Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Handreiking voor het stapelen van betalingen en andere voordelen

Hoe kunnen betalingen en andere voordelen voor geleverde duurzaamheids-resultaten op het boerenerf door middel van KPI's worden gestapeld?

Colofon

Ministerie van LVVN
Deze Handreiking is opgesteld in opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Directoraat-Generaal Agro, in het kader van stimuleren voor duurzaamheidsprestaties.

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van haar producten en dit document is dan ook volledig toegankelijk. Delen van deze publicatie mogen overgenomen worden op voorwaarde van bronvermelding.

Disclaimer
De Handreiking bevat geen uitputtend overzicht en er kunnen geen rechten ontleend worden aan de tekst. Bij het opstellen en beoordelen van KPI-regelingen is de geldende wet- en regelgeving leidend. De tekst van deze Handreiking is en blijft in ontwikkeling. Suggesties voor verbeteringen en aanvullingen zijn welkom en kunnen gedeeld worden via het contactformulier op de website Groeien naar Morgen.

Actuele versie
Het ministerie van LVVN streeft ernaar de handreiking jaarlijks te updaten, waardoor de handreiking een 'levend' document is.

Contact
Suggesties voor verbeteringen en aanvullingen zijn welkom en kunnen gedeeld worden via het contactformulier op de website Groeien naar Morgen.

Inhoudsopgave

1. Introductie **5**

2. Leeswijzer **6**
2.1 Toelichting veelgebruikte termen 6
2.2 Relevante beleidskaders: staatssteun en mededinging 10
2.2.1 Staatssteunregels 10
2.2.2 Opties voor het verlenen van publieke steun 10
2.2.2.1 De de-minimisverordening voor de landbouwsector 11
2.2.2.2 De Landbouwvrijstellingsverordening (LVV) 11
2.2.2.3 Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) 12
2.2.2.4 De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector 12
2.2.2.5 De Catalogus Groenblauwe Diensten 12
2.2.3 Voor- en nadelen opties publieke steun 13
2.3 Mededingingsregels 13
2.3.1 Het kartelverbod 13
2.3.2 Duurzaamheidsafspraken als uitzondering 14
2.3.3 Overheden en mededingingsregels 14
2.3.4 KPI's en de regels m.b.t. staatssteun en mededinging 14
2.3.5 KPI's en de staatssteunregels 14
2.3.6 Stapeling van publieke steun 15
2.3.7 KPI's en de mededingingsregels 16
2.3.8 KPI's en de huidige beleidskaders: conclusies 16
2.4 Vormen van betalingen en andere voordelen 17
2.5 Het stapelen van betalingen voor duurzaamheidsresultaten 18

3. Casussen **19**
3.1 Casus 1: Stapeling publieke betalingen 19
3.2 Casus 2: Stapeling private betalingen en andere voordelen 22
3.3 Casus 3: stapeling publieke-private betalingen en andere voordelen 25

4. Lopende ontwikkelingen, trajecten en kansen **29**
4.1 Landelijke KPI-taal 29
4.2 Herziening de-minimisverordening (w.o. ophogen steunbedrag) 29
4.3 Toevoeging toepassing KPI's in Catalogus Groenblauwe Diensten 30
4.4 Onderzoek naar kostenonderbouwing klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen in de melkveesector 30
4.5 Duurzaamheidsprestaties als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) 30
4.6 Nuttige informatie en links 31

Bijlagen 32

1. Introductie

Agrarische ondernemers kunnen op diverse manieren gestimuleerd worden om duurzaamheidsresultaten te behalen. Eén van die manieren is om hen te betalen/belonen voor de geleverde prestaties. Dat kan door gebruik te maken van (een set van) kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Aan deze KPI's kunnen drempel- en streefwaarden worden gekoppeld, die gelinkt zijn aan de doelen die gehaald moeten worden op het vlak van klimaat, bodem, water, landschap en biodiversiteit. De drempelwaarden zijn de minimale waarden waaraan voldaan moet worden. De drempelwaarden richten zich op het voorkomen van achteruitgang, maar zijn ook een manier om te zorgen dat voldaan wordt aan de eis van bovenwettelijkheid [zie deze toelichting]. De streefwaarden waarborgen dat er verbeteringen gerealiseerd worden. Boeren kunnen een vergoeding ontvangen als zij de vastgestelde streefwaarden halen. Oftewel: zij worden betaald voor de resultaten (KPI-scores) die zij behalen. Via pilots en subsidies wordt deze werkwijze al op allerlei plekken in Nederland toegepast.

Het werken met KPI's is onderdeel van het streven van zowel publieke als private partijen om niet meer voor te schrijven welke maatregelen boeren moeten nemen, maar in plaats daarvan aan te geven welke doelen boeren moeten halen. Dat geeft boeren de vrijheid om zelf te kiezen *hoe* zij die doelen gaan halen, waardoor zij hun keuzes beter af kunnen stemmen op hun specifieke bedrijfssituatie. Deze werkwijze is naar verwachting kosteneffectiever en stimuleert boeren om mee te doen. En hoe meer boeren meedoen, hoe groter het doelbereik kan worden.

Er zijn verschillende typen betalingen en andere voordelen mogelijk. Naast direct-financiële betalingen zijn er ook diverse andere indirecte niet-financiële betalingen denkbaar. Denk aan toegang tot (pacht) grond, verminderde administratieve lasten, vrijstelling van regels en versoepelde vergunningverlening. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met bepaalde regels; in het bijzonder de staatssteun- en mededingingsregels.

Publieke steun aan ondernemingen (staatssteun) is in beginsel verboden, omdat dit de concurrentie op de interne Europese markt kan verstoren. Staatssteun kan ondernemingen namelijk bevoordelen. Er zijn echter gevallen waarin - onder voorwaarden - steun van overheden aan ondernemingen is toegestaan. Ook private beloners zijn gebonden aan (beleids)kaders, waaronder het mededingingsrecht.

Bij diverse partijen die met KPI's willen gaan werken, bestaat er nog onduidelijkheid over de mogelijkheden om ondernemers te betalen/belonen voor behaalde duurzaamheidsresultaten. Deze handreiking brengt de **huidige mogelijkheden** om voor geleverde duurzaamheidsresultaten te betalen zo goed mogelijk in kaart en geeft inzicht in de belangrijkste wet- en regelgeving waarmee rekening moet worden gehouden. De Handreiking bevat geen uitputtend overzicht en er kunnen geen rechten ontleend worden aan de tekst.

Disclaimer
Bij het opstellen en beoordelen van de KPI-regelingen is de geldende wet- en regelgeving leidend en niet deze Handreiking

2. Leeswijzer

Eerst worden enkele veelgebruikte termen toegelicht, gevolgd door een toelichting van de huidige relevante beleidskaders en de voor- en nadelen. Vervolgens worden aan de hand van drie casussen diverse combinaties van betalingen en andere voordelen door zowel publieke als private partijen uitgewerkt. De betalingsmogelijkheden en -beperkingen voor potentiële beloners worden verduidelijkt aan de hand van vragen en antwoorden over de casussen.

2.1 Toelichting veelgebruikte termen

Onderstaand lichten we de termen toe die veel gebruikt worden in relatie tot duurzaamheidsresultaten en KPI's, en dus ook in deze Handreiking.

Veelgebruikte termen	Toelichting
Agromilieuklimaat-verbintenissen of -maatregelen	Bij agromilieuklimaatverbintenissen gaat het om steun aan agrariërs die vrijwillig milieu-, klimaat- en natuurvriendelijke landbouwpraktijken uitoefenen. De landbouwer moet dan een actieve landbouwer zijn in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Via deze steun worden duurzame landbouwpraktijken op landbouwgrond gestimuleerd. De steun bestaat uit een vergoeding van de extra kosten en de gederfde inkomsten die voortvloeien uit het uitvoeren van deze verbintenissen. Eén van de vereisten bij de agromilieuklimaatverbintenissen is dat de verbintenissen verder gaan dan de EU en nationale wettelijke verplichtingen. Onder voorwaarden kan de steun ook worden verleend gedurende een transitieperiode om aan een nieuwe nationale norm te voldoen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van nieuwe nationale voorschriften. Voorwaarden voor het verlenen van steun gedurende de transitieperiode is o.a. dat de nieuwe nationale voorschriften nog steeds verder gaan dan wat de EU wettelijk verplicht, en ook dient bijvoorbeeld gemotiveerd te worden waarom de steunverlening noodzakelijk is. Let op: welke kosten er vergoed mogen worden en of er ook inkomstenderving vergoed mag worden, hangt af van het specifieke steunkader waarop de steun is gebaseerd. Zo kunnen transactiekosten (zie ook verderop) bijvoorbeeld wél vergoed worden conform de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector, maar niet conform de Landbouwvrijstellingsverordening.
Betalingsvormen en andere voordelen	Betalingsvormen en andere voordelen verwijzen naar de diverse manieren waarop agrarische ondernemers kunnen worden gestimuleerd om bepaalde duurzaamheidsresultaten te behalen. De gestapelde en andere voordelen kunnen verschillende vormen aannemen, zie deze tabel verderop in de Handreiking.
Bovenwettelijkheid	Bovenwettelijkheid betekent dat een activiteit verder gaat dan wat wettelijk verplicht is. Alleen zulke extra inspanningen komen in aanmerking voor betalingen en andere voordelen voor duurzaamheidsresultaten.
Certificeringen en keurmerken	Certificeringen en keurmerken zijn officiële erkenningen die producten of bedrijven ontvangen voor het voldoen aan bepaalde normen. Deze erkenningen kunnen door zowel publieke als private partijen worden verstrekt. Certificeringen en keurmerken kunnen de marktwaarde van producten verhogen en toegang bieden tot nieuwe markten of premium segmenten.

Veelgebruikte termen	Toelichting
Cumulatie	Bij samenloop of overlapping van meerdere vormen van overheidssteun voor dezelfde activiteiten of hetzelfde project is sprake van cumulatie van steun. Dit komt vaak voor bij steun vanuit verschillende overheidsinstanties. Of cumulatie mag verschilt per subsidie. Het is onder andere afhankelijk van het maximale steunbedrag of -percentage dat volgens de toepasselijke Europese verordeningen is toegestaan en de specifieke voorwaarden van de subsidie.
De-minimisverordening	Conform de-minimisverordening zijn kleine steunbedragen toegestaan, omdat deze de concurrentie niet of maar zeer beperkt zullen verstoren. Zolang de steun onder het daarvoor vastgestelde plafond blijft, wordt het daarom niet gezien als staatssteun en is deze steun vrijgesteld van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie. Voor individuele landbouwbedrijven is dit maximum €50.000 gedurende een periode van drie kalenderjaren (dit was eerst €20.000, maar dat bedrag is in december 2024 verhoogd).
Doelvoorschriften	Doelvoorschriften schrijven voor welke resultaten behaald moeten worden, bijvoorbeeld hoe hoog de uitstoot van ammoniak mag zijn, zonder voor te schrijven hoe dit moet worden gedaan. Dit geeft boeren meer vrijheid in de manier waarop zij het doel bereiken.
Dubbele betaling	Van een dubbele betaling is sprake als een boer dezelfde kosten twee keer vergoed krijgt. Volgens de staatssteunregels, die betrekking hebben op **publiek geld**, is dat niet toegestaan, tenzij de gestapelde bedragen in totaal onder de maximaal toegestane steunintensiteit blijven. Bijvoorbeeld: de kosten van het beheer van dezelfde heg mogen in principe niet vanuit twee verschillende subsidies worden betaald, tenzij beide subsidies slechts een deel van de kosten vergoeden en bij elkaar opgeteld het maximaal toegestane bedrag niet overschrijden.
Duurzaamheidsresultaten	Duurzaamheidsresultaten zijn prestaties die positief bijdragen aan de opgaven op het vlak van klimaat, bodem, water, landschap of biodiversiteit.
Gestapelde betalingen en andere voordelen	Met de term 'gestapelde betalingen en andere voordelen' wordt gedoeld op het stapelen van verschillende betalingen en andere voordelen die door verschillende partijen worden verstrekt voor dezelfde behaalde duurzaamheidsresultaten. Dit betekent in de context van deze Handreiking dat een agrarisch ondernemer voor dezelfde duurzaamheidsresultaten vanuit diverse publieke en/of private partijen (beloners) een (financieel) voordeel ontvangt. Het stapelen van betalingen wordt gezien als mogelijkheid om het behalen van duurzaamheidsresultaten financieel aantrekkelijker te maken voor agrarische ondernemers. Stapelen is echter niet in alle gevallen toegestaan, zoals in deze Handreiking wordt toegelicht.
Groenblauwe diensten	Groenblauwe diensten zijn maatregelen die bijdragen aan maatschappelijke doelen op het vlak van klimaat, bodem, water, landschap en biodiversiteit. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen voor maatregelen die bijdragen aan doelen op het vlak van klimaat, bodem, water, landschap en biodiversiteit subsidie verlenen en daarvoor de 'Catalogus Groenblauwe Diensten' gebruiken. Deze Catalogus bevat mogelijke maatregelen waar maximumbedragen aan gekoppeld zijn. Deze zijn goedgekeurd door de Europese Unie (EU) en daarom is het doorlopen van een staatssteunprocedure niet meer nodig, mits aan de voorwaarden uit de Catalogus voldaan wordt.

