuiling en uitstoot van broeikasgassen meegenomen in de scope. De studies van RVO (2023)⁰⁴, Earth Track (2024)² en Paulson Institute (2020)¹⁷ hebben bijvoorbeeld wel gekeken naar subsidies met effecten voor broeikasgassen en klimaatverandering, terwijl WWF (2024)⁰³ deze buiten beschouwing heeft gelaten. Ook dit is weer bepalend voor de uitkomst.



FIGUUR 5 – BIODIVERSITY HARMFUL SUBSIDIES GERELATEERD AAN ENVIRONMENTALLY HARMFUL SUBSIDIES EN FOSSIL FUEL SUBSIDIES



4 SCHADELIJKE SUBSIDIES IN DE NEDERLANDSE LANDBOUW



In dit hoofdstuk bieden we eerste inzichten in de omvang van en de type Nederlandse landbouwsubsidies die mogelijk schadelijk zijn voor de biodiversiteit. We baseren ons hierbij hoofdzakelijk op de quickscan die RVO in 2023 heeft uitgevoerd. Dit betreft een eerste inventarisatie van mogelijk schadelijke effecten van het instrumentarium voor voedsel en landbouw van het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, nu LNVN).

Hierbij bespreken we de studies door Proveg (2024) en Universiteit Leiden (2024) naar verschillen in subsidiëring tussen dierlijke en plantaardige eiwitten en het onderzoek uitgevoerd door Follow the Money (2024) naar de eco-regeling – een regeling die bedoeld is om positieve effecten te hebben maar onvoldoende doeltreffend is.

4.1. EERSTE STUDIE LAAT RUIM 1 MILJARD EURO AAN MOGELIJK SCHADELIJKE SUBSIDIES VANUIT MINISTERIE VAN LNV ZIEN

In de quickscan van RVO (2023) naar het instrumentarium van voedsel en landbouw van het Ministerie van LNV (nu LNVN) zijn 34 instrumenten doorgelicht, waaronder meer directe krediet- en subsidieregelingen, maar ook meer indirecte fiscale regelingen en garant- en borgstellingen.⁰⁴ De quickscan is gebaseerd op de methodologie van de OESO (zie tekstkader).⁰⁷ Naast Nederland hebben zes andere Europese landen deze methodologie inmiddels toegepast: Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Noorwegen en Zwitserland.

Uit de quickscan komt naar voren dat een derde van de subsidieregelingen en belastingvoordelen die het Ministerie van LNV in 2022 aan boeren aanbood schadelijk kan uitpakken voor de natuur: 12 van de 34 geanalyseerde instrumenten hebben een mogelijk schadelijk effect op natuur en biodiversiteit. Bij elkaar opgeteld gaat dit om ruim 1 miljard euro (1,09 miljard) aan landbouwsubsidies.⁰⁴ Dit is een aanzienlijk bedrag. Ter illustratie, de totale uitgaven in de LNV begroting van 2022 bedroegen 1,8 miljard.¹⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om subsidies voor blijvend grasland die kunnen worden gebruikt voor hoogproductief raaigrasland in plaats van alleen voor kruidenrijk grasland, borgstellingen die worden gebruikt voor de uitbreiding van varkenstallen, of voorlichtingssubsidies die producten uit de intensieve landbouw promoten.¹⁹

€ 1,09 MLD
mogelijk schadelijke landbouwsubsidies
in Nederland / jaar



1 Scoping

Bepaal welke subsidies/type instrumenten worden meegenomen in het onderzoek. De OESO raadt aan om zowel directe als indirecte subsidies mee te nemen.

2 Screening

Identificeer sectoren en subsidies die mogelijk schadelijk zijn voor de biodiversiteit.

3 Data gathering

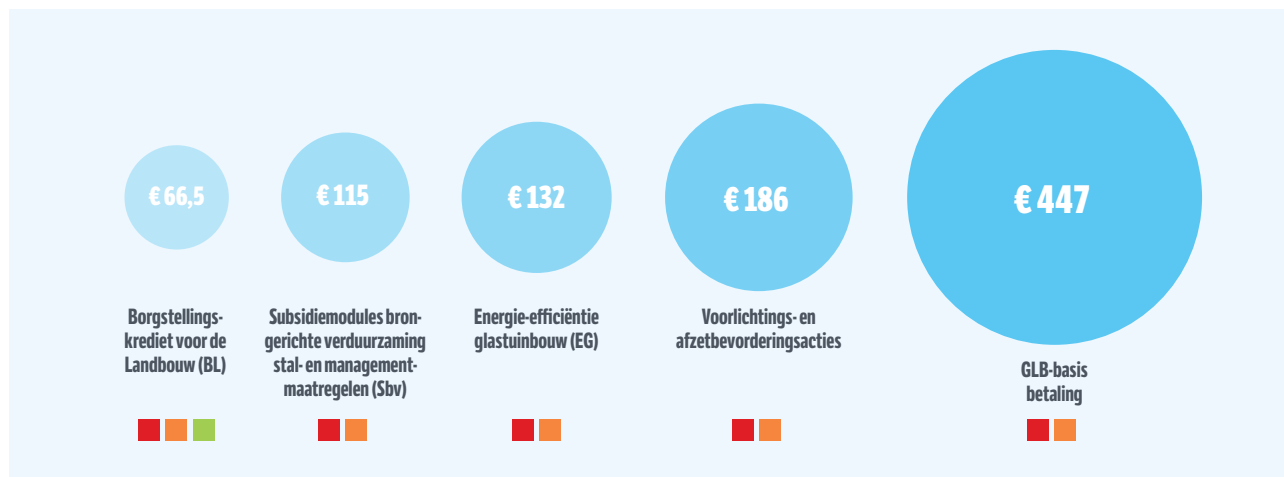
Verzamel data om de omvang van subsidies en andere ondersteuningsmaatregelen te kwantificeren. Omschrijf het doel van de subsidie, de begunstigden en de voorwaarden voor het ontvangen van de subsidie.

