



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Quickscan effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit

>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief
en Internationaal ondernemen

Colofon

Projectnaam Quickscan effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit
Projectleider(s) M. Zanen
Contactpersoon M. Zanen

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag

Auteurs Marleen Zanen en Anne Cobben
Versie Eindrapport
Bijlage(n) Overzicht van de 34 genalyseerde LNV instrumenten

Woord vooraf

De achteruitgang van de biodiversiteit wordt wereldwijd gevoeld, klimaatverandering zal het proces versnellen en wetenschappers waarschuwen voor de grote impact op ons welzijn en onze welvaart. Ook Nederland staat voor een aantal grote maatschappelijke opgaven waaronder klimaat, waterkwaliteit, stikstof en natuur. In deze quickscan staan natuur en biodiversiteit centraal, maar die staan niet los van de thema's klimaat, stikstof en waterkwaliteit. De landbouw en dus ook de financiële ondersteuning daarvan via overheidsinstrumenten, heeft invloed op al deze thema's.

Wereldwijd overtreffen de subsidies die als schadelijk worden gezien voor natuur en biodiversiteit nu de subsidies voor het behoud van biodiversiteit. Tijdens de CBD-COP15 bijeenkomst van de Verenigde Naties in Montreal, in december 2022, werden de in 2011 gemaakte afspraken ten aanzien van overheidsinstrumenten en de effecten daarvan op natuur en biodiversiteit opnieuw bevestigd: het doel is om in 2025 instrumenten die mogelijk schadelijk zijn voor natuur en biodiversiteit te hebben geïdentificeerd en per 2030 te hebben geëlimineerd, uit gefaseerd of aangepast.

Deze quickscan is een eerste stap richting dat doel. De focus ligt daarbij op 'waar kan het beter?' Het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit heeft in de afgelopen jaren al op veel instrumenten stappen gezet richting meer integraliteit, maar de transitie naar een natuurinclusieve samenleving vraagt om een verdere beweging van 'schade beperken' naar 'natuur versterken'.

Tijdens het beoordelen van de instrumenten en de gesprekken daarover, bleek dat vraagstukken en dilemma's ten aanzien van de toekomst van de Nederlandse landbouw een rol spelen. Dit zijn vraagstukken waar deze quickscan niet op ingaat, maar die van wezenlijk belang zijn voor het uiteindelijke instrumentarium dat passend is voor de landbouw van de toekomst en de verwevenheid met en de effecten op natuur en biodiversiteit.

De veelheid aan instrumenten en ideeën daarover maakte het tot een uitdaging om deze eerste stap in korte tijd zo goed mogelijk tot een einde te brengen. Onze dank gaat uit naar iedereen die eerdere versies van commentaar heeft voorzien en/of informatie over instrumenten heeft aangeleverd. Speciaal woord van dank voor Prof. Dr. Koos Biesmeijer (Naturalis en Universiteit Leiden) en Dr. Nico B.P. Polman (Wageningen Economic Research) voor het reviewen van het concept wat heeft bijgedragen aan de transparantie van de weergave van de analyse in deze rapportage.

Marleen Zanen
Anne Cobben

Inhoud

Woord vooraf	3
Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Transitie landbouw(beleid)	9
1.3 Opdracht	10
1.4 Onderzoeksvraag	10
2 Aanpak en methode	11
2.1 Overzicht van de instrumenten	11
2.2 Definities	11
2.2.1 Natuur	11
2.2.2 Biodiversiteit	11
2.2.3 Natuurinclusiviteit	11
2.2.4 Schadelijk instrumentarium	12
2.3 Beoordelingsmethode	12
2.4 Afbakening en beperkingen	13
3 Analyse LNV instrumentarium	14
3.1 Analyse LNV instrumentarium	14
Tabel 1: Analyse LNV instrumentarium	15
Figuur 1: Beleidsdoelen LNV instrumenten	17
Figuur 2: Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit	17
3.2 LNV instrumenten met mogelijk positief effect op natuur en biodiversiteit	18
Tabel 2: LNV instrumenten met mogelijk positief effect op natuur en biodiversiteit	18
3.3 LNV instrumenten die mogelijk zorgen voor minder druk op natuur en biodiversiteit	19
Tabel 3: LNV instrumenten die mogelijk zorgen voor minder druk op natuur en biodiversiteit	19
3.4 LNV instrumenten met mogelijk schadelijk effect op natuur en biodiversiteit	21
Tabel 4: LNV instrumenten met mogelijk schadelijk effect op natuur en biodiversiteit	21
3.5 LNV instrumenten zonder specifiek effect op natuur en biodiversiteit	22
Tabel 5: LNV instrumenten zonder specifiek effect op natuur en biodiversiteit	22
4 Kansen voor afbouwen, ombuigen en impact vergroten	23
4.1 Afbouwen van schadelijke effecten	23
4.1.1 High tech innovaties combineren met of vervangen door sociale innovaties en nieuwe verdienmodellen	23
4.1.2 Voorwaarde geen schadelijk effect op natuur en biodiversiteit	24
4.2 Ombuigen van beschermend naar positief effect	24
4.2.1 Vrijgekomen grond gebruiken voor natuurinclusieve vormen van landbouw	24
4.2.2 Huidige eisen voor verduurzaming verder uitbreiden	24
4.3 Impact van positieve of beschermende effecten vergroten	24
4.3.1 Vergroten integraliteit van het instrument	24
4.3.2 Doeltreffendheid / effectiviteit van positieve of beschermende effecten vergroten	25

5	Resultaten en aanbevelingen	26
5.1	Resultaten analyse LNV instrumentarium	26
	<i>Tabel 6: Overzicht instrumenten met mogelijk schadelijke effecten</i>	26
5.2	Kansen voor afbouwen, ombuigen en impact vergroten	27
5.3	Waar gaat het geld naar toe?	27
5.4	Aanbevelingen voor vervolg	28
6	Literatuur	29
	Bijlage: Overzicht van de 34 geanalyseerde LNV instrumenten	31

Samenvatting

Aanleiding

Wereldwijd dringt meer en meer het besef door dat de natuur op aarde het zwaar te verduren heeft en dat de variatie aan levende organismen (de biodiversiteit) in een zorgwekkend tempo achteruitgaat. De Verenigde Naties achten herstel van biodiversiteit fundamenteel voor onze welvaart en voor het behoud van een gezonde planeet (Convention on Biological Diversity, 2021).

In opdracht van het Ministerie van LNV heeft RVO een quickscan uitgevoerd naar de effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit. De aanleiding voor deze quickscan zijn de gemaakte afspraken in het kader van het Global Biodiversity Framework onder het VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD). In 2011 heeft Nederland zich in het kader van de CBD gecommitteerd aan het doel om schadelijke subsidies voor natuur en biodiversiteit te vergroenen, om te buigen of af te bouwen.

Aanpak en methode

Het doel van deze quickscan is inzicht verkrijgen in de effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit en eerste aanbevelingen te doen voor het aanpassen of eventueel afbouwen van instrumenten zoals afgesproken in de CBD *targets*. De focus van deze quickscan lag op de vraag ‘waar kan het beter?’ en daarmee op de instrumenten die elementen bevatten die schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit kunnen hebben.

De gebruikte aanpak sluit aan bij de methode die de OECD hiervoor eind 2022 heeft voorgesteld. Na het vaststellen van het aantal en type instrument (*scoping*), zijn alle instrumenten eerst beoordeeld op een aantal indicatoren (*data gathering*) namelijk: 1) doel instrument en bijbehorend budget, 2) bijdrage aan de beleidsdoelen natuur/biodiversiteit, stikstof, water en klimaat, en 3) mate van integraliteit. Dit leverde een overzicht op van mogelijke effecten van instrumenten op natuur en biodiversiteit (*screening*). Hierbij is gekeken naar elementen van de instrumenten die mogelijk schadelijk kunnen zijn. Hetzelfde instrument kan verschillende mogelijke effecten hebben:

- Positief: door te zorgen voor meer natuur en biodiversiteit of herstel ervan
- Beschermend: minder druk op natuur en biodiversiteit
- Schadelijk: kans op directe of indirecte schade
- Neutraal: geen specifiek effect op natuur en biodiversiteit

Een instrument heeft een schadelijk effect als het direct of indirect een bijdrage levert aan één of meer van de vijf oorzaken van de achteruitgang van natuur en biodiversiteit in Nederland en daarbuiten, zoals geformuleerd in de Global Biodiversity Outlook van de CBD (GBO, 2014):

- Habitatverlies (verandering van landgebruik)
- Klimaatverandering (broeikasgassen)
- Vervuiling van het milieu door extra emissies (vermesting, verzuring)
- Extra exploitatie van natuurlijke hulpbronnen/grondstoffen
- Invasieve soorten

De beoordeling van instrumenten is gemaakt op basis van beschikbare informatie op de RVO website, aanvullende input via LNV/RVO contactpersonen van specifieke instrumenten, een aantal partijen uit het veld met ervaringskennis en feedback van twee wetenschappers.

Resultaten

Het Europees landbouwbeleid was van oorsprong gericht op voedselzekerheid: ‘nooit meer honger’. Via inkomenssteun vanuit het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) werd er gestreefd naar productiviteitsverhoging en redelijke voedselprijzen. Dit soort instrumenten zijn toentertijd met deze beleidsdoelen opgezet. Echter, de maatschappij en het landelijk gebied zijn veranderd en de Nederlandse landbouwsector ondergaat momenteel een transitie waarbij opgaven als stikstof, klimaat, waterkwaliteit en natuur/biodiversiteit steeds belangrijker worden. Het LNV instrumentarium heeft aanpassingen nodig om deze transitie optimaal te ondersteunen.

De 34 instrumenten die in deze quickscan zijn geanalyseerd bestaan uit 31 subsidies, 2 fiscale regelingen en 1 borgstellingsregeling. Precies de helft van de instrumenten (50%) heeft elementen met mogelijk een positief effect op natuur en biodiversiteit, driekwart (76%) heeft elementen die de druk op natuur en biodiversiteit kunnen verminderen, ruim een derde (35%) heeft elementen met een mogelijk schadelijk effect en 17% van de instrumenten is beoordeeld als neutraal. Bij de 12 instrumenten met elementen met een mogelijk schadelijk effect is het doel om te kijken waar verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van de schadelijke elementen. De kans op schade is afhankelijk van de specifieke maatregelen die gesubsidieerd worden en de context waarin dat gebeurt. Hoe groot de kans op schade is en wat de omvang is van de effecten, was geen onderdeel van deze quickscan.

Onderstaande tabel laat zien welke instrumenten elementen bevatten die mogelijk schadelijke effecten hebben. Voor zowel de beleidsdoelen als de mogelijke effecten geldt dat één en hetzelfde instrument meerdere doelen of effecten kan hebben. Met donkergekleurde vakken en het cijfer ‘1’ is aangegeven wanneer een ‘beleidsdoel’ of ‘mogelijk effect’ van toepassing is op het desbetreffende instrument.

Tabel: Overzicht instrumenten met mogelijk schadelijke effecten

	Instrument	Budget ¹ × 1 mln	Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit			
			Natuur & bio	Stikstof	Water	Klimaat	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
1	Behoud grasland bij afbouw derogatie	€ 30,0	1	0	1	1	0	1	1	0
2	Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	€ 66,5	1	1	1	1	1	1	1	0
3	Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG)	€ 132,0	0	0	0	1	0	1	1	0
4	GLB-basisbetaling	€ 447,0	0	0	0	0	0	1	1	0
5	GMO Groenten en Fruit/ SIG&F	€ 23,0	0	0	1	1	0	1	1	0
6	Investeringsregeling POP3+ 2022	€ 14,0	1	1	1	1	1	1	1	0
7	Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI)	€ 28,0	0	0	0	1	0	1	1	0
8	Regeling groenprojecten	Onbekend	1	0	0	1	1	1	1	0
9	Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en management-maatregelen (Sbv)	€ 115,0	0	1	0	1	0	1	1	0
10	Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking (HNV)	€ 31,5	0	1	1	1	0	1	1	0
11	Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties	€ 186,0	0	0	0	0	0	1	1	0
12	Waterbassins mest	€ 20,0	1	1	1	0	0	1	1	0

Bovenstaande tabel laat zien dat een instrument zowel mogelijk schadelijke elementen kan hebben als elementen die beschermende effecten (minder druk) of positieve effecten op natuur en biodiversiteit kunnen hebben. De instrumenten met elementen die ook positieve effecten kunnen hebben zijn breed opgezet en stimuleren zowel hoog technologische innovaties als ook natuurinclusieve landbouw. Zij streven vaak ook meerdere beleidsdoelen na maar garanderen niet dat één aanvraag/project een bijdrage levert aan al deze doelen. De integraliteit is dus niet gegarandeerd waardoor schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit mogelijk zijn.