Veelgebruikte termen	Toelichting
Grondkamer	De Grondkamer is een Nederlandse overheidsinstantie die pachtcontracten beoordeelt en goedkeurt. Ze zorgt dat deze contracten voldoen aan wettelijke eisen, bewaakt redelijke pachtprijzen en beschermt de belangen van pachters en verpachters. Bij geschillen biedt de Grondkamer advies en bemiddeling.
Landbouwvrijstellingsverordening	Voor steun aan de landbouwsector kan gebruik worden gemaakt van de Landbouwvrijstellingsverordening (LVV). Door gebruik te maken van de LVV kunnen overheden - onder de voorwaarden die de LVV daaraan stelt - boeren steun geven zonder voorafgaande toestemming te hoeven vragen aan de Europese Commissie.
Langjarige contracten	Langlopende contracten hebben als voordeel dat zij boeren continuïteit, (financiële) zekerheid en stabiliteit door vaste afname- of pachtcontracten voor meerdere jaren bieden, wat ook bevorderend kan zijn voor een langetermijnvisie, omschakeling en investeringen. Langjarige contracten, of contractverlenging, kunnen door allerlei partijen worden aangeboden: verwerkers en afnemers van agrarische producten, publieke of private grondeigenaren, subsidieverstrekkers.
Kritische prestatie-indicatoren (KPI's)	KPI's zijn indicatoren die meetbaar maken hoe goed een boer presteert op het gebied van duurzaamheid. Of anders gezegd: KPI's maken duurzaamheidsprestaties meetbaar. Door drempel- en streefwaarden aan die KPI's te koppelen die gelinkt zijn aan de achterliggende doelen die gehaald moeten worden, kan bepaald worden welke KPI-scores boeren moeten halen om aanspraak te kunnen maken op een betaling of ander voordeel.
Mededingingsregels	Mededingingsregels zorgen ervoor dat bedrijven eerlijk met elkaar kunnen (blijven) concurreren. Ze verbieden bijvoorbeeld afspraken tussen bedrijven die prijzen beïnvloeden of markten verdelen.
Meerprijs	Bij een meerprijs betaalt een private partij, bijvoorbeeld een afnemer, een hogere prijs voor geleverde landbouwproducten wanneer de boer bepaalde duurzaamheidsresultaten behaalt. Het verhoogt de inkomsten per geleverd product, wat boeren kan helpen gederfde inkomsten of gemaakte kosten ten behoeve van duurzame productie te dekken.
Middelvoorschriften	Dit zijn voorschriften die voorschrijven welke specifieke maatregelen boeren moeten nemen.
Publieke partijen	Publieke partijen zijn overheidsorganisaties, zoals de nationale overheid (denk aan ministeries) en decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen). Zij moeten voldoen aan de staatssteunregels. Ook bedrijven die onder publieke controle staan, zoals overheidsbedrijven of privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), zijn in sommige gevallen gebonden aan de staatssteunregels. Zie voor meer informatie deze Handreiking Staatssteun voor de overheid.
Staatssteun	Staatssteun is financiële steun van de overheid aan bedrijven. Dit is in principe verboden binnen de EU, om zo gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt (een gelijk speelveld). Wel zijn er bepaalde uitzonderingen op dit staatssteunverbod. Zo biedt de Europese Commissie een aantal mogelijkheden om staatssteun te verlenen via verschillende vrijstellingsverordeningen, waaronder de LVV.
Subsidieregelingen	Subsidies kunnen op verschillende manieren worden verstrekt, waaronder via een subsidieregeling. Een subsidieregeling is regelgeving waarin is bepaald dat een publieke partij voor bepaalde activiteiten een financiële vergoeding kan verstrekken.

Veelgebruikte termen	Toelichting
Transactiekosten	Transactiekosten zijn de extra kosten die verband houden met het nakomen van een verbintenis, maar niet rechtstreeks kunnen worden toegeschreven aan de uitvoering van die verbintenis, en die dus ook geen onderdeel zijn van de kosten of gederfde inkomsten die rechtstreeks worden gecompenseerd. Het kan hierbij gaan om kosten die voortvloeien uit het inwinnen van informatie, het opstellen van contracten en het controleren van gemaakte afspraken. Transactiekosten kunnen meestal op basis van standaardkostprijzen berekend worden. Of transactiekosten vergoed mogen worden, hangt af van het specifieke steunkader waarop de steun is gebaseerd. Zo kunnen transactiekosten (zie ook verderop) bijvoorbeeld wél vergoed worden conform de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector, maar niet conform de Landbouwvrijstellingsverordening. Concreet mag er volgens de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector en volgens de Verordening inzake steun voor de strategische GLB-plannen bij 'agromilieuklimaatverbintenissen' 20% extra gerekend worden voor transactiekosten bovenop de vergoeding van gederfde inkomsten en gemaakte kosten. In het geval van groepen boeren (denk aan de agrarische collectieven in Nederland) is dat 30%.
Vrijstellingsverordeningen	Vrijstellingsverordeningen zijn verordeningen die aangeven onder welke voorwaarden overheden staatssteun mogen geven zonder dat ze daarvoor vooraf toestemming hoeven te vragen van de Europese Commissie.

Kader: vergoedingen versus beloningen
Vaak wordt de term 'beloning' gebruikt in relatie tot KPI's. De vraag is echter of die term de lading voldoende dekt. Overheidsorganisaties mogen voor duurzaamheidsresultaten in principe niet méér vergoeden dan 100% (en soms nog minder) van de gederfde inkomsten en/of gemaakte kosten die voortvloeien uit de geleverde duurzaamheidsresultaten. In dat opzicht valt te betwisten of er in het geval van publieke steun sprake is van een 'beloning'. In die gevallen is de term 'compensatie' of 'vergoeding' eigenlijk passender. Een beloning impliceert namelijk dat er iets extra's wordt verdiend, dus bovenop gederfde inkomsten en gemaakte kosten. Met het oog hierop en voor het leesgemak is ervoor gekozen om in deze Handreiking de neutrale term 'betalingen' te gebruiken, ook als het gaat om andere niet-financiële voordelen.

2.2 Relevante beleidskaders: staatssteun en mededinging

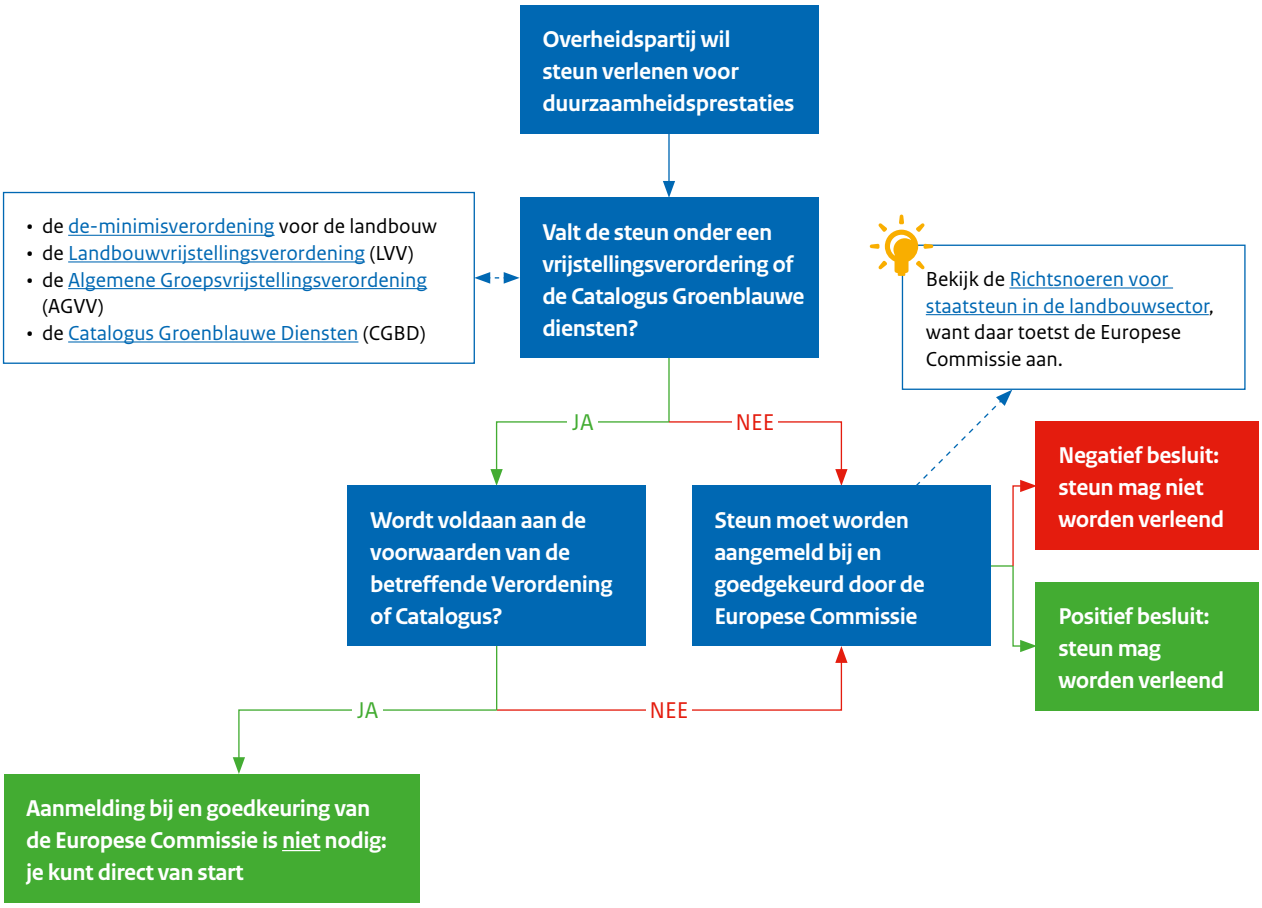
Zowel de staatssteun- als de mededingingsregels zijn van belang om de (on)mogelijkheden m.b.t. (het stapelen van) betalingen op basis van KPI's te kunnen bepalen. Onderstaand worden de belangrijkste regels kort toegelicht.

2.2.1 Staatssteunregels

De staatssteunregels richten zich op het voorkómen van bevoordeling van bedrijven door overheidsfinanciering. Het achterliggende doel daarvan is om ervoor te zorgen dat de concurrentie binnen de Europese interne markt niet wordt verstoord. Daarom mogen publieke betalingen en andere voordelen voor duurzaamheidsresultaten alleen onder strikte voorwaarden verstrekt worden. Ten behoeve van bepaalde publieke doelen, bijvoorbeeld op het vlak van milieu en klimaat is staatssteun toegestaan, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in diverse Europese Verordeningen en in de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector. Deze komen in deze Handreiking aan bod.
Als op enig moment blijkt dat bij het verstrekken van staatssteun niet aan die voorwaarden is voldaan, betekent dit dat de overheidsinstelling verplicht is om de steun weer terug te vorderen bij de ondernemer.

2.2.2 Opties voor het verlenen van publieke steun

Publieke partijen kunnen via diverse routes staatssteun verlenen, zie onderstaand schema.



Allereerst zijn er de **de-minimisverordening** en de **vrijstellingsverordeningen**. Publieke steun die voldoet aan de voorwaarden van deze verordeningen is vrijgesteld, en dus per direct toegestaan. Je hebt dan geen voorafgaande goedkeuring nodig van de Europese Commissie en kunt volstaan met een kennisgeving aan de Europese Commissie achteraf. In de regel moet een kennisgeving achteraf uiterlijk binnen 20 dagen nadat de steun is verstrekt worden gedaan.
Daarnaast zijn er de **Richtsnoeren voor staatssteun** in de landbouw- en bosbouwsector. Daarin staan richtsnoeren (regels), die de Europese Commissie gebruikt bij het toetsen van staatssteunmaatregelen. De richtsnoeren geven dus inzicht in de manier waarop de Europese Commissie dergelijke maatregelen beoordeelt. Als je aan die regels voldoet, is het aannemelijk dat de staatssteun is toegestaan, maar je moet wél eerst nog officiële goedkeuring van de Europese Commissie krijgen. Deze optie is dus meer tijdrovend, maar biedt tegelijkertijd meer mogelijkheden dan de vrijstellingsverordeningen, omdat je ook in gesprek kunt gaan met de Europese Commissie over verruiming van de voorwaarden (denk aan de hoogte van betalingen). Voor de Europese Commissie staat doelbereik voorop, dus het is zaak om met een goede onderbouwing te komen waarom ruimere voorwaarden bijdragen aan een hoger doelbereik. Onderstaand wordt elk van deze opties kort toegelicht.

2.2.2.1 De de-minimisverordening voor de landbouwsector

De makkelijkste optie voor overheden is om gebruik te maken van de de-minimisverordening voor de landbouwsector. Overheden kunnen op basis van deze verordening in een periode van drie kalenderjaren maximaal €50.000 aan landbouwbedrijven ('primaire producenten van landbouwproducten') verstrekken. In december 2024 heeft de Europese Commissie het steunplafond van €20.000 verhoogd naar €50.000 gedurende een periode van drie jaar. Daarnaast moet er ook verplicht een centraal registratiesysteem geïntroduceerd worden. Dit centraal register moet uiterlijk 1 januari 2027 opgezet zijn.
Meer informatie over de wijzigingen is te vinden in het slothoofdstuk.

Goed om te weten: boeren moeten zelf bijhouden hoeveel de-minimissteun ze al hebben ontvangen; de administratieve last ligt dus bij hen, net als het risico op overschrijding van steunplafond waardoor ze wellicht bedragen moeten terugbetalen. Een centraal registratiesysteem verhoogt de transparantie over verleende steun en kan de administratieve lasten verminderen. Zie voor meer informatie over de de-minimisregeling ook deze pagina van Europa Decentraal.