4 Assessment

Bepaal de schade van subsidies. Dit kan gaan om een kwalitatieve beoordeling op basis van een 'verkeerslichtsysteem'. Er kan voor worden gekozen om slechts te focusen op schadelijke impact, maar veel studies nemen ook positieve impact mee. Binnen deze categorieën kunnen bovendien gradaties worden aangebracht, zoals 'zeer schadelijk' en 'beperkt schadelijk'.

OESO METHODOLOGIE VOOR HET IDENTIFICEREN
VAN SCHADELIJKE SUBSIDIES

De regelingen met mogelijk schadelijke effecten met de grootste budgetten, die in de quickscan zijn geïdentificeerd, zijn: GLB-basisbetaling (447 miljoen), Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties (186 miljoen), Energie-efficiëntie Glastuinbouw (132 miljoen), Subsiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) (115 miljoen) en Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) (66,5 miljoen) (zie **figuur 6**).⁰⁴



FIGUUR 6 – GROOTSTE SUBSIDIEREGELINGEN MET MOGELIJK SCHADELIJKE EFFECTEN
(ROOD=MOGELIJK SCHADELIJKE EFFECTEN, ORANJE=MOGELIJK BESCHERMEDE EFFECTEN, GROEN=MOGELIJK POSITIEVE EFFECTEN)

GLB-basis betaling en Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties zijn de regelingen met de grootste budgetten met mogelijk schadelijke effecten

De GLB-basisbetaling en Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties zijn de regelingen met de grootste budgetten met mogelijk schadelijke effecten. Ondanks recente hervormingen waarbij meer nadruk wordt gelegd op positieve milieu-impact, zijn deze regelingen nog steeds mogelijk schadelijk en zorgen ze op z'n best voor bescherming en daarmee minder druk op de biodiversiteit.⁰⁴

GLB-basisbetaling

De GLB-basisbetaling – die 31 procent van de EU-begroting beslaat – is opgezet om voedselzekerheid te bevorderen vanuit het adagium 'nooit meer honger'. De maatschappij en de landbouwsector zijn sinds invoering van deze regeling echter veranderd en opgaven als stikstof, klimaat, waterkwaliteit en natuur/biodiversiteit worden steeds belangrijker.⁰⁴ Per 2023 zijn er daarom nieuwe hervormingen van het GLB doorgevoerd voor de periode 2023-2027 waarbij het conditionaliteitssysteem (GLMC) verder is uitgebreid en versterkt ten behoeve van natuur.²⁰ Boeren moeten voldoen aan strengere eisen voor duurzaamheid van de bedrijfsvoering en van het water-, bodem- en natuurbeheer om een basispremie te ontvangen. Daarnaast wordt de directe inkomenssteun voor agrariërs met grond (van ca. 220 euro per hectare) de komende jaren verder afgebouwd ten gunste van maatregelen voor het verbeteren van de leefomgeving (zoals de eco-regeling).⁰⁴

Alhoewel deze plannen groener zijn dan in het vorige GLB, concludeerde de Europese Rekenkamer dat deze ontoereikend zijn om de door de EU gestelde milieu- en klimaatambities te behalen. Ook ontbreekt het in het nieuwe GLB aan een effectief monitoringskader om groene prestaties te kunnen beoordelen.²⁰ Het gebrek aan ambitie is niet alleen een uitdaging voor het milieu, maar ook voor de boeren. Zo heeft directe inkomenssteun het onbedoelde effect dat grond- en pachtprizen verder worden opgedreven.⁰⁴ Daarnaast wordt de GLB-basisbetaling per hectare uitgekeerd,²¹ wat schaalvergroting en meer intensieve productie in de hand werkt. Waar de betaling aan hectares is gekoppeld, ontstaan namelijk niet alle kosten voor de boer per hectare. Dit betekent dat bedrijven met een groot areaal meer subsidie ontvangen ten opzichte van bedrijven met een kleiner areaal.

Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties

De regeling Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties is opgezet om de afzet van producten uit de Nederlandse land- en tuinbouw te bevorderen en zo de economische ontwikkeling van de sector te stimuleren. Sinds 2021 is er een stimulerende hervorming doorgevoerd waarbij meer budget is gelabeld (ca. 60 miljoen euro) voor de promotie van duurzame en biologische landbouw en het eten van groenten en fruit. Tegelijkertijd gaat nog altijd het grootste deel van het subsidiebudget naar de algemene promotie van EU-landbouwproducten in derde landen (ca. 88 miljoen euro). Deze focus op productie heeft naast economische groei ook geleid tot schaalvergroting en intensivering wat de balans met de natuur heeft verstoord.⁰⁴

“Ondanks recente hervormingen hebben de GLB-basis betaling en Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties nog steeds schadelijke effecten op biodiversiteit”



▣ beeld: Unsplash (Katrien van Crombrughe)