Aanbevelingen

Bij al deze instrumenten zijn er de afgelopen jaren al stappen gezet om ongewenste neveneffecten op natuur en biodiversiteit te voorkomen. Een voorbeeld van het beperken van schadelijke effecten is de Sbv waarbij projecten 20% minder subsidie krijgen als dieraantallen toenemen. Dit om intensivering en schaalvergroting te ontmoedigen. Een ander voorbeeld zijn de aanscherpingen van de conditionaliteiten (GLMC's) in het GLB ten behoeve van natuur. Echter, het beeld na deze quickscan is dat dit nog verder verbeterd kan worden zodat instrumenten niet alleen minder schadelijke effecten hebben, maar juist ook een positieve impact hebben op natuur en biodiversiteit.

¹ Budget zoals opgenomen in de LNV begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

Er zijn een aantal handelingsopties geïdentificeerd voor het aanpassen van de instrumenten om schadelijke effecten af te bouwen, om te buigen of de positieve effecten te vergroten, namelijk:

- Schadelijke effecten afbouwen:
 - Door technische innovaties te combineren met of te vervangen door sociale innovaties en nieuwe verdienmodellen
 - Door de voorwaarde te stellen dat er geen schadelijk effect mag plaatsvinden op natuur en biodiversiteit
- Beschermende effecten ombuigen naar positieve effecten:
 - Door actief beleid te voeren op vrijgekomen grond en deze te gebruiken voor natuurinclusieve vormen van landbouw
 - Door huidige eisen voor verduurzaming uit te breiden
- Impact van positieve of beschermende effecten vergroten:
 - Door de integraliteit van het instrument te vergroten
 - Door de doeltreffendheid/effectiviteit te vergroten

Voor elk van de bovenstaande opties is een aantal concrete voorbeelden gegeven in het rapport. Om te bepalen welke strategie het beste gekozen kan worden, is het belangrijk om een afweging van de verschillende belangen te maken: bij welke beleidsdoelen sluit het instrument aan? Is een instrument integraal? Welk budget is er aan het instrument verbonden? Hiervoor biedt het overzicht van de 34 instrumenten in de Bijlage een startpunt.

Diepgaander onderzoek is nodig om de daadwerkelijke omvang van deze effecten te beoordelen (de laatste stap van de OECD methode: *assessing*). Ook moet de scope van het onderzoek verbreed worden om een totaaloverzicht te krijgen van alle LNV instrumenten met mogelijke schadelijke effecten, door onder andere provinciale instrumenten en regelingen voor de visserij sector te analyseren.

Daarnaast is een uitgebreidere analyse van (internationale) methoden én afstemming binnen LNV en andere ministeries noodzakelijk om te bepalen wat voor Nederland de beste terminologie is in het kader van de beoordeling van instrumenten. Samenwerking met andere ministeries is ook van belang om de krachten te bundelen en elkaar niet tegen te werken.

Tenslotte, zouden nieuwe instrumenten dusdanig ingericht moeten worden dat ze integraal aan de beleidsdoelen bijdragen en niet aan slechts één van de doelen. Om aan de CBD afspraken te voldoen, zou het risico op schade aan natuur en biodiversiteit expliciet moeten worden meegenomen in de totstandkoming van nieuwe instrumenten en beoordeling en aanpassing van bestaande instrumenten. Dit kan mogelijk verbeterd worden door actief te sturen via het Beleidskompas.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Wereldwijd dringt meer en meer het besef door dat de natuur op aarde het zwaar te verduren heeft en dat de variatie aan levende organismen (de biodiversiteit) in een zorgwekkend tempo achteruitgaat. De Verenigde Naties achten herstel van biodiversiteit fundamenteel voor onze welvaart en voor het behoud van een gezonde planeet (Convention on Biological Diversity, 2021).

Het World Economic Forum en de Europese Commissie beschouwen het verlies aan biodiversiteit en de degradatie van ecosystemen als een van de grootste bedreigingen voor de mensheid in het komende decennium – ook economisch gezien (World Economic Forum, 2023; Europese Commissie, 2022). In Nederland is de achteruitgang van soorten en ecosystemen zorgwekkend en het natuurherstel is onvoldoende om aan internationale doelen te voldoen, zo staat in het Living Planet Report van het Wereld Natuur Fonds, het 6e evaluatierapport voor de CBD en in een beleidsevaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (WNF, 2020; WUR, 2019; PBL & WUR, 2020).

De aanleiding voor deze quickscan zijn de gemaakte afspraken in het kader van het Global Biodiversity Framework onder het VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD). In 2011 heeft Nederland zich in het kader van de CBD gecommitteerd aan het doel om schadelijke subsidies voor natuur en biodiversiteit te vergroenen, om te buigen of af te bouwen. Op 19 december 2022 is deze afspraak opnieuw bevestigd tijdens de 15e Conventie van Partijen van het VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD-COP15) te Montreal. CBD target 18 luidt nu:

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

De opgave voor de CBD is dus: het elimineren, uitfaseren of aanpassen van stimulerende interventies, waaronder subsidies, die schadelijk zijn voor de biodiversiteit, te beginnen bij de meest schadelijke interventies.

Om investeringen met negatieve effecten op natuur en biodiversiteit uit te bannen zet Nederland in op versterking van de nationale biodiversiteit middels een transitiefonds met een bijdrage van cumulatief € 25 miljard tot 2035 (Coalitieakkoord 2021) en werken we samen met de financiële sector om schadelijke investeringen inzichtelijk te maken en terug te dringen, aldus de minister voor Natuur en Stikstof (LNV 2022b).

Met deze quickscan wil het Ministerie van LNV ook kijken naar de mogelijk schadelijke effecten van instrumenten waarbij het ministerie zelf betrokken is. Het ministerie heeft specifiek gevraagd om te kijken naar het LNV instrumentarium, als zijnde fiscale-, krediet- en subsidieregelingen, garant- en borgstellingen.

De inzichten uit deze quickscan kunnen helpen bij vervolgstappen in de transitie naar een natuurinclusieve samenleving en een meer integraal beleid vanuit LNV. Daarnaast kunnen ze input leveren voor het domein financiële sector van de Agenda Natuurinclusief 1.0 (2022).

1.2 Transitie landbouw(beleid)

Het Europees landbouwbeleid was van oorsprong gericht op voedselzekerheid: ‘nooit meer honger’. Via inkomenssteun werd er gestreefd naar productiviteitsverhoging en redelijke voedselprijzen. Sinds de start in 1962 is het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) meerdere malen aangepast, inspeliend op actuele behoeften in de samenleving van dat moment en soms corrigerend op onbedoelde effecten. Een belangrijke trend die sinds het einde van de vorige eeuw steeds sterker wordt is het verbinden van de toeslagen die boeren kunnen ontvangen aan het voldoen aan maatschappelijke eisen op het vlak van onder andere milieu, natuur, landschap, dierenwelzijn en volksgezondheid (RLI, 2019).

In het begin stond de modernisering van de landbouw centraal in het GLB. Eerst via prijsbeleid en later via bedrijfstoelagen. Aan deze toeslagen waren wel voorwaarden gekoppeld: boeren moesten zich houden aan goede landbouw- en milieucondities (GLMC). Dit zijn vooral wettelijke minimumeisen. Deze wettelijke eisen hebben niet voorkomen dat er negatieve externe effecten zijn opgetreden. Door technische emissiebeperkende maatregelen en aanpassing in bedrijfsvoering werden de effecten gedempt, maar ze bleven aanwezig. Intensivering verbeterde de efficiëntie in de landbouw en heeft dus minder negatieve impact op duurzaamheid. Er zijn minder verspillingen. De vraag is of dit op mondiale schaal ook het geval is, want de intensivering kon alleen tot stand komen door extra import van grondstoffen. Deze import leidt tot een grotere voetafdruk in het buitenland. Daarnaast heeft

de intensivering van de huidige landbouw een impact op klimaat, milieu en biodiversiteit in Nederland die negatief is (Baayen et al., 2021).

Het moment waarop deze quickscan is uitgevoerd kan gerust historisch genoemd worden. De overheid staat op het punt een Landbouwakkoord te sluiten met agrarische organisaties, provincies, natuurorganisaties en ketenpartijen. Vanwege gebrek aan stikstofruimte heeft de provincie Noord-Brabant een vergunningstop afgekondigd en landelijk worden er regelingen voorbereid om piekbelasters uit te kopen. Het is duidelijk dat de landbouwsector een transitie ondergaat waarbij naast voedselzekerheid en economische ontwikkeling opgaven als stikstof, klimaat, waterkwaliteit en natuur/biodiversiteit van groot belang zijn. Dat vraagt om aanpassingen van het LNV instrumentarium. Wij hopen dat deze quickscan hier handvatten voor biedt.

1.3 Opdracht

De minister voor Natuur en Stikstof heeft RVO de opdracht gegeven tot het maken van een quickscan van het LNV-instrumentarium en om dat te beoordelen op mogelijke positieve en negatieve effecten op natuur en biodiversiteit.

Op 13 april 2022, tijdens het Commissiedebat over de Nederlandse inzet bij de CBD (LNV, 2022b), is het plan voor deze quickscan besproken. De minister voor Natuur en Stikstof heeft in dat debat toegezegd om ook de andere ministeries op te roepen om een dergelijke quickscan uit te voeren. Deze oproep is gedaan in het Interdepartementaal Overleg Leefomgeving van 17 mei 2022 en vervolgens in de Stuurgroep Leefomgeving van 2 juli 2022. De bij die overleggen betrokken ministeries hadden een positieve grondhouding ten aanzien van deze quickscan, mits de term 'schadelijk' helder gedefinieerd zou worden en waarbij de ambitie niet is om tot een totaaloverzicht te komen maar te kijken naar de maatschappelijke impact.

De opdracht betreft nadrukkelijk een quickscan: een beperkte analyse met als doel een globale evaluatie van het LNV instrumentarium om een eerste beeld te krijgen van de hoeveelheid en het type instrumenten en het effect daarvan op natuur en biodiversiteit. De beoordeling is gemaakt op basis van beschikbare online informatie, aanvullende input via contactpersonen van specifieke regelingen en een aantal gesprekken met partijen uit het veld met ervaringskennis waaronder het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, Biohuis, Wij. land en Natuurmonumenten. Het concept van deze rapportage is gereviewd door twee wetenschappers.

1.4 Onderzoeksvraag

Het doel van deze quickscan is inzicht verkrijgen in de effecten van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit en eerste aanbevelingen voor het aanpassen of eventueel afbouwen van instrumenten zoals afgesproken in de CBD *targets*. In overleg met LNV, is gekozen voor een pragmatische aanpak en ligt de focus op de meest schadelijke instrumenten (CBD: *the most harmful subsidies*) voor natuur en biodiversiteit.

Concreet beoogt LNV met dit onderzoek:

1. Een nadere omschrijving van het begrip 'schadelijk' in het kader van financiële instrumenten.
2. Een overzicht van het effect van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit met extra aandacht voor de instrumenten met de meeste kans op schadelijke effecten.
3. Beknopt inzicht in de afweging van belangen binnen LNV: bij welke beleidsdoelen sluit het instrument aan? Is een instrument integraal? Welk budget is er aan het instrument verbonden?
4. Advies over verschillende handelingsopties wat betreft aanpassen of afbouwen van de instrumenten met de meeste kans op schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit.

2 Aanpak en methode

Voor aanvang van het project is afgesproken een iteratieve aanpak te hanteren door tussentijds de voortgang voor te leggen aan LNV en dan gezamenlijk te bepalen op welke wijze verder invulling gegeven zou worden aan de uitvoering. Ook is afgesproken dat dit een quickscan en eerste verkenning behelst en geen diepgaande analyse.

2.1 Overzicht van de instrumenten

De quickscan is uitgevoerd in de periode augustus 2022 – maart 2023. In de periode augustus – december 2022 is een overzicht gemaakt van lopende LNV instrumenten die ook na 2022 nog actief zijn. Het instrumentarium betreft fiscale-, krediet- en subsidieregelingen, garant- en borgstellingen. De basis voor het overzicht was Bijlage 4 uit de LNV begroting 2022 (Rijksbegroting, 2022). De subsidies voor beleidsondersteunend onderzoek, missie gedreven topsectoren en overige kennis subsidies uit de begroting zijn niet meegenomen in het overzicht, omdat ze een brede reikwijdte hebben en zeer divers van aard zijn en de beoordeling van het effect van dergelijke subsidies op natuur en biodiversiteit meer verdieping vraagt dan in deze quickscan mogelijk was. Het overzicht is aangevuld met behulp van de subsidie- en financieringswijzer op de website van RVO en de instrumenten die naar voren kwamen onder de selectie ‘Agro & Visserij’ en ‘in Nederland’. Op basis daarvan zijn o.a. de GLB subsidies toegevoegd. Voor een actueel overzicht ligt de focus op instrumenten met de status ‘open’, ‘bijna open’ of ‘tijdelijk gesloten’. Omdat in deze quickscan de vraag voorligt om te kijken naar het instrumentarium van LNV is ervoor gekozen om instrumenten die in opdracht van provincies worden uitgevoerd zoals interbestuurlijke programma’s, niet mee te nemen in deze fase. Ook maatwerksubsidies en spoedinstrumenten zijn niet opgenomen.