2.2.2.2 De Landbouwvrijstellingsverordening (LVV)

De landbouwvrijstellingsverordening (LVV) staat overheden toe om financiële steun te verlenen aan boeren. Deze verordening heeft onder meer betrekking op:

- Steun voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen;
- Steun voor milieubescherming in de landbouw (die alleen van toepassing is op ondernemingen actief in de primaire productie);
- Steun voor investering in de instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op bedrijven;
- Steun voor onderzoek en ontwikkeling in de landbouw en bosbouwsector; en
- Steun voor bosbouw.

Steun onder de LVV kan in verschillende vormen toegepast worden, zoals in de vorm van een beheervergoeding per hectare, leningen of garantieregelingen. Steun die afhankelijk is van duurzaamheidsresultaten kan op basis van de LVV kan alleen per hectare worden vastgesteld. De LVV is daardoor niet geschikt voor betalingen voor duurzaamheidsresultaten door agrarisch ondernemers met weinig grond.

Om steun te verlenen op basis van de LVV moet worden voldaan aan de algemene voorwaarden uit hoofdstuk 1 én aan de specifieke voorwaarden uit hoofdstuk 3. Mits voldaan wordt aan de voorwaarden van de LVV worden zowel ad-hoc (tijdelijke) steun als langerlopende steunregelingen als toelaatbare staatssteun beschouwd en hoeven daarom niet aangemeld te worden bij de Europese Commissie. Kennisgeving en rapportage zijn wel verplicht. Zie verder ook deze pagina van Europa Decentraal.

2.2.2.3 Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)

De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) geldt in beginsel voor alle sectoren, maar slechts deels voor de primaire landbouwproductie. Voor de primaire landbouwproductie is steun op grond van de AGVV alleen mogelijk wanneer het gaat om:

- Consultancysteun voor het MKB;
- Risicofinancieringssteun;
- Onderzoek & ontwikkeling en innovatiesteun voor het MKB;
- Milieusteun;
- Opleidingssteun;
- Steun voor kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap.

Om steun te verlenen op basis van de AGVV moet er worden voldaan aan de algemene voorwaarden uit hoofdstuk 1 én aan de specifieke voorwaarden uit hoofdstuk 3. Steun onder de AGVV kan in verschillende vormen toegepast worden, waaronder rentesubsidies, leningen, garantieregelingen en risicofinanciering. Zowel ad-hoc (tijdelijke) steun als langerlopende steunregelingen kunnen met de AGVV 'staatssteun-proof' worden gemaakt en hoeven dan ook niet aangemeld te worden bij de Europese Commissie. Kennisgeving en rapportage zijn wel verplicht. Op deze pagina van Europa Decentraal is meer informatie te vinden, inclusief **checklists** per type steun.

2.2.2.4 De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector

Als financiële steun van overheden niet onder de de-minimisverordening, de LVV en/of de AGVV past, kunnen overheden terugvallen op de 'Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouw-sector en in plattelandsgebieden'. Deze Richtsnoeren kunnen worden gebruikt als leidraad bij het opstellen van regelingen waarbij financiële steun wordt verstrekt voor activiteiten met betrekking tot de productie, verwerking en afzet van landbouwproducten. Ook bieden de Richtsnoeren de mogelijkheid om via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) nationaal geld 'bij te plussen' voor subsidieregelingen die onder de tweede pijler vallen, zoals het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dan is er geen sprake van een nieuwe regeling of verruiming van de steunmogelijkheden, maar komt er meer geld beschikbaar om onder de bestaande regelingsvoorwaarden extra steun te verstrekken.
Ten opzichte van de vrijstellingsverordeningen bevatten de Richtsnoeren meer categorieën van activiteiten waarvoor staatssteun kan worden verleend. Daarbij ligt de nadruk op milieu- en klimaatmaatregelen. Bovendien bieden de Richtsnoeren ruimte voor hogere vergoedingen vergeleken met de drie vrijstellingsverordeningen; bijvoorbeeld omdat ook transactiekosten vergoed mogen worden. Maar daar staat tegenover dat steun op basis van de Richtsnoeren wél moet worden aangemeld bij en goedgekeurd worden door de Europese Commissie. Dit kost dus meer tijd; gemiddeld genomen één tot anderhalf jaar.

Zie verder ook deze pagina van Europa Decentraal (stukje naar beneden scrollen).

2.2.2.5 De Catalogus Groenblauwe Diensten

Een andere potentieel kansrijke optie is gebruikmaken van de Catalogus Groenblauwe Diensten.
Deze Catalogus bevat bouwstenen voor het samenstellen van regelingen voor groenblauwe diensten. De Catalogus is in zijn geheel goedgekeurd door de Europese Commissie, dus alle bouwstenen voldoen aan de staatssteunregels. Oftewel: subsidieregelingen die gebruikmaken van deze bouwstenen conform de voorwaarden die in de Catalogus zijn opgenomen, voldoen aan de staatssteunregels en zijn dus 'staatssteunproof'. Of voldaan wordt aan de vereisten uit de Catalogus wordt gecheckt door de Adviescommissie Catalogus Groenblauwe Diensten.

De Catalogus wordt momenteel op verschillende manieren toegepast. Provincies en waterschappen gebruiken de bouwstenen als basis voor diverse subsidieregelingen; zie het register Catalogus Groenblauwe Diensten. Ook de vergoedingen die gehanteerd worden voor de subsidieregelingen die onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vallen, zoals de eco-regeling en de regeling voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), zijn gelinkt aan de Catalogus. Het gaat om soortgelijke maatregelen en er wordt gebruikgemaakt van dezelfde vergoedingssystematiek.

Momenteel is BIJ12 bezig met een herziening, die goedgekeurd moet worden door de Europese Commissie. Zie het slothoofdstuk voor meer informatie over deze herziening en hoe die bij kan dragen aan het verruimen van de mogelijkheden voor betalingen op basis van KPI's.

2.2.3 Voor- en nadelen opties publieke steun

Het voordeel van het gebruik van een vrijstellingsverordening is dat publieke steun - mits je aan de voorwaarden van de betreffende verordening voldoet - is toegestaan en dat je vooraf geen toestemming van de Europese Commissie nodig hebt (maar wel een kennisgeving achteraf moet doen). Dit is minder tijdrovend, want er hoeft geen procedure doorlopen te worden en men kan bij wijze van spreken direct van start gaan. Nadeel is dat er aan de specifieke - soms beperkende - voorwaarden van de betreffende verordening voldaan moet worden. Die voorwaarden hebben onder andere betrekking op de hoogte van de steun of het type kosten dat vergoed mag worden. Het kan zijn dat die voorwaarden niet of onvoldoende aansluiten bij de doelstellingen van het betreffende overheidsorgaan.

Gebruikmaken van een vrijstellingsverordening is weliswaar de makkelijkste en snelste route, maar dat wil nog niet zeggen dat dit ook de voorkeursroute is. De route via de Richtsnoeren voor staatssteun is naar verwachting tijdrovender en complexer, maar biedt - door de dialoog met de Europese Commissie - ook meer mogelijkheden voor een 'maatwerk-regeling'.

Verder is van belang om in het achterhoofd te houden dat de vrijstellingsverordeningen (behalve de de-minimisverordening) en Richtsnoeren uitgaan van betalingen voor inspanningen/genomen maatregelen i.p.v. behaalde resultaten/doelen. De maximale steunbedragen worden berekend op basis van de gederfde inkomsten en/of gemaakte kosten als gevolg van uitgevoerde maatregelen, en niet op basis van de waarde van de behaalde resultaten/doelen. Verantwoording van verleende steun vindt daarom nog steeds plaats op het niveau van maatregelen. Om de hoogte van betalingen te kunnen bepalen, is een kostenonderbouwing nodig. Dat vereist dat KPI-scores gelinkt worden aan maatregelen om de gederfde inkomsten en gemaakte kosten te kunnen berekenen. In feite wordt er dus nog steeds betaald voor een uitgevoerde maatregel in plaats van het behaalde resultaat in de vorm van een KPI-score.

Deze tabel bevat een overzicht van de belangrijkste kenmerken en voor- en nadelen van bovenstaande vrijstellingsverordeningen en Richtsnoeren.

2.3 Mededingingsregels

De mededingingsregels richten zich op zowel publieke als private partijen en zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en de Nederlandse Mededingingswet.

In principe heeft een private partij de vrijheid om zelf te bepalen welke producten het wil afnemen en voor welke prijs. Zo mag een supermarktketen hogere prijzen rekenen voor duurzame producten en aan de boeren die deze producten hebben geproduceerd een hogere prijs betalen, zolang deze prijsafspraak plaatsvindt tussen de supermarkt als afnemer en de boer als producent en verkoper. Wat **niet** mag, is dat de supermarkt met andere supermarktketens afspreekt welke prijzen ze zullen hanteren voor agrarische producten. En dat geldt dus ook voor alle andere private partijen in de voedselketen, zoals de verwerkende industrie, handelaren en groothandels, retailers/supermarkt en landbouwproducenten (boeren).

2.3.1 Het kartelverbod

Het kartelverbod genoemd is opgenomen in artikel 101 VWEU. Dit artikel verbiedt "overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen ondernemingen die de mededinging binnen de interne markt merkbaar beperken". Het gaat hierbij om onderlinge afspraken tussen marktpartijen die de concurrentie kunnen verminderen en consumenten kunnen benadelen. Het doel van dit kartelverbod is om een eerlijke en ongestoorde concurrentie binnen de EU te waarborgen.

2.3.2 Duurzaamheidsafspraken als uitzondering

Van belang is dat de mededingingsregels op Europees niveau eind 2021 zijn aangepast. Er is toen een artikel toegevoegd om bepaalde duurzaamheidsafspraken uit te zonderen van het kartelverbod. In vraag 2 van casus 2 wordt hier nader op ingegaan. Zie voor meer informatie ook deze Richtsnoeren van de Europese Commissie en deze website van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Specifiek voor de landbouwsector heeft de Europese Commissie deze uitzondering toegelicht in deze Richtsnoeren die eind 2023 gepubliceerd zijn. De ACM heeft daarover deze leidraad geschreven. Het concept 'duurzaamheidsnormen' speelt in relatie tot deze duurzaamheidsafspraken een belangrijke rol. Dit kan via KPI's geoperationaliseerd worden. Door KPI's te gebruiken en daar drempel- en streefwaarden aan te koppelen, kunnen partijen normen vaststellen die SMART zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Tegelijkertijd vormen de KPI's een gemeenschappelijke taal en maken dus een vergelijking (benchmark) tussen bedrijven en initiatieven mogelijk. Ketenpartijen kunnen via rapportages op basis van de KPI's verantwoording afleggen aan elkaar, aan toezichthouders en aan consumenten. En *last but not least* sluit de KPI-set inhoudelijk goed aan bij de beleidsprioriteiten van de Europese Unie op het vlak van duurzaamheid.

2.3.3 Overheden en mededingingsregels

Ook overheden moeten zich aan de Europese en nationale mededingingsregels houden als zij goederen en diensten zelf - of via hun overheidsbedrijven - op de markt aanbieden, en dus als marktpartij optreden.

Daarnaast moet een overheidspartij bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur naleven, waaronder het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Zo volgt uit het Didam-arrest dat overheidspartijen bij de uitgifte van grond aan het gelijkheidsbeginsel moeten voldoen. Dit houdt in dat overheidspartijen alle potentiële gegadigden gelijke kansen moeten bieden door transparant te zijn over:

- Welke grond beschikbaar is;
- Onder welke voorwaarden deze wordt uitgegeven;
- Hoe gegadigden zich kunnen aanmelden.

De overheid mag alleen in bijzondere gevallen rechtstreeks aan één partij leveren, mits objectief en redelijk wordt gemotiveerd waarom andere partijen niet in aanmerking komen. Het voornemen om grond uit te geven, inclusief de motivering waarom er slechts één partij in aanmerking komt, zal voorafgaand aan de gronduitgifte bekendgemaakt moeten worden, zodat eventuele andere gegadigden alsnog kunnen meedingen.

2.3.4 KPI's en de regels m.b.t. staatssteun en mededinging

Als publieke en private partijen - via de toepassing van KPI's - boeren willen stimuleren om duurzaamheidsresultaten te behalen, zijn zowel de staatssteunregels als de mededingingsregels van toepassing. Oftewel: als betalingsvormen en andere voordelen via KPI's de interne markt en de concurrentie tussen bedrijven zouden verstoren, dan is dat in strijd met deze regels.

2.3.5 KPI's en de staatssteunregels

De volgende algemene uitgangspunten met betrekking tot staatssteun moeten in het achterhoofd worden gehouden bij het ontwerpen van regelingen die betalingen op basis van KPI's mogelijk maken:

- Alleen activiteiten die verder gaan dan wet- en regelgeving én de goede landbouw- en milieucondities (GLMC's) die gelden in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid mogen vergoed worden (de eis van **bovenwettelijkheid**). Of anders gezegd: deze bestaande regels en normen vormen een harde ondergrens;
- Publieke steun moet een **stimulerend effect** hebben; dat houdt in dat het moet gaan om nieuwe activiteiten, die niet al werden uitgevoerd, en die zonder de publieke steun niet, of slechts in beperkte mate, zouden zijn uitgevoerd;
- Er mag **geen dubbele betaling** (zie toelichting veelgebruikte termen) plaatsvinden: er mag met publiek geld niet twee keer voor hetzelfde betaald worden, tenzij het totale bedrag onder de maximaal

toegestane steunintensiteit blijft (bijvoorbeeld als beide betalingen de kosten slechts deels vergoeden);
- Er mag **geen overcompensatie** plaatsvinden: publieke steun moet beperkt blijven tot de extra gemaakte kosten, geleden inkomstenderving en transactiekosten (extra ten opzichte van de gederfde inkomsten en gemaakte kosten die het gevolg zijn van het voldoen aan bestaande regels en normen).