Energie-efficiëntie Glastuinbouw, Subsiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen, Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) – hoogtechnologische innovaties en eenzijdige of te brede focus vaker schadelijk voor natuur

Ook de regelingen Energie-efficiëntie Glastuinbouw (EG) en Subsiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (sbv) leiden deels tot mogelijk schadelijke effecten en op z'n best tot minder druk op biodiversiteit. Deze subsidies zijn gericht op het specifiek oplossen van één beleidsopgave (zoals klimaat of stikstof) en verliezen daardoor neveneffecten op andere beleidsdoelen uit het oog. Zo leidt de focus op hoogtechnologische innovaties in de praktijk veelal tot schaalvergroting en intensivering ten nadele van meer natuurinclusieve oplossingen.⁰⁴

Het Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) is ook een grote subsidie met mogelijk schadelijke effecten op de biodiversiteit (naast mogelijk positieve effecten en minder druk). Zo is de BL heel breed opgezet en stimuleert het verschillende soorten landbouw – van extensieve natuurinclusieve landbouw tot hele intensieve hoogtechnologische landbouw – waardoor de impact van de regeling op biodiversiteit ook sterk uiteenloopt.⁰⁴

4.2. HET MERENDEEL VAN DE SUBSIDIES KOMT TEN GOEDE AAN PRODUCTIE VAN DIERLIJKE EIWITTEN

Studies van de Universiteit Leiden (2024)⁰⁵ en Proveg (2024)⁰⁶ tonen aan dat een groot deel van de landbouwsubsidies naar veeteelt gaat en dat heeft gevolgen voor de biodiversiteit.

Alhoewel er ook meer natuurinclusieve vormen van veehouderij bestaan, leidt met name de intensieve veehouderij tot negatieve milieu-effecten. Onze vlees- en zuivelconsumptie legt een enorme druk op het beschikbare land. Universiteit Leiden (2024)⁰⁵ toont aan dat 75 tot 80 procent van het landbouwareaal in de EU wordt gebruikt voor het houden van dieren en het produceren van diervoeding. Ook leidt een dierlijk voedingspatroon tot hoge uitstoot van broeikasgassen, stikstof en ammoniak. Zo zijn dierlijke producten verantwoordelijk voor 84 procent van de landbouw-gerelateerde broeikasgasemissies in de EU.⁰⁵ Uitstoot van broeikasgassen, stikstof en ammoniak leidt vervolgens tot bodemdegradatie, verontreiniging van grond- en oppervlaktewater en verlies aan biodiversiteit.⁰⁵ De Gezondheidsraad (2023)²² heeft berekend dat een verschuiving naar een voedingspatroon met 60 procent plantaardige en 40 procent dierlijke eiwitten kan leiden tot 25 procent minder uitstoot van broeikasgassen en 25 procent minder landgebruik ten opzichte van het huidige voedingspatroon (57 procent dierlijk versus 43 procent plantaardig). Bij een volledig plantaardig dieet zouden we slechts 57 procent van het huidige landbouwareaal nodig hebben om 20 miljoen Nederlanders te voeden.⁰⁶

Ondanks ambities van de overheid om meer consumptie van plantaardige eiwitten te stimuleren*, gaat een groot deel van de landbouwsubsidies naar de veeteelt. Een belangrijke oorzaak is dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid nog altijd met name focust op landgebruik en betalingen koppelt aan hectares.⁰⁵ Uit onderzoek van ProVeg (2024)⁰⁶ blijkt dat er in Nederland tussen 2018 en 2021 maar liefst 71 keer meer subsidie werd verstrekt aan vlees- en zuivelproductie dan aan plantaardige en gekweekte alternatieven: 2 miljard euro tegenover 28,7 miljoen euro (zie **figuur 7**). Ook op Europees niveau gaan er veel landbouwsubsidies naar het houden van dieren en de productie van veevoer (meer dan 80 procent van de subsidies uit het GLB).⁰⁵

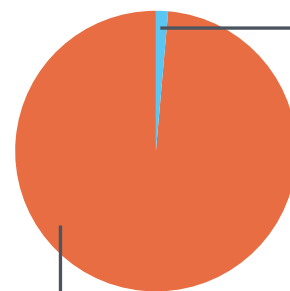


□ beeld: Pexels (Matthias Zomer)



€ 27,8 M

aan subsidies werd verstrekt aan plantaardige en gekweekte alternatieven



€ 2 MLD

aan subsidies werd verstrekt aan vlees en zuivel



FIGUUR 7 – ER WORDT IN NEDERLAND 71 KEER MEER SUBSIDIE VERSTREKT AAN DIERLIJKE EIWITTEN VERGELEKEN MET PLANTAARDIGE EIWITTEN

* Het merendeel van de Nederlandse eiwitname is dierlijk: 57 procent dierlijke ten opzichte van 43 procent plantaardige eiwitten. De overheid streeft naar een gelijke balans van 50/50 in 2030.

4.3. REGELINGEN DIE BEDOELD ZIJN OM POSITIEVE EFFECTEN TE HEBBEN ZIJN ONVOLDOENDE DOELTREFFEND

Naast subsidies die mogelijk schadelijke effecten hebben op biodiversiteit zijn er ook subsidies die ontwikkeld zijn om positieve milieu- en natuureffecten te realiseren, maar die als onvoldoende effectief of doeltreffend worden beschouwd. Een voorbeeld daarvan is de eco-regeling die in 2021 door de EU werd ingevoerd om betalingen vanuit het GLB meer in lijn te brengen met duurzaamheidsdoelen (zie tekstkader).