Voor het opstellen van het overzicht van instrumenten is afstemming geweest met de uitvoerders van parallel lopende initiatieven, zoals het instrumentenoverzicht voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied, het programma All4biodiversity en de Groen in de Stad Agenda.

Er zijn gesprekken gevoerd met contactpersonen van betreffende instrumenten binnen RVO en LNV en met een beperkt aantal externe partijen met ervaringskennis om instrumenten te rangschikken en een eerste beeld te krijgen van de instrumenten met de grootste kans op schade voor natuur en biodiversiteit.

2.2 Definities

Er is een beknopte literatuurstudie uitgevoerd om de belangrijkste begrippen vast te stellen en het begrip ‘schadelijk’ in het kader van deze quickscan te definiëren.

2.2.1 Natuur

Natuur is de inhoud en werking van het heelal, zowel niet-levend als levend. Het begrip natuur omvat alle levende organismen, hun habitat, het ecosysteem waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden processen, maar ook geologische- en geomorfologische processen en weersinvloeden. Een belangrijke maatstaf voor natuurkwaliteit is de biodiversiteit.

2.2.2 Biodiversiteit

Biodiversiteit staat voor biologische diversiteit, ofwel de variatie van al het leven op aarde. Het *Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES, 2019) hanteert de volgende definitie:

‘Biodiversity is the variability among living organisms from all sources including terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are a part. This includes variation in genetic, phenotypic, phylogenetic, and functional attributes, as well as changes in abundance and distribution over time and space within and among species, biological communities and ecosystems.’

Biodiversiteit is dus meer dan de variatie in soorten en gaat ook over genetische diversiteit en variatie tussen ecosystemen. Het gaat zowel om aantallen als om soortendiversiteit.

2.2.3 Natuurinclusiviteit

Natuurinclusiviteit heeft betrekking op de mate waarin maatschappelijke en economische activiteiten ‘verweven’ zijn met de natuur. Dit houdt in dat bij de uitvoering van de activiteiten (en ook van tevoren, bij de besluitvorming erover) goed rekening is gehouden met de natuur. Het doel daarvan is: (a) dat activiteiten geen negatieve effecten hebben op natuurwaarden, (b) dat optimaal gebruik gemaakt wordt van wat de natuur te bieden heeft en (c) dat wordt bijgedragen aan versterking van de natuur. Het gaat bij natuurinclusief handelen dus om drie componenten (RLI, 2022):

- voorkomen van natuurschade
- benutten van natuurlijke kansen
- verbeteren van natuurkwaliteit

2.2.4 Schadelijk instrumentarium

Vanuit de Europese internationale gemeenschap wordt sinds de jaren '90 gewerkt aan kaders voor het beoordelen van eventuele schadelijke effecten van instrumenten op natuur en milieu. In artikel 17 van de *taxonomy regulation* (EU, 2020) en de *recovery and resilience facility regulation* (EC, 2021) wordt de term 'do no significant harm' (DNSH) gebruikt. Daarbij wordt gekeken naar het negatieve effect van een activiteit op zes milieudoelstellingen waaronder biodiversiteit. Over schade aan biodiversiteit staat er:

'...een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen indien die activiteit in aanzienlijke mate schadelijk is voor de goede staat en de veerkracht van ecosystemen, of schadelijk is voor de staat van instandhouding van habitats en soorten, met inbegrip van die welke van Uniebelang zijn'.

De OECD maakt gebruik van de volgende definitie: *'...een voor de biodiversiteit schadelijke subsidie, vergroot het gebruik van iets dat een specifieke negatieve impact heeft op biodiversiteit'* (OECD, 2022).

De enige Nederlandse studie naar schadelijke instrumenten die werd gevonden is een PBL-notitie uit 2011 (Drissen et al., 2011). Daarin worden milieuschadelijke instrumenten omschreven als: *'subsidies en -belastingvrijstellingen met een onbedoeld negatief effect op milieu en natuur'*.

Ook vanuit de financiële wereld wordt sinds 2019 gewerkt aan beoordelingskaders voor de impact van activiteiten op biodiversiteit. Het Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF) heeft onlangs een nieuwe standaard gepresenteerd voor het meten van de impact van investeringen op biodiversiteit. Daarin wordt onderscheid gemaakt in 3 categorieën:

1. Negatieve impact (direct of indirect door een activiteit of gevolgen daarvan in de keten),
2. Voorkomen van negatieve impact en
3. Positieve impact.

2.3 Beoordelingsmethode

Voor het beoordelen van instrumenten heeft de OECD (2022) een aanpak van vier stappen gepubliceerd. De aanpak van deze quickscan sluit daar in belangrijke mate bij aan:

1. *scoping* (vast stellen van het type instrumenten),
2. *screening* (beoordelen van de kans op schadelijkheid voor biodiversiteit),
3. *data gathering* (verzamelen van informatie over de regeling of het instrument, het doel, beschikbaar budget, specifieke projecten, etc.)
4. *assessing* (onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van schadelijke effecten op biodiversiteit en wat de omvang daarvan is).

Na het vaststellen van het aantal en type instrumenten zoals beschreven in paragraaf 2.1 (*scoping*), zijn alle instrumenten eerst beoordeeld op een aantal indicatoren (stap 3 van de OECD-methode: *data gathering*):

- Doel van het instrument en bijbehorend budget (op basis van de info over het instrument op de RVO website, via de contactpersonen en de begroting bij het coalitieakkoord).
- Of het instrument bijdraagt aan het realiseren van de kabinetsdoelstellingen op het vlak van natuur en biodiversiteit, stikstof, water en klimaat (op basis van info op RVO website, kamerbrieven over het instrument en/of de Staatscourant).
- De mate van integraliteit: bij een bijdrage aan minimaal 3 van de 4 in dit kader relevante beleidsdoelstellingen (natuur en biodiversiteit, stikstof, waterkwaliteit en klimaat) is een instrument als 'integraal' bestempeld.

Deze scores op indicatoren leverden een tabel op die als kader dient voor het beoordelen van de kans op schadelijkheid voor natuur en biodiversiteit (*screening*). De OECD adviseert voor de screening een brede, uitgebreide analyse van beschikbare documenten en een kwalitatieve discussie met experts van relevante ministeries en instanties. Omdat het hier om een quickscan ging, hebben wij deze stap ingevuld door per instrument minimaal 1 contactpersoon te consulteren en gebruik te maken van de eerder genoemde indicatoren. Voor de instrumenten met mogelijk schadelijke effecten zijn medewerkers van RVO en/of LNV gesproken om verdere informatie op te vragen. In sommige gevallen zijn daarna aanpassingen gemaakt. Ook is er een review gedaan door Prof. Dr. Koos Biesmeijer² en Dr. Nico B.P. Polman³ wat heeft bijgedragen aan de transparantie van de weergave van de analyse. De uiteindelijke scores zijn bepaald door de auteurs van dit document.

² Koos Biesmeijer is hoofd van de onderzoeksgroep Nederlandse Biodiversiteit en Samenleving (NL Biodiversity and Society) in Naturalis en professor Natuurlijk Kapitaal aan de Universiteit Leiden.

³ Economic researcher bij Wageningen Economic Research.

Voor het bepalen van het effect van instrumenten op natuur en biodiversiteit is geen internationale standaard voorhanden.

Wij hebben gekozen voor 4 categorieën. Een instrument kan:

- mogelijk positieve effecten hebben op natuur en biodiversiteit (door te zorgen voor meer natuur en biodiversiteit of herstel ervan)
- mogelijk minder druk veroorzaken op natuur en biodiversiteit (beschermend effect)
- mogelijk schadelijke effecten hebben op natuur en biodiversiteit (kans op directe of indirecte schade)
- Geen specifiek effect hebben op natuur en biodiversiteit (neutraal)

Een instrument heeft een schadelijk effect als het direct of indirect een bijdrage levert aan een of meer van de 5 oorzaken van de achteruitgang van natuur en biodiversiteit in Nederland en daarbuiten, zoals geformuleerd in de Global Biodiversity Outlook van de CBD (GBO, 2014):

1. Habitatverlies (verandering van landgebruik)
2. Klimaatverandering (broeikasgassen)
3. Vervuiling van het milieu door extra emissies (vermesting, verzuring)
4. Extra exploitatie van natuurlijke hulpbronnen/grondstoffen
5. Invasieve soorten

2.4 Afbakening en beperkingen

Het doel van deze quickscan is inzicht verkrijgen in het effect van het LNV instrumentarium op natuur en biodiversiteit.

Er worden eerste suggesties gedaan voor aanpassingen van het instrumentarium. Deze quickscan moest worden uitgevoerd in een beperkt tijdsbestek en betreft geen diepgaande of wetenschappelijke beschouwing van alle aspecten van de instrumenten.

Beperkingen zijn onder meer gelegen in:

- Het feit dat er op het moment van schrijven veel ontwikkelingen in de landbouw in relatie tot natuur en biodiversiteit gaande zijn, met name op het vlak van beleid en instrumentarium. Er is gepoogd zo volledig mogelijk te zijn, maar misschien ontbreken recent aangekondigde instrumenten of worden er binnen instrumenten al vergroeningsstappen gemaakt waarvan wij niet op de hoogte zijn.
- Wij hebben contact gehad met een aantal externe partijen, betrokkenen binnen RVO en medewerkers van LNV, maar vanwege het verkennende karakter van deze studie was de hoeveelheid en intensiteit van die contacten beperkt.
- Het ingeschatte effect van instrumenten is gebaseerd op interpretatie op basis van expert judgement binnen RVO en is vooral een kwalitatieve beoordeling. Het is geen daadwerkelijke impactmeting. Dat zou meer vragen dan een quickscan.
- Internationaal is er veel in ontwikkeling op het gebied van verduurzaming van instrumenten en geldstromen. Daar is naar gekeken, maar in beperkte mate.

Toch geeft deze quickscan een eerste beeld van het huidige LNV instrumentarium en het effect daarvan op natuur en biodiversiteit. De bovengenoemde beperkingen nopen tot voorzichtigheid bij de vertaling van waarnemingen en resultaten naar aanbevelingen.

3 Analyse LNV instrumentarium

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van de gebruikte methode wat resulteert in een overzicht van 34 instrumenten gericht op landbouw en natuur die in december 2022 beschikbaar waren en die uitgevoerd worden in opdracht van LNV of waar LNV gebruik van maakt (Nationaal Groeifonds). De tabel die als achtergrond is gebruikt bij de beoordeling is in zijn geheel weergegeven in de Bijlage. Delen uit die tabel zijn gebruikt in onderstaande tekst.

3.1 Analyse LNV instrumentarium

Tabel 1 geeft een overzicht van de 34 instrumenten met de belangrijkste bevindingen van de analyse. In lijn met stap 2 en 3 van de OECD methode (*screening en data gathering*), zijn het budget en de bijdrage aan de kabinetsdoelen natuur en biodiversiteit, stikstof, waterkwaliteit en klimaat weergegeven. Daarnaast is voor elk instrument beoordeeld of er mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit zijn: positief, minder druk, schadelijk of neutraal. Voor zowel de beleidsdoelen als de mogelijke effecten geldt dat hetzelfde instrument meerdere doelen of effecten kan hebben. In de analyse wordt dan ook gesproken over elementen van een instrument die positief, beschermend of schadelijk kunnen zijn.

In Tabel 1 is met donkergekleurde vakken aangegeven wanneer een ‘beleidsdoel’ of ‘mogelijk effect’ van toepassing is op het desbetreffende instrument. Waar het zwaartepunt ligt, hoe groot deze kans is, wat de omvang is van de effecten, of het direct of indirect is, was geen onderdeel van deze quickscan. Hiervoor is verdere verdieping nodig.