Bij KPI's is er sprake van het uitkeren van een vergoeding op basis van specifieke behaalde resultaten in de vorm van KPI-scores, die via streefwaarden aan de te halen doelen gekoppeld zijn. Boeren bepalen zelf welke maatregelen zij uitvoeren om de benodigde scores te halen. Daardoor kan er geen directe link gelegd worden tussen de behaalde KPI-scores en de maatregelen die boeren hebben uitgevoerd. Dat betekent dat ook niet vastgesteld kan worden welke kosten/inkomstenderving boeren hebben gemaakt/geleden om de KPI-scores te halen. En dus kan er óók niet met zekerheid worden vastgesteld of er al dan niet is voldaan aan bovenstaande punten.

Op Europees niveau wordt van lidstaten vereist dat zij (de hoogte van) subsidies goed onderbouwen en verantwoorden. Dat is in het geval van de KPI's dus lastig. Daarom wordt er tot nu toe vaak gekozen om vooraf een forfaitaire vergoeding te berekenen die gebaseerd is op een set van fictieve maatregelen: maatregelen waarvan kan worden verwacht dat zij worden uitgevoerd, omdat het de meest logische maatregelen zijn waarmee een bepaalde KPI-score positief beïnvloed kan worden. Uiteindelijk draait het echter om de werkelijk gemaakte kosten en die kunnen alleen in beeld gebracht worden door kosten-administraties bij te houden. Op basis van die kostenadministraties kan ook de check op eventuele dubbele betalingen worden gedaan. Al met al is dit een omslachtige werkwijze en dus bepaald niet ideaal. Vooralsnog is er helaas geen betere werkwijze voorhanden.

Eind 2022 zijn de LVV en AGVV verruimd, waardoor meer maatregelen onder deze vrijstellingsverordening vallen, waaronder maatregelen op het vlak van milieubeheer. Ook de Richtsnoeren voor staatssteun zijn aangepast. Zo is de procedure voor de goedkeuring van staatssteun voor maatregelen die worden gefinancierd in het kader van het GLB vereenvoudigd. Het is de bedoeling dat daardoor meer ruimte ontstaat voor het subsidiëren van maatregelen die bijdragen aan de doelen van de Europese Green Deal en de 'van boer tot bord'-strategie. Met het oog daarop staat in de Richtsnoeren het volgende:

"Daarnaast kan de Commissie in voorkomend geval rekening houden met de vraag of de steun andere positieve of negatieve effecten met zich brengt. Wanneer die andere positieve effecten aansluiten bij die in beleidsmaatregelen van de Unie, zoals de Europese Green Deal, de 'van boer tot bord'-strategie, de strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, de mededeling betreffende het herstel van duurzame koolstofcycli, de bosstrategie en de biodiversiteitsstrategie, kan worden verondersteld dat steun die strookt met dergelijke beleidsmaatregelen van de Unie, dergelijke bredere positieve effecten zal hebben."

Zie ook dit persbericht van de Europese Commissie waarin de verruiming van de staatssteunregels wordt toegelicht.

2.3.6 Stapeling van publieke steun

Stapeling van publieke steun voor dezelfde of vergelijkbare activiteiten mag alleen **totdat de maximaal toegestane steunintensiteit is bereikt**. In vrijwel alle gevallen is de maximale steunintensiteit voor duurzaamheidsresultaten (agromilieuklimaatmaatregelen) 100% van de gederfde inkomsten en gemaakte kosten of minder dan dat. De de-minimisverordening heeft die beperking niet, maar is beperkt door het steunplafond dat per individuele onderneming geldt. En weliswaar bieden de Richtsnoeren de mogelijkheid om ook transactiekosten te vergoeden, maar dat kan alleen als die vergoeding ook nodig is om de extra gemaakte kosten als gevolg van het aangaan en uitvoeren van een verbintenis/contract op te vangen. De huidige mogelijkheden om publieke steun te stapelen zijn dus beperkt.

Om te kunnen beoordelen of de maximaal toegestane steunintensiteit is bereikt, moet alle steun die een agrarisch ondernemer van overheidsinstanties heeft ontvangen bij elkaar worden opgeteld, ongeacht welke grondslag (vrijstellingsverordening of Richtsnoeren) is gebruikt. Er moet dus ook rekening worden

gehouden met andere subsidieregelingen, zoals de eco-regeling, de subsidieregeling voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), en regelingen die onder de Catalogus Groenblauwe Diensten vallen. De eco-regeling en het ANLb zijn onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), dat op nationaal niveau is uitgewerkt in het Nationaal Strategisch Plan (NSP).

Een ondernemer mag in principe niet twee keer een vergoeding voor dezelfde gederfde inkomsten en gemaakte kosten ontvangen; dat zou ook niet doelmatig zijn. Het risico op overlap ontstaat logischerwijs bij activiteiten/maatregelen die vergelijkbaar zijn. Als voorbeeld het beheer van een heg. Dat kan zowel via de eco-regeling als het ANLb vergoed worden. Omdat het om dezelfde activiteit gaat, kan daar in principe maar één keer voor betaald worden: óf vanuit de eco-regeling óf vanuit het ANLb. En als een agrarisch ondernemer voor het beheer van die heg al een vergoeding ontvangt vanuit de eco-regeling of het ANLb, dan kan de ondernemer daar in principe niet ook nog een vergoeding voor ontvangen vanuit een andere regeling. Steun mag in dit geval wél gestapeld worden als bijvoorbeeld de ene regeling de aanleg van de heg vergoedt en de andere regeling het beheer. En steun mag ook gestapeld worden als de vergoedingen bij elkaar opgeteld onder de maximale steunintensiteit blijven (dat zou betekenen dat beide regelingen slechts een deel vergoeden van wat maximaal vergoed mag worden).

2.3.7 KPI's en de mededingingsregels

Wat betreft de mededingingsregels is een belangrijke regel dat bedrijven geen onderlinge afspraken mogen maken die de vrije werking van de markt verstoren. Onderlinge afspraken tussen bepaalde bedrijven kan er namelijk toe leiden dat andere bedrijven niet of minder goed met hen kunnen concurreren. De achterliggende gedachte is ook dat consumenten baat hebben bij vrije concurrentie, omdat marktwerking tot lagere prijzen kan leiden. De mededingingsregels beschermen bedrijven, maar dus ook de consument.

Een recente ontwikkeling is dat er sinds eind 2022 meer ruimte is ontstaan om wél onderlinge afspraken te maken, zolang die afspraken betrekking hebben op verduurzaming van de agrarische productie. Dat is immers een belangrijk maatschappelijk doel en komt dus ook ten goede aan consumenten. In de '[Leidraad samenwerking landbouwers]' geeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) boeren en andere marktpartijen in de agrarische sector handvatten voor het opzetten van gezamenlijke duurzaamheidsinitiatieven in overeenstemming met de mededingingsregels. Als voldaan wordt aan de voorwaarden uit de Leidraad, is het kartelverbod niet van toepassing en zijn de onderlinge afspraken toegestaan. Bij deze voorwaarden kan men bijvoorbeeld denken aan het aantonen dat de norm individueel niet haalbaar is en niet op een andere, minder ingrijpende manier, haalbaar is. Deze optie biedt dus ook meer ruimte om betalingen via KPI's toe te passen, want deze hebben immers betrekking op het verduurzamen van de agrarische productie en bedrijfsvoering.

2.3.8 KPI's en de huidige beleidskaders: conclusies

De huidige beleidskaders bieden meerdere mogelijkheden voor de toepassing van (betalingen voor) KPI's, die vaak nog onvoldoende benut worden. Tegelijkertijd zijn er ook allerlei beperkingen. Zo is een extra beloning of prikkel, bovenop gederfde inkomsten/gemaakte kosten, vrijwel niet toegestaan, terwijl dat nodig kan zijn om boeren extra stappen te doen zetten op het vlak van duurzaamheid. Daarnaast is de hoogte van het budget dat beschikbaar is voor subsidieregelingen een belemmerende factor. En *last but not least* vormen de complexiteit en administratieve lasten een obstakel. De angst voor fouten en de weerstand tegen extra administratieve lasten leiden ertoe dat partijen kiezen voor veiligheid (namelijk gebruikmaken van de de-minimisverordening), ten koste van innovativiteit. Als duurzaamheidsresultaten onvoldoende gestimuleerd (kunnen) worden, zal opschaling - en dus een groter doelbereik - lastig worden.

2.4 Vormen van betalingen en andere voordelen

Via de toepassing van KPI's wordt het mogelijk gemaakt om boeren te betalen of een ander voordeel te verstrekken voor de duurzaamheidsresultaten die zij behalen. Die betalingen en andere voordelen kunnen verschillende vormen aannemen. In onderstaande tabel is een (niet-uitputtende) lijst met mogelijke vormen opgenomen. Op hoofdlijnen wordt aangestipt om wat voor vorm van betaling of voordeel het bijvoorbeeld zou kunnen gaan. Voor de exacte mogelijkheden en voorwaarden die gelden in een concrete situatie wordt geadviseerd de toepasselijke wet- en regelgeving te raadplegen.

Type 'betalingsvormen of andere voordelen'	Toelichting	Publiek en/of privaat
Advies en ondersteuning/toegang tot kennis	Advies en ondersteuning, bijvoorbeeld via persoonlijke begeleiding of een landbouwloket, om boeren te helpen effectief gebruik te maken van subsidieregelingen en keurmerken. Hierbij moeten overheidspartijen specifiek wel letten op Art 22 van de LVV (steun voor adviesdiensten).	Beide
Extra promotie	Duurzaam geproduceerde producten kunnen extra gepromoot worden om de verkoop te stimuleren.	Privaat
Financiële voordelen	Financiële voordelen, zoals subsidies, een meerprijs, of rentekortingen.	Beide
Juridische vrijstelling/ontheffing	Publieke partijen kunnen boeren in sommige gevallen vrijstellen van bepaalde wet- en regelgeving, bijvoorbeeld om te experimenteren met innovatieve maatregelen. Voor zaken die streng genormeerd zijn, zoals op het vlak van milieu, is de ruimte vaak beperkter dan voor zaken die niet of minder streng genormeerd zijn, zoals op het vlak van natuur en landschap.	Publiek
Pachtprijsvermindering	Grondeigenaren die hun grond verpachten, waaronder overheden en terreinbeherende organisaties (TBO's), kunnen de pachtprijs verlagen om rekening te houden met beperkingen als gevolg van duurzaamheidseisen.	Beide
Rentekorting	Banken en andere geldverstrekkers kunnen gunstige voorwaarden bieden op leningen, zoals een rentekorting.	Privaat
Toegang tot krediet	Toegang tot krediet (voor investeringen) wordt in de praktijk niet enkel toegekend ná het behalen van vereiste KPI-scores, maar ook als een boer door middel van een bedrijfsplan kan aantonen hoe de investeringen zullen leiden tot verbeterde prestaties.	Beide
Toegang tot (pacht) grond	Grondeigenaren kunnen boeren die zich actief inzetten voor duurzame landbouwpraktijken en die aantoonbare resultaten behalen op basis van KPI's, voorrang geven bij het toewijzen van (pacht)grond.	Beide
Verlichting van administratieve lasten	Verlichting van bepaalde administratieve lasten, bijvoorbeeld vereenvoudigde rapportageverplichtingen.	Publiek

2.5 Het stapelen van betalingen voor duurzaamheidsresultaten

Er zijn meerdere scenario's denkbaar van gestapelde betalingen aan boeren voor behaalde duurzaamheidsresultaten, die gemeten worden aan de hand van behaalde KPI-scores:

- publiek-publiek
- publiek-privaat
- privaat-privaat

Manieren om te stapelen
Het stapelen van betalingen kan in beginsel op verschillende manieren gebeuren:

- Afzonderlijke gestapelde betalingen;
- Gecombineerde betalingen (meerdere partijen betalen gezamenlijk);
- (Combinaties van/met) andere betalingsvormen, zoals korting op de pacht, toegang tot pachtgrond, rentekorting van de bank en het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden (bijvoorbeeld door een vergunning of vrijstelling).

3. Casussen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van vier casussen uiteenlopende combinaties van betalingen door zowel publieke als private partijen in kaart gebracht en voorzien van een toelichting.

3.1 Casus 1: Stapeling publieke betalingen

In deze casus wordt geïllustreerd hoe financiële en niet-financiële vergoedingen vanuit het publieke domein worden gestapeld. Hierbij betalen zowel het Rijk als de provincie een vergoeding en verleent een publiekrechtelijke terreinbeherende organisatie toegang tot grond.

Betaler	Rechtspositie	Betalingsvorm
Provincie	Publiek	Subsidie
Het Rijk	Publiek	Subsidie
Terreinbeherende organisatie	Publiek (in deze casus)	Toegang tot grond

De provincie
De provincie heeft verbetering van de kwaliteit van natuur en milieu als belangrijke beleidsdoelen aangemerkt. Om verduurzaming van de landbouw te stimuleren, gaat deze provincie werken met de kernset KPI's. Aan elke KPI zijn drempelwaarden en streefwaarden verbonden. De drempelwaarden waarborgen dat achteruitgang wordt voorkomen en de streefwaarden zijn erop gericht om de gewenste verbetering te bereiken. De provincie wil boeren die de streefwaarden halen daarvoor betalen.