De eco-regeling in Nederland heeft een budget van 760 miljoen euro (over de periode 2023-2028) en heeft vergroening van de landbouw en toekomstbestendig boeren tot doel. In Nederland wordt dit ingevuld via een puntensysteem, waarbij boeren extra subsidie kunnen ontvangen door het doen van specifieke ecologische activiteiten.²³

Alhoewel de eco-regeling is ingevoerd om de druk op biodiversiteit te verminderen en deze te herstellen, is er ook kritiek op de doeltreffendheid van deze regeling. Zo is niet duidelijk in welke mate de eco-activiteiten bijdragen aan verbeteringen op biodiversiteit, bodem en lucht, klimaat, landschap en waterkwaliteit.⁰⁴ Niet alle natuur en biodiversiteit die door deze regeling wordt gestimuleerd is permanent⁰⁴ en bepaalde activiteiten die een positieve impact hebben op biodiversiteit, zoals een voedselbos, worden niet als eco-activiteit aangemerkt.^{24*} Ook wordt er zeer beperkt rekening gehouden met regionale verschillen. Dit belemmert de effectiviteit aangezien de toepasbaarheid en impact van een maatregel per regio verschilt (met name wanneer gekeken wordt naar biodiversiteitsimpact). Duidelijke doelen ontbreken, aangezien bij de formulering van de doelen zo veel mogelijk rekening is gehouden met de haalbaarheid voor boeren.²³ Daarnaast ontbreekt het aan een goed monitoringstelsel voor het behalen van de doelen wat essentieel is om effectiviteit en voortgang vast te stellen.⁰⁴ Vanwege het breed toegankelijke karakter, ontving 80 procent van de boeren in het eerste jaar een subsidie vanuit de eco-regeling.²³ De eco-regeling lijkt een standaardsubsidie te worden waar bijna alle boeren van kunnen profiteren. Dit heeft als gevolg dat de geldpot verdeeld moet worden over een groot aantal boeren, waardoor er minder geld beschikbaar is voor boeren die zich toeleggen op het ontwikkelen van duurzame activiteiten. Zo wordt het minder aantrekkelijk om extra inspanningen voor natuurherstel te leveren.