Tabel 1: Analyse LNV instrumentarium

		Budget ⁴ × 1 mln	Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit			
	Instrument		Natuur & bio	Stikstof	Water	Klimaat	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
1	Behoud grasland bij afbouw derogatie	€ 30,0	1	0	1	1	0	1	1	0
2	Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	€ 66,5	1	1	1	1	1	1	1	0
3	Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG)	€ 132,0	0	0	0	1	0	1	1	0
4	GLB- ANLb	Onbekend	1	0	1	1	1	1	0	0
5	GLB-basisbetaling	€ 447,0	0	0	0	0	0	1	1	0
6	GLB-brede weersverzekering	€ 39,0	0	0	0	1	0	0	0	1
7	GLB-ecoregeling	€ 152,0	1	1	1	1	1	1	0	0
8	GLB-graasdierpremie	€ 3,4	1	0	0	0	1	1	0	0
9	GLB-jonge boeren	Onbekend	0	0	0	0	0	0	0	1
10	GMO Groenten en Fruit/ SIG&F	€ 23,0	0	0	1	1	0	1	1	0
11	Investeringsfond Duurzame Landbouw (IDL)	€ 21,0	1	1	1	1	1	1	0	0
12	Investeringsregeling POP3+ 2022	€ 14,0	1	1	1	1	1	1	1	0
13	Kroondomeinen	€ 4,8	1	0	0	0	1	0	0	0
14	Kwaliteitsregeling kalversector	€ 30,0	0	0	0	0	0	0	0	1
15	Landelijke beeindigingsregeling veehouderij (LBV)	€ 1.000,0	1	1	0	1	0	1	0	0
16	Maatregel Gerichte Opkoop nabij Natura 2000 gebieden (MGO)	€ 480,0	1	1	0	1	0	1	0	0
17	Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI)	€ 28,0	0	0	0	1	0	1	1	0
18	N35 Nationale parken	€ 3,8	1	0	1	0	1	1	0	0
19	Nationaal Groeifonds	€ 20.000,0	0	0	0	1	1	1	0	0
20	Natuurschoonwet	Onbekend	1	0	0	0	1	1	0	0
21	Niet productieve investeringen voor weide- en akkervogels	€ 4,3	1	0	0	0	1	1	0	0
22	Particulier natuurbeheer	€ 1,8	1	0	0	0	1	1	0	0
23	Regeling groenprojecten	Onbekend	1	0	0	1	1	1	1	0
24	SABE (Subsidiemodules Agrarische Bedrijfsadvisering en -educatie)	€ 6,2	1	1	1	1	1	1	0	0

⁴ Budget zoals opgenomen in de LNV begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

		Budget ⁴ × 1 mln	Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit			
	Instrument		Natuur & bio	Stikstof	Water	Klimaat	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
25	Schoolfruit en -groenten	€ 6,0	0	0	0	0	0	0	0	1
26	SKNL (Subsidiereregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap)	Onbekend	1	1	1	0	1	0	0	0
27	Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en management-maatregelen (SBV)	€ 115,0	0	1	0	1	0	1	1	0
28	Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking (HNV)	€ 31,5	0	1	1	1	0	1	1	0
29	Subsidieregeling melkvee van zeldzame runderrassen (MZR)	€ 0,5	1	0	0	0	1	1	0	0
30	Subsidieregeling sloop en ombouwkosten nertsenhouderij	€ 150,0	0	1	0	1	0	0	0	1
31	Versneld Natuurherstel	€ 73,0	1	1	1	1	1	1	0	0
32	Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties	€ 186,0	0	0	0	0	0	1	1	0
33	Waterbassins mest	€ 20,0	1	1	1	0	0	1	1	0
34	Zoötechnische salmonella	€ 5,0	0	0	0	0	0	0	0	1

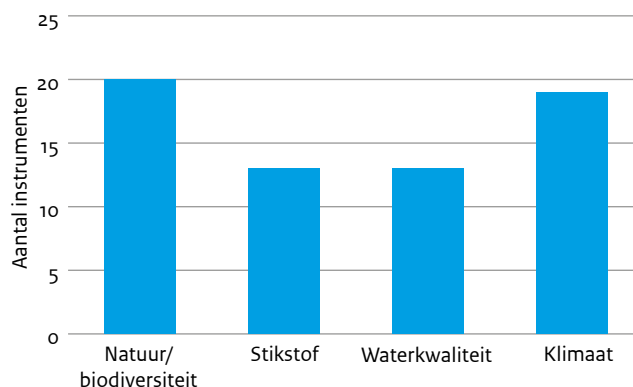
⁴ Budget zoals opgenomen in de LNV begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

Figuur 1 laat zien dat het merendeel van de 34 instrumenten (20 ofwel 59%) natuur en biodiversiteit als (een van de) beleidsdoel(en) heeft. Daarna komt het beleidsdoel Klimaat met 19 (56%) en Stikstof en Water worden beide door 13 (38%) van de instrumenten nagestreefd. 13 instrumenten (38%) streeft drie of meer beleidsdoelen na en wordt beschouwd als integraal. Het totale aantal is hoger dan het aantal instrumenten (34) omdat één instrument meerdere beleidsdoelen kan nastreven.

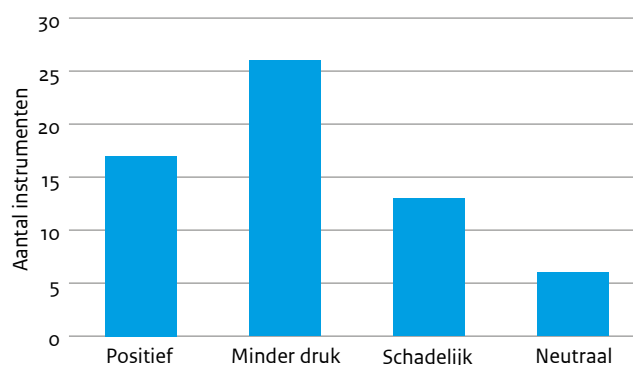
Een aantal instrumenten is niet opgezet met een van de bovengenoemde beleidsdoelen. Deze instrumenten zijn opgezet met andere doelen, zoals voedselzekerheid (GLB-basisbetaling en GLB jonge boeren), economische ontwikkeling / instandhouding van een agrarische sector (Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties, Kwaliteitsregeling kalversector, Zoötechnische salmonella) of gezonde voeding (Schoolfruit en -groenten).

Figuur 2 laat zien dat het grootste deel (26 ofwel 76%) van de instrumenten elementen bevat die een mogelijk beschermend effect hebben en dus de druk op natuur en biodiversiteit kunnen verminderen. 17 instrumenten hebben elementen met een mogelijk positief effect op natuur en biodiversiteit en 12 instrumenten hebben elementen met een mogelijk schadelijk effect. Van 6 instrumenten kon in deze quickscan geen effect vastgesteld worden en deze zijn beoordeeld als neutraal. Het totale aantal is hoger dan het aantal instrumenten (34) omdat één instrument meerdere mogelijke effecten kan hebben.

Figuur 1: Beleidsdoelen LNV instrumenten



Figuur 2: Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit



3.2 LNV instrumenten met mogelijk positief effect op natuur en biodiversiteit

Van de 34 instrumenten hebben er 17 elementen met mogelijk een positief effect op natuur en biodiversiteit omdat zij kunnen zorgen voor meer of herstel van natuur en biodiversiteit.

Tabel 2: LNV instrumenten met mogelijk positief effect op natuur en biodiversiteit

	Instrument	Mogelijke positieve effecten op natuur en biodiversiteit
1	Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	Met deze garantieregeling kunnen banken een borgstelling aan land- en tuinbouwondernemers verstrekken indien deze bedrijven voor leningen onvoldoende zekerheden kunnen bieden aan de bank. De overheid staat dan garant. De BL bestaat in 2022 uit vijf modules. Een van de vijf modules is werkkapitaal Omschakeling Duurzame Landbouw (BL-O). Deze regeling is onderdeel van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw van LNV. Het instrument draagt bij aan duurzame initiatieven zoals Groen Label Kas, Maatlat Duurzame Veehouderij, biologische landbouw en voedselbossen. Het biedt ook jonge ondernemers een kans om te starten. Biologische landbouw en voedselbossen bieden kansen voor positieve effecten op natuur en biodiversiteit.
2	GLB-ANLb	Aanleg en beheer van natuur en natuurlijke elementen (in agrarisch gebied).
3	GLB-ecoregeling 2023	Vergroening van de landbouw en toekomstbestendig boeren door verbeteringen op 5 doelen: biodiversiteit, bodem en lucht, klimaat, landschap en waterkwaliteit.
4	GLB-graasdierpremie	Boeren kunnen op natuurgrond dieren laten grazen wat een positief effect heeft op de natuur en biodiversiteit.
5	Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	Verduurzaming stimuleren en financiering van verduurzaming makkelijker maken voor boeren en tuinders. Doelsturing: men moet op minimaal 5 van de 8 in dit kader gebruikte duurzaamheidsdoelen ⁵ voldoende scoren. Het fonds wordt uitgevoerd door het Nationaal Groenfonds en is onderdeel van het omschakelprogramma Duurzame Landbouw van LNV. Het IDL is een goed voorbeeld van een integrale aanpak en sommige projecten kunnen leiden tot een positief effect op natuur en biodiversiteit.
6	Investeringsregeling POP3+ 2022	Deze regeling is bedoeld om ondernemers te stimuleren om duurzame investeringen te doen voor hun bedrijf. Er was in 2022 subsidie voor 26 soorten investeringen, verdeeld over 5 categorieën: precisielandbouw & smart farming, digitalisering, water, droogte en verzilting, duurzame bedrijfsvoering en natuurinclusieve- en kringlooplandbouw. In de laatste categorie was een onderdeel opgenomen dat kansen biedt voor een positief effect op natuur en biodiversiteit, namelijk de aanplant van bomen en struiken als onderdeel van een agroforestry systeem.
7	Kroondomeinen	Aanleg en beheer van natuur en natuurlijke elementen (al dan niet in agrarisch gebied).
8	Melkvee van zeldzame runderrassen (MZR)	Meer diversiteit in runderrassen die extensief gehouden worden.
9	N35 Nationale parken	Aanleg en beheer van natuur en natuurlijke elementen (al dan niet in agrarisch gebied).
10	Nationaal Groeifonds (NGF)	Publieke investeringen die bijdragen aan de economische groei voor de lange termijn. Het fonds richt zich op kennisontwikkeling en onderzoek & innovatie. Vanaf de 2e projectronde is het thema infrastructuur vervallen. Het instrument investeert in grootschalige projecten en programma's met een minimaal subsidiebedrag van € 30 miljoen per voorstel. In de 2e ronde werd aan 2 landbouw gerelateerde projecten subsidie toegekend: 'CropXR' en 'Cellulaire agricuultuur'. Voor de 3e openstelling (jan-feb 2023) was de oproep om ook voorstellen gericht op duurzame voedselvoorziening in te dienen. Er werden door LNV 5 voorstellen ingediend, gericht op Regeneratieve landbouw (Re-Ge-NL), de eiwittransitie (EPPIC), microbiomen (Een gezond Holomicrobioom), verticale landbouwteeltmethodes (Tech Teelt) en Proefdiervrije Innovatie (CPBT). De beoordeling daarvan loopt momenteel. Vooral de voorstellen voor regeneratieve landbouw en eiwittransitie bieden kansen voor het verbeteren van natuur en biodiversiteit.
11	Natuurschoonwet	Stimuleren van landgoederen waarop natuurinclusieve landbouw mogelijk is.
12	Niet-productieve investeringen voor weide- en akkervogels	Aanleg en beheer van natuur en natuurlijke elementen (al dan niet in agrarisch gebied).
13	Particulier natuurbeheer	Verbetering van natuurkwaliteit.

⁵ Andere duurzaamheidsdoelen naast stikstof reductie zijn: Minder gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Minder broeikasgassen, Minder nitraat uitspoeling, Toename biodiversiteit, Betere bodem, Circulaire inzet van veevoer, Verbetering van diergezondheid en -welzijn.

	Instrument	Mogelijke positieve effecten op natuur en biodiversiteit
14	Regeling groenprojecten	Een fiscale regeling gericht op klimaatadaptatie en -mitigatie. Via groenverklaringen kunnen banken duurzame projecten van hun klanten tegen lagere rente financieren. Het gaat om allerlei verschillende soorten projecten waaronder ook biologische landbouw, natuur en voedselbossen welke een positief effect kunnen hebben op natuur en biodiversiteit.
15	Subsidiemodule agrarische bedrijfsadviesing en educatie (SABE)	Educatie over duurzame landbouw. Is mede gericht op het omschakelen van gangbare landbouw richting natuurinclusieve- en/of kringlooplandbouw. Net als bij het IDL moeten activiteiten naast stikstofreductie ook verbetering laten zien op tenminste 4 andere duurzaamheidsdoelen.
16	Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)	Aanleg en beheer van natuur en natuurlijke elementen (al dan niet in agrarisch gebied).
17	Versneld Natuurherstel	Aanleg en beheer van natuur en natuurlijke elementen (al dan niet in agrarisch gebied).

3.3 LNV instrumenten die mogelijk zorgen voor minder druk op natuur en biodiversiteit

Van de 34 instrumenten zijn er 26 die mogelijk leiden tot minder druk en daardoor vooral een beschermend effect hebben op natuur en biodiversiteit. Ze bevatten elementen die de kans op schade aan natuur en biodiversiteit verminderen. Een aantal van deze instrumenten zijn ook al genoemd in paragraaf 3.2 aangezien deze ook een positief effect kunnen hebben; voor deze instrumenten beschrijven we hieronder alleen de mogelijke beschermende effecten.