Het Rijk
Het Rijk heeft de ambitie om de transitie naar duurzame landbouw te faciliteren, onder andere door te sturen op doelen in plaats van middelvoorschriften. Daarom wil het Rijk agrarische ondernemers die extra duurzaamheidsresultaten behalen financieel compenseren voor de gemaakte kosten en/of gederfde inkomsten. Door aan KPI's streefwaarden te koppelen, kan worden gecheckt of boeren de gewenste duurzaamheidsresultaten gerealiseerd hebben.

Publieke terreinbeherende organisatie
Een publieke terreinbeherende organisatie heeft als kerntaak de natuur in een bepaald gebied te beheren. Gelet op deze doelstelling, wil deze organisatie boeren met een duurzame bedrijfsvoering een streepje voor geven bij het verpachten van landbouwgrond. De terreinbeherende organisatie maakt daarom gebruik van een set van KPI's. Boeren die aan de streefwaarden van deze KPI's voldoen, komen in aanmerking om grond te pachten op basis van 12-jarige contracten. De terreinbeherende organisatie zorgt ervoor dat deze wijze van verpachting in lijn is met de uitgangspunten uit het Didam-arrest. Het is daarbij voor de terreinbeherende organisatie de vraag of er nog verdergaande mogelijkheden zijn om KPI's in te zetten bij het verpachten van grond en of het mogelijk is om met andere organisaties samen te werken bij het gebruik van KPI's om boeren te vergoeden voor de duurzaamheidsresultaten.

Vragen en antwoorden casus 1

Q1: Welke mogelijkheden heeft de provincie om boeren te betalen voor behaalde KPI-scores?
Zie de mogelijkheden die hier beschreven zijn en deze tabel.

Q2: Kan de provincie meer vergoeden dan de gederfde inkomsten en/of gemaakte kosten?
Ja, maar alleen bij de de-minimisverordening. Bij steun die onder de de-minimisverordening wordt verstrekt, geldt als enige vereiste dat het totaalbedrag dat de landbouwondernemer aan de-minimis-steun ontvangt onder de maximum hoogte blijft. Er gelden verder geen eisen voor wat betreft de soort kosten of activiteiten die voor vergoeding in aanmerking komen.

In andere gevallen mag niet meer vergoed worden dan (een percentage van) de gemaakte kosten en de geleden inkomstenderving. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met andere staatssteun die een agrarisch ondernemer zou kunnen ontvangen van een andere publieke partij omdat deze bij elkaar opgeteld worden en niet hoger mogen uitvallen de maximaal toegestane steunintensiteit (= 100% van de gemaakte kosten en geleden inkomstenderving).

Q3: Moet er ook rekening worden gehouden met andere reeds bestaande regelingen?
Ja, de provincie (en andere overheidspartijen) moeten ook rekening houden met andere publieke betalingsvormen, zoals de subsidieregeling voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), de eco-regeling en de regelingen die onder de Catalogus Groenblauwe Diensten vallen.

Q4: Kan het Rijk, in aanvulling op de financiële vergoeding vanuit de provincie, agrarische ondernemers ook een vergoeding bieden voor behaalde KPI-scores?
Als er voor dezelfde activiteiten of dezelfde kosten vanuit de provincie al subsidie is verstrekt onder de landbouw de-minimisverordening, dan wordt ook die subsidie meegeteld. De staatssteunregels schrijven namelijk voor dat er niet twee keer voor hetzelfde betaald mag worden, ténzij de vergoedingen betrekking hebben op andere kosten en/of het maximale steunplafond door stapeling niet overschreden wordt. Dat laatste is alleen het geval als de vergoedingen bij elkaar opgeteld niet meer dan 100% van de gemaakte kosten/geleden inkomstenderving vergoeden.

Vanuit het Rijk zou dus onder de LVV of de richtsnoeren een aanvullende vergoeding verstrekt kunnen worden voor de extra kosten van de maatregel en de gederfde inkomsten, maar het totaal dat de ondernemer inclusief de provinciale subsidie ontvangt kan nooit meer zijn dan de extra kosten en gederfde inkomsten en nooit meer dan het maximum per hectare.

Stapeling is dus alleen mogelijk als het Rijk en de provincie niet allebei dezelfde gemaakte kosten/geleden inkomstenderving vergoeden. Als het in beide gevallen om dezelfde (set van) KPI's gaat, is er sprake van overlap en kun je vergoedingen dus niet zomaar stapelen. Ook als er overlap is met de eco-regeling en/of het ANLb kunnen vergoedingen slechts gestapeld worden voor zover ze andere kosten/inkomstenderving vergoeden. Het lastige daarbij is dat je alleen op het niveau van maatregelen kunt bepalen of er sprake is van overlap, terwijl het idee achter de toepassing van KPI's juist is dat de overheid zich niet meer bemoeit met de maatregelen die boeren nemen (en dus ook niet weet welke maatregelen boeren nemen). De realiteit is echter dat de overheid vooralsnog niet volledig op doelen kan sturen, want ook de onderbouwing en verantwoording van subsidiebedragen vindt plaats op het niveau van maatregelen. Daarom wordt er gewerkt met forfaitaire vergoedingen op basis van 'fictieve maatregelpakketten' en kostenadministraties (zie deze sectie).

Q5: Stel dat de ene publieke betaler hogere streefwaarden stelt dan de andere publieke betaler voor dezelfde KPI's, zouden de vergoedingen dan gedeeltelijk gestapeld kunnen worden?
Stel dat de provincie hogere streefwaarden stelt dan het Rijk, dan zouden vergoedingen gedeeltelijk gestapeld kunnen worden. De provincie zou dan de gemaakte kosten/geleden inkomstenderving die gemoeid is met het halen van de hogere streefwaarden mogen vergoeden, bovenop wat het Rijk vergoedt. Maar dat kun je alleen berekenen op het niveau van (fictieve) maatregelen. Vanuit de provincie zou bijvoorbeeld onder de LVV of de richtsnoeren een aanvullende vergoeding verstrekt kunnen worden

voor de extra kosten van de maatregel en de gederfde inkomsten. Maar let op: ook hier geldt dat het totaal dat de ondernemer inclusief de provinciale subsidie ontvangt nooit meer kan zijn dan de extra kosten en gederfde inkomsten en nooit meer dan het maximum per hectare.

Q6: Op welke manier kunnen publieke terreinbeherende organisaties KPI's inzetten bij de uitgifte van pachtovereenkomsten?
Publieke terreinbeherende organisaties kunnen KPI's op verschillende manieren inzetten en mee laten wegen in de selectieprocedure voor het toewijzen van pachtgrond, namelijk:

- Door te behalen KPI-scores als duurzaamheidsverplichting op te nemen. Dit kan ertoe leiden dat enkel agrarisch ondernemers die aan de streefwaarden van specifieke KPI's voldoen, in aanmerking komen om mee te dingen naar (langdurige) pachtcontracten;
- Door – binnen de ruimte die de pachtregelgeving biedt – duurzaamheidsafspraken op te nemen in de pachtovereenkomst die onderwerp is van de gunning;
- Door KPI's (zwaarder) mee te laten wegen in de gunningscriteria, wat kan leiden tot een lagere pachtprijs. In deze situatie zou een bieder met hogere KPI-scores, die een lagere prijs biedt, de pachtgrond kunnen verkrijgen boven een andere bieder die een hogere prijs biedt, maar lagere KPI-scores behaalt. Houd er dan wel rekening mee dat de pachtprijs aantoonbaar marktconform moet zijn (bijvoorbeeld op basis van taxatie).

Let op: bij andere soorten pachtovereenkomsten dan teeltpacht en pacht van oppervlakken van geringe omvang zal de pachtovereenkomst, inclusief eventuele verplichte duurzaamheidsresultaten, door de Grondkamer getoetst moeten worden. Daarbij lijken geliberaliseerde pacht voor de duur tot zes jaar en de pacht binnen reservaten de meeste ruimte te bieden voor afspraken over te behalen duurzaamheidsresultaten.

Goed om te weten: De Grondkamer houdt toezicht op pacht om de belangen van de landbouw te waarborgen. Ze beoordeelt overeenkomsten voor het aangaan, wijzigen of beëindigen van pachtrelaties, met uitzondering van overeenkomsten voor teeltpacht en pacht van kleine oppervlakten. Momenteel zijn er nog niet veel voorbeelden bekend van afspraken in pachtovereenkomsten waarin duurzaamheidsresultaten via KPI's zijn opgenomen die door de Grondkamer akkoord zijn bevonden. Een voorbeeld is een geliberaliseerde pachtovereenkomst voor langer dan 6 jaar van een particuliere verpachter waarbij verlening van de overeenkomst afhankelijk is gesteld van een puntenscore op behaalde KPI's. We raden dan ook aan om de Grondkamer te consulteren voordat de concrete overeenkomst ter goedkeuring aan de grondkamer wordt voorgelegd.

Q7: Valt een korting op de pachtprijs van een publieke TBO onder staatssteun?
Een publieke TBO, zoals Staatsbosbeheer als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), is gebonden aan de staatssteunregels. Ook moet een TBO bij het gunnen van grond het gelijkheidsbeginsel naleven cf. het Didam-arrest).

Er moet gecheckt worden of er sprake is van staatssteun bij het verlenen van een korting op pachtgrond. In het geval dat de korting op de pachtgrond wordt gekenmerkt als staatssteun, dan zal het opgeteld kunnen worden bij overige ontvangen staatssteun die de agrarisch ondernemer heeft ontvangen.

Het Didam-arrest kan in bepaalde gevallen een verduidelijking bieden. De Didam-casus heeft betrekking op gronduitgiften. Bij deze uitgiften dienen overheden op grond van het gelijkheidsbeginsel mededingingsruimte te bieden aan potentiële gegadigden. Door de verpachting via een transparante en non-discriminatoire procedure conform de eisen van het Didam-arrest te laten verlopen, kan worden aangetoond dat er aan de vereiste mededingingsruimte op grond van het gelijkheidsbeginsel is voldaan. Volgens de Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' kan het doorlopen van zo'n transparante en niet-discriminerende inschrijvingsprocedure een manier zijn om de marktconformiteit van de grondtransactie vast te stellen, waardoor er geen sprake is van staatssteun.

Dat alle gegadigden een gelijke kans krijgen om mee te dingen, wil echter niet automatisch zeggen dat er staatssteunrechtelijk sprake is van een marktconforme prijs. Er moet rekening mee worden gehouden dat marktconformiteit van de transactie ook samenhangt met de gestelde voorwaarden. Eisen die worden ingegeven door het maatschappelijk belang zijn niet altijd eisen die een particuliere grondeigenaar ook zou stellen.

Daarnaast geldt dat als de uiteindelijke pachtprijs, inclusief de verleende korting, marktconform is, dit eveneens uitsluit dat sprake is van staatssteun. De marktconformiteit moet worden vastgesteld op basis van objectieve criteria, zoals vergelijkbare prijzen in de regio of een onafhankelijke taxatie.
Zie voor verdere informatie over het vaststellen marktconformiteit in grondtransacties ook de volgende pagina's op Europa Decentraal: Grondtransacties & Wat houdt de 'Market Economy Operator Test' in?

Q8: Gelden er andere regels voor een publieke terreinbeherende organisatie dan voor een private terreinbeherende organisatie of pachter?
Ja, er gelden andere regels voor publieke terreinbeherende organisaties dan voor private partijen die pachtovereenkomsten aanbieden. Zo kan verleende korting op pachtgrond door een publieke TBO gezien worden als staatssteun terwijl dat bij een private TBO of pachter niet het geval is.

Q9: Is het mogelijk om één loket te organiseren voor de aanvraag van betalingen?
Het is voor de Rijksoverheid mogelijk om geld uit te keren aan provincies zodat ondernemers die steun nodig hebben voor een bepaalde activiteit alles bij één loket kunnen aanvragen. Dit betekent dat ze niet bij meerdere overheidsinstanties apart hoeven aan te kloppen voor dezelfde steun. Zo wordt het makkelijker en overzichtelijker voor ondernemers om hulp te krijgen.

3.2 Casus 2: Stapeling private betalingen en andere voordelen

In deze casus wordt geïllustreerd hoe financiële en niet-financiële vergoedingen vanuit het private domein worden gestapeld. Hierbij leveren beide partijen een financiële en niet financiële vergoeding. Meer informatie over relevante beleidskaders voor private betalingen is gepresenteerd in sectie 2.3.

Betaler	Rechtspositie	Betalingsvorm
Afnemer	Privaat	Meerprijs, keurmerk
Supermarkt	Privaat	Meerprijs, langere contractduur, extra promotie

De afnemer
Een bedrijf dat agrarische producten afneemt en verwerkt, wil boeren betalen voor hun behaalde duurzaamheidsresultaten door middel van duurzaamheidspremies. Hierbij betaalt de afnemer een meerprijs aan de agrarisch ondernemers, indien deze duurzaamheidsresultaten behaalt en met de behaalde KPI-score in ieder geval aan de benodigde streefwaarden van alle KPI's voldoet. Daarnaast krijgen de primaire producten en de producten die daarvan geproduceerd worden een keurmerk om aan te geven dat het product voldoet aan, in ieder geval, de gestelde streefwaarden van alle KPI's.

De supermarkt
De supermarkt streeft ernaar om niet alleen duurzame(re) producten aan te bieden aan hun klanten, maar ook om aantoonbaar duurzaamheid te bevorderen binnen hun toeleveringsketen. Een belangrijk onderdeel van deze inspanning is het stimuleren van agrariërs om duurzamer te produceren. Dit doen ze door betalingen en andere voordelen te bieden voor behaalde duurzaamheidsresultaten. Om dit te bewerkstelligen, maakt de supermarkt gebruik van duurzaamheidsresultaten die gemeten zijn aan de hand van KPI-scores. Hierbij wordt integraal gestuurd, doordat de score van elke KPI's niet onder de vastgestelde streefwaarde mag komen. Deze scores bieden een helder beeld van de duurzaamheidsresultaten van de agrariërs en vormen de basis voor de en andere voordelen die worden toegekend.