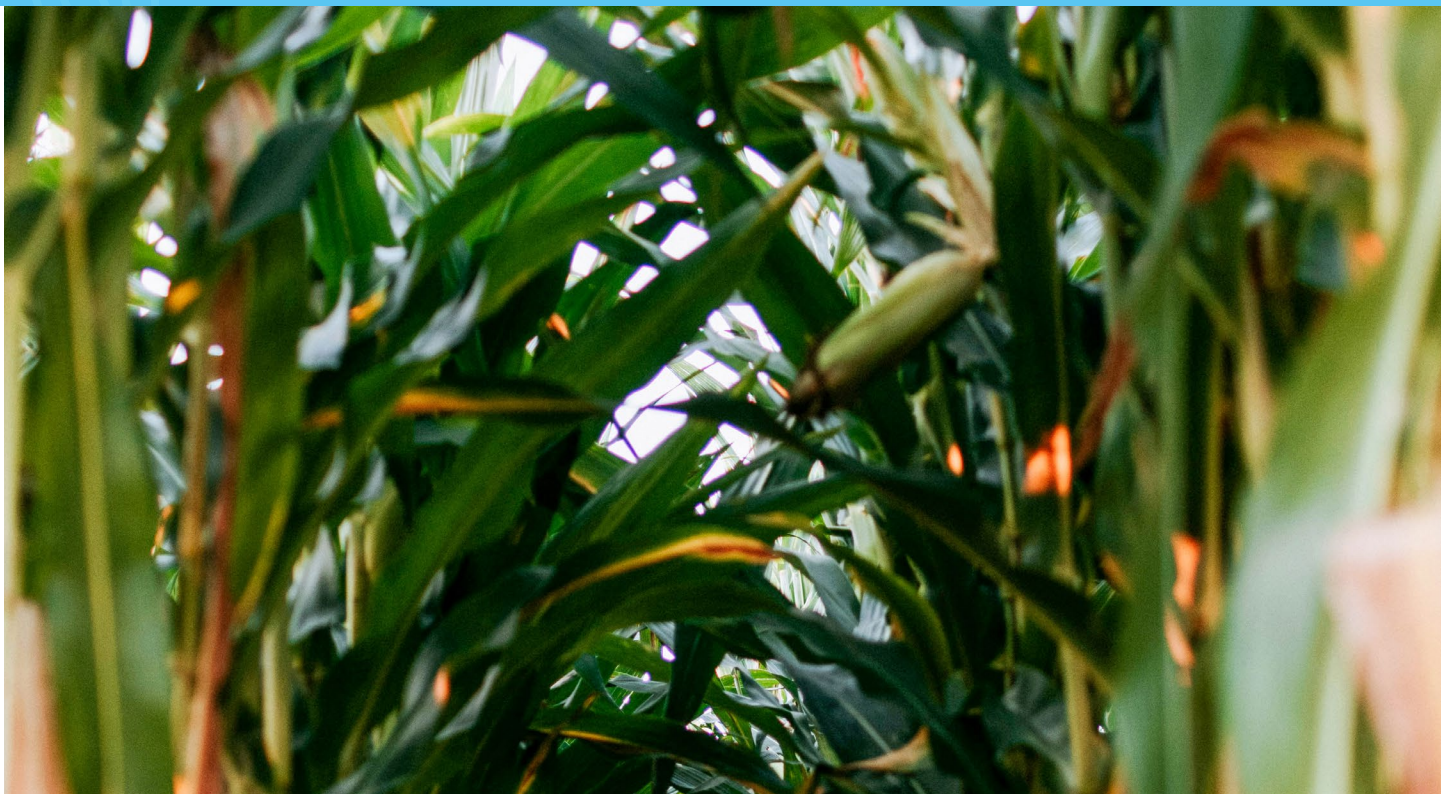
ECO-REGELING



* En waar het wel als eco-activiteit kan worden aangemerkt – zoals bedrijven met een zeer grote diversiteit aan gewassen – kan het invullen van de gecombineerde opgave erg tijdrovend en daardoor niet rendabel zijn.

5

WAT WE NU AL WETEN OVER SCHADELIJKE SUBSIDIES IN NEDERLAND IS NAAR VERWACHTING EEN ONDERSCHATTING



De RVO quickscan biedt een belangrijk startpunt voor het identificeren van subsidies die (mogelijk) schadelijk zijn voor de biodiversiteit. Om de totale omvang en impact van deze subsidies te bepalen is nader onderzoek nodig. Enerzijds is misschien niet de volledige 1 miljard euro schadelijk omdat voorsnog niet duidelijk is welk deel van de subsidies tot negatieve effecten leidt. Anderszijds zijn veel subsidies nog niet meegenomen vanwege de gehanteerde definitie en scope. Bij een bredere definitie en scope – in lijn met de methodologie van OESO en CE Delft – zullen er meer instrumenten worden geïdentificeerd die mogelijk negatieve effecten op biodiversiteit hebben en zal het bedrag van 1 miljard naar verwachting een onderschatting zijn.

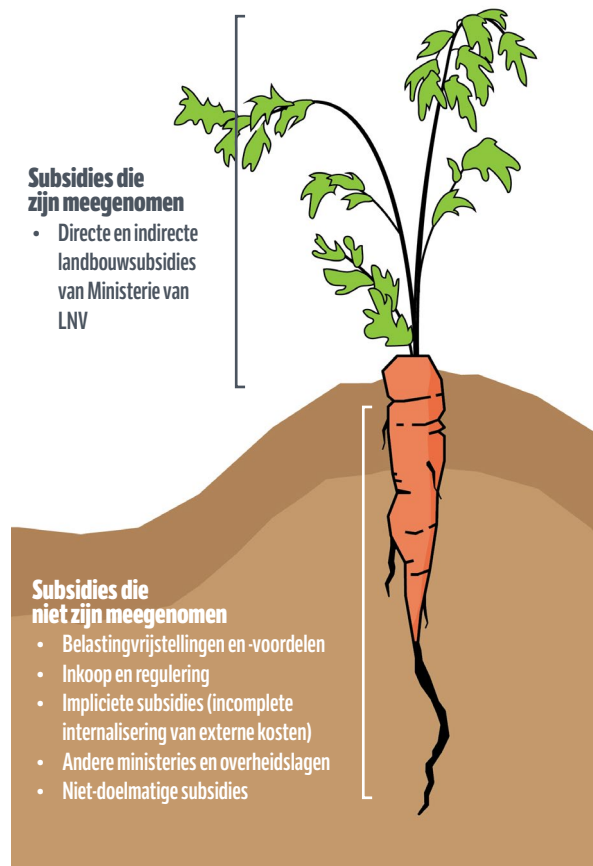
Door ook te kijken naar niet-doelmatige subsidies met beoogde positieve effecten, ontstaat er opnieuw een groter bedrag aan subsidies die niet effectief worden ingezet voor de transitie naar een robuust en toekomstbestendig landbouwsysteem. Tot slot is vervolgonderzoek nodig om meer inzicht te krijgen in impact van subsidies zodat deze doelmatiger en minder schadelijk kunnen worden ingericht.

5.1. DE DEFINITIE EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK BEPALEN IN ZEER GROTE MATE WELKE SUBSIDIES JE 'VINDT'

De 1 miljard euro aan subsidies die door RVO als mogelijk schadelijk is geïdentificeerd, is waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke omvang aan subsidies die (deels) schadelijk zijn voor natuur en biodiversiteit. Dit heeft te maken met de gehanteerde definitie en scope van een subsidie zoals geïllustreerd in **figuur 8**.

Subsidies zijn er in vele vormen. Afhankelijk van welke subsidies worden meegenomen, verschilt de totale omvang van schadelijke subsidies. Bij een bredere definitie kunnen er meer subsidies worden geïdentificeerd met mogelijk schadelijke effecten op biodiversiteit. Zo zijn de bedragen van belastingvrijstellingen, belastingvoordelen en impliciete subsidies zoals het niet-internaliseren van externe kosten groot,⁰⁷ maar in de RVO quickscan nog buiten beeld. Wanneer deze kosten zouden worden meegenomen in de berekening, zou het totale bedrag veel hoger uitkomen dan de 1 miljard die nu als mogelijk schadelijk is geïdentificeerd.