Tabel 3: LNV instrumenten die mogelijk zorgen voor minder druk op natuur en biodiversiteit

	Instrument	Mogelijke beschermende effecten op natuur en biodiversiteit
1	Behoud grasland bij afbouw derogatie	Een tijdelijke regeling die loopt tot 2025, met als doel het areaal grasland op gangbare melkveebedrijven op peil te houden. Het is een tegemoetkoming aan melkveehouders die vanaf 2026 geen gebruik meer kunnen maken van derogatie (verruiming van de hoeveelheid dierlijke mest die op het land uitgereden mag worden) en daardoor hogere kosten voor o.a. mestafzet zullen krijgen. Doel van de regeling is dat het huidige areaal grasland in Nederland behouden blijft en de biodiversiteit die daarbij hoort wordt beschermd en dat het grasland niet wordt omgezet in b.v. maisland. Een voorwaarde in het instrument is dat boeren 80% grasland aanhouden op hun bedrijf. Daarnaast gelden er regels voor gebruik en afvoer van mest. Dit verlaagt de druk op natuur en biodiversiteit en de waterkwaliteit.
2	Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	De bank let bij de toekenning van projecten op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), dit betreft private afspraken van banken, niet een overheidsregeling, en de MVO-criteria verschillen per bank. Dit kan een effectieve manier zijn om de druk op natuur en biodiversiteit te verlagen.
3	Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG)	Implementatie van technieken zoals LED-verlichting of aansluiting op een warmtenetwerk. Hiermee worden investeringskosten verlaagd. Dit kan bijdragen aan een verduurzaming van de huidige glastuinbouwsector en zorgen voor minder druk op klimaat.
4	GLB- ANLb	Het gaat bij deze regeling meestal niet om permanente natuur dus wel druk verlagend.
5	GLB-basisbetaling	Met het nieuwe GLB, per 1 januari 2023, wordt de directe inkomenssteun voor agrariërs met grond (ca. € 220 per ha) de komende jaren verder afgebouwd ten gunste van maatregelen voor het verbeteren van de leefomgeving zoals de eco-regeling. Daarnaast zijn in het nieuwe GLB, aanscherpingen van de conditionaliteiten (GLMC's) gedaan ten behoeve van natuur.
6	GLB-ecoregeling 2023	Niet alle natuur en biodiversiteit die door deze regeling wordt gestimuleerd is permanent. Een voorbeeld van druk verminderen is de eco-activiteit bufferstroken.
7	GLB-graasdierpremie	Niet altijd een positief effect maar wel minder druk op natuur en biodiversiteit.
8	GMO Groenten en Fruit/SIG&F	Subsidie voor producenten-organisaties die de groente- en fruitproductie en -markt willen verduurzamen. Deze regeling is per 1 januari 2023 vervangen door de sectorale interventie Groenten & Fruit (SIG&F). De SIG&F regeling is nu gekoppeld aan het GLB/NSP waardoor er meer nadruk komt op bescherming van klimaat en milieu en vermindering van emissies naar lucht, water en bodem. Dat verlaagt de druk en heeft een beschermend effect op natuur en biodiversiteit.
9	Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	Sommige projecten kunnen ook een beschermend effect hebben door het verminderen van stikstof en bijdragen aan andere doelen zonder dat het direct leidt tot een bedrijfsmodel dat een positief effect heeft op natuur en biodiversiteit. Het IDL subsidieert ook hoogtechnologische innovaties. Echter, dankzij de integraliteit van dit instrument (de voorwaarde dat een aanvraag aan tenminste 5 van de 8 doelen moet bijdragen) worden potentiële schadelijke effecten voorkomen.

	Instrument	Mogelijke beschermende effecten op natuur en biodiversiteit
10	Investeringsregeling POP3+ 2022	De gesubsidieerde apparatuur kan leiden tot <i>lock-ins</i> zoals bij het investeren in plaats specifieke gewasbescherming; dat vermindert emissies, maar houdt ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in stand en dus kans op schade aan natuur en biodiversiteit.
11	Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (Lbv)	Generieke landelijke subsidieregeling, waarbij melkvee-, pluimvee-, en varkensbedrijven vrijwillig tegen een vaste vergoeding één of meerdere bedrijfslocaties kunnen sluiten. Het doel van het instrument is om stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden te verminderen. Het draagt ook bij aan de Klimaatdoelstellingen.
12	Maatregel Gerichte Opkoop nabij Natura 2000 gebieden (MGO)	Regeling gericht op het opkopen van de bedrijven die de grootste stikstofbelasting geven (piekbelasters). Minder intensieve landbouw betekent minder broeikasgasuitstoot (Klimaat) en minder druk op natuur en biodiversiteit, zowel nationaal als mondiaal.
13	Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI)	Ontwikkeling van (combinaties van) nieuwe, duurzame technieken om energie te besparen in de glastuinbouw. Dit kan bijdragen aan een verduurzaming van de huidige glastuinbouwsector.
14	N35 Nationale parken	Gaat niet altijd om permanente natuur dus in die gevallen druk verlagend.
15	Nationaal Groeifonds	Een van de toetsingscriteria voor projecten is dat ze niet strijdig mogen zijn met het kabinetsbeleid. Dat werkt beschermend. Ook de mate waarin het voorstel bijdraagt aan mitigatie van negatieve maatschappelijke effecten wordt meegenomen in de beoordeling.
16	Natuurschoonwet	De daadwerkelijke impact van deze wet is afhankelijk van de uitgangssituatie. Als het vooral gaat om herstel van natuur op landgoederen heeft het een beschermend effect.
17	Niet-productieve investeringen voor weide- en akkervogels	Door de genomen maatregelen zal naast een positief effect ook de druk op natuur en biodiversiteit verlaagd worden.
18	Particulier natuurbeheer	Gaat niet altijd om permanente natuur dus in die gevallen druk verlagend.
19	Regeling groenprojecten	De projecten van deze regeling die bijdragen aan klimaatadaptatie, duurzame mobiliteit, duurzame energie, circulaire economie en een aantal projecten van de categorie duurzame landbouw kunnen de druk op natuur en biodiversiteit verlichten. Een voorbeeld hiervan zijn de projecten voor het opwekken van duurzame energie waardoor CO ₂ verminderd wordt of waarbij een technologisch duurzamere versie van een stal wordt gebouwd.
20	Subsidiemodule agrarische bedrijfsadvisering en educatie (SABE)	De aandacht voor natuur en biodiversiteit is beperkt en het instrument richt zich nog veel op de huidige gangbare landbouw. Net als het IDL, wordt dankzij de integraliteit van dit instrument (de voorwaarde dat een aanvraag aan tenminste 5 van de 8 doelen moet bijdragen) potentiële schadelijke effecten voorkomen.
21	Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv)	Subsidie voor het reduceren van stal- en broeikasgasemissies (ammoniak, methaan, geur en fijnstof) wat de druk op natuur en biodiversiteit kan verminderen. De regeling stimuleert de ontwikkeling en toepassing van integrale en brongerichte innovatieve stal- en managementmaatregelen. Met integraal wordt bedoeld dat de innovatie bijdraagt aan reductie van meerdere emissies. Brongericht betekent dat de uitstoot van emissies zoveel mogelijk wordt voorkomen, b.v. door frequente verwijdering van mest en schone vloeren. Het verbeteren van dierenwelzijn en brandveiligheid zijn voorwaarden bij de subsidie. Het instrument bestaat uit een innovatiemodule en een investeringsmodule. Via de innovatiemodule worden veehouders ondersteund bij het onderzoek naar en de ontwikkeling van innovaties om bewezen technieken beschikbaar te krijgen voor de praktijk. Via de investeringsmodule kunnen veehouders voor investeringen in bewezen innovaties subsidie ontvangen. Enkele projecten gebruiken ook nageschakelde (end-of-pipe) technieken om nog meer emissiereductie te behalen en op deze manier de doelen nog beter te bereiken. Echter, via de Sbv wordt voor investeringen in nageschakelde technieken geen subsidie verstrekt.
22	Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking (HNV)	Subsidie voor intermediairs zoals mestverwerkers die een hoogwaardige mestverwerkingsinstallatie laten (ver)bouwen. De HNV regeling levert een bijdrage aan het vervangen van kunstmest door producten uit dierlijke mest (met name uit de varkens- en pluimveesector) en dat vermindert de uitstoot van broeikasgassen en dus de druk op het klimaat en daarmee de druk op natuur en biodiversiteit.
23	Subsidieregeling melkvee van zeldzame runderrassen (MZR)	Niet altijd een positief effect maar wel minder druk op natuur en biodiversiteit.
24	Versneld natuurherstel	Gaat niet altijd om permanente natuur dus in die gevallen druk verlagend.
25	Voorlichtings- en afzetbevorderings-acties	Het bevorderen van de afzet van producten uit de Nederlandse land- en tuinbouw. Het grootste deel van het subsidiebudget gaat naar de algemene promotie van EU-landbouwproducten in derde landen (ca. € 88 miljoen). Sinds 2021 is ongeveer een derde deel van het budget (ca. € 60 miljoen) gelabeld voor de promotie van programma's voor duurzame landbouw in de EU en de rol van de agrarische sector rondom klimaat en milieu, voor de promotie op de interne markt van biologische producten en voor het eten van groenten en fruit.

	Instrument	Mogelijke beschermende effecten op natuur en biodiversiteit
26	Waterbassins mest	Subsidie voor veehouders op zandgrond zodat zij het regenwater van hun staldaken kunnen gebruiken voor het verdunnen van de mest om zo ammoniakemissie terug te dringen. Dat verlaagt de druk en heeft een beschermend effect op natuur en biodiversiteit.

3.4 LNV instrumenten met mogelijk schadelijk effect op natuur en biodiversiteit

Van de 34 instrumenten zijn er 12 elementen met mogelijk schadelijk effect op natuur en biodiversiteit. De kans op schade is afhankelijk van de specifieke maatregelen die gesubsidieerd worden en dat vraagt om nader onderzoek. Hier geven we een eerste indicatie van de kans op schadelijke effecten. Een aantal van deze instrumenten is reeds genoemd in (één van de) andere categorieën; in deze gevallen beschrijven we hier alleen het mogelijke schadelijke effect.

Tabel 4: LNV instrumenten met mogelijk schadelijk effect op natuur en biodiversiteit

	Instrument	Mogelijke schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit
1	Behoud grasland bij afbouw derogatie	De redenatie achter deze regeling is dat grasland (meestal raaigras) beter is dan het land scheuren en mais inzaaien. Maar dit kan juist ook omschakeling naar minder negatieve teelten belemmeren. Daarnaast is intensief beheerd raaigras als monocultuur niet gunstig voor natuur en biodiversiteit.
2	Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL)	Vier modules van dit instrument en daarmee het grootste deel van het budget, zijn gericht op technologische innovaties (stallen en kassen) die kunnen leiden tot schaalvergroting en intensivering en mogelijke schade aan natuur en biodiversiteit.
3	Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG)	Al is het instrument als zodanig niet schadelijk, de glastuinbouw als sector is nog steeds vervuילend en schadelijk voor natuur en biodiversiteit door het gebruik van bestrijdingsmiddelen (www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl).
4	GLB-basispremie	De komende jaren gaan er nog grote bedragen naar inkomenssteun (in 2023 meer dan € 400 miljoen) met als doel voedselzekerheid en een redelijk inkomen voor de boer. Dit leidt tot hogere grond- en pachtprizen (Baayen et al. 2021) en dat stimuleert schaalvergroting en intensivering met vaak nadelige gevolgen voor milieu, klimaat en biodiversiteit. Uit een studie van de WUR blijkt ook een relatie tussen gebieden met veel inkomenssteun uit directe GLB-betalingen en relatief lage natuurwaarden op boerenland (van Doorn, 2017).
5	GMO Groenten en Fruit/SIG&F	Stimulering van concurrentie op de internationale markt kan leiden tot druk op prijzen en daardoor intensivering en schaalvergroting met nadelige effecten voor natuur en biodiversiteit.
6	Investeringsregeling POP3+ 2022 (vervolg op EHF)	Het instrument stimuleert vooral technische innovaties en de aanschaf van technische middelen. Om in aanmerking te kunnen komen moet voor minstens €50.000,- aan kosten gemaakt worden. Dat stuurt aan op dure investeringen. De focus op deze investeringen kan leiden tot schaalvergroting of intensivering met kans op schadelijke effecten voor natuur en biodiversiteit.
7	Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI)	Al is het instrument als zodanig niet schadelijk, de glastuinbouw als sector is nog steeds vervuילend en schadelijk voor natuur en biodiversiteit door het gebruik van bestrijdingsmiddelen (www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl).
8	Regeling groenprojecten	Veel hoogtechnologische innovaties zoals stalsystemen en kassen worden gefinancierd. Deze innovaties houden bestaande systemen in stand en kunnen schaalvergroting en intensivering stimuleren en daardoor de druk op natuur en biodiversiteit vergroten. De effectiviteit van de innovaties staat ter discussie (Kuiper, 2023).
9	Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv)	De Sbv richt zich op de bestaande, intensieve veehouderijsystemen. Projecten kunnen resulteren in meer dieren en intensievere bedrijfsvoering wat een risico is voor schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit. Er is namelijk geen afwijsground als de productiecapaciteit toeneemt; wel krijgen dit soort projecten 20% minder subsidie om intensivering te voorkomen. Het compenseren van de investering met een hoger aantal dieren (kostprijs zoveel mogelijk gelijk houden) wordt hierdoor minder interessant. Daarnaast blijkt uit onderzoek (Bremmer et al, 2022) dat stalmanagement (gedrag i.p.v. techniek) mede de uiteindelijke impact van technische innovaties bepaalt. Bij de Sbv is het mogelijk om een aanvraag in te dienen gericht op enkel technieken, op enkel managementmaatregelen of op een combinatie van beiden. Stalmanagement is daarmee een wezenlijk onderdeel van de Sbv. Er is een aantal projectvoorstellen ingediend die zich enkel op managementmaatregelen richtte, deze zijn echter op basis van het oordeel van de inhoudelijke deskundigen afgewezen.