De betalingen en andere voordelen bestaan niet alleen uit financiële stimulansen zoals een meerprijs, maar ook uit langdurige contracten om stabiliteit te bieden en (extra) promotie van de betreffende producten in de winkels.

Vragen en antwoorden casus 2

Q1: Mag de supermarkt een meerprijs aanbieden voor de primaire producten die een specifieke KPI-score behalen?
Een onderneming heeft de vrijheid om te bepalen welke producten zij wil afnemen en welke prijs zij daarvoor wil betalen. Zo mag een supermarkt bijvoorbeeld hogere prijzen rekenen voor duurzame producten en het voordeel ten goede doen komen aan de boeren die deze producten hebben geproduceerd, zolang deze prijsafspraken tot stand komen als gezamenlijke afspraak tussen de supermarkt als afnemer en de boer als producent en verkoper.

Wat echter **niet** zomaar mag, is dat de supermarkt onderlinge afspraken maakt met andere supermarkten over de prijs die zij aan boeren betalen. Dat soort afspraken wordt in principe verboden door het kartelverbod uit artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). En dat geldt dus ook voor onderlinge afspraken tussen andere private partijen in de voedselketen, zoals de verwerkende industrie, handelaren en groothandels, retailers/supermarkt etc. Maar dit kartelverbod is niet van toepassing op afspraken die bedoeld zijn om duurzame agrarische productie te bewerkstelligen, mits wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden die gelden, zie verder onder Q3.

In dit geval worden door de supermarkt met de landbouwproducenten afspraken gemaakt over de voorwaarden waaraan hun product moet voldoen om in aanmerking te komen voor het keurmerk en de prijsafspraak dat daar een duurzaamheidspremie tegenover staat. Dat zijn mededingingsbeperkende maatregelen. Er zijn echter vrijstellingen van en uitzonderingen op het kartelverbod. Deze zijn hieronder verder toegelicht.

Q2: Wanneer is er sprake van een vrijstelling voor of uitzondering op het kartelverbod?
Het kartelverbod is niet van toepassing in gevallen waarin:

- Het om maximaal acht ondernemingen gaat met een beperkte omzet én een gezamenlijke omzet van minder dan €5,5 miljoen (leveranciers van goederen) of €1,1 miljoen (andere ondernemingen);
- Het om partijen gaat die gezamenlijk een marktaandeel dat niet groter is dan 10% en de afspraken de handel tussen EU-lidstaten niet negatief beïnvloeden. Meer uitleg over het vaststellen van het marktaandeel is te vinden in de Leidraad samenwerking tussen concurrenten van de Autoriteit Consument en Markt.

Specifiek met betrekking tot de **landbouwsector** is er meer ruimte om afspraken te maken en gelden er in sommige situaties uitzonderingen op het kartelverbod in het geval van:

- **Producentenorganisaties (PO's)**: deze mogen gezamenlijke afspraken maken voor hun leden, zoals productieplanning en kostenoptimalisatie, mits ze erkend zijn door de overheid en de EU-regels naleven;
- **Brancheorganisaties (BO's)**: deze mogen activiteiten organiseren die de keten verbeteren zonder prijzen of productiehoeveelheden vast te leggen. De activiteiten mogen geen discriminatie veroorzaken of de concurrentie nadelig beïnvloeden;
- **Duurzaamheidsafspraken** tussen op zijn minst één agrarische onderneming (of producentenorganisatie) en andere agrarische ondernemingen en/of ketenpartijen, mits deze afspraken bijdragen aan een van de volgende duurzaamheidsdoelstellingen:

  - Milieudoelstellingen, zoals het tegengaan van en aanpassen aan klimaatverandering, duurzaam water- en bodembeheer, bevordering van biodiversiteit, maar bijvoorbeeld ook de transitie naar een circulaire economie;

- Verminderd gebruik van bestrijdingsmiddelen en beheersing van de risico's en het gevaar van antimicrobiële resistentie;
- De gezondheid en het welzijn van dieren.

Er moet een duurzaamheidsnorm worden vastgesteld (die aan KPI's gekoppeld kan worden) waarmee wordt bijgedragen aan een van de bovengenoemde doelstellingen. Er wordt getoetst of:

- De duurzaamheidsafspraken van de GLB-doelstellingen niet schaden of ondermijnen;
- De duurzaamheidsnormen tastbare en meetbare resultaten opleveren of, wanneer dat niet mogelijk is, waarneembare en beschrijfbare resultaten;
- De duurzaamheidsnorm verder gaat dan bestaande wet- en regelgeving;
- De gemaakte afspraken 'redelijkerwijs noodzakelijk' zijn om het halen van de duurzaamheidsnorm(en) mogelijk te maken;
- De mededingingsbeperkingen die door de afspraken ontstaan 'redelijkerwijs noodzakelijk' zijn om de duurzaamheidsnorm(en) en de mededinging niet verder beperken dan noodzakelijk;
- De duurzaamheidsafspraken niet alle concurrentie uitschakelen; de consument moet keuzemogelijkheden behouden. De ACM hanteert in dat kader momenteel een 80-20-verhouding: maximaal 80% van het aanbod mag bestaan uit producten die voldoen aan de afgesproken duurzaamheidsnorm, zodat de consument een bepaalde mate van keuzevrijheid behoudt.

Ook moeten de duurzaamheidsafspraken in principe een tijdelijk karakter hebben, namelijk zolang ze noodzakelijk zijn om het halen van de duurzaamheidsnorm(en) mogelijk te maken. Als een duurzaamheidsnorm ook gehaald kan worden zonder die afspraken dan moeten de afspraken aangepast of stopgezet worden.

Voor meer informatie over duurzaamheidsafspraken in de landbouwsector zie deze Richtsnoeren van de Europese Commissie en de Leidraad samenwerking landbouwers van de Autoriteit Consument en Markt.

Goed om te weten: Landbouwproducenten moeten zelf beoordelen of hun duurzaamheidsafspraken voldoen. Bij twijfel kunnen zij de ACM of Europese Commissie om advies vragen. Bij de ACM is dit enkel een advies; er kan later alsnog worden ingegrepen als blijkt dat de afspraken niet aan alle voorwaarden blijken te voldoen. Wel heeft de ACM toegezegd om voor duurzaamheidsafspraken waarover zij tevoren een gunstig advies heeft uitgebracht geen boetes uit te delen. De EC kan wél altijd nog ingrijpen en boetes opleggen.

Q3: Hoe kan de supermarkt (of andere private partij) eenvoudig toetsen of er geen sprake is van kartelvorming?
Doe deze samenwerkcheck van de ACM.

Q4: Is het mogelijk om met andere bedrijven samen te werken bij het stimuleren van duurzaamheid door de toepassing van KPI's. Zo'n samenwerking zou dan bijvoorbeeld via een koepelorganisatie kunnen gaan.
Ja, het is mogelijk voor de supermarkt om met andere bedrijven samen te werken om duurzaamheid in de keten te stimuleren via KPI's, mits de samenwerking aan bepaalde voorwaarden voldoet, zie hierboven.

Q5: Mag de supermarkt een langdurig contract aanbieden aan de agrarisch ondernemers die voldoen aan de KPI-voorwaarden?
Een supermarkt mag een langdurig contract aanbieden aan agrarische ondernemers op basis van hun prestaties op duurzaamheids-KPI's, mits het contract de concurrentie niet onnodig belemmert en alleen noodzakelijke beperkingen bevat om de duurzaamheidsdoelen te bereiken. Het contract moet tijdelijk en flexibel genoeg zijn om te worden aangepast of beëindigd zodra de duurzaamheidsnormen op een andere –minder beperkende– manier kunnen worden behaald.

Q6: Mag de supermarkt de producten van de agrarisch ondernemer met KPI-scores die aan de voorwaarden voldoen extra promoten door deze bijvoorbeeld vaker in de aanbieding te doen of deze een prominente plaats in de winkel te geven?
Ja, dit is toegestaan, mits de promotieactiviteiten voldoen aan de voorwaarden van het mededingingsrecht en de concurrentie niet onnodig beperken. Supermarkten hebben namelijk de vrijheid om zelf te bepalen welke producten zij promoten en hoe zij deze producten in hun winkels positioneren. Er zijn echter mededingingsrechtelijke beperkingen, bijvoorbeeld als de promotieactiviteiten andere partijen in de markt onnodig benadelen of uitsluiten (zie sectie 2.3). In dit geval is het promoten van duurzame producten toegestaan zolang dit niet leidt tot afspraken die de concurrentie beperken, zoals prijsafspraken of exclusieve promotie die concurrenten structureel buitensluiten. Wanneer de promotieactiviteit duidelijk gericht is op het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen en dit extra voordeel beoogt om consumenten te betrekken bij duurzame keuzes, kan dit als rechtvaardiging dienen.

Hoewel de promotie niet direct een beperking op de concurrentie is, moet de supermarkt ervoor zorgen dat dergelijke voordelen tijdelijk en redelijk zijn. Als de duurzaamheidsdoelen later zonder extra promotieactiviteiten haalbaar zijn, zou het onverstandig zijn om promotionele privileges te behouden, aangezien dit de concurrentie zou kunnen belemmeren.

Q7: Mag de afnemer een meerprijs aanbieden voor de primaire producten die een specifieke KPI-score behalen?
Ja, dat mag. Eigenlijk komt de situatie erg overeen met die van de supermarkt, vandaar dat er voor meer informatie verwezen wordt naar sectie 3.2, vraag 1.

Q8: Mag de afnemer een keurmerk aanbieden voor de primaire producten die aan de streefwaardes van de KPI's voldoen en de producten die daarvan geproduceerd worden?
Ja, de afnemer mag een keurmerk aanbieden voor primaire producten die voldoen aan de KPI-streefwaarden, zolang dit keurmerk voldoet aan mededingingsrechtelijke voorwaarden en de concurrentie niet onnodig belemmert. Hierbij gelden echter enkele regels: het keurmerk mag geen concurrentiebeperkende werking hebben die verder gaat dan nodig om de duurzaamheidsdoelen te realiseren.
Dit betekent bijvoorbeeld dat het keurmerk objectieve en meetbare criteria moet hanteren die gerelateerd zijn aan duurzaamheid, zonder oneerlijke uitsluiting van andere marktpartijen die mogelijk ook aan de normen voldoen. Verder is het belangrijk dat het keurmerk geen verwarring veroorzaakt of misleidend is voor consumenten en dat het geen afspraken inhoudt die de concurrentie belemmeren, zoals exclusiviteit die andere partijen benadeelt.

3.3 Casus 3: stapeling publieke-private betalingen en andere voordelen

De volgende casus draait om het stapelen van publieke en private betalingen

Betaler	Rechtspositie	Betalingsvorm
Provincie	Publiek	Subsidie
Bank	Privaat	Kan meerdere vormen aannemen
Rijksoverheid	Publiek	Financiering vanuit het Investeringsfonds Duurzame Landbouw
De afnemer	Privaat	Meerprijs

Provincie
De provincie heeft natuur en milieu als belangrijke beleidsdoelen aangemerkt. Om de verduurzaming van de landbouwsector te stimuleren, wil deze provincie daarom werken met een integrale set van KPI's, waar drempel- en streefwaarden aan gekoppeld zijn. Met de drempelwaarden per KPI wordt gewaarborgd dat er op geen van de achterliggende doelen achteruitgang optreedt. De streefwaarden zijn afgeleid van de beleidsdoelen die gehaald moeten worden en waarborgen dat de benodigde verbetering wordt gerealiseerd. Boeren die meedoen, krijgen een betaling als zij de streefwaarden halen.

De bank
De bank wil agrarisch ondernemers een betaling bieden voor behaalde duurzaamheidsresultaten. Als een ondernemer voldoet aan de streefwaarden van alle KPI's, ontvangt hij/zij een vaststaande rentekorting van 0,2% voor lopende leningen. Daarnaast biedt de bank een rentekorting voor nieuwe duurzaamheidsinvesteringen. Als de duurzaamheidsscore van het bedrijf door toedoen van de nieuwe investering significant toeneemt, kan de rentekorting oplopen tot meer dan 1%. De financiële instelling wil graag weten of zij hierbij rekening moeten houden met bepaalde juridische kaders. Daarnaast is de bank benieuwd of er nog andere mogelijkheden zijn om boeren te vergoeden/belonen.

Het Rijk
Het Nationaal Groenfonds (GRF) versterkt vanuit het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL), met subsidie van het ministerie van LVVN, leningen aan agrarische ondernemers voor investeringen die tot doel hebben om de omschakeling naar een duurzame(re) bedrijfsvoering te ondersteunen. Om in aanmerking te komen, moeten ondernemers op tenminste 5 van in totaal 8 duurzaamheidsdoelen verbetering bewerkstelligen.

De afnemer
Een bedrijf dat agrarische producten afneemt en verwerkt, beloont de agrarisch ondernemer voor behaalde duurzaamheidsresultaten door een meerprijs te betalen voor zijn/haar producten als bepaalde streefwaarden zijn gehaald. Dat wordt gecheckt aan de hand van een set van KPI's. De afnemer vraagt zich af aan welke regels hij zich hierbij moet houden en of hij hierover met andere ketenbedrijven afspraken kan maken.