Naast het type subsidie dat in beschouwing wordt genomen, bepaalt ook de scope – waaronder het onderzochte ministerie, de onderzochte sector en de overheidslaag (Rijk, provincie, waterschap, gemeente) – welke subsidies worden meegenomen. In de quickscan die door RVO is uitgevoerd wordt bijvoorbeeld alleen gekeken naar landbouwsubsidies van het Ministerie van LNV (nu LNVN) uit 2022 en worden andere ministeries, regelingen voor de visserij en provinciale instrumenten buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn er veel ontwikkelingen gaande in de landbouw in relatie tot natuur en biodiversiteit, met name op het vlak van beleid en instrumentarium.⁰⁴ Het ministerie van LNV (nu LNVN) heeft opdracht gegeven aan CE Delft om vervolgonderzoek te doen naar de impact van publieke regelingen op biodiversiteit. CE Delft stelt een bredere analyse voor waarbij 70 instrumenten (55 Nederlandse en 15 Europese) van jaarlijks minimaal 3 miljoen euro worden meegenomen.⁰⁸ Dit betreft meer dan een verdubbeling van de 34 instrumenten die in de 2023 quickscan werden geanalyseerd. Door de scope op te rekken en nieuwe regelingen (na 2022) mee te nemen, kan het aantal subsidies en het totale budget dat mogelijk schadelijk is voor de biodiversiteit fors hoger uitvallen dan de huidige 1 miljard euro.



FIGUUR 8 – SCOPE VAN RVO QUICKSCAN NAAR SCHADELIJKE LANDBOUWSUBSIDIES



5.2. POSITIEVE SUBSIDIES ZIJN SOMS ONVOLDOENDE DOELTREFFEND EN DE MATE VAN SCHADELIJKHEID IS IN NEDERLAND NOG NIET ONDERZOCHT

Naast de ruim 1 miljard euro aan schadelijke subsidies, bestaat er ook een groot bedrag aan subsidies die bedoeld zijn om positieve effecten te bereiken, maar waarvan de effectiviteit beperkt is. Een voorbeeld daarvan is de eco-regeling, met een omvang van 152 miljoen euro per jaar. Zo ontstaat er nog een veel groter bedrag aan subsidies die niet per se schadelijk zijn, maar ook niet doelmatig worden ingezet voor de transitie naar een robuust en toekomstbestendig landbouwsysteem.



Daarnaast is in de RVO quickscan (2023) nog niet onderzocht wat de daadwerkelijke impact is van de onderzochte landbouwsubsidies op biodiversiteit, zoals beschreven in stap 4 uit de OESO methodologie.⁰⁷ Dit kan invloed hebben op de totale omvang aan schadelijke subsidies: het kan zijn dat slechts een deel van de subsidiepot schadelijk is. Pas na aanvullend onderzoek, dat meer inzicht geeft in waarom en in welke gevallen subsidies schadelijk zijn, kan dit met zekerheid worden vastgesteld. Naar verwachting zal alsnog een groot deel van de 1 miljard mogelijk schadelijk zijn. Zo stelt onderzoek van WWF (2024)⁰³ dat er met meer zekerheid kan worden vastgesteld dat de op areaal gebaseerde GLB-basisbetaling (de grootste subsidiepot) schadelijke effecten heeft en dat deze in zijn totaliteit schadelijk is. Vervolgonderzoek is nodig om meer zicht te krijgen op de werkelijke impact van de landbouwsubsidies. Een impact analyse kan inzicht geven in de grootste regelingen met de meest schadelijke effecten en kan helpen bepalen welke regelingen (als eerste) afgebouwd en omgebogen moeten worden. Meer inzicht is belangrijk om gerichte hervormingen door te voeren, zodat de specifieke onderdelen van subsidies die schadelijk zijn, aangepakt kunnen worden.

6

HEFBOMEN VOOR VERANDERING



Met de quickscan uit 2023 heeft Nederland een eerste belangrijke stap gezet in het identificeren van subsidies die mogelijk schadelijk zijn voor de biodiversiteit, een proces dat in lijn met de afspraken binnen het KM-GBF uiterlijk in 2025 moet worden afgerond. In 2024 is, in opdracht van de Nederlandse overheid, door CE Delft een belangrijke volgende stap gezet met de ontwikkeling van een methodologie voor het beoordelen van biodiversiteitseffecten van publieke financiële prikkels. De Nederlandse overheid heeft opdracht gegeven om aan de hand van deze methode langs verschillende ministeries een breder onderzoek te doen naar de impact van publieke regelingen op biodiversiteit. Dit inzicht is belangrijk, maar verandering vindt pas plaats wanneer er ook aan de knoppen wordt gedraaid. De volgende stap is dan ook om te kijken hoe regelingen en budgetten kunnen worden omgebogen zodat publieke geldstromen bijdragen aan een veerkrachtig en toekomstbestendig landbouwsysteem: een landbouwsysteem met perspectief voor boeren, voor dieren, voor het milieu én voor onze gezondheid.