	Instrument	Mogelijke schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit
10	Subsidieregeling Hoogwaardige Mestverwerking (HNV)	Het gaat hierbij om grote investeringen voor ca. 10 jaar. De mestaanvoer moet dus ook in stand gehouden worden. Het instrument kan een negatief effect hebben op natuur en biodiversiteit door het deels in stand houden van de huidige intensieve veehouderijbedrijven en de daarmee gepaard gaande input en, ondanks het emissie-armer maken van de meststoffen, blijft de mest bijdragen aan emissies.
11	Voorlichtings – en afzetbevorderingsacties 2022	Het sturen op productie en afzet van producten op de wereldmarkt heeft, naast economische groei, ook geleid tot schaalvergroting, intensivering, een steeds verdere scheiding tussen landbouw en natuur en schade aan natuur en biodiversiteit. Boeren moeten namelijk concurreren met wereldvoedselprijzen wat betekent dat ze tegen een zo laag mogelijke kostprijs produceren. Dit gaat vaak ten kosten van natuur en biodiversiteit.
12	Waterbassins mest	Deze regeling vermindert de druk, maar kan het produceren van mest in stand houden en kan daarom ook als mogelijk schadelijk gezien worden (uitstel van transitie).

3.5 LNV instrumenten zonder specifiek effect op natuur en biodiversiteit

Tot slot zijn er 6 subsidies waarvan is beoordeeld dat zij neutraal zijn en geen specifiek effect hebben op natuur en biodiversiteit.

Tabel 5: LNV instrumenten zonder specifiek effect op natuur en biodiversiteit

	Instrument	Neutraal
1	GLB-brede weersverzekering	Verzekering voor landbouwers tegen schade door extreem weer. Geen duidelijk effect op natuur en biodiversiteit.
2	GLB-jonge boeren	Extra betalingen voor boeren jonger dan 41 jaar. Op basis van deze quickscan is het niet mogelijk om vast te stellen wat de jonge boeren met de subsidie gaan doen (extensiveren/intensiveren) dus daarom wordt dit effect als neutraal beschouwd.
3	Kwaliteitsregeling Kalvesector	Stimulering om mee te doen aan vrijwillige kwaliteitssystemen kalvesector. Geen duidelijk effect op natuur en biodiversiteit.
4	Schoolfruit en -groenten	De EU wil kinderen aanmoedigen om gezonder te eten en verkoop van groente en fruit verhogen. Omdat het onduidelijk is op welke manier deze groenten en fruit geproduceerd worden is het effect onduidelijk.
5	Subsidieregeling sloop en ombouwkosten nertsenhouders	Door een vervroegd verbod op nertsenhouders als gevolg van de Corona uitbraak is deze regeling opgezet voor het slopen en ombouwen van stallen. Aangezien het hier slechts gaat om het slopen en ombouwen van bedrijfsgebouwen waarbij de nertsen al weg zijn, beschouwen we het effect als neutraal.
6	Zoötechnische salmonella	Subsidie voor de kosten van de vaccinaties voor legkippen. Doel: humanitaire gezondheid, vermindering risico op salmonella besmetting via eieren. Geen duidelijk effect op natuur en biodiversiteit.

4 Kansen voor afbouwen, ombuigen en impact vergroten

De in hoofdstuk 3 genoemde instrumenten kunnen een positief, beschermend, schadelijk of neutraal hebben op natuur en biodiversiteit. In dit hoofdstuk beschrijven we de manieren waarop deze instrumenten verbeterd kunnen worden door schadelijke effecten af te bouwen, beschermende effecten om te buigen naar positieve effecten en de impact van positieve/beschermende effecten te vergroten.

4.1 Afbouwen van schadelijke effecten

Op basis van de uitgevoerde analyse op 34 instrumenten zijn twee manieren geïdentificeerd om schadelijke effecten af te bouwen. Deze worden hieronder beschreven.

4.1.1 *High tech innovaties combineren met of vervangen door sociale innovaties en nieuwe verdienmodellen*

Veel instrumenten die kunnen leiden tot schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit, stimuleren hoogtechnologische innovaties. Een aantal van dit soort instrumenten zijn de Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG), Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI), Regeling groenprojecten, de Sbv, de Borgstelling voor de Landbouw (BL), HNV en Investeringsregeling POP3+ 2022. Deze instrumenten zijn vaak effectief in het bijdragen aan een specifieke maatschappelijke opgave (bijv. ammoniak- of CO₂ reductie) maar kunnen tegelijkertijd schadelijk zijn voor andere opgaven zoals natuur en biodiversiteit. De technieken zijn vaak ook gericht op het in stand houden van de huidige intensieve landbouw. Het gaat ook vaak om grote investeringen waarvoor leningen nodig zijn die vervolgens, schaalvergroting, hogere productie en meer efficiëntie (intensivering) stimuleren. In de praktijk zorgt deze focus op schaalvergroting en intensivering vaak voor het verdwijnen van natuurinclusieve oplossingen (houtwallen, sloten en poelen, onkruiden, nestgelegenheid, etc.) en/of leidt het tot *lock-ins* (bijvoorbeeld het stimuleren van machines voor precisie gewasbescherming waardoor ook het blijven gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen wordt gestimuleerd). Tenslotte worden de beloofde positieve effecten van technische oplossingen in de praktijk niet altijd waargemaakt en is het de vraag in hoeverre ze daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de kabinetsdoelen (Kuiper, 2023). Daarmee is niet gezegd dat techniek en innovaties niet belangrijk kunnen zijn voor het verduurzamen en de transitie van de landbouw, integendeel, maar in de huidige praktijk zijn ze vaak niet gericht op de benodigde systeemveranderingen.

Deze schadelijke effecten kunnen worden afgebouwd door meer te focussen op sociaaleconomische innovaties en nieuwe verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw (en minder focus op high tech). Momenteel gaat het grootste deel van het

budget naar technologische innovaties; als de focus verlegd wordt, kan dit andere vormen van landbouw stimuleren en daadwerkelijk een systeemverandering teweegbrengen. Waardering op basis van de levering van ecosysteemdiensten, bijvoorbeeld met behulp van de door LNV ontwikkelde KPI-k systematiek, kan hieraan bijdragen. Een aantal concrete voorbeelden van instrumenten waar kansen liggen zijn:

- Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv): Verbetering van stalmanagement zou een belangrijk criterium kunnen zijn voor subsidieverlening. De paar projecten die op basis hiervan een aanvraag hebben ingediend, zijn afgekeurd door de beoordelaars. Het is belangrijk om te onderzoeken op welke manier dergelijke projecten goedgekeurd kunnen worden.
- Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL): Als natuurinclusieve vormen van landbouw ook direct (zonder tussenkomst van IDL) erkend zouden worden, kan dit een grote bijdrage leveren aan de landbouwtransitie. De Werkkapitaalregeling Omschakelprogramma (BL Plus) is nu alleen beschikbaar voor boeren die (1) omschakelen naar biologisch of (2) omschakelen naar een duurzamere bedrijfsvoering én daarvoor een lening hebben afgesloten via het IDL bij het Nationaal Groenfonds. De huidige IDL pilotfase loopt in juli 2023 af dus die route is vanaf dan geen optie meer. Bovendien is een vereiste om een lening te hebben via het IDL niet voor alle boeren haalbaar; zij hebben wellicht andere manieren om hun plannen te realiseren. Het zou beter zijn als BL Plus zelf een aantal criteria ontwikkelt op basis waarvan ze de bedrijfsplannen kunnen beoordelen en bepalen of aanvragers in aanmerking komen voor financiering.
- GLB-basispremie:
 - Verschillende gewassen telen op hetzelfde perceel (ofwel polyculturen) is gunstig voor de biodiversiteit maar nu administratief nog lastig en zou beter gestimuleerd kunnen worden vanuit het GLB.
 - In plaats van een onderscheid te maken tussen productieve en niet-productieve gewassen, zou gedacht kunnen worden in het leveren van ecosysteemdiensten door gewassen waardoor ook houtige gewassen en andere landschapselementen die niet direct voor voedsel voor humane consumptie zorgen, wel erkend kunnen worden.
 - Een voorbeeld van een nieuwe, veelbelovende landbouwmethode die de samenhang tussen landbouw en natuur bevordert, is agroforestry. Agrariërs zouden meer ruimte geboden kunnen worden bij de inrichting van agroforestry percelen.
- Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties: In plaats van export georiënteerd zou deze regeling ook juist hulp kunnen bieden bij het opzetten van korte, lokale ketens binnen Nederland of bijvoorbeeld de eiwittransitie. Dit kan helpen om boeren een

betere prijs te laten krijgen voor hun producten en er ontstaat minder druk richting schaalvergroting en daarmee meer kans voor natuur en biodiversiteit.

4.1.2 Voorwaarde geen schadelijk effect op natuur en biodiversiteit

Een andere manier om schadelijke effecten af te bouwen is door het stellen van de voorwaarde aan subsidieaanvragen dat er geen negatief effect mag zijn op natuur en biodiversiteit. Een aantal concrete voorbeelden waar kansen liggen zijn:

- Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv): Deze regeling heeft al als voorwaarde gesteld dat dierenwelzijn en brandveiligheid van nieuwe stalsystemen moeten verbeteren én kent extra punten toe naarmate deze aspecten verbeteren waardoor de kans op subsidie vergroot wordt. Ook krijgen projecten 20% minder subsidie als dierenaantallen toenemen om intensivering te voorkomen. Dit zijn gunstige voorwaarden die de mogelijke schadelijke effecten kunnen verminderen. Een nog verder gaande voorwaarde zou kunnen zijn dat het aantal dieren slechts onder bepaalde voorwaarden (of in bepaalde gebieden) wordt toegestaan om het schadelijke effect op natuur en biodiversiteit verder te minimaliseren.
- GLB-basispremie: Boeren moeten al voldoen aan bepaalde conditionaliteiten om de basispremie te ontvangen, maar de eisen voor duurzaamheid van de bedrijfsvoering en van het water-, bodem- en natuurbeheer zoals die nu zijn opgenomen in de regeling zouden verhoogd kunnen worden.

4.2 Ombuigen van beschermend naar positief effect

Door het maken van relatief kleine aanpassingen in instrumenten, is het vaak mogelijk om een beschermend effect om te buigen naar een positief effect. Hiervoor worden twee manieren beschreven.

4.2.1 Vrijgekomen grond gebruiken voor natuurinclusieve vormen van landbouw

De instrumenten Landelijke beëindigingsregeling veehouderij (LBV) en Maatregel Gerichte Opkoop nabij Natura 2000 gebieden (MGO) zijn opgezet om de druk op de natuur en biodiversiteit te verlagen. Voor het effect op natuur en biodiversiteit is het echter vooral belangrijk wat er na bedrijfsbeëindiging met de gronden gebeurt. Met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van de natuurgebieden en, meer specifiek, het behoud en herstel van stikstofgevoelig Natura 2000-gebied, voorzien beide regelingen erin dat de overheid een recht van eerste onderhandeling krijgt voor de aankoop van relevante landbouwpercelen van veehouders die aan het instrument deelnemen. Het is aan de veehouder of deze de grond wil verkopen en het bod van de overheid aanvaardt. De functie die de grond vervolgens krijgt, moet in overeenstemming zijn met het doel: behoud en herstel van stikstofgevoelige natuur. Het is aan de overheid die de grond heeft verworven om dat concreet in te vullen, bijvoorbeeld door bij verpachting voorwaarden aan het gebruik te stellen. Door hier

actief beleid op te voeren, zou dit een positief effect kunnen hebben op natuur en biodiversiteit. Dit geldt ook voor eventuele grond die kan vrijkomen via de Subsidieregeling sloop en ombouwkosten nertsenhouders.