Vragen en antwoorden casus 3

Q1: In hoeverre is het mogelijk om publiek-private steun te stapelen?
In deze casus zou het erop neerkomen dat de agrarische ondernemer meerdere vormen van steun ontvangt vanuit diverse partijen:

- publieke de-minimissteun;
- publieke steun vanuit een vrijstellingsverordening;
- publieke steun in de vorm van een IDL-lening;
- private steun in de vorm van een rentevoordeel/-korting;
- private steun in de vorm van een meerprijs.

Allereerst moet bekeken worden of de stapeling van publieke steun op zichzelf is toegestaan (zie dit hoofdstuk van deze Handreiking). Vervolgens moet beoordeeld worden of de private steun op zichzelf is toegestaan, of samenwerking tussen private partijen is toegestaan, en of de stapeling van publieke en private steun is toegestaan.

Beoordeling stapeling publieke steun
De publieke vergoeding voor KPI's is in dit voorbeeld staatssteunrechtelijk vormgegeven als een agromilieuklimaatverbintenis. Steun voor agromilieuklimaatverbintenissen bestaat uit een vergoeding per hectare voor de gemaakte kosten en gederfde inkomsten als gevolg van uitgevoerde beheeractiviteiten. Het stapelen van een publieke vergoeding voor KPI's en een IDL-lening is mogelijk, mits dezelfde kosten niet twee keer vergoed worden (zie deze paragraaf over het verbod op een dubbele betaling).

Beoordeling stapeling private steun
Een van de vereisten voor een uitzondering op het kartelverbod is dat de samenwerking tussen private partijen onontbeerlijk is. Dat houdt in dat partijen bepalen welke duurzaamheidsnorm zij willen nastreven en dat de onderlinge samenwerking noodzakelijk is om de duurzaamheidsnorm te behalen. Voor elke beperking van de mededinging die wordt veroorzaakt door die samenwerking geldt dat deze noodzakelijk zal moeten zijn om de duurzaamheidsnorm te behalen.

Beoordeling stapeling publiek-private steun
Als de betrokken agrarisch ondernemer via een publieke vergoeding al in staat gesteld wordt om de duurzaamheidsnorm te halen, dan is samenwerking tussen de betrokken private partijen om bijvoorbeeld een meerprijs te bieden niet meer noodzakelijk. Dan wordt dus niet voldaan aan de uitzondering van het kartelverbod en zijn de private afspraken niet toegestaan. Maar als de publieke vergoeding niet alle kosten/geleden inkomstenderving als gevolg van het halen van de duurzaamheidsnorm dekt, dan kan private samenwerking om 'het gat' te dichten wél als noodzakelijk beschouwd worden.

Verder is van belang dat de private meerprijs niet hoger mag zijn dan nodig is om de duurzaamheidsnorm te halen. Ook in het kader van mededinging moet overcompensatie namelijk worden voorkomen, omdat dat als concurrentieverstorend wordt gezien. Bovenop de gemaakte kosten en gederfde inkomsten die (naar schatting) het gevolg zijn van het halen van de duurzaamheidsnorm wordt een extra financiële prikkel (meerprijs) van maximaal 20% als toelaatbaar beschouwd. Bij een financiële prikkel van meer dan 20% moet per geval worden onderbouwd dat een dergelijke prikkel noodzakelijk is om de duurzaamheidsnorm te kunnen halen.
Kortom: als de overheid al steun verleent voor het halen van bepaalde duurzaamheidsnormen kan dat gevolgen hebben voor de toelaatbaarheid van een private meerprijs. De private partijen die betrokken zijn bij de duurzaamheidsafspraken zullen dus rekening moeten houden met eventuele bestaande publieke steun.

Q2: Hoe zit het met een IDL-lening en staatssteun?
Met behulp van een IDL-lening kan een agrarische ondernemer investeren in de omschakeling naar een duurzame(re) bedrijfsvoering. Het fonds hanteert daarbij 8 duurzaamheidsdoelen:

1. een daling van de stikstofemissie
2. minder gewasbeschermingsmiddelen en biociden
3. minder broeikasgassen
4. minder nitraat uitspoeling
5. toename biodiversiteit
6. betere bodem
7. circulaire inzet van veevoer
8. verbetering van diergezondheid en -welzijn

Om voor een IDL-lening in aanmerking te kunnen komen, moet de stikstofemissie dalen en moet daarnaast op vier van de andere duurzaamheidsdoelen vooruitgang geboekt worden. Bovendien mag op geen enkele van deze doelen achteruitgang plaatsvinden. Een beoordelingscommissie met onafhankelijke experts uit de wetenschap, praktijk en bedrijfsleven toetst de bedrijfsplannen op deze doelen, waarbij de beoordelingscommissie nadrukkelijk kijkt naar het verschil tussen de huidige en toekomstige situatie.

Een IDL-lening is staatssteun en is vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie op basis van art. 14 van de Landbouwvrijstellingsverordening (LVV) (zie deze toelichting in de handreiking).
De maximale steunintensiteit voor een IDL-lening is 65% van de in aanmerking komende kosten. Ingeval van jonge landbouwers is de maximale steunintensiteit 80%. Daarbij wordt gekeken naar het nominale bedrag van de lening. De IDL-lening zit met respectievelijk 60% en 70% vlak onder de maximale steunintensiteit van art. 14 LVV. Er is daardoor heel weinig ruimte om naast de IDL-lening nog andere steun voor dezelfde kosten toe te kennen. De combinatie met de-minimissteun zou mogelijk zijn, omdat de-minimissteun niet specifiek op een bepaalde kostensoort hoeft te zien. Als de op de de-mini-

misverordening gebaseerde bijdrage door de provincie echter zodanig is vormgegeven dat deze specifiek ziet op investeringskosten, dan is hij wel van invloed op de IDL-lening. Dezelfde kosten mogen immers niet twee keer vergoed worden.

Q3: In hoeverre is het mogelijk om agrarische ondernemers door middel van publiek-private vergoedingen meer te vergoeden dan alleen de gederfde inkomsten en gemaakte kosten als gevolg van diens duurzaamheidsresultaten?
Zowel de staatssteunregels als de mededingingsregels staan toe om gederfde inkomsten en gemaakte kosten te vergoeden. De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector bieden nog de mogelijkheid om daar bovenop transactiekosten te vergoeden (30% in het geval van 'groepen van boeren' (denk aan de agrarische collectieven) en 20% in het geval van individuele boeren). De mededingingsregels bieden in het kader van duurzaamheidsafspraken ruimte om een meerprijs van maximaal 20% te bieden voor producten die aan een bepaalde duurzaamheidsnorm voldoen.

Een voorbeeld van een stapeling van publieke en private steun is dat biologische bedrijven die SKAL-gecertificeerd of in omschakeling zijn in de eco-regeling automatisch op betalingsniveau 'goud' komen en tegelijkertijd via de markt een meerprijs uitbetaald krijgen voor hun producten.

Q4: Met welke (juridische) kaders moet de bank rekening houden als deze een rentekorting wil geven?
Een bank die rentekorting wil geven, moet rekening houden met:

- **Verplichtingen om duurzaamheidsrisico's te beheersen**: een bank moet duurzaamheidsrisico's (zoals klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en sociale impact) in kaart brengen en aanpakken. Dit is verplicht op basis van zogenaamde prudentiële regelgeving. Prudentiële regelgeving is bedoeld om de financiële stabiliteit van banken te waarborgen en vereist dat banken risico's, waaronder duurzaamheidsrisico's, adequaat beheersen. Rentekortingen kunnen een instrument zijn om klanten te stimuleren duurzaam te handelen, wat deze risico's verkleint;
- **Mogelijke staatssteunregels**: als een bank een rentekorting geeft waarvoor een overheid (deels) borg staat (bijvoorbeeld bij borgstellingskredieten), kan dit onder bepaalde omstandigheden als een vorm van staatssteun worden gezien;
- H**et mededingingsrecht, en specifiek het kartelverbod -** Het kartelverbod is niet van toepassing zolang de banken dit individueel inregelen, maar vermoedelijk wel als zij daar gezamenlijk afspraken over maken.

4. Lopende ontwikkelingen, trajecten en kansen

Deze handreiking geeft een duidelijk overzicht van de mogelijkheden en beperkingen rondom het verstrekken van en andere voordelen voor duurzaamheidsresultaten voor zowel publieke als private partijen. Zoals eerder aangegeven, is de handreiking gebaseerd op de huidige beleidskaders, en dus op de huidige mogelijkheden en belemmeringen. Het is van belang om ook te investeren in het uitbreiden van betalingsmogelijkheden en het verbeteren van de systemen die betalen/belonen eenvoudiger maken. Op deze manier kan duurzame landbouw namelijk meer/beter gestimuleerd worden. Hieronder worden enkele lopende trajecten die kunnen bijdragen aan het vergroten van de betalingsmogelijkheden toegelicht.

4.1 Landelijke KPI-taal

Publieke en private partijen maken momenteel gebruik van uiteenlopende sets aan KPI's. Deze diversiteit leidt tot verwarring bij alle betrokken partijen. Daarnaast veroorzaakt het inefficiëntie in de uitvoering. Om dit te verbeteren, is een traject gestart om bestaande initiatieven en KPI's samen te brengen in een landelijke, gezamenlijke KPI-systematiek.

Het doel is om in 2025 met een brede vertegenwoordiging van publieke en private partijen een intentie-verklaring te ondertekenen. Deze verklaring zal concrete afspraken bevatten over het stimuleren, ontwikkelen en beheren van een gemeenschappelijke set aan KPI's, ook wel de KPI-taal genoemd. Door deze harmonisatie ontstaat één duidelijke set KPI's, waardoor beloning en toepassing eenvoudiger en overzichtelijker worden.

4.2 Herziening de-minimisverordening (w.o. ophogen steunbedrag)

De de-minimisverordening wordt doorgaans elke 5 tot 7 jaar herzien. De huidige de-minimisverordening voor de landbouw loopt af op 31 december 2027. Gezien de toenemende inflatiedruk in de landbouw-sector en de hoge grondstoffenprijzen, is de Commissie eerder dan gepland al begonnen met de herziening, namelijk begin mei 2024. De herziening van de Europese landbouw-de-minimisverordening heeft geleid tot enkele belangrijke wijzigingen:

- **Verhoging van de plafonds**: Het maximale bedrag dat een landbouwonderneming over een periode van drie jaar kan ontvangen, is inmiddels verhoogd van €20.000 naar €50.000 over een periode van drie jaar. Deze verhoging is mede gebaseerd op inflatiecorrectie en door de introductie van een centraal registratiesysteem (zie volgende punt);
- **Introductie van een verplicht centraal register**: Nederland beschikt op dit moment nog niet over een dergelijk register en werkt met de-minimisverklaringen, waarbij verklaringen over de de-minimis worden opgevraagd bij agrarisch ondernemers. Echter, waar lidstaten voorheen de keuze hadden om een centraal de-minimisregister in te voeren of om de-minimisverklaringen op te vragen bij onder-nemingen, wordt deze laatste optie door de herziening geschrapt en vervangen door een verplicht centraal registratiesysteem (nationaal of EU-niveau). Dit centraal register moet uiterlijk 1 januari 2027 opgezet zijn. Het register verhoogt de transparantie en vermindert ook de administratieve lasten voor landbouwers;
- **Afschaffing sectorale maximum:** Lidstaten mogen nu meer dan 50% van het nationale maximum aan één sector toekennen. Dit zal de administratieve lasten voor lidstaten en kleine en middelgrote ondernemingen verminderen;
- **Aanpassing van de nationale maxima**: Per lidstaat wordt het nationaal maximum verhoogd van 1% naar 2% van het gemiddelde van de drie hoogste waarden van de jaarlijkse productie per lidstaat. Dit betekent voor Nederland een verhoging van € 254,33 miljoen naar maximaal € 680,95 miljoen;
- **Verlenging van de regeling**: De de-minimisverordening is verlengd tot 31 december 2032, wat een langere stabiliteit biedt aan de landbouwsector.

Deze herziening van de de-minimisverordening leidt tot meer stabiliteit, minder administratieve lasten voor de agrarisch ondernemer en een hoger betalingsplafond. Dit maakt de steunregelingen toegankelijker en breder inzetbaar. Het biedt lidstaten meer flexibiliteit om agrarisch ondernemers te betalen voor geleverde (duurzaamheids)diensten.

4.3 Toevoeging toepassing KPI's in Catalogus Groenblauwe Diensten

Momenteel is BIJ12 bezig met een herziening, die goedgekeurd moet worden door de Europese Commissie. In deze herziening is een 'haakje' opgenomen voor de toepassing van KPI's. BIJ12 is voornemens om met de Europese Commissie in gesprek te gaan over de toepassing van KPI's als een van de bouwstenen in de Catalogus. KPI's zouden bijvoorbeeld in de Catalogus kunnen worden opgenomen door per bouwsteen prestatiegerichte indicatoren te definiëren, naast de huidige maatregelgerichte aanpak. Vervolgens moet duidelijk gemaakt worden op welke wijze betalingen gekoppeld kunnen worden aan KPI-scores. Als het lukt om (bouwstenen voor) een KPI-regeling toe te voegen aan de Catalogus kunnen alle overheidspartijen daar gebruik van maken. De vraag is nog wel of zo'n regeling voldoende stimulerend kan zijn zolang de staatssteunregels voorschrijven dat alleen gemaakte kosten en geleden inkomstenderving vergoed mogen worden (en in het geval van de Richtsnoeren ook transactiekosten).