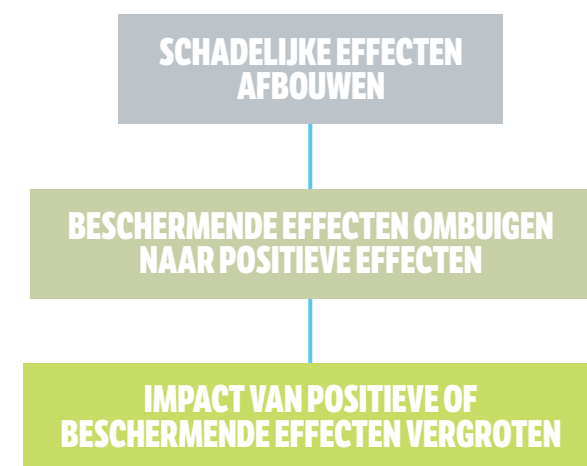
Er zijn verschillende mogelijkheden om voor biodiversiteit schadelijke landbouwsubsidies om te buigen. De keuzes die hierbij worden gemaakt, zijn onderdeel van een politieke belangenafweging. Los van politieke voorkeuren, zijn daarbij een aantal vragen te stellen en stappen te doorlopen. Daarbij is het allereerst zinvol om het oorspronkelijke doel van een schadelijke subsidie te onderzoeken – vaak geldt dat negatieve biodiversiteitseffecten onbedoelde neveneffecten zijn. Welke (maatschappelijke) doelen beoogt de subsidie te bereiken? En via welke route heeft de subsidie (onverwachts) schadelijke effecten veroorzaakt? De vervolgstap is om inzichtelijk te maken of en hoe datzelfde doel kan worden bereikt zonder schadelijke effecten op biodiversiteit. Het is ook raadzaam om bij het onderzoek naar het ombuigen van schadelijke subsidies de ontvangers van de subsidies te betrekken. Hoe kan de subsidie opnieuw worden vormgegeven, zodat deze de gebruiker kan helpen om bedrijfskeuzes te maken die biodiversiteit ondersteunen in plaats van schaden? Dit kan ook helpen om de subsidie doeltreffender te maken en om draagvlak voor ombuiging te creëren.

Binnen de RVO Quickscan zijn een aantal eerste handelingsopties in kaart gebracht langs drie lijnen: het afbouwen van schadelijke effecten, het ombuigen van beschermende effecten naar positieve effecten en het vergroten van positieve impact. Deze lijnen bouwen voort op de principes van *Do no harm* en *Nature Positive*, waarbij schadelijke effecten binnen subsidies worden afgebouwd en positieve effecten voor biodiversiteit verder worden versterkt. Deze denkrichting ligt ook in lijn met het thought paper *“Changing the Rules of the Game: Reforming targets, regulations and incentives to promote Nature Positive outcomes”*²⁴, waarin wordt betoogd dat er een paradigmaverschuiving nodig is van *Do no harm* naar *Nature Positive* om de doelen van het KM-GBF te realiseren.

Aan de hand van deze handelingsrichtingen, worden in **figuur 9** een aantal aangrijpingspunten geïdentificeerd om tot ombuigingen te komen van voor biodiversiteit schadelijke landbouwsubsidies. Het afbouwen van schadelijke subsidies biedt daarnaast ook meer mogelijkheden om natuurinclusieve activiteiten te financieren, zoals het betalen van boeren voor ecosysteemdiensten die ze leveren.



beeld: Wikimedia (Andreas Trepte)



FIGUUR 9 – HANDELINGSRICHTINGEN

Schadelijke effecten afbouwen

Vanuit de de RVO quickscan worden er een aantal manieren geïdentificeerd om schadelijke effecten van subsidies af te bouwen. Zo zou de focus in subsidies minder moeten liggen op technische innovaties, en meer op sociale innovaties en nieuwe verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw. Er liggen kansen om binnen het GLB activiteiten te belonen die gericht zijn op het leveren van ecosysteemdiensten.⁰⁴ Binnen de regeling Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties kunnen schadelijke effecten worden afgebouwd door weg te gaan van een exportoriëntatie en meer in te zetten op bijvoorbeeld korte, lokale ketens en het promoten van de eiwittransitie.⁰⁴

Een andere manier om schadelijke effecten af te bouwen is door voorwaarden te stellen dat er geen negatieve effecten mogen plaatsvinden op natuur en biodiversiteit. Deze dienen streng genoeg te zijn – zo zouden de conditionaliteiten (GLMC's) zoals deze nu voor de GLB-basisbetaling worden gehanteerd aangescherpt moeten worden om negatieve impact te voorkomen.⁰⁴ Daarnaast zou de directe inkomenssteun verder moeten worden afgebouwd om schadelijke intensivering tegen te gaan.⁰⁴

De studie van WWF (2024) naar schadelijke subsidies noemt ook het toepassen van 'do-no-significant-harm'-condities als mogelijkheid om schadelijke effecten af te bouwen.⁰³ Daarnaast benoemen wij ook het uitsluiten van (sub-)sectoren die schadelijke effecten op biodiversiteit veroorzaken.

Beschermende effecten ombuigen naar positieve effecten

Vanuit de de RVO quickscan worden er een aantal manieren geïdentificeerd om beschermende activiteiten om te buigen naar positieve effecten. Door (soms kleine) aanpassingen te maken in instrumenten kan natuur niet alleen behouden worden maar ook actief gestimuleerd worden. Een effectieve strategie is om actief beleid te voeren op vrijgekomen grond en deze in te zetten voor natuurinclusieve vormen van landbouw.⁰⁴

Ook noemt RVO verdere uitbreiding van eisen voor verduurzaming binnen subsidieinstrumenten, waarbij meer aandacht is voor natuur en biodiversiteit. Zo zou de regeling 'behoud grasland bij afbouw derogatie' kruidrijk grasland actief kunnen stimuleren⁰⁴ (wat momenteel niet gebeurt). Op deze manier wordt niet alleen het grasland behouden, maar wordt ook de biodiversiteitswaarde van het grasland verhoogd.