4.2.2 Huidige eisen voor verduurzaming verder uitbreiden

De meeste instrumenten hebben al stappen genomen om verduurzaming te stimuleren, maar dit zou verder uitgebreid kunnen worden. Concrete voorbeelden van instrumenten zijn:

- Voorlichtings – en afzetbevorderingsacties: De eisen aan het verduurzamen van de productie zouden verhoogd kunnen worden waardoor dit instrument een positief effect zou kunnen hebben.
- Behoud grasland bij afbouw derogatie: De subsidie stuurt niet op bijvoorbeeld kruidenrijk grasland waarmee de biodiversiteit gestimuleerd zou worden of andere maatregelen waardoor de inzet van mest en daarmee de kans op nutriëntenverliezen verlaagd zou kunnen worden. Door kruidenrijk grasland actief te stimuleren, zou het effect positief kunnen worden.
- GMO Groenten&Fruit/SIG&F: De aandacht voor subsidiabele activiteiten die bijdragen aan natuur en biodiversiteit zijn, behalve het inzetten op biologische productie, nog beperkt. Door dit verder uit te breiden kan dit instrument een positief effect hebben.

4.3 Impact van positieve of beschermende effecten vergroten

Naast het afbouwen of ombuigen van schadelijke effecten, kunnen we ook kijken naar manieren om de positieve en beschermende effecten van instrumenten te vergroten waardoor de impact van die instrumenten groter wordt. Hiervoor zijn twee manieren geïdentificeerd die hieronder beschreven worden.

4.3.1 Vergroten integraliteit van het instrument

Uit deze quickscan blijkt dat de helft van de instrumenten aansluit bij het beleidsdoel natuur en biodiversiteit of dat expliciet heeft opgenomen in de regelingstekst. Toch zijn er van de 34 instrumenten maar 13 waarbij er duidelijk wordt ingezet op minimaal 3 van de 4 beleidsdoelen (Waterkwaliteit, Klimaat, Stikstof, Natuur/Biodiversiteit) zoals opgenomen in onze aanpak. Natuur en biodiversiteit hebben dus wel de aandacht, maar de mate van integraliteit van de LNV instrumenten is beperkt. Het gebrek aan integraliteit bleek twee jaar geleden ook al uit een RVO-studie naar de bijdrage van het uitvoeringsinstrumentarium op kringlooplandbouw (Niesten et al, 2020).

Integraliteit is echter geen garantie voor het uitsluiten van risico's voor natuur en biodiversiteit. Zo zijn de Investeringsregeling POP3+ 2022 en de Borgstelling voor de Landbouw (BL) wel als integrale instrumenten beoordeeld, maar kunnen ze toch schadelijke effecten hebben. Dit komt doordat deze instrumenten zeer breed opgezet zijn en verschillende soorten landbouw stimuleren; van hoogtechnologische innovaties die kunnen

leiden tot intensivering tot aan extensieve vormen van landbouw met meer natuurinclusiviteit. Het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) en de SABE (Subsidiemodules Agrarische Bedrijfsadvisering en -educatie) zijn ook brede instrumenten maar stellen als voorwaarde dat aanvragen moeten bijdragen aan verschillende beleidsdoelen, waardoor schadelijke effecten worden voorkomen. Een andere manier om integraliteit te stimuleren is het toekennen van extra punten naarmate aanvragen bijdragen aan meerdere beleidsdoelen zoals de Sbv dat doet met dierenwelzijn en brandveiligheid. Deze methodes zouden ook voor andere instrumenten gebruikt kunnen worden.

4.3.2 Doeltreffendheid / effectiviteit van positieve of beschermende effecten vergroten

Het nastreven van beleidsdoelen op zich, is niet voldoende om daadwerkelijk positieve impact te maken; de instrumenten moeten uiteraard ook doeltreffend / effectief zijn opgezet om deze doelen te behalen. Een aantal voorbeelden waarbij dit verbeterd kan worden zijn:

- GLB-ecoregeling: Boeren kunnen vrijwillig eco-activiteiten uitvoeren, maar uit het Nationaal Strategisch Plan (NSP) wordt niet duidelijk in welke mate de eco-activiteiten straks bij gaan dragen om beleidsdoelen daadwerkelijk te realiseren. Monitoring op het behalen van effecten moet dus nog verbeterd worden en is essentieel om te kunnen beoordelen of er vooruitgang wordt geboekt op de doelen natuur en biodiversiteit.
- SABE (Subsidiemodules Agrarische Bedrijfsadvisering en -educatie): Door de breedte van het instrument bestaat de kans dat er maatregelen worden toegepast zonder positieve bijdrage. Daarnaast is het sterk afhankelijk van de betreffende adviseur of en hoeveel het advies via vouchers bijdraagt aan de beleidsdoelen. Dit wordt ook maar beperkt gemonitord.
- GLB-basispremie: In het nieuwe GLB zijn aanscherpingen van de conditionaliteiten (GLMC's) gedaan ten behoeve van natuur. Echter, de verplichting van bufferstroken langs sloten

(GLMC-4), bedoeld voor verbetering van de waterkwaliteit, leidt tot een afname van het beteelbare areaal en dit kan leiden tot intensiever gebruik van de wel beteelbare grond. Het is dan ook belangrijk om ervoor te zorgen dat dit onbedoelde negatieve effect wordt voorkomen.

- Investeringsregeling POP3+ 2022: vanwege het hoge minimum subsidiebedrag van €20.000 wat 40% van de totale kosten moest zijn (dus totale investering van €50.000), was dit geen interessante regeling voor agroforestry projecten omdat de aanplantkosten daarvan een stuk lager liggen. Belangrijk is dus om te kijken naar effectieve manieren om dit soort projecten te subsidiëren (en dat is vaak anders dan *high tech* projecten).
- Het Nationaal Groeifonds: de financiële omvang van dit fonds biedt in potentie veel kansen, maar het is de vraag of via de huidige inzet de impact optimaal is. Door de breedte van het instrument bestaat de kans dat er innovaties plaatsvinden zonder positief effect op natuur en biodiversiteit.

5 Resultaten en aanbevelingen

5.1 Resultaten analyse LNV instrumentarium

Met deze quickscan is een eerste stap gezet in het proces van de opgave om uiterlijk in 2025 alle relevante instrumenten in beeld te brengen die mogelijk schadelijk zijn voor natuur en biodiversiteit, en die uiterlijk in 2030 in lijn te brengen met de biodiversiteitsdoelen (LNV, 2023). Het is een goed begin van het gesprek over de noodzaak van integraler kijken naar het instrumentarium. Echter, deze quickscan heeft nog geen totaaloverzicht opgeleverd van alle LNV instrumenten met mogelijk schadelijke effecten en de daadwerkelijke impact daarvan, dus een bredere en verdiepende analyse is nodig.

De inventarisatie van actuele instrumenten (dec 2022) vanuit LNV leverde een lijst met 31 subsidies, 2 fiscale regelingen en 1 borgstellingsregeling op. Precies de helft van die instrumenten (50%) bevat elementen die een positief effect kunnen hebben op natuur en biodiversiteit, driekwart (76%) bevat elementen die de druk op natuur en biodiversiteit kunnen verminderen, en ruim een derde (35%) heeft elementen met een mogelijk schadelijk effect.

De focus van deze quickscan lag op de vraag ‘wat kan er beter?’ en de instrumenten met de meeste kans op schadelijke effecten voor natuur en biodiversiteit. Van 12 instrumenten is geoordeeld dat zij elementen bevatten die mogelijk schadelijk zijn. De kans op schade is afhankelijk van de specifieke maatregelen die gesubsidieerd worden. Hoe groot deze kans is, wat de omvang is van de effecten, of het direct of indirect is, was geen onderdeel van deze quickscan. Hiervoor is verdere verdieping nodig. Onderstaande tabel laat zien welke instrumenten mogelijk schadelijke effecten hebben.

Tabel 6: Overzicht instrumenten met mogelijk schadelijke effecten

	Instrument	Budget ⁶ × 1 mln	Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit			
			Natuur & bio	Stikstof	Water	Klimaat	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
1	Behoud grasland bij afbouw derogatie	€ 30,0	1	0	1	1	0	1	1	0
2	Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	€ 66,5	1	1	1	1	1	1	1	0
3	Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG)	€ 132,0	0	0	0	1	0	1	1	0
4	GLB-basisbetaling	€ 447,0	0	0	0	0	0	1	1	0
5	GMO Groenten en Fruit/ SIG&F	€ 23,0	0	0	1	1	0	1	1	0
6	Investeringsregeling POP3+ 2022	€ 14,0	1	1	1	1	1	1	1	0
7	Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw (MEI)	€ 28,0	0	0	0	1	0	1	1	0
8	Regeling groenprojecten	Onbekend	1	0	0	1	1	1	1	0
9	Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en management-maatregelen (SBV)	€ 115,0	0	1	0	1	0	1	1	0

⁶ Budget zoals opgenomen in de LNV begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

		Budget ⁶ × 1 mln	Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Mogelijke effecten op natuur en biodiversiteit			
10	Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking (HNV)	€ 31,5	0	1	1	1	0	1	1	0
11	Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties	€ 186,0	0	0	0	0	0	1	1	0
12	Waterbassins mest	€ 20,0	1	1	1	0	0	1	1	0

Tabel 6 laat zien dat een instrument zowel elementen met mogelijke schadelijke effecten kan bevatten als elementen die beschermende effecten (minder druk) of positieve effecten op natuur en biodiversiteit kunnen hebben. De instrumenten met elementen die ook positieve effecten kunnen hebben zijn breed opgezet en stimuleren zowel hoog technologische innovaties als ook natuurinclusieve landbouw. Zij streven vaak ook meerdere beleidsdoelen na maar garanderen niet dat één aanvraag/project een bijdrage levert aan al deze doelen; het mag dus ook een bijdrage leveren aan slechts één beleidsdoel. De integraliteit is dus niet gegarandeerd waardoor schadelijke effecten op natuur en biodiversiteit mogelijk zijn.

Voor de meeste instrumenten in Tabel 6 geldt ook dat ze met andere doelen zijn opgezet dan natuur en biodiversiteit. GLB-basispremie en Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties zijn zelfs met geen van de vier relevante groene beleidsdoelen opgezet maar hebben als doel respectievelijk voedselzekerheid en economische ontwikkeling van de sector. Het is dan ook verklaarbaar dat deze instrumenten niet actief bijdragen aan natuur en biodiversiteit, hetgeen maakt dat aanpassing overwogen zou kunnen worden zodat elementen met een schadelijk effect worden weggelaten.

5.2 Kansen voor afbouwen, ombuigen en impact vergroten

Bij de meeste instrumenten zijn er de afgelopen jaren al stappen gezet om ongewenste neveneffecten op natuur en biodiversiteit te voorkomen. Een voorbeeld van het beperken van schadelijke effecten is de Sbv waarbij projecten 20% minder subsidie krijgen als dieraantallen toenemen om intensivering en schaalvergroting te ontmoedigen. Een ander voorbeeld zijn de aanscherpingen van de conditionaliteiten (GLMC's) in het GLB ten behoeve van natuur. Echter, het beeld na deze quickscan is dat dit nog verder verbeterd kan worden zodat instrumenten niet alleen minder schadelijke effecten hebben, maar juist ook een positieve impact hebben op natuur en biodiversiteit.

Een aantal concrete kansen zijn:

- Schadelijke effecten afbouwen:
 - Door technische innovaties te combineren met of te vervangen door sociale innovaties en nieuwe verdienmodellen; en
 - Door de voorwaarde te stellen dat er geen schadelijk effect mag plaatsvinden op natuur en biodiversiteit.
- Beschermende effecten ombuigen naar positieve effecten:
 - Door actief beleid te voeren op vrijgekomen grond en deze te gebruiken voor natuurinclusieve vormen van landbouw; en
 - Door huidige eisen voor verduurzaming uit te breiden.
- Impact van positieve of beschermende effecten vergroten:
 - Door de integraliteit van het instrument te vergroten; en
 - Door de doeltreffendheid / effectiviteit te vergroten.

Om te bepalen welke strategie het beste gekozen kan worden, is het belangrijk om een afweging van de verschillende belangen te maken: bij welke beleidsdoelen sluit het instrument aan? Is een instrument integraal? Welk budget is er aan het instrument verbonden?

5.3 Waar gaat het geld naar toe?

Het is lastig gebleken om een goed overzicht te maken van het beschikbare budget per instrument. De belangrijkste bron was de LNV begroting vanaf 2022 en de RVO website. Het budget van het Nationaal Groeifonds (€20 miljard) laten we buiten beschouwing omdat dat moeilijk te labelen is. Met de huidige instrumenten lijkt het meeste geld te gaan naar indirecte bescherming van natuur en biodiversiteit, met name in de vorm van opkoop en beëindigingsinstrumenten van veehouderij bedrijven. Het geld gaat in mindere mate naar het bijsturen en het minder schadelijk maken van het huidige intensieve landbouwsysteem en slechts in beperkte mate naar het vergroten en/of herstellen van natuur en biodiversiteit. Dat sluit bijvoorbeeld niet aan bij het ambitiedocument 'Nederland Natuurpositief' van het ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies (2019) waarin wordt gesproken over het ombuigen van het denken van 'schade beperken naar natuur versterken'.