4.4 Onderzoek naar kostenonderbouwing klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen in de melkveesector

Wageningen Research onderzoekt momenteel de meerkosten van maatregelpakketten voor zowel klimaat als biodiversiteit, en hoe deze maatregelen vervolgens de behaalde KPI-scores op deze thema's beïnvloeden. Door de kosten inzichtelijk te maken die nodig zijn om een bepaalde KPI-score te behalen of te verbeteren, kan in de toekomst gewerkt worden met gestandaardiseerde bedragen ter onderbouwing van gederfde inkomsten of gemaakte kosten. Hoewel verschillende partijen al gebruikmaken van standaardbedragen om kosten voor betere KPI-scores te onderbouwen, zijn deze nog niet nationaal gestandaardiseerd. Een nationale standaard zal zorgen voor meer transparantie, duidelijkheid en gelijkheid. Hierbij dient nagegaan te worden in hoeverre differentiatie nodig is in bedrijfstypes (bv. intensief/omvang/productiewijze, grondsoorten en type maatregelpakketten (bv. gericht op biodiversiteit of klimaat).

Naast de bestaande initiatieven die betalingsmogelijkheden kunnen verruimen of vergemakkelijken, zijn er ook kansen voor toekomstige bijdragen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het oprichten van één loket voor steunmaatregelen, het ontwikkelen van een nieuwe regeling via de Richtsnoeren door de staatssteunprocedure te doorlopen, en het opzetten van kennisgroepen om ervaringen en kennis van betalende partijen te delen en te verspreiden.

Op het moment dat het onderzoek gepubliceerd wordt, zal deze te vinden zijn via deze link. Let op: op moment van publicatie van deze handreiking is het onderzoek naar de kostenonderbouwing nog niet afgerond en de pagina waar naar gelinkt wordt dus nog leeg.

4.5 Duurzaamheidsprestaties als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn essentiële activiteiten die de markt niet of onvoldoende levert, of alleen tegen niet-aanvaardbare voorwaarden. Enkele voorbeelden hiervan zijn postbezorging, openbaar vervoer, en onder bepaalde voorwaarden mogelijk ook natuurbeheer of waterbeheer. Voor DAEB geldt een vrijstelling van melding en toetsing als ze aan een aantal strikte voorwaarden voldoen. Het is aan de betrokken overheid zelf om te beoordelen of betalingen onder het

DAEB-regime kunnen worden gebracht. Om als DAEB te kwalificeren, moet in ieder geval aan de volgende vier criteria worden voldaan:

- De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de publieke dienst en de verplichtingen daartoe moeten duidelijk omschreven zijn;
- De berekeningswijze van de compensatie moet vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen.
- De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de publieke dienst, rekening houdend met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken.
- Als de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Bij de selectie van een onderneming mag een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen worden meegerekend.

Er geldt een jaarlijks plafond van €15 miljoen bruto per onderneming die een DAEB verricht, behalve voor sociale diensten. In het DAEB-Vrijstellingsbesluit staan de voorwaarden waaronder compensatie voor deze diensten - net als de vrijstellingsverordeningen - vrijgesteld is van melding bij de Europese Commissie. Bij het verlenen van steun op basis van het DAEB-vrijstellingsbesluit is het ook niet nodig om een kennisgevingsprocedure te volgen; wel moet er tweejaarlijks gerapporteerd worden over de uitgaven. Zie verder deze pagina van Europa Decentraal. De DAEB zijn voor het onderwerp van deze handreiking nog weinig toegepast en om die reden bijvoorbeeld niet in de eerdere hoofdstukken en het schema op pagina 5 van de handreiking opgenomen.

4.6 Nuttige informatie en links

- Website KPI-k-traject WUR en diverse factsheets over de toepassing van KPI's
- Website BoerenKPI
- Voorbeeld provinciale subsidieregeling KPI's: Subsidieregeling uitvoering Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw provincie Utrecht 2024-2027. Hierbij is gebruikgemaakt van de de-minimisverordening voor de betaling aan deelnemers en van de Landbouwvrijstellingsverordening voor overige kosten. De Utrechtse agrarische collectieven voeren de regeling uit. Zie ook deze pagina voor meer informatie.
- Overzicht vrijstellingsmogelijkheden Europa Decentraal

Bijlagen

Tabel 1: Opties van publieke steunmaatregelen

Regeling	Voor welke steun?	Voorafgaande aanmelding/ goedkeuring Europese Commissie nodig?	Kennisgeving en rapportage nodig?	Onderbouwing hoogte vergoeding nodig?	Plafond/ maximale bedragen?	Toelichting	Type vergoeding duurzaamheids-prestaties
De-minimis-verordening	Diverse categorieën kleinschalige steunmaatregelen	🔴	🟢	🔴	🟢	€50.000 per onderneming per 3 belasting-jaren	Vormvrij
Landbouw-vrijstellings-verordening	Steun voor investeringen t.b.v. milieumaatregelen en voor agromilieu-klimaat-maatrege-len	🔴	🟢	🟢	🟢	Maximale bedragen per ha	Meerdere opties
Algemene Groeps-vrijstellings-verordening	Ondersteuning voor grootschalige investeringen, onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming	🔴	🟢	🟢	🟢	100% gederfde inkomsten/ gemaakte kosten	Meerdere opties
Richtsnoeren voor staatssteun landbouw-sector	Allerlei categorieën steun, waaronder agromilieuklimaat-maatregelen	🟢	🔴	🟢	🟢	100% gederfde inkomsten/ gemaakte kosten	Meerdere opties

🔴 Nee 🟢 Ja

Tabel 2: Voor- en nadelen van publieke steunmaatregelen

Regeling	Voordelen	Nadelen
De-minimisregeling	• Eenvoudigste optie • Geen meldingsplicht bij de EU • Geen kostenonderbouwing nodig • Geschikt voor betalingen voor duurzaamheids-prestaties	• Maximaal €50.000 over 3 belastingjaren per onderneming • Alleen geschikt voor kleinere steunmaatregelen • Stapeling beperkt mogelijk vanwege betalingsplafond • Wordt al voor meerdere regelingen ingezet > risico overschrijding plafond • Er is geen landelijk register waarin dit wordt bijgehouden
Landbouwvrijstellings-verordening	• Hoeft niet te worden aangemeld bij en goedgekeurd door de Europese Commissie • Geschikt voor betalingen voor duurzaamheids-prestaties	• Vergoedingen voor agromilieuklimaatmaatregelen qua hoogte beperkt • Onderbouwing vergoeding nodig om staatssteuncheck te doen • Steun moet per hectare worden uitbetaald
Algemene Groepsvrijstellings-verordening	• Geschikt voor grotere projecten • Meerdere vrijstellingen voor verschillende doeleinden	• Kan complex zijn door vele specifieke voorwaarden
De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw-sector	• Geschikt voor betalingen voor duurzaamheids-prestaties • Hogere vergoedingen mogelijk • Meerdere opties, zoals vergoeden van gederfde inkomsten/gemaakte kosten, vereenvoudigde kostenopties, en vaste bedragen	• Vereist aanmelding bij en goedkeuring van de Europese Commissie • Kost meer tijd (gemiddeld genomen ca. 1 tot 1,5 jaar • Onderbouwing vergoeding nodig om staatssteuncheck te doen

Tabel 3: Grondslagen van publieke steunmaatregelen

Thema's	De-minimisverordening voor de landbouwsector	Landbouwvrijstellings-verordening	Algemene groepsvrijstellings-verordening	Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw
Relevante artikelen	Gehele tekst EU Verordening nr.1408/2013	Artikel 34 van de LVV (Agromilieu-klimaat-verbintenissen) Artikel 14 steun voor investeringen op landbouwbedrijven (basis IDL)	Artikel 21 risicofinancierings-steun (basis voor borgstelling MKB-landbouwkredieten)	1.1.4 Agromilieuklimaat-verbintenissen
Stapelen mogelijk?	Ja, mits het plafond dat geldt per onderneming en het nationale en sectorale maximum niet worden overschreden. Het maximale plafond per onderneming is €50.000 in een periode van 3 belastingjaren. Voor Nederland als lidstaat geldt als maximum een percentage van 2% van het gemiddelde van de drie hoogste waarden van de jaarlijkse productie per lidstaat.	Zolang de stapeling niet boven de maximaal toegestane steunintensi-teit komt	Mogelijk, afhankelijk van het type vrijstelling	Alleen mogelijk tot de maximaal toegestane steunintensiteit (= 100% van de gemaakte kosten en geleden inkomstenderving), vaak gecombineerd met andere steunvormen
Voorwaarden	Deze verordening is van toepassing op steun aan ondernemingen die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten.		Niet meer dan gederfde inkomsten/gemaakte extra kosten	Niet meer dan gederfde inkomsten/ gemaakte extra kosten
Wat kan ermee betaald worden?	Allerlei typen steun, waaronder voor duurzaam-heidsprestaties	Diverse typen steun, waaronder voor milieubescherming. Agromilieuklimaat-verbintenissen vallen daar onder.	Investeringen (zoals het IDL)	Milieu- en klimaatmaatregelen. (activiteiten met betrekking tot de productie, verwerking en afzet van landbouwproducten)
Is betaling voor KPI's mogelijk?	Ja	Deels mogelijk, voor zover er een fictieve kostenonderbouwing gemaakt kan worden voor de betreffende KPI zodat gecheckt kan worden of men onder de gestelde plafonds blijft. De betaling is afhankelijk van de activiteit. De activiteiten moeten vooraf doorgegeven worden en hoogte uitkering hangt af kosten van activiteit.	Niet mogelijk	Niet mogelijk
Plafond/ maximum te verlenen steun	Het maximale plafond per onderneming is €50.000 in een periode van 3 belastingjaren. Voor Nederland als lidstaat geldt als maximum een percentage van 2% van het gemiddelde van de drie hoogste waarden van de jaarlijkse productie per lidstaat.	In het geval van investeringen bedraagt de steunintensiteit ten hoogste 65% van de in aanmerking komende kosten en maximaal 80% in het geval van milieu- en klimaatgerelateerde investeringen. In het geval van agromilieuklimaat-verbintenissen niet meer dan de extra gederfde inkomsten/gemaakte extra kosten tot maximaal de bedragen die genoemd worden in artikel 34 lid 15.	Afhankelijk van de specifieke vrijstelling	Er gelden afhankelijk van het type steun maximale percentages van wat vergoed mag worden en dat wordt bij elk type steun aangegeven. In het geval van agromilieuklimaat-maatregelen is het maximum dat vergoed mag worden 100% van de gemaakte kosten en geleden inkomstenderving. Daar wordt verder geen plafond bij genoemd. Je kunt dus heel veel maatregelen vergoeden, mits je voldoende budget hebt en je niet meer dan die 100% van de gemaakte kosten/inkomstenderving vergoed. In de praktijk is de hoogte van het beschikbare budget de beperkende factor. Geen specifiek plafond, maar de omvang van de toelaatbare steun is vaak groter dan voor de overige steunregelingen.

Thema's	De-minimisverordening voor de landbouwsector	Landbouwvrijstellings-verordening	Algemene groepsvrijstellings-verordening	Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw
Wat mag er vergoed worden?	Deze verordening schrijft niet voor welke kosten er wel en niet vergoed mogen worden en stelt ook geen maximum per hectare of per geleverde dienst. Van belang is dat de steun onder het vastgestelde plafond en de nationale/sectorale maxima blijft.	In het geval van agromilieuklimaat-verbintenissen mogen de extra gemaakte kosten en gederfde inkomsten vergoed worden tot aan de maximumbedragen die genoemd worden in artikel 34 lid 15. In het geval van bepaalde investeringen wordt een bepaald percentage van de kosten vergoed,	Nee, meestal beperkt tot een percentage van de kosten	Nee, vergoeding meestal gebaseerd op werkelijke kosten van maatregelen
Welke voorwaarden gelden er?	Cumulatie met andere staatssteun is toegestaan zolang het totaal aan de-minimissteun niet boven het vastgestelde plafond en de nationale/sectorale maxima komt	• Specifiek gericht op de landbouwsector • Bedoeld voor steun voor plattelandsontwikkeling, milieubescherming, en soortgelijke doeleinden	Gericht op brede economische doelen zoals innovatie, milieubescherming, en regionale steun. Specifieke voorwaarden voor verschil-lende vrijstellingen	Voor specifieke milieudoelen
Aan wie kan steun verleend worden?	• Kleine tot middelgrote ondernemingen (KMO's) • Bedrijven in verschillende sectoren, waaronder landbouw	Alle ondernemingen en groepen daarvan	Brede toepassing, inclusief agrarische ondernemers en bedrijven in diverse sectoren	Agrarische ondernemers, met nadruk op milieuvriendelijke praktijken
Vooraf aanmelding bij en goedkeuring van de Europese Commissie nodig?	Nee	Nee	Afhankelijk van de vrijstelling, maar kan melding vereisen bij de EU	Ja, steun moet aangemeld worden bij en goedkeuring krijgen van de Europese CommissieMeldingsplicht meestal vereist
Kennisgeving en rapportage nodig?	Ja	Ja	Ja	Nee
Waarvoor geschikt?	Kleinschalige steunmaatre-gelen	Steun voor investeringen voor milieumaatregelen en voor agromi-lieuklimaat-maatregelen	Ondersteuning voor groot-schalige investeringen, onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming	Allerlei categorieën steun, waaronder agromilieuklimaat-maatregelen
Tijdshorizon	Een periode van 3 belastingjaren	Flexibel, afhankelijk van het specifieke programma en de looptijd	Kan variëren van kortere tot lange termijn afhankelijk van het project	Onbeperkt

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

April 2025 | Publicatie-nr. 0325-082