Impact van positieve of beschermende effecten vergroten

Een strategie die RVO noemt om de impact van positieve of beschermende effecten te versterken is het vergroten van de integraliteit van instrumenten. Zo kan er als voorwaarde worden gesteld dat aanvragen moeten bijdragen aan verschillende beleidsdoelen waardoor schadelijke effecten en afwenteling worden voorkomen. Een ander mechanisme is het toekennen van extra punten wanneer aanvragen aan meerdere beleidsdoelen bijdragen.⁰⁴

Ook zou de doeltreffendheid en effectiviteit van regelingen – zoals bijvoorbeeld de eco-regeling – moeten worden vergroot. Voor de eco-regeling – zo benoemt RVO⁰⁴ en Follow the Money²³ – zou dit bijvoorbeeld kunnen door meer activiteiten met een positieve impact op biodiversiteit mee te nemen of door activiteiten met hogere impact (nog) meer punten te geven. Het opzetten van een effectief monitoringskader is van cruciaal belang om groene prestaties te kunnen beoordelen en de impact van regelingen te vergroten.

Verder is het van belang dat regelingen goed op elkaar worden afgestemd. Zo benoemt WWF (2024) dat de eco-regeling en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in Nederland conflicteren: de regelingen concurreren om ruimte voor natuurmaatregelen. Door deze regelingen beter op elkaar af te stemmen kan meer impact worden gemaakt.⁰³

Dit zijn slechts enkele handelingsopties. Andere aangrijpingspunten worden ook aangereikt in "IBO Biodiversiteit: Snel aan de slag!"²⁵ en in de Investeringsagenda Natuurinclusief.²⁶ Als onderdeel van het National Biodiversity Strategy and Action Plan en het bijbehorende National Biodiversity Finance Plan zal Nederland tot een coherente aanpak moeten komen om de doelen op het vlak van natuur en biodiversiteit te behalen. Het ombuigen van knellende publieke regelingen is niet alleen één van de doelen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, het is ook een kostenefficiënte manier om tot een volhoudbaar landbouw- en voedselsysteem te komen.

DANKWOORD

Transitiecoalitie Voedsel

Maritha Werther | Programmamanager Belonen en Beprijzen
maritha@transitiecoalitievoedsel.nl

Tom Kools | Manager Public Affairs
tom@transitiecoalitievoedsel.nl



BRONNEN

01 – CBD (2022)

[Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework](#). Target 18 Reduce Harmful Incentives by at Least \$500 Billion per Year, and Scale Up Positive Incentives for Biodiversity.

02 – Earth Track (2024)

[Protecting Nature by Reforming Environmentally Harmful Subsidies: An Update](#).

03 – WWF (2024)

[Can your money do better?](#) Redirecting harmful subsidies to foster nature & climate resilience.

04 – RVO (2023)

[Quickscan effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit](#).

05 – Leiden University (2024)

[How EU farm subsidies favour high-emission animal products](#).

06 – ProVeg (2024)

[Opinie: Meer plantaardig eten is een win-win](#).

07 – OECD (2022)

[Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity](#). A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice.

08 – CE Delft (2024)

[Assessing biodiversity effects of public financial incentives](#). A methodology for the Dutch government.

09 – European Commission

[Phasing out Environmentally Harmful Subsidies](#).

10 – UNEP (2023)

[State of Finance for Nature](#).

11 – Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture (2024)

[A shared prospect for farming and food in Europe](#).

12 – Collectief Natuurinclusief (2024)

[Agenda Natuurinclusief 2.0](#).

13 – BoerenNatuur (2017)

[Position paper. Natuurinclusieve landbouw: heldere definitie en meer inzet nodig](#).

14 – SOMO, Oil Change International, Milieudefensie (2023)

[Rechtvaardig afbouwen van fossiele subsidies](#).

15 – IMF (2013)

[Energy subsidies reform: lessons and implications](#).



16 – CBD (2014)

[Global Biodiversity Outlook 4](#). A mid-term assessment of progress towards the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020.

17 – Paulson Institute, The Nature Conservancy, and the Cornell Atkinson Center for Sustainability (2020)

[Financing nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap](#).

18 – LNV (2022)

[Begroting LNV 2022](#).

19 – Het Nationaal Dashboard Biodiversiteit

[Doel 13. Schadelijke subsidies afschaffen](#).

20 – Europese Rekenkamer (2024)

[Plannen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid](#). Groener maar niet conform de milieu- en klimaatambities van de EU.

21 – European Commission

[Income support explained. Overview of direct payments for farmers](#).

22 – Gezondheidsraad (2023)

[Advies Gezonde Eiwittransitie](#).

23 – Follow the Money (2024)

[De eco-regeling voor duurzame landbouw kost 760 miljoen, maar de natuur heeft er amper baat bij](#).

24 – Nature^Squared & Arcadis (2024)

[Changing the Rules of the Game: Reforming targets, regulations and incentives to promote Nature Positive outcomes](#).

25 – Rijksoverheid (2023)

[Interdepartementaal Beleidsonderzoek \(IBO\) Biodiversiteit, 'Snel aan de slag!'](#)

26 – De Natuurverdubbelers & Rebel (2024)

[Investeringsagenda Natuurinclusief](#).





Scan de QR code om het
rapport te downloaden of
online te bekijken.



De Natuurverdubbelers