⁶ Budget zoals opgenomen in de LNV begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

5.4 Aanbevelingen voor vervolg

Uit deze quickscan en de circa 25 gesprekken die gevoerd zijn met contactpersonen komt een aantal aanbevelingen voor vervolg naar voren. Hieronder zijn ze opgesomd in willekeurige volgorde.

- Deze quickscan is een eerste stap in een evaluatie van het LNV instrumentarium en eventuele schadelijke effecten daarvan voor natuur en biodiversiteit. Op basis van een vergelijking van internationale methodes voor het beoordelen van schadelijke effecten van geldstromen, hebben wij gekozen voor het indelen van de effecten in vier categorieën (mogelijk positief, mogelijk minder druk veroorzakend, mogelijk schadelijk en neutraal). Wij hebben in deze quickscan gekozen voor de term 'schadelijk' als vertaling van de in de CBD-targets gebruikte term 'harmful'. Om te bepalen wat voor Nederland de beste terminologie is in het kader van de beoordeling van instrumenten, is een uitgebreidere analyse van (internationale) methoden én afstemming binnen LNV en andere ministeries noodzakelijk.
- Ook dient deze quickscan uitgebreid te worden door alle LNV instrumenten te beoordelen om te komen tot een totaaloverzicht, waaronder ook alle visserij instrumenten (incl. het Noordzee gebied), het Caribisch Nederlands gebied, provinciale instrumenten, Regio Deals, etc.
- Om meer zicht te krijgen op het daadwerkelijke schadelijke effect van een bepaald instrument is het nodig om te verdiepen en in te zoomen op de afzonderlijke aanvragen binnen zo'n instrument en het daarmee gepaard gaande budget. Dit is in feite stap 4 in de OECD methode (*assessing*). Bij verdieping kan ook gekeken worden naar: is het schadelijke effect direct of indirect? Onmiddellijk of geleidelijk? Lokaal/regionaal of landelijk? Als het gaat om innovaties, waar hebben we het dan precies over? Dan kunnen ook betere keuzes worden gemaakt ten aanzien van eventuele aanpassingen of ombuigmogelijkheden binnen het instrument. Het aanpassen of uitfasen van instrumenten kan een negatieve invloed hebben op andere strategische beleidsdoelstellingen van LNV zoals voedselproductie. Het is belangrijk om dat aspect ook mee te nemen bij een verdiepende analyse.
- Nieuwe instrumenten zouden dusdanig ingericht moeten worden dat ze integraal op de diverse opgaven sturen en niet op slechts één van de maatschappelijke opgaven. Om aan de CBD afspraken te voldoen, zou het risico op schade aan natuur en biodiversiteit expliciet moeten worden meegenomen in de totstandkoming van nieuwe instrumenten en beoordeling en aanpassing van bestaande instrumenten. Dit kan mogelijk verbeterd worden door actief te sturen via het Beleidskompas.
- Voor deze quickscan hebben we gekeken naar een deel van het LNV instrumentarium. Er zijn meer overheidsinstrumenten die effecten op natuur en biodiversiteit kunnen hebben van andere departementen. Om de krachten te bundelen en elkaar niet tegen te werken, is het belangrijk om samenwerking te zoeken met andere departementen.

6 Literatuur

Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021. *Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3102. 240 blz.; 69 fig.; 30 tab.; 195 ref.

Bremmer, B., I. Huisman, F. Toemen, H.H. Ellen, J. van Harn, H.J. van Dooren, ... Ogink, 2022. *Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk: inventarisatie, analyse kritische factoren en advies voor verbetering van toepassing van ammoniak reducerende technieken*. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1380.

Coalitieakkoord, 2021. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

Convention on Biological Diversity (2021). *First detailed draft of the new post-2020 global biodiversity framework*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022 via: <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

Agenda Natuurinclusief, 2022. Versie 1.0. Geraadpleegd op 30 maart 2022 via: <https://agendanatuurinclusief.nl>

Drissen, E., A. Hanemaaijer & F. Dietz, 2011. *Milieuschadelijke subsidies*. Publicatienummer 500209001. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag. 14 september 2011.

Europese Commissie, 2021. *Recovery and Resilience Facility*. Geraadpleegd op 2 december 2022 via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>.

Europese Commissie, 2022. *Green Deal: pioneering proposals to restore Europe's nature by 2050 and halve pesticide use by 2030*. Geraadpleegd op 2 december 2022 via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3746.

Europese Unie (EU), 2020. *Sustainable finance taxonomy - Regulation (EU) 2020/852*. Geraadpleegd op 2 december 2022 via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R1214>.

IPBES, 2019. *The global assessment report on BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES. SUMMARY FOR POLICYMAKERS*. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Germany. Geraadpleegd op 2 december 2022 via: <https://www.ipbes.net/global-assessment>

LVN & IPO, 2019. *Nederland Natuurpositief. Ambitiedocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid*.

LVN, 2022a. *Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers* (10 juni 2022). Nr. 22247429. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/kamerstukken/2022/06/10/perspectieven-voor-agrarische-ondernemers>

LVN, 2022b. *Kamerstuk 26407, nr. 140, 2022. Verslag van een commissiedebat, gehouden op 13 april 2022, over de Nederlands inzet met betrekking tot het VN-Biodiversiteitsverdrag*. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A02109

LVN, 2023. *Kamerbrief uitkomsten COP15 VN-Biodiversiteitsverdrag* (7 maart 2023). Nr. 26204113. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/kamerstukken/2023/03/07/uitkomsten-cop15-vn-biodiversiteitsverdrag>

Nielsen, L., & Wollerich, L. 2020. *Analyse en advies RVO uitvoeringsinstrumentarium voor kringlooplandbouw*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Utrecht.

Kuiper, N, 2023 11 mei. *Dreun voor het Rijk: technische innovaties die stikstof moeten reduceren werken onvoldoende*. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/05/11/dreun-voor-het-rijk-technische-innovaties-die-stikstof-moeten-reduceren-werken-onvoldoende-a4164516#/krant/2023/05/12/#101>

OECD, 1997. *Reforming Energy and Transport Subsidies: Environmental and Economic Implications*. OECD, Paris.

OECD, 2022. *Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity. A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice*. Geraadpleegd op 17 maart 2023 via: <https://www.oecd.org/environment/identifying-and-assessing-subsidies-and-other-incentives-harmful-to-biodiversity-3e9118d3-en.htm>

PBAF. www.pbafglobal.com A Biodiversity Accounting Standard for the Financial Industry. Partnership for Biodiversity Accounting Financials.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2019. *Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transities*. Den Haag. Digitale uitgave. https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_naar_een_duurzame_economie_def.pdf

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2022. *Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen*. Den Haag. Digitale uitgave. https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_natuurinclusief_nederland_def.pdf

Rijksbegroting, 2022. *XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en F Diergezondheidsfonds*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7f16474dc02d3fa1d36b0293bcf4f0f6d6df3e09/pdf>

WUR, 2019. *Convention on biological diversity; Sixth national report of the Kingdom of the Netherlands*. Wageningen, the Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu). WOT-technical report 156. 136 p.

PBL & WUR, 2020. *Nederlands natuurbesluit in internationale context. Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2014. *Global Biodiversity Outlook 4*. Montréal, 155 pages.

Sociaal-Economische Raad, 2021. *Verkenning naar een landbouwakkoord: Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*. Den Haag.

Van Doorn, A., & Smidt, R., 2017. *Feiten en cijfers vergroening GLB*. Wageningen Environmental Research, rapport 2795, Wageningen.

World Economic Forum, 2020. *The Global Risks Report 2020*.

Wereld Natuur Fonds, 2020. *Living Planet Report Nederland. Natuur en landbouw verbonden*. WNF, Zeist.

Bijlage: Overzicht van de 34 geanalyseerde LNV instrumenten

	Instrument	Budget ⁷ Omvang € × 1 mln	Bron	Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Integraliteit Totaal aantal doelen	Type instrument			Mogelijke effecten op natuur & biodiversiteit			
				Natuur / Biodiversiteit	Stikstof	Water- kwaliteit	Klimaat		subsidie	fiscaal	borgstelling	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
1	Behoud grasland bij afbouw derogatie	€ 30,0	RVO 2023	1	0	1	1	3	1	0	0	0	1	1	0
2	Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	€ 66,5	RVO 2023	1	1	1	1	4	0	0	1	1	1	1	0
3	Energie-efficiëntie glastuinbouw (EG)	€ 132,0	LNv begroting	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0
4	GLB- ANLb	Onbekend	RVO	1	0	1	1	3	1	0	0	1	1	0	0
5	GLB-basisbetaling	€ 447,0	NPS	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
6	GLB-brede weersverzekering	€ 39,0	RVO	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1
7	GLB-ecoregeling	€ 152,0	RVO/Toekomstglb.nl	1	1	1	1	4	1	0	0	1	1	0	0
8	GLB-graasdierpremie	€ 3,4	RVO	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
9	GLB-jonge boeren	Onbekend	RVO	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
10	GMO Groenten en Fruit/ SIG&F	€ 23,0	RVO 2023	0	0	1	1	2	1	0	0	0	1	1	0
11	Investeringsfond Duurzame Landbouw (IDL)	€ 21,0	nationaalgroenfonds.nl	1	1	1	1	4	1	0	0	1	1	0	0
12	Investeringsregeling POP3+ 2022	€ 14,0	RVO 2023	1	1	1	1	4	1	0	0	1	1	1	0
13	Kroondomeinen	€ 4,8	LNv begroting	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
14	Kwaliteitsregeling kalversector	€ 30,0	RVO	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1

⁷ Budget zoals opgenomen in de LNv begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

		Budget ⁷ Omvang € × 1 mln		Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Integraliteit	Type instrument			Mogelijke effecten op natuur & biodiversiteit			
	Instrument		Bron	Natuur / Biodiversiteit	Stikstof	Water- kwaliteit	Klimaat	Totaal aantal doelen	subsidie	fiscaal	borgstelling	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
15	Landelijke beeindigingsregeling veehouderij (LBV)	€ 1.000,0	rijksoverheid.nl	1	1	0	1	3	1	0	0	0	1	0	0
16	Maatregel Gerichte Opkoop nabij Natura 2000 gebieden (MGO)	€ 480,0	rijksoverheid.nl	1	1	0	1	3	1	0	0	0	1	0	0
17	Marktintroductie energie- innovaties glastuinbouw (MEI)	€ 28,0	LNV begroting	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0
18	N35 Nationale parken	€ 3,8	LNV begroting	1	0	1	0	2	1	0	0	1	1	0	0
19	Nationaal Groeifonds	€ 20.000,0	nationaalgroeifonds.nl	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0
20	Natuurschoonwet	Onbekend	RVO	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0
21	Niet productieve investerings voor weide- en akkervogels	€ 4,3	RVO	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
22	Particulier natuurbeheer	€ 1,8	LNV begroting	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
23	Regeling groenprojecten	Onbekend	RVO	1	0	0	1	2	0	1	0	1	1	1	0
24	SABE (Subsidiemodules Agrarische Bedrijfsadvisering en -educatie)	€ 6,2	RVO	1	1	1	1	4	1	0	0	1	1	0	0
25	Schoolfruit en -groenten	€ 6,0	RVO	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
26	SKNL (Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap)	Onbekend	RVO	1	1	1	0	3	1	0	0	1	0	0	0
27	Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv)	€ 115,0	LNV begroting	0	1	0	1	2	1	0	0	0	1	1	0

⁷ Budget zoals opgenomen in de LNV begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

		Budget ⁷ Omvang € × 1 mln		Bijdrage aan beleidsdoel(en)				Integraliteit	Type instrument			Mogelijke effecten op natuur & biodiversiteit			
	Instrument		Bron	Natuur / Biodiversiteit	Stikstof	Water- kwaliteit	Klimaat	Totaal aantal doelen	subsidie	fiscaal	borgstelling	Positief	Minder druk	Schadelijk	Neutraal
28	Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking (HNV)	€ 31,5	LVN begroting	0	1	1	1	3	1	0	0	0	1	1	0
29	Subsidieregeling melkvee van zeldzame runderrassen (MZR)	€ 0,5	RVO	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
30	Subsidieregeling sloop en ombouwkosten nertsenhouderij	€ 150,0	VO	0	1	0	1	2	1	0	0	0	0	0	1
31	Versneld Natuurherstel	€ 73,0	LVN begroting	1	1	1	1	4	1	0	0	1	1	0	0
32	Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties	€ 186,0	RVO	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
33	Waterbassins mest	€ 20,0	LVN begroting	1	1	1	0	3	1	0	0	0	1	1	0
34	Zoötechnische salmonella	€ 5,0	RVO	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1

⁷ Budget zoals opgenomen in de LVN begroting vanaf 2022 of zoals vermeld op de RVO website (alleen het budget voor 2022).

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
F +31 (0) 88 602 90 23

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | juni 2023

Publicatienummer: RVO-115-2023/BR-AGRO

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.